

Návrh

na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky

Navrhovatelia – poslanci národnej rady Slovenskej republiky:

Por. č.	
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	
8.	
9.	
10.	
11.	
12.	
13.	
14.	
15.	
16.	
17.	
18.	
19.	
20.	
21.	
22.	
23.	
24.	
25.	
26.	
27.	
28.	
29.	
30.	
31.	
32.	
33.	
34.	
35.	
36.	
37.	
38.	
39.	
40.	

Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky
Datačované pracovisko Bratislava
Dátum doručenia podania: 01. 12. 2021
P.č. z. knihy došlej pošty: 4987/2021



51601-2021

zastúpení: JUDr. Eduard Bárány, advokát, číslo preukazu S AK 3128 (plná moc, príloha č. 1)

Účastník konania, proti ktorému návrh smeruje:

Národná rada Slovenskej republiky, Námestie Alexandra Dubčeka 1, 812 80 Bratislava

Napadnutý právny predpis:

Zákon č. 283/2021 Z. z. o odobrátí nezaslúžených benefitov predstaviteľom komunistického režimu

Referenčné ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky a medzinárodných zmlúv, s ktorými je napádaný právny predpis v nesúlade:

Ústavný súd Slovenskej republiky v Kočičiach Datačované pracovisko Bratislava	
Dňa:	01 -12- 2021
Číslo zápisnice:	51601
Prílohy:	3
Vybraňuje:	

Ústava Slovenskej republiky: s čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 20 ods. 4, čl. 35 ods. 1, čl. 39 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a 2

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd: čl. 6, čl. 14

Dodatkový protokol k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd: čl. 1

1. Národná rada Slovenskej republiky prijala dňa 23. júna 2021 zákon č 283/2021 Z. z. o odobrati nezaslúžených benefitov predstaviteľom komunistického režimu, ktorý bol vyhlásený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky 16. 07. 2021 a účinnosť nadobudol 05. 08. 2021 (ďalej „zákon“). Podľa presvedčenia navrhovateľov zákon ako celok nie je v súlade s viacerými ustanoveniami Ústavy Slovenskej republiky (ďalej „ústava“) a s medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná a majú prednosť pred jej zákonmi. Zvlášť nie je správny východiskový predpoklad zákona, že predstavitelia minulého režimu a ich príbuzní dodnes poberajú neprimerane nadštandardné dôchodky. Zákon je zjavne retroaktívny – zasahuje do uzavretých skutkových a právnych stavov. Neprechádza testom proporcionality. Jeho uplatňovanie vedie ku absurdným dôsledkom. Niektoré ustanovenia zákona navyše odporujú i ďalej uvedenými jednotlivými článkami ústavy a medzinárodných zmlúv.

Preto skupina poslancov navrhuje, aby Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol nálezhom, že

zákon č. 283/2021 Z. z. o odobrati nezaslúžených benefitov predstaviteľom komunistického režimu nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1, 2 a 4, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 20 ods. 4, čl. 35 ods. 1, čl. 39 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, a s čl. 6 ods.1, čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd,

Skupina poslancov zároveň navrhuje, aby Ústavný súd Slovenskej republiky na predbežnom prerokovaní prijal jej návrh na ďalšie konanie a podľa § 78 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov pozastavil účinnosť zákona č. 283/2021 Z. z. o odobrati nezaslúžených benefitov predstaviteľom komunistického režimu.

2. Zákon č. 283/2021 Z. z. o odobrati nezaslúžených benefitov predstaviteľom komunistického režimu (ďalej „zákon“) sa zakladá na princípe kolektívnej viny, keď sa určité pracovné zaradenie alebo výkon funkcie (poslanec zákonodarného zboru, člen ÚV KSČ, ÚV KSS) pokladá za dôkaz, že daná osoba napr. porušovala ľudské práva, hoci jej pracovné zaradenie (mzdár, upratovačka etc.) to ani neumožňovalo alebo jej pôsobenie vo funkcii znamenalo v dobovom kontexte skôr ich ochranu.

Aj v organizačnej štruktúre štátnej bezpečnosti boli zložky zabezpečujúce úlohy, ktoré musí pre svojich občanov zabezpečiť každý štát. napríklad oddelenia letiskovej kontroly štátnej bezpečnosti, ktoré boli vytvorené rozkazom ministra vnútra č. 41/1972 z 24. augusta 1972 mali ako prvú zo svojich úloh „...vykonávať pred nástupom cestujúcich prehliadky lietadiel, či v nich neboli uložené predmety, ktoré by mohli ohroziť bezpečnosť letu:“ a žiadna z ich úloh nesmerovala k porušovaniu ľudských práv. Aj osoby slúžiace v tejto zložke štátnej bezpečnosti budú postihnuté podľa zákona. Osoba bude postihovaná za príslušnosť ku skupine, a nie za svoju preukázanú činnosť. Takejto nevyvrátiteľnej domnienke zodpovedá i postup zaradovania osôb do evidencie osôb vykonávajúcich službu Ústavom pamäti národa (ďalej „ústav“) neverejne, bez účasti dotknutých osôb, ale so zničujúcimi dôsledkami. Ide o postup typický pre tvorbu proskripčných zoznamov v nedemokratických režimoch. Zákon sa tak dostáva do rozporu aj s § 7 zákona č. 125/1996 Z. z. o nemorálnosti a protiprávnosti komunistického systému, ktorý ustanovuje: „...Zodpovednosť a spoluzodpovednosť na spáchaných zločinoch je založená na zásade individuálnej zodpovednosti tých, ktorí sa trestnej činnosti dopustili.“

Falošným je i predpoklad, že presadzovaním demokracie, ľudských práv a právneho štátu mohlo byť len pôsobenie proti komunistickému režimu. Pritom na našom území prebehli v jeho rámci a realizovali sa práve jeho predstaviteľmi prinajmenej dva pokusy o ich uplatnenie (obrodný proces 1968 a tzv. perestrojka). Zohľadnenie tejto skutočnosti by však rozvrátilo čierno-biele videnie zákona.

Preambula zákona ani dôvodová správa zákona sa nepokúšajú objasniť, prečo práve teraz vznikla potreba riešiť údajný problém privysokých dôchodkov takto vymedzenej skupiny osôb.

3. Úplne zjavná je pravá retroaktivita zákona, ktorá znamená zmenu právnych dôsledkov uzavretých skutkových stavov, a to v citeľný neprospech dotknutých osôb, zvlášť tých, ktorým už bol dôchodok priznaný. Ide o zásah od nadobudnutých práv, ktorý je prípustný len v naprosto extrémnych prípadoch tzv. Radbruchovej formuly. Na zákon sa v plnej miere vzťahuje charakteristika pravej retroaktivity vyslovená Ústavným súdom v náleze PL ÚS 3/00 „...stav, keď zákon dodatočne a pozmeňujúco zasahuje do už právne uzavretých minulých skutkových a právnych vzťahov, práv a povinností.“ Problematikou retroaktivity a s ňou tesne spätou ochranou nadobudnutých práv sa Ústavný súd zaoberal vo viacerých rozhodnutiach: „...problém retroaktivity sa prekrýva s teóriou nadobudnutých práv (iura quaesita) alebo s ním celkom splýva. Teória nadobudnutých práv spočíva v zdôvodnení neprípustnosti takej situácie, aby práva, ktoré niekto nadobudol podľa zákona, mu boli dodatočne a so spätnou účinnosťou odňaté neskorším zákonom, t. j. aby so spätnou účinnosťou bol dodatočne v neprospech niekoho zmenený uzavretý právny stav“. (PL ÚS 6/04) Ani zákaz retroaktivity, a to ani tzv. pravej však nie je podľa Ústavného súdu absolútny: „...zákonodarca v občianskom práve môže výnimočne uplatniť retroaktívne ustanovenia na úpravu daných (existujúcich) právnych stavov: v právnom štáte však musí preukázať závažné dôvody všeobecného záujmu...“ (PL ÚS 6/04) Zákon nie je predpisom občianskeho (teda jadra súkromného) práva, ale patrí do práva verejného, kde je retroaktivita v neprospech fyzickej osoby ešte problematickejšia. Napriek tomu ju asi nemožno (s významnými výnimkami) úplne vylúčiť. Zákon sa týka dôchodkov čiže práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe (čl. 39 ods. 1 ústavy), a preto je zvlášť citlivo potrebné posudzovať prípustnosť jeho retroaktivity a vôbec zásahov do tohto ústavného práva. Preukázanie dôvodov všeobecného záujmu na retroaktívnej právnej úprave však pod sankciou neplatnosti pre protiústavnosť, predstavuje povinnosť zákonodarcu. Tento ju v prípade zákona deklaroval dokonca v preambule zákona, ale ani sa nepokúsil o jej preukázanie. Prvým predpokladom všeobecného (verejného) záujmu na „...nastolení spoločenskej, historickej a sociálnej spravodlivosti...“ spočívajúcej v duchu preambuly zákona v odstránení údajne pretrvávajúceho nezaslúžene vysokého odmeňovania a dôchodkového a sociálneho zabezpečenia predstaviteľov minulého režimu i príslušníkov jeho bezpečnostného aparátu je samotný fakt pretrvávania ich nadštandardného dôchodkového zabezpečenia. Zákonodarca neposkytol žiadne údaje o jeho výške. Naproti tomu už niekoľko ďalej uvedených náhodných príkladov signalizuje, že táto skupina osôb nie je nadštandardne dôchodkovo zabezpečená. Ich dôchodky sú priemerné, ba neraz podpriemerné. Ani vyššie dôchodky niektorých osôb, ktoré „vykonávali službu“, nie sú vždy problematické. Napr. poslanec SNR pred 1989 bol povolaním banský záchranár a mal z tohto dôvodu pred rokom 1989 i po ňom vyšší príjem. V súčasnosti má nadpriemerný dôchodok. Je správne mu ho podstatne znížiť? Ani prípadné nájdenie niekoľkých z nich s vyššími dôchodkami by nič nezmenilo na fakte, že zákon postihuje mnohých s nízkymi dôchodkami, a teda jeho východiskový predpoklad je nesprávny. Potom niet verejného (všeobecného) záujmu na znižovaní zákonom vymedzenej skupiny dôchodkov. Ak by existovali niektoré pretrvávajúce nespravodlivo vysoké dôchodky predstaviteľov bývalého režimu a príslušníkov jeho bezpečnostného aparátu, tak ich poberá

skupina osôb, ktorá je vymedzená ináč ako podľa zákona. Preukázanie priemernej výšky dôchodkov osôb, ktoré podľa zákona „vykonávali službu“, by malo menší význam, lebo mnohé z nich poberajú podpriemerné až priemerné dôchodky a zásah do práv sa týka vždy konkrétnych jednotlivcov, nie neexistujúceho „štatistického priemeru“.

Dôvodenie nízkymi dôchodkami osôb pôsobiacich proti minulému režimu v preambule zákona predstavuje argumentáciu v prospech pokračovania politiky ich zvyšovania, a nie v prospech znižovania dôchodkov niekoho iného. Dôvodová správa obsahuje tvrdenie, že zákon nie je aktom pomsty, ale nakoľko ničím nepomáha osobám, ktoré pôsobili proti minulému režimu, no škodí iným, tak ho ťažko možno chápať ináč ako pomstu odrážajúcu ideologickú zaslepenosť.

Zákonodarca sa ani nepokúsil preukázať verejný (všeobecný) záujem na retroaktivite zákona a jeho deklarácia existencie takého záujmu je preukázane aspoň čiastočne nepravdivá. Preto predstavuje retroaktivita zákona nielen zásah do ochrany nadobudnutých práv predstavujúcej súčasť právnosti štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy, ale i jeho flagrantné porušenie.

4. Zákon zasahuje do podstaty a zmyslu práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 ústavy, a to prinajmenej dvojakým spôsobom. Prvým a viditeľnejším je zásadné zníženie dôchodku mnohým z tých, čo podľa neho „vykonávali službu“ až na úroveň minimálneho dôchodku, hoci podľa počtu odpracovaných rokov a výšky príspevkov na dôchodkové zabezpečenie odvodených od ich príjmov im prislúcha vyšší, i keď spravidla sotva priemerný dôchodok. Druhým, na prvý pohľad menej viditeľným, ale o to závažnejším zásahom do podstaty práva na primerané zabezpečenie v starobe je úplné škrtnutie, nezahrnutie rokov „výkonu služby“ podľa zákona i v tej dobe odvedených príspevkov na (priebežný) dôchodkový systém do výpočtu ich dôchodkov s jedinou výnimkou, ak by nemali odpracovaný dostatočný počet rokov ani na minimálny dôchodok. Takéto vymazanie odpracovaných rokov ako keby deklarovalo, že nič užitočné nerobili. Pritom ide z veľkej časti o osoby, ktoré okrem výkonu funkcií znamenajúcich podľa zákona výkon služby (poslanci, členovia ÚV KSČ, ÚV KSS) na plný úväzok pôsobili v inom zamestnaní. Aj práca člena vlády (i v tzv. totalitnom režime) je spoločensky užitočná. Medzi úlohy štátnej bezpečnosti patrila aj ochrana atómových elektrární. Pritom existujú i miernejšie a primeranejšie prostriedky, napr. menej výhodné zohľadnenie rokov „výkonu služby“ vo výpočte dôchodku, ako je tomu v Poľsku. Podstatou práva podľa čl. 39 ods. 1 ústavy nie je len poskytnutie minima prostriedkov na prežitie starému človeku, ale podľa jeho príspevkov do systému (ich výšky a dĺžky odvádzania) mu dať primerané finančné zabezpečenie. Škrtnutie rokov práce znamená aj zásah do ľudskej dôstojnosti podľa čl. 12 ods. 1 prvá veta ústavy.

Ústavný súd o vzťahu práva na primerané dôchodkové zabezpečenie v chorobe a ľudskej dôstojnosti vo svojom nedávnom rozhodnutí PL ÚS 8/2018 výstižne uviedol: „Starobný dôchodok takto prispieva k zachovaniu dôstojnosti jednotlivca, ktorý v ekonomicky aktívnom období svojho života napomáhal dosahovaniu istej úrovne spoločenského bohatstva aj tým, že sám solidárne prispieval na starobné dôchodky iných a postupne kladol základy budúceho právneho nároku na svoj vlastný starobný dôchodok. Teda sám aktívne a pre budúcnosť chránil svoju ľudskú dôstojnosť. Po ukončení hospodársky produktívnej etapy svojho života sa stáva odkázaným na systém, do ktorého ekonomicky prispieval. Ak sa mu v tej chvíli štát otočí chrbtom, bude priamo atakovať jeho ľudskú dôstojnosť, lebo za realizáciu svojich základných ľudských práv (právo prvej generácie) nebude môcť prevziať náležitú zodpovednosť a materiálne ich sám garantovať.“

5. Dôchodkový nárok predstavuje súčasť vlastníctva v zmysle čl. 20 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej „protokol“). Zásahy do neho sú teda prípustné len v zmysle a za podmienok čl. 20 ods. 4 ústavy. Zníženie dôchodkov podľa zákona teda predstavuje aj zásah do vlastníckeho práva. V okolnostiach zákona asi nie je možné uvažovať o poskytnutí primeranej náhrady za toto vyvlastnenie. Právna forma zákona je zachovaná, ale nie je splnená požiadavka verejného záujmu, lebo ako je ďalej preukázané, neexistuje skutkový stav – spoločenský problém, ktorý chce zákonodarca podľa deklarácie v preambule zákona riešiť. Plošné vyvlastnenie časti dôchodkových nárokov bez náhrady osobám, ktoré podľa zákona „vykonávali službu“, je neúnosné a neprimerané, lebo veľká časť z nich v súčasnosti nepoberá nadštandardné dôchodky. Pre vzťah zákona s ústavou a s protokolom má zvláštny význam rozhodnutie ESLP vo veci Zeman vs. Rakúsko (23960/02), lebo v ňom išlo o neprípustnosť zníženia penzie ESLP okrem iného uviedol: „...dodatok k Penzijnému zákonu vedúci k zníženiu sťažovateľových nárokov na 40 % starobného dôchodku jeho alebojej manželky zasiahlo do sťažovateľových vlastníckych záujmov chránených Protokolom č. 1“. Z citovanej vety vyplýva, že ESLP pokladá dôchodkový nárok za súčasť vlastníctva (majetku) chráneného čl. 1 Protokolu a teda v systematike ústavy čl. 20. Zníženie dôchodku po manželke/manželovi, čiže v slovenskej terminológii vdovského/vdoveckého dôchodku predstavuje zásah do práv chránených čl. 1 Protokolu a čl. 20 ústavy.

Treba dodať, že ak tento zásah neprejde testom proporcionality, tak sa stáva porušením práv podľa čl. 1 Protokolu a čl. 20 ústavy. Prvým a nevyhnutým predpokladom a krokom na ceste testu proporcionality je preukázanie verejného záujmu na zásahu do práv podľa Protokolu a ústavy. V prípade zákona takýto verejný záujem zákonodarcom nielenže nebol preukázaný, ale východiskový skutkový predpoklad zákona – výrazne nadštandardné dôchodky „osôb, ktoré vykonávali službu“, je prinajmenej pre časť z nich nesprávny (nepravdivý), lebo poberajú podpriemerné až priemerné dôchodky, a teda niet ani verejného záujmu spočívajúceho podľa zákonodarcu v odstránení nespravodlivosti spočívajúcej v nadštandardnej výške ich dôchodku.

6. Podľa východiskového skutkového predpokladu zákona existovala za minulého režimu privilegovaná skupina (vrstva?), ktorá požívala morálne zlé materiálne výhody a tieto sa prostredníctvom systému dôchodkového zabezpečenia preniesli aj do nadštandardnej výšky ich dôchodkov, ako aj od nich odvodených vdovských/vdoveckých dôchodkov ich manželiek/manželov. Tento predpoklad je deklarovaný v preambule zákona aj v dôvodovej správe. Preambula zákona obsahuje formuláciu: „...ľudia, ktorí za to boli a dodnes sú nezaslúžene vysoko odmeňovaní a dôchodkovo a sociálne zabezpečení, a rovnako tak tieto hmotné požitky užívali a dodnes užívajú v mnohých prípadoch aj ich príbuzní.“ Je teda zjavné, v čom videl zákonodarca problém (occasio legis), ktorý chce riešiť. Sú nim pretrvávajúce nezaslúžene vysoké hmotné požitky predstaviteľov bývalého režimu. Zo zákona vyplýva, že tento „problém“ chce riešiť znížením ich dôchodkov, hlavne starobných a vdovských/vdoveckých. Prvým predpokladom ústavnosti zákona je teda skutočne vysoké dôchodkové a sociálne zabezpečenie predstaviteľov bývalého režimu, lebo len vtedy môže nastúpiť verejný záujem na ich znížení. Vymyslený problém nezakladá verejný záujem svojho riešenia. Samotný zákon ani dôvodová správa však neobsahujú ani pokus o preukázanie správnosti uvedeného materiálneho predpokladu zákona. Zákon č. 125/1996 Z. z. o nemorálnosti a protiprávnosti komunistického režimu napriek ostrôsti odsúdenia minulého režimu neustanovuje, že jeho predstavitelia dodnes požívajú nejaké materiálne výhody zo svojho pôsobenia pred rokom 1989 a už vôbec nehovorí o ich pozostalých. Nemožno teda ani z neho vyvodiť materiálny predpoklad zákona, a to existenciu dôchodkov v nadštandardnej výške osôb, na ktoré sa vzťahuje zákon v súčasnosti.

Naopak existuje viacero dôvodov spochybňujúcich správnosť uvedeného predpokladu. Prvým sú dlhodobé nivelizačné tendencie dôchodkového systému spojené s menším vplyvom výšky dávnejších príjmov, hlavne pred rokom 1989 na súčasnú výšku dôchodkov. Ak by mal niekto koncom 80-tych rokov plat vo výške dvojnásobku priemernej mzdy (2 x cca 3 200,00 Kčs), tak by sa mu po prechode na euro zohľadnilo niečo viac ako 210,00 eur, čo určite nevyústilo do nadštandardného dôchodku v súčasnosti. Zvýhodnenie vybraných jednotlivcov tzv. osobnými dôchodkami bolo zrušené zákonom č. 101/1990 Zb.

Navrhovatelia nedisponujú štatistikami o súčasnej výške dôchodkov osôb postihnutých zákonom a tieto neponúkli ani predkladatelia návrhu zákona, hoci majú bližšie k štátnym orgánom, ktoré snád' disponujú údajmi, ktorých kombináciou by ich bolo možné vytvoriť. Zároveň sú presvedčení, že bolo vecou navrhovateľa zákona preukázať existenciu údajného problému, ktorý má nimi navrhovaný právny predpis riešiť. Jeho existencia totiž určuje, či vôbec existuje legitímny verejný záujem sledovaný zákonom.

Navrhovatelia predkladajú aspoň niekoľko príkladov výšky dôchodkov osôb, na ktoré sa zákon vzťahuje. Vo všetkých prípadoch sa tak deje so súhlasom týchto osôb a na požiadanie predložia súdu aj ich mená.

vedúci odboru ÚV KSS	561,00 eur
vedúci odboru ÚV KSS	415,00 eur
vedúci odboru KS ZNB	420,00 eur (nezahŕňa výsluhový dôchodok)
politická pracovníčka ÚV KSS	498,20 eur
administratívna pracovníčka ÚV KSS	442,90 eur (nezahŕňa vdovský dôchodok)
odborná pracovníčka ÚV KSS	448,40 eur

Uvedené príklady svedčia o priemernosti výšky dôchodkov veľkej časti a pravdepodobne i väčšiny osôb, ktoré podľa zákona vykonávali službu. Ide pritom aj o vedúcich pracovníkov, ktorí sú obvykle nadpriemerne odmeňovaní, čiže ich podriadení by mali mať i nižšie dôchodky. Na druhej strane dôchodok radovej politickej pracovníčky alebo administratívnej pracovníčky ÚV KSS je v obdobnej výške, čo signalizuje, že výška príjmov pred rokom 1989 má len malý vplyv na súčasnú výšku dôchodku, ale dôležité sú odpracované roky, o ktoré zákon „oberá“ veľkú skupinu osôb, hoci mnohé z nich poberajú priemerné až podpriemerné dôchodky. Nejde o reprezentatívnu vzorku a nemožno vylúčiť, že medzi osobami, ktoré podľa zákona vykonávali službu, sú aj niektoré s nadpriemernými dôchodkami. Tieto však spravidla odrážajú ich prácu po roku 1989, lebo len ňou bolo možné získať výrazne nadpriemerný dôchodok. Odobratie rokov odpracovaných pred rokom 1989 ich však oberie o dôchodkové nároky získané neskoršie. Veľká časť osôb, na ktoré sa vzťahuje zákon, však poberá priemerné až podpriemerne dôchodky, čo vyvracia východiskový skutkový predpoklad zákona. Ak chcel zákonodarca siahnuť na nadštandardné dôchodky, tak mal ináč vymedziť okruh osôb, na ktoré sa vzťahuje zákon. Povinnosť preukázať existenciu takého okruhu osôb a výšky ich dôchodkov ako zákonodarcom vymedzeného predpokladu verejného (všeobecného) záujmu na ich znížení zaťažuje zákonodarcu, ktorý sa ani nepokúsil ju splniť.

Neexistencia východiskového skutkového predpokladu zákona, z ktorej sa odvodzuje jeho účel, nadobúda kvalitu protiústavnosti v spojení so zásahom do viacerých ustanovení ústavy a ňou garantovaných ústavných práv. Napríklad zákon je zjavne retroaktívny a ak niet skutkového predpokladu zákona a z neho odvodeného účelu, tak táto retroaktivita predstavuje rozpor s čl. 1 ods. 1 ústavy, bližšie s právnosťou štátu.

Osobné dôchodky zrušené už v roku 1990 zákonom č. 101/1990 Zb. predstavovali jediné dôchodkové zabezpečenie mála vybraných jednotlivcov, civilov (nie skupín), nad rámec všeobecného dôchodkového systému.

Pre príslušníkov ozbrojených zborov platili čiastočne iné úpravy, ale aj tu došlo k postupnému okresaniu a následne odstráneniu zvýhodnení pre osoby, ktoré podľa zákona vykonávali službu. Ak náhodou niektorá skupina z nich doposiaľ „unikla“ postihu znížením dôchodkov, tak to nie je dôvodom na postih všetkých.

Referenčnou skupinou na porovnanie výšky dôchodkov bývalých príslušníkov ozbrojených síl, na ktorých sa vzťahuje zákon, sú ostatní bývalí vojaci z povolania a príslušníci ZNB, nie „civilní“ dôchodcovia. A tu už niet spomenutiahodných rozdielov.

Osoby, ktoré podľa zákona „vykonávali službu“, sú opakovane postihované. Najprv prišli o časť finančných nárokov (napr. príspevok za službu, odchodné etc.). Mnohé z nich sa podieľali na budovaní bezpečnostných štruktúr Slovenskej republiky. Po ich dobudovaní z nich boli vylúčené znemožnením oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami a napokon sa im znižujú už skoršie priamo i nepriamo redukované dôchodky. Tu ide o vytvorenie dlhodobu proscribovanej skupiny osôb odsúdenej žiť v trvalej právnej neistote.

Obdobné platí, ba možno ešte viac pre civilné osoby, ktoré podľa zákona vykonávali službu. Malá časť z nich poberala tzv. osobné dôchodky, ktoré boli častejšie priznané nositeľom štátnych vyznamenaní. O tieto prišli v r. 1990. Viaceré slúžili Slovenskej republike na významných postoch (prezident, predseda NR SR, veľvyslanec etc.) a napokon sú „odmenené“ redukciou dôchodku.

7. Prehľad postupného odoberania a znižovania materiálneho zabezpečenia príslušníkov ozbrojených zborov, ktorí podľa zákona „vykonávali službu“, preberáme zo Spoločného stanoviska k návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na prijatie zákona o odobrátí nezaslúžených benefitov predstaviteľom komunistického režimu, ktoré podali Stavovské profesijné organizácie poberateľov dávok z výsluhového zabezpečenia bezpečnostných zložiek Slovenskej republiky (príloha č.2).

„1. Štát zrušil zložku Štátnej bezpečnosti už v období vlády národného porozumenia a to k 15. februáru 1990 (Rozkaz ministra vnútra Československej socialistickej republiky č. 17 zo dňa 31. januára 1990). Týmto aktom boli útvary Štátnej bezpečnosti zrušené, riadiaci príslušníci boli zo služobného pomeru prepustení a ostatní príslušníci boli personálne dočasne, najdlhšie do 31. 12. 1990, začlenení do novovzniknutého Úradu na ochranu ústavy a demokracie, resp. Úradu pre pasovú službu a cudzineckú agendu. Zoznam útvarov zložiek Štátnej bezpečnosti v období od 1. 1. 1969 do 15. 2. 1990 bol zverejnený v prílohe č. 1 Rozkazu ministra vnútra Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky č. 61/1990 zo dňa 15. 5. 1990.

Následne po zrušení zložky Štátnej bezpečnosti boli vykonávané previerky príslušníkov Štátnej bezpečnosti a to tak, že väčšine z nich bol služobný pomer k 31. 12. 1990:

- **ukončený prepustením**

- na základe výsledkov previerkových komisií a po vyjadrení o nedoporučení občianskymi komisiami alebo
- ak pre nich nebolo v dôsledku zásadných organizačných zmien schválených vládou ČSFR v ZNB iné zaradenie.

• **uvol'nením** (na vlastnú žiadosť).

V obidvoch prípadoch a to aj v prípadoch keď služobný pomer skončil napr. pred rokom 1990 štát „postihol“ bývalých príslušníkov Štátnej bezpečnosti tak, že nemali **nárok na príspevok za službu**, ktorý sa podľa zákona č. 328/2002 Z. z. **považuje za výsluhový dôchodok**, ale ani na odchodné a platové vyrovnanie.

Tento postup bol upravený zákonom č 169/1990 Zb. o občianskych komisiách pôsobiacich v rezortoch ministerstiev vnútra a o zmene a doplnení zákona č. 100/1970 Zb. o služobnom pomere príslušníkov ZNB (nadobudol účinnosť 9. 5. 1990) tak, že boli rozšírené dôvody prepustenia zo služobného pomeru a to: **na základe vyjadrenia občianskej komisie a aj na základe zásadných organizačných zmien v ZNB**, konkrétne:

- § 100 ods. 1 písm. a): „ak pre neho nie je v dôsledku zásadných organizačných zmien schválených vládou Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky v Zbore národnej bezpečnosti iné zaradenie,“.
- V § 100 ods. 1 sa za písmeno f) vkladá nové ustanovenie tohto znenia: g) „ak podľa vyjadrenia občianskej komisie nie je spôsobilý na výkon služby v Zbore národnej bezpečnosti.“.
- § 101 ods. 2: „Pri rozhodovaní o prepustení príslušníka zo služobného pomeru z dôvodov uvedených v § 100 ods. 1 písm. g) vychádza služobný orgán z vyjadrenia občianskej komisie.“.

Okrem toho boli doplnené **aj dôvody nepriznania resp. „odňatia“ príspevku za službu a to konkrétne v § 114a v ods.:**

- (1) Príslušníkom Zboru národnej bezpečnosti, ktorí **boli trvale alebo prechodne** zaradení v zložke Štátnej bezpečnosti a ich služobný pomer sa skončil v čase od 1. januára 1971 do 10. mája 1990, **nepatrí od 1. septembra 1990 príspevok za službu** podľa § 110 až 114, pokiaľ na ich žiadosť a odporúčanie občianskej komisie nerozhodne služobný orgán inak.
- (2) Príslušníkom Zboru národnej bezpečnosti, ktorí **boli trvale alebo prechodne** zaradení v zložke Štátnej bezpečnosti a ktorých služobný pomer sa skončil **uvol'nením na žiadosť** podanú v čase od 1. januára 1990 do 31. júla 1990 alebo **prepustením spôsobom uvedeným v § 101 ods. 6** (t. j. z organizačných dôvodov alebo na základe vyjadrenia občianskej komisie), **nepatrí odchodné** podľa § 108, **platové vyrovnanie** podľa § 109 **ani príspevok za službu** podľa § 110 až 114, pokiaľ na ich žiadosť a odporúčanie občianskej komisie nerozhodne služobný orgán inak.
- (3) Príslušníkom Zboru národnej bezpečnosti, ktorých služobný pomer sa skončil v čase **po 9. máji 1990 prepustením** z dôvodov uvedených v § 100 ods. 1 písm. a), d), e), f) a g), **nepatrí** odchodné podľa § 108, platové vyrovnanie podľa § 109 ani **príspevok za službu** podľa § 110 až 114. Ak sa služobný pomer skončil z dôvodu uvedeného v § 100 ods. 1 písm. a), možno takto postupovať iba do 31. decembra 1990“.

Vzhľadom na uvedené tieto osoby nezískali žiadne „benefity“ v oblasti dôchodkového zabezpečenia, nakoľko týmto osobám odchodné, platové vyrovnanie, ale ani príspevok za službu pri skončení služobného pomeru **priznaný nebol**, resp. tým osobám, ktorým služobný pomer skončil **od 1. januára 1971 do 10. mája 1990** a bol im

príspevok za službu priznaný, tak im tento príspevok za službu bol od 1. septembra odňatý (t. j. už nepatrí).

V súvislosti s postihovaním bývalých príslušníkov Štátnej bezpečnosti je potrebné uviesť aj to, že štát ich **postihol** aj neskôr a to tým, že tieto osoby sa podľa § 14 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov nepovažujú za bezpečnostne spoľahlivé osoby a bol **im preto skončený služobný pomer príslušníka Policajného zboru** a štát ich postihuje doposiaľ aj tým, že sa **nemôžu zamestnať** tam, kde sa bezpečnostná spoľahlivosť osôb vyžaduje.

1. Štát osobitne postupoval v prípade Vojenskej kontrarozvedky (ďalej len „VKR“) – bývalá 3. Správa Federálneho ministerstva vnútra, ktorá nebolo nikdy zrušená, ale uznesením predsedníctva vlády ČSSR č. 3 a 4 zo 4. januára 1990 a dohody medzi federálnymi ministerstvami vnútra a národnej obrany bolo k 1. júlu 1990 rozhodnuté o jej prevedení do rezortu Federálneho ministerstva obrany. Rozkazom ministra obrany bola premenovaná na Vojenské obranné spravodajstvo (ďalej len „VOS“). Následne bola vykonaná rozsiahla zmena organizačných štruktúr VOS a vojaci z povolania, ktorí boli na výkon služby zaradení v organizačných štruktúrach VOS boli na základe **dobrovoľnosti**, reatestovaní v súlade s Rozkazom ministra obrany č. 015/1990 o reatestáciách dôstojníkov VOS. Predsedom a členmi reatestačnej komisie boli poslanci branne-bezpečnostného výboru Federálneho zhromaždenia za Občianske fórum, resp. Verejnosť proti násiliu, ako aj odborná a občianska verejnosť. Tieto komisie z 819 príslušníkov 770 príslušníkom VKR, po vykonanej reatestácii, **potvrdili a deklarovali „spôsobilosť ďalej vykonávať službu vojaka z povolania respektíve profesionálneho vojaka v armáde podľa platných právnych noriem, a to ako z hľadiska odborného, ale i morálneho“**. Takto reatestovaní príslušníci bývalej VKR a príslušníci Spravodajskej správy GŠ ČSĽA sa stali základom pre tvorbu nových štruktúr VOS, Vojenskej spravodajskej služby a novo vznikajúcej Vojenskej polície v rokoch 1990 – 1992 a predovšetkým stáli pri zrode spravodajských a bezpečnostných štruktúr v samostatnej Slovenskej republike. Uvedený postup bol vykonaný len v Armáde ČSFR. V ozbrojených silách Poľska, Maďarska a Nemecka takýto náročný reatestačný previerkový postup spôsobilosti vykonávať službu v armáde nebol aplikovaný. Z tohto titulu aplikovať riešenie situácie v týchto krajinách na riešenie situácie v armáde ČSFR je právne neopodstatnené.

V období existencie ČSFR do roku 1992 boli centrálné orgány vrátane spravodajských a bezpečnostných zložiek Armády ČSFR do značnej miery dislokované v súčasnej Českej republike. Z týchto dôvodov aj drvivá väčšina príslušníkov týchto služieb, ktorých by sa mal dotýkať navrhovaný zákon, prešla na Slovensko až po rozdelení ČSFR. Je preto logické, že riešenie tejto problematiky by malo byť analogické ako v Českej republike. Z vyššie uvedeného tiež vyplýva, že uvedený návrh zákona je odtrhnutý od právneho a faktického vývoja v spravodajských službách i vojenskej polícii armády SR po roku 1989. Bezúhonnosť vojenských spravodajských a bezpečnostných zložiek bola už riešená v rokoch 1990-92 v rámci armády ČSFR tak ako bolo uvedené vyššie. Z týchto dôvodov je navrhované riešenie právne neopodstatnené a fakticky by išlo o popieranie činnosti a výsledkov Federálneho zhromaždenia ČSFR pri reatestáciách príslušníkov bývalej VKR a ZS/GŠ. V Českej republike boli tieto závery reatestačných komisií plne akceptované pri posudzovaní služby príslušníkov VKR v armáde ČR. Nespochybniteľnosť tohto rozhodnutia o bezúhonnosti a ich spôsobilosti pre službu týchto osôb, potvrdil nakoniec i Najvyšší správny súd Českej republiky a tiež aj Ústavný súd – Uznesenie US 435/04, čo viedlo k zrušeniu zákona parlamentu ČR č. 34/1995 Sb. (odňatie započítateľnosti doby služby vo VKR do doby služby v armáde pre určenie výšky výsluhového dôchodku) zákonom č. 221/1999 Sb. o vojakoch § 165 ods. 7.

V súvislosti s postihovaním bývalých príslušníkov je potrebné uviesť aj to, že štát aj ich **postihol** aj neskôr a to tým, že tieto osoby sa podľa § 14 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov nepovažujú za bezpečnostne spoľahlivé osoby a bol **im preto skončený služobný pomer profesionálneho vojaka** a štát ich postihuje doposiaľ aj tým, že sa **nemôžu zamestnať** tam, kde sa bezpečnostná spoľahlivosť osôb vyžaduje.“

8. Zákon dostáva osoby, na ktoré sa vzťahuje, do postavenia dlhodobej právnej neistoty v základnej existenčnej otázke výšky spravidla jediného príjmu – starobného alebo vdovského/vdoveckého dôchodku. Východiskom pre zníženie ich dôchodkov je tzv. Evidencia osôb, ktoré vykonávali službu podľa čl. I bod 2 zákona v časti §27a zákona č. 553/2002 Z. z. o sprístupnení dokumentov o činnosti bezpečnostných zložiek štátu 1939 – 1989 a o založení Ústavu pamäti národa a o doplnení niektorých zákonov (zákon o pamäti národa) z čl. 1 bod 2 zákona v časti §29 a zákona o pamäti národa vyplýva, že tvorba tejto evidencie má byť dlhodobou (viacročnou) úlohou a činnosťou ústavu. Jednotlivé časti evidencie majú slúžiť na vydávanie potvrdení o období služby pre orgány verejnej moci (čl. I bod 2 zákona v časti §27c ods. 5 zákona o pamäti národa) a ich dôsledkom bude obligatórne zníženie dôchodkov takto proskribovaných osôb. Proces vytvárania evidencie, vydávania potvrdení je neverejný a bez akejkoľvek vonkajšej kontroly. Je na ľubovôli ústavu, koho, kedy a či vôbec do nej zaradí. Vzhľadom na vek dotknutých osôb znamená odklad zaradenia do evidencie a vydanie potvrdenia faktické neuplatnenie zákona. Rubom naznačeného postupu je trvalá právna neistota dotknutých (proskribovaných) osôb, ktoré sa stávajú existenčne závislé od nimi neovplyvniteľnej a ani nesledovateľnej činnosti inštitúcie (nie orgánu verejnej moci). Ide o postup zbavujúci skupinu občanov právnej istoty v pre nich zásadnej otázke výšky spravidla jediného príjmu, a to na dlhú, právom nešpecifikovanú a z ich zorného uhla nepredvídateľnú dobu. Právna istota adresáta práva pritom patrí k základným atribútom právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy). V praxi bude na uvážení/ľubovôli ústavu, či osobu, ktorá údajne vykonávala službu, zaradí do evidencie, a ak tak urobí, tak kedy.

Viaceré formulácie čl. I bod 2 zákona v časti §27a zákona o pamäti národa definujúceho „službu“ umožňujú rôznu interpretáciu [napr. písm. g), i)]. Kto všetko bude pokladaný za zamestnanca zodpovedného za riadenie útvarov Zboru národnej bezpečnosti zložky Štátnej bezpečnosti? Pôjde len o „obsahové“ riadenie, alebo aj o „riadenie“ správy budov či finančných náležitostí príslušníkov? Viaceré osoby budú v neistote aj v tom, či sa na ne zákon vzťahuje a ako bude interpretovaný.

Zákon nie je prvým právnym predpisom siahajúcim na dôchodky osôb, ktoré podľa neho „vykonávali službu“. Veľkej časti z nich boli už v minulosti rôznym spôsobom krátené ich dôchodkové nároky. Neusporiadanosť týchto zásahov nie je vinou dotknutých osôb. Pre veľkú časť z nich pôjde už prinajmenej o druhé zníženie dôchodku ako trestu za pôsobenie v určitých pozíciách (nie za konkrétnu činnosť). Pre všetkých obnoví obavy, že im bude opakovane siahnuté na dôchodky predstavujúce spravidla jediný príjem vo veku, keď už väčšina z nich nemôže riešiť svoju situáciu vlastnou prácou Tzv. osobné dôchodky boli zrušené už zákonom č. 110/1990 Zb.

S niektorými štátnymi vyznamenaniami boli do roku 1989 spojené jednorazové platby, ale nie trvalé príjmy. Aj nositeľovi štátneho vyznamenania mohol byť priznaný tzv. osobný dôchodok, o ktorý však prišiel už v roku 1990.

9. S právnou neistotou spôsobenou zákonom úzko súvisí nedostatočná súdna kontrola jeho uplatňovania. Ľudské práva, teda i právo na súdnu a inú právnu ochranu majú byť reálne, a nie len slávnostne deklarované. Zo známych rozhodnutí ESLP vo veciach Kadubec a Lauko (Case of Kadubec v Slovakia 5/1998/908/1120); Case of Lauko v Slovakia 5/1998/907/19119) vyplýva, že „Právo na prístup k súdu sa môže porušiť vo fáze tvorby práva...“¹ a Ústavný súd už v staršom rozhodnutí II.ÚS.14/2001 uviedol, že „Zmyslom práva na súdnu ochranu je umožniť každému reálny prístup k súdu...“ Napriek výrazu „každému“ nemôže zákonodarcu zohľadniť pri stanovovaní podmienok a cesty k súdu individuálnu situáciu každého adresáta relevantnej časti právneho poriadku. Mal by však zohľadniť, kto je obvyklým adresátom relevantnej časti právneho poriadku a v akej typickej situácii sa nachádza. Posúdenie reálnosti práva na súdnu ochranu v prípade zákona znamená zohľadnenie toho, kto sú osoby, na ktoré sa vzťahuje, a ich situácie v spojení s úpravou zákona. Ide o ľudí vyššieho, spravidla veľmi vysokého veku, nedisponujúcich väčšími finančnými prostriedkami. Zákon výslovne vylučuje priamy súdny prieskum ich zaradenia do evidencie (čl. I bod 2 zákona v časti §27c ods. 7 zákona o pamäti národa) a umožňuje len súdny prieskum na jeho základe vydaného potvrdenia o období služby. Tento prieskum však pripúšťa len v rámci následného konania o preskúmaní zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy, kde sa bude posudzovať aj zákonnosť potvrdená o období služby, z ktorého rozhodnutie alebo opatrenie vychádzalo. Takáto „cesta práva“ je vzhľadom na objektívnu situáciu dotknutých osôb príliš zdĺhavá a nákladná. Navyiac v situácii, keď podanie návrhu na súd nemá odkladný účinok, sa vzhľadom na vek mnohých dotknutých osôb znižuje samotný zmysel takého postupu.

Vzhľadom na synergetické pôsobenie uvedených faktorov zákon neposkytuje reálnu možnosť súdnej kontroly svojho uplatňovania, hoci pôjde o zásahy do práva na primerané zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 ústavy a jeho niektoré ustanovenia sú teda v rozpore s čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy ako i čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

10. Zákon neobstojí v teste proporcionality, ktorému ho podrobilo Slovenské národné stredisko pre ľudské práva. Navrhovatelia v zásade preberajú test proporcionality zo stanoviska Slovenského národného strediska pre ľudské práva (príloha č. 3).

„Právny stav

Skupina poslancov predložila dňa 16. apríla 2021 Národnej rade Slovenskej republiky návrh zákona o odobratí nezaslúžených benefitov predstaviteľom komunistického režimu (tlač 516) (ďalej ako „návrh zákona“). Návrhom zákona sa mení a dopĺňa zákon č. 553/2002 Z. z. o sprístupnení dokumentov o činnosti bezpečnostných zložiek štátu 1939 – 1989 a o založení ústavu pamäti národa a o doplnení niektorých zákonov (zákon o pamäti národa) (ďalej ako „zákon o pamäti národa“), zákon č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov a zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení.

V dôvodovej správe skupina poslancov uvádza, že účelom tohto zákona je nastolenie základnej spoločenskej spravodlivosti. Podľa ich tvrdenia je dôchodkové zabezpečenie bývalých vrcholových predstaviteľov komunistickej moci a ich aparátu v bezpečnostných zložkách aj v súčasnosti vysoko nadpriemerné, zatiaľ čo dôchodkové zabezpečenie osôb, ktorých komunistická moc a jej bezpečnostné zložky prenasledovali a obmedzovali na ich

¹ Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka 2012, s. 718 – 719.

právach a slobodách, je podpriemerná až nízka. Ďalej uvádzajú, že uvedené dôchodkové zabezpečenie je nadpriemerné aj v porovnaní s dôchodkovými dávkami bežných občanov Slovenskej republiky, t. j. v porovnaní s priemernými dôchodkami v Slovenskej republike.

Navrhovaná právna úprava v kontexte súladu s ľudskými právami

Všeobecný princíp rovnosti zakotvuje Ústava Slovenskej republiky (ďalej ako „Ústava SR“) v čl. 12. ods. 1 a normatív zákazu diskriminácie je zakotvený v čl. 12 ods. 2. Ustanovenie čl. 12 ods. 2 Ústavy SR má všeobecný, deklaratívny charakter a nie charakter základného ľudského práva a slobody. Jeho použitia je možné sa dovolávať len v spojitosti s ochranou konkrétnych základných práv a slobôd uvedených v Ústave SR. Nakoľko Ústava SR v uvedenom článku upravuje zákaz diskriminácie pri používaní základných práv a slobôd, ktoré sú obsiahnuté v jej druhej hlave, v posudzovanom prípade je možné konštatovať, že zákaz diskriminácie sa vzťahuje aj na využívanie základného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe ako aj pri strate živiteľa podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy SR.²

Záväzné vnútroštátne a medzinárodné pramene práva vymedzujú ľudské práva, ktoré má zákonodarca pri svojej normatívnej činnosti povinnosť rešpektovať, a teda zaistiť súlad právnej úpravy s obsahom týchto ľudských práv. Zákonodarca je povinný prijímať také zákony, ktoré zásadne nikoho nediskriminujú pri uplatňovaní základných práv. Treba však dodať, že nie každý rozdiel, ktorý sa vyskytne v zákonoch, musí byť v rozpore s čl. 12 ods. 2 Ústavy SR, pretože v určitých situáciách sa na prvý pohľad diskriminujúca úprava zvýhodňujúca určitú skupinu osôb používa na odstránenie alebo zmiernenie faktickej nerovnosti. Zákonodarca však musí zvážiť dôvod takéhoto zvýhodnenia a jeho cieľ, pričom medzi týmto cieľom a v zákone zakotveným zvýhodnením musí byť vzťah primeranosti – proporcionality.³

Ústavný súd SR sa vo svojej judikatúre priklonil k rozhodovacej praxi Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej ako „ESLP“), v ktorej sa postupom času ustálil test slúžiaci posudzovaniu zákazu diskriminácie podľa čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Test nachádza odpovede na nasledovné otázky:

1. došlo k vyčleneniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny hlavne vo väzbe alebo v spojitosti s výkonom základných práv a slobôd,
2. a to na základe kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedlňiteľného dôvodu,
3. pričom vyčlenenie je na príťaž jednotlivcovi alebo skupine a
4. uvedené vyčlenenie nemožno ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah.⁴

Prvým kritériom je identifikácia komparátora, t. j. osoby alebo skupiny osôb, ktoré sú v porovnateľnej situácii vo vzťahu k dotknutej osobe či skupine osôb. Z pohľadu navrhovanej právnej úpravy sú poberatelia dôchodkov v kontexte započítania obdobia služby rozdelení na dve skupiny. Prvú skupinu predstavujú poberatelia dôchodku, ktorí nevykonávali službu podľa

² Čl. 39 ods. 1

Občania majú právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate živiteľa.

³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 21/2000 zo dňa 15. novembra 2000.

⁴ Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019

navrhovaného § 27a ods. 1 zákona o pamäti národa. Druhú skupinu predstavujú poberatelia dôchodku, ktorí vykonávali službu podľa navrhovaného § 27a ods. 1 zákona o pamäti národa, a teda v zmysle návrhu zákona im má byť krátený dôchodok o obdobie služby, ktoré je vymedzené v navrhovanom § 27b zákona o pamäti národa.

Podľa dôvodovej správy je zrejmy legitímny cieľ, ktorý sleduje predložený návrh zákona, a to vyrovnanie sa s krivdami páchanými v totalitnom režime, ktorý na území Slovenskej republiky panoval pred rokom 1989. Uvedené vyrovnanie sa s totalitným režimom ma spočívať v odňatí neprimeraných benefitov, ktoré získali funkcionári minulého režimu v oblasti sociálneho zabezpečenia. V zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej ako „ESLP“), medzi použitými prostriedkami a cieľom, ktorý je možné dosiahnuť pomocou akýchkoľvek opatrení prijatých štátom, musí existovať primeraný vzťah proporcionality. Musí teda vychádzať z náležite zistenej reality a nemôže presahovať medze primeranosti.⁵

Z judikatúry ESLP je rovnako možné vyvodiť, že zákonodarca v zmysle zásady nevyhnutnosti by v rámci prijímania takýchto úprav mal postihovať len také osoby, ktoré z titulu funkcie požívali neoprávnené, politicky motivované výhody, avšak mal by sa vyhnúť uplatňovaniu kolektívnej viny.⁶ V zmysle návrhu zákona sa má skúmať len existencia sporného obdobia služby, nie však skutočnosť, či dotknutí zamestnanci naozaj aktívne presadzovali totalitný režim alebo či z tohto zamestnania požívali neoprávnené výhody. Osobitne navrhované znenie § 27a ods. 1 písm. f) zákona o pamäti národa národa nedopadá len na vrcholové funkcie totalitného režimu (členov Ústredného výboru komunistickej strany Československa a Slovenska), ale aj na všetkých jeho zamestnancov. Uvedené ustanovenie môže teda postihnúť aj administratívny personál, pričom nie je žiadnym spôsobom preukázané požívanie neoprávnených benefitov na strane príjmov takýchto zamestnancov z titulu ich zamestnania. Na druhej strane zákon sa nevzťahuje na iné osoby, ktoré naopak mohli mať podiel na protiprávnosti komunistického režimu, ako napríklad sudcovia či prokurátori, ktorí aktívne presadzovali totalitný režim.

Z pohľadu druhého kritéria, chráneného dôvodu diskriminácie, návrh zákona znevýhodňuje skupinu osôb z dôvodu ich zamestnania v čase komunistického režimu (rozhodné obdobie). Uvedený dôvod možno subsumovať pod chránený dôvod iného postavenia. Z rozhodovacej činnosti ESLP možno vidieť jeho extenzívny prístup k interpretácii pojmu „iné postavenie“, kedy v rámci svojej rozhodovacej činnosti skutočnosť či niekto pracoval alebo nepracoval v bezpečnostných službách pred rokom 1989, subsumoval pod diskriminačný dôvod „iné postavenie“.⁷

Tretím kritériom testu proporcionality je posúdenie vzniku ujmy, a teda či je jednotlivcovi alebo skupine osôb posudzovaný návrh na príťaž. Prihliadnuc na legitímny cieľ, ktorý návrh zákona sleduje, je potrebné uviesť, že rozhodovacia činnosť ESLP sa v tomto smere ustálila, že toto samo o sebe nestačí. V rámci svojej rozhodovacej činnosti ESLP uznal oprávnenie štátu vyrovnať sa s komunistickou minulosťou a znížiť bývalým vrcholovým predstaviteľom komunistického režimu dôchodkové dávky, a to aj v situácií, keď k jej prijatiu došlo až v dlhšom časovom období po páde komunistického režimu (napr. po takmer dvoch

⁵ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Cichopek proti Poľsku zo dňa 14. mája 2013

⁶ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Lessing a Reichelt proti Nemecku zo dňa 16. decembra 2012

⁷ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Chroust proti Českej republike – zo dňa 20. novembra 2006

desaťročiach). Treba však dodať, že takáto právna úprava musí byť primeraná vo vzťahu k právu na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a nemôže odňať podstatu tohto práva. ESĽP v rámci svojej rozhodovacej činnosti v zásade akceptoval ako primerané také právne úpravy, ktoré krátili starobné dôchodky na úroveň priemerných dôchodkov v štáte, napríklad za obdobie služby pre protiprávny režim znížili koeficient výpočtu, avšak na toto obdobie stále prihliadali. Právne úpravy sa zároveň vzťahovali len na samotných funkcionárov a nie na ich rodinných príslušníkov.⁸

Navrhovaná právna úprava sa od týchto právnych úprav odchyľuje, nakoľko neupravuje len napríklad zníženie koeficientu výpočtu, či iný spôsob prepočítavania za obdobie služby pre totalitný režim, ale pre výpočet sumy starobného dôchodku na toto obdobie vôbec neprihliada. Na základe uvedeného môže byť navrhovaná právna úprava rozporná s Ústavou SR alebo medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Štvrtým bodom testu diskriminácie je posúdenie, či nie je možné vyčlenenie jednotlivca alebo skupiny ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (legitímny cieľ), alebo ide o neprimeraný zásah. Zákonodarca môže jednej skupine osôb priznať viac práv, prípadne uložiť viac povinností v porovnaní s inou skupinou osôb, avšak len v prípade, že je to odôvodnené verejnými hodnotami a zákonodarca pri ustanovení práv a povinností nepostupoval so zjavnou svojvôľou.

Pri navrhovanej právnej úprave je potrebné sledovať legitímny cieľ. Treba však dodať, že prostriedky na dosiahnutie tohto cieľa nemôžu presahovať medze primeranosti a nevyhnutnosti. Ako je vyššie uvedené, navrhovaná právna úprava na rozdiel od právnych úprav iných štátov vôbec neprihliada na obdobie služby pre totalitný režim. Uvedená právna úprava však v zmysle navrhovaného ustanovenia § 60 ods. 9 prvá veta zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení do obdobia služby nezarátava ani náhradnú dobu. Pritom mohlo ísť o obdobie starostlivosti o dieťa vo veku do troch rokov alebo o dlhodobu ťažko zdravotne postihnuté maloleté dieťa, dobu, po ktorú mal občan nárok na nemocenské, peňažnú pomoc v materstve a podporu pri ošetrovaní člena rodiny, dobu, po ktorú sa mužovi z dôvodu starostlivosti o dieťa poskytoval príspevok alebo peňažná pomoc, o dobu osobnej starostlivosti o blízku osobu, ktorá bola prevažne alebo úplne bezvládna a nebola umiestnená v ústave sociálnej starostlivosti alebo obdobnom zdravotníckom zariadení.⁹ Navrhovaná právna úprava teda spôsobí, že osobám sa na účely starobného dôchodku nebude zarátavať ani obdobie, kedy nevykonávali činnosť pre totalitný režim, ale starali sa o svoje deti a blízke osoby.

Prekročenie primeranosti v navrhovanej právnej úprave možno vidieť rovnako v tom, že sa dotýka aj vdovských a vdoveckých dôchodkov. Navrhovaná právna úprava tým, že vôbec neprihliada na obdobie služby určené týmto zákonom a neustanovuje ani minimálny vdovský a vdovecký dôchodok, pripúšťa situáciu kedy budú tieto dôchodky pozostalým úplne odňaté. Takýto postup je možné považovať za postup v rozpore s čl. 39 ods. 1 Ústavy SR, ktorý ustanovuje, že občania majú právo na primerané hmotné zabezpečenie pri strate živiteľa.

Záver

Akceptovateľným legitímnym cieľom, môže byť v podstate akýkoľvek široko poňatý

⁸ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Cichopek proti Poľsku zo dňa. mája 2013, Lessing a Reichelt proti Nemecku zo dňa 15. októbra 2012

⁹ § 9 ods. 1 zákona č 100/1998 Zb. o sociálnom zabezpečení

verejný záujem, avšak Stredisko má za to, že skupina poslancov žiadnym spôsobom nepreukázala verejný záujem prijatia predmetného návrhu zákona. Stredisko konštatuje, že v návrhu zákona a jeho dôvodovej správe absentuje podrobná analýza, na základe ktorej by bolo možné vyvodiť závery, či osoby, ktoré navrhovaná právna úprava postihuje, skutočne poberajú nadpriemerné príjmy z titulu výkonu politických funkcií a ich následné porovnanie s priemernými dôchodkami iných osôb v porovnateľnom veku. Predložený návrh zákona ani dôvodová správa nepredkladajú žiadne argumenty, prečo je práve v tomto období, po tak dlhom čase od pádu komunistického režimu potrebné prijať takúto úpravu, ktorá predstavuje výrazný zásah do práva na sociálne zabezpečenie starších osôb.

Nie je možné konštatovať, že navrhovaná právna úprava bude dopadať len na vrcholných predstaviteľov komunistického režimu, ktorí požívajú neprimerané benefity v zmysle navrhovanej právnej úpravy, ale môže sa dotknúť aj osôb, ktoré takéto benefity nepožívajú. Rovnako je možné konštatovať, že niektoré ustanovenia navrhovaného zákona prekračujú medze primeranosti a nevyhnutnosti.

Predložený návrh zákona neprešiel testom diskriminácie podľa EŠLP a niektoré ustanovenia návrhu zákona sú v rozpore s Ústavou SR a môžu viesť k porušeniu čl. 12 ods. 2 Ústavy SR v spojení s čl. 39 Ústavy SR.“

11. Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva, ktoré sú uvádzané v dôvodovej správe k návrhu zákona na jeho podporu, nepreukazujú jeho súlad s dohovorom a na ňom založenou judikatúrou EŠLP, lebo sa týkajú zahraničných právnych úprav, ktoré sa významne líšia od zákona a/alebo významne odlišných skutkových situácií. Je pravdou, že EŠLP nevylúčil možnosť zníženia dôchodkov predstaviteľov režimu pred roku 1989 a niektorých príslušníkov jeho bezpečnostných zložiek. V navrhovateľom vybraných rozhodnutiach však pracoval s odlišnými právnymi predpismi i skutkovými stavmi a naviac sformuloval niektoré princípy, ktorým zákon nevyhovuje. Pritom ide o rozhodnutia, ktoré sa v dôvodovej správe používajú na ospravedlnenie zákona.

Napríklad rozhodnutie Domalewski vs. Poland (34610/97) sa na rozdiel od zákona netýka zníženia „základnej“ penzie, ale odňatia vymedzeného príplatku za určitú službu (dobu služby).

V rozhodnutí Jankovič vs. Croatia (43440/98) sa vychádzalo z presných údajov o výške penzií v krajine. Pánovi Jankovičovi ako dôstojníkovi bývalej juhoslovanskej armády vo výslužbe ostala aj po citelnom znížení penzia prevyšujúca priemernú penziu, čo nebude situácia mnohých osôb, na ktoré sa vzťahuje zákon.

Na rozdiel od rozhodnutia Lessing and Reichelt vs. Germany (49646/10, 3365/11), ktoré pripustilo siahnuť na dodatkové penzijné schémy prístupné len vyšším funkcionárom bývalej Nemeckej demokratickej republiky, a nie na „základné“ dôchodky, sa zákon týka práve „základných“ dôchodkov, ktoré sa v minulosti vypočítavali a aj v súčasnosti sa vypočítavajú pre všetkých rovnakým spôsobom. Tzv. osobné dôchodky priznávané za bývalého režimu jednotlivcom, ale nie kategóriám osôb, boli zrušené už v roku 1990.

V súčasnosti sa odpracovaná doba a výška príjmu (v malej miere) pred roku 1989 zohľadňujú v tzv. prvom pilieri pre každého rovnakým spôsobom.

12. Ústavnosť zákona, konkrétne jeho súlad s čl. 1 ústavy, spochybňuje predvídateľná

absurdnosť dôsledkov jeho prípadného uplatnenia. Ak by ešte žil, tak by sa zákon vzťahoval aj na Alexandra Dubčeka, hoci zákon č. 432/2008 Z. z. o zásluhách Alexandra Dubčeka v čl. I § 1 stanovuje: „Alexander Dubček sa mimoriadne zaslúžil o demokraciu, o slobodu slovenského národa a o ľudské práva.“ A. Dubček bol mimoriadnou postavou slovenských dejín, ale práve jeho nezmyselné zaradenie medzi osoby postihnuté zákonom upozorňuje na nevhodnosť paušálneho zavrhnutia osôb podľa ich minulej príslušnosti k bezpečnostnému zboru alebo zastávanej straníckej či štátnej funkcie. A. Dubček pritom do roku 1989 vedome nepôsobil proti socialistickému zriadeniu, ale bol kritikom jeho určitej podoby, a takých bolo aj medzi osobami, na ktoré sa vzťahuje zákon, veľa. Zákon nerozlišuje medzi osnovateľom politických procesov z 50-tych rokov a prívržencov tzv. perestrojky zo záveru rokov 80-tych.

Zákon opomína skutočnosť, že nezanedbateľná časť osôb, na ktoré sa vzťahuje, nepoberala príjem (plat) z funkcií, na základe ktorých boli zaradené medzi proskribovaných, ktorí vykonávali „službu“. Ide o členov straníckych orgánov (ÚV KSČ, ÚV KSS) a zastupiteľských zborov. Preto sa aj ich dôchodok odvodzuje od ich iných zamestnaní, neraz v robotníckych profesiách. V tých časoch neboli poslanci z titulu svojho mandátu profesionálnymi politikmi, ale vykonávali svoje iné zamestnania. Tzv. „poslanecké diéty“ dostávali vo výške výrazne pod priemernou mzdou a sotva stačili na pokrytie nákladov súvisiacich s funkciou. Krátenie ich dôchodkov odvodzovaných od ich mzdy za prácu (zamestnanie) za roky výkonu neplatenej funkcie je absurdné.

Zákon sa týka aj osôb, ktoré boli za svoju účasť na obrodnom procese roku 1968 postihnutí v roku 1970 a boli do roku 1989 diskriminovaní. Našťastie sa väčšina z nich nedožila svojej opakovanej diskriminácie.

Jeho absurdná nespravodlivosť však najviac vynikne postihom administratívneho a pomocného personálu. Vzťahuje sa aj na upratovačku v budove ÚV KSS.

13. Aplikácia zákona spočíva v znižovaní už priznaných dôchodkov a priznávaní nových dôchodkov v zníženej výške v ňom určenej skupine osôb. Takýto postup predstavuje zásah do ich práv podľa ústavy a podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zvlášť do práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 v spojení s právnosťou štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy.

Dôchodok slúži na zabezpečovanie základných materiálnych životných potrieb, a teda jeho zníženie a ním spôsobené porušenie ľudských práv nemožno spätne napraviť budúcim rozhodnutím ústavného súdu o nesúlade zákona s ústavou a s medzinárodnými zmluvami prinajmenej z dvoch dôvodov: Dôchodcovia potrebujú tento svoj spravidla jediný príjem na priebežné uspokojovanie potrieb – na živobytie. Rozhodnutie ústavného súdu o nesúlade zákona s ústavou a s medzinárodnými zmluvami nepovedie k spätnému doplateniu súm, o ktoré boli krátené dôchodky, ale len k ich budúcemu vyplácaniu v pôvodnej výške. Preto len pozastavenie účinnosti zákona zabráni porušovaniu ľudských práv, ktoré bude neskôr už len čiastočne napravitel'né.