

Odlišné (konkurujúce) stanovisko sudcu Petra Straku

k odôvodneniu nálezu č. k. PL. ÚS 2/2022-119 z 20. decembra 2023

1. Meritórne s výrokom pléna ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 2/2022 súhlasím, ale k odôvodneniu by som si dovoľil napísať krátke „dovysvetlenie“, na ktoré sa zabudlo a ktoré je podľa môjho názoru pre problematiku vyrovnávania sa s minulosťou v slovenských podmienkach osobitne dôležité. Dáva totiž nielen tejto kauze, ale aj prípadnej budúcej obdobnej snahe zákonodarcu kľúčový kontext.

2. V prvom rade by som sa rád pozastavil pri koncepte hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, ktoré patria do tzv. druhej generácie ľudských práv. Dôvodom tohto označenia je na rozdiel od základných ľudských a politických práv ich rozmach po druhej svetovej vojne. Uvedené označenie môže zvädzať k tomu, že by mali mať nižšiu mieru ochrany, resp. citlivosť na ich ochranu by mala byť menej intenzívna. Opak je však pravdou a zaslúžia si ústavnoprávnu ochranu v plnom a neobmedzenom rozsahu. V tejto súvislosti odkazujem napríklad na závery emeritnej sudkyne Ústavného súdu Českej republiky a toho času sudkyne Európskeho súdu pre ľudské práva alebo na závery Spolkového najvyššieho súdu Švajčiarska, ktorý uviedol: „*Garancia základných ľudských potrieb, ako je jedlo, oblečenie a prístrešie, je podmienkou pre ľudskú existenciu a vývoj ako taký. Je zároveň nepostrádateľnou súčasťou ústavného demokratického zriadenia*“ (k tomu pozri viac BARTOŇ, M. a kol. Základní práva. Praha : Leges, 2016. 608 s., s. 470).

3. Na svete pravdepodobne neexistuje štát, ktorý by sa nemusel vyrovnávať s históriou, či už svojou, alebo iných štátov. Ide o politický výber *par excellence* (por. aj dissent sudcov M. Lálíka a P. Brňáka k nálezu sp. zn. PL. ÚS 7/2017), ktorý realizujú politici. Vyrovnávanie sa s minulosťou má však právne dôsledky. Mnohé základné kamene ústavného práva a teórie práva vznikli ako reakcia či predvoj historických udalostí, s ktorými si právo muselo poradiť – suverenita ľudu a štátu, teória o ústavodarnej moci, Radbruchova formula a mnohé ďalšie.

4. V tomto konaní bola úloha ústavného súdu našťastie subtilnejšia – posúdiť, či zákonodarca po viac ako 30 rokoch konal v súlade s ústavou, keď znížil vyplácané dôchodky osobám, ktoré vykonávali službu v prospech komunistického režimu. Ústavný súd jednomyselne prišiel k záveru, že národná rada pri prijímaní posudzovaného zákona nekonala v súlade s ústavou. S výrokom nálezu súhlasím, ale v konkurujúcom stanovisku by som si dovoľil dať do pozornosti tri skutočnosti, ktoré sú podľa môjho názoru dôležité v kontexte vyrovnávania sa so socialisticko-komunistickým režimom.

5. Prvou z nich je fenomén Nežnej revolúcie a takmer nenásilné odovzdanie a prevzatie štátnej moci z rúk komunistickej elity do rúk občianskej spoločnosti. V moderných dejinách je takýchto príkladov, kedy by diktatúra bez boja odovzdala svoju moc osobám, ktoré na ňu v tom čase nemali žiadny titul či mandát, veľmi málo. Stačí si situáciu s tranzíciou moci u nás porovnať s Ceaușescovým Rumunskom, občianskou vojnou v Juhoslávii alebo Sovietskym Ruskom. Príklad Česko-Slovenska je v tomto smere ojedinelý a hodný historického ocenenia.

Nepochybne aj táto skutočnosť mala vplyv na to, ako sa s bývalým režimom a jeho predstaviteľmi vyrovnalo ČSFR a neskôr Slovensko.

6. Po druhé, otázne pre mňa zostáva, z akého dôvodu sa parlament potrebuje vyrovnávať s históriou po viac ako 30 rokoch od udalostí Nežnej revolúcie. Lustračné a reštitučné zákony alebo zákon č. 125/1996 Z. z. boli prijaté bezprostredne po roku 1990 a po vzniku samostatného Slovenska. Navyše, zákon č. 283/2021 Z. z., ktorý bol predmetom prieskumu v tomto konaní, bol založený na kolektívnej vine, čím sa vzťahoval identicky na všetky osoby bez toho, aby orgány aplikácie práva museli posudzovať mieru angažovania sa konkrétnej osoby v prospech socialisticko-komunistického režimu. Ak mal zákonodarca potrebu korigovať nespravodlivosti bývalého režimu na základe kolektívnej viny, s históriou sa mal vyrovnávať skôr ako po 30 rokoch. Nič mu v tom nebránilo. Už názov reštitučných zákonov prijatých bezprostredne po zmene implikuje cieľ napraviť len niektoré krivdy (napr. zákon č. 403/1990 Zb. o zmiernení následkov niektorých majetkových krívd v znení neskorších predpisov), pretože náprava všetkých krívd je nemožná. O čo viac je náprava krívd na báze kolektívnej viny možná s odstupom tridsiatich rokov?

7. Čím dlhšie obdobie uplynie od konca režimu, s ktorým sa chce nový režim vysporiadať, tak: (i) tým sú tieto zásahy menej spoločensky dôležité a neúčelné; (ii) ak majú personálny dosah (tak ako preskúmaný zákon), týkajú sa menšieho počtu osôb, pričom (iii) dosahy sú pre tieto osoby drastickejšie a menej predvídateľné a napokon (iv) spôsobenú krivdu sa podarí nahradiť menej, teda ani osoby, ktoré majú benefitovať z právnej úpravy, tento benefit často ani nezískajú, resp. je pre nich po toľkých rokoch bezvýznamný (natíska sa dogma z prietahov v súdnom konaní – *justice delayed is justice denied*).

8. Uvedené však neznamená, že národ má mať historickú amnéziu. Práve naopak, z hľadiska práva úvaha vedie k tomu, že právne dôsledky prijatých právnych predpisov na základe kolektívnej viny a bez individualizácie sú ťaživejšie, menej spoločensky významné a podľa mňa sa mňajú efektu, pre ktorý boli prijaté – odsúdenie bývalého režimu a reštitúcia spravodlivosti.

9. Po 30 rokoch od historických udalostí by som od zákonodarcu očakával prijatie celkom odlišnej právnej úpravy. Ak zákonodarcovia po takom dlhom čase pristúpia k prijatiu obdobnej právnej úpravy, vo všeobecnosti platí, že sa snažia rehabilitovať, amnestovať alebo odpustiť predstaviteľom či kolaborantom bývalého režimu. Aktuálnym príkladom nech je v procese *Trump v. Anderson* (možnosť bývalého prezidenta kandidovať v amerických prezidentských voľbách v niektorých štátoch podľa 14. dodatku) spomínaný zákon Kongresu z roku 1872. Ním sa udelila generálna amnestia viac ako 150 000 vojakom amerického juhu po občianskej vojne a väčšina sankcií, ktoré zaviedol 14. dodatok, bola zrušená (s výnimkou vysokých politických a súdnych predstaviteľov juhu).

10. Z ústavnoprávneho hľadiska by som ako najvhodnejšie riešenie problému nízkych dôchodkov osôb, ktoré trpeli pod režimom pred roka 1990 (preambula k zákonu č. 283/2021 Z. z.), považoval plošné zvýšenie dôchodkov či iných dávok pre tieto osoby minimálne na úroveň tých osôb, ktoré sa v prospech bývalého režimu akokoľvek angažovali. Teda nie

odňatie benefitov, ale zvýhodnenie osôb, ktoré boli perzekvované počas rokov 1948 – 1989, mi pripadá ako konformnejšie riešenie na vysporiadanie sa s minulosťou po 30 rokoch.

11. A po tretie, som kritický voči čierno-bielemu videniu sveta vrátane histórie a súčasnosti. Bez snahy bagatelizovať zlo spôsobené v rokoch 1948 – 1989 vieme naisto povedať, že súčasný režim nebude označený za nespravodlivý alebo amorálny? Nebude v budúcnosti iný parlament či predstaviteľ štátu prijímať právne predpisy odsudzujúce súčasný režim za mnohé krivdy? Osobné bankroty, daňové raje, nízke nominálne mzdy a dôchodky, zmenšujúci sa sociálny štát, drahé bývanie, bez drahého zdravotného poistenia obmedzená zdravotná starostlivosť, drahé lieky, kult úspechu, individualizmus, psychické problémy, závislosti, bezdomovci, zanedbávanie klímy a pretrvávajúci nedostatok empatie až nenávisť k rozmanitým menšinám... Nie sú aj toto hriechy súčasného režimu, ktorý buď niektorým osobám pomôcť nechce alebo nevie, resp. necháva ich napospas osudu? Nie zriedka sa pritom tvári, že je to vlastná vina dotknutých osôb, resp. že sa tieto osoby dostatočne nesnažili a za svoj osud si môžu sami. Aj súčasný režim spôsobuje „*straty na životoch, mučenie, utrpenie, bolesť, strach a nespravodlivosť, ktoré si vytrpeli statoční a čestní občania odmietajúci toto porušovanie základných ľudských práv a slobôd a ich blízki*“ (preambula k posudzovanému zákonu č. 283/2021 Z. z.) a zanecháva veľké škody v rodinách, spoločenstvách, regiónoch, národoch či ekosystémoch.

12. Myslím, že by sme sa nemali stavať k dobe neslobody vyslovene triumfalisticky. Možnosť rozvíjať sa v slobodnej spoločnosti nás zaväzuje spravovať veci tak, aby bol dar slobody zrejmý aj v praktických životoch a obzvlášť zraniteľných osôb. Nie je prekvapením, že tým myslím hlavne problémy sociálnej chudoby či sociálnej (ne)mobility. Ako odkazuje verejný ochranca práv, chudoba je následkom i príčinou porušovania ľudských práv. Práve pri efektívnejšom riešení týchto problémov by vec slobody vynikla.

II.

13. Niekoľkými poznámkami by som sa rád vyjadril aj k argumentačnej výstavbe nálezu. Ak je jednou z podstat vecí, ktorými sa reaguje na minulosť, *právna istota*, tá je v jej širšom význame očakávaná aj v metodike argumentácie ústavného súdu. To je mimoriadne dôležité pre rozhodovanie ústavného súdu v konaniach o súlade, a preto sa tým treba zaoberať a ustáliť pre ďalšiu rozhodovaciu činnosť. Ústavné testy sú dobrým vzorcom, ak sú do nich zadane správne premenné.

14. Podľa odôvodnenia nálezu je *cieľ* právnej úpravy neústavný, pretože, ak je cieľom zníženie nadpriemerných dôchodkov, tak ak by neboli dôchodky nadpriemerné – nebolo by cieľa právnej úpravy (bod 65), pričom parlament nemal dosť podkladov zistiť, či sú nadpriemerné (bod 66).

15. Napriek tomu, že žijeme v dobe vysokých (niekedy prehnaných) nárokov na justifikáciu aktov ďaleko za rámec súdnej moci, tak zvlášť parlament ako volený demokratický orgán nie je povinný pod hrozbou neústavnosti dopredu pripraviť detailné podklady pre prijatie zákona. Viem si predstaviť dôsledky, keď sa objektívne nepreukáže dôvodnosť, avšak nie nepreukázanie odôvodnenia právnej úpravy. Tu podľa môjho názoru už príliš siahame po suverenite parlamentu.

16. Domnievam sa, že v tomto zmysle nie je dobré pri východisku prieskumu normotvorby rozprávať o zákaze svojvôle. Lepšie nastavenie vidím v PL. ÚS 32/95, kde je uvedené, že parlament je slobodný, kým nie je protiústavný: *„Národná rada Slovenskej republiky je viazaná ústavou v rovnakej miere ako všetky ostatné štátne orgány Slovenskej republiky (čl. 2 ods. 2 ústavy). Pri uplatnení svojej zákonodarnej pôsobnosti môže prijať ľubovoľný zákon, pokiaľ takýmto zákonom neprekročí rámec daný ústavou.“*

17. Pri príležitosti tohto odlišného stanoviska si dovoľím ešte jednu poznámku smerom k sociálnym právam, ktoré bývajú označované aj ako „práva progresívne“, t. j. také, ktoré majú byť plne realizované v budúcnosti. Uvedené vnímanie je zakotvené napríklad aj v čl. 2 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, no slovenská ústava ide nad rámec tohto vnímania a žiada ich ochranu a plnú realizáciu okamžite „tu a teraz“. Aj keď odraz od spomínaného medzinárodného paktu v slovenskom ústavnom poriadku nebude možný, pozdáva sa mi označenie „progresívne právo“, čo v dnešnej spoločnosti je synonymom niečoho moderného a spoločensky žiadaného. Bol by som rád, keby v budúcnosti práve sociálne, kultúrne, ale aj práva garantujúce zdravé životné prostredie boli progresívne nielen v zmysle budúcich predstáv, ale aj v zmysle aktuálnosti v dnešnej dobe.

V Košiciach 20. decembra 2023

Peter Straka
sudca