



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

# NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 8/04-202

Ústavný súd Slovenskej republiky na verejnom zasadnutí konanom 18. októbra 2005 v pléne zloženom z predsedu Jána Mazáka a zo sudcov Jána Auxta, Juraja Babjaka, Eduarda Bárányu, Alexandra Bröstla, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Jána Lubyho, Lajosa Mészároša a Štefana Ogurčáka o návrhu vlády Slovenskej republiky na začatie konania o súlade § 8 ods. 8 zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 prvou vetou a ods. 2 v spojení s čl. 35 ods. 1 až 3, čl. 36, čl. 37 ods. 2, čl. 39 ods. 1 a 2, čl. 40 a s čl. 42 Ústavy Slovenskej republiky, za účasti Národnej rady Slovenskej republiky, takto

## **rozhodol:**

1. Ustanovenie § 8 ods. 8 zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 a s čl. 12 ods. 1 prvou vetou a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Vo zvyšnej časti návrhu na začatie konania nevyhovuje.

## **Odôvodnenie:**

### **I.**

#### **Návrh na začatie konania, vyjadrenie, stanoviská a výsledky pojednávania**

1. Vláda Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľka“ alebo „vláda“) podala Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) návrh na začatie konania o súlade § 8 ods. 8 zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) - ďalej len „antidiskriminačný zákon“ alebo „napadnuté ustanovenie“ s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 prvou vetou a ods. 2 v spojení s čl. 35 ods. 1 až 3, čl. 36, čl. 37 ods. 2, čl. 39 ods. 1 a 2, čl. 40 a s čl. 42 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

Plénum ústavného súdu návrh na začatie konania podľa § 25 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) prijalo na ďalšie konanie a súčasne nevyhovelo návrhu na dočasné pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia.

2. Návrh na začatie konania obsahoval tieto podstatné tvrdenia a dôvody:

*«Podľa článku 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo. Ustanovenie § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona znie: Na zabezpečenie rovnosti príležitostí v praxi a dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania možno prijať osobitné vyrovnávacie opatrenia na zabránenie znevýhodneniu súvisiaceho s rasovým pôvodom, alebo etnickým pôvodom. (...)*

*Ustanovenie § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona porušuje princíp právnej istoty vo viacerých smeroch.*

*A) Zo znenia § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona nie je zrejmý účel osobitných vyrovnávacích opatrení a nie sú jasne definované ani podmienky, na základe ktorých môžu byť osobitné vyrovnávacie opatrenia prijaté. (...)*

*Prvou podmienkou prijatia týchto opatrení je, že majú sledovať „zabezpečenie rovnosti príležitostí v praxi“. Ustanovením podmienky na prijatie týchto opatrení a zároveň účelu „zabezpečiť rovnosť príležitostí v praxi“ implikuje § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona, že rovnosť príležitostí má dve roviny – teoretickú (ustanovenú zákonom) a praktickú (pri aplikácii, resp. používaní zákona). Vzhľadom na to, že antidiskriminačný zákon nedefinuje rovnosť príležitostí v praxi a teda nedefinuje ani, kedy je táto rovnosť porušená, môžeme konštatovať, že § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona ustanovuje možnosť v konkrétnej situácii na základe voľnej úvahy, bez akýchkoľvek zákonných kritérií a pre neznámeho adresáta (osobu, ktorá bude § 8 ods. 8 aplikovať, resp. používať) rozhodnúť o tom, že nie je zabezpečená rovnosť príležitostí v praxi a prijať opatrenia, ktorých obsah nie je zrejmý na to, aby táto „nerovnosť príležitostí v praxi“ bola odstránená, resp. „rovnosť príležitostí v praxi“ bola zabezpečená.*

*„Zabezpečenie dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania“ je druhou podmienkou na prijatie osobitných vyrovnávacích opatrení. Podľa § 3 ods. 1 antidiskriminačného zákona je každá fyzická osoba alebo právnická osoba povinná dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania v zákonom ustanovených oblastiach (oblasti podľa § 5 a 6 antidiskriminačného zákona). Túto povinnosť vyjadruje antidiskriminačný zákon explicitne a pre prípady jej nedodržania ustanovuje prostriedky právnej ochrany v § 9 až 11. Vychádzajúc z definície zásady rovnakého zaobchádzania (§ 2 ods. 1) antidiskriminačný zákon ustanovuje aj povinnosť prevencie (prijímať opatrenia na ochranu pred diskrimináciou). Ustanovenie § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona však mimo prostriedkov právnej ochrany umožňuje neznámemu adresátovi prijať opatrenia, ktorých obsah nie je zrejmý na to, aby bola zásada rovnakého zaobchádzania dodržiavaná, pričom*

*nie je zrejmé, či ide o prijímanie opatrení ak došlo k porušeniu predmetnej zásady alebo o preventívne opatrenia.*

*Cieľom antidiskriminačného zákona je, aby ak dôjde k porušeniu povinnosti dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania súd takéto porušenie vyriekol a uložil povinnosť nápravy (v rozsahu podľa § 9 ods. 2 a 3). Vysloviť porušenie zásady rovnakého zaobchádzania teda umožňuje antidiskriminačný zákon len súdu a v riadnom konaní, kde je porušenie tejto zásady predmetom dokazovania. § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona zveruje bez akýchkoľvek kritérií a neznámemu adresátovi oprávnenie prejedukovať alebo rozhodnúť, že by mohlo dôjsť alebo došlo k porušeniu zásady rovnakého zaobchádzania, čím zasahuje do právomoci súdu a do režimu, ktorý zákon predpokladá ako režim „nápravy a sankcií“ ak k porušeniu tejto zásady dôjde.*

*Zabezpečenie rovnosti príležitostí v praxi a dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania sú kumulatívnymi podmienkami na prijatie osobitných vyrovnávacích opatrení. Z vyššie uvedeného však vyplýva, že nie je jasné, kedy dôjde k naplneniu týchto podmienok a na základe akých kritérií a kto bude o „nerovnosti príležitostí v praxi“ a o „nedodržiavaní zásady rovnakého zaobchádzania“ rozhodovať. Potenciálni adresáti tejto normy budú teda rozhodovať bez jasných kritérií a teda aj nejednotne, keďže § 8 ods. 8 ponecháva rozhodnutie v tak závažnej veci, ako je možný zásah do základných práv a slobôd, čisto na ľubovôľu a úvahu osôb, aplikujúcich toto ustanovenie.*

*B) Adresát, resp. osoba, ktorá je oprávnená prijať osobitné vyrovnávacie opatrenia podľa § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona nie je zrejmý. (...)*

*Takéto určenie, resp. neurčenie osoby, ktorá je oprávnená prijať osobitné vyrovnávacie opatrenia je neprijateľné najmä z toho dôvodu, že môže ísť, a vo väčšine prípadov zrejme aj pôjde, o orgány verejnej moci – či už orgány územnej samosprávy alebo štátne orgány. Tieto môžu v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy konať len na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Nie je možné, aby oprávnenie orgánu verejnej moci prijímať opatrenia, navyše opatrenia v oblasti základných práv*

*a slobôd podľa druhej hlavy ústavy, bolo ustanovené bez toho, aby bola jasne určená príslušnosť – teda ktorý orgán a za akých podmienok môže osobitné vyrovnávacie opatrenia prijať.*

*C) Nie je zrejмый rozsah osobitných vyrovnávacích opatrení a teda ani ich obsah.*

*(...) V ustanovení § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona sa používa pojem „osobitné vyrovnávacie opatrenia“, ktorý však nie je ani v antidiskriminačnom zákone, ani v inom zákone definovaný – ide o pojem, ktorého obsah nie je známy. Z ustanovenia cieľa, ktorý majú tieto opatrenia dosiahnuť, je možné odvodiť, že má ísť o opatrenia, ktoré majú odstrániť znevýhodnenie súvisiace s rasovým pôvodom alebo etnickým pôvodom, pričom však naďalej zostáva nejasný obsah týchto opatrení.*

*Nejasnosť a chýbajúca definícia tohto pojmu, resp. chýbajúci aspoň demoštratívny výpočet či naznačenie obsahu a limitov týchto osobitných vyrovnávacích opatrení dostávajú osoby, ktoré budú tieto opatrenia prijímať do stavu právnej neistoty, keďže ani z výkladu pojmu nie je zrejмый, čo môže byť obsahom „osobitných vyrovnávacích opatrení“ a ako sa majú realizovať.*

*Nejasnosť, viacvýznamnosť a vágnosť pojmu „osobitné vyrovnávacie opatrenia“ teda vytvára stav interpretačnej neistoty, čo je v rozpore s princípom právnej istoty zakotveným v čl. 1 ods. 1 ústavy. Táto nejasnosť a vágnosť pojmu je o to závažnejšia, že oblasti, v ktorých by sa mali osobitné vyrovnávacie opatrenia prijímať, patria medzi oblasti základných práv a slobôd podľa druhej hlavy ústavy a z tohto dôvodu je nevyhnutné, aby bol jasne ustanovený obsah a rozsah, ako aj podmienky, za ktorých sa budú osobitné vyrovnávacie opatrenia prijímať, keďže ich prijatím môže dôjsť k obmedzeniu či modifikácii základných práv a slobôd iných osôb.*

*Osobami oprávnenými prijímať osobitné vyrovnávacie opatrenia podľa antidiskriminačného zákona budú aj orgány verejnej moci, čo v spojení s čl. 2 ods. 2 ústavy vyžaduje, aby tieto orgány konali len na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu*

*a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Vzhľadom na požiadavku čl. 2 ods. 2 je nevyhnutné, aby zákon jasne a jednoznačne, bez možnosti nejednotného a účelového výkladu, ustanovil podmienky, spôsob prijímania a obsah osobitných vyrovnávacích opatrení, ako aj osoby, ktoré sú oprávnené tieto opatrenia prijímať.*

*(...) Je zrejmé, že § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona ponecháva o. i. aj orgánom verejnej moci možnosť konať na základe vlastnej úvahy a z vlastného rozhodnutia, čo je v rozpore s princípom právnej istoty.*

*(...) Vágnosť a interpretačná nejasnosť predmetného ustanovenia umožňuje, aby v druhovo rovnakých prípadoch boli prijaté odlišné osobitné vyrovnávacie opatrenia, resp. aby v jednom prípade boli tieto opatrenia prijaté a v inom, druhovo rovnakom prípade nie.*

*(...) Keďže základným cieľom antidiskriminačného zákona je zamedziť tomu, aby o. i. rasový či etnický pôvod boli dôvodom na znevýhodňovanie či zvýhodňovanie osôb, nemajú osobitné vyrovnávacie opatrenia zmysel pre zabezpečenie univerzálnej rovnosti.*

*Cieľ vyrovnávacích opatrení, tak ako ho implikuje § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona, sa dá vysvetliť aj tým spôsobom, že existujú určité objektívne znevýhodnenia súvisiace s rasovým či etnickým pôvodom, ktoré automaticky diskvalifikujú osoby určitej rasy či etnika pri prístupe k jednotlivým právam či pri ich realizácii, a osobitné vyrovnávacie opatrenia majú slúžiť na to, aby mohli vôbec svoje práva v zákonom ustanovených oblastiach realizovať. Ak by sme však prijali tento cieľ predmetného ustanovenia, potom sa dostávame do rozporu s čl. 12 ods. 1 prvá veta ústavy, ktorá hovorí, že „Ludia sú si rovní v dôstojnosti i v právach.“. Takýto cieľ osobitných vyrovnávacích opatrení by zároveň implikoval, že osoby určitej rasy alebo etnika, o ktorých tak rozhodne neznámy adresát na základe nejasných a vágnych podmienok, sú „menejcenné“, resp. nie sú rovné osobám inej rasy či etnika. Všeobecný princíp rovnosti však vyjadruje rovnosť všetkých ľudí v dôstojnosti a právach bez ohľadu na ich príslušnosť k rase alebo etnickej skupine. (...)*

*V zmysle čl. 12 ods. 3 má každý právo rozhodovať o svojej národnosti a ovplyvňovanie tohto rozhodovania sa zakazuje. (...) Ak sa teda prijímajú osobitné vyrovnávacie opatrenia pre osoby určitej etnickej príslušnosti, nie je možné vylúčiť z týchto opatrení nikoho, kto sa k danej etnickej príslušnosti prihlási. Inými slovami by išlo o osobitné vyrovnávacie opatrenia, ktoré by sa vzťahovali na všetkých, pretože nie je možné zakázať komukoľvek, aby sa hlásil k určitej etnickej skupine, resp. etnickej príslušnosti.*

*(...) Zákonodarca teda na základe nedefinovaného kritéria a teda nejasného určenia ustanovil okruh osôb, v prospech ktorých je možné prijať osobitné vyrovnávacie opatrenia a ktoré z dôvodov príslušnosti k rase, resp. rasového pôvodu alebo z dôvodov príslušnosti k etnickej skupine, resp. etnického pôvodu budú oprávnené tieto opatrenia využívať, resp. uplatňovať si práva a zvyhodnenia z nich vyplývajúce.»*

#### *E) Nejasnosť a nezrozumiteľnosť napadnutého ustanovenia*

*«Ustanovenie § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona (...) je nezrozumiteľné a nejasné. Formulácia tohto ustanovenia vytvára stav, ktorý umožňuje jeho rôznorodý a účelový výklad, čím sa zakladá stav právnej neistoty. Navyše táto interpretačná nejasnosť a právna neistota bude pôsobiť v tak citlivej a zásadnej oblasti, akou bezpochyby sú základné práva a slobody, čo len zvyšuje nevyhnutnosť jasnej a zrozumiteľnej úpravy, bez možnosti rôznorodého a účelového výkladu. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhovateľ zastáva názor, že ani na základe všeobecného interpretačného pravidla, t. j. čl. 152 ods. 4 ústavy, nie je v danom prípade možné vytvoriť stav právnej istoty u adresátov citovanej právnej normy o správaní, ktorým naplnia, resp. neporušia jej obsah. § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona je preto podľa názoru navrhovateľa v rozpore s článkom 1 ods. 1 ústavy.*

*Namietaný nesúlad § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona s čl. 12 ods. 1 prvá veta a ods. 2 ústavy v spojení s čl. 35 ods. 1 až 3, čl. 36, čl. 37 ods. 2, čl. 39 ods. 1 a 2, čl. 40 a čl. 42 ústavy. (...)*

*Ustanovenie § 8 ods. 8 inými slovami hovorí, že na to, aby sa zaobchádzalo s osobami určitej rasy alebo etnika rovnako ako s inými, je v určitých (antidiskriminačným zákonom nedefinovaných situáciách) možné prijať osobitné vyrovnávacie opatrenia. Uvedené ustanovenie teda implikuje, že osoby určitej rasy alebo etnika sú v určitých prípadoch a za splnenia určitých podmienok (ktoré však zákon nedefinuje) z objektívnych príčin diskvalifikované a bez vyrovnávacích opatrení nemajú, resp. by nemali možnosť prístupu k svojim právam a ich realizácii – v tomto prípade aj základným právam uvedeným nižšie. Ustanovenie § 8 odsek 8 teda ide proti zásade rovnosti ľudí v dôstojnosti a v právach, keďže hovorí, že táto rovnosť bude dosiahnutá len prijatím osobitných vyrovnávacích opatrení.*

*Osobitné vyrovnávacie opatrenia teda môžeme považovať za určité osobitné právo, ktorého adresátom nie sú konkrétne osoby s konkrétnym znevýhodnením v konkrétnej situácii, ale určité rasové alebo etnické skupiny bez ohľadu na to, či ich jednotliví príslušníci alebo osoby, ktoré napĺňajú kritérium danej rasy či etnicity, sú skutočne znevýhodnení. (...) Vzhľadom na vyššie namietanú vágnosť a nejasnosť ustanovenia § 8 ods. 8 sa otvárajú možnosti na akékoľvek zvýhodnenie, či už ide o systém kvót alebo iné automatické zvýhodňovanie.*

*Článok 12 ods. 1 ustanovuje zásadu rovnosti ľudí v dôstojnosti a v právach – teda priznáva rovnaké práva všetkým ľudským bytostiam.*

*Článok 12 ods. 2 ústavy zabezpečuje univerzálnosť rovnosť v základných právach a slobodách všetkých, a to bez ohľadu na odlišnosti spočívajúce v ich osobe a postavení. Odlišnosti, ktoré ústava vo vzťahu k zachovaniu rovnosti v základných právach a slobodách akceptuje, sa týkajú pohlavia, farby pleti, jazyka, viery a náboženstva, politického či iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, majetku, rodu alebo iného postavenia, ktoré je potrebné v konkrétnom prípade rešpektovať v snahe neporušiť princíp univerzálnosti rovnosti. Jednotlivé skutočnosti, ktoré môžu byť dôvodom prirodzenej nerovnosti ľudí sú preto upravené v ústave príkladmo*

*a dávajú priestor na to, aby nikto nemohol byť z týchto dôvodov poškodzovaný, zvýhodňovaný alebo znevýhodňovaný. (...)*

*Z ustanovení § 5 ods. 2 a § 6 ods. 2 antidiskriminačného zákona vyplýva, že zásada rovnakého zaobchádzania sa uplatňuje len v spojení s právami ustanovenými osobitnými zákonmi, ktoré upravujú spoločenské vzťahy v oblastiach vecnej pôsobnosti antidiskriminačného zákona.*

*Z dikcie § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona vyplýva, že sa vzťahuje na všetky oblasti, ktoré sú vo vecnej pôsobnosti antidiskriminačného zákona – teda vo všetkých týchto oblastiach je možné prijímať osobitné vyrovnávacie opatrenia.*

*(...) Vzhľadom na to, že ustanovenie § 8 ods. 8 sa vzťahuje na všetky oblasti vecnej pôsobnosti antidiskriminačného zákona, podľa § 5 a 6 antidiskriminačného zákona je potrebné preukázať, že tieto ustanovenia sa vzťahujú aj na práva, ktoré patria medzi základné práva a slobody podľa druhej hlavy ústavy.*

*Všetkých základných práv a slobôd, ktorých sa antidiskriminačný zákon dotýka je možné domáhať sa v zmysle čl. 51 ods. 1 ústavy v medziach zákonov, ktoré vykonávajú predmetné články ústavy, zakotvujúce jednotlivé základné práva a slobody. Uvádzame teda, ktorých základných práv a slobôd sa antidiskriminačný zákon dotýka, v ktorých osobitných zákonoch sú predmetné vzťahy upravené a teda v ktorých oblastiach základných práv a slobôd je možné vzhľadom na § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona prijímať osobitné vyrovnávacie opatrenia. (...)*

*Z vyššie uvedeného je teda zrejmé, že antidiskriminačný zákon sa dotýka viacerých základných práv a slobôd podľa druhej hlavy ústavy. Základné práva a slobody sa podľa čl. 12 ods. 2 ústavy zaručujú všetkým, bez ohľadu na o. i. aj rasu alebo príslušnosť k etnickej skupine. Nikoho teda nie je možné v súvislosti s prístupom a realizáciou základných práv a slobôd poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať z dôvodu rasy alebo etnickej príslušnosti. Čl. 12 ods. 2 ústavy teda zakazuje z dôvodov tam uvedených*

*nielen negatívnu diskrimináciu (znevýhodňovanie a poškodzovanie), ale aj tzv. „pozitívnu“ diskrimináciu (zvýhodňovanie). (...)*

*Ak je v právnom predpise zakotvené odlišné zaobchádzanie s odlišnými jednotlivcami, musí existovať legitímny dôvod pre takúto diferenciáciu. Odlišnosť spočívajúca v rasovom pôvode alebo etnickom pôvode však nie je legitímnym dôvodom na preferenčné zaobchádzanie. Je totiž dôvodom, ktorý ústava výslovne zakazuje. Preferenčné zaobchádzanie a priori posilňuje bežné stereotypy, že určité skupiny nie sú schopné dosiahnuť úspech, resp. využívať svoje práva bez osobitnej ochrany, osobitného zvýhodnenia založeného na charakteristike, ktorá nemá žiadnu súvislosť s osobnou hodnotou každej ľudskej bytosti. Tzv. „pozitívna“ diskriminácia vysiela signál o podradenosti určitej skupiny, ktorá by sa za rovnakých šancí „nevedela presadiť“. Osobitné vyrovnávacie opatrenia ponížujú ľudskú dôstojnosť a jedinečnosť všetkých, na ktorých sa vzťahujú. Sú nespravodlivé v princípe aj v praxi, pretože rozdeľujú spoločnosť a vytvárajú kasty. (...)*

*Zastávame názor, že rovnaká situácia nastáva aj pokiaľ ide o základné práva, ktorých sa dotýka antidiskriminačný zákon. Ustanovenie § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona zvýhodňuje pri prístupe k vyššie uvedeným základným právam z dôvodu rasového pôvodu a etnického pôvodu a tým obmedzuje, resp. dotýka sa práv iných občanov len z dôvodu zlepšenia postavenia príslušníkov určitej rasy alebo etnickej skupiny. Na základe vyššie uvedeného zastáva navrhovateľ názor, že § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona je v rozpore s čl. 12 ods. 2 ústavy v spojení s článkami ustanovujúcimi predmetné základné práva a slobody – teda čl. 35 ods. 1 až 3, čl. 36, čl. 37 ods. 2, čl. 39 ods. 1 a 2, čl. 40 a čl. 42.»*

3. Na základe uvedeného právneho stavu vláda navrhla, aby ústavný súd prijal tento nález:

*„Ustanovenie § 8 ods. 8 zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých*

*zákonov (antidiskriminačný zákon) nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 a s čl. 12 ods. 1 prvá veta a ods. 2 v spojení s čl. 35 ods. 1 až 3, čl. 36, čl. 37 ods. 2, čl. 39 ods. 1 a 2, čl. 40 a čl. 42 Ústavy Slovenskej republiky.“*

4. **Najvyšší súd Slovenskej republiky**, ktorý bol požiadaný o stanovisko v súlade s § 39 ods. 2 zákona o ústavnom súde k návrhu vlády, uviedol:

*«K návrhu Vlády Slovenskej republiky podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 8 ods. 8 zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou podávame toto stanovisko:*

*Zdôrazňujeme ustanovenie § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona, podľa ktorého „na zabezpečenie rovnosti príležitostí v praxi dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania možno prijať osobitne vyrovnávacie opatrenia na zabezpečenie znevýhodňovaniu súvisiaceho s rasovým pôvodom, alebo etnickým pôvodom“.*

*Jednou zo zásad právnych predpisov je jasné definovanie pojmov, aby ich bolo možné definovať ako pojmy jasné z hľadiska ich výkladu. To sa týka aj stanovenia podmienok, ktoré takisto musia byť definované zreteľne, bez možnosti rôzneho výkladu.*

*V danom prípade sa týka aj definovania pojmu „osobitné vyrovnávacie opatrenia“.*

*Antidiskriminačný zákon nedefinuje rovnosť príležitostí v praxi, čo v prípade ustanovenia § 8 ods. 8 zákona znamená, že toto ustanovenie umožňuje výklad na základe voľnej úvahy, a teda aj možnosť voľného výkladu v tom, že nie je zabezpečená rovnosť príležitostí v praxi.*

*Porušenie zásad každého zákona je vecou súdu, pokiaľ je k nemu podaný návrh, aby sa vysporiadal s výkladom konkrétneho zákona a aby v konečnom dôsledku určil, či došlo k porušeniu zákona, alebo nie, resp. v akom rozsahu. Záver súdu vždy závisí od rozsahu vykonaného dokazovania.*

*Preto je nevyhnutné, aby predovšetkým zákon jasne určil rozsah práv, oprávnení, ako aj záväzkov vo vzťahu k dotknutým subjektom a aby zákon bol určitý a adresný. Pokiaľ zákon anonymnému adresátovi dáva oprávnenie prejedikovať, či došlo k porušeniu zákona alebo nie, je to v rozpore so zákonom.*

*Anonymní adresáti podľa antidiskriminačného zákona, podľa právnej úpravy budú môcť rozhodovať bez jasných pravidiel a kritérií, čo už okrem uvedeného je v rozpore so základnými zásadami práv a slobôd. Takéto rozhodovanie, čo do obsahu, však podľa právnej úpravy nestanovuje, ani ktorý orgán bude vecne príslušný rozhodnúť, čo je takisto v rozpore aj so zásadami procesného konania.*

*Ustanovenie § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona vo svojom obsahu je nezrozumiteľné a nejasné, ktoré v konečnom dôsledku pripúšťa rôznorodý a účelový výklad.*

*Súhlasíme preto so stanoviskom navrhovateľa, že v danom prípade nie je možné vytvoriť stav právnej istoty u adresátov právnej normy o správaní, ktorým naplnia, resp. porušia jej obsah. § 8 antidiskriminačného zákona je v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, v rozsahu ako to uvádza vo svojom návrhu navrhovateľ, preto Najvyšší súd Slovenskej republiky navrhuje návrhu vyhovieť.»*

5. **Generálny prokurátor** Slovenskej republiky, ktorý bol požiadaný v súlade s § 39 ods. 2 zákona o ústavnom súde o stanovisko k návrhu vlády, sa v plnom rozsahu stotožnil s dôvodmi uvedenými v návrhu na začatie konania.

6. **Dôvodová správa** k napadnutému ustanoveniu, ktoré bolo výsledkom pozmeňovacieho návrhu zo spoločnej správy výborov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“), obsahuje len odkaz na to, že podľa čl. 5 aproximovanej Smernice Rady č. 2000/43/ES (ďalej len „smernica“) sa predpokladá prijatie takýchto (rozumej vyrovnávacích) opatrení. Táto dôvodová správa sa predložila až v národnej rade po tom, ako bol akceptovaný pozmeňovací návrh na doplnenie § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona.

7. Národná rada sa k návrhu vlády vyjadrila písomne a na verejnom ústnom pojednávaní zástupca národnej rady vychádzajúc z písomného stanoviska národnej rady uviedol tieto podstatné skutočnosti:

*„Národná rada pokladá za (...) dôležitú najmä tú časť návrhu, ktorá sa týka (...) nesúlady § 8 ods. 8 s čl. 1 ods. 1 ústavy. (...) v tom prípade národná rada pokladá tento problém za vec precedenčného významu. Podľa názoru národnej rady je otázka vymedzenia kritérií, na základe ktorých sa bude určovať istota alebo právna istota daná právnou úpravou nielen vo vzťahu k tomuto konaniu, ale vlastne ku každému konaniu, kde bude existovať príbuzná námietka nesúlady všeobecne záväzného právneho predpisu s Ústavou Slovenskej republiky z dôvodu nízkej miery právnej istoty vytvorenej tou-ktorou právnou úpravou.*

*Vláda Slovenskej republiky namieta alebo označuje za dôvod, pre ktorý § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona nie je v súlade s ústavou, vágnosť tejto úpravy. Vágnosť odôvodňuje (...) cez niekoľko prvkov, jeden z nich je postavenie subjektu alebo adresáta oprávnenia urobiť osobitné vyrovnávacie opatrenie (...). Národná rada vysvetlila, že sa nazdáva, že otázka subjektu nie je taká absolútne hmlistá, ako sa môže zdať len cez § 8 ods. 8, pretože v kontexte celej ústavnej úpravy je rad pravidiel, ktoré obmedzujú možnosť nakladania s § 8 ods. 8 zákona živelným spôsobom.*

*Národná rada sa nazdáva, že tie kroky, tie opatrenia, ktoré sa dajú v rámci splnomocnenia § 8 ods. 8 urobiť, sú v skutočnosti pomerne úzke opatrenia alebo opatrenia nie širokého počtu subjektov, pretože keď cez čl. 152 ods. 4 budeme nakladať s týmto ustanovením, zrejme cez čl. 120 by to mohla byť vláda, ktorá nariadením vydá nejaké opatrenia na zabezpečenie (...) rovnosti príležitostí v praxi, asi by to nemohlo byť ktorékoľvek ministerstvo, pretože (...) formulácia osobitné vyrovnávacie opatrenia by potrebovala splnomocnenie pre ministerstvá (...) postupným redukovaním sa môžeme dostať k tomu, že je veľmi málo subjektov, ktoré sa dajú presne určiť, ktoré by vôbec mohli mať právomoc urobiť alebo vydať akékoľvek osobitné vyrovnávacie opatrenie (...)*

*Druhá vec, ktorá sa týka vágnosti, to je problém vymedzenia pojmov, ktoré sú uvedené v § 8 ods. 8. Vláda namieta, že nie sú definované osobitné vyrovnávacie opatrenia (...) rovnosť príležitostí v praxi. (...) rovnako (...) nejasné alebo nie jednoznačné je aj znevýhodnenie súvisiace s rasovým pôvodom alebo etnickým pôvodom. (...) je otázne, kde je hranica etnického pôvodu a kde začína rasový pôvod alebo naopak. V konkrétnych pomeroch je rómska populácia daná alebo súvisí s rasovým pôvodom, alebo súvisí s etnickým pôvodom. Každopádne bez ohľadu na počet vecí, ktoré nie sú v § 8 ods. 8 vymedzené, hoci majú vyvolať nejaký právny účinok, Národná rada Slovenskej republiky trvá na tvrdení, že nie je možné, aby každý pojem, ktorý je obsiahnutý v zákone a v konkrétnom prípade, nie každý pojem obsiahnutý v antidiskriminačnom zákone bol zákonom presne definovaný. Keby sme volili tento spôsob tvorby práva, známa hypertrofia právnych noriem by musela len narásť (...) a bolo by to na úkor prehľadnosti (...) právneho poriadku. (...)*

*Pokiaľ ide o otázku tretiu (...) národná rada tvrdí, že účelový výklad je výklad, ktorý sa vzdiaľuje od účelu alebo teda svojou podstatou, svojou povahou na to slúži, aby sa vzdialil od obsahu a účelu právnej normy, ktorá je obsiahnutá v právnom predpise (...). Účelový výklad, ohrozenie účelovým výkladom nie je špecifický problém tejto právnej úpravy. Účelovým výkladom je možné deformovať absolútne každú právnu normu, jednu viac, jednu menej, ale každú právnu normu je možné účelovým výkladom poprieť alebo obmedziť. Národná rada tvrdí, že ak by sa kritérium účelového výkladu alebo možnosti výkladu účelovo označilo za prvok, ktorý predstavuje (...) porušenie čl. 1 ods. 1, potom by takáto situácia znamenala vážnejšie ohrozenie ústavnosti právneho poriadku než sama možnosť, ktorá je daná účelovosťou výkladu právnej normy. Inak povedané, každú právnu normu je možné vykladať účelovo, nemožno vylúčiť, že za istých okolností hrozba účelového výkladu, ktorá je daná konkrétnym znením právnej normy, je natoľko vysoká, že by sa mala označiť za ohrozenie právnej istoty, ale samo osebe účelovosť výkladu, možnosť účelového výkladu nie je porušením princípu právnej istoty (...). Podľa názoru národnej rady v tomto prípade ide o obvyklú hrozbu, že dôjde k účelovému výkladu ustanovenia § 8 ods. 8 (...).*

*Z hľadiska postoja Národnej rady Slovenskej republiky vláda v tomto prípade nepreukázala, v čom spočíva nadštandardná hrozba právnej neistoty. Vládne stanovisko sa zakladá na predstave o hrozbe, ktorá kedykoľvek môže nastať na základe tejto právnej úpravy. Národná rada Slovenskej republiky tvrdí, že to je pravda, skutočne môže dôjsť k takému uplatneniu § 8 ods. 8, ktoré nebude v súlade s ústavou, ale odkazuje zase na čl. 152 ods. 4, podľa ktorého z radu možností, ktoré sa dajú predstaviť v (...) konkrétnej veci, aj v tomto prípade, niektoré riešenia budú v súlade s ústavou, niektoré nebudú v súlade s ústavou (...).*

*Tých opatrení, ktoré cez § 8 ods. 8 bude možné urobiť tak, aby boli v súlade s ústavou, je oveľa menej než sa zdá, možno dokonca je to právna úprava, ktorá sa preukáže, že nie je uplatiteľná, pretože (...) opatrenia nebudú zrealizovateľné, ale národná rada tvrdí, že to samo osebe, teda obsolentnosť právnej úpravy, neznamená neústavnosť. (...)*

*Vo vzťahu k čl. 12 ods. 1 a ods. 2 sú dôležité dve záležitosti. Prvá (...) sa týka čl. 12 ods. 1 prvá veta. (...) Ustanovenia § 8 ods. 1 až 7 antidiskriminačného zákona predstavujú výnimky zo zásady rovnakého zaobchádzania a nie ustanovenia, ktorých aplikáciou sa má dosiahnuť rovnaké zaobchádzanie. Oproti tomu § 8 ods. 8 okrem toho, že je výnimkou zo zásady rovnakého zaobchádzania, v prvom rade ustanovuje možnosť prijať osobitné vyrovnávacie opatrenia, ktorých aplikáciou sa má dosiahnuť samotný cieľ zákona. Teda dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania a rovnosti práva. Podstatou tejto námietky (...) je námietka nesystematickosti začlenenia ods. 8 do § 8. § 8 ods. 1 až 7 upravuje jeden okruh spoločenských vzťahov, ods. 8 upravuje iný okruh spoločenských vzťahov. Národná rada tvrdí, že systém právnej úpravy, systematickosť alebo nesystematickosť zoradenia právnych noriem nie je vec, ktorá je v príčinnej súvislosti s čl. 12 ods. 1 prvá veta. Ak sa o tejto otázke malo uvažovať, tak sa o nej malo uvažovať z hľadiska princípov tvorby práva v súlade alebo v súvislosti s čl. 1 ods. 1 ústavy. To vláda nenavrholo. Vláda namieta nesúlad s čl. 12 ods. 1 prvá veta. Národná rada na toto odpovedá, že ide o námietku nesúladu, ktorá nie je v príčinnej súvislosti s úpravou, s účelom a obsahom úpravy čl. 12 ods. 1.*

*Pokiaľ ide o čl. 12 ods. 2, ten sa týka radu ustanovení, teda čl. 35, čl. 36, čl. 37, čl. 39, čl. 40 a čl. 42 Ústavy Slovenskej republiky. Jeho technickou stránkou je námietka zase na báze ohrozenia z toho istého titulu ako vo vzťahu k čl. 1 ods. 1, obsahovo ide potom o námietku, ktorá sa týka otázky pozitívnej diskriminácie a možnosti, ktoré dáva. Čl. 12 jednoznačne vylučuje akúkoľvek diskrimináciu pozitívnu aj negatívnu. Zjavne ústavný režim nie je tak jednoznačný, pretože ústava v čl. 38 má opatrenia, ktorých podstatou je pozitívna diskriminácia určitého okruhu osôb.*

*Zrejme podstatou ústavnej stránky tohto sporu je otázka, nakoľko okrem pozitívnej diskriminácie, ktorá je umožnená cez čl. 38, je alebo nie je akceptovateľná pozitívna diskriminácia aj v medziach iných ustanovení ústavy alebo platného právneho poriadku, teda samozrejme pod podmienkou, že tie konkrétne opatrenia pozitívnej diskriminácie budú v súlade so všetkými ďalšími ustanoveniami Ústavy Slovenskej republiky.“*

8. Na verejnom ústnom pojednávaní zástupca vlády zotrval na písomne predloženom odôvodnení návrhu.

9. Zástupca vlády k vystúpeniu zástupcu národnej rady na verejnom ústnom pojednávaní uviedol:

*„Otázka, že či sú subjekty alebo adresáti tej normy § 8 ods. 8 určené zrejme alebo nie (...) národná rada nemá celkom jasný názor, pretože na strane tri jej vyjadrenia sa môžeme dočítavať, že sa tento článok týka orgánov verejnej moci, ale aj subjektov súkromného práva (fyzickej osoby a právnickej osoby), o dva odseky neskôr sú to len orgány verejnej moci, ktoré sú viazané čl. 152 ods. 4, teda ústavne konformným výkladom, čiže (...) ani adresáti nie sú zrejmi nielen navrhovateľovi, možno ani odporcov. My sme (...) nenamietali v našom návrhu (...) ťažký praktický problém zisťovania rasového a etnického pôvodu, akonáhle vytvoríme možnosť zvýhodňovania na základe rasového alebo etnického pôvodu, tak sa samozrejme v praxi nevyhneme (...) verifikovať rasový a etnický pôvod (...).*

*(...) k základnej otázke, ktorá (...) je tiež určujúca pre posúdenie ústavnosti, a to či môže zákonodarca relatívne svojvoľne rozširovať prípady pozitívnej diskriminácie nad rámec čl. 38 ústavy (...) ústavodarca veľmi zrejme zakázal aj negatívnu aj pozitívnu diskrimináciu v čl. 12 a v čl. 38 pre osobitné prípady, pre osobitné kategórie v osobitnej situácii umožnil zvýhodnenie. (...) výkladom a contrario je zřejmé, že v iných prípadoch takéto zvýhodnenie ústavodarca neumožnil“.*

## II.

### **Základné východiská na rozhodovanie**

10. Podľa názoru vlády § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona, ktorý znie *„Na zabezpečenie rovnosti príležitostí v praxi a dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania možno prijať osobitné vyrovnávacie opatrenia na zabránenie znevýhodnenia súvisiaceho s rasovým pôvodom alebo etnickým pôvodom“*, nie je v súlade s označenými článkami ústavy, okrem iného aj s čl. 1 ods. 1 a s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy.

11. Všeobecný princíp rovnosti a nediskriminácie patrí k fundamentálnym prvkom medzinárodnoprávnej ochrany ľudských práv a základných slobôd. K jeho základom patrí čl. 7 Všeobecnej deklarácie ľudských práv, čl. 26 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach a napokon čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), ktorý obmedzuje zákaz diskriminácie na „užívanie práv a slobôd priznaných Dohovorom“. Dodatkový protokol č. 12 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd upravuje zákaz diskriminácie nielen vo vzťahu k právam a slobodám zaručeným dohovorom, ale ako samostatne uplatniteľné materiálne právo. V týchto dokumentoch nie je síce výslovne spomenutý princíp rovnosti, ale tento princíp je samozrejým východiskom, na ktorom je postavený zákaz diskriminácie.

12. V slovenských ústavných pomeroch sa zákaz diskriminácie upravil najprv v čl. 3 Listiny základných práv a slobôd, podľa ktorého základné práva a slobody sa zaručujú všetkým bez rozdielu pohlavia, rasy, farby pleti, jazyka, viery a náboženstva, politického

či iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, príslušnosti k národnostnej alebo etnickej menšine, majetku, rodu alebo iného postavenia.

Podľa čl. 12 ods. 1 prvej vety ústavy: Ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach.

Článok 12 ods. 2 ústavy rozšíril chápanie princípu rovnosti a zákazu diskriminácie tak, že ustanovil: „Základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, znevýhodňovať alebo znevýhodňovať.“

13. Základným cieľom čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy je ochrana osôb (právnických a fyzických) proti diskriminácii zo strany orgánov verejnej moci. Tento článok ústavy nemá priamy horizontálny účinok, čo znamená, že sa neuplatní vo vzťahoch medzi osobami súkromného práva.

14. Diskriminácia je vo všeobecnosti vymedzená ako každý spôsob zaobchádzania vrátane odmietnutia takého zaobchádzania s osobou, ktoré je pre túto osobu menej priaznivé než pre iné osoby so zreteľom na rasu, etnickú príslušnosť, sexuálnu orientáciu a iné ústavne ustanovené charakteristiky. Rozdielne zaobchádzanie môže ospravedlniť aj nevyhnutnosť prijať pozitívne opatrenia, ktoré by zabezpečili relatívne úplnú rovnosť v praxi s osobitným zreteľom na to, aby ľudia neboli znevýhodňovaní so zreteľom na nejakú charakteristiku, ktorá sa vzťahuje len na tieto osoby, napríklad rasu, etnickú príslušnosť, vierovyznanie, vek a podobne. Takéto opatrenia však musia byť nevyhnutné a proporcionálne a musia vychádzať z odôvodnených potrieb.

15. Vo všeobecnosti a v teoretickej rovine je princíp rovnosti vymedzený ako právo na to, aby sa v rovnakých prípadoch zaobchádzalo s osobami rovnako (formálny prístup) a v rozdielnych veciach sa toto zaobchádzanie odlišovalo (materiálny prístup). Východisko

pre materiálny prístup k rovnosti tvorí názor, podľa ktorého v nerovnakých prípadoch treba s osobami zaobchádzať tak, aby to vyjadrovalo ich odlišné postavenie. V týchto prípadoch je však potrebné uvážiť tri navzájom prekrývajúce sa prístupy. Najprv treba vziať do úvahy **výsledky, ktoré sa dosiahnu rovnakým alebo nerovnakým zaobchádzaním**, najmä z hľadiska výsledku, ktorý je nerovný z hľadiska rozdeľovania, prístupu k pracovným príležitostiam, spravodlivému prístupu ku vzdelávaniu, zaškoleniu, príprave, k tovarom alebo službám. Rovnosť vo výsledkoch v prerozdeľovaní je zameraná na to, aby sa prekonal nedostatočné zastúpenia znevýhodnených skupín v pracovných príležitostiach alebo zabezpečil ich spravodlivý podiel na sociálnych výhodách. To môže vyžadovať špeciálne prostriedky na prekonanie takýchto znevýhodnení.

**Rovnosť v príležitostiach** znamená, že skutočná rovnosť sa nemôže dosiahnuť, ak osoby chcú využiť príležitosť, avšak začínajú z rozdielnych podmienok a východísk. Preto rovnosť v príležitostiach sa musí prejavovať v tom, že sa vyrovnávajú podmienky, za ktorých sa osoby chcú presadiť v existujúcich príležitostiach. Vyrovnávanie takýchto podmienok vyžaduje škálu špeciálnych opatrení, ktoré sa obvykle označujú ako pozitívne opatrenia na kompenzovanie znevýhodnení alebo odstránenie osobnostných bariér alebo prekážok vytvorených životným prostredím, ktoré bránia participácii na príležitostiach.

Rovnosť vo výsledkoch a rovnosť v príležitostiach uznávajú **rozmanitosť a rôznorodosť**, ktoré vysvetľujú, ako existujúce rozdielnosti v spoločenskej realite vedú napriek rovnakému zaobchádzaniu k nerovnakým výsledkom, a zároveň objasňujú aj to, prečo osoby majú nerovnaké príležitosti najmä na pracovnom trhu. Realita zachycuje tieto predpoklady, a preto súčasne tlačí aj na to, aby sa volili asymetrické prístupy k diskriminácii, ktorých výsledkom je zahrnutie členov určitých skupín v dôsledku ich špecifických charakteristík do priestoru rovnosti vo výsledkoch a rovnosti v príležitostiach. Z týchto dôvodov by rozmanitosť mala byť zohľadňovaná a malo by byť s ňou náležite zaobchádzané. To však vyžaduje určitý druh pozitívneho zaobchádzania, ktoré zohľadní rozdiely v situácii, ale takýto druh zaobchádzania by nemal viesť k protiprávnym alebo inak negatívnym dôsledkom.

16. Vychádzajúc z modelu materiálneho chápania rovnosti treba povedať, že nie je dôležité, aké rozdiely medzi ľuďmi existujú, pretože ľudia majú rovnakú hodnotu, a preto zasluhujú rovnakú starostlivosť a rešpekt (čl. 12 ods. 1 ústavy). Vyplýva to zo všeobecných hodnôt ľudskej dôstojnosti, autonómnosti a rovnakej ceny každého individua, ktoré tvoria základ pre zákaz nespravodlivej diskriminácie ľudských bytostí bez ohľadu na ich postavenie v spoločnosti. Na druhej strane však vyrovnávanie nespravodlivej diskriminácie nesmie viesť za žiadnych okolností k tomu, aby sa zo zákazu nespravodlivej diskriminácie stal príkaz na diskrimináciu ostatných skupín ľudí, okrem tých, ktorí sú adresátmi a požívateľmi opatrení odstraňujúcich isté znevýhodnenia alebo prekážky na plné presadenie všeobecného princípu rovnosti.

17. Pozitívne opatrenia sú zamerané na vyrovnanie príležitostí pre všetkých ľudí. Tieto opatrenia favorizujú tradične diskriminované kategórie ľudí, dovoľujúc im zúčastniť sa súťaže pri využívaní príležitostí, vychádzajúc z rovnakej základne, avšak bez nároku na úspech. Tieto opatrenia obsahujú množstvo techník, ako sú špeciálne školenia, vzdelávacie aktivity, prerozdelenie zdrojov z jednej skupiny do druhej skupiny a ďalšie. Cieľom týchto techník je zabezpečiť spravodlivý priebeh pri využívaní príležitostí a tento cieľ nadväzuje na cieľ materiálnej rovnosti, ktorá vyžaduje, aby nerovnaké situácie neboli riešené rovnako ako tie, ktoré sú štandardnými situáciami.

18. Ustanovenie, ktoré pripúšťa pozitívne opatrenia, musí byť formulované tak, aby ho bolo možné vnímať ako určitú **derogáciu všeobecného princípu rovnosti alebo jeho viac či menej nerovnomerné (vychýlené) uplatňovanie**. Vyplýva to aj z toho, čo je uvedené v čl. 5 smernice, ktorý bol implementovaný jeho doslovným prevzatím do napadnutého ustanovenia antidiskriminačného zákona, podľa ktorého ani princíp rovnosti nemá brániť členskému štátu prijímať pozitívne opatrenia za účelom plného zabezpečenia rovnosti v praxi. Takéto pozitívne opatrenie je teda prípustné, ale ako to vyplýva aj z uvedeného čl. 5 smernice, nie je vo vzťahu k členskému štátu výslovne požadované, resp. nárokovanie so zreteľom na to, že členské štáty, ako sa to všeobecne uznáva, majú **rozdielne upravený všeobecný princíp rovnosti**. V tomto smere možno do istej miery poukázať aj na doktrínu Súdneho dvora ES, ktorý zastáva stanovisko, podľa ktorého

derogácia všeobecného princípu rovnosti musí byť obmedzená na to, čo je nevyhnutné a proporcionálne na dosiahnutie materiálnej rovnosti prostredníctvom pozitívnych opatrení. Takéto pozitívne opatrenia preto musia byť vykladané **zuzujúco** (vec C-222/84, *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* [1986] ECR 1651 bod 38 a vec C-285/98, *Tanja Kreil v. Bundesrepublik Deutschland* [2000] ECR I-69 bod 42).

19. Podľa nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/2000: „Národná rada Slovenskej republiky je... povinná prijímať také zákony, ktoré pri uplatňovaní práva na prístup k súdnej ochrane zásadne nikoho nediskriminujú. Treba však pripustiť, že nie každý rozdiel, ktorý sa vyskytne v zákonoch upravujúcich výkon práva na súdnu ochranu, musí byť v rozpore s čl. 12 ods. 2 ústavy, pretože v určitých situáciách sa na prvý pohľad diskriminujúca úprava používa na odstránenie alebo zmiernenie faktickej nerovnosti účastníkov konania (napríklad účastník konajúci v duševnej poruche, maloleté dieťa). Za diskriminačnú úpravu však možno považovať takú úpravu prístupu k súdnej ochrane, ktorá rovnaké alebo analogické situácie rieši odchylným spôsobom, pričom takýto postup zákonodarca nemôže alebo ani nevie rozumne odôvodniť legitímnym cieľom a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením.“ Rovnako judikoval ústavný súd aj predtým v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 37/95: „Ustanovenie čl. 12 ods. 2 ústavy je označované aj ako ustanovenie upravujúce zákaz diskriminácie a na druhej strane zákaz zvýhodňovania v konkrétnom základnom práve a slobode každého, komu toto právo náleží. Záruky univerzálnej rovnosti bez ohľadu na spomínané dôvody prirodzenej nerovnosti majú svoj teritoriálny rozmer určený územím Slovenskej republiky“ (podobne napríklad aj rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 38/95).

20. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy je Slovenská republika právny štát. V tejto spojitosti a v súvislosti so zákonodarnou činnosťou ústavný súd vo veci sp. zn. PL. ÚS 15/98 konštatoval:

„Princíp právneho štátu ustanovený čl. 1 (podľa platného znenia ústavy čl. 1 ods. 1) ústavy je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak národná rada uplatní svoju zákonodarnú právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým

poruší aj základný princíp ústavnosti ustanovený čl. 1 ústavy.“ Ústavný súd v tejto veci uviedol aj to, že s uplatňovaním princípu právnej istoty v právnom štáte sa spája požiadavka „všeobecnosti, platnosti, trvácnosti, stability, racionálnosti a spravodlivého obsahu právnych noriem...“

21. Ústavný súd taktiež trvalo zastáva názor, že „ak právna norma obsiahnutá v ustanovení zákona nie je formulovaná jednoznačne a pre jej adresáta nie je dostatočne zrozumiteľná, pričom tento nedostatok nie je možné odstrániť ani výkladom podľa čl. 152 ods. 4 ústavy, jej obsah nie je v súlade s obsahom princípu právneho štátu vyjadreným v čl. 1 Ústavy SR“ (PL. ÚS 19/18, PL. ÚS 17/02).

### III.

#### **Záverý ústavného súdu**

22. Podľa § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona: *„Na zabezpečenie rovnosti príležitostí v praxi a dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania možno prijať osobitné vyrovnávacie opatrenia na zabránenie znevýhodnenia súvisiaceho s rasovým pôvodom alebo etnickým pôvodom.“*

Napadnuté ustanovenie antidiskriminačného zákona neobsahuje, tak ako to tvrdí vláda, vymedzenie pojmov potrebných pre praktickú uplatniteľnosť tejto normy, najmä vymedzenie subjektu oprávneného na prijímanie a presadzovanie osobitných vyrovnávacích opatrení, účel, kritériá a podmienky ich prijímania, rozsah a obsah takých opatrení, pričom takýto prístup zákonodarcu zakladá možnosť svojvoľného, účelového, nejednotného, a teda nežiaduceho výkladu a používania.

Ústavný súd k týmto základným argumentom vlády a národnej rady prijal tieto závery.

Ustanovenie § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona je koncipované podľa modelu materiálneho chápania princípu rovnosti, ktorý sám osebe by bol v súlade s princípmi právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy). V právnom štáte sa musí rešpektovať rovnosť príležitostí v praxi, zásada rovnakého zaobchádzania, ako aj spôsob, ktorým sa tieto princípy zabezpečia v reálnom živote, vrátane osobitných vyrovnávacích opatrení, ktoré zabránia znevýhodneniam vnímaným ako diskriminácia.

V obsahu napadnutej normy však absentuje koncepcia zabezpečenia rovnosti príležitostí v praxi a dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania z hľadiska potreby jasne a zrozumiteľne určiť **dočasnú** tých techník (osobitné vyrovnávacie opatrenia), ktoré majú vyrovnávať alebo kompenzovať znevýhodnenia. Bez striktného časového obmedzenia takýchto opatrení by totiž mohlo dôjsť k tomu, že opatrenia by sa stali základom pre **tzv. prevrátenú diskrimináciu osôb**, ktoré by neboli adresátmi výhod spojených s takými opatreniami, hoci dôvody na ich prijatie, pretrvávajúce a aplikovanie by pominuli. Preto takéto opatrenia by mohli byť prijaté len na dosiahnutie cieľa, po ktorého dosiahnutí by došlo k ich eliminácii tak, aby odstraňovanie nerovnakej štartovacej pozície nevyústilo do porušenia všeobecného princípu rovnosti u iných skupín osôb.

Koncepcia zabezpečenia rovnosti príležitostí v praxi a dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania, ktorá by mala byť v súlade s princípmi právneho štátu, by mala obsahovať aj **rámcové vymedzenie metód na dosahovanie tohto cieľa** tak, aby sa nenarušila rovnováha a rešpekt voči právam iných skupín osôb.

Treba sa stotožniť s názorom vlády, že napadnuté ustanovenie § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona neobsahuje tieto limitujúce faktory na prijímanie osobitných vyrovnávacích opatrení. Tento záver vyplýva z toho, že prijímanie osobitných vyrovnávacích opatrení nie je definované z hľadiska predmetu, ktorý musí byť právne dovoleným plnením (peňažným, vecným alebo vo výkonoch), a ani z hľadiska existencie kritérií na rozhodnutie, aký konkrétny predmet bude obsahom vyrovnávacích opatrení, tak aby sa vylúčila svojvôľa namiesto dovoleného uváženia subjektu, ktorý by bol kompetentný prijímať osobitné vyrovnávacie opatrenia.

Tieto nedostatky napadnutého ustanovenia antidiskriminačného zákona spočívajúce v tom, že táto norma neobsahuje aspekt dočasnosti, rámcové vymedzenie metód na dosiahnutie určeného cieľa, dovolený predmet vyrovnávacích opatrení a kritériá na vymedzenie ich obsahu, nie sú preklenuteľné ani výkladom podľa čl. 152 ods. 4 ústavy, podľa ktorého výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou. V tejto spojitosti treba pripomenúť, že takýto výklad by sa v konečnom dôsledku musel vyrovnáť aj s otázkou súladu napadnutého ustanovenia antidiskriminačného zákona s čl. 12 ods. 1 prvou vetou a s čl. 12 ods. 2 ústavy. Takýto výklad však neprichádza, ako to vyplýva zo záveru uvedeného pod bodom 23 a 24 časti III tohto rozhodnutia, do úvahy (PL. ÚS 19/18, PL. ÚS 17/02).

Z tohto dôvodu nemôže byť citované ustanovenie v súlade s princípmi právneho štátu, tak ako sú vyjadrené v čl. 1 ods. 1 ústavy, s osobitným zreteľom na právnu istotu, ktorá je napadnutým ustanovením porušená v rozsahu vytýkaných nedostatkov možných osobitných vyrovnávacích opatrení.

Po prijatí tohto záveru už nebolo potrebné a významné venovať sa aj otázke subjektu oprávneného prijímať osobitné vyrovnávacie opatrenia a rovnako ani adresátom takých opatrení. Identifikovanie alebo sťažené určenie kompetentného subjektu, tak ako to argumentovala národná rada označiac za takýto subjekt vládu, nič nemení na tom, že ani taký subjekt by nebol spôsobilý uvážiť spôsob, ako dosiahnuť cieľ sledovaný napadnutým ustanovením antidiskriminačného zákona. Tento záver *mutatis mutandis* ale aj z tohto dôvodu (ale nielen kvôli nemu) platí aj pre adresátov osobitných vyrovnávacích opatrení.

Je pravda, že okruh týchto adresátov osobitných vyrovnávacích opatrení by bol značne voľný a bližšie neurčiteľný. Táto okolnosť by nebola až natoľko významná, ak by sa súčasne neviazala na rasu alebo etnikum, čo je napokon jediným určujúcim kritériom pre adresátov týchto opatrení, a ako ukazuje záver uvedený pod bodom 24 časti III tohto

rozhodnutia, ide o kritérium, ktoré je základom pre záver o rozpore napadnutého ustanovenia s čl. 12 ods. 2 ústavy.

V tomto kontexte už neprichádza do úvahy, pre nadbytočnosť, skúmanie praktickej neuplatniteľnosti napadnutého ustanovenia antidiskriminačného zákona, hoci táto nevyužiteľnosť v právnej praxi by sama osebe nemohla zakladať rozpor s ústavou, ak by tu neboli iné dôvody na takýto rozpor. Treba totiž súhlasiť s názorom národnej rady, podľa ktorého len obsolétnosť právnej normy nezakladá jej rozpor s ústavou.

23. Metódou, ktorá podľa § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona zabezpečuje cieľ tejto normy, sú osobitné vyrovnávacie opatrenia. Otázkou, či takéto vyrovnávacie opatrenia treba chápať ako **pozitívne opatrenia** obsahujúce techniky všeobecne známe pri odstraňovaní dôsledkov diskriminácie spôsobovanej objektívnymi okolnosťami alebo skutočnosťami, treba zodpovedať kladne. Cieľom takýchto opatrení môže byť len odstránenie dôsledkov predchádzajúcej diskriminácie a nerovnakých príležitostí pri dosahovaní rovnakého výsledku. Z toho vyplýva, že osobitné vyrovnávacie opatrenia treba chápať ako zvýhodnenie skupiny osôb s osobitným zreteľom na ich predošlé znevýhodnenie, ktoré im bránilo v rovnom prístupe k príležitostiam v praxi. Takéto opatrenia súčasne dopĺňajú účinky zásady rovnakého zaobchádzania, ktoré by pri handicapovaných skupinách osôb samo osebe nestačilo na zabezpečenie rovného prístupu k príležitostiam, ktorý však nemôže znamenať aj rovnosť výsledkov takého prístupu.

24. Právna úprava umožňujúca prijímanie osobitných vyrovnávacích opatrení z hľadiska pojmov rovnakých príležitostí a nediskriminácie a použitých techník by teda mohla byť ústavne akceptovateľná. Ako už bolo zdôraznené v bode 18 tohto nálezu, takáto úprava musí v celom rozsahu rešpektovať vnútroštátnu úpravu všeobecného princípu rovnosti a zákazu diskriminácie, inak sa dostáva do rozporu s ústavným poriadkom.

Z čl. 12 ods. 2 ústavy, ako aj z jeho doterajšieho výkladu prijatého ústavným súdom, na ktorom treba zotrvať, vyplýva, že ústava zakazuje pozitívnu aj negatívnu diskrimináciu z dôvodov, ktoré sú uvedené v tomto článku, t. j. so zreteľom na pohlavie, rasu, farbu pleti,

jazyk, vieru a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Preto prijímanie osobitných vyrovnávacích opatrení, inak všeobecne uznávaných legislatívnych techník na zabránenie znevýhodnenia súvisiaceho s rasovým pôvodom alebo etnickým pôvodom je v rozpore s čl. 12 ods. 2 ústavy, a preto aj s čl. 12 ods. 1 ústavy.

To napokon potvrdil na verejnom ústnom pojednávaní aj zástupca národnej rady, keď uviedol: „*Článok 12 jednoznačne vylučuje akúkoľvek diskrimináciu pozitívnu aj negatívnu.*“ Zástupca národnej rady však ďalej dodal: „*Zjavne ústavný režim nie je tak jednoznačný, pretože ústava v čl. 38 má opatrenia, ktorých podstatou je pozitívna diskriminácia určitého okruhu osôb.*“ Ústavný súd tento argument neprijal, aj keď čl. 38 ods. 1 a 2 ústavy skutočne vytvára pre ženy, mladistvých a osoby zdravotne postihnuté zvýhodnené režimy pri využívaní ich základných práv. Citovaný článok ústavy totiž treba chápať ako komplementárnu ústavnú normu k čl. 12 ods. 2 ústavy, ktorá pripúšťa pozitívne opatrenia. V tejto spojitosti treba pripomenúť, že zohľadnenie faktickej nerovnosti žien, mladistvých a zdravotne postihnutých osôb a jej vyrovnanie spôsobom, ktorý rámcovo naznačuje čl. 38 ods. 1 a 2 ústavy a zákony vykonávajúce toto ustanovenie ústavy, je legitímnym cieľom, ktorý sa nedá dosiahnuť inak než zvoleným legislatívnym riešením obsahujúcim aj pozitívne opatrenia.

Ústavný súd v tejto súvislosti pri skúmaní otázky ústavnosti brigádnickej práce študentov zdôraznil (PL. ÚS 10/02): „*Zákonná úprava, ktorá zvýhodňuje určitú skupinu osôb, nemôže byť len z tohto dôvodu označená za takú, ktorá porušuje princíp rovnosti. V oblasti hospodárskych, sociálnych, kultúrnych a menšinových práv sú zásahy zvýhodnenia v hraniciach primeranosti nielen akceptovateľné, ale niekedy aj nevyhnutné, aby sa odstránili prirodzené nerovnosti medzi rôznymi skupinami ľudí.*“ Aj v tomto náleze však ústavný súd zotrval na tom, že takáto **zákonná úprava musí mať základ v ústave**, konkrétne v článkoch upravujúcich postavenie žien, mladistvých, zdravotne postihnutých. Len v takom prípade nepôjde o nesúlad takej zákonnej úpravy s čl. 12 ods. 2 ústavy, ale, naopak, o doplnenie jeho účelu, podstaty a zmyslu, avšak výlučne na osobitnom ústavnom základe (čl. 38 ústavy).

Z tohto nálezu ústavného súdu vyplýva, že v ústavnom poriadku Slovenskej republiky sa uznáva ako všeobecne akceptovaný prístup k zabezpečeniu rovnosti v právach len také vychýlenie z univerzálneho chápania rovnosti (zákazu diskriminácie), ktoré má **výslovný ústavný základ** reagujúci na prirodzené nerovnosti medzi ľuďmi, ktorých nevyrovnávanie prostredníctvom zákonných opatrení by mohlo viesť k neodôvodnenej tvrdosti voči určitým skupinám osôb (napríklad mladiství, ženy, zdravotne postihnuté osoby). Napadnuté ustanovenie antidiskriminačného zákona podľa názoru ústavného súdu však nemá taký ústavný základ, ktorý by opodstatňoval ústavne dovolené odchýlenie sa od univerzálneho princípu rovnosti vyjadreného v čl. 12 ods. 1 druhej vete a v čl. 12 ods. 2 ústavy.

25. Z týchto dôvodov ústavný súd rozhodol, že § 8 ods. 8 antidiskriminačného zákona nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 a s čl. 12 ods. 1 prvou vetou a ods. 2 ústavy. Tento záver ústavného súdu sa opiera o to, že napadnuté ustanovenie antidiskriminačného zákona

- a) prijímaním pozitívnych opatrení, ktorými sú aj osobitné vyrovnávacie opatrenia, zakladá zvýhodnenie (pozitívnu diskrimináciu) osôb, ktoré súvisí s rasovým alebo etnickým pôvodom,
- b) neurčuje ani rámcovým spôsobom predmet, obsah a kritériá na prijímanie osobitných vyrovnávacích opatrení a narušuje tak ústavne neprijateľným spôsobom právnu istotu v právnych vzťahoch vytváraných pred a po prijatí osobitných vyrovnávacích opatrení a napokon
- c) opomenutím dočasnosti osobitných vyrovnávacích opatrení ako rozhodujúceho faktora sa môže stať základom pre diskrimináciu (tzv. prevrátenú diskrimináciu) iných skupín osôb bez toho, aby na to existoval ústavne akceptovateľný základ.

26. Vzhľadom na tento výrok ústavný súd už nepovažoval za potrebné v konkrétnostiach sa venovať ďalším námietkam uvedeným v návrhu na začatie konania,

argumentujúcim nesúlalom napadnutého ustanovenia aj s niektorými ďalšími článkami ústavy.

K tomuto rozhodnutiu sa podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde pripájajú odlišné stanoviská sudcov Alexandra Bröstla, Juraja Horvátha, Ľudmily Gajdošíkovej a Lajosa Mészárosa, ktorí nesúhlasili s rozhodnutím pléna, a odlišné stanovisko sudcu Eduarda Bárányu, ktorý nesúhlasil s jeho odôvodnením.