

## 7 Obmedzenia základných práv a slobôd

Základné práva a slobody sa okrem už uvedených kritérií delia aj na **absolútne** (nekvalifikované) a **relatívne** (kvalifikované). Absolútne ľudské práva sú tie, ktoré nie je možné obmedziť za žiadnych okolností. Naopak relatívne práva sú obmedziteľné. Žiadnu kategóriu základných práv a slobôd však nemožno zrušiť (čl. 12 ústavy *in fine*).

Absolútnych práv alebo slobôd je veľmi málo. Medzi ne patria napríklad spôsobilosť na práva a povinnosti, zákaz mučenia, resp. krutého a neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania, právo na súdnu ochranu vo veciach ľudských práv a slobôd, prezumpcia neviny či ľudská dôstojnosť vo význame samotného piliera ľudských práv – človek je vždy subjekt práva a nie jeho objekt. Absolútne práva sú neobmedziteľné a nemôžu byť porušené ani v kritických situáciách, a to ani v prípade, ak ide o ohrozenie života alebo zdravia iných ľudí či bezpečnosť štátu napr. v boji proti terorizmu.<sup>423</sup>

Relatívne práva sú obmedziteľné, a to za predpokladu, že ich obmedzenie prejde tzv. ústavným testom proporcionality, ktorý spravidla predvída sama ústava. Pred tým, ako začneme analyzovať samotný test proporcionality, je nevyhnutné spomenúť, že základné relatívne práva a slobody sú porušované z dvoch zdrojov: (i) zo strany štátu alebo (ii) zo strany tretích osôb.

Zo strany štátu prichádza k porušeniu základných práv dvomi spôsobmi. Po prvé, priamo zásahom štátneho orgánu. Tým, že štát je povinný plniť rôzne úlohy, môže porušovať práva a slobody jednotlivcov (napr. stavba diaľnic na nevyvlastnených pozemkoch). Druhý spôsob predstavuje nekonanie štátu vtedy, kedy má konať aktívne na obranu základného práva alebo slobody. Zo strany tretích osôb prichádza k porušovaniu práv a slobôd iných jednotlivcov tým, že tieto osoby realizujú svoje práva a slobody. Práve test proporcionality umožňuje nájsť vhodné riešenie daného konfliktu dvoch záujmov: verejný záujem *kontra* základné právo, resp. základné právo jedného *kontra* základné právo druhého subjektu.

Test proporcionality by sa dal charakterizovať aj ako séria krokov (subtestov), ktoré musia byť naplnené, aby mohlo prísť k ústavnému obmedzeniu

<sup>423</sup> K tomu pozri napr. veľmi zaujímavé rozhodnutie Veľkej komory ESLP vo veci *Gäfgen v. SRN*, sťažnosť č. 22978/05 z 01. 06. 2010.

základných práv a slobôd.<sup>424</sup> Pred tým, ako prejdeme k jednotlivým subtestom princípu proporcionality, je potrebné si ozrejmiť dve dôležité veci, aby mohol byť test proporcionality vôbec použitý. Po prvé, aké ústavné práva sú v hre, a po druhé, či prišlo k zásahu do týchto práv. Len na základe tohto zistenia môžeme pristúpiť k jednotlivým subtestom.

V prípade vyslovenia záveru, že bol vykonaný zásah do práva alebo slobody, môžeme pristúpiť k testu proporcionality, ktorý je univerzálny a na európskom kontinente ho aplikujú skoro všetky ústavné sudy. Vo všeobecnosti rozoznávame dva testy proporcionality. Jeden prísny a druhý menej prísny. Prvý sa aplikuje pri osobných a politických právach, kým druhý pri sociálnych, hospodárskych a kultúrnych právach, v ktorých má zákonodarcu širšiu mieru slobody. Prísnejší test proporcionality pozostáva z týchto krokov (subtestov):

- a) test legality,
- b) test vhodnosti,
- c) test nevyhnutnosti a
- d) test proporcionality v užšom význame.

## 7.1 Test legality

Test legality (zákonosti) sa sústreďuje na zistenie, či k obmedzeniu práva alebo slobody došlo na základe zákona. Teda len relevantný výsledok legislatívnej činnosti parlamentu je spôsobilý byť právnou normou, ktorá obmedzí právo alebo slobodu. Iné právne normy (napr. vyhlášky, výnosy, rozhodnutia, nariadenia vlády) obmedziť ľudské právo/slobodu nemôžu. Okrem formálnych predpokladov pre prijatie zákona (kompetentný orgán, legislatívny proces, hlasovanie, podpis, publikácia), nemenej dôležitú úlohu hrajú aj materiálne kritériá zákona – prístupnosť zákona širokej verejnosti, všeobecný charakter zákona, zákaz retroaktivity, precíznosť a predvídateľnosť následkov nedodržania zákona, jasnosť sankcií atď. Adresáti právnych noriem totiž musia mať možnosť v rozumnej miere predvídať následky svojho správania. V konečnom dôsledku tak formálne, ako aj materiálne predpoklady musia byť naplnené, aby sme mohli daný normatívny akt charakterizovať ako zákon.

<sup>424</sup> K testu proporcionality bližšie pozri BARAK, A.: *Proportionality. Constitutional Rights and Their Limitations*. Cambridge : Cambridge University Press, 2012; v slovenskej doktríne *inter alia* KUKLIŠ, L.: Test proporcionality a štrukturálne aspekty kolízie základných práv. In: *Právny obzor*, 2013, č. 1, s. 50 – 65.

## 7.2 Test vhodnosti (alebo test spôsobilosti naplnenia účelu)

Obsahom tohto subtestu je posúdenie príslušnej normy z hľadiska naplnenia sledovaného účelu, „pričom samoučelné obmedzenie základných práv je z ústavného hľadiska neprípustné. Právna norma musí smerovať k naplneniu účelu, ktorý je dostatočne dôležitý, aby odôvodnil (ospravedlnil) obmedzenie základných práv alebo slobôd.“<sup>425</sup> Inými slovami povedané, ide o otázku empirickú, ktorá by sa mala dať vyčítať z konania zákonodarcu, ktorý tým, že obmedzuje ústavné práva a slobody, sleduje určitý relevantný cieľ/účel, spravidla verejný záujem. Účel je väčšinou taxatívne predvídaný v samotnej ústave, ale nemusí ísť o pravidlo. Stačí, keď je účel identifikovateľný aj implicitne.<sup>426</sup>

Okrem testu vhodnosti sa v druhom subteste spravidla aplikuje aj test racionálnej väzby medzi obmedzením práva a cieľmi, ktoré obmedzenie sleduje. V rámci neho sa zisťuje, či je možné určitým prostriedkom dosiahnuť akceptovateľný cieľ (napr. či zásahom do práva na súkromie je možné dosiahnuť ochranu verejnosti pred vznikom a šírením smrteľných ochorení).<sup>427</sup>

## 7.3 Test nevyhnutnosti (alebo potrebnosti)

V tomto subteste je potrebné zistiť, či v daných okolnostiach neexistovali menej drastické, resp. šetrnejšie prostriedky, ako obmedziť základné práva tak, aby sa účel obmedzenia ešte podarilo naplniť. Subtest spočíva v tom, že právna norma nemá obmedzovať základné práva a slobody viac, než je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa.<sup>428</sup> Povedané inými slovami, treba skúmať efektívnosť účelu obmedzenia základných práv a slobôd, resp. či verejný záujem alebo práva tretích osôb naozaj vyžadujú takú ingerenciu zo strany štátu, pričom najdôležitejším zistením je, či neexistuje iný prostriedok, ktorý by menej zasahoval do práv a slobôd a zároveň by rovnako efektívne naplňoval účel obmedzenia. Toto kritérium je vyjadrené spravidla pojmom „nevyhnutnosť v demokratickej spoločnosti“.

<sup>425</sup> Porovnaj rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 23/06 bod 13, PL. ÚS 3/09.

<sup>426</sup> Napr. zhromažďovacie právo podľa čl. 28 ods. 2 Ústavy SR môže byť obmedzené, len ak obmedzenie sleduje „ochranu práv a slobôd iných, ochranu verejného poriadku, zdravia a mravnosti, majetku alebo pre bezpečnosť štátu. Zhromaždenie sa nesmie podmieňovať povolením orgánu verejnej správy.“

<sup>427</sup> K tomu porovnaj nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 10/2013 (povinné zdravotné očkovanie detí).

<sup>428</sup> Porovnaj rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 23/06, bod 14.

## 7.4 Test primeranosti (proporcionalita v užšom význame)

V tomto subteste sa zisťuje, či „príslušná právna norma je primeraná k zamýšľanému cieľu, t. j. či príslušné legislatívne opatrenie, obmedzujúce základné práva alebo slobody, nemôže svojimi negatívnymi dôsledkami presahovať pozitíva stelesnené v presadení verejného záujmu sledovaného týmto opatrením.“<sup>429</sup> Inými slovami povedané, prichádza tak k váženiu pozitív aj negatív, ktoré obmedzenie jedného záujmu prinesie pre kolidujúci (druhý) záujem a opačne: posudzovanie negatív a pozitív, ktoré prinesie uprednostnenie druhého záujmu (práva). Hľadá sa spravodlivá rovnováha medzi právom a slobodou jednotlivca a oproti nemu stojaceho účelu obmedzenia v podobne verejného záujmu alebo práv a slobôd tretích osôb. Do úvahy pripadá aj zistenie tzv. relatívneho sociálneho významu daného základného práva, ktoré je obmedzené,<sup>430</sup> resp. či je zasiahnutá podstata obmedzeného práva alebo len jeho okraj, či naliehavosť verejného záujmu (napr. boj proti terorizmu).

Len po naplnení testu proporcionality ako takého je možné dospieť k záveru, či obmedzenie toho-ktorého práva/slobody bolo ústavne konformné. Naostatok je správne ešte zdôrazniť, že všetky jednotlivé subtesty musia byť splnené kumulatívne. Ak čo len jeden subtest nie je splnený, ide o neústavné obmedzenie práva/slobody.

Menej prísny test proporcionality, týkajúci sa druhej generácie práv a slobôd, je obdobný v prvých dvoch krokoch – test legality a test vhodnosti. Zvyšné dva testy sa už neuplatňujú. Avšak nemôže ísť o zásah do samej podstaty (sociálneho) práva, resp. jeho úplné zrušenie (čl. 13 ods. 4 ústavy).

### **Príklad:**

*Michal sa spolu so známymi rozhodne zorganizovať zhromaždenie na Račianskom mýte v Bratislave, aby protestoval proti vedeniu mesta, že povoľuje výstavbu developerom po celom meste bez akéhokoľvek plánu či koncepcného riešenia výstavby. Táto iniciatíva získa vysokú podporu mnohých obyvateľov Bratislavy, ktorí sa tiež chcú zúčastniť tejto demonštrácie proti vedeniu mesta. Odhadovaný počet demonštrantov má byť okolo 10 tisíc. Dátum zhromaždenia bol stanovený na piatok o 16.30, pričom má ísť o pochod z Račianskeho mýta na Hlavné námestie. Michal oznámi príslušnému orgánu tento zámer v zákonnej lehote a uvedie všetky zákonné náležitosti pre oznámenie zhromaždenia. Orgán verejnej moci takéto zhromažde-*

<sup>429</sup> Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 3/09.

<sup>430</sup> Niektoré práva sú dôležitejšie pre spoločnosť ako iné, napr. právo na život.

nie okamžite zakáže kvôli zákonnému dôvodu, že konanie tohto zhromaždenia by narušilo zásobovanie a dopravu (záujmy väčšiny obyvateľov Bratislavy) na dotknutom území, keďže ide o frekventovanú križovátku a navyše piatok poobede (§ 10 ods. 3 zákona č. 84/1990 Zb. o zhromažďovacom práve). Michal sa voči rozhodnutiu orgánu obce odvolá v zákonnej lehote na súd argumentujúc, že obec mu mala ako zvolávateľovi navrhnúť alternatívne miesto i čas predmetnej demonštrácie.

### **Riešenie:**

Ako prvú musíme vyriešiť otázku, či je nejaké právo v hre. Odpoveď je jednoduchá: ide o zhromažďovacie právo (čl. 28 Ústavy SR). Druhá otázka, ktorá testu proporcionality predchádza, sa týka toho, či došlo k obmedzeniu tohto práva. Keďže bolo zhromaždenie zakázané, odpoveď je pozitívna. Teraz nasleduje samotný test proporcionality. Na jeho základe zisťujeme, či k obmedzeniu práva došlo v súlade s Ústavou SR alebo nie. Keďže ide o politické právo, aplikujeme tu tzv. prísny test proporcionality.

V rámci testu legality sa skúma, či k obmedzeniu zhromažďovacieho práva došlo na základe zákona a zároveň sa posudzuje aj materiálna kvalita tejto právnej úpravy. Ako dôvod pre zákaz zhromaždenia orgán verejnej moci použil § 10 ods. 3 zákona č. 84/1990 Zb. Obmedzenie práva má teda zákonný základ a zároveň je toto ustanovenie zákona všeobecné, precízne, jasné, prístupné a jednoznačne interpretované. Test legality je tak splnený.

Po teste legality nasleduje test vhodnosti, ktorý skúma, či obmedzenie sleduje určitý účel, ako aj racionálne prepojenie medzi obmedzením práva a účelom, ktorý obmedzenie sleduje. Účelom obmedzenia v tomto prípade sú možné problémy so zásobovaním a dopravou osôb, ktoré sa na zhromaždení nezúčastnia. Na účely čl. 28 ods. 2 Ústavy SR, ktorý taxatívne stanovuje účely obmedzenia zhromažďovacieho práva, ide o práva a slobody druhých. Obmedzenie teda sleduje účel, ktorý vyjadruje ústava. Vo vzťahu k racionálnemu prepojeniu je možné prísť k záveru, že obmedzenie zhromažďovacieho práva v tomto konkrétnom prípade je spôsobilé naplniť účel, ktorým je ochrana práv a slobôd druhých osôb v podobe zásobovania a dopravy. Testom vhodnosti tak toto obmedzenie tiež prešlo.

Nasleduje test nevyhnutnosti. V jeho rámci sa skúma, či obmedzenie daného práva alebo slobody bolo nevyhnutné vzhľadom na okolnosti prípadu, resp. či neexistujú alternatívy, ktoré chránia účel (ochrana práv a slobôd druhých) s rovnakou intenzitou, ale menej obmedzujú zhromažďovacie právo. Tu jednoznačne prichádzame k záveru, že takéto alternatívy existovali. Obec mohla navrhnúť Michalovi alternatívne miesto a/alebo čas konania zhromaždenia a nie automaticky bez

ďalšieho zhromaždenie zakázať. Napr. zhromaždenie vo štvrtok alebo v sobotu v rovnakom čase by bolo menej zaťažujúce pre dopravu a zásobovanie v Bratislave. Rovnako by sa mohlo zhromaždenie uskutočniť v piatok, ale v neskorších hodinách. Testom nevyhnutnosti tak obmedzenie zhromažďovacieho práva neprešlo, čo znamená neústavný zásah orgánu verejnej moci a porušenie čl. 28 ods. 1 Ústavy SR.

### **Alternatívne riešenie:**

Pokračovaním tohto prípadu by mohol byť alternatívny scenár v podobe, ak by obec ponúkla Michalovi ako organizátorovi zhromaždenia iné alternatívy (iný deň alebo iný čas), ale Michal by nesúhlasil a trval by na zhromaždení v piatok poobede, kedy sú doprava a zásobovanie naozaj kritické.

V tejto situácii by aplikácia testu proporcionality vyzerala identicky ako v predchádzajúcom prípade. Vo vzťahu k testu nevyhnutnosti by však zásah do zhromažďovacieho práva prešiel, a to kvôli tomu, že všetky ostatné alternatívy, ktoré obec Michalovi ponúkla, Michal neakceptoval. Preto obci nezostávalo nič iné, len zhromaždenie zakázať. Test nevyhnutnosti, podobne ako test legality a vhodnosti, by bol naplnený.

Zostáva tak urobiť test proporcionality v užšom význame, ktorý sa týka vyvažovania práva na zhromažďovanie s právami a slobodami druhých. Len jeden z týchto dvoch kolidujúcich záujmov môže prevážiť a našou úlohou je zistiť, ktorý. Tento test je potrebné aplikovať na konkrétny prípad a nie abstraktne. Ak zoberieme do úvahy význam zhromažďovacieho práva (predstavenie problémov, ktoré zhromaždených trápia) a účel tohto zhromaždenia (kritika mesta, ako aj developerov), maximálne možné trvanie pochodu z Račianskeho mýta na Hlavné námestie (cca 2 hodiny), počet účastníkov (veľká demonštrácia), ako aj možnosti obce uľahčiť priebeh pochodu a vyriešiť dopravnú situáciu či zásobovanie v predstihu aj za pomoci napr. príslušníkov mestskej či štátnej polície, tak v tomto konkrétnom prípade má prevážiť zhromažďovacie právo pred právami druhých osôb. Tí sú naopak povinní strpieť výkon tohto práva aj za cenu toho, že doprava alebo zásobovanie nemusia byť v čase pochodu ideálne. Toto obmedzenie by malo navyše krátkodobý charakter (niekoľko hodín). Povinnosťou orgánov verejnej moci je uľahčiť a zmierniť následky výkonu zhromažďovacieho práva na osoby, ktoré sa zhromaždenia nezúčastňujú. Na druhej strane, ak by mal prevážiť krátkodobý a nie až tak intenzívny záujem iných na zásobovaní a doprave, tak by sa realizácia práv a slobôd dostávala do područia záujmov väčšiny alebo verejného záujmu, čím by dochádzalo k potieraniu účelu a zmyslu práv a slobôd. Zákaz zhromaždenia by mal tiež odradzujúci účinok smerom do budúcnosti pre ostatných obyvateľov, ktorí by v budúcnosti chceli organizovať zhromaždenia alebo sa na nich zúčastňovať.

*V tomto konkrétnom prípade tak zhromažďovacie právo preváži nad záujmami obce či ostatných obyvateľov na doprave a zásobovaní. Preto je možné uzavrieť, že zákaz na konanie zhromaždenia, ktorý obec vydala, neprešiel testom proporcionality v užšom zmysle a išlo teda o neústavný zásah do zhromažďovacieho práva.*

## 8 Pozitívny záväzok štátu

Tradičná koncepcia práv a slobôd vychádzala z pozície, že úlohou štátu v oblasti ľudských práv je nezasahovať. Realizácia práv a slobôd ostávala v rukách samotných jednotlivcov. Štát sa mal zdržať konania. Uvedené dobre ilustrujú rôzne slobody (napr. sloboda vierovyznania či svedomia). Súčasná koncepcia ľudských práv však už nespočíva len v nezasahovaní štátu, ale naopak, vyžaduje sa jeho aktívne konanie (pozitívny záväzok). Štát má v určitých situáciách povinnosť konkrétne právo alebo slobodu garantovať. Ak tak neurobí, poruší to-ktoré právo. Uvedené si môžeme vysvetliť na konkrétnom príklade.

### **Príklad:**

*Sloboda vierovyznania zjednodušene znamená, že štát sa nemieša do náboženských alebo cirkevných vecí vrátane priebehu náboženských stretnutí (omší alebo rituálov). Avšak v prípade, ak by určitej cirkvi alebo jej členom hrozilo fyzické napadnutie počas rituálu alebo zasahovanie do jeho priebehu zo strany iných jednotlivcov (cirkví), štát má povinnosť zasiahnuť takým spôsobom, aby si táto cirkev/náboženská spoločnosť a jej jednotliví členovia mohli uplatniť svoju slobodu vierovyznania. Ak by štát nezasiahol (negatívny záväzok), porušil by tak slobodu vierovyznania. Na druhej strane, ak by štát predpisoval určitej cirkvi, akým spôsobom má viesť svoje rituály alebo určoval, kto sa môže stať jej členom (teda konal by pozitívne), porušoval by znovu slobodu vierovyznania.*

Právo ľudských práv je tak pri právach a slobodách charakterizované na jednej strane pozitívnym konaním štátu, aby subjekty mohli svoje práva a slobody reálne využívať, a na strane druhej negatívnym konaním (nezasahovaním) štátu, aby do konania subjektov nebolo zasahované excesívne zo strany štátu.

Práve aktívne konanie štátu v oblasti garancií a dodržiavania práv a slobôd nazývame pozitívnym záväzkom štátu. Tento záväzok má niekoľko foriem a úrovní. Na tej najabstraktnejšej a najvšeobecnejšej má štát povinnosť prijať takú legislatívu, ktorá chráni jednotlivcov a zabezpečuje ich práva