

STANOVISKO verejnej ochrankyne práv

k problematike práva párov rovnakého pohlavia na uznanie ich vzťahu v právnom poriadku SR

Poslaním a úlohou verejného ochrancu práv je okrem riešenia podnetov konkrétnych osôb, a teda porušovania práv v konkrétnom prípade, aj kultivovanie celkového právneho prostredia tak, aby základné práva a slobody každého boli chránené a napĺňané v takej miere, v akej to od Slovenskej republiky vyžaduje nielen Ústava SR, ale aj medzinárodné zmluvy a dohovory, ktoré majú v zmysle čl. 7 ods. 5 ústavy prednosť pred zákonmi.

Verejný ochranca práv teda poskytuje základným právam a slobodám aj abstraktnú ochranu. Táto jeho úloha sa manifestuje napr. aj v jeho oprávnení podávať návrhy na ústavný súd vo veciach súladu právnych predpisov, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala, a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom.

Ďalším z takýchto opatrení je aj oprávnenie verejného ochrancu práv konať z vlastnej iniciatívy. V prieskumoch, ktoré sú vykonávané bez ohľadu na konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť konkrétneho orgánu verejnej správy, príp. na konkrétne porušenie práv konkrétneho podávateľa, sa zameriava pozornosť na to, či určitý systém je udržateľný z pohľadu ochrany ľudských práv.

V otázke práva párov rovnakého pohlavia na uznanie ich vzťahu v právnom poriadku Slovenskej republiky sú rozhodujúcimi skutočnosťami predovšetkým posun, ktorý zaznamenal v chápaní práva na rodinný život a súkromie na úrovni Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP) prípad *Oliari*, ako aj ďalšie skutočnosti, ktoré vyplývajú z postupného získavania konsenzu pre úpravu registrovaných partnerstiev v krajinách Rady Európy. Práve trend, nielen sčítavanie presného počtu členských štátov Rady Európy, ktoré zvýšili a naďalej zvyšujú úroveň ochrany práva na rodinný život párov rovnakého pohlavia, je pre ESLP kľúčový.

Je potrebné zdôrazniť, že rozhodnutie ESLP vo veci *Oliari* a *iní v. Taliansko*, rozhodnutie zo dňa 21. júla 2015, sťažnosť č. 18766/11 a sťažnosť č. 36030/11 (ďalej len „*Oliari*“) tak nepredstavuje žiadny exces v judikatúre súdu. Skôr je ho potrebné vnímať ako prirodzený dôsledok postupne sa vyvíjajúcej judikatúry ESLP vo vzťahu k ochrane súkromného a rodinného života párov rovnakého pohlavia.

Myšlienkovovo nadväzuje na predošlé rozhodnutia tohto súdu a je s nimi konzistentný.

V tejto súvislosti stoja za zmienku predovšetkým dve rozhodnutia, a to *Schalk & Kopf v. Rakúsko* a *Vallianatos a ostatní v. Grécko*^[1]. Napriek tomu, že vo veci *Schalk & Kopf*, ESLP dospel k záveru, že Dohovor neukladá zmluvným stranám

povinnosť poskytovať párom rovnakého pohlavia možnosť vstúpiť do manželského zväzku, ESĽP súčasne uviedol, že **stabilný de facto vzťah medzi páromi rovnakého pohlavia žijúcimi spolu** spadá do aplikačného rámca čl. 8 Dohovoru ako právo na **rodinný život**. To znamená, že právne uznanie a právna ochrana partnerstva osôb rovnakého pohlavia je súčasťou práva na súkromný a rodinný život. ESĽP uznal, že **neexistujú kvalitatívne rozdiely** medzi partnerským vzťahom heterosexuálnych párov a párov rovnakého pohlavia[2].

Vo veci *Vallianatos a ostatní v. Grécko* ESĽP uviedol, že pri výbere spôsobu, akým štát chráni rodinný život, je nutné zobrať do úvahy zmeny a vývoj vo vnímaní vzťahov vrátane skutočnosti, že neexistuje iba jeden spôsob ako viesť súkromný alebo rodinný život[3].

ESĽP existenciu trendu postupného uznávania vzťahov párov rovnakého pohlavia potvrdil aj v rozhodnutí *Oliari*, kde zdôraznil, že páry osôb rovnakého pohlavia sú rovnako schopné vytvoriť **stabilný a vážny vzťah, a rovnako pociťujú potrebu právneho uznania svojho zväzku, ako páry osôb odlišného pohlavia.** (rozhodnutie *Oliari a iní v. Taliansko*, bod 165).

Vychádzajúc z tohto vývoja ESĽP išiel v *Oliari* ešte o krok ďalej a dospel k záveru, že z ustanovenia čl. 8 ods. 1 Dohovoru, v prípade splnenia konkrétnych podmienok, vyplýva **štátupozitívny záväzok zabezpečiť rešpektovanie súkromného a rodinného života párov osôb rovnakého pohlavia, a to prostredníctvom právneho rámca, ktorý im umožní, aby ich vzťah mohol byť vnútroštátnym právom uznaný a chránený.** (rozhodnutie *Oliari a iní v. Taliansko*, bod 164).

ESĽP dospel k pozitívnemu záväzku Talianska, na základe nasledovného:

1. *Európsky konsenzus vo vzťahu k uznaniu vzťahu párov rovnakého pohlavia*

V čase rozhodovania prípadu *Oliari a iní v. Taliansko* 24 zo 47 členských štátov Rady Európy (rozhodnutie *Oliari a iní v. Taliansko*, bod 55 a 178), uznávalo právo osôb rovnakého pohlavia na právne uznanie ich zväzku. Ku dnešnému dňu, dva roky od vydania rozhodnutia *Oliari a iní v. Taliansko*, sa tento počet zvýšil na 28 členských štátov (pribudlo samotné Taliansko, Grécko, Cyprus a Estónsko).[4] Zároveň, úroveň ochrany bola v niektorých krajinách zvýšená z civilného zväzku na manželstvo (naposledy Nemecko). Trend v národných legislatívach sa preto hodnotí ako jednoznačný, pričom táto úroveň národnej ochrany, je za podmienky, že je „proľudskoprávna“, prenášaná do interpretácie Dohovoru. ESĽP sa vo veci *Oliari* takisto odvolával na odporúčania Výboru ministrov členských štátov Rady Európy - *Odporúčania CM/Rec(2010)5 o opatreniach v boji s diskrimináciou na základe sexuálnej orientácie a rodovej identity*, ktoré už pred viac ako 15 rokmi odporúčali štátom, aby zvažili uznanie práv a povinností partnerov rovnakého pohlavia, príp. umožnili takýmto párom uzatvárať registrované partnerstvá.

Je súčasne dôležité poukázať na fakt, že Slovenská republika je aj členským štátom Európskej únie. Len 6 členských štátov Európskej únie nepozná právne uznanie zväzkov osôb rovnakého pohlavia (Bulharsko, Lotyšsko, Litva, Poľsko, Rumunsko a Slovensko)[5]. Upriamujeme taktiež pozornosť na to, že väčšina susedských krajín Slovenskej republiky rešpektuje právo osôb rovnakého pohlavia na právne uznanie ich zväzkov - obzvlášť tie krajiny, s ktorými má Slovenská republika úzke historické, kultúrne a spoločenské väzby (Česká republika[6], Rakúsko[7] a Maďarsko[8]).

Z uvedeného je teda zrejmé, že v súčasnosti už nie je možné hovoriť iba o tesne nadpolovičnej väčšine, ako to pomenoval ESLP (rozhodnutie Oliari a iní v. Taliansko, bod 178), ale ako o rastúcej nadpolovičnej väčšine. Trend rastúceho počtu štátov uznávajúcich a ochraňujúcich partnerstvo osôb rovnakého pohlavia je kľúčový z toho dôvodu, že členský štát Rady Európy sa dostáva do pozície racionálneho zdôvodnenia, prečo tento trend nenasleduje (a to aj pri rešpektovaní voľnej národnej miery úvahy pri ochrane ľudských práv, keďže Dohovor nevyžaduje uniformitu ochrany). Ako vyplynie z ďalších častí stanoviska, takéto rozumné dôvody neexistujú.

2. Existencia konfliktu medzi sociálnou realitou a právnou úpravou

ESLP v rozhodnutí Oliari pri posudzovaní rozsahu práva na rodinný život podľa čl. 8 ods. 1 Dohovoru v prípade konkrétneho štátu tiež prihliada na existenciu konfliktu medzi sociálnou realitou konkrétnych osôb žijúcich v stabilných zväzkoch a právnou úpravou, ktorá neumožňuje ich právne uznanie (rozhodnutie Oliari a iní v. Taliansko, bod 173).

V tejto súvislosti sa ESLP zamerá na existujúcu právnú úpravu v Taliansku, rozhodovacia prax talianskych súdov a prieskumy verejnej mienky. Čo sa týka existujúcej právnej úpravy ESLP dospel k záveru, že páry rovnakého pohlavia môžu v Taliansku vstupovať do tzv. *civil unions* alebo uzatvárať občiansko-právne zmluvy o spolunažívaní (*cohabitation agreements*). Oba inštitúty však považoval za absolútne nedostatočné, nakoľko pri *civil unions* ide čisto o pro forma registráciu, ktorá so sebou nenesie žiadne práva ani povinnosti a *cohabitation agreements* sú záväzné iba medzi zmluvnými stranami.

Situácia na Slovensko je vo vzťahu k vnútroštátnemu právu veľmi podobná, dokonca sa dá povedať, ešte reštriktívnejšia. Páry rovnakého pohlavia by tiež mohli uzatvoriť inominátne „zmluvy o spolunažívaní“, avšak tieto by boli záväzne iba pre zmluvné strany a nie pre tretie osoby. Navyše Slovenská republika neposkytuje možnosť vstúpiť do *civil union*.

K rozhodovacej praxi súdov je potrebné uviesť, že v prípade Slovenska chýba množstvo rozsudkov súdov nižších inšancií, ako aj rozsudku ústavného súdu, ktoré dokresľovali situáciu v Taliansku. Na druhej strane však máme vedomosť, že už aj na Slovensku sa v tejto súvislosti vedie litigácia. Zároveň máme za to, že nie je možné tvrdiť, že nízky počet súdnych sporov potvrdzuje neexistenciu právneho nároku. Príčin, prečo sa páry rovnakého pohlavia na Slovensku nedomáhajú svojich práv aj súdnou cestou môže byť mnoho, a nemusí to nutne znamenať, že páry rovnakého pohlavia sa necítia byť diskriminované.

Čo sa týka verejnej mienky na Slovensku, občianske združenie Iniciatíva Inakosť realizovalo s podporou Rosa Luxemburg Foundation v júli 2012 prostredníctvom Agentúry FOCUS prieskum verejnej mienky na reprezentatívnej vzorke obyvateľstva SR - 1026 osôb. Rovnako, ako prieskumy z júna 2008 a septembra 2009, aj tento prieskum potvrdil, že verejná mienka je už v značnom rozsahu posunutá v prospech prijatia zákona o registrovanom partnerstve. Zástancov zákona bolo v júli 2012 už o 9% viac ako jeho odporcov, čo je nárast o 5% od roku 2009. Prijatie zákona o registrovanom partnerstve by určite alebo skôr áno podporilo 47% respondentov (určite alebo skôr nie 38% a nevie 15 %).^[9]

V roku 2015 agentúra FOCUS uskutočnila prieskum verejnej mienky na reprezentatívnej vzorke 1 017 respondentov, ktorých sa okrem iného pýtala: „Súhlasíte s tým, aby páry, ktoré nechcú alebo nemôžu vstúpiť do manželstva, mali možnosť uzavrieť životné partnerstvo ako zväzok uznaný štátom, ktorým by boli upravené praktické otázky ich spolužitia (najmä vzájomné práva a povinnosti), ako je to dnes vo viacerých európskych krajinách?“ Súhlas prejavila nadpolovičná väčšina 50,4 %, nesúhlasilo 34,7 % a nevedelo odpovedať, resp. nezáležalo na odpovedi, 14,8 % opýtaných.^[10] K vykonanému prieskumu je potrebné dodať, že prieskumy sa uskutočnili na relatívne nízkej vzorke respondentov, a preto môže byť ich výpovedná hodnota spochybňovaná.

Z uvedeného vyplýva, že sociálny kontext na Slovensku je podobný, i keď nie rovnaký, ako sociálny kontext, z ktorého vychádzal ESLP pri svojom rozhodnutí vo veci Oliari. Aj na Slovensku páry rovnakého pohlavia vstupujú do stabilných zväzkov a žijú v spoločných domácnostiach, zatiaľ čo zákonodarca tieto zväzky prehliada. Aj na Slovensku preto vzniká značný konflikt medzi sociálnou realitou a právnou úpravou.

Miera voľnej úvahy

Stúpajúca miera konsenzu pre registrované partnerstvá medzi členmi rady Európy má základný vplyv na mieru voľnej úvahy, ktorú ESLP štátom priznáva. V Oliarim sa to prejavilo tak, že ESLP zúžil mieru voľnej úvahy, ktorú štátom pri vzťahoch párov rovnakého pohlavia pred tým priznával, a to tým spôsobom, že jasne stanovil, že ignorancia existencie párov rovnakého pohlavia už nie je, v sociálnom kontexte v akom sa nachádzalo Taliansko, ďalej akceptovateľná, a štáty majú povinnosť zabezpečiť im určitú formu právneho uznania.

Menšiu mieru voľnej úvahy ESLP odôvodnil najmä tým, že daný prípad sa vzťahoval iba na všeobecnú nutnosť uznať práva osôb rovnakého pohlavia na právne uznanie ich zväzkov (rozhodnutie Oliari a iní v. Taliansko, bod 177), nakoľko toto právo je jedným z aspektov ochrany samotnej existencie jednotlivca a jeho identity.

ESLP zdôraznil, že hoci jadro daného prípadu môže byť klasifikované ako citlivé na morálne alebo etické otázky, je dôležité podotknúť, že daný prípad

sa nevzťahoval

na „doplnkové“ práva, ktoré by mohli vzniknúť z uznania práva osôb rovnakého pohlavia

na právne uznanie ich zväzkov, ale vzťahoval sa na podstatu práva na ochranu súkromia, ktorými sú samotná existencia a identita jednotlivca.

ESĽP preto zároveň dodal, že presný štatút, ktorý by vyplynul z daného uznania a takisto práva a povinnosti, ktoré by z neho vyplynuli zostávajú v rámci širokej miery voľnej úvahy daného štátu (rozhodnutie Oliari a iní v. Taliansko, bod 177)[11]. T.j. ESĽP aj naďalej ponechal štátom široký rámec voľnej úvahy, aké „sekundárne/doplnkové práva“ sa budú odvíjať od právne uznaného zväzku párov rovnakého pohlavia (adopcie, asistovaná reprodukcia, sociálne dávky, daňové bonusy - to všetko stále ostáva v rozhodovacej právomoci štátu).

Záver

Právne uznanie spolužitia párov rovnakého pohlavia je významnou praktickou ľudskoprávnou problematikou riešenou v rámci práva na súkromný a rodinný život. Úroveň ochrany takéhoto spolužitia sa v členských štátoch Rady Európy zvyšuje, čo vplýva na úroveň zvyšovania „sily“ tohto práva. Z judikatúry ESĽP, z vývoja po dôležitom rozhodnutí Oliari v. Taliansko a zároveň z parametrov dôležitých pre konštatovanie pozitívneho záväzku pre uznanie takéhoto spolužitia (napr. výskum verejnej mienky svedčiaci pre zabezpečenie istej úrovne uznania a ochrany) možno vyvodit', že faktická právna absencia uznania spolužitia párov rovnakého pohlavia, takpovediac „právne nevidenie“ týchto párov, nerešpektuje ľudskoprávne záväzky Slovenskej republiky.

[1] Schalk a Kopf v. Rakúsko, rozhodnutie zo dňa 24. júna 2010, sťažnosť č. 30141/04, Vallianatos a ostatní v. Grécko, rozhodnutie veľkej komory zo dňa 13. novembra 2013, sťažnosť č. 29381/09 a sťažnosť č. 32684/09

[2] Schalk a Kopf v. Rakúsko, rozhodnutie zo dňa 24. júna 2010, sťažnosť č. 30141/04, bod 99

[3] Vallianatos a ostatní v. Grécko, rozhodnutie veľkej komory zo dňa 13. novembra 2013, sťažnosť č. 29381/09 a sťažnosť č. 32684/09, ods. 84.

[4] V čase písania správy dostupné

na http://ilga.org/downloads/2017/ILGA_WorldMap_ENGLISH_Recognition_2017.pdf

[5] V čase písania správy dostupné

na http://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index_sk.htm

[6] Zákon ze dne 26. ledna 2006 o registrovaném partnerství a o změně některých souvisejících zákonů (Act No. 115/2006 Coll. On Registered Partnership and on the Change of Certain Related Acts).

[7] Registered Partnership Act (Eingetragene Partnerschaft-Gesetz), Federal Law Gazette (Bundesgesetzblatt) vol. I, no. 135/2009.

[8] Act on Registered Partnership, Law 29 of 2009 ("registered partners")

[9] V čase písania správy dostupné

na http://www.inakost.sk/index.php?page=clanok_detail&id=279&idp=11&ids=9

[10] V čase písania analýzy dostupné na <http://www.zivotnepartnerstvo.sk/oznamy/2015-10-07-zivotne-partnerstvo-ma-podporu-vacsiny>

[11] Súd sa pritom odvolal na nasledovné rozhodnutie: Schalk a Kopf v. Rakúsko, rozhodnutie zo dňa 24. júna 2010, sťažnosť č. 30141/04, bod 108-9.