



VEREJNÝ OCHRANCA PRÁV K TZV. LEX ATENTÁT: VLÁDE A PARLAMENTU ODPORÚČAM PRIJAŤ VYŠŠIE ZÁRUKY NA OCHRANU ÚSTAVNÉHO PRÁVA NA ZHROMAŽĎOVANIE OBČANOV. Z NEPLATENIA POKÚT SPRAVIŤ TRESTNÝ ČIN NEODPORÚČAM.

Bratislava 18. júna 2024

Dňa 17. júna 2024 verejný ochranca práv informoval podpredsedu vlády a ministra obrany Slovenskej republiky Roberta Kaliňáka a Národnú radu Slovenskej republiky o svojom stanovisku k vládnomu návrhu zákona o niektorých opatreniach na zlepšenie bezpečnostnej situácie v Slovenskej republike (tzv. lex atentát).

Úplné znenie stanoviska tvorí **prílohu tlačovej správy**.

„Plne si uvedomujem spoločenský a bezpečnostný kontext, v ktorom je tento zákon predkladaný. Mojou snahou ani cieľom preto nie je zľahčovať okolnosti, podmieňujúce prijatie navrhovanej právnej úpravy. Som však toho názoru, že je možné bezpečnosť ústavných činiteľov garantovať aj pri zachovaní širokého priestoru pre uplatňovanie základných práv a slobôd.“ hovorí verejný ochranca práv Róbert Dobrovodský.

Vyššie záruky pre ústavné právo na zhromažďovanie sa

Novela zákona o zhromažďovaní okrem iných úprav zužuje aj okruh miest, na ktorých sa zhromaždenie môže konať, resp. rozširuje možnosti obce zakázať zhromaždenia, ktoré sa majú konať na určitých miestach. Ako vyplýva aj z rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva, členské štáty musia prejaviť istú mieru tolerancie voči nepohodliu, ktoré so sebou pokojný výkon práva na zhromaždenie prirodzene prináša. Ani Európsky dohovor o ľudských právach pritom nevylučuje, aby právna úprava zakazovala konanie zhromaždení na určitých miestach. Takýto typ zákazu však musí byť vždy zakotvený jasne a presne len na dosiahnutie sledovaného cieľa.

„Považujem za dôležité, aby návrh zákona obsahoval dostatočné záruky, ktoré zabránia extenzívnemu výkladu dôvodov na zákaz zhromaždení. Hrozba pre ktorú sa má obmedziť právo zhromaždiť sa musí byť priama a reálna, nie len abstraktná a hypotetická. Parlamentu som preto ponúkol nemeckú či rakúsku úpravu. V Nemecku a v Rakúsku pristupujú k zákonom, ktoré sa týkajú práva na zhromažďovanie, veľmi obozretne. Dbajú na to, aby exekútiva nedostala do rúk široké právomoci pri obmedzovaní ústavného práva na zhromažďovanie.“ dodáva verejný ochranca práv Róbert Dobrovodský.

Do telekomunikačného tajomstva nesmie policajť zasiahnuť

Navrhovaná novela zákona o Policajnom zbore zavádza nové oprávnenie policajta, ktoré mu umožní pri prešetrovaní priestupku požadovať od právnických osôb a fyzických osôb, ktoré prevádzkujú elektronické komunikačné siete alebo poskytujú elektronické komunikačné služby, údaje potrebné na zistenie a identifikáciu zdroja komunikácie. V zmysle Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) platí, že akýkoľvek zásah do súkromia musí byť vykonaný v súlade so zákonom. Zákon o elektronických komunikáciách pritom ustanovuje, že údaje tvoriace predmet telekomunikačného tajomstva (ako napr. meno, priezvisko či telefónne číslo osoby), môže podnik poskytnúť štátnemu orgánu len na základe písomnej žiadosti vyhotovenej na základe písomného súhlasu zákonného sudcu.

Z neplatenia pokút spraviť trestný čin je nevhodné z viacerých dôvodov

Navrhovaná novela zavádza novú skutkovú podstatu trestného činu neuhradenia pokuty. Už v súčasnosti však neuhradenie pokuty predstavuje dôvod na začatie správnej exekúcie. Tento nástroj je dostatočne efektívny na vymáhanie pokút bez potreby kriminalizácie jednotlivcov, čo by len zbytočne zaťažovalo trestnoprávny systém a súdy.

„Tento návrh by bol navyše v rozpore s trendom zvyšovania hranice malej škody, ktorý bol doteraz obhajovaný ako krok smerujúci k zmierneniu trestnoprávných dôsledkov pre menej závažné porušenia zákona. V tomto aj podporujem včerajšie

uznesenie¹ Súdnej rady Slovenskej republiky, ktoré vyzýva Národnú radu Slovenskej republiky na vypustenie navrhovanej skutkovej podstaty trestného činu marenia výkonu úradného rozhodnutia. dodáva verejný ochranca práv Róbert Dobrovodský.

¹ Výzva súdnej rady zo dňa 17.06.2024, dostupné online na: <https://www.sudnarada.gov.sk/vyzva-sudnej-rady-slovenskej-republiky-v-suvislosti-s-navrhom-zakona-o-opatreniach-na-zlepsenie-bezpecnostnej-situacie-v-slovenskej-republike/>

PRÍLOHA K TLAČOVEJ SPRÁVE zo dňa 18.6.2024

Národná rada Slovenskej republiky

Námestie Alexandra Dubčeka 1

812 80 Bratislava 1

Doručované e-mailom

poslancom a poslankyniam Národnej rady Slovenskej republiky

Klub SMER - sociálna demokracia

Klub HLAS - sociálna demokracia

Klub Slovenská národná strana

Klub Progresívne Slovensko

Klub Sloboda a Solidarita

Klub KDH

Klub SLOVENSKO, ZA ĽUDÍ, KÚ

Váš list číslo/zo dňa

Naše číslo

Bratislava

17.06.2024

Legislatívne podnety k vládnemu návrhu zákona o niektorých opatreniach na zlepšenie bezpečnostnej situácie v Slovenskej republike (tzv. lex atentát) (tlač 364)

Vážená pani poslankyňa Národnej rady Slovenskej republiky,

vážený pán poslanec Národnej rady Slovenskej republiky,

aj v nadväznosti na minulé listy mi dovoľte sa na Vás obrátiť a sprostredkovať Vám poznatky vychádzajúce z mojej činnosti, ako aj z odborných poznatkov kolegyň a kolegov z Kancelárie verejného ochrancu práv (ďalej len „Kancelária“).

Ako verejný ochranca práv odvodzujúci svoj mandát od poslankyň a poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (tzv. parlamentný ombudsman), považujem

za potrebné informovať Národnú radu Slovenskej republiky o svojich **poznatkoch priebežne a pri takej príležitosti, keď je možné dať Vám do pozornosti ľudskoprávny štandard týkajúci sa predmetu návrhu zákona.**

V rámci môjho funkčného obdobia sa nechcem obmedziť len na každoročnú prípravu a predloženie správy o činnosti podľa ustanovenia § 23 a nasl. zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov, ale chcem **priebežne, v nadväznosti na aktuálne nadobudnuté poznatky**, tieto poskytovať tak, aby Národná rada Slovenskej republiky ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky mohla tieto poznatky legislatívne zužitkovať.

Pri identifikácii právnej úpravy, pre ktorú by som Vám mohol sprostredkovať svoje poznatky som vychádzal z **návrhu zákona o niektorých opatreniach na zlepšenie bezpečnostnej situácie v Slovenskej republike (tlač 364)** (tzv. lex atentát), **ktorý bol do Národnej rady Slovenskej republiky doručený 12.06.2024.**

O predmetnom legislatívnom podnete som dnes informoval pána podpredsedu vlády a ministra obrany Slovenskej republiky JUDr. Roberta Kaliňáka.

V prvom rade by som Vás rád ubezpečil, že **úplne rozumiem a plne si uvedomujem spoločenský a bezpečnostný kontext**, v ktorom je tento zákon predkladaný. Mojou snahou ani cieľom preto nie je zľahčovať okolnosti, podmieňujúce prijatie navrhovanej právnej úpravy. Mojou snahou je naopak zabezpečiť, aby sa popri zvýšení bezpečnosti, najmä ústavných činiteľov, zachoval čo najširší priestor pre uplatňovanie základných práv a slobôd.

I. Pripomienky k zmenám zhromažďovacieho práva (novelizačný článok I)

Novela zákona o zhromažďovaní okrem iných úprav zužuje aj okruh miest, na ktorých sa zhromaždenie môže konať, resp. rozširuje možnosti obce zakázať zhromaždenia, ktoré sa majú konať na určitých miestach.

Rád by som Vašu pozornosť upriamil na novelou navrhované znenie **(novelizačný čl. I bod. 6)** ustanovení § 10 ods. 2 písm. f) a § 10 ods. 3 zákona o zhromažďovacom práve.² Formuláciu dôvodov, pre ktoré obec musí, prípadne môže zhromaždenie zakázať považujem za veľmi všeobecné. V kombinácii s pokutami, ktoré môžu byť obci uložené za „nezakázanie zhromaždenia“ **môže takáto právna úprava v praktických podmienkach pôsobiť tak, že bude aplikovaná reštriktívnejšie, ako je nevyhnutné.** Jednou zo základných podmienok ústavne súladného obmedzovania základných práv je pritom požiadavka na obmedzenie práva **iba v nevyhnutnej miere.**

² § 10 ods. 2 písm. f): „z miesta konania zhromaždenia alebo iných oznámených skutočností plynie dôvodná obava, že konaním zhromaždenia dôjde k zásahu do základného práva na súkromie viacerých osôb alebo k zásahu do pokojného užívania obydlia viacerých osôb a ochranu týchto práv nemožno zabezpečiť žiadnymi menej rušivými opatreniami.“

§ 10 ods. 3: Obec môže zhromaždenie zakázať, ak sa má konať v mieste, kde by potrebné obmedzenia spojené s, „konaním zhromaždenia, najmä obmedzenie práva na súkromie, obmedzenie pokojného užívania obydlia, obmedzenie dopravy alebo obmedzenie zásobovania, boli v závažnom rozpore so záujmom obyvateľstva, ak možno bez neprimeraných ťažkostí konať zhromaždenie inde bez toho, že by sa tým zmaril oznámený účel zhromaždenia.“

Ako vyplýva aj z rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva, členské štáty musia prejavit **istú mieru tolerancie voči nepohodliu**, ktoré so sebou pokojný výkon práva na zhromaždenie prirodzene prináša.³ Ani Európsky dohovor o ľudských právach (ďalej len „Dohovor“) pritom nevyklučuje, aby právna úprava zakazovala konanie zhromaždení na určitých miestach. Takýto typ zákazu však musí byť vždy zakotvený jasne a presne len na dosiahnutie sledovaného cieľa.⁴

Platí tiež, že úplný zákaz zhromaždenia musí byť vždy založený na existencii reálnej (nie domnanej) hrozby vzniku nepokojov, resp. organizácie nepokojného zhromaždenia, pričom túto hrozbu nie je možné odvrátiť inými, menej invazívnymi prostriedkami.⁵ Platí teda, že legitímne dôvody na obmedzenie zhromažďovacieho práva musí štátna moc interpretovať a aplikovať reštriktívne. Len hypotetické narušenie verejného poriadku alebo prítomnosti hostilne naladených účastníkov nie je dostatočným dôvodom na zákaz zhromaždenia.

Dovoľujem si Vám preto navrhnúť **doplnenie legislatívneho textu o dostatočné záruky, ktoré zabránia extenzívnemu výkladu dôvodov na zákaz zhromaždení**.

Považujem za vhodné, aby právna úprava vyslovene pomenúvala, že zhromaždenie musí zasahovať do iných chránených hodnôt nad bežnú mieru spojenú s pokojným zhromaždením. Zároveň považujem za vhodné priamo v legislatívnom texte upraviť, že akákoľvek hrozba, na ktorej odvrátení je obmedzenie zhromaždenia postavené, **musí byť priama a reálna, nie len abstraktná a hypotetická**.

Príklad dobrej praxe: právna úprava zhromažďovania v Nemecku a v Rakúsku

Ako verejný ochranca práv dávam do pozornosti, že štáty ako napríklad Rakúsko a Nemecko pristupujú k zákonom, ktoré sa týkajú práva na zhromažďovanie, **veľmi obozretne**. Dbajú na to, aby exekutíva nedostala do rúk široké právomoci pri obmedzovaní ústavného práva na zhromažďovanie. Tieto zákony sú stabilné a majú dlhú platnosť,⁶ keďže garantujú jedno z najvýznamnejších politických práv. Strážcom a rozhodcom o tom, kto môže stratiť právo sa zhromažďovať nie je exekutíva, ale **v Nemecku napríklad Spolkový ústavný súd (*Bundesverfassungsgericht*)**. Preto napríklad nemecký zákon o zhromažďovaní (*Gesetz über Versammlungen und Aufzüge - Versammlungsgesetz*⁷) explicitne určuje štyri prípady, v ktorých je právo na zhromaždenie vylúčené.

Podľa ustanovenia § 1 ods. 2 toto právo nemá ten,

1. kto stratil základné právo na slobodu zhromažďovania v súlade s článkom 18 základného zákona (*Grundgesetzes*) (pozn. ústava Nemecka),

³ Napr. rozhodnutie ESĽP vo veci Navalnyy proti Rusku (Veľká komora), sťažnosť č. 29580/12 a 4 ďalšie, najmä para. § 131-132.

⁴ Napr. rozhodnutia ESĽP vo veci Lashmankin a ostatní proti Rusku, sťažnosť č. 57818/09 a 14 ďalších, para. 440; prípadne Ögrü proti Turecku, sťažnosť č. 19631/12, para. 26.

⁵ Rozhodnutie ESĽP vo veci Kresťania voči rasizmu a Fašizmu proti Spojenému Kráľovstvu, sťažnosť č. 8440/78.

⁶ Napríklad zákon Rakúska je z roku 1953 (*Versammlungsgesetz 1953. StF: BGBl. Nr. 98/1953 (WV)* a zákon Nemecka je z roku 1978.

⁷ "Versammlungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978

2. každý, kto chce usporiadaním alebo účasťou na takom podujatí presadzovať ciele strany alebo jej nástupníckej strany, ktorú Spolkový ústavný súd v súlade s § 21 ods. 2 základného zákona vyhlásil za protiústavnú,
3. strana, ktorú Spolkový ústavný súd vyhlásil za protiústavnú v súlade s článkom 21 ods. 2 základného zákona, resp.
4. združenie, ktoré je zakázané podľa článku 9 ods. 2 základného zákona.⁸

Nemecká polícia má **možnosť rozpustiť zhromaždenie**, ale to len v taxatívne a pomerne presne stanovených prípadoch.⁹ Polícia, okrem toho, **musí uniesť dôkazné bremeno, že boli naplnené zákonom stanovené dôvody pre rozpustenie.**

Medzi tieto dôvody patrí:

1. na organizátora sa vzťahujú ustanovenia § 1 ods. 2 číslo 1 až 4 (citované vyššie) a v prípade, že sa ide o zákaz uvedený v § 1 ods. 2 číslo 4, tak musí existovať zákaz na základe rozhodnutia príslušného správneho orgánu,
2. stretnutie začne prebiehať násilne alebo výtržnícky alebo je bezprostredne ohrozený život a zdravie účastníkov,
3. vedúci zhromaždenia ihneď nevytlúči osoby, ktoré majú pri sebe zbrane alebo iné predmety podľa § 2 ods. 3, a ihneď nezabezpečí vykonanie samotného vylúčenia,
4. v priebehu zhromaždenia sa porušujú trestné zákony. V tomto prípade však zákon **vyžaduje intenzitu zločinu alebo prečinu**, ktorý sa stíha z úradnej moci. To isté platí ak sa na zhromaždení nabáda na takéto činy alebo sa podnecuje k týmto činom a vedúci to okamžite nezastaví.

⁸ § 1 (1) Jedermann hat das Recht, öffentliche Versammlungen und Aufzüge zu veranstalten und an solchen Veranstaltungen teilzunehmen.

(2) Dieses Recht hat nicht,

1. wer das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gemäß Artikel 18 des Grundgesetzes verwirkt hat,
2. wer mit der Durchführung oder Teilnahme an einer solchen Veranstaltung die Ziele einer nach Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärten Partei oder Teil- oder Ersatzorganisation einer Partei fördern will,
3. eine Partei, die nach Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt worden ist, oder
4. eine Vereinigung, die nach Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes verboten ist.

⁹ § 13

(1) Die Polizei (§ 12) kann die Versammlung nur dann und unter Angabe des Grundes auflösen, wenn

1. der Veranstalter unter die Vorschriften des § 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 fällt, und im Falle der Nummer 4 das Verbot durch die zuständige Verwaltungsbehörde festgestellt worden ist,
2. die Versammlung einen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf nimmt oder unmittelbare Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer besteht,
3. der Leiter Personen, die Waffen oder sonstige Gegenstände im Sinne von § 2 Abs. 3 mit sich führen, nicht sofort ausschließt und für die Durchführung des Ausschlusses sorgt,
4. durch den Verlauf der Versammlung gegen Strafgesetze verstoßen wird, die ein Verbrechen oder von Amts wegen zu verfolgendes Vergehen zum Gegenstand haben, oder wenn in der Versammlung zu solchen Straftaten aufgefordert oder angereizt wird und der Leiter dies nicht unverzüglich unterbindet.

In den Fällen der Nummern 2 bis 4 ist die Auflösung nur zulässig, wenn andere polizeiliche Maßnahmen, insbesondere eine Unterbrechung, nicht ausreichen.

(2) Sobald eine Versammlung für aufgelöst erklärt ist, haben alle Teilnehmer sich sofort zu entfernen.

II. Pripomienky k rozšíreniu oprávnení Policajného zboru (novelizačný článok V)

Navrhovaná novela zákona o Policajnom zbore zavádza nové oprávnenie policajta, ktoré mu umožní pri prešetrovaní priestupku požadovať od právnických osôb a fyzických osôb, ktoré prevádzkujú elektronické komunikačné siete alebo poskytujú elektronické komunikačné služby, údaje potrebné na zistenie a identifikáciu zdroja komunikácie.⁵

V zmysle Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) platí, že akýkoľvek zásah do súkromia musí byť vykonaný v súlade so zákonom. Zákon o elektronických komunikáciách pritom ustanovuje, že údaje tvoriace predmet telekomunikačného tajomstva (ako napr. meno, priezvisko či telefónne číslo osoby), môže podnik poskytnúť štátnemu orgánu len na základe písomnej žiadosti vyhotovenej na **základe písomného súhlasu zákonného sudcu**.¹⁰

Rád by som tiež upozornil na obdobnú právnu úpravu v Trestnom poriadku, ktorá poskytovanie, resp. oznamovanie údajov o telekomunikačnej prevádzke upravuje **výrazne prísnejšie, ako zákon o Policajnom zbore**.¹¹

Tieto poznatky ma vedú k záveru, že navrhovaný spôsob poskytovania údajov z telekomunikačnej (resp. elektronickej komunikačnej) prevádzky **je v rozpore s existujúcou právnou úpravou a môže vyvolávať pochybnosti o súlade s ústavou**.

Odporúčam Vám preto zvážiť prijatie navrhovanej právnej úpravy v súčasnom znení. Ako vhodná sa javí byť taká zmena návrhu zákona, ktorá ho zosúladí s existujúcim právnym rámcom a **posilní tak procesnú ochranu práva na ochranu osobných údajov obyvateľov**.

III. Pripomienky k trestnoprávnym postihom za neuhradenie pokút (novelizačný článok VII)

Navrhovaná novela zavádza novú skutkovú podstatu trestného činu neuhradenia pokuty. Už v súčasnosti to však predstavuje dôvod na začatie správnej exekúcie. Tento nástroj je dostatočne **efektívny na vymáhanie pokút bez potreby kriminalizácie jednotlivcov**, čo by len zbytočne zaťažovalo trestnoprávny systém a súdy.

Okrem toho, ukládanie trestných sankcií za nezaplatenie pokuty čo i len v malej výške vyvoláva otázky o primeranosti trestu vo svetle čl. 3 Dohovoru. Tento návrh by bol navyše v rozpore s trendom zvyšovania hranice malej škody, ktorý bol doteraz obhajovaný ako krok smerujúci k zmierneniu trestnoprávných dôsledkov pre menej závažné porušenia zákona.

Zároveň sa z textácie navrhovanej skutkovej podstaty javí, že by sa malo ísť **o tzv. trváci trestný čin**. Podľa judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky pritom platí, že trváci trestný čin je spáchaný po celú dobu udržiavania protiprávneho stavu.¹² Navrhovaná právna úprava preto, okrem otázok o svojej

¹⁰ Najmä ustanovenie § 117 ods. 7 zákona 452/2021 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov.

¹¹ Ustanovenie § 116 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov.

¹² K tomu napríklad Zbierka stanovísk Najvyššieho súdu SR a rozhodnutí súdov slovenskej republiky R 53/2006.

primeranosti, prináša aj **viaceré nevyjasnené otázky čo do rozsahu osôb, ktoré (potenciálne) zasiahne najprísnejšími prostriedkami trestného práva.**

Dovoľujem si Vám preto odporučiť, aby **ste zväžili vypustenie tohto novelizačného bodu z prerokovávaného návrhu zákona.**

Vážené pani poslankyne a vážení páni poslanci,

som pevne presvedčený, že moje odporúčania môžu mať výrazný pozitívny efekt na zachovanie úrovne základných práv a slobôd, ktoré Slovenská republika garantuje a zároveň nenabúrajú cieľ novely zákona, ktorým je zvyšovanie bezpečnosti vybraných predstaviteľov štátu. Zároveň si ich implementácia nevyžaduje náročné finančné investície. Preto verím, že sa s mojimi návrhmi stotožníte.

S úctou

JUDr. Róbert Dobrovodský, PhD., LL.M. (Tübingen)
verejný ochranca práv, v. r.