

Laurinská 18, 811 01 Bratislava 1
tel: +421 2 208 501 21, fax: +421 2 208 501 35
e-mail: info@snslp.sk, www.snslp.sk

Odborné stanovisko

podľa § 1 ods. 2 písm. f) zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva

Slovenskému národnému stredisku pre ľudské práva (ďalej v texte ako „Stredisko“ v príslušnom gramatickom tvare) bol doručený podnet, ktorý sa týka možného porušenia zákazu diskriminácie v oblasti sociálneho zabezpečenia. Stredisko žiadate o vybavenie podnetu vydaním odborného stanoviska týkajúceho sa porušenia zákazu diskriminácie v súvislosti s podmienkami nároku na starobný dôchodok a zníženiu dôchodkového veku u žien v závislosti od počtu vychovávaných detí. V podnete sa namieta, že zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnom poistení“), ktorý upravuje podmienky nároku na starobný dôchodok, je diskriminačný, keďže ustanovuje rozdielny dôchodkový vek pre ženy a mužov (ženám sa znižuje dôchodkový vek v závislosti od počtu vychovávaných detí v porovnaní s mužmi, ktorí majú dôchodkový vek určený fixne).

Stredisko plní úlohy v oblasti ľudských práv a základných slobôd a zákazu diskriminácie. Vzhľadom na to, že podľa ustanovenia § 1 ods. 2 písm. f) zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších právnych predpisov, Stredisko vydáva odborné stanoviská vo veciach dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania podľa zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „antidiskriminačný zákon“), a to z vlastnej iniciatívy, alebo na požiadanie fyzických a právnych osôb, Stredisko vydáva v predmetnej veci odborné stanovisko.

Za účelom riadneho vyhodnotenia predmetného podnetu sa Stredisko obrátilo v tejto veci na Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny a požiadalo o poskytnutie stanoviska v súvislosti s podmienkami určenia starobného dôchodku v zmysle zákona o sociálnom poistení.

Predchádzajúca a súčasná právna úprava starobného dôchodku

V právnej úprave, ktorá bola účinná do 31. decembra 2003 bol zakotvený rozdielny dôchodkový vek podľa pohlavia - dôchodkový vek žien sa znižoval v závislosti od počtu vychovávaných detí.

1. januára 2004 nadobudol účinnosť zákon o sociálnom poistení, ktorý sa stanovil jednotný dôchodkový vek pre všetkých poistencov (podľa opatrenia č. 227/2017 Z. z. je v roku 2018 dôchodkový vek 62 rokov a 139 dní). Dôvodová správa k predmetného zákonu hovorí, že sa má zabezpečiť predĺžiť dôchodkový vek jednotne pre mužov aj ženy na 62 rokov, a to z dôvodu zabezpečenia finančnej udržateľnosti dôchodkového systému. Zjednotenie podmienok na starobný dôchodok vyplýva tiež z požiadavky implementácie zásady rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami, ktorá je ustanovená Smernicou rady Európskych spoločenstiev č. 7 z roku 1978.

Jednotný dôchodkový vek ustanovený v zákone o sociálnom poistení začal platiť pre mužov od 1. júla 2007. Postupné predlžovanie dôchodkového veku nadviazalo na pôvodne určený dôchodkový vek, ktorý sa určoval rozdielne v závislosti od počtu vychovávaných detí. Predlžovanie dôchodkového veku sa u žien týka tých poistenkýň, ktoré dovŕšili dôchodkový vek v období od 1. januára 2004 do 31. decembra 2014 v intenciách zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov. Podľa Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny sa rovnaký dôchodkový vek u žien a mužov prejaví v roku 2024.

V súvislosti s výchovou dieťaťa Stredisko uvádza, že podľa ustanovenia § 258 zákona o sociálnom poistení sa výchova dieťaťa posudzuje podľa predpisov, ktoré boli účinné pred 1. januárom 2004 pre tie ženy, ktoré dovŕšili dôchodkový vek v období od 1. januára 2004 do 31. decembra 2014. Relevantným predpisom je v tomto kontexte zákon o sociálnom zabezpečení a vyhláška Federálneho ministerstva práce a sociálnych vecí č. 149/1988 Zb., ktorou sa vykonáva zákon o sociálnom zabezpečení.

V zmysle zákona o sociálnom zabezpečení sa prihliada v súvislosti s určením dôchodkového veku ženy na vlastné dieťa, osvojené, dieťa prevzaté do náhradnej starostlivosti rodičov na základe rozhodnutia príslušného orgánu a na dieťa, ktoré vychovávala žena ako pestúnka v osobitných zariadeniach pestúnskej starostlivosti.

Výchova dieťaťa na účely určenia dôchodkového veku u žien je definovaná vo vykonávacej vyhláške, ktorá ustanovuje, že podmienka výchovy dieťaťa je splnená, ak sa žena osobne stará alebo starala o dieťa vo veku do dosiahnutia plnoletosti aspoň po dobu 10 rokov. Ak žena začala s výchovou dieťaťa až po dosiahnutí ôsmeho roka jeho veku, podmienkou splnenia výchovy dieťaťa je osobná starostlivosť o dieťa aspoň po dobu piatich rokov vo veku do dosiahnutia plnoletosti.

Antidiskriminačná legislatíva

Základným vnútroštátnym právnym predpisom, ktorý vymedzuje zásadu rovného zaobchádzania je antidiskriminačný zákon ktorý definuje základné pojmy ako zásada rovného zaobchádzania, vymenúva oblasti, v ktorých existuje povinnosť dodržiavať túto zásadu a pri týchto oblastiach demonštratívny spôsobom vymedzuje chránené dôvody, na základe ktorých sa zásada rovného zaobchádzania musí dodržiavať a ustanovuje formy diskriminácie, t. j. aké konanie, prípadne opomenutie alebo iné prejavy možno považovať za diskrimináciu. Zákon tiež obsahuje ustanovenia,

ktoré umožňujú osobe obrátiť sa so žalobou na súd v prípade porušenia zákazu diskriminácie.

Na to, aby určité správanie, konanie alebo opomenutie bolo porušením zákazu diskriminácie v zmysle antidiskriminačnej legislatívy, vyžaduje sa kumulatívne naplnenie štyroch podmienok, ktorými sú diskriminačný dôvod, oblasť diskriminácie a forma diskriminácie. Z logiky a podstaty antidiskriminačného zákona (ako aj z odbornej literatúry) vyplýva, že ďalšou podmienkou je existencia tzv. komparátora (osoba alebo skupina osôb, ktoré sa nachádzajú v rovnakej alebo porovnateľnej situácii ako obeť diskriminácie).

Dodržiavanie zásady rovného zaobchádzania spočíva podľa § 2 antidiskriminačného zákona v zákaze diskriminácie z **dôvodu** pohlavia, náboženského vyznania alebo viery, rasy, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, zdravotného postihnutia, veku, sexuálnej orientácie, manželského stavu a rodinného stavu, farby pleti, jazyka, politického alebo iného zmýšľania národného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia alebo z dôvodu oznámenia kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti.

Antidiskriminačný zákon taxatívnym spôsobom vymedzuje v § 2a nasledujúce **formy** diskriminácie: priama diskriminácia, nepriama diskriminácia, obťažovanie, sexuálne obťažovanie, nabádanie na diskrimináciu a neoprávnený postih.

Ustanovenie § 3 ods. 1 Antidiskriminačného zákona vymenúva **oblasti**, v ktorých je každý povinný dodržiavať zásadu rovného zaobchádzania, a to konkrétne v oblasti sociálneho zabezpečenia, zdravotnej starostlivosti, poskytovania tovarov a služieb, v oblasti vzdelávania a tiež aj v oblasti pracovnoprávných a obdobných vzťahoch.

Namietané konanie je potrebné posúdiť aj z hľadiska existencie rozdielneho zaobchádzania s prípadnou obeťou diskriminácie v porovnaní s inou osobou alebo osobami, ktorá sa nachádza v rovnakej alebo v porovnateľnej situácii (tzv. **komparátor**), pričom prípadnej obeť diskriminácie musela vzniknúť určitá nevýhoda týmto rozdielnym zaobchádzaním.

Právny rozbor v zmysle antidiskriminačnej legislatívy

Stredisko je národným antidiskriminačným orgánom, ktorý poskytuje bezplatnú právnu pomoc obetiam diskriminácie a prejavov intolerancie. V oblasti ľudských práv a základných slobôd Stredisko monitoruje a hodnotí dodržiavanie ľudských práv a dodržiavanie zásady rovného zaobchádzania. V súvislosti s namietanou praxou v kontexte podmienok určenia dôchodkového veku uvádza Stredisko nasledovné:

Pri posudzovaní daného podnetu je najskôr potrebné posúdiť to, či došlo k naplneniu štyroch horeuvedených podmienok diskriminačného konania, resp. praxe (t. j. oblasť, forma, dôvod a komparátor). Stredisko konštatuje, že predmetná vec spadá do **oblasti** sociálneho zabezpečenia v zmysle ustanovenia § 5 ods. 2 písm. a) Antidiskriminačného zákona. Čo sa týka **chráneného dôvodu**, Stredisko uvádza, že v danom prípade by išlo o zvýhodňovanie jednej skupiny osôb

z dôvodu pohlavia. Pri posudzovaní jednotlivých zákonom predvídaných **foriem** porušenia zákazu diskriminácie dospelo Stredisko k záveru, že ide o formu priamej diskriminácie, ktorou je konanie opomenutie konania, resp. prax, pri ktorom sa s osobou zaobchádza menej priaznivo, ako sa zaobchádza, zaobchádzalo alebo by sa mohlo zaobchádzať s inou osobou v porovnateľnej situácii.

Pri vyhodnotení toho, či v danom prípade ide o porušenie zákazu diskriminácie, je rovnako nevyhnutné takisto zaoberať sa identifikáciou **komparátora**, t. j. osoby alebo skupiny osôb, ktoré sú v porovnateľnej situácii vo vzťahu k dotknutej osobe, či skupine osôb. V tomto prípade možno porovnávať dve skupiny osôb, ktoré sa nachádzajú v porovnateľnej situácii – konkrétne by mohlo dochádzať k znevýhodneniu mužov vo vzťahu k ženám pri určení podmienok nárokov na starobný dôchodok.

Napriek tomu, že došlo k naplneniu štyroch podmienok diskriminačného konania, resp. praxe v zmysle Antidiskriminačného zákona v kontexte daného prípadu je relevantné práve ustanovenie § 8 ods. 7 Antidiskriminačného zákona, ktoré zahŕňa osobitné výnimky zo zásady rovnakého zaobchádzania z dôvodu pohlavia. Písmeno a) uvedeného ustanovenia hovorí, že diskriminácia z dôvodu pohlavia nie je objektívne odôvodnené rozdielne zaobchádzanie spočívajúce v ustanovení rozdielneho dôchodkového veku pre mužov a ženy. To znamená, že výnimka zo zásady rovnakého zaobchádzania umožňuje, aby osobitný predpis v systémoch sociálneho zabezpečenia ustanovil napríklad znížený dôchodkový vek pre ženy.

Táto výnimka zakotvená v ustanovení § 8 ods. 7 písm. a) sa opiera o smernicu Rady z 19. decembra 1978 (79/7/EHS) o postupnom vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach súvisiacich so sociálnym zabezpečením, podľa ktorej sa táto smernica nedotýka práva členských štátov vylúčiť z jej pôsobnosti určovanie veku odchodu do dôchodku na účely poskytovania starobného dôchodku a výsluhového dôchodku a jeho možné dôsledky na iné dávky (článok 7, ods. 1 písm. a)).

V zmysle článku 7 ods. 2 uvedenej Smernice sú však členské štáty povinné pravidelne skúmať túto výnimku (spolu s ďalšími výnimkami, ktoré sú uvedené v tomto článku), aby zistili, či dosiahnutá úroveň sociálneho rozvoja v danej oblasti odôvodňuje zachovanie týchto výnimiek. Členské štáty majú teda povinnosť skúmať, či je rozdielne stanovený dôchodkový vek pre mužov a ženy, odôvodnený v určitom období.

Rozdielne stanovený dôchodkový vek na základe počtu vychovávaných detí bol pred tým, ako nadobudol účinnosť zákon o sociálnom poistení, odôvodnený podľa zákonodarcu tým, že existovali určité špecifiká vo vzťahu k ženám v danej historickej epoche. Táto rozdielna hranica dôchodkového veku bola prvýkrát legislatívne upravená zákonom č. 55/1956 Sb. o sociálnom zabezpečení. V dôvodovej správe k uvedenému zákonu sa kládol dôraz práve na „*zvláštnosti spoločenského postavenia a telesnej konštitúcie žien.*“

Následne sa zákonom č. 101/1964 Sb. o sociálnom zabezpečení zaviedol rozdielny dôchodkový vek v závislosti od počtu vychovávaných detí. Dôvodom odlišného veku odchodu do dôchodku mala byť, podľa dôvodovej správy, „*odlišná životná situácia matiek, ktoré okrem*

plnenia pracovných povinností plnili taktiež povinnosti v rodine pri starostlivosti o deti.“ To znamená, že v danej historickej epoche prevládal spoločnosťou akceptovaný názor o tom, že simultánne zamestnanie a starostlivosť o deti kládli väčšie nároky na ženu ako na muža. Toto „špecifické postavenie ženy“ malo byť kompenzované práve rozdielnym dôchodkovým vekom.

V intenciách antidiskriminačného zákona je možné túto prax vnímať ako určitú formu dočasného vyrovnávacieho opatrenia (aj keď nie v rovnakom zmysle, ako to je v súčasnosti zakotvené v antidiskriminačnom zákone), ktorá mala eliminovať, alebo aspoň zredukovať spoločenské, resp. ekonomické nerovnosti, ktoré vychádzajú z historicky podmieneného znevýhodňovania ľudí súvisiaceho s charakteristikami, na základe ktorých tradične dochádzalo, alebo aj stále dochádza k diskriminácii (napríklad pohlavie).

Stanovenie rozdielneho dôchodkového veku pre mužov a ženy bolo však odstránené nadobudnutím účinnosti zákona o sociálnom poistení, ktorým sa zaviedol povinný systém sociálneho poistenia, došlo k ustanoveniu jednotného dôchodkového veku pre všetkých poistencov (mužov aj ženy). V tomto kontexte uvádza Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny vo svojom stanovisku, že zrušenie diferencovania dôchodkového veku podľa počtu vychovávaných detí k určitému dátumu (inými slovami, „skokom“), by bolo rozpore v s princípom predvídateľnosti práva, resp. právnej istoty pre dotknuté ženy. Zákonodarcu aj z tohto dôvodu zvolil postupné zjednotenie dôchodkového veku mužov a žien.

Stredisko považuje dôvody zákonodarcu, ktoré ho viedli k prijatiu napadnutej legislatívy za legitímne, racionálne a odôvodnené v kontexte požiadavky dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania.

Predchádzajúca namietaná právna úprava reflektujúca počet vychovaných detí a jeho nadväznosť na určenie dôchodkového veku, nebolo v rozpore so zásadou rovnakého zaobchádzania. Ak aj zvýhodňovala určitú skupinu osôb, takéto rozdielne zaobchádzanie nepredstavuje, z dôvodu jeho legitímnosti, racionálnosti a dôvodnosti porušenie zákazu diskriminácie.

Záver

Stredisko z vyššie uvedených dôvodov konštatuje, že existujúca právna úprava je v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania v zmysle antidiskriminačnej legislatívy a postupné zjednotenie dôchodkového veku mužov a žien považujeme za legitímne, racionálne a dôvodné opatrenie.