



PORADŇA PRE OBČIANSKE A ĽUDSKÉ PRÁVA

CENTER FOR CIVIL AND HUMAN RIGHTS

KRIVÁ 23, 040 01 KOŠICE, SLOVENSKO

» mobil: +421 908 69 55 31, +421 949 338 396
» www.poradna-prava.sk » poradna@poradna-prava.sk
» IČO: 37 86 72 70 » IBAN: SK98 5200 0000 0000 0551 9629

Hlavné princípy, z ktorých by mala vychádzať legislatíva s cieľom zabezpečiť účinný prístup k spravodlivosti pre nezákonne sterilizované ženy

Október 2022

Tento materiál vypracovala mimovládna organizácia Poradňa pre občianske a ľudské práva (Poradňa), ktorá od roku 2002 intenzívne venuje problematike nezákonných sterilizácií rómskych žien na Slovensku. Prípady nezákonných sterilizácií Poradňa - v spolupráci s medzinárodnou organizáciou Centrum pre reprodukčné práva - v minulosti zdokumentovala a informovala o nich domácu aj medzinárodnú verejnosť. Vo vybraných strategických súdnych prípadoch následne zabezpečovala právnu pomoc viacerým touto praxou poškodeným rómskym ženám, ktoré sa s jej podporou domohli spravodlivosti na Európskom súde pre ľudské práva v Štrasburgu.

Na základe našich skúseností s vedením súdnych konaní v týchto prípadoch v minulých rokoch zastávame názor, že nemajú potenciál zabezpečiť prístup k spravodlivosti poškodeným ženám vzhľadom na rozličné právne bariéry, vysoké náklady súdnych sporov a systémový charakter danej praxe, ktorá zasiahla väčšie množstvo žien. V súlade s odporúčaniami medzinárodných ľudskoprávných inštitúcií¹ aj Úradu verejnej ochrankyne práv² dlhodobo presadzujeme odškodnenie poškodených žien na základe prijatia legislatívy, ktorá by zaviedla mechanizmus ich účinného odškodnenia a zabezpečila tak účinný prístup k spravodlivosti.

Slovenská republika má morálnu povinnosť odškodniť všetky ženy, ktoré boli v slovenských zdravotníckych zariadeniach nezákonne sterilizované. Uvedomujme si, že poškodeným ženám nemôže nič nahradiť utrpenie, ktoré prežili. Odškodnenie je však dôležitým prvkom spravodlivosti, pretože poskytuje určitý stupeň uznania a potvrdenia ich utrpenia zo strany štátu. Oceňujeme aktuálne úsilie štátnych orgánov túto legislatívu navrhnuť a plne ho podporujeme.

Prax nezákonných sterilizácií bola na Slovensku vykonávaná niekoľko desaťročí a mnohé poškodené ženy sú na sklonku svojho života - buď z dôvodu zlého zdravotného stavu, alebo veku. Prijatie zákona o odškodnení nezákonných sterilizácií preto nemožno ďalej odkladať. Hoci je finančné odškodnenie dôležité, dôležité je aj to, ako sa s poškodenými žiadateľkami bude zaobchádzať v rámci prijatého procesu odškodňovania a aká širšia podpora im bude v tomto procese ponúknutá. Prijatá legislatíva preto musí urýchlene zohľadniť každý z týchto prvkov.

¹ Výbor OSN pre ľudské práva. 2016. Záverečné zistenia: Slovensko. CCPR/C/SVK/CO/4. Ods. 27

² 6 Odškodnenie obetí protiprávných sterilizácií na Slovensku. Stanovisko Verejná ochrankyňa práv. 2018.

Dostupné na: <https://www.vop.gov.sk/stanovisko-k-nez-konn-m-steriliz-ci-m-na-slovensku>

Na základe našej expertízy zastávame názor, že legislatíva v tejto oblasti by mala byť založená predovšetkým na nasledujúcich **základných princípoch**:

1. **Princíp spoluúčasti poškodených rómskych žien do procesu systémového odškodnenia**

Zástupkyne poškodených rómskych žien musia byť priamo zapojené do procesu tvorby návrhu legislatívy.

Odôvodnenie:

Právo na efektívnu nápravu a odškodnenie za porušenie ľudských práv je pevne zakotvené v medzinárodných štandardoch o ochrane ľudských práv. Aby bolo toto právo skutočne zmysuplné, poškodené osoby musia mať možnosť podieľať sa tvorbe návrhov na odškodnenie. Participácia prežívšich žien (poškodených) v procese odškodnenia je dôležitá z niekoľkých dôvodov. Po prvé, ako zdôrazňujú *Základné zásady a usmernenia o práve na nápravu a odškodnenie pre obeť porušenia práva na spravodlivosť medzinárodného ľudského práva a humanitárneho práva*, odškodnenie musí byť účinné a primerané.³ To sa dá ale dosiahnuť len vtedy, ak odškodnenie zodpovedá potrebám poškodených osôb. Po druhé, medzinárodné štandardy v tejto oblasti zdôrazňujú, že spôsob a formy odškodnenia je nevyhnutné konzultovať s poškodenými, pretože len tie môžu poskytnúť príslušným orgánom podrobné informácie o ich skutočných potrebách, rozsahu škôd, ktoré utrpeli v dôsledku porušenia ich práv, a o prioritách jednotlivých osôb a komunít v otázkach odškodnenia.

Zapojenie samotných poškodených žien do tvorby mechanizmu odškodnenia špecificky odporučil aj Výbor OSN na odstránenie rasovej diskriminácie svojich ostatných záverečných zisteniach pre Slovensko z augusta 2022.⁴ Vzhľadom na našu dlhodobú spoluprácu so skupinou rómskych žien, ktoré boli nezákonne sterilizované a dlhodobo sa v tomto smere angažujú, vieme v Poradni spolupracovať pri ich zapojení sa do diskusie o legislatívnom návrhu. Poškodené ženy vedia okrem iného priblížiť, akým prekážkam reálne poškodené rómske ženy zo sociálne vylúčených komunít môžu čeliť v samotnom procese nárokovania si na odškodnenie, vrátane prekážok pri podávaní žiadostí o odškodnenie a preukazovaní nezákonnej sterilizácie. Len zapojením poškodených žien je možné vytvoriť odškodňovací mechanizmus, ktorý bude reflektovať ich potreby a životné okolnosti a zabezpečí v praxi ich účinné odškodnenie.

2. **Princíp fikcie nezákonnej sterilizácie.**

Za oprávnenú osobu na poskytnutie finančného odškodnenia musí byť považovaná osoba, ktorá podá žiadosť o poskytnutie finančného príspevku a tvrdí, že bola v rozhodnom období nezákonne sterilizovaná.

Podaním žiadosti o odškodnenie oprávnená osoba zároveň udelí orgánu, ktorý bude o jej žiadosti rozhodovať súhlas, aby si vyžiadal z príslušných zdravotníckych zariadení relevantnú zdravotnú dokumentáciu, či dokumentáciu týkajúcu sa vyplatenia sociálnej dávky za vykonanie sterilizačného zákroku. Ak sa túto nepodarí zabezpečiť (napr. z dôvodu jej straty, zničenia, či skartovania) bude sa mať za to, že osoba bola nezákonne sterilizovaná.

³ Rezolúcia Valného zhromaždenia OSN, 60/147, prijatá 16. decembra 2005, ods. 15 a 18.

⁴ Výbor OSN na odstránenie rasovej diskriminácie. Záverečné zistenia: Slovensko. CERD/C/SVK/CO/13. Ods. 31

Odôvodnenie:

Predbežné informácie o prístupe k odškodneniu za nezákonné sterilizácie v Českej republike ukazujú, že proces dokazovania nezákonnosti sterilizácie je komplikovaný.⁵ Napríklad zdravotná dokumentácia je uchovávaná len na obmedzenú dobu a prístup k dokumentácii je pre ženy z marginalizovaných komunít náročný, tiež s ohľadom na diskrimináciu, ktorú pravidelne zažívajú v systéme zdravotnej starostlivosti.

V efektívnom systéme odškodnenia sa preto musí **dôkazné bremeno preniesť na štát**, ktorý bol za nezákonné sterilizácie zodpovedný.

Legislatívny návrh preto musí obsahovať tzv. **fikciu nezákonnej sterilizácie**, teda predpoklad, že zákrok bol vykonaný v rozpore s právom, ak orgán posudzujúci žiadosť o finančné odškodnenie nepreukáže opak. Vykonávanie nezákonných sterilizácií predstavuje systémový zásah do základných ľudských práv poškodených žien. Štát by prijatou legislatívou mal principiálne zaviesť mechanizmus finančnej kompenzácie *ex gratia*. V tomto kontexte by mal nastaviť mechanizmus finančného odškodňovania tak, aby bol odškodnený čo najväčší počet žien. Vráťane žien, ktorých zdravotná dokumentácia bola skartovaná či inak zničená.

Znovu zdôrazňujeme, že zodpovednosť za to, že mnohé poškodené ženy v súčasnosti nemusia mať prístup k zdravotnej dokumentácii vrátane dokumentácie u všeobecného lekára či obvodného gynekológa, nesie štát. Štát totiž k zavedeniu odškodňovacieho mechanizmu pristupuje až po veľmi dlhej dobe a/alebo nezabezpečil bezpodmienečnú bezpečnú a dlhodobú archiváciu zdravotnej dokumentácie. Bolo by chybou, ak by finančné odškodnenie nebolo poškodeným ženám priznané len kvôli dlhodobej nečinnosti a pochybeniam štátu v tejto otázke v minulosti.

Navyše nie je možné vylúčiť, že mohlo v určitých prípadoch dochádzať na Slovensku aj k cielenej manipulácii so zdravotnými dokumentáciami zo strany zodpovedných nemocníc, či poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ktorí si uvedomovali nezákonnosť svojho konania a mohli sa usilovať o zničenie dôkazov v zdravotných dokumentáciách. Naznačuje to aj skutočnosť, že ženy, ktoré sa v minulosti domáhali svojich práv súdnou cestou, mali vážne problémy dostať sa k svojej zdravotnej dokumentácii v komunikácii s nemocnicami, ale aj obvodnými lekármi, ktorí im často nechceli poskytnúť informácie o vykonanom zákroku, resp. sami o ňom z nemocníc nemali informáciu. Aby sa niektoré poškodené rómske ženy domohli prístupu k ich zdravotnej dokumentácii, museli iniciovať súdne konania až pre Európskym súdom pre ľudské práva v Štrasburgu.⁶

Oprávnenými osobami by mali byť aj ženy, ktoré boli nezákonne sterilizované pred rokom 1990 a následne im bola vyplatená sociálna dávka. Nie je možné od poškodených spravodlivo požadovať, aby vyplatenie dávky s takýmto časovým odstupom preukazovali, dôkazné bremeno by malo byť na štátnych inštitúciách, aby uvedené skutočnosti zisťovali vo vlastných archívoch či databázach a ak tieto dáta (dokumenty) už neexistujú nesmie to byť na ťarchu poškodených žien, ktoré nemôžu byť za uvedené sankcionované nepriznaním finančného odškodnenia.

⁵ Viď napr. iRozhľad, Problémy s odškodným za sterilizácie? Nejasná pravidla a málo líí na ministerstvu, líčí reportérka, 7.septembra 2022.

⁶ EŠLP, *K.H. a iné v. Slovensko*, č. 32881/04, 28. apríla 2009.

3. Princíp plnej podpory poškodeným ženám

Poškodeným ženám musí byť v rámci procesu žiadania o finančné odškodnenie **poskytnutá zo strany inštitúcií adekvátne administratívna podpora a pomoc pri spisovaní a podávaní samotných žiadostí** o poskytnutie finančného odškodnenia. Na vytvorenie uvedených kapacít podpory poškodeným musia byť zabezpečené personálne a finančné zdroje.

Odôvodnenie:

Aj skúsenosti z Českej republiky, kde v súčasnosti prebieha proces odškodňovania za sterilizácie v rozpore s právom, ukázal, že pre mnohé poškodené rómske ženy by bez vonkajšej podpory bolo veľmi zložité až nemožné zvládnuť administratívnu stránku nárokovania si na odškodnenie, zahŕňajúcu zhromaždenie potrebnej dokumentácie vrátane dôkazového materiálu a podanie žiadosti. Aj preto v ČR v ostatných mesiacoch vznikla mimovládna organizácia „Centrum pro obeti nedobrovoľné sterilizácie“, ktoré poskytuje v tomto smere poškodeným podporu. Domnievame sa, že by štátne orgány nemali tento aspekt vonkajšej podpory poškodeným ženám v procese nárokovania si na odškodnenie nechať na organizácie občianskej spoločnosti, ale mali by ho proaktívne zabezpečiť. Či už pridelením tejto úlohy na existujúci subjekt ako napríklad Centrá právnej pomoci alebo vytvorením špecializovaného centra poskytujúceho podporné služby v tomto smere a vyčleniť na uvedenú asistenciu aj finančnú podporu.

Legislatívny návrh o prístupe k odškodneniu za nezákonné sterilizácie musí zároveň zaviesť **právnu povinnosť povinných osôb poskytnúť súčinnosť** Komisii alebo inému orgánu, ktorý bude prijímať a rozhodovať o žiadostiach poškodených žien o finančný príspevok, a to v záujme účinného a efektívneho výkonu jeho právomoci. Medzi povinné osoby by mali byť výslovne patriť najmä poskytovatelia zdravotnej starostlivosti, obce, či iné subjekty, u ktorých je predpoklad, že disponujú potrebnými listinami, či informáciami, ktoré sú nevyhnutné na posúdenie žiadostí poškodených žien o priznanie finančného odškodnenia. Odmietnutie poskytnutia súčinnosti alebo nečinnosť zo strany povinných osôb by malo byť považované za porušenie zákonnej povinnosti a podliehalo by finančnej sankcii či už podľa zák. č. 581/2004 Z.z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov alebo zák. č. 372/1990 Zb. o priestupkoch a pod.

4. Princíp náhrady za závažné zásahy do základných ľudských práv a slobôd

Finančné odškodnenie musí byť vyplácané **jednorázovou sumou a nesmie byť považované za príjem pre účely posudzovania hmotnej núdze či dani z príjmu.**

Odôvodnenie:

Finančné odškodnenie za sterilizáciu predstavuje kompenzáciu za zásah do základných práv a slobôd poškodených žien. Aj keď finančné odškodnenie nemôže zhojiť úplne vzniknutú ujmu, môže predstavovať symbolické gesto štátu smerom k poškodeným. Je dôležité, aby suma bola vyplatená jednorázovo v jednej sume a nie v malých čiastkach ako renta.

Finančné odškodnenie ako kompenzácia za porušenie ľudských práv nesmie byť považované za príjem pre účely posudzovania hmotnej núdze či iných sociálnych dávok a tiež nesmie podliehať dani z príjmu, keďže je predpoklad, že sa oprávnenými osobami budú aj osoby, ktoré sú poberateľkami dávok v hmotnej núdzi, či iných sociálnych dávok v systéme sociálneho zabezpečenia, taktiež tak ako pri poskytovaní náhrady nemajetkovej ujmy tento druh príjmu musí byť oslobodený od platenia dane z príjmov, keďže sa jedná o odškodnenie zo strany štátu.

5. Princíp prístupu k spravodlivosti

Rozhodovanie o žiadostiach poškodených žien musí podliehať **súdnemu prieskumu v prípade zamietnutia žiadosti na priznanie odškodnenia.**

Odôvodnenie:

Rozhodovanie o finančnom odškodnení je rozhodovaním ministerstva o právach a povinnostiach fyzických osôb a ako také by malo podliehať prieskumu. Zvlášť v prípade zamietnutia žiadosti o odškodnenie by mali mať poškodené osoby možnosť domáhať sa prieskumu tohto rozhodnutia súdom. Aj keď formálne sa nemusí proces rozhodovania o žiadosti o finančné odškodnenia riadiť správnym poriadkom, stále je to rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických osôb, a preto ako také musí podliehať súdnemu prieskumu.

6. Princíp administratívnej príslušnosti a širokej odbornosti vecne príslušného orgánu

Komisia alebo iný orgán, ktorý bude prijímať žiadosti poškodených žien o finančný príspevok, musí **byť zriadená v rámci štruktúr ministerstva spravodlivosti** a jej **členmi a členkami** by mali byť okrem zamestnancov ministerstva aj **odborníci a odborníčky z iných inštitúcií, či zástupcovia a zástupkyne občianskej spoločnosti.**

Odôvodnenie:

Posudzovanie žiadostí o odškodnenie a rozhodovanie o nich považujeme za právny proces, ktorý by mal byť založený na dôslednom poznaní a aplikácii medzinárodných a domácich predpisov na ochranu ľudských práv. V tomto smere zastávame názor, zodpovednosť za prijímanie posudzovanie žiadostí by mala byť daná ministerstvu spravodlivosti, pod ktoré navyše spadajú aj iné odškodňovacie mechanizmy, napr. obetí násilných trestných činov.

7. Princíp maximálnej transparentnosti

S cieľom zabezpečiť účinný prístup k spravodlivosti pre čo najvyšší počet poškodených žien musia štátne orgány nevyhnutne zabezpečiť, aby poškodené ženy mali **účinný prístup k informáciám o tom, že si môžu nárokovat na odškodnenie a akým spôsobom si tento nárok uplatniť.**

Odôvodnenie:

V tomto smere by mali štátne orgány nastaviť informačnú stratégiu vrátane účinného informovania rómskych žien zo sociálne vylúčených komunít a vyčleniť na tento účel adekvátne finančné prostriedky.

8. Princíp osvedčených postupov ("best practices")

Pri tvorbe legislatívy by mala byť zohľadnená dobrá prax z iných krajín, avšak berúc do úvahy špecifiká našej krajiny.

Odôvodnenie:

Slovensko nie je jedinou krajinou, ktorá v minulosti vykonávala nezákonné sterilizácie. Nezákonné sterilizácie predstavujú prax, ktorá bola prítomná aj v niektorých iných krajinách sveta, ako je Česká republika, Švédsko, Švajčiarsko a iné, a ktoré podnikli kroky na zabezpečenie spravodlivosti

pre poškodené ženy/osoby. Slovensko sa môže tiež poučiť s procesov odškodnenia iných závažných porušení ľudských práv, ako napríklad systémy odškodnenia za historické zneužívanie detí v starostlivosti štátu (napr. Škótsko, Írsko či Austrália), ktoré v tejto oblasti prijali alebo prijímajú komplexnú právnu úpravu. Tvorba legislatívneho návrhu na Slovensku by mala reflektovať skúsenosti z týchto krajín tak, aby sa vyhla prípadným nedostatkom zavedených mechanizmov v iných krajinách.

Zároveň však charakter problému v iných krajinách v porovnaní so slovenským právnym rámcom aj okolnosťami preukazovania na Slovensku môžu byť odlišné. Preto tieto skúsenosti nemusia byť nevyhnutne prenosné. Pre tvorbu legislatívneho návrhu na Slovensku sa javí ako najdôležitejšia skúsenosť Českej republiky, kde bol v priebehu roka 2021 schválený a 1.1.2022 vstúpil do platnosti zákon č. 297/2021 Sb. „o poskytnutí jednorázové peněžní částky osobám sterilizovaným v rozporu s právem a o změně některých souvisejících zákonů“⁷. Ten priznal oprávneným osobám, ktoré sa podrobili v období 1.6.1966 do 31.3.2012 v zdravotníckych zariadeniach na území ČR sterilizácii v rozpore s právom, nárok na vyplatenie jednorázovej finančnej čiastky. O priznaní nároku rozhoduje Ministerstvo zdravotníctva ČR na základe prijatých žiadostí v správnom konaní v lehote do 60 dní.

Mimovládne organizácie, ktoré hodnotili účinnosť tohto procesu v ostatných mesiacoch však poukazujú na jeho nedostatky. V otvorenom liste vládnym orgánom ČR z augusta 2022 poukazujú na to, že

- a) pri väčšine žiadostí o odškodnenie nie je splnená lehota daná zákonom pre ich vysporiadanie a konanie sa predlžuje na viac, než ustanovuje zákon. To podľa nich podkopáva podľa vieru poškodených žien v samotný proces.
- b) Hoci prijatý zákon v ČR výslovne umožňuje predkladať aj iné dôkazy ako zdravotnícku dokumentáciu, v období do 31.5.2022 iný dôkaz doposiaľ nebol uznaný. Poškodeným ženám, ktorých dokumentácia bola skartovaná, nebolo odškodnenie priznávané, a to ani v prípade, že išlo o skartáciu v rozpore so zákonom alebo boli dokumentácie stratené či zničené. Zákon v ČR pritom priznáva odškodnenie za protiprávne sterilizácie od roku 1966.⁸ Podľa aktuálnej štatistiky bolo v ČR k 30.9.2022 podaných 421 žiadostí o odškodnenie, pričom požadovaný nárok bol priznaný v 129 prípadoch. 102 žiadostí bolo zamietnutých alebo zastavených.⁹

Obe uvedené problémy, ktoré sú príznačné pre proces odškodňovania v ČR, by mali byť pri tvorbe legislatívneho návrhu na Slovensku brané do úvahy. Je dôležité vyhodnotiť, do akej miery môžu negatívne ovplyvniť proces odškodňovania poškodených žien v kontexte situácie na Slovensku.

⁷ Znenie zákona dostupné na <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2021-297>

⁸ Otvorený list MVO v Českej republike v tejto veci z 15.8.2022, dostupný na <https://llp.cz/blog/otevreny-dopis-vyhodnoceni-efektivit-zakona-o-odskodneni-za-protipravni-sterilizace/> Pozri tiež rozhovor s Elenou Gorolovou, jednou z nezákonne sterilizovaných rómskych žien, ktorá problémy v procese odškodňovania v ČR približuje, dostupný na https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/protipravni-sterilizace-romove-zakon-odskodneni_2209050500_ank

⁹ Štatistiku zverejnilo Centrum pro obeti nedobrovolné sterilizace, ktoré v ČR poskytuje podporu poškodeným ženám v procese nárokovania si na odškodnenie, dostupná na <https://www.facebook.com/photo/?fbid=181516617770190&set=a.137049235550262>