

Verejná ochrankyňa práv
Grösslingova 35, P.O. BOX 1 820 04 Bratislava 24

Bratislava 16. februára 2016

Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky
Dátum doručenia podania: 18. 02. 2016
P.č. z knihy doľnej pošty: 2747/2016

Spis zn.: 1046/2016/VOP



5241-2016

Ústavný súd Slovenskej republiky
Hlavná 110
042 65 Košice

Ústavný súd Slovenskej republiky v Košiciach	
Došlo:	18 -02- 2016 (4)
Podacie číslo:	Číslo spisu:
Prílohy: 2	Vybevuje:

Podľa čl. 151a ods. 2 v spojení s čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. f) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a s ustanovením § 18 ods. 1 písm. f) a ustanovením § 37 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov, podávam

návrh

na začatie konania o súlade ustanovenia § 4 písm. b) („Prekážkou práva voliť je výkon trestu odňatia slobody uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu.“) zákona č. 180/2014 Zb. o podmienkach výkonu volebného práva v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 prvá veta, s čl. 2 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 30 ods. 1 prvá veta a čl. 30 ods. 3 prvá veta ústavy, s čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (Oznámenie FMZV č. 209/1992 Zb.) a s čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (vyhl. č. 120/1976 Zb.), a navrhujem, aby Ústavný súd Slovenskej republiky, podľa článku 125 ods. 1 písm. a) ústavy a §§ 37 až 41b zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov, vydal tento

nález:

Ustanovenie § 4 písm. b) zákona č. 180/2014 Zb. o podmienkach výkonu volebného práva v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o podmienkach výkonu volebného práva“) nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvá veta, s čl. 2 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 30 ods. 1 prvá veta a čl. 30 ods. 3 prvá veta ústavy, s čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.

Zároveň navrhujem, aby Ústavný súd Slovenskej republiky v súlade s článkom 125 ods. 2 ústavy a § 38 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov

pozastavil účinnosť

ustanovenia § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva. Pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia odôvodňujem skutočnosťou, že dňa 5. marca 2016 sa majú uskutočniť voľby do Národnej rady Slovenskej republiky a aplikácia predmetného ustanovenia by mala za následok neoprávnený a neodstrániteľný zásah do aktívneho volebného práva značného počtu občanov Slovenskej republiky.

O d ô v o d n e n i e

I.

K aktívnej legitímácii verejnej ochrankyne práv:

V zmysle článku čl. 151a ods. 2 ústavy verejný ochranca práv môže predložiť Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania podľa čl. 125, ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe.

Podľa ustanovenia § 21 ods. 3 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom ochrancovi práv“), verejný ochranca práv môže podať návrh na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, 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.

Podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky: „...verejný ochranca práv môže namietat' neústavnosť len takého zákona, ktorý upravuje základné práva a slobody a ktorého aplikácia pripadá do úvahy vo veci, ktorú preskúmava v konaní o podnete právnickej alebo fyzickej osoby alebo z vlastnej iniciatívy bez podnetu, ale v súvislosti s konkrétnou svojou činnosťou v rámci ústavou zverenej právomoci“. (PL. ÚS 5/2014-27)

V zmysle § 1 (Predmet úpravy) zákona č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov: „**Tento zákon upravuje podmienky výkonu volebného práva a organizáciu volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, volieb do Európskeho parlamentu, volieb prezidenta Slovenskej republiky, ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky, volieb do orgánov územnej samosprávy a spôsob vykonania referenda vyhláseného podľa článku 93 až 99 Ústavy Slovenskej republiky.**“.

Ide teda nepochybne o zákon, ktorý upravuje základné práva a slobody.

Napadnuté ustanovenie sa dotýka čl. 30 ods. 3 prvá veta („Občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov“), v spojení s čl. 1 ods. 1 („Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo“) a s čl. 2 ods. 1 („Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.“) ústavy, s čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd („Vysoké zmluvné strany sa zaväzujú konať v rozumných intervaloch slobodné voľby s tajným hlasovaním za podmienok, ktoré zabezpečia slobodné vyjadrenie názorov ľudu pri voľbe zákonodarného zboru.“) a s čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach („Každý občan má právo a možnosť bez akýchkoľvek rozdielov uvedených v článku 2 a bez neodôvodnených obmedzení: a) zúčastňovať sa na vedení verejných záležitostí priamo alebo prostredníctvom slobodne volených zástupcov; b) voliť a byť volený v pravidelných voľbách, ktoré sa budú konať na základe všeobecného a rovného hlasovacieho práva, tajným hlasovaním zabezpečujúcim slobodu hlasovania;“).

Ústavný súd Slovenskej republiky tiež judikoval, že verejný ochranca práv môže podať návrh podľa čl. 125 ústavy, „...vždy však v súvislosti so svojou základnou ústavnou právomocou ochraňovať konkrétne, a nie abstraktné práva fyzických a právnických osôb... Ústavný súd trvá na svojom predchádzajúcom názore, že na rozdiel od iných procesne legitimovaných subjektov podľa čl. 130 ods. 1 ústavy verejný ochranca práv môže namietat' neústavnosť len takého zákona, ktorý upravuje základné práva a slobody a ktorého aplikácia pripadá do úvahy vo veci, ktorú preskúmava v konaní o podnete právnickej alebo fyzickej osoby alebo z vlastnej iniciatívy bez podnetu, ale v súvislosti s konkrétnou svojou činnosťou v rámci ústavou zverenej právomoci... že v prípade, že verejná ochrankyňa práv nepreukáže svoj vzťah k riešeniu problému v konkrétnej veci, v ktorej podala návrh na vyslovenie nesúladu právnej normy podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, ústavný súd ho odmietne podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde ako podaný zjavne neoprávnenou osobou.“ (PL ÚS 44/2015-20, PL ÚS 40/2014, PL ÚS 36/2015).

Môj vzťah k riešeniu problému v tejto konkrétnej veci je založený písomným podnetom, ktorý obdržala Kancelária verejného ochranca dňa 13. januára 2016 od [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ].

V zmysle § 11 ods. 1 zákona o verejnom ochrancovi práv: „Na verejného ochranca práv sa môže obrátiť každý, kto sa domnieva, že pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánu verejnej správy boli porušené základné práva a slobody v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu.“

V zmysle § 13 ods. toho istého zákona: „Verejný ochranca práv koná na základe podnetu fyzickej osoby alebo právnickej osoby alebo z vlastnej iniciatívy“ a v zmysle jeho § 21 ods. 3: „Verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, 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, môže podať návrh na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky“.

V nadväznosti na body 42 a 43 nálezu ústavného súdu zn. PL ÚS 44/2015-20 poukazujem na to, že v prípade podnecovateľa mu už okrsková volebná komisia v zmysle vtedy platného a účinného zákona č. 331/2003 Zb. zákon o voľbách do Európskeho parlamentu neumožnila zúčastniť sa na voľbe do Európskeho parlamentu, na základe skutočnosti, že podnecovateľ je vo výkone trestu odňatia slobody, ktorý mu bol uložený za obzvlášť závažný zločin a tiež že z toho istého dôvodu mu v roku 2014 okrsková volebná komisia odoprela aj účasť na priamej voľbe prezidenta Slovenskej republiky, a to údajne na základe vtedy platného a účinného zákona č. 333/2004 Zb. zákon o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky.

Po preskúmaní skutkovej podstaty a argumentov, ktoré obsahuje predmetné podanie a po oboznámení sa s relevantnou judikatúrou som dospela k presvedčeniu, že ustanovenie § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva porušuje základné práva alebo slobody, resp. ľudské práva a základné slobody označené v petite tohto návrhu, čo zakladá dôvod na môj postup podľa čl. 151a ods. 2 ústavy a aj podľa ustanovenia § 21 ods. 3 zákona o verejnom ochrancovi práv.

Predmetný podnet, rozkazy riaditeľa Ústavu na výkon trestu odňatia slobody Ružomberok o zabezpečení volebného práva odsúdeným vo výkone trestu odňatia slobody vo voľbách do EP v roku 2014 a vo voľbe prezidenta SR v roku 2014 a oznámenia o hlasovaní obvinených a odsúdených vo voľbách prezidenta SR v roku 2014 v Ústave na výkon trestu odňatia slobody Ružomberok, prikladám ako súčasť tohto podania.

II.

Okolnosti podnetu

Dňa 13. januára 2016 obdržala Kancelária verejného ochrancu práv písomný podnet od [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ]. Podnecovateľ sa nachádza v ÚVTOS Ružomberok, kde vykonáva trest odňatia slobody pre obzvlášť závažný zločin.

Podnecovateľ vo svojom podnete poukazuje na skutočnosti z roku 2014, keď mu Okrsková volebná komisia v zmysle vtedy platného a účinného zákona č. 331/2003 Zb. zákon o voľbách do Európskeho parlamentu neumožnila zúčastniť sa na voľbe do Európskeho parlamentu. Dôvodom pre toto vylúčenie bol práve fakt, že podnecovateľ je vo výkone trestu odňatia slobody, ktorý mu bol uložený za obzvlášť závažný zločin.

Z toho istého dôvodu mu v roku 2014 Okrsková volebná komisia odoprela aj účasť na priamej voľbe prezidenta Slovenskej republiky, a to údajne na základe vtedy platného a účinného zákona č. 333/2004 Zb. zákon o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky.

Nakoľko osoby vo výkone trestu odňatia slobody, ktorý im bol uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu, sú aj v zmysle platného a účinného zákona o podmienkach výkonu volebného práva aj naďalej vylúčené z aktívneho volebného práva, podnecovateľ sa na mňa obrátil so žiadosťou, aby som využila svoje ústavné oprávnenie a obrátila sa na Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) s návrhom na začatie konania podľa čl. 125 ústavy.

III.

Napadnuté ustanovenie (§ 4 písm. b)) je súčasťou zákona, ktorý na základe návrhu vlády Slovenskej republiky schválila Národná rada Slovenskej republiky dňa 29. mája 2014.

Pokladám za potrebné poukázať na skutočnosť, že vládny návrh neobsahoval napadnuté ustanovenie, nakoľko pôvodne navrhovaný text § 4 (ktorý definuje prekážky práva voliť) znel: „**Prekážkou práva voliť je na základe osobitného predpisu ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia**“.¹

V dôvodovej správe sa k navrhovanému ustanoveniu konštatovalo: „**Podmienky obmedzenia volebného práva upravuje navrhovaný zákon v súlade s čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s prihliadnutím na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva a Ústavného súdu Slovenskej republiky. Navrhovaná úprava výslovne upravuje ako prekážku aktívneho volebného práva pre všetky druhy volieb len obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia**“.²

Toto ústavne konformné a racionálne odôvodnenie však nenašlo pochopenie pri rokovaní o predložennom návrhu zákona medzi poslancami v Národnej rade SR.

Výsledkom uvedeného je skutočnosť, že do spoločnej správy o prerokovaní vládneho návrhu zákona o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene Občianskeho súdneho poriadku (tlač 659) vo výboroch Národnej rady Slovenskej republiky v druhom čítaní (Číslo: CRD-1604/2013) sa pod bod III. dostalo konštatovanie, v zmysle ktorého: „**Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre financie a rozpočet** uznesením č. 285 z 29. apríla 2014 s vládnyim návrhom zákona **súhlasil** a odporučil ho Národnej rade Slovenskej republiky **schváliť s pripomienkami**“.

Z uznesení výborov Národnej rady Slovenskej republiky uvedených pod bodom IV. tejto správy vyplynul (okrem iných) nasledujúci pozmeňujúci a doplňujúci návrh, ktorý prijal Výbor NR SR pre financie a rozpočet:

„V čl. I § 4 vrátane nadpisu znie:

„§ 4
Prekážky práva voliť

Prekážkou práva voliť je

- a) zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia,
- b) výkon trestu odňatia slobody uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu,
- c) pozbavenie spôsobilosti na právne úkony.“

K odôvodneniu tohto pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu sa však iba stroho konštatovalo: „**V nadväznosti na rozpravu v prvom čítaní navrhujem do zákona zakotviť ďalšiu prekážku aktívneho volebného práva. Doterajšie zákony takúto prekážku ustanovovali. Zastávam názor, že ten, kto sa dopustí zločinu, za ktorý súd ukladá spravidla vysoké**

¹ Pozri tlač 659, Vládny návrh, zákon z 2013 o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene Občianskeho súdneho poriadku. Paragrafové znenie

² Pozri tlač 659, Vládny návrh, zákon z 2013 o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene Občianskeho súdneho poriadku. Dôvodová správa

tresty odňatia slobody, nemá mať právo podieľať sa na správe vecí verejných voľbou zástupcov ľudu.“

V záverečnom hlasovaní dňa 29. mája 2014 Národná rada Slovenskej republiky schválila vládny návrh zákona o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene Občianskeho súdneho poriadku (tlač 659), ako zákon o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení, ktoré obsahuje aj napadnuté ustanovenie, a teda akceptovala pozmeňujúci a doplňujúci návrh Výboru NR SR pre financie a rozpočet.

Napadnuté ustanovenie (§ 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva teda priamo preberá **(na základe poslaneckého návrhu sa do nového zákona prevzal identický text prekážok volebného práva)** právnu úpravu zákona č. 333/2004 Zb. zákon o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „**zákon o voľbách do NR SR**“), zákona č. 331/2003 Zb. zákon o voľbách do Európskeho parlamentu (ďalej len „**zákon o voľbách do EP**“), zákona č. 346/1990 Zb. zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí (ďalej len „**zákon o voľbách do orgánov obcí**“) a zákona č. 303/2001 Zb. zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov (ďalej len „**zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov**“), zákony ktoré táto právna norma zároveň nahradila.

Podobne ako zákon o voľbách do orgánov obcí a zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov aj **zákon o voľbách do NR SR a zákon o voľbách do EP** pôvodne obsahoval ustanovenie, v zmysle ktorého výkon **akéhokoľvek** trestu odňatia slobody predstavoval prekážku vo výkone práva voliť.

V nadväznosti na nález Ústavného súdu PL. ÚS 6/08 z 11. februára 2009 však boli dotknuté ustanovenia v zákone o voľbách do NR SR a o voľbách do EP zmenené.

Zmena nastala v tom smere, že oba predpisy síce neobsahovali obmedzenie aktívneho volebného práva z dôvodu výkonu akéhokoľvek trestu odňatia slobody, no z aktívneho volebného práva naďalej vylúčili osoby vo výkone trestu odňatia slobody, ktorým bol uložený trest za spáchanie obzvlášť závažného zločinu.

Zákon o podmienkach výkonu volebného práva, ktorý v rámci jedného legislatívneho aktu komplexne upravuje voľby do Národnej rady, voľby do Európskeho parlamentu, voľbu prezidenta Slovenskej republiky, ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky, voľby do orgánov územnej samosprávy a spôsob vykonania referenda vyhláseného podľa článku 93 až 99 Ústavy Slovenskej republiky **tento spôsob obmedzenia volebného práva prevzal doslovne.**

Paradoxom v tejto súvislosti je skutočnosť, že zákon č. 46/1999 o spôsobe voľby prezidenta o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov, ktorý bol zrušený práve zákonom o podmienkach výkonu volebného práva pôvodne žiadne podobné obmedzenie výkonu volebného práva neobsahoval. Podľa ust. § 1 ods. 2 zákon č. 46/1999 o spôsobe voľby prezidenta o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov „**právo voliť prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len "prezident") majú občania Slovenskej republiky, ktorí v deň voľby dovŕšili 18 rokov veku a zdržiavajú sa v deň voľby na území Slovenskej republiky**“.

Zákon o podmienkach výkonu volebného práva teda obmedzil volebné právo osôb vykonávajúcich trest odňatia slobody, ktorý im bol uložený za obzvlášť závažný zločin nie

len v súvislosti s voľbami do Národnej rady a do Európskeho parlamentu, ale aj v súvislosti s priamou voľbou prezidenta.

Vo všetkých troch prípadoch tak zákonodarca urobil bez akejkoľvek diskusie a predovšetkým **bez uvedenia legitímneho cieľa resp. bez odôvodnenia tohto obmedzenia relevantným verejným záujmom (pozri vyššie uvedené stručné odôvodnenie poslaneckého pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu).**

IV.

K namietanému rozporu s čl. 30 ods. 1 prvá veta a s čl. 30 ods. 3 prvá veta ústavy a s čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (vyhl. č. 120/1976 Zb.).

Podľa čl. 30 ods. 1 prvá veta ústavy majú občania právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. V zmysle čl. 30 ods. 3 prvá veta ústavy je volebné právo všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním.

Podľa judikatúry Ústavného súdu je v čl. 30 ods. 1 prvá veta ústavy zakotvené jedno zo **základných politických práv** občanov v demokratickej spoločnosti, pričom pod správou verejných vecí je potrebné rozumieť účasť občana na politickom živote štátu, správe štátu a na správe verejných záležitostí v obciach³.

Čl. 30 ods. 3 prvá veta ústavy na druhej strane určuje základné zásady volebného práva, pričom zásadu všeobecnosti je potrebné chápať tak, že volebné právo má každý, komu ústava priznáva právo voliť a právo byť volený⁴.

V zmysle článku 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd sa vysoké zmluvné strany zaväzujú konať v primeraných intervaloch slobodné voľby s tajným hlasovaním za podmienok, ktoré zabezpečia slobodné vyjadrenie názorov ľudu pri voľbe **zákonodarného zboru**.

Je nesporné, že Národnú radu Slovenskej republiky možno považovať za zákonodarný zbor. Takýto výklad potvrdil aj Ústavný súd v náleze PL. ÚS. 6/2008 z 11. februára 2009, v ktorom uviedol, že: „.....**Národná rada Slovenskej republiky je zákonodarný orgán par excellence**“.

Podľa judikatúry Európskeho súdneho dvoru pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) možno za zákonodarný zbor považovať aj Európsky parlament, a to najmä s prihliadnutím na jeho celkovú úlohu v legislatívnom procese⁵.

Vzhľadom na vyššie uvedené mám za to, že aplikácia čl. 30 ods. 1 prvá veta a čl. 30 ods. 3 prvá veta ústavy na daný skutkový stav je nepochybná. Rovnako som presvedčená, že na predmetnú situáciu sa vzťahuje aj čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

³ II. ÚS 9/2000, Nález z 19. apríla 2000.

⁴ M. Čič a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Bratislava, Eurokodex 2012, str. 222 – 226.

⁵ Matthews v. Spojené kráľovstvo, Rozsudok Veľkej komory z 18. februára 1999, § 49.

Podľa judikatúry ESLP právo voliť nie je výsada, ktorá by patrila iba určitým privilegovaným skupinám⁶. Základným princípom demokratického štátu je volebné právo, ktoré je všeobecné, t.j. prislúcha každému bez rozdielu postavenia⁷. Je síce pravda, že čl. 30 ods. 3 druhá veta ústavy oprávňuje zákonodarcu, aby podmienky volebného práva upravil zákonom a ani ESLP nevníma právo voliť ako právo absolútne a výslovne pripúšťa, že štáty disponujú určitou voľnou úvahou, v rámci ktorej sú oprávnené dotvárať podmienky výkonu volebného práva⁸.

Na druhej strane však ESLP jasne uvádza, že rámec voľnej úvahy, ktorým štáty disponujú nie je absolútny a všeobsiahly⁹. V prvom rade, akékoľvek obmedzenia volebného práva musia sledovať **legitímny cieľ** a akékoľvek prijaté **opatrenia musia byť primerané** vo vzťahu k sledovanému cieľu. Predovšetkým, akékoľvek podmienky výkonu volebného práva nesmú zmariť slobodnú vôľu ľudu pri voľbe zákonodarcu. Všetky obmedzenia musia byť zamerané na zaistenie integrity a efektivity volieb, a to tak, aby prostredníctvom všeobecných volieb mohla byť identifikovaná vôľa ľudu¹⁰.

Opierajúc sa o právny názor ESLP Ústavný súd pri aplikácii čl. 30 ods. 1, 3 a 4 ústavy a čl. 31 ústavy taktiež vychádza z všeobecnej zásady, že volebné právo je obmedziteľné za podmienok ustanovených v čl. 13 ods. 2, 3 a 4 ústavy. Podľa Ústavného súdu: „**V demokratickom štáte, kde je volebné právo všeobecné, musí pre každé jeho obmedzenie a zvlášť pre čo i len dočasné odňatie možnosti jeho výkonu existovať a byť deklarovaný legitímny cieľ spočívajúci v dôležitom verejnom záujme. Na takéto odňatie práva sa vzťahuje princíp proporcionality**“¹¹.

Podľa názoru ESLP ako aj Ústavného súdu za **legitímny cieľ** možno považovať napríklad bezpečnostné opatrenia prijaté najmä z dôvodu predchádzania trestným činom a ochrane verejného poriadku príp. zvýšenie občianskej zodpovednosti¹². Aj keď podľa ESLP tieto opatrenia nie sú „*per se*“ nekompatibilné s čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, **rozhodujúcou otázkou je, či ich uplatnenie je adekvátne v súvislosti so sledovaným cieľom, t.j. či dané opatrenie spĺňa kritérium proporcionality**¹³.

V súvislosti s obmedzením aktívneho volebného práva osobám vo výkone trestu odňatia slobody sa Ústavný súd už v minulosti vyjadril, že podľa jeho názoru **neexistuje žiadny relevantný verejný záujem smerujúci k tomu, aby im bol odopretý výkon aktívneho volebného práva vo voľbách do Národnej rady**¹⁴. Tento argument podporuje aj skutočnosť, že organizačno-technické zabezpečenie výkonu volebného práva nie je spojené s ohrozením žiadneho verejného záujmu¹⁵.

⁶ Hirst v Spojené kráľovstvo (No 2), Rozsudok Veľkej komory z 6. októbra 2005, § 60.

⁷ Matthews v. Spojené kráľovstvo, Rozsudok Veľkej komory z 18. februára 1999, § 63.

⁸ Matthews v. Spojené kráľovstvo, Rozsudok Veľkej komory z 18. februára 1999, § 60.

⁹ Hirst v Spojené kráľovstvo (No 2), Rozsudok Veľkej komory z 6. októbra 2005, § 82.

¹⁰ Hirst v Spojené kráľovstvo (No 2), Rozsudok Veľkej komory z 6. októbra 2005, § 62.

¹¹ Nález Ústavného súdu PL. ÚS. 6/2008 z 11. februára 2009.

¹² Hirst v Spojené kráľovstvo (No 2), Rozsudok Veľkej komory z 6. októbra 2005, § 74, Nález Ústavného súdu PL. ÚS. 6/2008 z 11. februára 2009.

¹³ Hirst v Spojené kráľovstvo (No 2), Rozsudok Veľkej komory z 6. októbra 2005, § 75.

¹⁴ Nález Ústavného súdu PL. ÚS. 6/2008 z 11. februára 2009.

¹⁵ Nález Ústavného súdu PL. ÚS. 6/2008 z 11. februára 2009.

Vzhľadom na to, že výkon volebného práva je aj podľa v súčasnosti platnej legislatívy zabezpečovaný priamo v ústavoch na výkon trestu odňatia slobody v spolupráci s okrskovou volebnou komisiou¹⁶, som presvedčená, že za daných podmienok jednak neexistuje žiaden legitímny dôvod a ani cieľ, ktorý by ospravedlňoval prekážku vo výkone aktívneho volebného práva pre osoby, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody.

Navyše prijaté opatrenie neobstoí v teste proporcionality, nakoľko výkon volebného práva osobami vo výkone trestu, ktorý im bol uložený za obzvlášť závažný zločin, nie je spojené s ohrozením žiadneho verejného záujmu.

V neposlednom rade pokladám za potrebné zdôrazniť, že život osôb vo výkone trestu odňatia slobody je, aj napriek ich obmedzenej osobnej slobode, priamo ovplyvňovaný činnosťou Národnej rady ako aj Európskeho parlamentu. Táto skutočnosť tvorí aj v judikatúre ESLP jednu z rozhodujúcich podmienok pri skúmaní, či bolo alebo nebolo porušené právo na slobodné voľby upravené v čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. V prípade, že sa jedná o orgán, ktorého rozhodnutia sa priamo dotýkajú osôb namietajúcich porušenie svojho práva, ESLP sa prikláňa na stranu čo najširšieho volebného práva¹⁷.

Napadnuté ustanovenie zákona o podmienkach výkonu volebného práva nie je podľa môjho názoru ani v súlade so záväzkami, ktoré pre Slovenskú republiku vyplývajú z **Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (vyhl. č. 120/1976 Zb.)**.

Podľa čl. 25 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach má každý občan právo a možnosť bez akýchkoľvek rozdielov uvedených v článku 2 a bez neodôvodnených obmedzení:

- a) zúčastňovať sa na vedení verejných záležitostí priamo alebo prostredníctvom slobodne volených zástupcov;
- b) voliť a byť volený v pravidelných voľbách, ktoré sa budú konať na základe všeobecného a rovného hlasovacieho práva, tajným hlasovaním zabezpečujúcim slobodu hlasovania.

V zmysle všeobecného výkladu č. 25(57), ktorý bol prijatý Výborom OSN pre ľudské práva 12. júla 1996 „**sú štáty v rámci ich spravodajskej povinnosti povinné indikovať legislatívne akty, na základe ktorých môžu byť občania zbavení práva voliť. Dôvody pre odňatie práva voliť majú byť objektívne a rozumné. V prípade, že dôvodom pre obmedzenie volebného práva je odsúdenie za trestný čin, toto obmedzenie by malo byť primerané vo vzťahu k trestnému činu a trestu. Osoby, ktoré boli pozbavené osobnej slobody, ale ktoré neboli odsúdené by nemali byť zbavené volebného práva**“¹⁸.

Ako som poukázala vyššie, prekážka v práve voliť, ktorú obsahuje súčasné znenie zákona o podmienkach výkonu volebného práva nie je ani primeraná, nakoľko nediferencuje za aký typ obzvlášť závažného zločinu je postihnutá osoba vo výkone trestu odňatia slobody a či výkon aktívneho volebného práva takouto osobou môže ohroziť chránený verejný záujem.

¹⁶ Vid'. ust. § 24 ods. 8 zákona o podmienkach výkonu volebného práva.

¹⁷ Hirst v Spojené kráľovstvo (No 2), Rozsudok Veľkej komory z 6. októbra 2005, § 62, vid' aj Sitaropoulos a Giakoumopoulos v. Grécko, Rozsudok Veľkej komory z 15. marca 2012, kde ESLP pripúšťa ako akceptovateľné obmedzenie aktívneho volebného práva prípady osôb, ktoré nemajú trvalý pobyt v krajine, ktorej sú občanmi, a teda sú iba nepriamo a nie kontinuálne dotknutí rozhodnutiami zákonodarných orgánov. *A contrario*, v prípade, že tomu tak nie je, obmedzenie volebného práva nie je prípustné.

¹⁸ Výbor OSN pre ľudské práva, Všeobecný výklad č. 25 (57), prijatý výborom 12 júla 1996.

Na základe týchto argumentov som presvedčená, že napadnuté ustanovenie (§ 4 písm. b) zákona č. 180/2014 Zb. o podmienkach výkonu volebného práva v znení neskorších predpisov nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvá veta, s čl. 2 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 30 ods. 1 prvá veta a čl. 30 ods. 3 prvá veta ústavy a s čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (vyhl. č. 120/1976 Zb.).

V.

K rozporu napadnutého ustanovenia (§ 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva s čl. 1 ods. 1 prvá veta a s čl. 2 ods. 1 ústavy.

V zmysle čl. 1 ods. 1 prvá veta ústavy je Slovenská republika zvrchovaný, demokratický a právny štát. Je nesporné, že právny štát je charakterizovaný dodržiavaním určitých všeobecných zásad medzi ktoré patrí „*inter alia*“ aj dodržiavanie základných práv a slobôd a princíp proporcionality.

Princíp proporcionality vyžaduje, aby bol jednotlivec chránený pred zbytočnými zásahmi verejnej moci. Ak už je zásah do jeho ústavných práv nevyhnutný, musí mať zákonný podklad, musí byť dostatočne určitý čo do obsahu, predmetu, účelu a rozsahu, aby ho občan dokázal jasne rozpoznať¹⁹.

Ako uvádzam vyššie v tomto návrhu, som presvedčená, že ust. § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva nemožno ospravedlniť žiadnym legitímnym verejným záujmom. Obmedzenie aktívneho volebného práva osobám vo výkone trestu odňatia slobody, ktorý im bol uložený za obzvlášť závažný zločin, zároveň nepovažujem za primerané opatrenie. V tejto súvislosti pokladám za potrebné opätovne zdôrazniť, že zákonodarca svoje rozhodnutie nijakým spôsobom neodôvodnil a už vôbec neuviedol, akému účelu resp. na ochranu akého verejného záujmu má slúžiť.

Takýto postup zákonodarcu svojim spôsobom ani nie je prekvapivý, nakoľko je zrejmé, že zákonodarca by len veľmi ťažko hľadal legitímny dôvod, ktorým by takýto závažný zásah ospravedlnil.

K podobnému záveru v konečnom dôsledku dospel aj Ústavný súd v náleze ÚS PL. 6/08 z 11 februára 2009, v ktorom konštatoval: „...v demokratickom a právnom štáte je neprípustné, aby bola akákoľvek veľká skupina občanov alebo čo i len jeden občan bez závažného verejného záujmu vylúčená z volieb a zároveň jej bolo odopreté na určitú dobu vykonávať jedno z jej ústavou garantovaných práv, ak k takémuto opatreniu neexistuje legitímny cieľ (ciele) a súčasne nie sú s jeho prípadným odstránením ohrozené iné dôležité verejné záujmy“.

Podľa čl. 2 ods. 1 ústavy štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.

¹⁹ M. Čič a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Bratislava, Eurokodex 2012, str. 30.

Z citovaného ustanovenia je zrejmé, že v demokratickom a právnom štáte pochádza štátna moc od občanov. Ak je teda niektorému občanovi alebo dokonca celej skupine občanov neoprávnene odňaté aktívne volebné právo, dochádza podľa môjho názoru automaticky aj k porušeniu čl. 2 ods. 1 ústavy.

Rovnaký názor vyslovil aj Ústavný súd náleze ÚS PL. 6/08 z 11. februára 2009. Podľa Ústavného súdu, ustanovenia čl. 30 ods. 1 prvá veta ústavy a čl. 30 ods. 3 prvá veta ústavy organicky nadväzujú na ústavný princíp suverenity ľudu vyjadrený v čl. 2 ods. 1 ústavy, ktorý je nerozlučne spätý s podstatou demokratického štátu. Preto porušením týchto ustanovení dochádza zároveň aj k porušeniu čl. 2 ods. 1 ústavy.

S poukazom na všetky vyššie uvedené dôvody som toho názoru, že napadnuté ustanovenie zákona o podmienkach výkonu volebného práva je v rozpore s čl. 1 ods. 1 prvá veta a s čl. 2 ods. 1 ústavy.

VI.

Návrh na pozastavenie účinnosti ustanovenia § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva odôvodňujem skutočnosťou, že dňa 5. marca 2016 sa uskutočnia voľby do Národnej rady Slovenskej republiky.

V prípade, ak do uvedeného dátumu nedôjde k pozastaveniu účinnosti napadnutého ustanovenia, bude to mať v prípade, že Ústavný súd neskôr vyhovie môjmu návrhu, za následok neodstrániteľný zásah do základného práva podľa čl. 30 ods. 1 prvá veta a podľa čl. 30 ods. 3 prvá veta, v spojení s čl. 1 ods. 1 prvá veta, s čl. 2 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.


JUDr. Jana Dubovcová
verejná ochrankyňa práv

Prílohy:

1. Podanie Ev. č. 1046/2016/VOP
2. ROZKAZ č. 17 o zabezpečení volebného práva obvineným vo výkone väzby a odsúdeným vo výkone trestu odňatia slobody vo voľbách do Európskeho parlamentu v roku 2014
3. ROZKAZ č. 5 o zabezpečení volebného práva obvineným vo výkone väzby a odsúdeným vo výkone trestu odňatia slobody vo voľbe prezidenta Slovenskej republiky v roku 2014
4. ROZKAZ č. 19 o zabezpečení volebného práva odsúdeným vo výkone trestu odňatia slobody vo voľbách do Európskeho parlamentu v roku 2014 v Ústave na výkon trestu odňatia slobody Ružomberok

5. ROZKAZ č. 7 o zabezpečení volebného práva odsúdeným vo výkone trestu odňatia slobody vo voľbe prezidenta Slovenskej republiky v roku 2014 v Ústave na výkon trestu odňatia slobody v Ružomberku

6. Osnova oznámenia o hlasovaní obvinených a odsúdených vo voľbách prezidenta Slovenskej republiky v roku 2014

7. Osnova oznámenia o hlasovaní obvinených a odsúdených vo voľbách prezidenta Slovenskej republiky v roku 2014

8. Stanovisko ÚVTOS Ružomberok zo dňa 16. 02. 2016 k rozhodnutiu Okrskovej volebnej komisie MsÚ Ružomberok, o neumožnení zúčastniť sa volebného aktu odsúdenému [REDACTED]
[REDACTED] /príloha Skráteneý výpis klienta

Výtlačok č. 1

Kancelária verejného
ochrancu práv
Grösslingová 35, Bratislava