



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 2/2016-108

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 22. marca 2017 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa), Petra Brňáka, Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Milana Ľalíka, Marianny Mochnáčovej, Lajosa Mészárosa, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika prerokoval návrh verejnej ochrankyne práv na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovenia § 4 písm. b) zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 veta prvá, čl. 2 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 1 veta prvá a ods. 3 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky, 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 a návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovení § 4 písm. b) a c) zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 30 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v spojení s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 25 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach v spojení s čl. 2 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, čl. 29 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím v spojení

s čl. 5 ods. 1 a 2 a čl. 12 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a s čl. 39 ods. 1 a 2 Charty základných práv Európskej únie a takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie § 4 písm. b) zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vo vzťahu k voľbám do Národnej rady Slovenskej republiky **n i e j e** v súlade s čl. 1 ods. 1 veta prvá a čl. 2 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 1 veta prvá a ods. 3 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky, čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.

2. Ustanovenie § 4 písm. b) zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vo vzťahu k voľbám do Európskeho parlamentu **n i e j e** v súlade s čl. 1 ods. 1 veta prvá a čl. 2 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 1 veta prvá a ods. 3 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky, čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach a čl. 39 ods. 2 Charty základných práv Európskej únie.

3. Ustanovenie § 4 písm. b) zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vo vzťahu k voľbám prezidenta Slovenskej republiky, k ľudovému hlasovaniu o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky a k hlasovaniu v referende vyhlásenom podľa čl. 93 až čl. 99 Ústavy Slovenskej republiky **n i e j e** v súlade s čl. 1 ods. 1 veta prvá a čl. 2 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 1 veta prvá a ods. 3 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky a čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.

4. Ustanovenie § 4 písm. c) zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

vo vzťahu k voľbám do Národnej rady Slovenskej republiky *n i e j e* v súlade s čl. 1 ods. 1 veta prvá, čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3 a 4 v spojení s čl. 30 ods. 1 veta prvá a ods. 3 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky, čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v spojení s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 25 písm. a) a b) v spojení s čl. 2 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, čl. 29 v spojení s čl. 5 ods. 1 a 2 a čl. 12 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím.

5. Ustanovenie § 4 písm. c) zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vo vzťahu k voľbám do Európskeho parlamentu *n i e j e* v súlade s čl. 1 ods. 1 veta prvá, čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 v spojení s čl. 30 ods. 1 veta prvá a ods. 3 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky, čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v spojení s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 25 písm. a) a b) v spojení s čl. 2 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, čl. 29 v spojení s čl. 5 ods. 1 a 2 a čl. 12 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a čl. 39 ods. 2 Charty základných práv Európskej únie.

6. Ustanovenie § 4 písm. c) zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vo vzťahu k voľbám prezidenta Slovenskej republiky, k ľudovému hlasovaniu o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky, k voľbám do orgánov územnej samosprávy a k hlasovaniu v referende vyhlásenom podľa čl. 93 až čl. 99 Ústavy Slovenskej republiky *n i e j e* v súlade s čl. 1 ods. 1 veta prvá, čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2, a čl. 13 ods. 3 a 4 v spojení s čl. 30 ods. 1 veta prvá a ods. 3 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky, čl. 25 písm. a) a b) v spojení s čl. 2 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach a čl. 29 v spojení s čl. 5 ods. 1 a 2 a čl. 12 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím.

7. Vo zvyšnej časti návrhu *n e v y h o v u j e*.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Predmet konania

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 18. februára 2016 doručený návrh verejnej ochrankyne práv (ďalej aj „navrhovateľka“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade ustanovenia § 4 písm. b) zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o podmienkach výkonu volebného práva“) s čl. 1 ods. 1 veta prvá, čl. 2 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 1 veta prvá a ods. 3 veta prvá ústavy, čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) a s čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ďalej len „medzinárodný pakt“) a 30. marca 2016 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“ alebo „navrhovateľ“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy o súlade ustanovení § 4 písm. b) a c) zákona o podmienkach výkonu volebného práva s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 v spojení s čl. 30 ods. 1 a 3 ústavy, čl. 3 dodatkového protokolu v spojení s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), čl. 25 medzinárodného paktu v spojení s čl. 2 ods. 1 medzinárodného paktu, čl. 29 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím v spojení s čl. 5 ods. 1 a 2 a čl. 12 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a s čl. 39 ods. 1 a 2 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“).

2. Podstata návrhu verejnej ochrankyne práv spočíva v spochybnení ústavnej a medzinárodnoprávnej konformity napadnutého ustanovenia zákona o podmienkach výkonu volebného práva stanovujúceho ako prekážku práva voliť vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“), voľbách do Európskeho parlamentu, voľbách prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“), v ľudovom hlasovaní

o odvolaní prezidenta, vo voľbách do orgánov územnej samosprávy a v referende vyhlásenom podľa čl. 93 až čl. 99 ústavy (ďalej aj „voľby“) výkon trestu odňatia slobody uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu. Verejná ochrankyňa práv namieta nesúladiť napadnutého ustanovenia zákona o podmienkach výkonu volebného práva s ústavným imperatívom demokratického a právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy, ústavným imperatívom výkonu štátnej moci občanmi prostredníctvom svojich volených zástupcov podľa čl. 2 ods. 1 ústavy, právom občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných slobodnou voľbou svojich zástupcov podľa čl. 30 ods. 1 prvej vety ústavy, ústavnou požiadavkou všeobecnosti volebného práva podľa čl. 30 ods. 3 prvej vety ústavy, právom na slobodné voľby podľa čl. 3 dodatkového protokolu a právom zúčastňovať sa na vedení verejných záležitostí priamo alebo prostredníctvom slobodne volených zástupcov a právom voliť a byť volený v pravidelných voľbách konaných na základe všeobecného a rovného hlasovacieho práva a tajným hlasovaním zabezpečujúcim slobodu hlasovania podľa čl. 25 písm. a) a b) medzinárodného paktu.

3. Podstata návrhu generálneho prokurátora spočíva okrem spochybnenia ústavnej a medzinárodnoprávnej konformity prekážky práva voliť vo voľbách spočívajúcej vo výkone trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu aj v spochybnení ústavnej a medzinárodnoprávnej konformity prekážky práva voliť vo voľbách spočívajúcej v pozbavení spôsobilosti na právne úkony. Nesúladiť prekážky práva voliť vo voľbách z dôvodu výkonu trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu namieta, rovnako ako verejná ochrankyňa práv, s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 30 ods. 1 a 3 ústavy, čl. 3 dodatkového protokolu a čl. 25 medzinárodného paktu. Nesúladiť prekážky práva voliť vo voľbách z dôvodu pozbavenia spôsobilosti na právne úkony namieta okrem už uvedených článkov ústavy, dodatkového protokolu a medzinárodného paktu aj s právom na rovnosť v dôstojnosti a v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy, právom na rovnaké zaobchádzanie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy, s podmienkami ústavne prípustného obmedzenia základných práv a slobôd podľa čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, zákazom diskriminácie podľa čl. 14 dohovoru, právom na rovnaké zaobchádzanie podľa čl. 2 ods. 1 medzinárodného paktu, právom osôb so zdravotným postihnutím na účasť na politickom a verejnom živote podľa čl. 29 Dohovoru o právach

osôb so zdravotným postihnutím v spojení s právom na rovnosť a nediskrimináciu podľa čl. 5 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a právom na rovnosť pred zákonom podľa čl. 12 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a právom voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu podľa čl. 39 ods. 1 a 2 charty.

I.1 Odôvodnenie návrhu verejnej ochrankyne práv

4. Verejná ochrankyňa práv k namietanému nesúladi napadnutého ustanovenia zákona o podmienkach výkonu volebného práva s čl. 30 ods. 1 veta prvá a ods. 3 veta prvá ústavy, čl. 3 dodatkového protokolu a s čl. 25 písm. a) a b) medzinárodného paktu uvádza:

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

Na druhej strane však ESĽP jasne uvádza, že rámec voľnej úvahy, ktorým štáty disponujú nie je absolútny a vše obsiahly. 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 ľudu.

Opierajúc sa o právny názor ESĽP Ústavný súd pri aplikácii čl. 30 ods. 1, 3 a 4 ústavy a čl. 31 ústavy taktiež vychádza zo 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“.

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. Tento argument podporuje aj skutočnosť, že organizačno-technické zabezpečenie výkonu volebného práva nie je spojené s ohrozením žiadneho verejného záujmu.

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 komisiou, 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 práva.

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.)...

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“.

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.»

5. K namietanému nesúladu napadnutého ustanovenia zákona o podmienkach výkonu volebného práva s čl. 1 ods. 1 veta prvá a čl. 2 ods. 1 ústavy verejná ochrankyňa práv v návrhu uvádza:

«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 rozpoznať.

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.

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“.

Z ustanovenia čl. 2 ods. 1 ústavy 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 v 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.»

6. Na základe uvedenej argumentácie verejná ochrankyňa práv navrhuje, aby ústavný súd vydal nález, ktorým vysloví nesúlad napadnutého ustanovenia zákona o podmienkach výkonu volebného práva s označenými ustanoveniami ústavy, dodatkového protokolu a medzinárodného paktu. Verejná ochrankyňa práv súčasne navrhla, aby ústavný súd rozhodol o pozastavení účinnosti napadnutého ustanovenia zákona o podmienkach výkonu volebného práva.

I.2 Odôvodnenie návrhu generálneho prokurátora

7. Generálny prokurátor vo svojom návrhu citujúc čl. 1 ústavy a poukazujúc na rozhodnutie ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 15/98 a koncept rovného a všeobecného volebného práva uvádza:

«Namietaná právna úprava porušuje právo na prístup k voľbám niektorých skupín občanov Slovenskej republiky, a to bez toho, aby spĺňala limity obmedzenia základných práv a slobôd ustanovené v čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, čo je nesporným zásahom do ich základného politického práva voliť. Zákonodarca má nespochybniteľné právo a povinnosť formovať

volebnú politiku štátu, toto jeho právo však nie je absolútne. V rámci svojej normotvornej činnosti je významne limitovaný, a to práve obsahom základného politického práva – práva voliť. Národná rada má povinnosť zaistiť súlad právnej úpravy s ľudskými právami tak, ako sú vymedzené v záväzných vnútroštátnych a medzinárodných prameňoch práva.»

8. K prekážke práva voliť vo voľbách spočívajúcej vo výkone trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu generálny prokurátor vo svojom návrhu uvádza:

«Národná rada je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky (čl. 72 ústavy), t. j. ide o ústavodarný orgán par excellence, ktorý okrem iného prijíma zákony priamo záväzné v zásade pre všetky osoby nachádzajúce sa pod jurisdikciou Slovenskej republiky, vrátane zákonov upravujúcich postavenie osôb vo výkone trestu odňatia slobody, resp. majúce na ne bezprostredný dosah.

Otázkou prekážok volebného práva sa ústavný súd zaoberal v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 6/08, pričom v náleze z 11. februára 2009 vyslovil nesúlad prekážky výkonu aktívneho volebného práva osôb spočívajúcej vo výkone trestu odňatia slobody s ústavou. Ústavný súd rozhodoval o viacerých (vtedy platných) zákonoch upravujúcich spôsob výkonu volebného práva. Na základe časti nálezu týkajúcej sa výkonu aktívneho volebného práva do národnej rady a do Európskeho parlamentu došlo k novelizácii napadnutých zákonov. Neskôr pristúpil zákonodarca k zjednoteniu volebných pravidiel a zákonom č. 180/2014 Z. z. zaviedol jeden volebný zákon pre všetky typy volieb, čím došlo k zjednoteniu prekážok volebného práva.

Skutočnosť, že parlament zákonom č. 180/2014 Z. z. obmedzil prekážku volebného práva len na osoby, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody za obzvlášť závažné zločiny a nie na všetky osoby vo výkone trestu odňatia slobody), nič nemení na tom, že táto právna úprava paušálne znemožňuje realizovať volebné právo celej skupine voličov, bez toho, aby bolo obmedzenie ich základného politického práva primerané a bez toho, aby bola táto prekážka výkonu volebného práva súčasťou ich trestu uloženého súdom.

A. Medzinárodná právna úprava

A. 1. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Právo na slobodné voľby je upravené v čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd z 20. marca 1952, podľa ktorého sa vysoké zmluvné strany zaväzujú konať v rozumných intervaloch slobodné voľby s tajným hlasovaním za podmienok, ktoré zabezpečia slobodné vyjadrenie názorov ľudu pri voľbe zákonodarného zboru.

Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva zameranej na právo na slobodné voľby je možné extrahovať podstatu tohto základného politického práva týkajúcu sa vzťahu aktívneho a pasívneho volebného práva. Európsky súd pre ľudské práva pravidelne na svojom webovom sídle publikuje prehľad základných skutočností k jednotlivým právam a slobodám. Európsky súd pre ľudské práva zdôrazňuje, že zmluvné štáty garantujú svojim občanom slobodné a demokratické voľby. Právo na slobodné voľby označuje za základný princíp skutočne demokratických politických režimov a ochrane slobodných volieb priznáva veľkú dôležitosť, a to aj napriek tomu, že sa občanom nepriznáva nelimitované volebné právo. Súd pripomína, že aktívne volebné právo užíva vyšší stupeň ochrany ako právo pasívne.

Podľa rozsudku Veľkej komory v konaní Hirst je možnosť aktívne sa zúčastniť volebného procesu právo a nie privilegium. Súd konštatoval, že britské štátne orgány automaticky vylúčili všetky osoby vo výkone trestu odňatia slobody z volebného procesu bez náležitého ohľadu na relevantné skutočnosti. Všeobecné, automatické a plošné obmedzenie (výkonu) volebného práva pre každého, kto má určitý status (v tomto prípade osoby vo výkone trestu odňatia slobody), súd uznal za skutočnosť ležiacu mimo priestor štátu na uváženie a konštatoval porušenie čl. 3 Dodatkového protokolu. Podľa názoru súdu nesmú uložené podmienky mariť slobodu prejavu ľudu pri výbere zákonodarného zboru, inými slovami, nesmú ísť proti záujmu o zachovanie integrity a účinnosti volebného procesu zameraného na zistenie vôle ľudu prostredníctvom všeobecného volebného práva. Akýkoľvek odklon od princípu všeobecného volebného práva predstavuje riziko podkopania demokratickej validity takto zvoleného zákonodarného zboru a zákonov, ktoré vyhlasuje. Vyňatie akejkoľvek skupiny alebo kategórie všeobecnej populácie z volebného práva musí byť v súlade so základnými cieľmi čl. 3 Dodatkového protokolu.

V rozsudku Frodl Európsky súd pre ľudské práva rozhodol o porušení čl. 3 Dodatkového protokolu, pretože povaha alebo závažnosť trestného činu, ktorý sťažovateľ

spáchal, nebola preskúmaná sudcom. Súd vyjadril názor, že „základným elementom“ pri hodnotení proporcionality takéhoto opatrenia je, aby rozhodnutie o odňatí volebného práva bolo prijaté sudcom a aby bolo podrobne odôvodnené. Odôvodnenie má podrobne vysvetľovať, prečo bolo odňatie volebného práva nevyhnutné vzhľadom na okolnosti určitého prípadu.

A. 2. Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia)

Benátska komisia prijala na svojom 51. a 52. zasadnutí v Benátkach v dňoch 5. 6. júla a 18.-19. októbra 2002 pod číslom CDL-AD (2002) 23 Volebný kódex, zverejnený v Štrasburgu 30. októbra 2002 pod číslom 190/2002, ktorý obsahuje základné zásady upravujúce voľby a dôvodovú správu (ďalej len „Volebný kódex“).

V bode 1.1. Volebného kódexu pod nadpisom „Pravidlo a výnimky všeobecného volebného práva“ sa konštatuje, že všeobecné právo znamená v princípe, že každý človek má právo voliť a byť volený. Predsa však môžu a musia byť stanovené niektoré podmienky, a to:

a. Podmienka veku:

...

b. Podmienka štátnej príslušnosti:

...

c. Podmienka trvalého pobytu:

....

d. Vylúčenie z volebného práva a práva byť volený.

Z práva voliť a byť volený môže byť osoba vylúčená, predsa však musí takéto vylúčenie podliehať nasledujúcim kumulatívnym podmienkam:

- zabránenie k týmto právam musí byť obsiahnuté v zákone,*
- musí sa pritom dbať na zásadu primeranosti; vylúčenie z pasívneho volebného práva môže byť dôvodné vo viacerých prípadoch ako vylúčenie z aktívneho volebného práva,*
- vylúčenie musí byť odôvodnené zbavením spôsobilosti v súvislosti s duševným zdravím alebo trestným odsúdením za ťažký zločin,*
- okrem toho musí byť vylúčenie z politických práv alebo zbavenie spôsobilosti na základe duševnej choroby vyslovené priamo v osobitnom rozhodnutí súdu.*

Dôvodová správa k bodu 1.1. Volebného kódexu uvádza, že všeobecné volebné právo zahŕňa tak právo aktívne (právo voliť), ako aj pasívne (zvoliteľnosť). Právo voliť a byť volený môže podliehať viacerým podmienkam, ako sú uvedené vyššie [písm. a) až c)], avšak tieto nie sú vyčerpávajúce. Na rozdiel od uvedených podmienok, ktoré obmedzujú volebné právo, sú v písmene d) podmienky na vylúčenie osôb z výkonu politických práv.

Benátska komisia teda konkrétne formulovala tri podmienky, ktorými možno obmedziť volebné právo (aktívne i pasívne), a to minimálny vek, štátnu príslušnosť a trvalý pobyt [bod 1.1. písm. a) až c) Volebného kódexu]. K bodu 1.1. písm. d) Volebného kódexu Benátska komisia zdôrazňuje, že môže dôjsť k absolútnemu vylúčeniu z práva voliť alebo byť volený aj na základe iných podmienok. Takéto vylúčenie však podlieha obvyklým podmienkam pre obmedzenie základných práv, tzn. predovšetkým musí takéto vylúčenie:

- byť zakotvené v zákone,*
- zohľadňovať princíp primeranosti,*
- byť odôvodnené odsudzujúcim rozsudkom za ťažký zločin alebo zbavenie spôsobilosti v súvislosti s duševným zdravím.*

Absolútne vylúčenie politických práv musí byť vyslovené samostatným súdnym rozhodnutím.

S poukazom na znenie Volebného kódexu mám za to, že by výrok súdu musel byť minimálne súčasťou rozhodnutia v trestnej veci, ideálne by mal tvoriť samostatné rozhodnutie. Prekážka výkonu volebného práva nástupu odsúdeného na výkon trestu odňatia slobody za obzvlášť závažný zločin nevzniká za súčasnej namietanej právnej úpravy súdnym rozhodnutím. Je zákonným dôsledkom právnej úpravy, ktorá sa aplikuje na osoby, ktoré boli za obzvlášť závažný zločin odsúdené, a to je rozdiel, ktorý okrem iných dôvodov spôsobuje ústavnú nonkonformitu namietaného § 4 písm. b) zákona č. 180/2014 Z. z. Prípadné opätovné zavedenie trestu straty občianskych práv by bolo zrejme ústavne konformnejším riešením.

B. Paralela s konaním sp. zn. PL. ÚS 6/08

Ústavný súd v predmetnom náleze už vykonal test proporcionality obmedzenia volebného práva. Pri posudzovaní (ne)ústavnosti dotknutých ustanovení napadnutých volebných zákonov ústavný súd skúmal, či sa takéto paušálne odňatie aktívneho volebného práva osobám, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody, opiera o legitímny cieľ (ciele),

resp. či by jeho umožnením nebol ohrozený dôležitý verejný záujem, pričom prihliadal aj na to, aký reálny význam, resp. dosah má či môže mať rozhodovacia činnosť jednotlivých zastupiteľských zborov na osoby, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody. Ústavný súd v tejto súvislosti zároveň vychádzal z toho, že prípadné odstránenie zákonnej prekážky výkonu volebného práva pre osoby, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody, z platného právneho poriadku nemôže byť len formálne, ale je (bolo by) organicky spojené s povinnosťou štátu prijať také organizačné opatrenia, ktoré zabezpečia reálnosť jeho výkonu. V nadväznosti na to bolo potrebné skúmať, či umožnením výkonu volebného práva nemôže byť ohrozený dôležitý verejný záujem, predovšetkým bezpečnosť, verejný poriadok, ochrana práv iných osôb, ako aj pokojný a nerušený priebeh volieb, ale tiež aj to, či organizačno-technické zabezpečenie výkonu aktívneho volebného práva osobám vo výkone trestu odňatia slobody nepresahuje rámec, ktorý možno od štátu, resp. príslušných orgánov verejnej moci spravodlivo požadovať v záujme zabezpečenia reálnosti výkonu volebného práva.

Ústavný súd dôvodil, že obdobne ako voľby do národnej rady, aj voľby do Európskeho parlamentu sa uskutočňujú v jednom volebnom obvode, ktorý tvorí celé územie Slovenskej republiky, t. j. všetky osoby, ktorým je priznané volebné právo, volia kandidátov, resp. kandidátne listiny, ktoré sú rovnaké na celom volebnom území. Ústavný súd v cit. náleze dospel k jednoznačnému záveru, že prekážka výkonu aktívneho volebného práva pre osoby, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody, pri voľbách do národnej rady a Európskeho parlamentu nie je z ústavného hľadiska akceptovateľná. V súvislosti s návrhom generálneho prokurátora ústavný súd zdôraznil, že v demokratickom a právnom štáte je neprípustné, aby bola akokoľvek veľká skupina občanov alebo čo i len jeden občan bez závažného verejného záujmu vylúčená z volieb a zároveň, aby jej bolo odopreté na určitú dobu vykonávať jedno z jej ústavou garantovaných práv, ak k takému opatreniu neexistuje legitímny cieľ (ciele) a súčasne nie sú s jeho prípadným odstránením ohrozené iné dôležité verejné záujmy. Keďže takéto skutočnosti ústavný súd v daných prípadoch nezistil, vyslovil, že § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky a ustanovenie § 2 ods. 3 písm. b) zákona č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu neboli v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy. Rovnako

tak ústavný súd vyslovil nesúlad označených ustanovení zákonov s čl. 30 ods. 1 prvou vetou, čl. 30 ods. 3 prvou vetou, ako aj čl. 2 ods. 1 ústavy.

C. Problematický obsah pojmu „výkon“ trestu odňatia slobody

Prekážka volebného práva v súčasnosti existuje len počas výkonu trestu odňatia slobody za obzvlášť závažný zločin, nie v období od odsúdenia zaň až po jeho vykonanie. Volebné právo teda má napr. aj právoplatne odsúdená osoba pred nastúpením na výkon trestu odňatia slobody. Tu dochádza k neodôvodneným rozdielom v prístupe k voľbám medzi osobami, ktoré spáchali obzvlášť závažný zločin, pričom jediným rozdielom medzi ich voľbou je technická realizovateľnosť prejavu voľby. Táto podľa môjho názoru nemôže byť do takej miery rozhodujúca, aby znamenala na jednej strane prekážku výkonu volebného práva, a to najmä s poukazom na skutočnosť, že osoby vo výkone väzby (často v spoločnom ústave) svoje volebné právo realizujú.»

9. K prekážke práva voliť vo voľbách spočívajúcej v pozbavení spôsobilosti na právne úkony generálny prokurátor vo svojom návrhu uvádza:

«A. Spôsobilosť na právne úkony versus právo voliť

Inštitút pozbavenia spôsobilosti na právne úkony je občianskoprávnym inštitútom, ktorý pripúšťa pozbavenie fyzickej osoby spôsobilosti na právne úkony súdom. V súvislosti s prekážkou volebného práva spočívajúcou v pozbavení spôsobilosti na právne úkony si treba v prvom rade uvedomiť, že akt voľby nie je právnym úkonom v zmysle občianskeho práva. Spôsobilosť na právne úkony je teoreticky poňatá kontraktualne, teda je viazaná na právny úkon v súkromnoprávnom zmysle ako spôsobilosť na vykonanie prejavu vôle smerujúcemu k vzniku, zmene alebo zániku tých práv a povinností, ktoré právne predpisy s takýmto prejavom spájajú.

Pozbavenie spôsobilosti na právne úkony ipso iure nepredstavuje pre pozbavenú osobu prekážku výkonu volebného práva. Prekážka vzniká až pri aplikácii ustanovenia § 4 písm. c) zákona č. 180/2014 Z. z. Z uvedeného dôvodu nepovažujem na tomto mieste za potrebné rozvíjať myšlienku o (ne)ústavnosti inštitútu pozbavovania spôsobilosti na právne úkony vo svetle Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím; tento návrh sa obmedzuje výlučne na prekážku výkonu volebného práva.

O prekážke volebného práva z dôvodu pozbavenia spôsobilosti na právne úkony rozhodovali už viaceré ústavné súdy v Európe. Český ústavný súd v náleze z 12. júla 2010 sp. zn. IV. ÚS 3102/08 argumentoval, že môže nastať situácia, keď kontrakčná nespôsobilosť navonok implikuje i nespôsobilosť porozumieť významu, účelu a účinku volieb. Takýto paušalizujúci a jedinečné okolnosti každého prípadu opomínajúci prístup je v právnom štáte neprípustný.

Slovinský ústavný súd rozhodoval o identickej otázke, teda či je zákon o voľbách do slovinského parlamentu, zákon o prezidentských voľbách a zákon o miestnych voľbách, ktoré umožňovali voliť len osobám s plnou právnou spôsobilosťou, v súlade s Ústavou Slovinska. Slovinský ústavný súd prehlásil, že schopnosť vykonávať volebné právo nie je možné porovnávať so spôsobilosťou na právne úkony. Ústavný súd podrobil namietanú právnú úpravu testu proporcionality, ktorým neprešla z dôvodu, že podmienky pre pozbavenie spôsobilosti na právne úkony nesledujú špecifický cieľ, ktorý súvisí so založením prekážky výkonu volebného práva. Ústavný súd v Slovinsku ďalej rozhodol, že s ohľadom na ľudí s duševným postihnutím by mal zákon ustanoviť zvláštny postup, ktorý by určil, či je konkrétna osoba schopná pochopiť význam volieb. Nález slovinského ústavného súdu je z roku 2003, teda bol vydaný ešte pred prijatím Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím. Závery tohto nálezu navzdory jeho nespornej pokrokovosti a predvídavosti preto považujem len za riešenie „na pol cesty“, pričom už aktuálne nedosahujú vysoký štandard ochrany ľudských práv osôb so zdravotným postihnutím vyžadovaný spomenutým dohovorom tým, že pripúšťajú samostatnú procedúru prieskumu spôsobilosti voliť.

O spôsobilosti na právne úkony už judikoval aj slovenský ústavný súd. V bode 32 nálezu z 28. novembra 2012, sp. zn. I. ÚS 313/2012 poukázal najmä na ústavný a medzinárodný rozmer tejto otázky v spojení s čl. 7 ods. 5 a čl. 124 ústavy.

B. Medzinárodná právna úprava prekážok volebného práva

A. 1. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd

V rozhodnutí Shtukaturev proti Rusku súd konštatoval, že pozbavenie spôsobilosti na právne úkony je zriedkakedy proporcionálne. Vylúčenie celého spektra ľudí s postihnutím z volebného procesu bez špecifického posúdenia duševných schopností voliť nemôže naplniť požiadavky stanovené Európskym súdom pre ľudské práva. Tento názor

korešponduje s princípom zdôrazneným Európskym súdom pre ľudské práva v prípade Ždanoka proti Litve, že štáty by nemali vytvárať skupiny ľudí, ktoré nemôžu uplatňovať volebné právo, keďže toto právo by tým bolo priznané len určitej časti populácie.

Najznámejším rozhodnutím Európskeho súdu pre ľudské práva v oblasti obmedzenia spôsobilosti na právne úkony je konanie vo veci Kiss proti Maďarsku. Aj napriek skutočnosti, že súd rozhodoval o osobe s obmedzenou spôsobilosťou na právne úkony, nie o osobe pozbavenej spôsobilosti na právne úkony, vyslovil súd viacero záverov, ktoré možno zovšeobecniť a aplikovať aj na v tomto návrhu namietaný nesúladslovenskej právnej úpravy s ústavou. V hlavnej argumentačnej časti rozhodnutia súd zdôraznil, že nemožno k osobám s mentálnym postihnutím pristupovať plošne, pričom plošné odnímanie volebného práva bez individualizovaného skúmania a odôvodnené len postihnutím, ... nemôže byť považované za kompatibilné s legitímnymi dôvodmi obmedzenia volebného práva. Súď ďalej poukázal aj na iné medzinárodné dokumenty, ktoré upravujú otázku volebného práva osôb s postihnutím, osobitne aj na Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím, čím zrejme naznačuje ďalšie smerovanie vývinu judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva v prospech vyššej ochrany volebného práva osôb so zdravotným postihnutím.

A. 2. Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím

Vláda Slovenskej republiky súhlasila uznesením č. 117 z 10. februára 2010 s návrhom na ratifikáciu Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a Opčného protokolu k tomuto dohovoru. Dňa 9. marca 2010 vyslovila národná rada súhlas s návrhom vlády na ratifikáciu a rozhodla, že ide o medzinárodnú zmluvu, ktorá má podľa čl. 7 ods. 5 ústavy prednosť pred zákonmi. Dohovor nadobudol pre Slovenskú republiku platnosť 25. júna 2010.

Tendencia medzinárodného práva je zrejmá. Osobám s postihnutím sa poskytuje čím ďalej väčšia účasť na verejnom živote. Medzinárodné spoločenstvo upustilo od možnosti pozbavenia spôsobilosti na právne úkony, ktoré je teda už len dožívajúcim prežitkom národných právnych úprav. Rovnako sa medzinárodné dokumenty posunuli od možnosti za istých podmienok vylúčiť zdravotne postihnuté osoby z voľby (Volebný kódex Benátskej komisie) až k Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím, ktorý zákonné alebo súdom judikované prekážky pri výkone volebného práva nepripúšťa.

Za pozornosť iste stojí aj skutočnosť, že Chorvátsko ako prvá európska krajina ešte v roku 2012 zmenila svoj volebný zákon a odstránila prekážku volebného práva spočívajúcu v pozbavení spôsobilosti na právne úkony, keďže mal parlament za to, že táto právna úprava bola v rozpore s Dohovorom o právach osôb so zdravotným postihnutím.

Som presvedčený o tom, že v oblasti základných ľudských práv a slobôd má Slovenská republika povinnosť riadiť sa najvyšším štandardom, ktorý bezpochyby zaručuje čl. 29 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím. Nie je právne relevantné, či predchádzajúce medzinárodnoprávne dokumenty pripúšťali prekážku výkonu volebného práva z dôvodu pozbavenia spôsobilosti na právne úkony alebo či táto prekážka musela byť samostatne judikovaná súdnym rozhodnutím. Je nepochybné, že aktuálne záväzky Slovenskej republiky z medzinárodného dokumentu, ktorý má v zmysle čl. 7 ods. 5 ústavy prednosť pred zákonmi, už takýto postup neumožňujú.

Čl. 12 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím zaručuje právnu spôsobilosť ľuďom postihnutým vo všetkých oblastiach života na rovnoprávnom základe s ostatnými. Postihnutie nesmie byť dôvodom pre odobratie spôsobilosti v akejkoľvek oblasti, a teda stanovenie prekážok volebného práva z tohto dôvodu je v rozpore s týmto dohovorom. Volebné právo sa zásadne líši od iných právnych úkonov, ktoré predpokladajú existenciu druhého subjektu právneho vzťahu. Pretože v žiadnej inej skupine postihnutých osôb nie je skúmaná spôsobilosť voliť, uplatňovanie tohto kritéria iba pre ľudí trpiacich postihnutím by bolo v rozpore so znením čl. 12 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím. Obdobne judikoval Európsky súd pre ľudské práva aj vo veci Aziz proti Cypru, kedy uviedol, že politika štátu by nemala niektoré osoby alebo skupiny osôb vylučovať z participácie na politickom živote krajiny.

A. 3. Charta základných práv Európskej únie

Keďže sa tento návrh týka aj volieb do Európskeho parlamentu, je vhodné poukázať aj na európsky rozmer aplikácie čl. 29 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím. Európska únia podpísala Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím hneď v deň zahájenia jeho podpisovania. Keďže k nemu pristúpili všetky členské štáty, stala sa Európska únia 23. decembra 2010 po prvýkrát v histórii svojej existencie zmluvnou stranou medzinárodného dokumentu o ľudských právach a slobodách.

O Charte základných práv Európskej únie ako prameni práva rozhodoval už aj ústavný súd napr. vo veci sp. zn. PL. ÚS 10/2014 z 29. apríla 2015, keď v bode 69 odôvodnenia konštatuje, že Charte je potrebné v ústavnom poriadku Slovenskej republiky priznať postavenie, aké majú podľa čl. 7 ods. 5 medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a základných slobodách. Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím je teda v právne teoretickej rovine hneď dvakrát súčasťou nášho právneho poriadku.

A. 4. Rada Európy

Výbor ministrov Rady Európy prijal v roku 1999 Odporúčanie č. R(99)4 Princípy právnej ochrany nespôsobilých dospelých, ktoré Európsky súd pre ľudské práva považuje za právny nástroj, ktorý definuje spoločný európsky štandard v oblasti spôsobilosti na právne úkony. Princíp č. 3 Odporúčania nesie názov „Maximálne zachovanie spôsobilosti“ a znie: „Ochranné opatrenie by dotknutú osobu nemalo najmä automaticky zbavovať práva voliť, zaobstarať si závet alebo súhlasiť, príp. odmietnuť súhlasiť s akýmkoľvek zákrokom v oblasti zdravia, rovnako ako uskutočniť rozhodnutie tam, kde to jej spôsobilosť umožňuje.“.

Rada Európy ďalej prijala v roku 2006 tzv. Akčný plán pre osoby so zdravotným postihnutím pre roky 2006-2015, ktorý zdôrazňoval, že žiadna osoba s postihnutím nesmie byť vylúčená z práva voliť a byť volený iba na základe svojho postihnutia.

Aj komisár pre ľudské práva pri Rade Európy sa vyjadril, že osoby s duševným a mentálnym postihnutím by mali mať právo voliť a byť volené. Napriek tomu, že toto právo jednoznačne garantuje Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím v čl. 29, vo viacerých európskych krajinách zdravotne postihnutým ľuďom toto právo nie je priznané. Pozbavením alebo obmedzením spôsobilosti na právne úkony sú im tieto práva odopierané taktiež, čo iba ďalej zhoršuje ich politickú neviditeľnosť.

Ďalším v rade právnych nástrojov Rady Európy je Odporúčanie R(2006)5, podľa ktorého žiadna osoba s postihnutím nemôže byť vylúčená z práva voliť, pričom toto odporúčanie nepripúšťa žiadne výnimky.

Najnovším odporúčaním Výboru ministrov Rady Európy je Odporúčanie zo 16. novembra 2011 CM/Rec(2011)14 o účasti osôb so zdravotným postihnutím na politickom a verejnom živote, ktoré v bode 3 uvádza, že všetky osoby so zdravotným postihnutím, a to bez ohľadu na to, či majú fyzické, zmyslové, mentálne postihnutie alebo

duševné problémy či chronické choroby, majú právo voliť na rovnakom základe ako ostatní občania. Títo občania by nemali byť zbavovaní práva voliť žiadnym právnym predpisom, ktorý upravuje ich spôsobilosť na právne úkony. Rovnako ani rozhodnutím súdu, či opatrením, ktoré by bolo založené na ich zdravotnom postihnutí, fungovaní kognitívnych schopností alebo vnímaných schopnostiach.

Mám za to, že vývoj odporúčaní Rady Európy jasne odzrkadľuje smerovanie európskych krajín na ochranu zdravotne postihnutých osôb v súlade s Dohovorom o právach osôb so zdravotným postihnutím pripraveným na pôde Organizácie spojených národov. Je nesporné, že na podklade týchto dokumentov nezostáva žiaden priestor na úvahy o prípustnosti prekážky volebného práva spočívajúcej v pozbavení spôsobilosti na právne úkony.

So zreteľom na vyššie uvedené zastávam názor, že namietaná právna úprava prekážok volebného práva je v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Medzinárodným paktom o občianskych a politických právach, Dohovorom o právach osôb so zdravotným postihnutím, Chartou základných práv Európskej únie, doterajšou judikatúrou Ústavného súdu Slovenskej republiky a Európskeho súdu pre ľudské práva, nerešpektuje základné princípy demokratického a právneho štátu a ohrozuje základné práva a slobody, pretože porušuje rovnosť subjektov práva a ich právo na účasť na verejnom živote prostredníctvom realizácie práva voliť.»

10. Na základe uvedenej argumentácie generálny prokurátor navrhuje, aby ústavný súd vydal nález, ktorým vysloví nesúlad ustanovenia § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva s označenými ustanoveniami ústavy, dodatkového protokolu a medzinárodného paktu a nesúlad ustanovenia § 4 písm. c) zákona o podmienkach výkonu volebného práva s označenými ustanoveniami ústavy, dodatkového protokolu, dohovoru, medzinárodného paktu, Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a charty.

II.

Priebeh konania

11. Ústavný súd predbežne prerokoval návrh verejnej ochrankyne práv na neverejnom zasadnutí pléna 2. marca 2016 a uznesením č. k. PL. ÚS 2/2016-17 ho prijal v celom rozsahu na ďalšie konanie a zároveň rozhodol, že návrhu na pozastavenie účinnosti § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva nevyhovuje.

12. Návrh generálneho prokurátora ústavný súd predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna 20. apríla 2016 a uznesením č. k. PL. ÚS 5/2016-19 ho prijal v celom rozsahu na ďalšie konanie a zároveň rozhodol, že návrh verejnej ochrankyne práv vedený pod sp. zn. PL. ÚS 2 /2016 a návrh generálneho prokurátora vedený pod sp. zn. PL. ÚS 5/2016 spája na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. PL. ÚS 2/2016.

13. Generálny prokurátor listom č. 1 GÚp 10/16/1000-3 z 28. apríla 2016 doručeným ústavnému súdu 10. mája 2016 ústavnému súdu oznámil, že podporuje návrh verejnej ochrankyne práv na začatie konania o súlade § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva s ústavou, dodatkovým protokolom a medzinárodným paktom. Generálny prokurátor v liste ďalej uviedol, že jeho návrh na začatie konania o súlade ustanovenia § 4 písm. b) a c) zákona o podmienkach výkonu volebného práva s ústavou, dodatkovým protokolom a medzinárodným paktom, ktorý bol vedený pod sp. zn. PL. ÚS 5/2016, obsahuje vo vzťahu k § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva rovnaké dôvody, aké verejná ochrankyňa práv uviedla vo svojom návrhu.

14. Generálny prokurátor listom č. 1 GÚp 58/14/1000-24 z 21. júna 2016 doručeným ústavnému súdu 28. júna 2016 ústavnému súdu oznámil, že v prejednávanej veci netrvá na ústnom pojednávaní.

15. Po prijatí návrhu verejnej ochrankyne práv a návrhu generálneho prokurátora na ďalšie konanie v súlade s ustanoveniami § 29 ods. 3 a § 39 ods. 1 a 2 zákona Národnej

rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) predložili na výzvu ústavného súdu k návrhu verejnej ochrankyne práv a generálneho prokurátora písomné stanoviská:

- národná rada podaním č. PREDS-194/2016 a č. PREDS-281/2016 z 13. júna 2016 doručeným ústavnému súdu 16. júna 2016,

- Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) podaním sp. zn. KP 39/2016 z 21. júla 2016 doručeným ústavnému súdu 28. júla 2016,

- za vládu Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“) podaním č. 48509/2016/120 z 28. októbra 2016 doručeným ústavnému súdu 3. novembra 2016.

16. Ústavný súd podľa § 30 ods. 2 zákona o ústavnom súde rovnako vyzval účastníkov konania, aby sa vyjadrili, či súhlasia s upustením od ústneho pojednávania.

III.

Stanoviská národnej rady, vlády a najvyššieho súdu a vyjadrenie verejnej ochrankyne práv

III.1 Stanovisko národnej rady

17. Národná rada vo vyjadrení č. PREDS-194/2016 a PREDS-281/2016 z 13. júna 2016 k návrhu verejnej ochrankyne práv a k návrhu generálneho prokurátora uvádza:

«Prekážkou práva voliť je, v súlade s § 4 zákona č. 180/2014 Z. z., zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia, výkon trestu odňatia slobody uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu a pozbavenie spôsobilosti na právne úkony. Predmetný zákon schválila Národná rada Slovenskej republiky dňa 29. mája 2014. Jedným z cieľov tejto právnej úpravy je sústrediť právnu úpravu všetkých druhov volieb a referenda do jedného predpisu kódexového charakteru, za účelom komplexnosti a systémovosti úpravy. Ustanovenie § 4 je z hľadiska obsahového zaradenia

súčasťou prvej časti zákona č. 180/2014 Z. z., obsahujúcej inštitúty spoločné pre všetky druhy volieb, t. j. voľby do Národnej rady Slovenskej republiky, voľby do Európskeho parlamentu, voľby prezidenta Slovenskej republiky, voľby do orgánov samosprávnych krajov, voľby do samosprávy orgánov obcí, ako aj pre ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky a referendum.

Vládny návrh zákona o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene Občianskeho súdneho poriadku (tlač 659) (ďalej len „návrh zákona“) upravoval jedinú prekážku práva voliť, ktorou bolo na základe osobitného predpisu ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia.

Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre financie a rozpočet svojím uznesením z 29. apríla 2014 č. 285 schválil pozmeňujúci a doplňujúci návrh k § 4 návrhu zákona, na základe ktorého sa oproti pôvodnému návrhu doplnili ďalšie dve prekážky práva voliť, a to v prípade výkonu trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu a v prípade pozbavenia spôsobilosti na právne úkony. Dôvodom predloženia tohto pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu bolo, v nadväznosti na rozpravu v prvom čítaní, zakotviť do zákona ďalšiu prekážku aktívneho volebného práva. Podľa navrhovateľa doterajšie zákony takúto prekážku ustanovovali, pričom zastáva názor, že ten, kto sa dopustí zločinu, za ktorý súd ukladá spravidla vysoké tresty odňatia slobody, nemá mať právo podieľať sa na správe vecí verejných voľbou zástupcov ľudu. Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre verejnú správu a regionálny rozvoj, ako gestorský výbor, odporučil Národnej rade Slovenskej republiky tento pozmeňujúci a doplňujúci návrh schváliť.

Predmetný pozmeňujúci a doplňujúci návrh bol aj reakciou na názor poslanca Daniela Lipšica, ktorý vyjadril v rámci všeobecnej rozpravy k návrhu zákona v prvom čítaní. Poslanec Daniel Lipšic vystúpil k navrhovanej úprave § 4 návrhu zákona, ktorá nevyklúčovala aktívne volebné právo v prípade odsúdených za najzávažnejšie zločiny v krajine. Vo svojom prejave uviedol: „Považujem za neprijateľné alebo málo prijateľné, aby sa cez parlament znovu napriek upozorneniam pretláčal zákon, ktorý dáva aktívne volebné právo odsúdeným za najzávažnejšie zločiny v tejto krajine.“ ... „Nie je žiaden dôvod, aby brutálni vrahovia odsúdení právoplatne za najzávažnejšie zločiny dostávali aktívne volebné právo.“ ... „Ide o facku obetiam a pozostalým po ich trestnej činnosti a argumentácia, že to vyžaduje judikatúra štrasburského súdu, je nesprávna a pomýlená.

Rozhodnutie Štrasburgu vo veci Hirst proti Spojenému kráľovstvu sa týka len jednej veci, že krajiny, členské štáty, nemôžu paušálne vylúčiť z volebného práva všetkých odsúdených za akékoľvek trestné činy, napríklad nedbanlivostné alebo prečiny. Ale Hirst proti Spojenému kráľovstvu, inak rozhodnutie, ktoré Británia dodnes neaplikovala, nie je a nestanovuje povinnosť členským štátom dať volebné právo všetkým odsúdeným.“ ... „Ludia, ktorí úmyselne, brutálne usmrť iných a tým ich zbavia nielen volebného práva, ale všetkých práv, aj práva na život by nemali ďalej rozhodovať o osude tejto krajiny.“ ... „Druhá poznámka je, a chápem, že pán minister avizoval, že to chce zmeniť, a to je volebné právo, aktívne volebné právo odsúdeným za obzvlášť závažné zločiny. Ak niekto, a to len zmienim, pretože nie sme tu všetci právnici, tvrdí ako Generálna prokuratúra, že nepriznať volebné právo odsúdeným za obzvlášť závažné zločiny je v rozpore so štrasburskou judikatúrou, odporúčam prečítať si asi najaktuálnejšie rozhodnutie Veľkej komory Európskeho súdu vo veci Scoppola proti Taliansku z mája minulého roku a to je celkom jednoznačné, šesť ku jednému. Niet v princípe, o čom sa až tak sporiť.“ ... „Ešte raz odporúčam, 22. máj 2012. To rozhodnutie je jednoznačné. Taliani mali prísnejšiu úpravu. Taliani mali takú úpravu, že od troch do piatich rokov odsúdení, čiže aj za menej závažné trestné činy, mali ešte tri roky po výkone trestu zákaz volebného práva a odsúdení nad päť rokov mali doživotný zákaz výkonu volebného práva a Veľká komora v tomto prípade rozhodla, že je to v súlade s čl. 3 Dodatkového protokolu. Čiže to len k tomu. A boli to paušálne, ešte raz, boli to paušálne obmedzenia volebného práva, nie individuálne súdnym rozhodnutím určené.“ (prepis vystúpenia poslanca Daniela Lipšica v rozprave na 23. schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky zo dňa 6. a 10. septembra 2013).

Výkon trestu odňatia slobody a obmedzenie alebo pozbavenie spôsobilosti na právne úkony, ako prekážky aktívneho volebného práva, boli ustanovené aj v právnych úpravách, ktoré boli zrušené zákonom č. 180/2014 Z. z. Výkon trestu odňatia slobody uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu a pozbavenie spôsobilosti na právne úkony boli prekážkami práva voliť vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky (§ 2 ods. 2 písm. b) a c) zákona č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov), vo voľbách do Európskeho parlamentu (§ 2 ods. 3 písm. b) a c) zákona č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších

predpisov), ako aj hlasovania v referende (§ 6 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení neskorších predpisov). Pre voľby do orgánov samosprávy obcí (§ 2 ods. 2 písm. b) a d) zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov) a pre voľby do orgánov samosprávnych krajov (§ 2 ods. 2 písm. b) a c) zákona č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov) bola ustanovená prekážka práva voliť v prípade výkonu trestu odňatia slobody a v prípade pozbavenia alebo obmedzenia spôsobilosti na právne úkony.»

18. Národná rada vo vyjadrení č. PREDS-194/2016 a PREDS-281/2016 z 13. júna 2016 ústavnému súdu najprv oznámila, že trvá na ústnom pojednávaní v predmetnej veci a že zastupovaním poveruje poslanca národnej rady Daniela Lipšica. Neskôr predseda národnej rady listom č. PREDS-108/2017 z 10. februára 2017 ústavnému súdu oznámil, že zastupovaním národnej rady nepoveril žiadneho poslanca národnej rady a z tohto dôvodu na ústnom pojednávaní netrvá.

III.2 Stanovisko najvyššieho súdu

19. Najvyšší súd vo vyjadrení sp. zn. KP 39/2016 z 21. júla 2016 k návrhu verejnej ochrankyne práv a k návrhu generálneho prokurátora uvádza:

«Najvyšší súd Slovenskej republiky sa stotožňuje s dôvodmi uvedenými v návrhu verejnej ochrankyne práv a v návrhu generálneho prokurátora, ktoré sa týkajú prekážky práva voliť podľa § 4 písm. b) zákona č. 180/2014 Z. z. (výkon trestu odňatia slobody uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu) a nepovažuje za účelné uvedené kvalifikované dôvody opakovať.

Najvyšší súd považuje za dôvodné upriamiť pozornosť na tú skutočnosť, že uvedená prekážka práva voliť nie je súčasťou výroku trestného súdu a ani iného súdu. Existencia prekážky práva voliť je viazaná výlučne na tú okolnosť, že osoba, ktorej bol uložený trest za spáchanie obzvlášť závažného zločinu, je už vo výkone trestu odňatia slobody. Samotné spáchanie obzvlášť závažného zločinu teda nie prekážkou práva voliť, prekážkou sa stáva

u takého páchatela až nastúpenie výkonu trestu odňatia slobody. V praxi to tiež znamená, že prípadné vyhýbanie sa nástupu do výkonu trestu odňatia slobody môže pre odsúdeného priniesť výhodu v možnosti uplatnenia volebného práva a naopak, riadny nástup do výkonu trestu odňatia slobody zakladá nevýhodu vo vzniku prekážky výkonu volebného práva.

Verejná ochrankyňa práv vo svojom návrhu cituje z odôvodnenia pozmeňujúceho návrhu k § 4 zákona, podľa ktorého „...ten kto sa dopustí zločinu, za ktorý súd ukladá spravidla vysoký trest odňatia slobody, nemá právo podieľať sa na správe vecí verejných voľbou zástupcov ľudu...“. Z uvedeného odôvodnenia podľa názoru najvyššieho súdu vyplýva, že cieľ zákonodarcu vyjadrený v pozmeňujúcom návrhu mohol byť iný, než ktorému nasvedčuje dikcia § 4 písm. b). Ak ale prekážka práva voliť nie je viazaná na samotný dôvod odsúdenia, ale na skutočnosť výkonu uloženého trestu odňatia slobody, potom je žiadúce zvažovať, v čom spočíva dôvod prekážky práva voliť u osôb vo výkone trestu odňatia slobody, t. j. aký legitímny cieľ zákonodarca uvedenou právnou úpravou sledoval. Zo znenia zákona cieľ zákonodarcu nevyplýva.

Najvyšší súd tiež dáva do pozornosti § 11 ods. 3 Trestného zákona, podľa ktorého sa za obzvlášť závažný zločin považuje taký zločin, za ktorý zákon ustanovuje trest odňatia slobody s dolnou hranicou trestnej sadzby najmenej desať rokov. Taký trest síce môže byť o. i. dôvodom pre zvažovanie otázok bezpečnosti pri organizácii volieb, avšak neodôvodňuje paušalizáciu prekážky práva voliť vo vzťahu ku každému odsúdenému vo výkone trestu za obzvlášť závažný zločin.

Právna úprava prekážky práva voliť podľa § 4 písm. b) zákona neposkytuje možnosť včasnej a účinnej právnej ochrany v prípade, ak by došlo k nesprávnej aplikácii uvedeného zákonného ustanovenia.

Najvyšší súd so zreteľom na doterajšie poznatky poukazuje na niektoré ďalšie otázky, ktoré považuje za podstatné v súvislosti s postupom príslušných orgánov pri zabezpečovaní volieb odsúdenými. V konkrétnej právnej veci (3 Sv 1/2014) zastavil konanie keď zistil, že navrhovateľ sa domáhal súdnej ochrany až po skončení volieb, hoci už v deň volieb musel byť voličovi zrejмый procesný postup okrskovej volebnej komisie, ktorá vyhodnotila skutočnosť, že volič je vo výkone trestu odňatia slobody pre obzvlášť závažný zločin, ako prekážku vo výkone práva voliť. Podľa súdu podaný návrh vykazoval znaky na začatie konania vo veciach zoznamov voličov, kde je daná vecná a miestna príslušnosť okresného

súdu podľa volebného okrsku. Pokiaľ navrhovateľ mal za to, že mal byť zapísaný do zoznamu oprávnených voličov, mal sa podľa súdu domáhať ochrany zákonom ustanoveným postupom pred konaním volieb.

Otázne však je, na základe akých údajov a kedy okrsková volebná komisia zisťuje existenciu odsúdenia pre obzvlášť závažný zločin. Ak je táto znalosť okrskovej volebnej komisie odvodená od informácií poskytnutých útvarom pre výkon trestu odňatia slobody, vyvstáva otázka, či s takým stanoviskom útvaru bol odsúdený volič oboznámený a či mal možnosť obrátiť sa prípadne na súd ešte pred samotnými voľbami.

Ako vyplýva z obsahu uznesenia o prijatí ústavnej sťažnosti u osoby podávajúcej podnet verejnej ochrankyni práv, bol jej odopretý výkon aktívneho volebného práva okrskovou volebnou komisiou s poukazom na platné ustanovenia právnych predpisov. Táto skutková okolnosť bola potvrdená aj príslušným ústavom na výkon trestu odňatia slobody.

Z hľadiska práva osoby, ktorá sa dostavila na vykonanie volebného aktu (v danom prípade mohla byť predvedená z výkonu trestu do miesta výkonu činnosti okrskovej volebnej komisie) je však rozhodujúce aj to, či bola alebo nebola zapísaná v stálom zozname voličov v mieste trvalého bydliska a či došlo alebo nedošlo k zápisu obmedzenia volebného práva do zoznamu voličov (§ 9 ods. 8 zákona č. 180/2014 Z. z.) a či jej bol alebo nebol vydaný pre voľby v inom mieste, ako v mieste trvalého pobytu, voličský preukaz, ak ako osoba odsúdená a vo výkone trestu o jeho vydanie požiadala.

Ak osoba má voličský preukaz, má okrsková volebná komisia skúmať v prvom rade možnosť zápisu takej osoby do zoznamu voličov. Nezapísanie do zoznamu voličov je v právnom štáte vynútiteľné podaním príslušného návrhu na súd. Rovnako je napadnuteľný nesprávny alebo neúplný zápis údajov v stálom zozname voličov alebo v zozname voličov.

Zákon č. 180/2014 Z. z. však neupravuje žiadne časové ani vecné konkrétnosti postupu okrskovej volebnej komisie pri zisťovaní skutkových okolností prekážky výkonu práva voliť. Ak sa volič dozvie o tejto prekážke až vtedy, keď je ako odsúdený predvedený k vykonaniu volebného aktu, a len vtedy je mu oznámená prekážka práva voliť, zrejme nie je reálna možnosť uplatniť akékoľvek prostriedky súdnej a inej právnej ochrany.

Právomoc všeobecných súdov vo volebných veciach, ktoré majú charakter verejnoprávných vzťahov, upravená t. č. v Správnom súdnom poriadku (skôr v ustanovení

§ 7 ods. 3 a § 250z až 250ze OSP) má charakter osobitnej právomoci, ktorá sa vzťahuje iba na pomenované prípady. Správny súdny poriadok ani zákon o podmienkach výkonu volebného práva neupravuje konanie o určenie existencie/neexistencie prekážky výkonu volebného práva.

Ak teda zákonodarca stanovil prekážku výkonu volebného práva, v súlade s princípmi právneho štátu mal upraviť aj procesné podmienky a postupy pre skúmanie existencie tejto prekážky ako aj obsahové náležitosti rozhodnutia o jej existencii, vrátane reálnej možnosti súdnej ochrany.

Najvyšší súd sa stotožňuje aj s dôvodmi návrhu generálneho prokurátora, ktorý sa týka ustanovenia § 4 písm. c) zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva. Aktuálnosť rozhodnutia o predmetnom návrhu podčiarkuje aj nadobudnutie účinnosti zákona o Civilnom mimosporovom poriadku, ktorý už neupravuje inštitút pozbavenia spôsobilosti na právne úkony a možno preto predpokladať v najbližšom predvolebnom období začatie konaní o navrátenie spôsobilosti na právne úkony z dôvodu záujmu o uplatnenie volebného práva osobami, ktoré boli spôsobilosti na právne úkony pozbavené.»

III.3 Stanovisko vlády

20. Vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti vo svojom stanovisku č. 48509/2016/120 z 28. októbra 2016 k návrhu verejnej ochrankyne práv, a ako z obsahu stanoviska vyplýva, aj k návrhu generálneho prokurátora uvádza:

«Vláda... sa s podaným návrhom stotožňuje nakoľko má za to, že predmetné ustanovenia zákona nie sú v súlade s ustanoveniami ústavy SR, dodatkového protokolu a s ustanoveniami paktu.

Ústavný súd nálezom sp. zn. PL. ÚS 6/08 z 11. februára 2009 na základe podnetu generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len ako „generálny prokurátor“) rozhodol, že „ustanovenia § 2 ods. 3 písm. b) zákona č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov a §2 ods. 2 písm. b) zákona č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a čl. 2 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 3

prvou vetou Ústavy Slovenskej republiky.“ Vo zvyšnej časti návrhu generálneho prokurátora ústavný súd nevyhovel. Napadnuté ustanovenia uvedených volebných zákonov sa z vecného hľadiska dotýkali neústavnosti výkonu trestu odňatia slobody ako prekážky vo výkone práva voliť a práva byť volený.

V odôvodnení svojho rozhodnutia ústavný súd konštatoval porušenie ústavného práva občana, keď uviedol, že „v demokratickom a právnom štáte je nepripustné, aby bola akokoľvek veľká skupina občanov alebo čo i len občan bez vážneho verejného záujmu vylúčená z volieb a zároveň jej bolo odopreté na určitú dobu vykonávať jedno z jej ústavou garantovaných práv, ak k takému opatreniu neexistuje legitímny cieľ a súčasne nie sú s jeho prípadným odstránením ohrozené iné dôležité verejné záujmy.“ Podľa názoru ústavného súdu neexistuje žiadny relevantný verejný záujem smerujúci k tomu, aby osobám vo výkone trestu odňatia slobody bol odopretý výkon práva voliť vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky a takýto dôvod neexistuje ani v prípade volieb do Európskeho parlamentu. Ústavný súd však v predmetnom náleze konštatuje, že relevantná judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) k rozsahu a prípustnosti obmedzení volebného práva je zhrnutá v rozsudku Veľkej Komory Hirst v. Spojené kráľovstvo ktorý sa týka volebného práva odsúdených väzňov a jeho kľúčové právne názory vyjadruje nasledovne: „Hoc právo voliť a byť volený sú kľúčové pre demokraciu a právny štát, nie sú absolútne a môžu podliehať obmedzeniam. Zmluvné strany majú v tejto oblasti široký rámec voľnej úvahy... Aj keď ESLP odmieta myšlienku, že by odňatie slobody na základe odsudzujúceho rozsudku malo vyvolať stratu iných práv než práva na slobodu a že možnosť voliť je výsada, nie právo, súčasne pripúšťa, že zákaz pre osoby vykonávajúce trest odňatia slobody voliť nie je sám osebe nezlučiteľný s čl. 3 Dodatkového protokolu...”

Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 6/08 bol uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 126/2009 a nadobudol účinnosť dňa 1. apríla 2009.

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy SR: „Ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, sústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky, a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.“

Podľa ods. 3 citovaného článku ústavy SR: „Ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlady, strácajú príslušné

predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.“

Na legislatívne vákuum, ktoré vzniklo stratou účinnosti § 2 ods. 3 písm. b) zákona č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov a § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, reagoval vládny návrh zákona, v ktorom sa navrhovalo citované ustanovenia upravujúce výkon trestu odňatia slobody ako prekážku práva voliť do Európskeho parlamentu a práva voliť do Národnej rady Slovenskej republiky vypustiť, a tým uviesť citované zákony do súladu s nálezom ústavného súdu. Návrh zákona schválila vláda Slovenskej republiky 11. novembra 2009 a uznesením č. 778 poverila predsedu vlády predložiť vládny návrh zákona predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky na ďalšie ústavné prerokovanie.

V rámci prerokovania návrhu zákona v Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) boli zo strany poslancov národnej rady predložené pozmeňujúce návrhy, v ktorých navrhli „aby sa obmedzenie volebného práva zúžilo oproti doterajšej právnej úprave, avšak nevypustil sa tento dôvod obmedzenia bez náhrady. Navrhovatelia zastávajú názor, že existuje verejný záujem na obmedzení volebného práva pri osobách, odsúdených na výkon trestu za zločin a zastávajú názor, že je v súlade s nálezom ÚS SR, ak budú predmetné ustanovenia zúžené, avšak nie vypustené.“

Národná rada zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a zákon č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov schválila. Zákon nadobudol účinnosť 15. marca 2010 a v Zbierke zákonov Slovenskej republiky bol publikovaný pod č. 58.

Z vyššie uvedených zákonov vychádzalo Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo vnútra“) v roku 2013 pri príprave návrhu nového volebného zákona - zákona o podmienkach výkonu volebného práva, podstatou ktorého bolo nahradiť na úseku volieb a referenda dovtedy platnú legislatívu. Vzhľadom na to, že od prijatia

zákona č. 85/2010 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov neboli vznesené pripomienky k uplatňovaniu prekážky práva voliť z dôvodu výkonu trestu odňatia slobody uložené za obzvlášť závažný zločin/ustanovenie o prekážke práva voliť do národnej rady a do Európskeho parlamentu bolo zachované a v takomto znení návrh zákona predložilo ministerstvo vnútra na medzirezortné pripomienkové konanie.

V rámci medzirezortného pripomienkového konania bola k zachovanej prekážke práva voliť z dôvodu výkonu trestu odňatia slobody uloženého za obzvlášť závažný zločin - § 4 písm. b) návrhu zákona - uplatnená zásadná pripomienka zo strany generálnej prokuratúry Slovenskej republiky, spočívajúca okrem iného v tom, že znenie ustanovenia § 4 písm. b) nezodpovedá judikatúre ESĽP a ani nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 6/08. Pripomienka vznesená Generálnou prokuratúrou Slovenskej republiky bola akceptovaná, napadnuté ustanovenie bolo vo vládnom návrhu zákona prepracované a návrh zákona bol predložený na rokovanie národnej rady s novým znením prekážok vo výkone volebného práva. Podľa prepracovaného znenia § 4 návrhu zákona „prekážkou práva voliť je na základe osobitného predpisu ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia.“

V rámci prerokovania predloženého návrhu zákona v pléne národnej rady bol zo strany poslancov národnej rady predložený a neskôr aj schválený pozmeňujúci a doplňujúci návrh, ktorým došlo k zmene § 4 upravujúceho prekážky práva voliť, a tým k opätovnému uzákoneniu prekážky práva voliť z dôvodu výkonu trestu odňatia slobody uloženého za obzvlášť závažný zločin. Návrh bol zo strany jeho predkladateľa odôvodnený tým, že „doterajšie zákony takúto prekážku ustanovovali. Zastávame názor, že ten, kto sa dopustí zločinu, za ktorý súd ukladá spravidla vysoké tresty odňatia slobody, nemá mať právo podieľať sa na správe vecí verejných voľbou zástupcov ľudu.“

Národná rada návrh zákona o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov aj s vyššie uvedenou prekážkou práva voliť schválila 29. mája 2014 a následne bol zákon uverejnený pod č. 180/2014 Z. z. v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.»

21. K nesúladu napadnutého ustanovenia § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva vláda vo svojom stanovisku uvádza:

«O neústavnosti predmetnej prekážky práva voliť z dôvodu výkonu trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu rozhodol... na základe návrhu generálneho prokurátora ústavný súd nálezom č. k. PL. ÚS 6/08-49 už 11. februára 2009.

V náleze ústavný súd zdôraznil, že „v demokratickom a právnom štáte je neprípustné, aby bola akokoľvek 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 takému opatreniu neexistuje legitímny cieľ (ciele) a súčasne nie sú s jeho prípadným odstránením ohrozené iné dôležité verejné záujmy.“. Uvedené sa vzťahovalo na voľby do národnej rady a voľby do Európskeho parlamentu, ktorých konanie bolo v čase rozhodovania ústavného súdu upravené samostatnými zákonmi.

Ústavný súd zároveň nálezom rozhodol o tom, že zákonná prekážka výkonu aktívneho volebného práva z vyššie uvedeného dôvodu je z ústavného hľadiska akceptovateľná pri voľbách do orgánov samosprávy obcí a pri voľbách do orgánov samosprávnych krajov. V tomto ohľade sa preto stotožňujeme s názorom verejnej ochrankyne práv a názorom generálneho prokurátora a domnievame sa, že obmedzenie aktívneho volebného práva osobám vo výkone trestu odňatia slobody nie je v súlade s, v návrhu citovanými, ustanoveniami ústavy SR, dodatkového protokolu a paktu.

Poukazujeme v tejto súvislosti aj na znenie § 4 vládneho návrhu volebného zákona, v ktorom jedinou prekážkou vo výkone práva voliť bolo zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia a Dôvodovú správu k § 4 návrhu volebného zákona, podľa ktorej: „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.“»

22. K nesúladu napadnutého ustanovenia § 4 písm. c) zákona o podmienkach výkonu volebného práva vláda uvádza:

«Podľa čl. 30 ods. 1 ústavy SR:

„Občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Cudzinci s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov.“

Podľa čl. 30 ods. 3 ústavy SR:

„Volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním. Podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon.“

Podľa § 3 volebného zákona:

„Právo voliť má každý, kto najneskôr v deň konania volieb dovŕši 18 rokov veku podľa podmienok ustanovených v osobitných častiach (ďalej len „volič“).“

Podľa § 4 písm. c) volebného zákona „prekážkou práva voliť je pozbavenie spôsobilosti na právne úkony“.

Podľa § 9 ods. 1 volebného zákona:

„Stály zoznam voličov (ďalej len „stály zoznam“) zostavuje a vedie obec, v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice mestská časť (ďalej len „obec“). Do stáleho zoznamu zapisuje obec voličov, ktorí majú trvalý pobyt v obci. Volič môže byť zapísaný len v jednom stálom zozname.“

Podľa § 9 ods. 7 volebného zákona:

„Orgány verejnej moci, ktoré rozhodujú o osobnom stave voličov alebo vedú inú evidenciu o voličoch ako výkon štátnej správy, sú povinné bezodkladne oznámiť príslušnej obci nadobudnutie a stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky, úmrtie voliča alebo jeho vyhlásenie za mŕtveho, zmenu mena alebo zmenu priezviska, dovŕšenie 18 rokov veku, pozbavenie spôsobilosti na právne úkony a zmenu trvalého pobytu, u cudzincov zmenu a skončenie trvalého pobytu na území Slovenskej republiky a štátnu príslušnosť.“

Podľa § 9 ods. 8 volebného zákona:

„V stálom zozname musí byť miesto na opravu chýb a vyznačenie prekážky práva voliť.“

Podľa § 21 ods. 1 prvá veta volebného zákona.

„Obec najneskôr desať dní po vyhlásení volieb zverejní na úradnej tabuli obce a na svojom webovom sídle, ak ho má zriadené, informáciu o podmienkach práva voliť a práva byť volený.“

Podľa § 24 ods. 1 druhá veta volebného zákona:

„Volič hlasuje osobne, zastúpenie nie je prípustné.“

Podľa § 24 ods. 6 volebného zákona:

„Volič, ktorý nemôže sám upraviť hlasovací lístok pre zdravotné postihnutie alebo preto, že nemôže čítať alebo písať a oznámi pred hlasovaním túto skutočnosť okrskovej volebnej komisii, má právo vziať so sebou do osobitného priestoru na úpravu hlasovacích lístkov inú osobu spôsobilú upraviť hlasovací lístok podľa jeho pokynov a zákona a vložiť do obálky; takouto osobou nemôže byť člen okrskovej volebnej komisie. Obidve osoby pred vstupom do osobitného priestoru na úpravu hlasovacích lístkov člen okrskovej volebnej komisie poučí o spôsobe hlasovania a o skutkovej podstate trestného činu marenia prípravy a priebehu volieb a referenda.“

Podľa § 10 ods. 1 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník:

„Ak fyzická osoba pre duševnú poruchu, ktorá nie je len prechodná, nie je vôbec schopná robiť právne úkony, súd ju pozbaví spôsobilosti na právne úkony.“

Podľa nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 30/07:

„Právo požiadať o možnosť hlasovať mimo volebnej miestnosti pritom volebný zákon priznáva individuálnej, konkrétnej osobe - voličovi. Pokiaľ volič toto právo preukázateľným spôsobom využije je volebná komisia povinná a zároveň aj oprávnená vyslať svojich dvoch členov s prenosnou volebnou schránkou práve a len k tejto osobe. Postup volebnej komisie, ktorá vyslala svojich dvoch členov s prenosnou volebnou schránkou do domova dôchodcov bez preukázania žiadosti obyvateľov domova dôchodcov zapísaných v zozname voličov, ktorých totožnosť by bola konkrétne určená, taktiež porušil § 31 ods. 5 volebného zákona.“

Podľa nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/07:

„Zákon o voľbách do orgánov samosprávy obci v citovanom ustanovení § 32 vyslovene počíta s prípadmi, keď volič nie je spôsobilý sám upraviť hlasovací lístok, pričom v týchto prípadoch zákon umožňuje, aby volič požiadal iného voliča o pomoc pri úprave hlasovacieho lístka, avšak zákon už bližšie neupravuje spôsob komunikácie medzi voličom, ktorý o takúto pomoc požiadal, a voličom, ktorý na žiadosť takúto pomoc poskytol.“

Vzhľadom na to, že voličovi, ktorý nie je spôsobilý sám upraviť hlasovací lístok, sa pomoc pri jeho úprave poskytne iba na jeho vyslovenú žiadosť a nemôže mu byť vnútená, možno predpokladať, že volič o poskytnutie tejto pomoci požiada osobu, ktorej dôveruje, resp. ktorú pozná. V každom prípade je na vôli voliča (jeho interná voľba), ktorý požiadal o pomoc pri úprave hlasovacieho lístka, a následne je aj na jeho zodpovednosti, aký spôsob komunikácie zvolí s voličom, ktorého o pomoc pri úprave hlasovacieho lístka požiadal, tak aby realizoval svoje aktívne hlasovacie právo v súlade s jeho vôľou, pričom prípadné zlyhanie alebo nedorozumenie pri tejto internej komunikácii nemôže byť voličom, ktorý o pomoc požiadal, prenesená na volebnú komisiu, ak tento volič priamo počas volebného aktu sám túto skutočnosť pred volebnou komisiou nenamietal.“

Aj v tejto súvislosti poukazujeme na znenie § 4 vládneho návrhu volebného zákona, v ktorom jedinou prekážkou vo výkone práva voliť bolo zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia a Dôvodovú správu k § 4 návrhu volebného zákona, podľa ktorej: „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.“.

Vzhľadom na uvedené sa stotožňujeme s podaným návrhom.

V prípade, že ústavný súd podanému návrhu vyhovie, nie je problém zo strany obcí zabezpečiť aktívne volebné právo takýchto voličov. Ako vyplýva z vyššie citovaných ustanovení volebného zákona, osoby pozbavené spôsobilosti na právne úkony sú zapísané v stálych zoznamoch voličov s vyznačením prekážky práva voliť. Vypustením prekážky práva voliť z dôvodu pozbavenia spôsobilosti na právne úkony dôjde k odstráneniu vyznačenia prekážky a tým sa takýmto voličom zabezpečí právo voliť - voliči sa dostanú na úroveň ostatných voličov.

Napriek podpore návrhu generálneho prokurátora, chceli by sme dať do pozornosti niekoľko skutočností:

Z ochorenia voličov s mentálnym postihnutím môže vyplynúť ich neschopnosť pochopiť význam volieb, ich účel a dôsledok ich konania v prípade, že sa volieb zúčastnili. V tejto súvislosti si dovoľujeme vysloviť obavu, že v rámci volebnej súťaže môže dôjsť k zneužívaniu vyššie uvedenej skupiny voličov, z dôvodu ich ľahkej ovplyvniteľnosti a z tohto dôvodu ich ľahkej zneužiteľnosti. Táto skutočnosť sa síce nemusí rozhodujúcim spôsobom odraziť na výsledkoch volieb do národnej rady a na výsledkoch volieb do Európskeho parlamentu, ktoré sa konajú v rámci jedného volebného obvodu, ktorým je územie Slovenskej republiky, avšak hlasy takýchto voličov môžu mať rozhodujúci význam v regionálnych voľbách do zastupiteľstiev samosprávnych krajov a vo voľbách do orgánov samosprávy obcí. Osobitne sa to pri uvedenom druhu volieb môže prejavovať v zdravotníckych zariadeniach, v ktorých sú osoby choré a mentálne postihnuté umiestnené. Spochybnenie hlasovania takýchto voličov sa môže stať predmetom:

- ústavných sťažností neúspešných kandidátov pre nezákonnosť a neústavnosť volieb, čo v konečnom dôsledku môže z časového hľadiska ovplyvniť funkčnosť volených orgánov (§ 63 zákona č. 38/1993 Z. z., vyhlásenie volieb a plynutie lehôt s tým spojených podľa volebného zákona)

- trestných konaní., napriek tomu, že poistky transparentnosti volieb sú zabezpečené prostredníctvom § 336a a § 351 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon. Tresty uvedené v skutkových podstatách vyššie uvedených trestných činov však nemusia byť dostatočne odstrašujúcimi na zneužívanie tejto skupiny voličov.

V neposlednom rade môže byť komplikované aj informovanie týchto osôb o práve voliť a o význame volieb, ako aj o význame ich účasti na voľbách a následku ich rozhodnutia, teda o všetkých skutočnostiach súvisiacich s uplatnením ich práva voliť. Komplikovaná a zneužiteľná môže byť komunikácia mentálne postihnutého voliča s obcou pri žiadosti o hlasovanie mimo volebnej miestnosti alebo s obcou, ktorá mu poskytuje pomoc pri úprave hlasovacieho lístka.»

23. Vláda vo svojom stanovisku č. 48509/2016/120 z 28. októbra 2016 ústavnému súdu oznámila, že súhlasí, aby ústavný súd upustil od ústneho pojednávania.

III.4 Vyjadrenie verejnej ochrankyne práv

24. Verejná ochrankyňa práv listom č. 1046/2016/VOP z 24. novembra 2016 ústavnému súdu oznámila, že súhlasí so stanoviskom vlády a tiež súhlasí, aby ústavný súd upustil od ústneho pojednávania, pretože od tohto pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci.

IV.

Znenie napadnutej právnej úpravy, dotknutých ustanovení ústavy a v návrhoch verejnej ochrankyne práv a generálneho prokurátora označených medzinárodných zmlúv

25. Podľa § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva prekážkou práva voliť je výkon trestu odňatia slobody uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu.

26. Podľa § 4 písm. c) zákona o podmienkach výkonu volebného práva prekážkou práva voliť je pozbavenie spôsobilosti na právne úkony.

27. Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

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

29. Podľa čl. 12 ods. 1 ústavy ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.

30. Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť

k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.

31. Podľa čl. 13 ods. 3 ústavy zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.

32. Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

33. Podľa čl. 30 ods. 1 ústavy občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Cudzinci s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov.

34. Podľa čl. 30 ods. 3 ústavy volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním. Podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon.

35. Podľa čl. 3 dodatkového protokolu 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.

36. Podľa čl. 14 dohovoru užívanie práv a slobôd priznaných týmto dohovorom musí byť zabezpečené bez diskriminácie založenej na akomkoľvek dôvode, ako je pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, náboženstvo, politické alebo iné zmýšľanie, národnostný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnostnej menšine, majetok, rod alebo iné postavenie.

37. Podľa čl. 2 ods. 1 medzinárodného paktu každý štát, ktorý je zmluvnou stranou paktu, sa zaväzuje rešpektovať práva uznané v tomto pakte a zabezpečiť tieto práva všetkým jednotlivcom na svojom území podliehajúcim jeho jurisdikcii bez akéhokoľvek rozlišovania podľa rasy, farby, pohlavia, náboženstva, politického alebo iného zmýšľania, národnostného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia.

38. Podľa čl. 25 písm. a) medzinárodného paktu každý občan má právo a možnosť bez akýchkoľvek rozdielov uvedených v článku 2 a bez neodôvodnených obmedzení zúčastňovať sa na vedení verejných záležitostí priamo alebo prostredníctvom slobodne volených zástupcov.

39. Podľa čl. 25 písm. b) medzinárodného paktu každý občan má právo a možnosť bez akýchkoľvek rozdielov uvedených v článku 2 a bez neodôvodnených obmedzení voliť a byť volený v pravidelných voľbách, ktoré sa budú konať na základe všeobecného a rovného hlasovacieho práva, tajným hlasovaním zabezpečujúcim slobodu hlasovania.

40. Podľa čl. 25 písm. c) medzinárodného paktu každý občan má právo a možnosť bez akýchkoľvek rozdielov uvedených v článku 2 a bez neodôvodnených obmedzení vstúpiť za rovnakých podmienok do verejných služieb svojej krajiny.

41. Podľa čl. 5 ods. 1 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím zmluvné strany uznávajú, že všetky osoby sú si rovné pred zákonom a podľa zákona a majú nárok na rovnakú ochranu a na rovnaký úžitok zo zákona bez akejkoľvek diskriminácie.

42. Podľa čl. 5 ods. 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím zmluvné strany zakazujú akúkoľvek diskrimináciu na základe zdravotného postihnutia a zaručujú osobám so zdravotným postihnutím rovnakú a účinnú právnu ochranu pred diskrimináciou z akýchkoľvek dôvodov.

43. Podľa čl. 12 ods. 1 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím zmluvné strany opätovne potvrdzujú, že osoby so zdravotným postihnutím majú kdekoľvek právo na uznanie svojej osoby ako subjektu práva.

44. Podľa čl. 12 ods. 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím zmluvné strany uznávajú, že osoby so zdravotným postihnutím majú spôsobilosť na právne úkony vo všetkých oblastiach života na rovnakom základe s ostatnými.

45. Podľa čl. 29 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím zmluvné strany zaručia osobám so zdravotným postihnutím politické práva a možnosť využívať ich na rovnakom základe s ostatnými a zaväzujú sa, že

a) zabezpečia, aby sa osoby so zdravotným postihnutím mohli účinne a plne podieľať na politickom a verejnom živote na rovnakom základe s ostatnými, a to priamo alebo prostredníctvom slobodne zvolených zástupcov vrátane práva a možnosti osôb so zdravotným postihnutím voliť a byť zvolený okrem iného tým, že

aa) zabezpečia, že volebné postupy, zariadenia a materiály budú vhodné, prístupné a ľahko zrozumiteľné a použiteľné;

ab) budú chrániť právo osôb so zdravotným postihnutím hlasovať v tajnom hlasovaní vo voľbách a vo verejných referendách bez zastrašovania, kandidovať vo voľbách, účinne zastávať úrad a pôsobiť vo všetkých verejných funkciách na všetkých úrovniach správy štátu a súčasne umožnia používanie asistenčných a nových technológií, ak to bude vhodné;

ac) zaručia slobodné vyjadrovanie vôle osôb so zdravotným postihnutím ako voličov a na tento účel im v prípade potreby na ich žiadosť umožnia, aby im pri hlasovaní poskytla pomoc osoba, ktorú si sami určia;

b) budú aktívne podporovať prostredie, v ktorom sa osoby so zdravotným postihnutím môžu účinne a plne zúčastňovať na riadení verejných záležitostí, a to bez diskriminácie a na rovnakom základe s ostatnými, podnecovať ich účasť na verejnom živote vrátane

ba) účasti v mimovládnych organizáciách a združeniach zúčastňujúcich sa na verejnom a politickom živote krajiny a účasti na činnosti a správe politických strán;

bb) zriaďovania organizácií osôb so zdravotným postihnutím a členstva v nich s cieľom zastupovať osoby so zdravotným postihnutím na medzinárodnej, národnej, regionálnej a miestnej úrovni.

46. Podľa čl. 39 ods. 1 charty každý občan Únie má právo voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu v členskom štáte, v ktorom má bydlisko, a to za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci toho štátu.

47. Podľa čl. 39 ods. 2 charty poslanci Európskeho parlamentu sú volení vo všeobecných, priamych a slobodných voľbách tajným hlasovaním.

V.

Východiská a právne závery rozhodnutia

48. Podstata návrhu verejnej ochrankyne práv a návrhu generálneho prokurátora spočíva v namietaní ústavnoprávnej a medzinárodnoprávnej konformity zákonných prekážok práva voliť vo voľbách spočívajúcich vo výkone trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu a v pozbavení spôsobilosti na právne úkony. Za obzvlášť závažný zločin sa podľa § 11 ods. 3 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný zákon“) považuje zločin, za ktorý tento zákon ustanovuje trest odňatia slobody s dolnou hranicou trestnej sadzby najmenej desať rokov.

49. Verejná ochrankyňa práv namieta nesúlad napadnutej právnej úpravy s ústavným imperatívom demokratického a právneho štátu, ústavným imperatívom výkonu štátnej moci občanmi prostredníctvom svojich volených zástupcov v spojení s právom občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných slobodnou voľbou svojich zástupcov a ústavnou požiadavkou všeobecnosti volebného práva, právom na slobodné voľby podľa dodatkového protokolu a právom zúčastňovať sa na vedení verejných záležitostí priamo alebo prostredníctvom slobodne volených zástupcov a právom voliť a byť volený v pravidelných voľbách konaných na základe všeobecného a rovného hlasovacieho práva a tajným hlasovaním zabezpečujúcim slobodu hlasovania podľa medzinárodného paktu.

50. Generálny prokurátor namieta nesúlad prekážky práva voliť vo voľbách spočívajúcej vo výkone trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu, rovnako ako verejná ochrankyňa práv, s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 30 ods. 1 a 3 ústavy, čl. 3 dodatkového protokolu a čl. 25 medzinárodného paktu. Nesúlad prekážky práva voliť vo voľbách z dôvodu pozbavenia spôsobilosti na právne úkony generálny prokurátor namieta okrem už uvedených článkov ústavy, dodatkového

protokolu a medzinárodného paktu aj s právom na rovnosť v dôstojnosti a v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy, právom na rovnaké zaobchádzanie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy, s podmienkami ústavne prípustného obmedzenia základných práv a slobôd podľa čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, zákazom diskriminácie podľa čl. 14 dohovoru, právom na účasť na politickom a verejnom živote podľa čl. 29 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím v spojení s právom na rovnosť a nediskrimináciu podľa čl. 5 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a právom na rovnosť pred zákonom podľa čl. 12 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a právom voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu podľa čl. 39 ods. 1 a 2 charty.

51. Z obsahu návrhu verejnej ochrankyne práv a návrhu generálneho prokurátora (z dôvodov v nich uvádzaných a odkazov na v nich uvádzanú judikatúru) vyplýva, že nesúlad napadnutých ustanovení zákona o podmienkach výkonu volebného práva s označenými ustanoveniami ústavy, medzinárodných zmlúv a charty namietajú len vo vzťahu k voľbám do zákonodarného zboru. Ich návrhy nereflektujú skutočnosť, že napadnuté zákonné ustanovenia upravujú prekážky práva voliť nielen vo voľbách do zákonodarných zborov, ale tiež vo voľbách prezidenta a ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní, vo voľbách do orgánov územnej samosprávy a v referende vyhlásenom podľa čl. 93 až čl. 99 ústavy. V petite svojich návrhov však verejná ochrankyňa práv a generálny prokurátor žiadajú vyslovenie nesúladu napadnutých ustanovení zákona o podmienkach výkonu volebného práva s označenými ustanoveniami ústavy, medzinárodných zmlúv a charty bez ohľadu na to, akého druhu volieb podľa § 1 zákona o podmienkach výkonu volebného práva sa týkajú. Vychádzajúc z petitov návrhu verejnej ochrankyne práv a návrhu generálneho prokurátora bolo preto potrebné namietaný nesúlad napadnutej právnej úpravy preskúmať osobitne s ohľadom na jednotlivé druhy volieb podľa § 1 zákona o podmienkach výkonu volebného práva a rovnako bolo potrebné *inter alia* aj vymedziť rozsah vecnej pôsobnosti v návrhoch označených medzinárodných zmlúv, a to dodatkového protokolu a medzinárodného paktu, a rozsah pôsobnosti charty.

52. Ústavný súd štandardne vykladá ústavu s prihliadnutím na medzinárodné právo. Vychádza pritom jednak z čl. 1 ods. 2 ústavy, podľa ktorého Slovenská republika uznáva

a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky, a v okolnostiach tejto veci aj z čl. 154c ods. 1 ústavy, podľa ktorého medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv.

53. Ústavný súd v súlade s princípom *pacta sunt servanda* konštantne judikuje, že základné práva a slobody podľa ústavy je potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách (PL. ÚS 5/93, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 17/00, PL. ÚS 10/2014, PL. ÚS 24/2014). Ústavný súd tak vždy, pokiaľ to ústava svojím znením nevylučovala, prihliadal pri vymedzení obsahu základných práv a slobôd ustanovených v ústave aj na znenie týchto zmlúv a príslušnú judikatúru k nim sa vzťahujúcu (II. ÚS 55/98, PL. ÚS 10/2010, PL. ÚS 24/2014).

54. Ústavný súd už konštatoval, že aj napriek tomu, že charta nebola prijatá vo forme medzinárodnej zmluvy, ústava jej v právnom poriadku Slovenskej republiky priznáva postavenie medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a základných slobodách podľa čl. 7 ods. 5 ústavy (PL. ÚS 10/2014, body 69 – 73). Povinnosť členských štátov vykladať a uplatňovať príslušné ustanovenia ústavy v zmysle a duchu charty, ako aj judikatúry Súdneho dvora Európskej únie k nej sa viažucej, a to v prípade, ak vnútroštátne opatrenie spadá do rámca pôsobnosti práva Únie podľa čl. 51 ods. 1 charty, vyplýva aj zo zásady lojálnej spolupráce zakotvenej v čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii [Ú. v. EÚ C 202 (2016), ďalej len „zmluva“], ktorá *inter alia* požaduje, aby členské štáty prijali všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie (PL. ÚS 10/2014, bod 75).

V.1 K rozsahu vecnej pôsobnosti v návrhoch označených medzinárodných zmlúv a charty

V.1.1 K rozsahu vecnej pôsobnosti čl. 3 dodatkového protokolu

55. Už zo samotného znenia čl. 3 dodatkového protokolu vyplýva (a potvrdzuje to aj početná judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva, ďalej aj „ESLP“), že jeho vecná pôsobnosť (*ratione materiae*) sa nevzťahuje na všetky druhy volieb, ale len na voľby do zákonodarného zboru. Pri vymedzovaní pojmu „zákonodarný zbor“ ESLP uznáva kľúčovú úlohu parlamentu v demokratickom štáte (rozsudok ESLP z 9. 4. 2002 vo veci Podkolzina v. Lotyšsko, sťažnosť č. 46726/99, § 34). Pod pojem „zákonodarný zbor“ v zmysle čl. 3 dodatkového protokolu judikatúra ESLP nezaraďuje len celoštátny (národný) parlament (rozsudok ESLP z 2. 3. 1987 vo veci Mathieu-Mohin a Clerfayt v. Belgicko, séria A, No 113, §53). Tento pojem je podľa judikatúry ESLP potrebné vykladať v závislosti na ústavnej štruktúre toho-ktorého štátu (rozsudok ESLP vo veci Mathieu-Mohin a Clerfayt v. Belgicko, § 53; rozsudok ESLP z 18. 2. 1999 vo veci Matthews v. Spojné kráľovstvo, sťažnosť č. 24833/94, § 40). Za zákonodarný zbor tak možno za určitých okolností považovať aj orgány nižších samosprávnych celkov alebo nadnárodné zastupiteľské orgány, prípadne iné subjekty. Rozhodujúcim kritériom pre aplikáciu čl. 3 dodatkového protokolu je „dostatočné zapojenie“ daného subjektu do legislatívneho procesu. Vo všeobecnosti platí, že subjekty s minimálnou či reziduálnou legislatívnou právomocou „zákonodarným zborom“ v zmysle čl. 3 dodatkového protokolu nie sú. Z judikatúry ESLP však nevyplýva žiadna všeobecná definícia toho, aký výrazný musí byť „legislatívny aspekt“ v činnosti daného subjektu, aby ho bolo možné považovať za zákonodarný zbor v zmysle čl. 3 dodatkového protokolu. Európsky súd pre ľudské práva priznal status „zákonodarného zboru“ napríklad regionálnym radám v Taliansku, lebo disponujú právomocou „prijímať v rámci regiónu, v ktorom pôsobia, zákony v mnohých pre demokratickú spoločnosť kľúčových oblastiach, ako je správne plánovanie, miestna správa, verejné zdravotníctvo, vzdelanie, územné plánovanie a poľnohospodárstvo“ (rozsudok ESLP vo veci Santoro v. Taliansko z 1. 7. 2004, č. 36681/97, § 52 – 53). Za „zákonodarný zbor“ v zmysle čl. 3 dodatkového protokolu možno považovať orgány

regionálnych celkov disponujúce značnou legislatívnou autonómiou. Pokiaľ však regionálne zastupiteľské zbory nemajú samostatnú legislatívnu právomoc a môžu vydávať iba odvodené právne normy nižšej právnej sily, nemožno ich považovať za „zákonodarný zbor“ v zmysle čl. 3 dodatkového protokolu (rozhodnutie Európskej komisie pre ľudské práva z 5. júla 1985 vo veci Booth-Clibborn a ďalší v. Spojené kráľovstvo, sťažnosť č. 11391/85). V nadväznosti na uvedené ESĽP v rozsudku Hirst v. Spojené kráľovstvo (rozsudok ESĽP zo 6. 10. 2005 vo veci Hirst v. Spojené kráľovstvo, sťažnosť č. 74025/01) výslovne uvádza, že: „Komunálne voľby nespádajú do rámca čl. 3 Protokolu č. 1 k Dohovoru“. Naopak, z rozsudku Matthews v. Spojené kráľovstvo (rozsudok ESĽP z 18. 2. 1999, sťažnosť č. 24833/94) vyplýva, že voľby do Európskeho parlamentu nemožno vyňať spod rámca pôsobnosti čl. 3 dodatkového protokolu.

56. Ústavný súd vychádzajúc z judikatúry ESĽP sa už vyjadril, že za zákonodarné zbory podľa čl. 3 dodatkového protokolu možno považovať len Európsky parlament a národnú radu, a teda len na tieto možno bez výhrad aplikovať právne názory ESĽP vyjadrené v jeho judikatúre (PL. ÚS 6/08). Podľa ústavného súdu orgány samosprávy obcí, t. j. obecné (mestské) zastupiteľstvo a starosta (primátor), zjavne nie sú vzhľadom na značne obmedzený rozsah svojej normotvornej právomoci a územne obmedzenú pôsobnosť týkajúcu sa vecne miestnych záležitostí orgánmi, na ktoré sa vzťahuje čl. 3 dodatkového protokolu, a preto na ich voľbu nie je judikatúra ESĽP k tomuto článku bezprostredne aplikovateľná (PL. ÚS 6/08). Uvedená argumentácia o voľbách do orgánov samosprávy obcí je nesporne primerane použiteľná aj vo vzťahu k voľbám do orgánov samosprávnych krajov. Orgány samosprávy obcí a orgány samosprávnych krajov nedisponujú samostatnou legislatívnou právomocou a môžu vydávať iba odvodené právne normy nižšej právnej sily. Normotvorná právomoc orgánov územnej samosprávy je podľa čl. 68 ústavy obmedzená len na vydávanie podzákonných právnych predpisov s obmedzenou územnou a vecnou pôsobnosťou. Orgány územnej samosprávy preto nemožno považovať za „zákonodarný zbor“ v zmysle čl. 3 dodatkového protokolu, čo vyplýva aj z čl. 72 ústavy, podľa ktorého je jediným zákonodarným orgánom Slovenskej republiky národná rada, ako aj zo systematického členenia ústavy, keď v piatej hlave ústavy s názvom *Zákonodarná*

moc sa neuvádzajú orgány územnej samosprávy, ale ich postavenie je samostatne upravené vo štvrtej hlave ústavy.

57. Do rozsahu vecnej pôsobnosti čl. 3 dodatkového protokolu napokon nepatrí ani voľba prezidenta, ktorého postavenie je upravené v šiestej hlave ústavy s názvom *Výkonná moc* a spôsob vykonania referenda vyhláseného podľa čl. 93 až čl. 99 ústavy. Uvedenému záveru nasvedčuje okrem viacerých iných rozhodnutí ESLP aj rozhodnutie ESLP vo veci *Niedzwiedz v. Poľsko* (rozhodnutie ESLP z 11. 3. 2008 vo veci *Niedzwiedz v. Poľsko*, sťažnosť č. 1345/06), ktorým bola odmietnutá sťažnosť týkajúca sa okrem iného aj porušenia čl. 3 dodatkového protokolu v súvislosti s voľbami prezidenta Poľskej republiky a referendom o vstupe Poľskej republiky do Európskej únie. V uvedenom rozhodnutí ESLP konštatoval: «... Súd opätovne pripomína, že povinnosti vyplývajúce pre zmluvné štáty z čl. 3 Protokolu 1 sú obmedzené len na „voľbu zákonodarného zboru“ a netýkajú sa volieb hlavy štátu (vynechané odkazy na príslušnú judikatúru) alebo referenda (vynechané odkazy na príslušnú judikatúru).» Aj keď je inštitút referenda zaradený do piatej hlavy ústavy s názvom *Zákonodarná moc*, jeho prostredníctvom nedochádza ku kreovaniu kolektívneho zastupiteľského orgánu – zákonodarného zboru, ale k priamemu výkonu štátnej moci zo strany občanov.

V.1.2 K rozsahu vecnej pôsobnosti čl. 25 písm. a) a b) medzinárodného paktu

58. Zo samotného znenia príslušného článku paktu jednoznačne vyplýva, že do rozsahu jeho vecnej pôsobnosti spadajú všetky druhy volieb podľa § 1 zákona o podmienkach výkonu volebného práva. Tomuto záveru nasvedčujú aj rozhodnutia Výboru Organizácie spojených národov pre ľudské práva (ďalej len „výbor OSN“ alebo „výbor“). Z rozhodnutí výboru vyplýva, že čl. 25 medzinárodného paktu sa vzťahuje jednak na voľby zákonodarného zboru (rozhodnutie výboru z 19. 10. 2010 vo veci *Leonid Sudalenko v. Bielorusko*, oznámenie č. 1354/2005), ale rovnako tak aj na voľby prezidenta (rozhodnutie výboru z 21. 3. 2011 vo veci *Yevdokimov a Rezanov v. Ruská federácia*, oznámenie č. 1410/2005), ako aj voľby do orgánov územnej samosprávy (rozhodnutie výboru z 3. 4. 1995 vo veci *Joszeff Debreczeny v. Holandsko*, oznámenie č. 500/1992).

Uvedený záver napokon vyplýva aj zo všeobecného komentára č. 25 (57) prijatého výborom 12. júla 1996 na základe čl. 40 ods. 4 paktu (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 z 27. augusta 1996, bod 6), podľa ktorého: „6. Občania sa zúčastňujú priamo na správe verejných záležitostí, keď vykonávajú moc ako členovia legislatívnych orgánov alebo zastávaním výkonnej funkcie... Občania sa tiež priamo zúčastňujú na správe verejných záležitostí, ak tvoria alebo menia ústavu, alebo rozhodujú o verejných záležitostiach prostredníctvom referenda či iného volebného procesu vykonávaného v súlade s písm. b... (čl. 25 paktu, pozn.).“ Do rozsahu vecnej pôsobnosti čl. 25 paktu tak okrem volieb spadá aj priama účasť občanov na správe verejných záležitostí prostredníctvom referenda.

V.1.3 K rozsahu pôsobnosti čl. 39 charty

59. Pokiaľ ide o určenie druhu volieb, na ktoré je ustanovenie čl. 39 charty uplatniteľné, z výslovného znenia uvedeného ustanovenia charty jednoznačne vyplýva, že toto ustanovenie sa vzťahuje len na voľby do Európskeho parlamentu. Verejná ochrankyňa práv ani generálny prokurátor vo svojich návrhoch nenamietajú nesúlad napadnutej právnej úpravy s čl. 40 charty, ktorý sa týka volieb do orgánov samosprávy obcí.

60. Pokiaľ ide o určenie osôb majúcich právo voliť vo voľbách do Európskeho parlamentu, Súdny dvor Európskej únie v rozsudkoch Španielsko proti Spojenému kráľovstvu (rozsudok Španielske kráľovstvo proti Spojenému kráľovstvu Veľkej Británie a Severného Írska, C- 145/04, EU:C:2006:543, body 70 a 78), ako aj Eman a Sevinger (rozsudok M. G. Eman a O. B. Sevinger proti College van burgemeester en wethouders van Den Haag, C- 300/04, EU:C:2006:545, body 43 a 45) síce uviedol, že čl. 1 ods. 3 a čl. 8 Aktu o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu (Ú. v. ES L 278, 8.10.1976, s. 5), ktorý je pripojený k rozhodnutiu Rady 76/787/ESUO, EHS, Euroatom z 20. septembra 1976 (Ú. v. ES L 278, 8.10.1976, s. 1 – 4) v znení neskorších zmien a doplnení (ďalej len „akt“) výslovným a presným spôsobom nestanovujú, kto sú osoby majúce toto právo, a že preto podľa v súčasnosti platného práva Únie patrí vymedzenie osôb majúcich uvedené právo do právomoci každého členského štátu (obdobne aj rozsudok Thierry Delvigne proti Commune de Lesparre Médoc a Préfet

de la Gironde, C-650/13, EU:C:2015:648, bod 31). Podľa Súdneho dvora Európskej únie nič to však nemení na tom, že členské štáty sú pri výkone tejto právomoci viazané povinnosťou stanovenou v čl. 1 ods. 3 aktu v spojení s čl. 14 ods. 3 zmluvy (ktorému zodpovedá čl. 39 ods. 2 charty, pozn.) zaistiť, aby boli voľby poslancov Európskeho parlamentu všeobecné, priame, slobodné, s tajným hlasovaním. Preto sa členský štát, ktorý v rámci plnenia svojej povinnosti podľa čl. 14 ods. 3 zmluvy a čl. 1 ods. 3 aktu stanoví vo vnútroštátnej právnej úprave vyňatie určitej skupiny občanov Únie z okruhu osôb majúcich právo voliť vo voľbách do Európskeho parlamentu, musí považovať za vykonávateľa práva Únie v zmysle čl. 51 ods. 1 charty (rozsudok Thierry Delvigne proti Commune de Lesparre Médoc a Préfet de la Gironde, C-650/13, EU:C:2015:648, bod 33). Článok 39 ods. 2 charty preberá základné zásady volebného systému demokratickej spoločnosti.

61. Generálny prokurátor v návrhu vo vzťahu k voľbám do Európskeho parlamentu namieta nesúlad s chartou len prekážky práva voliť spočívajúcej v pozbavení spôsobilosti na právne úkony. Súlad s chartou je však potrebné preskúmať aj pri prekážke práva voliť spočívajúcej vo výkone trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu.

62. Ústavný súd preto aplikoval § 40 zákona o ústavnom súde, podľa ktorého ak ústavný súd pri rozhodovaní podľa čl. 125 ústavy zistí nesúlad preskúmaného právneho predpisu nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, a pritom zistí nesúlad aj ďalších právnych predpisov s predpismi vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, vydá nález o zistenom nesúlade aj týchto ďalších právnych predpisov (bod 2 výroku nálezu).

63. Vychádzajúc z uvedených východísk ústavný súd pristúpil k posúdeniu ústavnej a medzinárodnoprávnej konformity napadnutej právnej úpravy diferencovane (oddelené) podľa jednotlivých druhov volieb.

V.2 K namietanému nesúladu prekážky práva voliť vo voľbách spočívajúcej vo výkone trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu

V.2.1 K namietanému nesúladu prekážky práva voliť spočívajúcej vo výkone trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu pri voľbách do národnej rady a voľbách do Európskeho parlamentu

64. Ako už bolo v tomto rozhodnutí konštatované, čl. 3 dodatkového protokolu sa z pomedzi druhov volieb podľa § 1 zákona o podmienkach výkonu volebného práva vzťahuje len na voľby do národnej rady a voľby do Európskeho parlamentu. Verejná ochrankyňa práv a generálny prokurátor vo svojich návrhoch odkazujú na rozsudok ESĽP vo veci Hirst v. Spojené kráľovstvo [rozsudok ESĽP zo 6. 10. 2005 vo veci Hirst v. Spojené kráľovstvo (č. 2), sťažnosť č. 74025/01]. Európsky súd pre ľudské práva v ňom konštatuje, že čl. 3 dodatkového protokolu zakladá individuálne práva vrátane práva voliť a práva byť volený (rovnako rozsudok ESĽP z 2. 3. 1987 vo veci Mathieu-Mohin a Clerfayt v. Belgicko, séria A, č. 113, body 46 – 51). Európsky súd pre ľudské práva v ňom ďalej zdôrazňuje, že práva garantované čl. 3 dodatkového protokolu sú kľúčové pre nastolenie a udržanie základov efektívnej a zmysluplnej demokracie riadenej princípom právneho štátu (angl. *rule of law*, pozn.). Právo voliť nie je privilégium. Demokratický štát v 21. storočí sa má zakladať na inklúzii. Tá sa premieta v základnej zásade volebného práva, ktorou je zásada všeobecnosti volebného práva [rozsudok ESĽP zo 6. 10. 2005 vo veci Hirst v. Spojené kráľovstvo (č. 2), sťažnosť č. 74025/01, body 58 – 59]. Podľa ESĽP osoby odsúdené na trest odňatia slobody by vo všeobecnosti mali požívať všetky základné práva a slobody zaručené dohovorom s výnimkou práva na slobodu podľa čl. 5 dohovoru (rozsudok ESĽP zo 6. 10. 2005 vo veci Hirst v. Spojené kráľovstvo, sťažnosť č. 74025/01, bod 69).

65. Práva uznané čl. 3 dodatkového protokolu však nie sú absolútne (rozsudok ESĽP zo 6. 10. 2005 vo veci Hirst v. Spojené kráľovstvo, sťažnosť č. 74025/01, bod 60). Pre prípustnosť obmedzenia práv uznaných čl. 3 dodatkového protokolu sa požaduje, aby príslušné obmedzenie nezasahovalo do samotnej podstaty príslušných práv a nezbavovalo

ich efektívnosti, aby bolo uložené v záujme dosiahnutia legitímneho cieľa a aby prostriedky použité na jeho dosiahnutie neboli neprimerané [rozsudok ESĽP zo 6. 10. 2005 vo veci Hirst v. Spojené kráľovstvo (č. 2), sťažnosť č. 74025/01, § 62; rovnako napr. aj rozsudok ESĽP z 2. 3. 1987 vo veci Mathieu-Mohin a Clerfayt v. Belgicko, séria A, č. 113, bod 52].

66. V rozsudku vo veci Hirst v. Spojené kráľovstvo ESĽP konštatoval porušenie čl. 3 dodatkového protokolu dotknutej právnej úpravy Spojeného kráľovstva, ktorá zavádzala všeobecné obmedzenie práva voliť pre všetky osoby odsúdené na trest odňatia slobody. Podľa ESĽP je takáto úprava nevhodným nástrojom (angl. „*blunt instrument*“, pozn.) na dosiahnutie sledovaného cieľa (ktorým podľa vlády Spojeného kráľovstva bolo potrestanie za spáchaný trestný čin, ktoré malo slúžiť aj ako motivácia k budúcemu riadnemu životu po prepustení z výkonu trestu), pretože bez akéhokoľvek rozlišovania zbavuje práva voliť početnú skupinu osôb. Podľa ESĽP v rozpore s čl. 3 dodatkového protokolu je všeobecné a automatické zbavenie volebného práva osôb odsúdených na trest odňatia slobody bez ohľadu na dĺžku odsúdenia a povahu a závažnosť ich konania, ako aj osobitné okolnosti ich prípadu [rozsudok ESĽP zo 6. 10. 2005 vo veci Hirst v. Spojené kráľovstvo (č. 2), sťažnosť č. 74025/01, bod 82].

67. Generálny prokurátor vo svojom návrhu poukazuje aj na rozsudok ESĽP vo veci Frodl v. Rakúsko (rozsudok ESĽP z 8. 4. 2010 vo veci Frodl v. Rakúsko, sťažnosť č. 20201/04), v ktorom ESĽP konštatuje, že k strate volebného práva by nemalo dochádzať priamo zo zákona ako následok odsúdenia za trestný čin, ale na základe rozhodnutia súdu. Podľa ESĽP je podstatným prvkom „Hirstovho testu“ okrem vylúčenia automatického a všeobecného obmedzenia aj to, že o obmedzení volebného práva by mal rozhodnúť sudca, ktorý by mal vziať do úvahy konkrétne okolnosti prípadu, a existencia spojitosti medzi spáchaným trestným činom a skutočnosťami majúcimi súvis s voľbami a demokratickými inštitúciami. Základným účelom týchto kritérií je zavedenie obmedzenia volebného práva ako výnimky, a to aj v prípadoch osôb odsúdených na trest odňatia slobody, čím sa zabezpečí, že takéto opatrenie bude spojené s osobitným odôvodnením podaným v individuálnom rozhodnutí, z ktorého bude zrejmé, prečo v okolnostiach daného prípadu bolo toto obmedzenie nevyhnutné, a to pri prihliadnutí na už uvedené kritériá.

Princíp proporcionality vyžaduje existenciu zreteľnej a dostatočnej spojitosti medzi sankciou a správaním a okolnosťami dotknutej osoby (rozsudok ESĽP z 8. 4. 2010 vo veci *Frodl v. Rakúsko*, sťažnosť č. 20201/04, body 34 – 35).

68. V rozsudku vo veci *Scoppola v. Taliansko* [rozsudok ESĽP z 22. 5. 2012 vo veci *Scoppola v. Taliansko* (č. 3), sťažnosť č. 126/05] ESĽP upresnil závery svojej dovtedajšej judikatúry týkajúcej sa volebného práva osôb vo výkone trestu odňatia slobody. Európsky súd pre ľudské práva v ňom vo vzťahu k otázke, či o strate volebného práva musí vždy rozhodnúť súd, poukázal na skutočnosť, že výklad ponúknutý v rozsudku *Frodl v. Rakúsko* (rozsudok prijatý I. sekciou, pozn.) je pomerne široký a Veľká komora ESĽP s týmto výkladom v celom jeho rozsahu nesúhlasí. Európsky súd pre ľudské práva konštatuje, že medzi kritériá určujúce proporcionality obmedzenia volebného práva osôb vo výkone trestu odňatia slobody, ktoré ESĽP vymedzil v rozsudku vo veci *Hirst v. Spojené kráľovstvo*, nie je výslovne zaradená aj požiadavka nevyhnutnosti intervencie sudcu. Kritériá s čl. 3 dodatkového protokolu súladného obmedzenia volebného práva vymedzené v rozsudku vo veci *Hirst v. Spojené kráľovstvo* sa týkajú výlučne skutočnosti, či obmedzenie volebného práva je uplatňované všeobecne, automaticky a bez rozlíšenia. Zatiaľ čo intervencia sudcu je v zásade pravdepodobne zárukou proporcionality obmedzenia volebných práv osôb vo výkone trestu odňatia slobody, takéto obmedzenia nemožno považovať za automatické, všeobecné a bez rozlíšenia iba z dôvodu, že neboli nariadené sudcom. V skutočnosti okolnosti, za ktorých možno obmedziť právo voliť, môžu byť predmetom podrobnej zákonnej úpravy zákona, ktorého aplikácia je podmienená takými faktormi, ako je povaha a závažnosť spáchaného trestného činu.

69. Uvedené kritériá pritom môžu byť dodržané nielen v prípadoch, ak o obmedzení volebného práva rozhoduje súd, ale aj vtedy, ak sú okolnosti, za ktorých sa dotknuté opatrenie aplikuje, dostatočne špecifikované zákonom tak, že použitie tohto opatrenia je v súlade s kritériami stanovenými v rozhodnutí *Hirst v. Spojené kráľovstvo*. Ide o situácie, keď je podľa príslušnej zákonnej úpravy použitie tohto opatrenia závislé od povahy a závažnosti trestného činu. Európsky súd pre ľudské práva napokon uzavrel, že je v právomoci jednotlivých štátov rozhodnúť, či sa predmetné opatrenia (pri splnení

stanovených kritérií) bude aplikovať priamo zo zákona alebo na základe súdneho rozhodnutia. Táto skutočnosť reflektuje dôležitosť zásady, že každý štát je slobodný v prijatí volebnej legislatívy v súlade s jeho „historickým vývojom, kultúrnou rozmanitosťou a politickým názorom, čo predstavuje pôdu pre jeho vlastnú predstavu demokracie“ [rozsudok ESĽP zo 6. 10. 2005 vo veci Hirst v. Spojené kráľovstvo (č. 2), sťažnosť č. 74025/01, bod 61]. Zmluvné štáty sa teda môžu rozhodnúť, či určenie proporcionality opatrenia obmedzujúceho volebné práva odsúdených osôb ponechajú na súdy, alebo do svojich zákonov inkorporujú ustanovenia definujúce okolnosti, za ktorých by takéto opatrenie malo byť aplikované. V tomto druhom prípade je na samotnom zákonodarcovi, aby vyvážil konkurujúce si záujmy, aby sa tak vyhol každému všeobecnému, automatickému a nerozlišujúcemu obmedzeniu [rozsudok ESĽP z 22. 5. 2012 vo veci Scoppola v. Taliansko (č. 3), sťažnosť č. 126/05, body 99 a 102]. Podľa ESĽP tak samotná skutočnosť, že k obmedzeniu volebného práva osôb vo výkone trestu odňatia slobody nedôjde na základe osobitného súdneho rozhodnutia, nie je porušením čl. 3 dodatkového protokolu. Takýto výklad čl. 3 dodatkového protokolu ESĽP potvrdil aj vo svojom neskoršom rozsudku vo veci Anchugov a Gladkov v. Rusko (rozsudok ESĽP z 9. 12. 2013 vo veci Anchugov a Gladkov v. Rusko, sťažnosti č. 11157/04 a č. 15162/05, bod 100).

70. Vychádzajúc z judikatúry ESĽP možno konštatovať, že samotná skutočnosť, že podľa napadnutej právnej úpravy sa obmedzenie práva voliť vo voľbách do národnej rady a Európskeho parlamentu u osôb, ktoré vykonávajú trest odňatia slobody uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu, aplikuje bez osobitného súdneho rozhodnutia, nezakladá porušenie čl. 3 dodatkového protokolu. Pre s čl. 3 dodatkového protokolu súladné obmedzenie práva voliť vo voľbách do zákonodarného zboru judikatúra ESĽP požaduje sledovanie legitímneho cieľa a rešpektovanie primeranosti (proporcionality) obmedzenia vo vzťahu k sledovanému legitímnemu cieľu. V rámci primeranosti obmedzenia volebného práva je potrebné v zmysle judikatúry ESĽP zohľadniť povahu a závažnosť trestného činu a tiež okolnosti (správanie a osobné pomery) týkajúce sa osoby páchatel'a.

71. Pokiaľ ide o čl. 25 medzinárodného paktu, ktorý je aplikovateľný na všetky druhy volieb podľa § 1 zákona o podmienkach výkonu volebného práva, podľa všeobecného

komentára k čl. 25 paktu (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 z 27. augusta 1996, body 4 a 14) všetky podmienky, ktoré sa uplatňujú na výkon práv chránených čl. 25, by sa mali zakladať na objektívnych (angl. „*objective*“) a rozumných (angl. „*reasonable*“) kritériách. Výkon týchto práv občanmi nesmie byť suspendovaný alebo odňatý okrem dôvodov, ktoré ustanovuje zákon a ktoré sú objektívne a rozumné. Ak je dôvodom obmedzenia volebného práva odsúdenie za trestný čin, dĺžka obmedzenia volebného práva musí byť proporcionálna vo vzťahu k trestnému činu a uloženému trestu. Osoby, ktorých osobná sloboda je obmedzená, avšak nie sú odsúdené za trestný čin, by nemali byť vylúčené z výkonu volebného práva. Všeobecný komentár k čl. 25 medzinárodného paktu teda pripúšťa, aby osoby vo výkone trestu odňatia slobody dočasne nemohli vykonávať svoje aktívne volebné právo.

72. Uvedenému konštatovaniu nasvedčuje aj rozhodnutie výboru OSN vo veci Yevdokimov a Rezanov v. Ruská federácia (rozhodnutie výboru z 21. 3. 2011 vo veci Yevdokimov a Rezanov v. Ruská federácia, oznámenie č. 1410/2005), ktoré sa týka obmedzenia volebného práva väzňov v prezidentských voľbách. Podľa uvedeného rozhodnutia výboru v zmysle všeobecného komentára k čl. 25 medzinárodného paktu nie sú aktívne a pasívne volebné právo absolútne, a preto môžu byť obmedzené za predpokladu, že tieto obmedzenia nie sú diskriminačné alebo neracionálne. Podľa výboru zo všeobecného komentára tiež vyplýva, že ak je dôvodom na obmedzenie volebného práva odsúdenie za trestný čin, potom trvanie tohto obmedzenia musí byť vo vzťahu k trestnému činu a uloženému trestu proporcionálne. Výbor v uvedenom rozhodnutí rovnako pripomína, že podľa čl. 10 ods. 3 medzinárodného paktu ma väzenský poriadok zabezpečiť také zaobchádzanie s väzňami, ktorého hlavným cieľom je ich prevýchova a náprava. Výbor taktiež poukazuje na Základné princípy zaobchádzania s väzňami prijaté a vyhlásené rezolúciou Valného zhromaždenia Organizácie spojených národov č. 45/111 zo 14. decembra 1990. Piaty z princípov uvádza, že: „okrem obmedzení nevyhnutne (zjavne, angl. „*demonstrably*“, pozn.) spojených s uväznením všetky osoby odsúdené na trest odňatia slobody naďalej požívajú ľudské práva a základné slobody zakotvené vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv a ak je dotknutý štát zmluvnou stranou..., tak aj v Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach...“.

73. Z uvedeného vyplýva, že čl. 25 medzinárodného paktu umožňuje obmedzenie volebného práva aj v dôsledku odsúdenia za trestný čin, toto obmedzenie však musí byť objektívne, racionálne, primerané s ohľadom na spáchaný trestný čin a uložený trest, ako aj s ohľadom na okolnosti na strane páchatel'a a nesmie pôsobiť diskriminačne.

74. Ani právo voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu podľa čl. 39 ods. 1 a 2 charty nie je absolútne. Článok 52 ods. 1 charty pripúšťa, že výkon práv, akými sú aj práva uznané v čl. 39 ods. 1 a 2 tejto charty, môže byť obmedzený, ak je také obmedzenie stanovené zákonom, rešpektuje podstatu týchto práv a slobôd, je dodržaná zásada proporcionality, je nevyhnutné a skutočne zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných (pozri v tomto zmysle napr. aj rozsudok Volker und Markus Schecke a Eifert, C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 50; rozsudok Lanigan, C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, bod 55; alebo rozsudok Thierry Delvigne proti Commune de Lesparre Médoc a Préfet de la Gironde, C-650/13, EU:C:2015:648, bod 46).

75. Opierajúc sa o uvedenú medzinárodnoprávnu úpravu a judikatúru k nej sa vzťahujúcu a aplikujúc ich na právny poriadok Slovenskej republiky vychádzal aj ústavný súd zo všeobecnej zásady, že volebné právo uznané čl. 30 ods. 1 a 3 ústavy je obmedziteľné za podmienok ustanovených v čl. 13 ods. 2, 3 a 4 ústavy rovnako ako iné ústavou garantované práva. V demokratickom štáte založenom na požiadavke všeobecnosti volebného práva musí pre každé jeho (zákonné) 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 volebného práva sa vzťahuje zásada (test) proporcionality.

76. Test proporcionality uskutočňovaný v rámci ústavného prieskumu napadnutej právnej úpravy je založený na troch po sebe nasledujúcich krokoch. Prvým krokom je jednak test existencie ústavou nevylúčeného a dostatočne dôležitého cieľa (*test of legitimate aim/effect*) a tiež test racionálnej väzby medzi napadnutou právnou úpravou a ňou sledovaným cieľom [účelom (*conduciveness*)], teda hľadisko vhodnosti

(*Geeignetheit*). Druhým krokom je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, resp. potrebnosti, či použitia najmenej drastických, resp. šetrnejších prostriedkov (*Erforderlichkeit, test of necessity, test of subsidiarity, least intrusiveness*) k dosiahnutiu cieľa sledovaného napadnutou právnou úpravou. Napokon tretím krokom je hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova (*Angemessenheit, test of proportionality in the strict sense, proportionate effect; not overly onerous*), ktorého obsah tvorí porovnanie miery zásahov do ústavou chránených hodnôt vyvolané uplatnením napadnutej právnej úpravy (napr. PL. ÚS 11/2013, PL. ÚS 3/09, m. m. PL. ÚS 19/09, m. m. PL. ÚS 23/06).

77. Vzhľadom na uvedené požiadavky ústavnej akceptovateľnosti zásahu do základných práv alebo slobôd ústavný súd v rámci posúdenia súladu napadnutej právnej úpravy s označenými ustanoveniami ústavy a medzinárodnoprávnej úpravy pristúpil k preskúmaniu kritérií ústavne a medzinárodne konformného obmedzenia volebného práva, konkrétne, či jeho obmedzenie zavedením prekážky práva voliť spočívajúcej vo výkone trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu je stanovené zákonom, rešpektuje podstatu práva voliť, sleduje legitímny cieľ, resp. legitímne ciele a či – pri dodržaní zásady proporcionality – je vhodné pre dosiahnutie cieľov všeobecného záujmu, ktoré sleduje a pre ich dosiahnutie je potrebné (nevyhnutné).

78. V posudzovanej veci je nesporné, že predmetné obmedzenie práva voliť vo voľbách z dôvodu výkonu trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu je v zmysle čl. 13 ods. 2 ústavy, ako aj čl. 52 ods. 1 charty ustanovené zákonom. Navyše, toto obmedzenie rešpektuje podstatu volebného práva podľa čl. 30 ods. 1 a 3 ústavy, čl. 3 dodatkového protokolu, čl. 25 písm. a) a b) medzinárodného paktu a čl. 39 ods. 2 charty. Uvedené obmedzenie totiž neohrozuje toto právo ako také, pretože jeho účinkom je vylúčiť niektoré osoby zo skupiny osôb majúcich právo voliť vo voľbách za osobitných podmienok a z dôvodu ich správania, pokiaľ sú uvedené podmienky splnené.

79. Pokiaľ ide o cieľ spočívajúci v dôležitom verejnom záujme, ktorý napadnutá právna úprava zavádzajúca prekážku práva voliť vo voľbách spočívajúcu vo výkone trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu sleduje, v odôvodnení

pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu k čl. I § 4 vládneho návrhu zákona o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene Občianskeho súdneho poriadku (tlač 659) tvoriaceho prílohu uznesenia č. 285 Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre financie a rozpočet z 29. apríla 2014, ktorý Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre verejnú správu a regionálny rozvoj ako gestorský výbor odporučil národnej rade schváliť a ktorý napokon aj národná rada schválila, sa uvádza: „*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 tresty odňatia slobody, nemá mať právo podieľať sa na správe vecí verejných voľbou zástupcov ľudu. V tomto smere sa prikláňam k názoru pána poslanca Lipšica.*“ V dôvodovej správe k vládnomu návrhu zákona o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene Občianskeho súdneho poriadku, parlamentná tlač 659, sa v osobitnej časti k čl. I § 4 návrhu uvádza: „*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.*“

80. Verejná ochrankyňa práv v návrhu uvádza, že „... *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*“. Napadnutú právnu úpravu podľa nej „... *nemožno ospravedlniť žiadnym legitímnym verejným záujmom*“.

81. Národná rada vo svojom vyjadrení č. PREDS-194/2016 a PREDS-281/2016 z 13. júna 2016 uvádza, že: „... *Dôvodom predloženia tohto pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu [Výboru národnej rady Slovenskej republiky pre financie a rozpočet k čl. I § 4 vládneho návrhu zákona o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene Občianskeho súdneho poriadku (tlač 659) schváleného jeho uznesením č. 285, pozn.] bolo, v nadväznosti na rozpravu v prvom čítaní, zakotviť do zákona ďalšiu prekážku aktívneho volebného práva.*

Podľa navrhovateľa doterajšie zákony takúto prekážku ustanovovali, pričom zastáva názor, že ten, kto sa dopustí zločinu, za ktorý súd ukladá spravidla vysoké tresty odňatia slobody, nemá mať právo podieľať sa na správe vecí verejných voľbou zástupcov ľudu.“

82. Podľa najvyššieho súdu (vyjadrenie sp. zn. KP 39/2016 z 21. júla 2016) „... cieľ zákonodarcu vyjadrený v pozmeňujúcom návrhu mohol byť iný, než ktorému nasvedčuje dikcia § 4 písm. b)... je žiaduce zvažovať, v čom spočíva dôvod prekážky práva voliť u osôb vo výkone testu odňatia slobody, t. j. aký legitímny cieľ zákonodarca uvedenou právnou úpravou sledoval. Zo znenia zákona cieľ zákonodarcu nevyplýva“.

83. Ústavný súd, ako aj najvyšší súd zastáva názor, že zákonodarca opomenul vyjadriť cieľ, ktorý napadnutou právnou úpravou sledoval. Zákonodarca neuvádza žiaden legitímny cieľ spočívajúci v dôležitom verejnom záujme, ktorý by ospravedlňoval obmedzenie výkonu práva voliť vo voľbách dotknutých osôb, len lakonicky konštatuje, že ten, kto sa dopustí zločinu, za ktorý súd ukladá spravidla vysoké tresty odňatia slobody, nemá mať právo podieľať sa na správe vecí verejných voľbou zástupcov ľudu. Ústavný súd už konštatoval, že 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 (PL. ÚS 6/08). Už z dôvodu absencie existencie a deklarovania legitímneho cieľa spočívajúceho v dôležitom verejnom záujme možno konštatovať nesúlad napadnutej právnej úpravy s čl. 30 ods. 1 a 3 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy, čl. 3 dodatkového protokolu (pozri rozsudok ESĽP zo 6. 10. 2005 vo veci Hirst v. Spojené kráľovstvo, sťažnosť č. 74025/01, § 62), čl. 25 písm. a) a b) medzinárodného paktu a čl. 39 ods. 2 charty v spojení s čl. 52 ods. 1 charty. Z dôvodu absencie existencie a deklarovania legitímneho cieľa napadnutá právna úprava je nepreskúmateľná kritériami testu proporcionality, a to kritériom vhodnosti, t. j. či je pre dosiahnutie ňou sledovaných cieľov objektívne vhodná a racionálna, a kritériom nevyhnutnosti, t. j. či dosiahnutie ňou sledovaných cieľov

nie je možné prostredníctvom opatrení, ktoré základné práva a slobody neobmedzujú vôbec alebo ich obmedzujú v menšom rozsahu ako napadnutá právna úprava.

84. V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že otázku, či dôvodová správa k napadnutej právnej úprave spĺňa ústavnú požiadavku náležitého odôvodnenia, je potrebné posudzovať nielen vzhľadom na znenie dôvodovej správy, ale aj vzhľadom na kontext jej prijatia, ktorý je známy (porovnaj rozsudok Rada Európskej únie proti Európskej komisii, C-409/13, EU:C:2015:217, bod 79 a tam citovanú judikatúru).

85. Z odôvodnenia napadnutej právnej úpravy obsiahnutého v pozmeňujúcom a doplňujúcom návrhu k čl. I § 4 vládneho návrhu zákona o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene Občianskeho súdneho poriadku (tlač 659) tvoriaceho prílohu uznesenia č. 285 Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre financie a rozpočet z 29. apríla 2014 možno usúdiť, že cieľ, ktorý zákonodarca mieni prostredníctvom napadnutej právnej úpravy dosiahnuť, spočíva v uložení dodatočného trestu smerujúceho k posilneniu všeobecného účelu trestnej sankcie. Z takto formulovaného cieľa však nie je zrejmé, prečo by zákonodarca považoval za potrebné takýto dodatočný trest aplikovať len vo vzťahu k dotknutej skupine osôb alebo aké iné dodatočné ciele, ktoré by nebolo možné dosiahnuť už uloženým trestom odňatia slobody, zamýšľal zákonodarca dosiahnuť práve sankciou zbavenia práva voliť vo voľbách do zákonodarného zboru. Ústavnému súdu nebol predložený žiaden relevantný argument v prospech toho, aby obmedzenie základného demokratického práva malo byť trestom za spáchaný trestný čin. Takýto dodatočný trest možno označiť za nelegitímny z dôvodu jeho arbitrárnosti, pretože nezodpovedá spáchanému trestnému činu, resp. nemá takmer žiaden vzťah ku konkrétnemu trestnému činu, za ktorý sa ukladá (obzvlášť závažný zločin). Odňatie aktívneho volebného práva osobám vo výkone trestu odňatia slobody, aj keď len v prípade, ak je takýto trest uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu, sa nezdá byť ani vhodné, ani nevyhnutné pre dosiahnutie účelu uloženia trestnej sankcie, ktorým je (podľa § 34 ods. 1 Trestného zákona) ochrana spoločnosti pred páchatelom tým, že mu zabráni v páchaní ďalšej trestnej činnosti a vytvorí podmienky na jeho výchovu k tomu, aby viedol riadny život, a súčasne iných odradí od páchania trestných činov. Ústavný súd nezistil žiaden súvis medzi

zbavením práva voliť vo voľbách do zákonodarného zboru a nápravou odsúdených na výkon trestu odňatia slobody uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu. Naopak, odopretie aktívneho volebného práva osobám vo výkone trestu odňatia slobody môže mať na odsúdené osoby opačný účinok. Podľa ústavného súdu legitimita zákonov a povinnosť ich dodržiavať vyplýva práve zo skutočnosti, že tieto zákony sú tvorené všetkými občanmi prostredníctvom nimi volených zástupcov, t. j. výkonu ich volebného práva. Ak sú osoby vo výkone trestu odňatia slobody pozbavené aktívneho volebného práva, dochádza tým k strate významného nástroja, pomocou ktorého sa môžu naučiť demokratickým hodnotám a spoločenskej zodpovednosti. Bezdôvodné a arbitrárne obmedzenie aktívneho volebného práva určitej skupine osôb nemá podľa ústavného súdu v modernej demokratickej spoločnosti založenej na princípoch inklúzie, rovnakosti a občianskej participácie miesto. Účelom trestu je podľa § 34 ods. 1 Trestného zákona aj morálne odsúdenie páchatel'a spoločnosťou. Odňatie aktívneho volebného práva osobám vo výkone trestu odňatia slobody vnímané ako dodatočný trest za spáchaný trestný čin možno v kontexte morálneho odsúdenia páchatel'a spoločnosťou založiť na argumente, že zákony by mali tvoriť len tí, ktorí ich dodržiavajú. Podľa ústavného súdu však odmietnutie aktívneho volebného práva z dôvodu morálnej nedostatočnosti je v rozpore so zásadou dôstojnosti všetkých ľudí bez rozdielu (obdobne aj rozsudok Najvyššieho súdu Kanady z 27. 5. 1993 vo veci Sauvé v. Kanada, [1993] 2 S.C.R. 438). Napadnutá právna úprava sa týka pomerne veľkého okruhu osôb a nemožno ju ospravedlniť len tým, že rozsah jej osobnej pôsobnosti je užší ako pri obmedzení aktívneho volebného práva všetkým osobám vo výkone trestu odňatia slobody bez ohľadu na jeho dĺžku.

86. Prekážke výkonu aktívneho volebného práva osôb vo výkone trestu odňatia slobody sa ústavný súd už zaoberal v konaní vo veci sp. zn. PL. ÚS 6/08. Ústavný súd v ňom konštatoval, že prekážka výkonu aktívneho volebného práva pre osoby, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody, pri voľbách do národnej rady a voľbách do Európskeho parlamentu nie je z ústavného hľadiska akceptovateľná. Ústavný súd svoj záver založil na posúdení, (i) aký reálny význam, resp. dosah má či môže mať rozhodovacia činnosť národnej rady a Európskeho parlamentu na osoby, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody, (ii) či by umožnením aktívneho volebného práva osobám, ktoré sú vo výkone

trestu odňatia slobody, nebol ohrozený dôležitý verejný záujem, predovšetkým bezpečnosť, verejný poriadok, ochrana práv iných osôb, ako aj pokojný a nerušený priebeh volieb, a napokon (iii) či organizačno-technické zabezpečenie výkonu aktívneho volebného práva osobám vo výkone trestu odňatia slobody nepresahuje rámec, ktorý možno od štátu, resp. príslušných orgánov verejnej moci spravodlivo požadovať v záujme zabezpečenia reálnosti výkonu volebného práva.

87. Podľa ústavného súdu národná rada prijíma zákony záväzné v zásade pre všetky osoby nachádzajúce sa pod jurisdikciou Slovenskej republiky vrátane zákonov upravujúcich postavenie osôb vo výkone trestu odňatia slobody, resp. majúcich na nich bezprostredný dosah. Rovnako Európsky parlament svojou činnosťou ovplyvňuje veľkou, i keď neraz prehliadanou mierou život všetkých občanov Európskej únie, vrátane osôb vo výkone trestu odňatia slobody. Podľa ústavného súdu majú preto aj tieto osoby objektívny záujem, aby sa mohli zúčastniť ako voliči určovania ich zloženia a svojou účasťou vo voľbách ovplyvňovať ich činnosť. Podľa ústavného súdu rovnako neexistuje žiadny relevantný verejný záujem smerujúci k tomu, aby bol osobám vo výkone trestu odňatia slobody odopretý výkon aktívneho volebného práva vo voľbách do národnej rady a Európskeho parlamentu. A napokon, rovnako ani organizačno-technické zabezpečenie výkonu volebného práva osobám vo výkone trestu odňatia slobody do národnej rady a Európskeho parlamentu nie je spojené s ohrozením žiadneho dôležitého verejného záujmu, pretože ho možno organizačne zabezpečiť bez vynaloženia väčšieho úsilia, rovnako ako sa zabezpečuje pre osoby, ktoré sú vo výkone väzby. Navyše pre zabezpečenie výkonu volebného práva osôb vo výkone trestu odňatia slobody je potenciálne využiteľný aj inštitút voľby poštou.

88. Dôvody, pre ktoré ústavný súd vo veci sp. zn. PL. ÚS 6/08 vyslovil nesúlad prekážky výkonu aktívneho volebného práva osôb vo výkone trestu odňatia slobody vo voľbách do národnej rady a voľbách do Európskeho parlamentu, sú v plnom rozsahu uplatniteľné aj na posudzovaný prípad ústavnej konformity prekážky práva voliť vo voľbách do národnej rady a Európskeho parlamentu spočívajúcej vo výkone trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu. Jediným rozdielom medzi v súčasnosti platnou a verejnou ochrankyňou práv a generálnym prokurátorom

napadnutou právnou úpravou a predchádzajúcou právnou úpravou je, že terajšia úprava odníma právo voliť už nie paušálne, t. j. bez ohľadu na dĺžku uloženého trestu odňatia slobody alebo závažnosť spáchaného trestného činu, ale len osobám vo výkone trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu. Podľa § 11 ods. 3 Trestného zákona za obzvlášť závažný zločin sa považuje zločin, za ktorý tento zákon ustanovuje trest odňatia slobody s dolnou hranicou trestnej sadzby najmenej desať rokov. Uvedeným rozdielom došlo síce zo strany zákonodarcu k odstráneniu jedného z dôvodov ústavnej a medzinárodnoprávnej neakceptovateľnosti prekážky aktívneho volebného práva osôb vo výkone trestu odňatia slobody, a to paušálneho odňatia práva voliť, iné dôvody ústavnej (vyjadrené vo veci sp. zn. PL. ÚS 6/08) a medzinárodnoprávnej neakceptovateľnosti napadnutej právnej úpravy však naďalej pretrvávajú.

89. Podľa napadnutej právnej úpravy sa síce právo voliť vo voľbách do národnej rady a Európskeho parlamentu neodníma paušálne u všetkých osôb vo výkone trestu odňatia slobody, pretože zohľadňuje závažnosť trestného činu (právo voliť odníma len osobám vo výkone trestu odňatia slobody za obzvlášť závažný zločin), pričom skutočnosť, že k odňatiu volebného práva nedochádza na základe osobitného súdneho rozhodnutia, ale automaticky priamo na základe zákona v dôsledku výkonu trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu, nezakladá porušenie čl. 3 dodatkového protokolu, odňatie práva voliť však nezohľadňuje povahu spáchaného trestného činu a okolnosti (správanie a osobné pomery) týkajúce sa osoby páchatel'a.

90. Podľa judikatúry ESĽP sa zmluvné štáty môžu rozhodnúť, či určenie proporcionality opatrenia obmedzujúceho volebné práva odsúdených osôb ponechajú na súdy alebo do svojich zákonov inkorporujú ustanovenia definujúce okolnosti, za ktorých by takéto opatrenie malo byť aplikované. V tomto druhom prípade je na samotnom zákonodarcovi, aby vyvážil konkurujúce si záujmy, aby sa tak vyhol každému všeobecnému, automatickému a nerozlišujúcemu obmedzeniu [rozsudok ESĽP z 22. 5. 2012 vo veci Scoppola v. Taliansko (č. 3), sťažnosť č. 126/05, § 99, § 102]. V napadnutej právnej úprave zákonodarca vyvážil konkurujúce si záujmy arbitrárne. Okolnosti, za ktorých možno priamo na základe zákona obmedziť právo voliť, by mali byť

predmetom podrobnej zákonnej úpravy, ktorej aplikácia by bola podmienená takými faktormi, ako je nielen závažnosť spáchaného trestného činu, ale aj jeho povaha a osobitné okolnosti týkajúce sa osoby páchatelia. Odňatie práva voliť do zákonodarného zboru, či už automaticky na základe výkonu trestu odňatia slobody alebo na základe osobitného rozhodnutia súdu o jeho odňatí ako o dodatočnom treste, musí vychádzať z konkrétnej situácie dotknutej osoby.

91. Vychádzajúc z uvedeného ústavný súd dospel k záveru, že napadnutou právnou úpravou zavedená prekážka výkonu aktívneho volebného práva pre osoby, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu pri voľbách do národnej rady a Európskeho parlamentu, nie je z ústavného a medzinárodnoprávného hľadiska akceptovateľná.

92. Verejná ochrankyňa práv a generálny prokurátor vo svojich návrhoch namietajú nesúlad napadnutej právnej úpravy aj s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 1 ústavy. Ústavný súd opätovne zdôrazňuje, že v demokratickom a právnom štáte je neprípustné, aby bola akokoľvek 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 takému opatreniu neexistuje legitímny cieľ (ciele) a súčasne nie sú s jeho prípadným odstránením ohrozené iné dôležité verejné záujmy. Keďže takéto skutočnosti ústavný súd v posudzovanom prípade nezistil, vyslovil, že § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 veta prvá ústavy. Rovnako tak ústavný súd vyslovil nesúlad označeného ustanovenia zákona o podmienkach výkonu volebného práva aj s čl. 2 ods. 1 ústavy. Vychádzal pritom z toho, že čl. 30 ods. 1 prvá veta a čl. 30 ods. 3 prvá veta ústavy, ktoré sú východiskom a jadrom ústavného zakotvenia aktívneho volebného práva, organicky nadväzujú na ústavný princíp suverenity (resp. vlády) ľudu vyjadrený v čl. 2 ods. 1 ústavy, ktorý je nerozlučne spätý s podstatou demokratického štátu, preto ústavný súd vyslovil aj nesúlad označeného ustanovenia zákona o podmienkach výkonu volebného práva aj s čl. 2 ods. 1 ústavy, pričom pri formulácii výroku vyjadril jeho organické spojenie s čl. 30 ods. 1 a 3 ústavy.

93. Na základe uvedeného ústavný súd rozhodol, že ustanovenie § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva vo vzťahu k voľbám do národnej rady a k voľbám do Európskeho parlamentu nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 veta prvá a čl. 2 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 1 veta prvá a ods. 3 veta prvá ústavy, čl. 3 dodatkového protokolu a čl. 25 písm. a) a b) medzinárodného paktu. Keďže na voľby do Európskeho parlamentu sa uplatňuje aj čl. 39 ods. 2 charty, ústavný súd rozhodol, že ustanovenie § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva vo vzťahu k týmto voľbám nie je v súlade ani s čl. 39 ods. 2 charty.

V.2.2 K namietanému nesúladu prekážky práva voliť spočívajúcej vo výkone trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu pri voľbách prezidenta a ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní

94. Podľa čl. 101 ods. 2 ústavy právo voliť prezidenta majú občania, ktorí majú právo voliť do národnej rady. Ak je prekážka práva voliť vo voľbách do národnej rady u osôb vo výkone trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu zavedená napadnutou právnou úpravou ústavne a medzinárodnoprávne nekonformná, a teda uvedenej skupine osôb by vo voľbách do národnej rady malo byť umožnené voliť, bolo by v rozpore s čl. 94 ústavy, ak by uvedená skupina osôb nemala právo voliť prezidenta.

95. Pokiaľ ide o ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta z funkcie, podľa čl. 106 ods. 4 ústavy podrobnosti o odvolaní prezidenta ustanoví zákon. Podľa § 116 zákona o podmienkach výkonu volebného práva právo hlasovať v ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta má občan Slovenskej republiky. Právo hlasovať v ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta teda nie je viazané na právo voliť do národnej rady.

96. Podľa všeobecného komentára k čl. 25 medzinárodného paktu (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 z 27. augusta 1996, body 4 a 14), ktorý je aplikovateľný na všetky druhy volieb vrátane voľby prezidenta a analogicky aj ľudového hlasovania o jeho odvolaní, všetky podmienky, ktoré sa uplatňujú na výkon práv chránených čl. 25 by sa mali

zakladať na objektívnych a rozumných kritériách. Ak je dôvodom obmedzenia volebného práva odsúdenie za trestný čin, dĺžka obmedzenia volebného práva musí byť proporcionálna vo vzťahu k trestnému činu a uloženému trestu. Článok 25 medzinárodného paktu umožňuje obmedzenie volebného práva aj v dôsledku odsúdenia za trestný čin, toto obmedzenie však musí byť objektívne, racionálne, primerané s ohľadom na spáchaný trestný čin a uložený trest, ako aj s ohľadom na okolnosti na strane páchatel'a a nesmie pôsobiť diskriminačne (rozhodnutie výboru OSN z 21. 3. 2011 vo veci Yevdokimov a Rezanov v. Ruská federácia, oznámenie č. 1410/2005).

97. Ako už ústavný súd konštatoval v súvislosti s posúdením ústavnej a medzinárodnoprávnej konformity napadnutej úpravy vo vzťahu k voľbám do národnej rady a k voľbám do Európskeho parlamentu, napadnutou právnou úpravou zavedená prekážka práva voliť u osôb vo výkone trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu sa nezakladá na objektívnych a racionálnych dôvodoch sledujúcich legitímny cieľ spočívajúci v ochrane všeobecného záujmu, nezohľadňuje povahu spáchaného trestného činu a ani okolnosti (správanie a osobné pomery) týkajúce sa osoby páchatel'a. Uvedené nedostatky napadnutej právnej úpravy sú v plnom rozsahu aplikovateľné aj na posúdenie konformity napadnutej úpravy vo vzťahu k voľbám prezidenta a k ľudovému hlasovaniu o jeho odvolaní.

98. Pri posudzovaní nesúladu napadnutej právnej úpravy vo vzťahu k voľbám prezidenta a k ľudovému hlasovaniu o jeho odvolaní s čl. 1 ods. 1 prvá veta a čl. 2 ods. 1 ústavy sa ústavný súd riadil obdobnými východiskami ako pri posudzovaní nesúladu napadnutej právnej úpravy s uvedenými článkami ústavy vo vzťahu k voľbám do národnej rady a k voľbám do Európskeho parlamentu.

99. Na základe uvedeného ústavný súd rozhodol, že ustanovenie § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 veta prvá a čl. 2 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 1 veta prvá a ods. 3 veta prvá ústavy a čl. 25 písm. a) a b) medzinárodného paktu ani vo vzťahu k voľbám prezidenta a k ľudovému hlasovaniu o jeho odvolaní.

100. Ústavný súd vo vzťahu k voľbám prezidenta a k ľudovému hlasovaniu o jeho odvolaní nekonštatuje aj porušenie čl. 3 dodatkového protokolu, keďže ten nie je na voľby prezidenta a ľudové hlasovanie o jeho odvolaní uplatniteľný.

V.2.3 K namietanému nesúladu prekážky práva hlasovať v referende vyhlásenom podľa čl. 93 až čl. 99 ústavy spočívajúcej vo výkone trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu

101. Podľa všeobecného komentára k čl. 25 paktu (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 z 27. 8. 1996, bod 6) tam, kde je zavedený spôsob priamej účasti občanov, nemal by byť robený žiaden rozdiel medzi občanmi týkajúci sa ich účasti na ňom z dôvodov uvedených v čl. 2 ods. 1 paktu a nemali by byť naň uvalené ani žiadne neodôvodnené obmedzenia.

102. Podľa ústavného súdu neodôvodnený a arbitrárny odklon od princípu všeobecnosti volebného práva predstavuje nielen riziko podkopania demokratickej legitimacy zvoleného zákonodarného zboru a ním prijatých zákonov, ale rovnako aj podkopanie iných foriem demokratického rozhodovania vrátane hlasovania v referende.

103. V rámci posúdenia ústavnej a medzinárodnoprávnej konformity obmedzenia výkonu práva hlasovať v referende pre osoby vo výkone trestu odňatia slobody uloženého za obzvlášť závažný zločin možno analogicky uplatniť kritériá aplikovateľné na posúdenie konformity napadnutej právnej úpravy pri voľbách do zákonodarného zboru, a to (i) dotknutosť osôb vo výkone trestu odňatia slobody výsledkami hlasovania v referende, resp. posúdenie, aký reálny význam má či môže mať výsledok hlasovania v referende na osoby vo výkone trestu odňatia slobody, (ii) či by umožnením hlasovať v referende osobám, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody, nebol ohrozený dôležitý verejný záujem, predovšetkým bezpečnosť, verejný poriadok, ochrana práv iných osôb, ako aj pokojný a nerušený priebeh hlasovania v referende a (iii) či organizačno-technické zabezpečenie hlasovania v referende osobám vo výkone trestu odňatia slobody nepresahuje rámec, ktorý možno od štátu, resp. príslušných orgánov verejnej moci spravodlivo

požadovať v záujme zabezpečenia reálneho (nie len formálneho) hlasovania v referende pre tieto osoby.

104. Podľa ústavného súdu výsledky referenda majú v zásade rovnaký vplyv pre všetky osoby nachádzajúce sa pod jurisdikciou Slovenskej republiky. Výsledky referenda sa rovnako ako legislatívne akty prijaté národnou radou alebo Európskym parlamentom môžu bezprostredne dotýkať postavenia osôb vo výkone trestu odňatia slobody. Osoby vo výkone trestu odňatia slobody majú preto objektívny záujem, aby sa mohli zúčastniť hlasovania v referende a svojou účasťou na ňom mať možnosť ovplyvniť jeho výsledok. Podľa ústavného súdu rovnako neexistuje žiadny relevantný verejný záujem smerujúci k tomu, aby bol osobám vo výkone trestu odňatia slobody uložený za obzvlášť závažný zločin odopretý výkon práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo prostredníctvom referenda. A napokon, rovnako ani organizačno-technické zabezpečenie výkonu práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo prostredníctvom referenda osobám vo výkone trestu odňatia slobody uloženého za obzvlášť závažný zločin nie je spojené s ohrozením žiadneho dôležitého verejného záujmu, pretože ho možno organizačne, obdobne ako voľby do zákonodarného zboru, zabezpečiť bez vynaloženia väčšieho úsilia, rovnako ako sa zabezpečuje pre osoby, ktoré sú vo výkone väzby. Navyše, pre zabezpečenie hlasovania v referende osobám vo výkone trestu odňatia slobody je potenciálne využiteľný aj inštitút hlasovania poštou.

105. Napokon, obdobne ako v prípade voľby prezidenta, právo zúčastniť sa na referende má každý občan, ktorý má právo voliť do národnej rady (čl. 94 ústavy). Ak je prekážka práva voliť vo voľbách do národnej rady u osôb vo výkone trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu zavedená napadnutou právnou úpravou ústavne a medzinárodnoprávne nekonformná, a teda uvedenej skupine osôb by vo voľbách do národnej rady malo byť umožnené voliť, bolo by v rozpore s čl. 94 ústavy, ak by uvedená skupina osôb nemala právo zúčastniť sa na referende.

106. Pri posudzovaní nesúladu napadnutej právnej úpravy vo vzťahu k hlasovaniu v referende vyhlásenom podľa článku 93 až 99 ústavy s čl. 1 ods. 1 prvá veta a čl. 2 ods. 1

ústavy sa ústavný súd riadil obdobnými východiskami ako pri vyslovovaní nesúladu napadnutej právnej úpravy s uvedenými článkami ústavy vo vzťahu k voľbám do národnej rady a k voľbám do Európskeho parlamentu.

107. Vychádzajúc z uvedeného ústavný súd rozhodol, že ustanovenie § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 veta prvá a čl. 2 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 1 veta prvá a ods. 3 veta prvá ústavy a čl. 25 písm. a) a b) medzinárodného paktu ani vo vzťahu k hlasovaniu v referende vyhlásenom podľa čl. 93 až čl. 99 ústavy.

108. Vo vzťahu k hlasovaniu v referende vyhlásenom podľa čl. 93 až čl. 99 ústavy ústavný súd nekonštatuje aj porušenie čl. 3 dodatkového protokolu, keďže ten nie je na hlasovanie v referende uplatniteľný.

V.3 K namietanému nesúladu prekážky práva voliť vo voľbách spočívajúcej v pozbavení spôsobilosti na právne úkony

109. Generálny prokurátor vo svojom návrhu napadá neústavnosť a medzinárodnoprávnu nekonformnosť aj prekážky práva voliť vo voľbách z dôvodu pozbavenia spôsobilosti na právne úkony. Okrem tých istých ustanovení ústavy a označených medzinárodných zmlúv, s ohľadom na ktoré namieta nesúlad prekážky práva voliť z dôvodu výkonu trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu (čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 1 a 3 ústavy, čl. 3 dodatkového protokolu a čl. 25 medzinárodného paktu), jej nesúlad namieta aj s právom na rovnosť v dôstojnosti a v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy, právom na rovnaké zaobchádzanie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy, s podmienkami ústavne prípustného obmedzenia základných práv a slobôd podľa čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, zákazom diskriminácie podľa čl. 14 dohovoru, právom na rovnaké zaobchádzanie podľa čl. 2 ods. 1 medzinárodného paktu, právom osôb so zdravotným postihnutím na účasť na politickom a verejnom živote podľa čl. 29 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím v spojení s právom na rovnosť a nediskrimináciu podľa čl. 5 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným

postihnutím a právom na rovnosť pred zákonom podľa čl. 12 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a právom voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu podľa čl. 39 ods. 1 a 2 charty.

110. Je nesporné, že obmedzenie práva voliť vo voľbách z dôvodu pozbavenia spôsobilosti na právne úkony je v zmysle čl. 13 ods. 2 ústavy, ako aj čl. 52 ods. 1 charty ustanovené zákonom.

111. Napadnutá právna úprava zavádza absolútne obmedzenie volebného práva u všetkých osôb, ktoré boli pozbavené spôsobilosti na právne úkony. Obmedzenie volebného práva takýchto osôb nastáva priamo (automaticky) zo zákona, na základe samotnej skutočnosti, že boli pozbavené spôsobilosti na právne úkony, a teda bez ohľadu na ich skutočné mentálne schopnosti porozumieť významu, účelu a účinkom volieb.

112. V odôvodnení svojho návrhu generálny prokurátor odkazuje na rozsudok ESĽP vo veci Alajos Kiss v. Maďarsko (rozsudok ESĽP vo veci Alajos Kiss v. Maďarsko z 20. 5. 2010, sťažnosť č. 38832/06). Európsky súd pre ľudské práva v ňom akceptoval existenciu legitímneho cieľa, na základe ktorého môže zákonodarca pristúpiť k obmedzeniu volebného práva u osôb pozbavených spôsobilosti na právne úkony, resp. ktorých spôsobilosť na právne úkony bola obmedzená, a to zabezpečiť, aby na demokratickom rozhodovaní mali účasť len osoby, ktoré sú spôsobilé posúdiť dôsledky svojich rozhodnutí a ktoré sú schopné rozhodovať sa uvedomelo a uvážene (rozsudok ESĽP vo veci Alajos Kiss v. Maďarsko z 20. 5. 2010, sťažnosť č. 38832/06, bod 38). Podľa ESĽP však absolútne obmedzenie volebného práva všetkých osôb, ktorých spôsobilosť na právne úkony bola obmedzená, a to bez ohľadu na ich skutočné mentálne schopnosti, predstavuje porušenie čl. 3 dodatkového protokolu. Podľa ESĽP v prípade skupín osôb, ktoré boli v minulosti diskriminované a medzi ktoré patria aj osoby s mentálnymi obmedzeniami, je miera voľnej úvahy vyplývajúca z čl. 3 dodatkového protokolu podstatne zúžená, pričom štát musí uviesť závažné dôvody obmedzenia ich volebného práva. Dôvodom je skutočnosť, že v minulosti už len príslušnosť k takejto skupine osôb viedla k ich sociálnemu vylúčeniu a predsudkom. Tieto predsudky sa potom môžu odrážať aj v legislatíve, ktorá vychádza

zo stereotypov a neberie do úvahy individualizované posudzovanie schopností a potrieb dotknutých osôb. Z uvedeného rozhodnutia ESLP vyplýva, že automatické a všeobecné obmedzenie volebného práva osôb, u ktorých boli splnené podmienky obmedzenia (obdobne aj pre pozbavenie) spôsobilosti na právne úkony bez toho, aby súdy osobitne skúmali ich spôsobilosť porozumieť významu, účelu a účinkom volieb (a teda, aby obmedzenie volebného práva bolo preskúmané súdom v osobitnom konaní), predstavuje porušenie čl. 3 dodatkového protokolu.

113. Obdobne už v rozhodnutí Shtukatur v. Rusko (rozsudok ESLP vo veci Shtukatur v. Rusko z 27. 3. 2008, sťažnosť č. 44009/05, bod 95) ESLP konštatoval, že pozbavenie spôsobilosti na právne úkony je zriedkakedy proporcionálne. Vylúčenie celého spektra ľudí s postihnutím z volebného procesu bez špecifického posúdenia duševných schopností voliť nemôže naplniť požiadavky stanovené ESLP. Európsky súd pre ľudské práva zdôraznil, že k osobám so zdravotným postihnutím nemožno pristupovať plošne. Plošné odňatie volebného práva bez individualizovaného skúmania a odôvodnené len postihnutím nemôže byť považované za kompatibilné s legitímnymi dôvodmi obmedzenia volebného práva (rozsudok ESLP vo veci [REDACTED] v. Maďarsko z 20. 5. 2010, sťažnosť č. 38832/06).

114. Podľa rozhodnutia výboru OSN so zdravotným postihnutím vo veci Zsolt Bujdosó a ďalší v. Maďarsko (rozhodnutie výboru OSN so zdravotným postihnutím vo veci Zsolt Bujdosó a ďalší v. Maďarsko z 9. 9. 2013, oznámenie č. 4/2011, bod 9.4): „... čl. 29 Dohovoru (Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím, pozn.) zaväzuje členské štáty, aby zabezpečili osobám so zdravotným postihnutím skutočnú a úplnú účasť na politickom a verejnom živote na rovnakom základe ako iným, a to vrátane zabezpečenia ich práva voliť. Článok 29 nepredpokladá žiadne rozumné obmedzenia alebo výnimky pre určitú skupinu osôb so zdravotným postihnutím. Preto odopretie práva voliť na základe vnímaného alebo skutočného psychosociálneho alebo duševného zdravotného postihnutia vrátane obmedzenia na základe individuálneho posúdenia zakladá diskrimináciu z dôvodu zdravotného postihnutia podľa čl. 2 Dohovoru...“.

115. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Z citovaného textu vyplýva, že právomoc ústavného súdu podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy sa vzťahuje aj na medzinárodné zmluvy, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [to isté platí aj o právomoci podľa čl. 125 ods. 1 písm. b), c) a d) ústavy, pozn.].

116. Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím bol prijatý 13. decembra 2006. Národná rada s ním vyslovila súhlas uznesením č. 2048 z 9. marca 2010 a rozhodla, že ide o medzinárodnú zmluvu, ktorá má podľa čl. 7 ods. 5 ústavy prednosť pred zákonmi. Prezident uvedený dohovor ratifikoval 28. apríla 2010. V Zbierke zákonov Slovenskej republiky bol uverejnený pod č. 317/2010 Z. z. Platnosť pre Slovenskú republiku nadobudol 25. júna 2010.

117. Podľa odporúčania Výboru ministrov Rady Európy zo 16. novembra 2011 CM/Rec(2011)14 o účasti osôb so zdravotným postihnutím na politickom a verejnom živote (bodu 3 odporúčania) všetky osoby so zdravotným postihnutím, a to bez ohľadu na to, či majú fyzické, zmyslové, mentálne postihnutie alebo duševné problémy či chronické choroby, majú právo voliť na rovnakom základe ako ostatní občania. Títo občania by nemali byť zbavovaní práva voliť žiadnym právnym predpisom, ktorý upravuje ich spôsobilosť na právne úkony. Rovnako ani rozhodnutím súdu či opatrením, ktoré by bolo založené na ich zdravotnom postihnutí, fungovaní kognitívnych schopností alebo vnímaných schopnostiach.

118. K námietke vlády, že v prípade priznania práva voliť vo voľbách všetkým osobám so zdravotným postihnutím, a to aj tým, ktoré vzhľadom na svoje postihnutie nie sú schopné porozumieť významu, účelu a účinku volieb, môže v rámci volebnej súťaže viesť k zneužitiu uvedenej skupiny voličov, predovšetkým osôb s ťažkou mentálnou retardáciou, z dôvodu ich ľahkej ovplyvniteľnosti, ústavný súd uvádza, že prekážku práva voliť vo voľbách spočívajúcu v pozbavení spôsobilosti na právne úkony možno považovať

za sledujúcu legitímny cieľ, ktorým je zaistiť, aby elektorát pozostával z osôb, ktoré sú schopné vedome a racionálne sa rozhodovať a porozumieť významu, účelu a účinkom volieb; aby však bolo možné uvedenú prekážku práva voliť vo voľbách uznať za nevyhnutnú pre dosiahnutie ňou sledovaného cieľa v zmysle druhého kroku testu proporcionality, muselo by platiť, že žiadna osoba pozbavená spôsobilosti na právne úkony nie je schopná porozumieť významu, účelu a účinkom volieb. Platnosť takéhoto tvrdenia nemožno prijať.

119. Aj keď kontrakčná nespôsobilosť súvisiaca s pozbavením spôsobilosti na právne úkony môže navonok implikovať aj nespôsobilosť porozumieť významu, účelu a účinku volieb, paušalizujúce a jedinečné okolnosti každého prípadu opomínajúce obmedzenie výkonu práva voliť vo voľbách osobám, ktoré boli pozbavené spôsobilosti na právne úkony, je v demokratickom a právnom štáte neprípustné.

120. Navyše, zákon č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok (ďalej len „CMP“) účinný od 1. júla 2016 neupravuje možnosť pozbavenia spôsobilosti na právne úkony. Podľa § 231 CMP v konaní o spôsobilosti na právne úkony súd rozhoduje o a) obmedzení spôsobilosti fyzickej osoby na právne úkony, b) zmene obmedzenia spôsobilosti fyzickej osoby na právne úkony, c) navrátení spôsobilosti fyzickej osoby na právne úkony. Napadnuté ustanovenie § 4 písm. c) zákona o podmienkach výkonu volebného práva [obdobne ako ustanovenie § 10 ods. 1 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov zavádzajúce možnosť súdu pozbaviť fyzickú osobu spôsobilosti na právne úkony v prípade, ak pre duševnú poruchu, ktorá nie je len prechodná, nie je vôbec schopná robiť právne úkony] sa tak môže stať obsoletným. Z dôvodovej správy k CMP vyplýva, že k vylúčeniu pozbavenia spôsobilosti na právne úkony zákonodarca pristúpil z dôvodu jeho rozporu s ľudskoprávnymi štandardmi.

121. Podľa § 248 ods. 2 CMP ak súd rozhodne o obmedzení spôsobilosti na právne úkony, vo výroku rozsudku vymedzí rozsah, v akom spôsobilosť osoby na právne úkony obmedzil. Vymedzenie rozsahu, v akom spôsobilosť osoby na právne úkony je obmedzená, musí zodpovedať skutočným vlastnostiam a schopnostiam osoby, o ktorej spôsobilosti

sa koná, a jej najlepšiemu záujmu, ktorý nemôže byť vnímaný zjednodušene len ako záujem byť obmedzený v spôsobilosti v čo možno najmenšej miere (porovnaj nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. IV. ÚS 1580/16, bod 21). Výkon práva voliť vo voľbách možno považovať za nezlučiteľný s najlepším záujmom osoby, o ktorej spôsobilosti sa koná, najmä v prípade pôsobenia nekontrolovateľného cudzieho vplyvu (porovnaj nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. IV. ÚS 1580/16, body 56 a 72), ktorý je s týmto individuálnym záujmom objektívne v kolízii, eventuálne aj v prípade, keď celkové prostredie volieb predstavuje pre špecificky handicapovaného človeka neúmernú a zdravie poškodzujúcu psychickú záťaž (porovnaj stanovisko občianskoprávneho a obchodnoprávneho kolégia Najvyššieho súdu Českej republiky sp. zn. Cpjn 23/2016 z 15. februára 2017, bod 84). Pri obmedzení spôsobilosti na výkon pasívneho volebného práva (práva byť volený) je okrem ochrany najlepšieho záujmu osoby, o ktorej spôsobilosti sa koná, potrebné zohľadniť aj záujem spoločnosti na riadnej správe vecí verejných. Eventualita zvolenia môže v určitom prípade predstavovať aj „hrozbu závažnej ujmy“.

122. Obmedziť spôsobilosť na výkon volebného práva možno len na základe rozhodnutia súdu, ktoré musí zohľadňovať duševné schopnosti dotknutej osoby porozumieť významu, účelu a účinkom volieb, ich jednotlivým formám, ich subjektom a procesom vedúcim k ich výsledku a najmä schopnosť chápať vo voľbách svoj vlastný osobný a odôvodniteľný záujem. Obmedziť spôsobilosť posudzovanej osoby na výkon volebného práva možno len na základe výslovného výroku súdneho rozhodnutia (s prípadným určením, ktorého volebného práva, aktívneho, pasívneho alebo oboch, prípadne ktorých volieb sa dotýka). V prípade, ak by boli dané dôvody na zmenu obmedzenia spôsobilosti k výkonu volebného práva alebo na jej úplné navrátenie, súd rozhodnutie o obmedzení spôsobilosti na výkon volebného práva zmení alebo zruší. Len takéto obmedzenie práva voliť rešpektuje samotnú podstatu tohto práva, keďže neohrozuje toto právo ako také, pretože jeho účinkom je vylúčiť niektoré osoby zo skupiny osôb majúcich právo voliť vo voľbách za osobitných podmienok a z osobitných dôvodov, v prípade pominutia ktorých možno výkon práva voliť dotknutým osobám navrátiť.

123. Pri posudzovaní nesúladu ustanovenia § 4 písm. c) zákona o podmienkach výkonu volebného práva s čl. 2 ods. 1 ústavy sa ústavný súd riadil obdobnými východiskami ako pri posudzovaní nesúladu ustanovenia § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva s uvedeným článkom ústavy vo vzťahu k voľbám do národnej rady a k voľbám do Európskeho parlamentu. Článok 30 ods. 1 prvá veta a ods. 3 prvá veta ústavy, ktoré sú východiskom a jadrom ústavného zakotvenia aktívneho volebného práva, organicky nadväzujú na ústavný princíp suverenity (resp. vlády) ľudu vyjadrený v čl. 2 ods. 1 ústavy, ktorý je nerozlučne spätý s podstatou demokratického štátu, preto ústavný súd vyslovil nesúlad označeného ustanovenia zákona o podmienkach výkonu volebného práva aj s čl. 2 ods. 1 ústavy, pričom pri formulácii výroku vyjadril jeho organické spojenie s čl. 30 ods. 1 a 3 ústavy.

124. Ak sa obmedzenie spôsobilosti na výkon práva voliť vo voľbách u zdravotne postihnutej osoby nezakladá na rozhodnutí súdu, ktoré zohľadňuje jej schopnosť porozumieť významu, účelu a účinkom volieb, ich jednotlivým formám, ich subjektom a procesom vedúcim k ich výsledku a schopnosť chápať vo voľbách svoj vlastný osobný a odôvodniteľný záujem, je nutné ho označiť aj za nesúladné s právom na rovnosť v dôstojnosti a v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy, právom na rovnaké zaobchádzanie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy, čl. 14 dohovoru a čl. 2 ods. 1 medzinárodného paktu, právom na účasť osôb so zdravotným postihnutím na politickom a verejnom živote podľa čl. 29 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím v spojení s právom na rovnosť a nediskrimináciu podľa čl. 5 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a právom na rovnosť pred zákonom podľa čl. 12 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím, pretože osobám so zdravotným postihnutím neposkytuje (úplnú) účasť na politickom a verejnom živote na rovnakom základe ako iným osobám.

125. Ústavný súd vyslovil nesúlad ustanovenia § 4 písm. c) zákona o podmienkach výkonu volebného práva s čl. 3 dodatkového protokolu v spojení s čl. 14 dohovoru len vo vzťahu k voľbám do národnej rady a k voľbám do Európskeho parlamentu, keďže čl. 3 dodatkového protokolu sa vzťahuje len na voľby do zákonodarných zborov.

126. Vo vzťahu k voľbám do Európskeho parlamentu vzhľadom na uplatniteľnosť charty (pozri body 60 a 74 tohto nálezu) ústavný súd vyslovil nesúladiť ustanovenia § 4 písm. c) zákona o podmienkach výkonu volebného práva aj s čl. 39 ods. 2 charty, ktorý požaduje, aby poslanci Európskeho parlamentu boli okrem iného volení vo všeobecných voľbách. Napadnutá právna úprava nie je v súlade s požiadavkou všeobecnosti práva voliť vo voľbách do Európskeho parlamentu, pretože z dôvodu, že pre dosiahnutie cieľa, ktorý sleduje, nie je nevyhnutná, predstavuje neprípustné obmedzenie všeobecnosti práva voliť v uvedených voľbách podľa čl. 52 ods. 1 charty.

127. Na základe uvedeného ústavný súd rozhodol, že ustanovenie § 4 písm. c) zákona o podmienkach výkonu volebného práva vo vzťahu k voľbám do národnej rady nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 veta prvá, čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 v spojení s čl. 30 ods. 1 veta prvá a ods. 3 veta prvá ústavy, čl. 3 dodatkového protokolu v spojení s čl. 14 dohovoru, čl. 25 písm. a) a b) v spojení s čl. 2 ods. 1 medzinárodného paktu a čl. 29 v spojení s čl. 5 ods. 1 a 2 a čl. 12 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím.

128. Vo vzťahu k voľbám do Európskeho parlamentu ústavný súd preto na základe uvedeného rozhodol, že ustanovenie § 4 písm. c) zákona o podmienkach výkonu volebného práva nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 veta prvá, čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 v spojení s čl. 30 ods. 1 veta prvá a ods. 3 veta prvá ústavy, čl. 3 dodatkového protokolu v spojení s čl. 14 dohovoru, čl. 25 písm. a) a b) v spojení s čl. 2 ods. 1 medzinárodného paktu, čl. 29 v spojení s čl. 5 ods. 1 a 2 a čl. 12 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a čl. 39 ods. 2 charty.

129. A napokon, vo vzťahu k voľbám prezidenta, k ľudovému hlasovaniu o jeho odvolaní, k voľbám do orgánov územnej samosprávy a k hlasovaniu v referende vyhlásenom podľa čl. 93 až čl. 99 ústavy ústavný súd na základe uvedeného rozhodol, že ustanovenie § 4 písm. c) zákona o podmienkach výkonu volebného práva nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 veta prvá, čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 v spojení s čl. 30 ods. 1 veta prvá a ods. 3 veta prvá ústavy, čl. 25 písm. a) a b) v spojení s čl. 2 ods. 1

medzinárodného paktu a čl. 29 v spojení s čl. 5 ods. 1 a 2 a čl. 12 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím.

V.4 K namietanému nesúladu prekážky práva voliť spočívajúcej vo výkone trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu pri voľbách do orgánov územnej samosprávy

130. Európsky súd pre ľudské práva v rozsudku vo veci Hirst v. Spojené kráľovstvo (rozsudok ESĽP zo 6. 10. 2005 vo veci Hirst v. Spojené kráľovstvo, sťažnosť č. 74025/01, bod 62) spojil volebné právo so záujmom človeka na živote spoločenstva, na správe ktorého sa prostredníctvom volieb podieľa.

131. Ústavná konformita prekážky aktívneho volebného práva osôb vo výkone trestu odňatia slobody vo voľbách do orgánov územnej samosprávy bola predmetom konania pred ústavným súdom vo veci sp. zn. PL. ÚS 6/08. Ústavný súd v ňom dospel k záveru, že zákonná prekážka výkonu aktívneho volebného práva osôb vo výkone trestu odňatia slobody vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a orgánov samosprávnych krajov je z ústavného hľadiska akceptovateľná.

132. Ústavný súd v rozhodnutí vo veci sp. zn. PL. ÚS 6/08 zdôraznil, že osoby vo výkone trestu odňatia slobody sú nerovnako dotknuté výsledkami činnosti zastupiteľských zborov rôznych stupňov vzhľadom na ich rozdielne právomoci, ako aj pôsobnosť. Ústavný súd ďalej uviedol, že jednou z ústavných a zákonných podmienok výkonu volebného práva do orgánov samosprávy obcí a orgánov samosprávnych krajov je trvalý pobyt v obci, resp. v územnom obvode samosprávneho kraja. Ústavný súd už v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 110/07 zdôraznil, že podmienka trvalého pobytu v obci nie je ustanovená samouúčelne, pretože „sleduje legitímny cieľ, aby orgány samosprávy obce mali právo voliť len obyvatelia obce, t. j. tí, ktorí v obci trvale žijú, a teda tvoria súčasť územného spoločenstva osôb, ktoré si prostredníctvom volieb do orgánov samosprávy obcí volí svojich zástupcov na ten účel, aby im zverilo na obdobie štyroch rokov podstatný rozsah svojho práva na výkon územnej

samosprávy. Ústavný súd v tejto súvislosti poznamenáva, že ide o cieľ, ktorý vychádza z podstaty územnej samosprávy ako ústavného princípu, ktorá je jednou zo základných hodnôt demokratického a právneho štátu (m. m. I. ÚS 55/00)...“. Obdobne aj obyvatelia samosprávneho kraja tvoria územné spoločenstvo obyvateľov, t. j. spoločenstvo osôb, ktoré majú trvalý pobyt v jeho územnom obvode.

133. Vychádzajúc z tohto zistenia ústavný súd konštatoval, že osoby nachádzajúce sa v čase volieb vo výkone trestu odňatia slobody nie sú v tomto čase súčasťou územného spoločenstva obyvateľov obce, resp. územného spoločenstva obyvateľov samosprávneho kraja, v ktorej, resp. v územnom obvode ktorého majú (formálne) evidovaný trvalý pobyt, a teda sa ani nemôžu reálne zúčastňovať na živote obce, resp. samosprávneho kraja, pričom činnosť orgánov samosprávy obce, resp. samosprávneho kraja a jej/jeho výsledky nemajú na nich žiadny bezprostredný, resp. len nepriamy a v značne obmedzenom rozsahu (pokiaľ ide o orgány samosprávneho kraja) vplyv. Ustanovenie prekážky výkonu ich volebného práva vo voľbách do orgánov územnej samosprávy má preto svoje logické a podľa názoru ústavného súdu aj legitímne zdôvodnenie.

134. Ústavný súd rovnako zohľadnil, že technicko-organizačné zabezpečenie výkonu aktívneho volebného práva do orgánov samosprávy obcí a orgánov samosprávnych krajov pre osoby nachádzajúce sa vo výkone trestu odňatia slobody by vyžadovalo mimoriadne úsilie tak zo strany dotknutých obcí, resp. samosprávnych krajov, ako aj Zboru väzenskej a justičnej stráže vzhľadom na potrebu zabezpečiť fyzickú prítomnosť týchto osôb v deň volieb (v mnohých prípadoch by to bolo možné realizovať len prostredníctvom eskorty), ktorá je podľa platnej zákonnej úpravy nevyhnutná na uskutočnenie volebného aktu (keďže zákonná úprava volieb do orgánov samosprávy obcí a orgánov samosprávneho kraja nepozná inštitút voličských preukazov ani hlasovanie poštou či inými technickými prostriedkami, pričom ich zavedenie je minimálne v súčasnej dobe nanajvýš obťažné), pričom by v tejto súvislosti mohla byť potenciálne ohrozená bezpečnosť iných osôb, verejný poriadok, ako aj pokojný a nerušený priebeh volieb.

135. Na uvedenej argumentácii a jej záveroch nemení nič skutočnosť, že v súčasnosti platná a verejnou ochrankyňou práv a generálnym prokurátorom napadnutá právna úprava stanovuje prekážku práva voliť vo voľbách do orgánov územnej samosprávy len osobám vo výkone trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu.

136. Vychádzajúc z uvedeného ústavný súd dospel k záveru, že zákonná prekážka práva voliť vo voľbách do orgánov územnej samosprávy pre osoby vo výkone trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu je z ústavného, ako aj medzinárodnoprávného hľadiska akceptovateľná, a preto návrhu verejnej ochrankyne práv a návrhu generálneho prokurátora na vyslovenie nesúladu § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva s označenými ustanoveniami ústavy a označených medzinárodných zmlúv vo vzťahu k voľbám do orgánov územnej samosprávy nevyhovel.

137. Návrhu generálneho prokurátora na vyslovenie nesúladu ustanovenia § 4 písm. c) zákona o podmienkach výkonu volebného práva s čl. 39 ods. 1 charty ústavný súd nevyhovel z dôvodu, že toto ustanovenie charty sa obmedzuje na uplatnenie zásady zákazu diskriminácie z dôvodu štátnej príslušnosti pri výkone práva voliť vo voľbách do Európskeho parlamentu tým, že stanovuje, že každý občan Európskej únie s bydliskom v členskom štáte, ktorého nie je štátnym príslušníkom, má právo voliť v týchto voľbách v členskom štáte, v ktorom má svoje bydlisko, za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto štátu (pozri v tomto zmysle rozsudok Španielsko/Spojené kráľovstvo, C-145/04, EU:C:2006:543, bod 66). Článok 39 ods. 1 charty sa teda neuplatňuje na situáciu, o akú ide v posudzovanom prípade, keďže diskriminácia, ktorú napadnutá právna úprava zavádza, sa nezakladá na štátnej príslušnosti, ale na zdravotnom postihnutí.

VI.

138. Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť

ich do súladu s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

139. Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy rozhodnutie ústavného súdu vydané podľa odsekov 1, 2 a 5 sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.

140. Vychádzajúc z uvedených ustanovení ústavy bude úlohou národnej rady do šiestich mesiacov od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky uviesť § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva do súladu s čl. 1 ods. 1 veta prvá a čl. 2 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 1 veta prvá a ods. 3 veta prvá ústavy, čl. 3 dodatkového protokolu, čl. 25 písm. a) a b) medzinárodného paktu a čl. 39 ods. 2 charty a § 4 písm. c) zákona o podmienkach výkonu volebného práva do súladu s čl. 1 ods. 1 veta prvá, čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 v spojení s čl. 30 ods. 1 a 3 ústavy, čl. 3 dodatkového protokolu v spojení s čl. 14 dohovoru, čl. 25 písm. a) a b) v spojení s čl. 2 ods. 1 medzinárodného paktu, čl. 29 v spojení s čl. 5 ods. 1 a 2 a čl. 12 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a čl. 39 ods. 2 charty.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 22. marca 2017