



GENERÁLNA PROKURATÚRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY  
ODBOR LEGISLATÍVY A ÚSTAVNÉHO PRÁVA  
Štúrova 2, 812 85 Bratislava 1

---

1 GÚp 58/14/1000-18

Bratislava 22. marca 2016

**Ústavný súd  
Slovenskej republiky**

**K o š i c e**

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 18 ods. 1 písm. e) a § 37 ods. 1 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 podávam

**návrh**

**na začatie konania 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, čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 30 ods. 1 a čl. 30 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb.) v spojení s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, s čl. 25 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (vyhláška ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb.) v spojení s čl. 2 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, s čl. 29 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 317/2010 Z. z.) 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 (Ú. v. EÚ 2007/C 303/1, Ú. v. EÚ 2012/C 326/02)

**a navrhujem,**

aby Ústavný súd Slovenskej republiky podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky a § 37 až 41 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z.

o Ústavnom súde Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov vydal tento

### **n á l e z :**

**I.** 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 nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 30 ods. 1 a čl. 30 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 25 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach,

**II.** 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 nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 30 ods. 1 a čl. 30 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, s 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, s čl. 25 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach v spojení s čl. 2 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, s 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.

### **Odôvodnenie:**

Podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) *„Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.“*.

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

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.“*.

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.“*.

Podľa čl. 13 ods. 3 ústavy „*Zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.*“.

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.*“.

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.*“.

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

Podľa čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dodatkový protokol“) „*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.*“.

Podľa čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) „*Užívanie práv a slobôd priznaných týmto Dohovorom sa musí zabezpečiť 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.*“.

Podľa čl. 2 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach „*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.*“.

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

- a) *zúčastňovať sa na vedení verejných záležitostí priamo alebo prostredníctvom slobodne volených zástupcov;*
- b) *voliť a byť volený v pravidelných voľbách, ktoré sa budú konať na základe všeobecného a rovného hlasovacieho práva, tajným hlasovaním zabezpečujúcim slobodu hlasovania;*
- c) *vstúpiť za rovnakých podmienok do verejných služieb svojej krajiny.*“.

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.“.

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.“.

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.“.

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.“.

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;“.

Podľa čl. 39 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie „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.“.

Podľa čl. 39 ods. 2 Charty základných práv Európskej únie „*Poslanci Európskeho parlamentu sú volení vo všeobecných, priamych a slobodných voľbách tajným hlasovaním.*“.

Zákonodarca sa týmito článkami ústavy a medzinárodných dohovorov o ľudských právach n e r i a d i l pri schvaľovaní právnej úpravy § 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 (ďalej len „zákon č. 180/2014 Z. z.“ alebo „zákon o podmienkach výkonu volebného práva“).

Podľa § 4 zákona o podmienkach výkonu volebného práva:

*„Prekážkou práva voliť je:*

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

Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy je Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo. V tejto spojitosti a v súvislosti so zákonodarnou činnosťou Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) vo veci sp. zn. PL. ÚS 15/98 konštatoval, že princíp právneho štátu ustanovený v čl. 1 ústavy je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) uplatní svoju zákonodarnú právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým poruší aj základný princíp ústavnosti ustanovený v čl. 1 ústavy.

Koncept rovného a všeobecného volebného práva je jedným zo základných princípov demokratického štátu. Právo voliť a byť volený je zárukou účasti občanov na politickom a verejnom živote. Európsky súd pre ľudské práva vo svojej stabilnej judikatúre zdôrazňuje, že slobodné voľby a sloboda prejavu, najmä sloboda v politickej diskusii, tvoria základ každej demokracie.<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> Pozri napr. Tarase a Chirtoaca proti Moldavsku, sťažnosť č. 7/08, rozsudok z 18. novembra 2001, § 101 alebo Mathieu-Mohin a Clerfayt proti Belgicku, rozsudok z 2. marca 1987, § 47 séria A, č. 113.

voliť. Národná rada má povinnosť zaistiť súlad právnej úpravy s ľudskými právami tak, ako sú vymedzené v záväzných vnútroštátnych a medzinárodných prameňoch práva.

## **I. Prekážka práva voliť podľa § 4 písm. b) zákona č. 180/2014 Z. z. – výkon trestu odňatia slobody uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu**

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.<sup>2</sup> 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<sup>3</sup> 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 Dodatočného protokolu. Podľa názoru súdu nesmú uložené podmienky mať 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 Dodatočného protokolu.<sup>4</sup>

V rozsudku Frodl<sup>5</sup> Európsky súd pre ľudské práva rozhodol o porušení čl. 3 Dodatočného 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.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Factsheet: Right to free elections, [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Free\\_elections\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Free_elections_ENG.pdf).

<sup>3</sup> Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Hirst proti Spojenému kráľovstvu, č. 74025/01 zo 6. októbra 2005, § 75.

<sup>4</sup> Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Hirst proti Spojenému kráľovstvu, č. 74025/01 zo 6. októbra 2005, § 62.

<sup>5</sup> Frodl proti Rakúsku, sťažnosť č. 20201/04, rozsudok Komory z 8. apríla 2010.

<sup>6</sup> Frodl proti Rakúsku, § 34-35.

## 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,<sup>7</sup> 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 volená 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.

<sup>7</sup> Factsheet: Right to free elections, [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Free\\_elections\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Free_elections_ENG.pdf).



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<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

## **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.

<sup>8</sup> Napr. Európsky súd pre ľudské práva sťažnosť č. 26772/95 Labita proti Taliansku zo 06.04.2002 body 201 a nasl.

<sup>9</sup> Pozri návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky z 12. decembra 2007 zverejnený ako návrh na konanie ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 6/08.

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.

## **II. Prekážka pri výkone volebného práva podľa § 4 písm. c) zákona č. 180/2014 Z. z. – pozbavenie spôsobilosti na právne úkony**

### **A. Spôsobilosť na právne úkony versus právo voliť**

Inštitút pozbavenia spôsobilosti na právne úkony je občianskoprávnym inštitútom,<sup>10</sup> 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 kontraktuálne, 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 sudy v Európe. Český ústavný súd v náleze z 12. júla 2010 sp. zn. IV. ÚS 3102/08 argumentoval, že môže nastať situácia, keď kontraktčná 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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup> 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

<sup>10</sup> § 10 Občianskeho zákonníka.

<sup>11</sup> Nález českého ústavného súdu IV. ÚS 3102/08 z 12.07.2010, N 142/58 SbNU 183.

<sup>12</sup> Nález slovinského ústavného súdu vo veci U-I-346/02 z 10. júla 2003, <http://odlocitve.usrs.si/sl/odlocitev/US22549>.

s duševným postihnutím by mal zákon ustanoviť zvláštny postup, ktorý by určil, či je konkrétna osoba schopná pochopiť význam volieb. Nález slovenského 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 Shtukurov proti Rusku súd konštatoval, že pozbavenie spôsobilosti na právne úkony je zriedkakedy proporcionálne.<sup>13</sup> 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,<sup>14</sup> že štáty by nemali vytvárať skupiny ľudí, ktoré nemôžu uplatňovať volebné právo, keďže toto právo by tým bolo priznané len určitej časti populácie.<sup>15</sup>

Najznámejším rozhodnutím Európskeho súdu pre ľudské práva v oblasti obmedzenia spôsobilosti na právne úkony je konanie vo veci Kiss proti Maďarsku.<sup>16</sup> 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. Súďalej 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

<sup>13</sup> Shtukurov proti Rusku, sťažnosť č. 44009/05, rozsudok z 27. marca 2008, § 95.

<sup>14</sup> Ždanoka proti Litve, sťažnosť č. 58278/00, rozsudok Veľkej komory zo 16. marca 2006.

<sup>15</sup> In: Amicus curie brief, bod č. 28, cit.: Hartus, D.J., O'Boyle, M., Bates., E.P. & Buckley, C.M. (2009), Law of the European Convention on Human Rights, Oxford, Oxford University Press, 2. vydanie, s. 716.

<sup>16</sup> Alajos Kiss proti Maďarsku, sťažnosť č. 38832/06, rozsudok z 20. mája 2010.

d'alšie smerovanie vývinu judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva v prospech vyššej ochrany volebného práva osôb so zdravotným postihnutím.<sup>17</sup>

## **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

---

<sup>17</sup> Alajos Kiss proti Maďarsku, sťažnosť č. 38832/06, rozsudok z 20. mája 2010, § 44.

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.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>

### 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 medzinárodné 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,<sup>20</sup> ktoré Európsky súd pre ľudské práva považuje za právny nástroj, ktorý definuje spoločný európsky štandard v oblasti spôsobilosti na právne úkony.<sup>21</sup> Princíp č. 3 Odporúčania nesie názov „Maximálne zachovanie spôsobilosti“ a znie: *„Ochranné opatrenie by dotknutú osobu nemalo najmä automaticky zbavovať práva voliť, zaobstarat' si závet alebo súhlasiť, príp. odmietnuť súhlasiť s akýmkoľvek zákrokom v oblasti zdravia, rovnako ako uskutočniť rozhodnutie tam, kde to jej spôsobilosť umožňuje.“*

<sup>18</sup> Amicus curie brief medzinárodných subjektov a organizácií brániacich záujmy a práva ľudí s postihnutím predložený českému ústavnému súdu k sp. zn. IV. ÚS 3102/08, bod 16 (ďalej len „Amicus curie brief“)

<http://mdac.info/en/amicus-curiae-brief-czech-constitutional-court>

preklad tu: [http://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud\\_www/Aktualne\\_prilohy/2010\\_07\\_20.pdf](http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Aktualne_prilohy/2010_07_20.pdf).

<sup>19</sup> Aziz proti Cypru, sťažnosť č. 69949/01, rozsudok Veľkej komory z 22. júna 2004, § 28.

<sup>20</sup> Principles concerning the legal protection of incapable adults prijaté 23. februára 1999,

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2196597&Site=CM>.

<sup>21</sup> Shtukaturov proti Rusku, sťažnosť č. 44009/05, rozsudok z 27. marca 2008, § 95.

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.<sup>22</sup>

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.<sup>23</sup>

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

<sup>22</sup> In Amicus curie brief, cit: Stanovisko komisára pre ľudské práva Thomasa Hammarberga z 29. septembra 2009.

<sup>23</sup> Preklad: Fiala, J. Matiaško, M. Stavrovská, Z.: Volebné právo osôb s mentálnym postihnutím vo svetle medzinárodných dokumentov o ľudských právach, právna analýza dostupná [http://www.zpmpvrs.sk/dokum/vystupy/pravna\\_analyza\\_Volba.pdf](http://www.zpmpvrs.sk/dokum/vystupy/pravna_analyza_Volba.pdf).

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.

Na základe uvedeného namietam súlad ustanovenia § 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, čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 30 ods. 1 a čl. 30 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky s 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, s čl. 25 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach v spojení s čl. 2 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, s čl. 29 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím v spojení s čl. 5 ods. 1 a 2 a čl. 12 ods. 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a s čl. 39 ods. 1 a 2 Charty základných práv Európskej únie.

S úctou

JUDr. Jaromír Č i ž n á r  
generálny prokurátor Slovenskej republiky