

SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 2/2016-17

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 2. marca 2016 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa), Ľudmily Gajdošíkovej, Milana Ľalíka, Marianny Mochnáčovej, Lajosa Mészárosa, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika predbežne prerokoval návrh verejnej ochrankyne práv na začatie konania o súlade § 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 prvou vetou, čl. 2 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 1 prvou vetou a ods. 3 prvou vetou 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 a takto

r o z h o d o l :

1. Návrh verejnej ochrankyne práv na začatie konania o súlade § 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 prvou vetou, čl. 2 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 1 prvou vetou a ods. 3 prvou vetou 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 **p r i j í m a** na ďalšie konanie.

2. Návrhu na pozastavenie účinnosti § 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 **n e v y h o v u j e**.

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 18. februára 2016 doručený návrh verejnej ochrankyne práv (ďalej aj „navrhovateľka“) na začatie konania o súlade § 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“ alebo „volebný zákon“) s ustanoveniami čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 1 prvou vetou a čl. 30 ods. 3 prvou vetou Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“), ako aj s čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ďalej aj „medzinárodný pakt“).

2. Navrhovateľka svoj návrh na začatie konania odôvodňuje takto:

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

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

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

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

Nakoľko osoby vo výkone trestu odňatia slobody, ktorý im bol uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu, sú aj v zmysle platného a účinného zákona o podmienkach výkonu volebného práva aj naďalej vylúčené z aktívneho volebného práva, podnecovateľ sa

na mňa obrátil so žiadosťou, aby som využila svoje ústavné oprávnenie a obrátila sa na Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) s návrhom na začatie konania podľa čl. 125 ústavy.»

3. V odôvodnení svojho návrhu navrhovateľka ďalej uvádza, že napadnuté ustanovenie § 4 písm. b) je súčasťou zákona o podmienkach výkonu volebného práva, ktorý bol na základe návrhu vlády Slovenskej republiky schválený Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) 29. mája 2014.

Pôvodný text § 4 vládneho návrhu zákona však znel: *„Prekážkou práva voliť je na základe osobitného predpisu ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia.“* V dôvodovej správe sa k navrhovanému zneniu konštatovalo: *„Podmienky obmedzenia volebného práva upravuje navrhovaný zákon v súlade s čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s prihliadnutím na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva a Ústavného súdu Slovenskej republiky. Navrhovaná úprava výslovne upravuje ako prekážku aktívneho volebného práva pre všetky druhy volieb len obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia.“*

Výsledkom prerokovania vládneho návrhu zákona vo výboroch Národnej rady Slovenskej republiky v druhom čítaní bol pozmeňujúci a doplňujúci návrh Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre financie a rozpočet (tlač č. 659), ktorý v čl. I navrhol zmenu a doplnenie § 4 vládneho návrhu volebného zákona v tomto znení:

„§ 4

Prekážky práva voliť

Prekážkou práva voliť je

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

Odôvodnenie tohto pozmeňujúceho návrhu podľa navrhovateľky len stručne konštatovalo: „*V nadväznosti na rozpravu v prvom čítaní navrhujem do zákona zakotviť ďalšiu prekážku aktívneho volebného práva. Doterajšie zákony takúto prekážku ustanovovali. Zastávam názor, že ten, kto sa dopustí zločinu, za ktorý súd ukladá spravidla vysoké tresty odňatia slobody, nemá mať právo podieľať sa na správe vecí verejných voľbou zástupcov ľudu.*“

4. Navrhovateľka konštatuje, že zákon o podmienkach výkonu volebného práva, ktorý komplexne upravuje voľby do národnej rady, voľby do Európskeho parlamentu, voľbu prezidenta, ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky, voľby do orgánov územnej samosprávy a spôsob vykonania referenda vyhláseného podľa čl. 93 až čl. 99 ústavy, prevzal podmienky obmedzenia volebného práva doslovne z predchádzajúcich právnych úprav zákona č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, zákona č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov, zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov a zákona č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov. Za paradoxnú navrhovateľka v tejto súvislosti považuje skutočnosť, že uvedené obmedzenie volebného práva neobsahovala úprava volieb prezidenta Slovenskej republiky v zákone č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov, no na základe napadnutej právnej úpravy zákona o podmienkach výkonu volebného práva sa toto obmedzenie vzťahuje aj na túto voľbu. Zákonodarca tak podľa navrhovateľky urobil „*bez uvedenia legitímneho cieľa resp. bez odôvodnenia tohto obmedzenia relevantným verejným záujmom*“.

5. K namietanému nesúladu napadnutého ustanovenia zákona o podmienkach výkonu volebného práva s čl. 30 ods. 1 prvou vetou ústavy a čl. 30 ods. 3 prvou vetou ústavy, čl. 3 dodatkového protokolu a s čl. 25 písm. a) a b) medzinárodného paktu navrhovateľka uvádza:

«Podľa judikatúry ESLP 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

l. 30 ods. 3 druhá veta ústavy oprávňuje zákonodarcu, aby podmienky volebného práva upravil zákonom a ani ESLP nevníma právo voliť ako právo absolútne a výslovne pripúšťa, že štáty disponujú určitou voľnou úvahou, v rámci ktorej sú oprávnené dotvárať podmienky výkonu volebného práva .

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

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 neobstojí 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 ESĽP 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, ESĽP sa prikláňa na stranu

o 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.

Na základe týchto argumentov som presvedčená, že napadnuté ustanovenie § 4 písm. b) zákona č. 180/2014 Zb. o podmienkach výkonu volebného práva v znení neskorších predpisov nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvá veta, s čl. 2 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 30

ods. 1 prvá veta a čl. 30 ods. 3 prvá veta ústavy a s čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.»

6. K namietanému rozporu napadnutého ustanovenia zákona o podmienkach výkonu volebného práva s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a s čl. 2 ods. 1 ústavy navrhovateľka 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 podľa navrhovateľky 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

l. 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.“

7. Na základe uvedeného navrhovateľka navrhuje, aby ústavný súd podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy a § 37 až § 41b 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“) vydal tento nález:

«Ustanovenie § 4 písm. b) zákona č. 180/2014 Zb. o podmienkach výkonu volebného práva v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o podmienkach výkonu volebného práva“) nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvá veta, s čl. 2 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 30 ods. 1 prvá veta a čl. 30 ods. 3 prvá veta ústavy, s

l. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.»

Zároveň navrhovateľka navrhuje, aby ústavný súd v súlade s čl. 125 ods. 2 ústavy a § 38 ods. 2 zákona o ústavnom súde „pozastavil účinnosť ustanovenia § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva“.

Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia navrhovateľka odôvodňuje skutočnosťou, že voľby do národnej rady sa uskutočnia 5. marca 2016, a preto ak by ústavný súd neskôr vyhovel jej návrhu a zároveň by nepozastavil účinnosť napadnutého ustanovenia, mala by táto skutočnosť za následok neodstrániteľný zásah do základného práva dotknutých osôb podľa čl. 30 ods. 1 prvej vety a ods. 3 prvej vety

ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a čl. 2 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 3 dodatkového protokolu a čl. 25 písm. a) a b) medzinárodného paktu.

II.

8. Podľa čl. 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

9. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

10. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na konanie podľa odseku 1, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

11. Podľa čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavy ústavný súd začne konanie, ak podá návrh verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom.

12. Podľa čl. 151a ods. 2 ústavy verejný ochranca práv môže predložiť ústavnému súdu návrh na začatie konania podľa čl. 125, ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe.

13. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon.

14. Podľa § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania sa ústavnému súdu podáva písomne. Návrh musí obsahovať, akej veci sa týka, kto ho podáva, prípadne proti komu návrh smeruje, akého rozhodnutia sa navrhovateľ domáha, odôvodnenie návrhu a navrhované dôkazy. Návrh musí podpísať navrhovateľ (navrhovatelia) alebo jeho (ich) zástupca.

15. Podľa § 37 ods. 3 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania okrem všeobecných náležitostí uvedených v § 20 musí obsahovať

a) označenie predpisu, ktorého nesúlady s právnym predpisom vyššej právnej sily sa namieta, s vyjadrením, či navrhovateľ napáda predpis v celom rozsahu alebo v jeho časti, prípadne v jednotlivom ustanovení,

b) označenie predpisu vyššej právnej sily, jeho časť alebo jednotlivé ustanovenie alebo označenie medzinárodnej zmluvy, jej časti, alebo jednotlivého ustanovenia, s ktorým napadnutý predpis nie je v súlade.

16. Podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa.

17. Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde návrhy vo veciach, na prerokovanie ktorých nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.

18. Podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde ak sa návrh neodložil alebo neodmietol, prijme sa na ďalšie konanie v rozsahu, ktorý sa vymedzí vo výroku uznesenia o prijatí návrhu.

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

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

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

22. Podľa čl. 30 ods. 1 prvej vety ústavy občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov.

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

24. 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.

25. Podľa čl. 25 písm. a) a b) medzinárodného paktu každý občan má právo a možnosť bez akýchkoľvek rozdielov uvedených v článku 2 (podľa rasy, farby, pohlavia, náboženstva, politického alebo iného zmýšľania, národnostného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia, pozn.) 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.

III.

26. Ústavný súd návrh navrhovateľky predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde.

27. Z citovaného čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy vyplýva, že do právomoci ústavného súdu patrí rozhodovanie o súlade zákonov s ústavou a s kvalifikovanými medzinárodnými zmluvami.

28. Splnenie procesnej podmienky podania návrhu procesne aktívne legitimovaným subjektom posudzoval ústavný súd v súlade so svojou doterajšou judikatúrou týkajúcou sa podávania návrhov na konanie o súlade právnych predpisov verejným ochrancom práv (napr. PL. ÚS 5/2014, PL. ÚS 40/2014, PL. ÚS 40/2015).

29. Ústavný súd v uznesení vo veci sp. zn. PL. ÚS 5/2014 dospel k záveru, že na rozdiel od iných procesne legitimovaných subjektov podľa čl. 130 ods. 1 ústavy verejný ochranca práv môže namietať neústavnosť len takého zákona, ktorý upravuje základné práva a slobody a ktorého aplikácia pripadá do úvahy vo veci, ktorú preskúmava v konaní o podnete právnickej alebo fyzickej osoby alebo z vlastnej iniciatívy bez podnetu, ale v súvislosti s konkrétnou svojou činnosťou v rámci ústavou zverenej právomoci.

30. Podľa ústavného súdu (PL. ÚS 40/2014) kontrola ústavnosti právnych predpisov je najtypickejšou kompetenciou ústavných súdov, a to bez ohľadu na to, či ide o kontrolu konkrétnu alebo abstraktnú. Konkrétna kontrola ústavnosti je v našom priestore známa skôr v súvislosti s rozhodovacou činnosťou všeobecných súdov [pozri čl. 144 ods. 2 ústavy osobitne slovné spojenie „ktoré sa týka prejednávanej veci“ a § 18 ods. 1 písm. d) zákona o ústavnom súde], kedy súd v súvislosti s rozhodovaním o konkrétnej veci môže prerušiť konanie a predložiť vec ústavnému súdu. Naproti tomu pri abstraktnej kontrole noriem je napadnutý právny predpis preskúmaný bez priamej súvislosti s konkrétnym prípadom aplikácie tohto predpisu. Postavenie verejného ochranca práv v Slovenskej republike je *de constitutione lata* viac podobné súdom ako iným aktérom, najmä politickej povahy (skupina poslancov, prezident či vláda). Podľa ústavného súdu aj preto ústavodarca v čl. 151a ods. 2 ústavy podmienil oprávnenie verejného ochranca práv podať návrh podľa čl. 125 ústavy spôsobom, „ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe“.

31. To znamená, že pre prijatie návrhu navrhovateľky na ďalšie konanie je potrebné, aby navrhovateľka preukázala svoj vzťah k riešeniu problému v konkrétnej veci, v ktorej podala návrh na vyslovenie nesúlady právnej normy podľa čl. 125 ods. 1 ústavy a § 37 zákona o ústavnom súde. Inak ústavný súd návrh odmietne podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde ako podaný zjavne neoprávnenou osobou (PL. ÚS 5/2014).

32. Z listinných dôkazov pripojených navrhovateľkou k návrhu vyplýva, že svoj návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy zakladá na podnete podanom konkrétnou fyzickou osobou vykonávajúcou trest odňatia slobody za spáchanie obzvlášť závažného zločinu, ktorý jej bol doručený 13. januára 2016. Autor podnetu sa počas výkonu trestu v priebehu roka 2014 domáhal umožnenia výkonu volebného práva vo voľbách do Európskej parlamentu a vo voľbách prezidenta. V oboch prípadoch mu bol výkon aktívneho volebného práva okrskovou volebnou komisiou odopretý s poukazom na v tom čase platné ustanovenia príslušných právnych predpisov s tým, že v jeho prípade predstavuje výkon trestu odňatia slobody uloženého za obzvlášť závažný zločin prekážku práva voliť. Tieto skutkové okolnosti potvrdzuje vyjadrenie Ústavu na výkon trestu odňatia slobody v [REDACTED] zo 16. februára 2016, v ktorom si autor podnetu uložený trest odpykáva. Autor podnetu namieta, že takáto prekážka výkonu volebného práva je v rozpore s nálezom ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 6/08 z 11. februára 2009 a porušuje jeho základné práva zaručené ústavou. Nová právna úprava podmienok výkonu volebného práva obsiahnutá v § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva pritom sporné obmedzenie práva voliť z dôvodu výkonu trestu odňatia slobody uloženého za obzvlášť závažný zločin opätovne prevzala. Autor podnetu sa preto u verejnej ochrankyne práv domáha „využitia všetkých dostupných právnych prostriedkov na dosiahnutie zrušenia sporného ustanovenia“ s poukazom na to, že iné právne prostriedky nápravy v danom prípade neexistujú.

33. Z ustanovenia § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva je zrejmé, že jeho obsahom je úprava prekážok výkonu volebného práva, ktoré je ako základné, resp. ľudské právo zaručené v čl. 30 ods. 1 a 3 ústavy, ako aj v čl. 3 dodatkového protokolu a v čl. 25 písm. a) a b) medzinárodného paktu. Podnet adresovaný verejnej

ochrankyni práv v danom prípade spĺňa náležitosti kvalifikovaného podnetu v zmysle § 13 a nasl. zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov. Návrh navrhovateľky na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy je preto v posudzovanom prípade potrebné považovať za návrh spĺňajúci vymedzené ústavné požiadavky aktívnej legitímácie verejného ochrancu práv, keďže súvisí so základnou ústavnou právomocou verejného ochrancu práv spočívajúcou v ochrane konkrétnych, a nie abstraktných práv fyzických a právnických osôb.

34. Na základe uvedených skutočností ústavný súd konštatoval, že návrh bol podaný aktívne legitimovaným subjektom v súlade s čl. 130 ods. 1 písm. g) v spojení s čl. 151a ods. 2 ústavy.

35. Návrh podľa názoru ústavného súdu spĺňa taktiež predpísané náležitosti návrhu na začatie konania ustanovené v § 20 a § 37 ods. 3 zákona o ústavnom súde.

36. Ústavný súd po preskúmaní návrhu na začatie konania nezistil žiadne dôvody na jeho odmietnutie v rámci predbežného prerokovania a dospel k záveru, že spĺňa všetky ústavou a zákonom o ústavnom súde predpísané predpoklady na jeho prijatie na ďalšie konanie (§ 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde), preto rozhodol tak, ako to je uvedené v bode 1 výroku tohto uznesenia. Posúdenie súladu napadnutého ustanovenia § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva s ustanoveniami ústavy, dodatkového protokolu a medzinárodného paktu označenými navrhovateľom bude predmetom konania vo veci samej.

IV.

37. Ústavný súd nevyhovel návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva.

38. Účelom inštitútu pozastavenia účinnosti právnych predpisov (alebo ich jednotlivých ustanovení), ktorých súlad s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou má byť predmetom posúdenia v konaní podľa čl. 125 ústavy, je zaistenie účinnej

a efektívnej ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) v súlade so zásadami vyplývajúcimi z princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy).

39. V záujme rešpektovania požiadaviek obsiahnutých v princípe právneho štátu je pri tomto type rozhodnutia potrebné zachovať primeranú rovnováhu medzi požiadavkou účinného a neodkladného opatrenia v prospech ochrany základných práv a slobôd alebo ochrany iného verejného záujmu vymedzeného v čl. 125 ods. 2 ústavy relevantného z hľadiska ochrany ústavnosti, resp. ústavných hodnôt na jednej strane a požiadavkou rešpektovania zákonodarnej moci (vzhľadom na ústavný princíp del'by moci) a s ňou súvisiacej prezumpcie ústavnosti právnych predpisov na strane druhej.

40. V posudzovanom prípade sa navyše návrh na pozastavenie účinnosti právneho predpisu týka ustanovenia volebného zákona, pričom bol podaný v čase bezprostredne predchádzajúcim termínu konania volieb (návrh bol ústavnému súdu doručený 18. februára 2016) aj napriek tomu, že napadnuté ustanovenie zákona o podmienkach výkonu volebného práva je súčasťou tohto právneho predpisu od jeho schválenia národnou radou a obdobná právna úprava bola súčasťou aj predchádzajúcich právnych predpisov (ako to napokon vyplýva aj z obsahu samotného návrhu). Navrhovateľkou akcentovaný záujem na ochrane základných práv skupiny fyzických osôb, ktorá by mohla byť napadnutým ustanovením zákona o podmienkach výkonu volebného práva dotknutá, sa tak nevyhnutne dostáva do kolízie s ústavnou požiadavkou zaistenia integrity a nerušeného priebehu volebného procesu vyplývajúcou z princípu suverenity ľudu, pretože akýkoľvek mocenský zásah ústavného súdu do volebných pravidiel v takom krátkom období bezprostredne predchádzajúcim samotnému hlasovaniu by nevyhnutne vyvolal ich narušenie. V posudzovanom prípade je to nepochybné už len s ohľadom na fakt, že zohľadnenie pozastavenia účinnosti napadnutého ustanovenia zákona o podmienkach výkonu volebného práva by si vyžiadalo nadväzne vykonanie ďalších nezanedbateľných opatrení organizačnej, technickej a právnej povahy, ktorých úspešná realizácia je vzhľadom na štádium prípravy volebného procesu otázna.

41. Ústavný súd považuje v tejto súvislosti za potrebné poznamenať, že pri akomkoľvek výkone svojej právomoci, ak sa dotýka volieb, je pri zásahoch do priebehu alebo výsledku volieb zdržanlivý s ohľadom na fundamentálny štrukturálny význam tohto inštitútu v demokraticky usporiadanej spoločnosti, keďže prostredníctvom neho dochádza k periodickej obnove demokratickej legitimacy štátnej (verejnej) moci a k realizácii už spomenutého ústavného princípu suverenity ľudu (čl. 2 ods. 1 ústavy). V konaní vo volebných veciach (čl. 129 ods. 2 ústavy) sa tento prístup prejavuje napr. tým, že ústavný súd zasiahne do volebného výsledku (zruší výsledok volieb alebo ich vyhlási za neplatné) len prípade takých závažných pochybení, ktoré sú vzhľadom na svoju intenzitu a rozsah spôsobilé spochybniť výsledok volieb ako demokraticky a legitímne prejavenej vôle voličov.

42. Pri posudzovaní návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia zákona o podmienkach výkonu volebného práva bolo potrebné taktiež prihliadnuť na to, že prípadné ohrozenie integrity a nerušeného priebehu volebného procesu mocenským zásahom ústavného súdu v takých pokročilých štádiách volebného procesu by mohlo predstavovať negatívny zásah do základného práva ostatných skupín voličov zúčastňovať sa na správe verejných vecí slobodnou voľbou svojich zástupcov. Samotné ohrozenie základných práv skupiny fyzických osôb dotknutej napadnutým ustanovením zákona o podmienkach výkonu volebného práva pritom navrhovateľka odôvodňuje v zásade hypoteticky, t. j. tým, že k neodstrániteľnému porušeniu základných práv dôjde „... v prípade, že ústavný súd neskôr vyhovie môjmu návrhu...“. Aj napriek tomu, že návrh obsahuje argumentáciu, ktorú nemožno považovať za zjavne neopodstatnenú, čo vyjadruje výrok ústavného súdu o jeho prijatí na ďalšie konanie, opodstatnenosť argumentov obsiahnutých v návrhu je potrebné starostlivo preskúmať v ďalšom štádiu konania a konečný výsledok rozhodnutia ústavného súdu nemožno v danej fáze konania (v rámci predbežného prerokovania) prejudikovať.

43. Vzhľadom na uvedené skutočnosti dospel ústavný súd k záveru, že v posudzovanom prípade prevažuje z hľadiska požiadaviek týkajúcich sa ochrany ústavnosti záujem na ponechaní účinnosti napadnutého ustanovenia právneho predpisu,

ktorého namietaný nesúlاد s ústavou a medzinárodnými ľudsko-právnymi zmluvami bude predmetom posúdenia zo strany ústavného súdu v konaní o prijatom návrhu.

44. Ústavný súd preto návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia § 4 písm. b) zákona o podmienkach výkonu volebného práva nevyhovел a rozhodol tak, ako je to uvedené v bode 2 výroku tohto uznesenia.

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

V Košiciach 2. marca 2016