



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 5/2016-19

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí pléna 20. apríla 2016 predbežne prerokoval 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 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. o Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach a Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach v znení neskorších predpisov) 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 takto

r o z h o d o l :

1. Návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky prijíma na ďalšie konanie.

2. Návrh verejnej ochrankyne práv vedený pod sp. zn. PL. ÚS 2/2016 a návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky vedený pod sp. zn. PL. ÚS 5/2016 s p á j a na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. PL. ÚS 2/2016.

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 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 Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) 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 v spojení s čl. 30 ods. 1 a čl. 30 ods. 3 ústavy, 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. o Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach a Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach v znení neskorších predpisov) 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).

Vo svojom návrhu navrhovateľ uviedol:

«Zákonodarca sa... článkami ústavy a medzinárodných dohovorov o ľudských právach neriadil 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.

Namietaná právna úprava porušuje právo na prístup k voľbám niektorých skupín občanov Slovenskej republiky, a to bez toho, aby splňala 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.

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 spôsoby 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 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 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 nesúlady 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, 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 smerujúceho 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 právnu 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 Shtukaturov 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 nesúladi slovenskej 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. Súd 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, zaobstarat' 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.

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.»

Generálny prokurátor navrhol, aby ústavný súd o jeho návrhu rozhodol týmto nálezom:

„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. “

2. Ústavnému súdu bol 18. februára 2016 doručený 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 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, čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj s čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.

Tento návrh ochrankyne verejných práv bol na zasadnutí pléna ústavného súdu 2. marca 2016 prijatý na ďalšie konanie.

II.

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou.

Podľa § 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 (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ak osoby uvedené v § 18 ods. 1 písm. a) až f) dospejú k názoru, že právny predpis nižšej právnej sily nie je v súlade s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou, môžu podať ústavnému súdu návrh na začatie konania.

Ústavný súd návrh na začatie konania prerokuje podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa a zisťuje, či nie sú dôvody na odmietnutie návrhu podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde návrhy vo veciach, na ktorých prerokovanie 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.

Ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrhu navrhovateľa konštatoval, že navrhovateľ je podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) v spojení s § 18 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde aktívne legitimovaný na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov, pričom návrh obsahuje všetky náležitosti ustanovené zákonom o ústavnom súde. Na základe toho zistenia ústavný súd dospel k záveru, že nie sú dôvody na jeho odmietnutie podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde (bod 1 výroku tohto uznesenia).

Z týchto dôvodov rozhodol ústavný súd tak, ako to je uvedené vo výroku tohto rozhodnutia.

III.

Podľa § 31 a zákona o ústavnom súde ak tento zákon neustanovuje inak a povaha veci to nevyklučuje, použijú sa na konanie pred ústavným súdom primerane ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“).

Podľa § 112 ods. 1 OSP v záujme hospodárnosti konania môže súd spojiť na spoločné konanie veci, ktoré sa u neho začali a skutkovo spolu súvisia alebo sa týkajú tých istých účastníkov.

Zákon o ústavnom súde nemá ustanovenie, ktoré umožňuje spojenie veci, a preto v súlade s citovanými ustanoveniami je potrebné v konaní o súlade právnych predpisov použiť na prípadné spojenie veci primerane ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku.

Z predložených návrhov so zreteľom na petity, obsahovo rovnakú právnu problematiku, ale aj právno-argumentačný základ vyplýva, že záujem hospodárnosti konania pred ústavným súdom si vyžaduje ich spojenie na spoločné konanie. Ústavný súd preto rozhodol tak, ako to je uvedené v bode 2 výroku tohto uznesenia.

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

V Košiciach 20. apríla 2016