



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 6/08-49

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 11. februára 2009 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jána Auxta, Petra Brňáka, Lubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Sergeja Kohuta, Jána Lubyho, Milana Lalíka, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika o návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania o súlade § 2 ods. 3 písm. b), § 3 ods. 1 písm. a) v časti slovného spojenia „písm. b) a“, § 3 ods. 1 písm. b) a § 13 ods. 3 písm. e) a ods. 7 zákona č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov; § 2 ods. 2 písm. b), § 3 v časti slovného spojenia „b) a“ a § 18 ods. 4 písm. b) a ods. 7 zákona č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov; § 2 ods. 2 písm. b) a § 3 v časti slovného spojenia „b) a“ zákona č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku v znení zákona č. 335/2007 Z. z. a § 2 ods. 2 písm. b) a § 3 v časti slovného spojenia „b) a“ zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1 prvou vetou, čl. 13 ods. 4, čl. 30 ods. 1 prvou vetou, ods. 3 prvou vetou a ods. 4 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenia § 2 ods. 3 písm. b) zákona č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov a § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a čl. 2 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 1 prvou vetou a s čl. 30 ods. 3 prvou vetou Ústavy Slovenskej republiky.

2. Vo zvyšnej časti návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky nevyhovuje.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 18. decembra 2007 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“ alebo „generálny prokurátor“) na začatie konania o súlade § 2 ods. 3 písm. b), § 3 ods. 1 písm. a) v časti slovného spojenia „písm. b) a“, § 3 ods. 1 písm. b) a § 13 ods. 3 písm. e) a ods. 7 (novelizáciou vykonanou zákonom č. 599/2008 Z. z. s účinnosťou od 1. februára 2009 je citovaný text označený ako § 13 ods. 6 zákona o voľbách do Európskeho parlamentu, preto ďalej len „ods. 7 v relevantnom znení“, pozn.) zákona č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o voľbách do Európskeho parlamentu“), § 2 ods. 2 písm. b), § 3 v časti slovného spojenia „b) a“ a § 18 ods. 4 písm. b) a ods. 7 zákona č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o voľbách do národnej rady“), § 2 ods. 2 písm. b) a § 3 v časti slovného spojenia „b) a“ zákona č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku v znení zákona č. 335/2007 Z. z. (ďalej len „zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov“) a § 2 ods. 2 písm. b) a § 3 v časti slovného spojenia „b) a“ zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov

samosprávy obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí“) s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1 prvou vetou, čl. 13 ods. 4, čl. 30 ods. 1 prvou vetou, ods. 3 prvou vetou a ods. 4 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

Návrh sa dotýka dvoch okruhov problémov:

1. Prvý okruh problémov sa vzťahuje len na dva z uvedených volebných zákonov (zákon o voľbách do Európskeho parlamentu a zákon o voľbách do národnej rady) a je založený na tvrdení, že § 13 ods. 3 písm. e) a ods. 7 v relevantnom znení zákona o voľbách do Európskeho parlamentu a § 18 ods. 4 písm. b) a ods. 7 zákona o voľbách do národnej rady nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1 prvou vetou, čl. 13 ods. 4, čl. 30 ods. 1 prvou vetou, ods. 3 prvou vetou a ods. 4 a čl. 31 ústavy, pričom z vecného hľadiska ho tvorí námietka neústavnosti volebnej kaucie, ktorú musia zložiť kandidujúce politické strany a politické hnutia a ich koalície preto, aby sa mohli zúčastniť volieb do Európskeho parlamentu, resp. Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „námietka neústavnosti volebnej kaucie“).

2. Druhý okruh problémov sa vzťahuje na všetky štyri označené volebné zákony a je založený na tvrdení, že § 2 ods. 3 písm. b), § 3 ods. 1 písm. b) v časti slovného spojenia „písm. b) a“ a § 3 ods. 1 písm. b) zákona o voľbách do Európskeho parlamentu; § 2 ods. 2 písm. b) a § 3 v časti slovného spojenia „b) a“ zákona o voľbách do národnej rady; § 2 ods. 2 písm. b) a § 3 v časti slovného spojenia „b) a“ zákona o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a § 2 ods. 2 písm. b) a § 3 v časti slovného spojenia „b) a“ zákona o voľbách do orgánov samosprávnych obcí nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1 prvou vetou, čl. 13 ods. 4, čl. 30 ods. 1 prvou vetou, ods. 3 prvou vetou a ods. 4 a čl. 31 ústavy, pričom z vecného hľadiska ho tvorí námietka neústavnosti zákonnej prekážky výkonu volebného práva spočívajúca vo výkone trestu odňatia slobody, čiže v tom, že osoby nachádzajúce sa vo výkone trestu odňatia slobody nemôžu realizovať svoje aktívne ani pasívne volebné právo, ktoré im však nebolo ústavou ani inými zákonmi odňaté (ďalej aj „námietka neústavnosti výkonu trestu odňatia slobody ako prekážky výkonu volebného práva“).

Námietku neústavnosti volebnej kaucie navrhovateľ odôvodnil vo svojom návrhu takto:

„... Napadnutá právna úprava obmedzuje nad rámec stanovený čl. 12 ods. 1 vetou prvou Ústavy realizáciu práva voliť a byť volený. Týmto obmedzením je povinnosť politických strán a politických hnutí skladať volebnú kauciu (či už vo výške 50 000,- Sk - § 13 ods. 3 písm. e), ods. 7 zákona č. 331/2003 Z. z., alebo vo výške 500 000,- Sk - § 18 ods. 4 písm. b), ods. 7 zákona č. 333/2004 Z. z.). Táto právna úprava znemožňuje slobodnú súťaž politických síl, pretože do tejto súťaže s právom byť volený pripúšťa iba tých občanov, ktorí sú podporovaní dostatočne ekonomicky silnou politickou stranou alebo politickým hnutím. To isté obmedzenie má dopad i na právo voliť a to v rovnakom rozsahu, ako pri práve byť volený. Rozdeľovanie politických síl na také, ktoré sú schopné zložiť volebnú kauciu a na také, ktoré tak nie sú schopné (či ochotné) urobiť, popiera rovnosť ľudí v právach pretože určitej skupine občanov bráni podieľať sa na výkone štátnej moci voľbou svojich zástupcov výlučne podľa ich vlastnej vôle, ale núti ich voliť (alebo nechať sa voliť) v závislosti od schopností (či ochoty) politickej strany alebo politického hnutia zložiť volebnú kauciu. Inštitút kaucie vo všeobecnosti slúži k zabezpečeniu existujúceho alebo budúceho právneho záväzku. Z namietanej právnej úpravy vyplýva, že volebná kaucia v podstate slúži na zabezpečenie záväzku politickej strany alebo koalície politických strán dosiahnuť vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky najmenej dve percentá z celkového počtu odovzdaných hlasov, inak sa zložená volebná kaucia politickej strane alebo koalícii politických strán nevráti a prepadne v prospech štátu.

Povinnosť uhradiť volebnú kauciu ako zákonná podmienka na registráciu kandidátnej listiny neumožňuje ani neochraňuje slobodnú súťaž politických síl v Slovenskej republike. Odopiera právo účasti na voľbách tým politickým stranám a politickým hnutiam, ktoré nemajú dostatok majetku alebo sponzorov, čo však ešte neznamená, že aj nedostatok voličov. Až výsledky volieb môžu preukázať reprezentatívnosť každej politickej strany, avšak len vtedy, ak každá politická strana bude mať možnosť zúčastniť sa volieb. Nemožno totiž a priori vylúčiť, že by politická strana, ktorá nemá dostatok finančných prostriedkov na zaplatenie volebnej kaucie, oslovila svojim programom voličov a vo voľbách získala dostatočný počet voličských hlasov na pridelenie mandátov, ak by jej zákonodarca umožnil

zúčastniť sa na voľbách. Dostatočným opatrením, ktoré z dôvodu zabezpečenia funkčnosti Národnej rady Slovenskej republiky či Európskeho parlamentu zabraňuje triešteniu politickej reprezentácie občanov, je percentuálny volebný prah platne odovzdaných hlasov pre vstup politických strán alebo koalícií politických strán do Národnej rady Slovenskej republiky alebo do Európskeho parlamentu (§ 42 ods. 2 a 4 zákona č. 333/2004 Z. z.; § 33 ods. 2 zákona č. 331/2003 Z. z.) ktorý neobmedzuje princíp voľnej súťaže politických síl vo voľbách, pretože sa uplatňuje až po skončení volieb pri pridelení mandátov jednotlivým politickým stranám a koalíciám politických strán. Aj z tohto dôvodu nie sú ustanovenia § 13 ods. 3 písm. e), ods. 7 zákona č. 331/2003 Z. z. a § 18 ods. 4 písm. b), ods. 7 zákona č. 333/2004 Z. z. v súlade s čl. 30 ods. 1 vetou prvou, ods. 3 vetou prvou a ods. 4 a 5 čl. 31 s použitím čl. 2 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 vety prvej Ústavy.“

Námietku neústavnosti výkonu trestu odňatia slobody ako prekážky výkonu volebného práva odôvodnil navrhovateľ vo svojom návrhu takto:

«... V nesúlade s čl. 30 ods. 1 vetou prvou, ods. 3 vetou prvou, ods. 4 a s čl. 31 s použitím čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 1 vety prvej a čl. 13 ods. 4 Ústavy, sú aj ustanovenia § 2 ods. 3 písm. b), § 3 ods. 1 písm. a) slovného spojenia „písm. b)“ a § 3 ods. 1 písm. b) zákona č. 331/2003 Z. z., § 2 ods. 2 písm. b) a § 3 slovného spojenia „b) a“ zákona č. 333/2004 Z. z. ako aj § 2 ods. 2, písm. b), § 3 slovné spojenie „b) a“ zákona č. 303/2001 Z. z. a § 2 ods. 2, písm. b) a § 3 slovné spojenie „b) a“ zákona č. 346/1990 Zb. Spoločným znakom týchto ustanovení je, že bránia vo výkone volebného práva osobám vykonávajúcim trest odňatia slobody. Nesúlad s Ústavou je tu daný preto, že platná právna úprava nespája s výkonom trestu odňatia slobody stratu politických práv zaručených Ústavou, medzi ktoré patri právo voliť či byť volený.

V tejto súvislosti nemožno súlad s Ústavou dôvodiť ani zo znenia § 4 ods. 2 zákona č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 475/2005 Z. z.“), pretože tento zákon bráni odsúdeným počas výkonu trestu odňatia slobody len vo výkone volených a iných verejných funkcií, nebráni im však sa o takéto funkcie uchádzať, či odovzdaním svojho hlasu inému k takejto funkcii dopomôcť. Treba tiež zdôrazniť, že obmedzenia zakotvené v zákone č. 475/2005 Z. z. nebránia odsúdenému zúčastniť sa volieb pred nástupom do výkonu trestu (či už ako volič alebo

ako kandidát) a rovnako nikomu nebránia vo výkone volených či iných verejných funkcií (ktoré by získal v priebehu výkonu trestu odňatia slobody), po prepustení z výkonu trestu odňatia slobody.

Nepriznanie volebného práva občanom Slovenskej republiky, ktorí sú vo výkone trestu odňatia slobody, nemá žiadnu podstatu ani zmysel. Volebné právo má predsa aj občan právoplatne odsúdený na výkon trestu odňatia slobody pred nástupom na výkon tohto trestu. Problém nevidím ani v spôsobe zabezpečenia výkonu tohto práva - možnosť výkonu volebného práva občanom vo výkone trestu odňatia slobody možno zabezpečiť rovnakým spôsobom ako občanom vo výkone väzby.

Zákonná prekážka volebného práva, za ktorú je ustanovený výkon trestu odňatia slobody, má charakter trestu straty občianskych práv, ktorý bol v minulosti súčasťou nášho právneho poriadku. Naposledy to bol zákon č. 86/1950 Zb. Trestný zákon, ktorý ustanovoval ako vedľajší trest § 18 ods. 2 písm. b) trest straty čestných práv občianskych, rozsah ktorých bol vymedzený v ustanovení § 44. Podľa § 44 ods. 1 písm. a) strata čestných práv občianskych spočívala v tom, že odsúdený stratil právo volebné. Podľa § 44 ods. 3 strata volebného práva trvala po dobu, dokiaľ nebol trest odňatia slobody odpykaný alebo odpustený alebo jeho výkon premlčaný; súd však mohol vysloviť, že táto strata trvá ešte po odpykaní trestu odňatia slobody, a to až po dobu piatich rokov. Táto právna úprava bola zrušená zákonom č. 140/1961 Zb. Trestný zákon súčinnosťou od 1. januára 1962 s tým, že ak bol pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona právoplatne uložený trest straty čestných občianskych práv alebo iný obdobný trest podľa zákona skôr účinného, skončila sa strata volebného práva dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona (§ 273 ods. 3). Faktom však zostáva, že od toho času, a to až do súčasnosti, občania, ktorí vykonávajú trest odňatia slobody, nemajú volebné právo - jednotlivé volebné zákony nepriznali osobám vo výkone trestu odňatia slobody právo voliť, prípadne výkon trestu odňatia slobody ustanovili za prekážku volebného práva.

Podľa čl. 2 ods. 1 Ústavy štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú priamo alebo prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo. Ústavný súd Slovenskej republiky už konštatoval, že voľby sú prostriedkom pravidelného obnovovania moci občanmi (PL. ÚS 18/99).

Nie je daný žiaden rozumný dôvod na to, aby osoba vo výkone trestu odňatia slobody, ktorá je občanom Slovenskej republiky alebo štátu Európskej únie, nástupom na výkon trestu odňatia slobody stratila svoje volebné právo, teda právo podieľať sa na voľbách do Európskeho parlamentu či Národnej rady Slovenskej republiky, ktorá napokon ako jediný zákonodarný orgán Slovenskej republiky je oprávnená uznávať sa na zákonoch vzťahujúcich sa aj na osoby vo výkone trestu odňatia slobody. To isté platí pre voľby do orgánov samosprávnych krajov či do orgánov samosprávy obcí.

Znenie čl. 73 ods. 2 a čl. 74 ods. 2 Ústavy ani ďalšie ustanovenia ústavných článkov neobsahujú takú právnu úpravu, ktorá by bránila zvoleniu občana právoplatne odsúdeného na nepodmienečný trest odňatia slobody, ktorý ešte nenastúpil na výkon trestu odňatia slobody, za poslanca Národnej rady Slovenskej republiky. Takúto prekážku neobsahuje ani zákon č. 333/2004 Z. z., preto ústredná volebná komisia nemá zákonné oprávnenie vyčiarknuť z kandidátnej listiny takého kandidáta, ktorý nie je vo výkone trestu odňatia slobody, aj keď je na výkon trestu odňatia slobody právoplatne odsúdený.

Podľa čl. 81a písm. f) Ústavy mandát poslanca zaniká dňom nadobudnutia právoplatnosti rozsudku, ktorým bol poslanec odsúdený za úmyselný trestný čin alebo ktorým bol poslanec odsúdený za trestný čin a súd nerozhodol v jeho prípade o podmienečnom odložení výkonu trestu odňatia slobody.

Tento ústavný článok možno aplikovať len na poslancov, ktorí po vzniku poslaneckého mandátu boli právoplatne odsúdení za spáchanie úmyselného trestného činu alebo právoplatne odsúdení za spáchanie trestného činu na nepodmienečný trest odňatia slobody, teda nie na kandidátov na funkciu poslanca.

Zákonná úprava, ktorá ustanovuje za prekážku pasívneho volebného práva výkon trestu odňatia slobody, nemá ústavný základ. Takouto prekážkou by však mohlo byť, podľa môjho názoru, právoplatné odsúdenie za spáchanie trestného činu na nepodmienečný trest odňatia slobody na čas pokrývajúci celé volebné obdobie (vzhľadom na znenie čl. 73 ods. 2 Ústavy, podľa ktorého poslanci vykonávajú svoj mandát osobne, znenie čl. 81a písm. f) Ústavy, podľa ktorého právoplatné odsúdenie poslanca za spáchanie trestného činu na nepodmienečný trest odňatia slobody je takou právnou skutočnosťou, ktorá spôsobuje zánik mandátu poslanca, znenie čl. 13 ods. 4 Ústavy, podľa ktorého pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel a znenie čl. 152 ods. 4 Ústavy, podľa

ktorého výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto Ústavou), aj to však len v prípade, ak by osoba nastúpila do výkonu trestu odňatia slobody pred dňom volieb a mala by vo výkone trestu zotrvať počas celého volebného obdobia, pričom obe tieto podmienky by boli splnené súčasne. Aby však osoby nadané volebným právom (v zmysle čl. 1 ods. 1 vety prvej Ústavy) ako i orgány štátu podieľajúce sa na organizácii volieb mohli predvídať dôsledky právnej úpravy v každom konkrétnom prípade osobitne, bolo by potrebné zákony dotknuté týmto návrhom v primeranom rozsahu modifikovať.

S poukazom na vyššie uvedené argumentácie považujem tento návrh za právom podaný.»

Na základe uvedeného navrhovateľ žiada, aby ústavný súd o jeho návrhu takto rozhodol:

«Ustanovenia § 2 ods. 3 písm. b), § 3 ods. 1 písm. a) slovného spojenia „písm. b)“, § 3 ods. 1 písm. b), § 13 ods. 3 písm. e), § 13 ods. 7 zákona č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 331/2003 Z. z.“), ustanovenia § 2 ods. 2 písm. b), § 3 slovného spojenia „b) a“, § 18 ods. 4 písm. b), ods. 7, zákona č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 333/2004 Z. z.“), ustanovenia § 2 ods. 2 písm. b), § 3 slovného spojenia „b) a“ zákona č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „zákon č. 303/2001 Z. z.“), ako aj ustanovenia § 2 ods. 2 písm. b), § 3 slovného spojenia „b) a“ zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 346/1990 Zb.“), nie sú v súlade s ustanoveniami čl. 1 ods. 1 vetou prvou, čl. 2 ods. 1 a ods. 2, čl. 12 ods. 1 vetou prvou, čl. 13 ods. 4, čl. 30 ods. 1 vetou prvou, ods. 3 vetou prvou, ods. 4 a čl. 31 Ústavy.»

Ústavný súd návrh navrhovateľa predbežne prerokoval a uznesením č. k. PL. ÚS 6/08-10 z 13. februára 2008 ho podľa § 25 ods. 3 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“) prijal na ďalšie konanie.

Po prijatí návrhu na ďalšie konanie si ústavný súd vyžiadal podľa § 39 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) a vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) ako vedľajšieho účastníka, zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, k návrhu navrhovateľa a zároveň ich vyzval, aby sa vyjadrili k tomu, či trvajú na ústnom pojednávaní vo veci. O vhodnosti ústneho pojednávania si ústavný súd vyžiadal aj vyjadrenie navrhovateľa.

Predseda národnej rady na žiadosť ústavného súdu reagoval listom z 9. apríla 2008 č. 276/2008-sekr., v ktorom sa okrem iného uvádza:

„... Ako stanovisko uvádzam, že po formálnej stránke Národná rada Slovenskej republiky schválila zákon súhlasom ustanovenej potrebnej väčšiny poslancov. Zákon bol podpísaný príslušnými ústavnými činiteľmi a vyhlásený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Národná rada Slovenskej republiky je presvedčená, že prijatý zákon je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky a právnym poriadkom Slovenskej republiky. Je však na Ústavnom súde Slovenskej republiky, aby v súvislosti s podanými návrhmi posúdil ústavnosť napadnutých ustanovení...

Zároveň Vám oznamujem, že netrvám na ústnom pojednávaní vo veci PL. ÚS 6/08.“

Za vládu doručil ústavnému súdu stanovisko k návrhu minister spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „minister“) v liste doručenom 2. apríla 2008. Z priloženého stanoviska vyplýva, že vláda navrhuje, aby ústavný súd vo veci rozhodol takto:

„Ustanovenia § 2 ods. 3 písm. b), zákona č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov, § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku v znení zákona č. 335/2007 Z. z., § 2 ods. 2 písm. b) zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení

neskorších predpisov nie sú v súlade s ustanoveniami čl. 1 ods. 1 vetou prvou, čl. 2 ods. 1 a ods. 2, čl. 12 ods. 1 vetou prvou, čl. 13 ods. 4, čl. 30 ods. 1 vetou prvou a ods. 3 vetou prvou Ústavy Slovenskej republiky.

Vo zvyšnej časti návrhu generálneho prokurátora sa nevyhovuje. “

Uvedený návrh je v stanovisku vlády okrem iného odôvodnený takto:

«1. K nesúladu § 13 ods. 3 písm. e), ods. 7 zákona č. 331/2003 Z. z. a § 18 ods. 4 písm. b), ods. 7 zákona č. 333/2004 Z. z. s čl. 30 ods. 1 vetou prvou, ods. 3 vetou prvou a ods. 4 a 5, čl. 31 s použitím čl. 2 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 vetou prvou Ústavy Slovenskej republiky (k námietke neústavnosti volebnej kaucie, pozn.)

... Z argumentov navrhovateľa vyplýva, že volebná kaucia je protiústavná z dôvodu vylúčenia politických strán alebo politických hnutí, ktoré nie sú dostatočne ekonomicky silné k účasti na voľbách a prístup k volebnému právu diferencuje v závislosti od schopnosti, či ochoty politickej strany alebo politického hnutia zložiť volebnú kauciu. Tvrdí, že takáto úprava je nadbytočná, pretože účel, ktorým je zabránenie „trieštenia politickej reprezentácie občanov“ dostatočne zabezpečuje „volebný prah platne odovzdaných hlasov pre vstup politických strán alebo koalícií politických strán“.

Niet pochýb o tom, že namietané ustanovenia zákonov zasiahli do výkonu volebného práva chráneného článkom 30 Ústavy Slovenskej republiky ako aj do článku 31 Ústavy Slovenskej republiky, ktorým sa má garantovať slobodná súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Zostáva len posúdiť, či takýto zásah bol po prvé vykonaný v záujme legitímneho cieľa a po druhé, či bol nevyhnutný v demokratickej spoločnosti.

Podľa generálneho prokurátora jediným legitímnym dôvodom na zavedenie volebných kaucii bolo „zabránenie triešteniu politickej reprezentácie občanov“. K tomu treba uviesť, že je výsostne vnútornou vecou zvrchovaného štátu, aký volebný systém v krajine zavedie, aby naplnil základné princípy demokratického štátneho režimu. V demokratických štátoch sa v zásade využíva buď väčšinový volebný systém alebo systém proporcionálneho zastúpenia. Je tiež zrejmé, že pri systéme proporcionálneho zastúpenia je vždy riziko „trieštenia politickej reprezentácie občanov“ a preto je na voľnej úvahe štátu, aby zvolil vhodné prostriedky, ktorými by tomuto triešteniu zabránil. Pochopiteľne, že tieto prostriedky musia byť v zhode s ústavnými zárukami volebného práva.

Medzi historicky tradičné volebné cenzy patril aj majetkový cenzus, ktorý v súvislosti s demokratickými princípmi mohol byť kritizovaný v súvislosti s aktívnym volebným právom. V súvislosti s pasívnym volebným právom, od ktorého možno odvodzovať aj právo politických strán kandidovať vo voľbách, sa však majetkový cenzus posudzuje oveľa liberálnejšie. To znamená, že a priori sa majetkový cenzus z hľadiska zachovania princípov demokracie nevylučuje a je možné ho podľa úvahy štátu využiť v záujme z pohľadu princípov demokracie akceptovateľného legitímneho cieľa. Požiadavku zloženia volebnej kaucie ako legitímneho prostriedku na reguláciu pasívneho volebného práva nespochybnila ani bývalá Európska komisia pre ľudské práva (porovnaj rozhodnutie Desmeules c. Francúzsko z 3. decembra 1990 týkajúce sa sťažnosti č. 12897/87) a nedávno ani Európsky súd pre ľudské práva (rozhodnutie vo veci Sukhovetsky c. Ukrajina z 28. marca 2006 týkajúce sa sťažnosti č. 13716/02). Zrejme legitímny cieľ zavedenia volebnej kaucie, ktorý uvádza navrhovateľ, by mohol byť predmetom určitého spochybnenia, najmä vtedy, ak by podobnému cieľu mohol poslúžiť aj iný prostriedok, ktorý ani generálny prokurátor nespochybňuje, a to potreba dosiahnutia percentuálneho volebného prahu voličských hlasov. K tejto otázke sa už vyjadroval aj Ústavný súd Slovenskej republiky v rozhodnutí č. PL. ÚS 22/00, ktorý okrem iného konštatoval, že „rovnakosť podmienok na prístup k volebným funkciám neznamená preto absolútnu rovnosť šancí pri získavaní poslaneckého mandátu vzhľadom na počet odovzdaných hlasov, ako aj prepadnutie časti hlasov.

V súvislosti s výberom prostriedkov, ktoré má zákonodarca pri regulovaní podmienok výkonu pasívneho volebného práva Ústavný súd Slovenskej republiky uviedol, že v rozpore s ústavou by boli tie, ktoré by boli zjavne v rozpore so sledovanými legitímnymi cieľmi. „O takýto prípad by išlo vtedy, ak by použité prostriedky vrátane volebného prahu na dosiahnutie legitímnych cieľov neboli primerané k ústavnej povinnosti zabezpečiť slobodné vyjadrenie názorov ľudí pri výbere zákonodarného orgánu, teda ak by zasahovali do samotnej podstaty aktívneho alebo pasívneho volebného práva garantovaného ústavou.“

Hlavným nedostatkom argumentácie navrhovateľa pri spochybňovaní ústavnosti volebnej kaucie ako prostriedku zasahujúcemu do rovnosti politických strán v prístupe k voľbám je vymedzenie legitímneho cieľa takéhoto prostriedku. Legitímnym cieľom zavedenia volebnej kaucie nebolo totiž len zabránenie „triešteniu politickej reprezentácie občanov“, ale aj iné legitímne ciele. Tu treba upozorniť na to, že jej skutočným zmyslom

bolo po prvé odradiť od realizácie pasívneho volebného práva politickej strany, ktoré nemali záujem kandidovať vo voľbách z dôvodu vážnych politických ambícií presadzovania záujmov časti spoločnosti, ale skôr z dôvodu verejnej prezentácie svojich súkromných záujmov a po druhé z dôvodu, že s takouto prezentáciou sú spojené reálne náklady na výkon volieb z verejných zdrojov (tlač volebných lístkov a pod.).

Do úvahy je potrebné vziať aj skutočnosť, že výška volebnej kaucie nie je tak vysoká, aby odradila politické strany s reálnou šancou na volebný úspech si nevyhnutné finančné prostriedky zadovážiť ako aj skutočnosť, že volebná kaucia nemá diskriminačnú povahu, pretože ukladá všetkým politickým stranám a politickým hnutiam rovnakú povinnosť.

Vzhľadom na to, že navrhovateľ neuviedol a teda ani nespochybnil dôvody (legitímne ciele), ktoré viedli zákonodarcu k zavedeniu volebných kaucii nie je možné jeho návrh ani relevantne posúdiť a ako nedostatočne vyargumentovaný ho navrhujeme zamietnuť.

2. K nesúladu § 2 ods. 3 písm. b) zákona č. 331/2003 Z. z., § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 333/2004 Z. z., § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 303/2001 Z. z. a § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 346/1990 Zb. s čl. 30 ods. 1 vetou prvou, ods. 3 vetou prvou, ods. 4 a s čl. 31 s použitím čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 1 vety prvej a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (k námietke neústavnosti výkonu trestu odňatia slobody ako prekážky aktívneho volebného práva, pozn.).

... S tvrdeniami navrhovateľa sa stotožňujeme a nad rámec jeho návrhu upozorňujeme aj na závažný rozsudok Veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „Súd“) zo 6. októbra 2005 vo veci Hirst v. Spojené kráľovstvo. V tomto prípade Súd rozhodol o porušení práva podľa článku 3 Protokolu č. 1 k Dohovoru na ochranu ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), pričom mal výhrady predovšetkým voči tomu, že strata volebného práva bola automatická, nevyplývala z rozhodnutia súdu, pričom posudzované obmedzenie sa vzťahovalo paušálne na všetkých väzňov bez ohľadu na dĺžku trestu, charakter alebo závažnosť spáchaného trestného činu a konkrétne okolnosti prípadu. Súd konštatoval, že takéto všeobecné a automatické obmedzenie považuje za vybočujúce z rámca voľnej úvahy, bez ohľadu na jej rozsah, a preto za nezlučiteľné s článkom 3 Protokolu č. 1 k Dohovoru.

V tomto ohľade sa stotožňujeme s názorom generálneho prokurátora a domnievame sa, že obmedzenie aktívneho volebného práva u osôb vo výkone trestu odňatia slobody tak,

ako to stanovuje súčasná právna úprava, nieje v súlade so zárukami článku 3 Protokolu č. 1 k Dohovoru.

Tiež upozorňujeme na to, že nie je možné dostatočne presvedčivo zdôvodniť legitímny cieľ takéhoto opatrenia a jeho primeranosť, ak vezmeme do úvahy vyššie uvedené judikatúru Súdu, ako aj skutočnosť, že v právnom poriadku Slovenskej republiky toto obmedzenie zákonodarca nepovažoval za nutné v prípade voľby prezidenta Slovenskej republiky.

Podľa nášho názoru by bolo vhodné zmeniť právnu úpravu tak, aby obmedzenie aktívneho volebného práva osôb vo výkone trestu odňatia slobody nebolo paušálne, ale zohľadňovalo určité kritériá a kategórie a aby o ňom rozhodoval súd. Riešením by mohlo byť znovu zavedenie trestu straty občianskych práv.

3. K nesúladu § 3 ods. 1 písm. a) slovného spojenia „písm. b)“ zákona č. 331/2003 Z. z., § 3 slovného spojenia „b) a“ zákona č. 333/2004 Z. z., § 3 slovného spojenia „b) a“ zákona č. 303/2001 Z. z. a § 3 slovného spojenia „b) a“ zákona č. 346/1990 Z. z. s čl. 30 ods. 1 vetou prvou, ods. 3 vetou prvou, ods. 4 a s čl. 31 s použitím čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 1 vety prvej a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (k námietke neústavnosti výkonu trestu odňatia slobody ako prekážky výkonu pasívneho volebného práva, pozn.).

... Zamietavé stanovisko k tomuto návrhu vychádza z rozporuplnosti argumentov samotného navrhovateľa, ktorý sám priznáva, že si nevie dosť dobre predstaviť ako by úspešný kandidát, napríklad volieb do parlamentu, mohol vykonávať funkciu poslanca vzhľadom na znenie čl. 73 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 81a písm. f) Ústavy Slovenskej republiky, ktoré podmieňujú výkon poslaneckého mandátu osobnou účasťou v parlamente. Skutočne len veľmi ťažko si vieme v praxi predstaviť efektívny výkon volenej funkcie u osoby, ktorá je vo výkone trestu odňatia slobody. Ľudské práva by sa pritom nemali uplatňovať teoreticky a iluzórne, ale faktické a reálne. Navyše je tu aj morálny či ideový imperatív, ktorý by mal zabrániť tomu, aby osoby vo výkone trestu odňatia slobody mali byť vzorom pre spoločnosť. Preto zastávame stanovisko, že v tomto bode by mal Ústavný súd Slovenskej republiky návrh generálneho prokurátora zamietnuť.»

Vláda zároveň vo svojom stanovisku vyslovila súhlas s upustením od ústneho pojednávania vo veci. Rovnako tak navrhovateľ ústavnému súdu oznámil, že netrvá

na ústnom pojednávaní vo veci. Vzhľadom na oznámenia účastníkov konania, že netrvajú na tom, aby sa vo veci konalo ústne pojednávanie, ústavný súd v súlade s § 30 ods. 2 zákona o ústavnom súde upustil od ústneho pojednávania a o návrhu vo veci samej rozhodol na neverejnom zasadnutí pléna.

II.

Z návrhu navrhovateľa vyplýva, že namieta nesúladiť ním označených ustanovení štyroch volebných zákonov (zákona o voľbách do Európskeho parlamentu, zákona o voľbách do národnej rady, zákona o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí) s príslušnými ustanoveniami ústavy.

Navrhovateľ namieta:

1. Nesúladiť § 13 ods. 3 písm. e) a ods. 7 v relevantnom znení zákona o voľbách do Európskeho parlamentu a § 18 ods. 4 písm. b) a ods. 7 zákona o voľbách do národnej rady s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1 prvou vetou, čl. 13 ods. 4, čl. 30 ods. 1 prvou vetou, ods. 3 prvou vetou a ods. 4 a čl. 31 ústavy (námiетка neústavnosti volebnej kaucie).

2. Nesúladiť § 2 ods. 3 písm. b), § 3 ods. 1 písm. b) v časti slovného spojenia „písm. b) a“ a § 3 ods. 1 písm. b) zákona o voľbách do Európskeho parlamentu; § 2 ods. 2 písm. b) a § 3 v časti slovného spojenia „b) a“ zákona o voľbách do národnej rady; § 2 ods. 2 písm. b) a § 3 v časti slovného spojenia „b) a“ zákona o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a § 2 ods. 2 písm. b) a § 3 v časti slovného spojenia „b) a“ zákona o voľbách do orgánov samosprávnych obcí s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1 prvou vetou, čl. 13 ods. 4, čl. 30 ods. 1 prvou vetou, ods. 3 prvou vetou a ods. 4 a čl. 31 ústavy (námiетка neústavnosti výkonu trestu odňatia slobody ako prekážky výkonu volebného práva).

Pri posudzovaní návrhu navrhovateľa ústavný súd vychádzal najmä:

a) z platného textu príslušných ustanovení volebných zákonov,

- b) z argumentácie navrhovateľa,
- c) z argumentácie obsiahnutej v stanovisku vlády,
- d) z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) k problematike, ktorá je predmetom návrhu navrhovateľa,
- e) zo všeobecného komentára (general comment) k čl. 25 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ďalej len „pakt“) schváleného Výborom OSN pre ľudské práva,
- f) zo svojej doterajšej judikatúry súvisiacej s problematikou, ktorá je predmetom návrhu navrhovateľa,
- g) z judikatúry iných (zahraničných) ústavných súdov súvisiacej s problematikou, ktorá je predmetom návrhu navrhovateľa.

Vzhľadom na rozdielny vecný obsah námietky neústavnosti volebnej kaucie a námietky neústavnosti výkonu trestu odňatia slobody ako prekážky výkonu volebného práva tvoriacich predmet návrhu navrhovateľa ich ústavný súd posudzoval samostatne.

III.

K námietke neústavnosti volebnej kaucie

Generálny prokurátor namieta neústavnosť § 13 ods. 3 písm. e) a ods. 7 v relevantnom znení zákona o voľbách do Európskeho parlamentu a § 18 ods. 4 písm. b) a ods. 7 zákona o voľbách do národnej rady.

Podľa § 13 ods. 3 písm. e) zákona o voľbách do Európskeho parlamentu kandidátna listina obsahuje potvrdenie o uhradení volebnej kaucie 50 000 Sk (ďalej len „kaucia“).

Podľa § 13 ods. 7 v relevantnom znení zákona o voľbách do Európskeho parlamentu politická strana alebo koalícia uhradí kauciu najneskôr 65 dní pred dňom konania volieb. Kaucia sa uhrádza na osobitný účet, ktorý na tento účel zriadi ministerstvo vnútra. Číslo účtu oznámi zapisovateľ Ústrednej volebnej komisie na požiadanie tej politickej strane

alebo koalícii, ktorá mieni podať kandidátnu listinu. Ministerstvo vnútra vráti uhradenú kauciu do jedného mesiaca po vyhlásení výsledku volieb politickej strane alebo koalícii, ak kandidátna listina politickej strany alebo koalície nebola zaregistrovaná podľa § 15 alebo, ak politická strana alebo koalícia získala aspoň dve percentá z celkového počtu odovzdaných platných hlasov. Kaucie, ktoré sa nevracajú, sú príjmom štátneho rozpočtu.

Podľa § 18 ods. 4 písm. b) zákona o voľbách do národnej rady ku kandidátnej listine musí byť pripojené potvrdenie o úhrade volebnej kaucie 500 000 Sk (ďalej len „kaucia“).

Podľa § 18 ods. 7 zákona o voľbách do národnej rady politická strana alebo koalícia uhradí kauciu najneskôr do 90 dní pred dňom volieb. Kaucia sa uhrádza na osobitný účet, ktorý na tento účel zariadi ministerstvo. Číslo účtu oznámi zapisovateľ Ústrednej volebnej komisie na požiadanie tej politickej strany alebo koalícii, ktorá mieni podať kandidátnu listinu. Ministerstvo vráti uhradenú kauciu do jedného mesiaca po vyhlásení výsledku volieb politickej strane alebo koalícii, ak kandidátna listina politickej strany alebo koalície nebola zaregistrovaná podľa § 20 alebo koalícia získala aspoň dve percentá z celkového počtu odovzdaných platných hlasov. Kaucie, ktoré sa nevracajú, sú príjmom štátneho rozpočtu.

Generálny prokurátor namieta nesúladsť uvedených ustanovení volebných zákonov s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1 prvou vetou a ods. 2, čl. 13 ods. 4, čl. 30 ods. 1 prvou vetou a ods. 4, ako aj čl. 31 ústavy.

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

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

Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Podľa čl. 12 ods. 1 prvej vety ústavy ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti a v právach.

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 prvej vety ústavy občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov.

Podľa čl. 30 ods. 4 ústavy občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.

Podľa čl. 31 ústavy zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.

Táto časť návrhu generálneho prokurátora sa opiera najmä o tieto argumenty:

a) napadnutá právna úprava neochraňuje a „... znemožňuje slobodnú súťaž politických síl, pretože do tejto súťaže s právom byť volený pripúšťa iba tých občanov, ktorí sú podporovaní dostatočne ekonomicky silnou politickou stranou alebo politickým hnutím. To isté obmedzenie má dopad i na právo voliť a to v rovnakom rozsahu, ako pri práve byť volený. Rozdeľovanie politických síl na také, ktoré sú schopné zložiť volebnú kauciu a na také, ktoré tak nie sú schopné (či ochotné) urobiť, popiera rovnosť ľudí v právach, pretože určitej skupine občanov bráni podieľať sa na výkone štátnej moci voľbou svojich zástupcov výlučne podľa ich vlastnej vôle, ale núti ich voliť (alebo nechať sa voliť) v závislosti od schopnosti (či ochoty) politickej strany alebo politického hnutia zložiť volebnú kauciu“;

b) skutočnosť, že politické strany a politické hnutia nemajú dostatok majetku alebo sponzorov na zloženie kaucie, nemusí znamenať, že majú aj nedostatok voličov. „Až výsledky volieb môžu preukázať reprezentatívnosť každej politickej strany, avšak len vtedy, ak každá politická strana bude mať možnosť zúčastniť sa volieb“;

c) dostatočným opatrením, ktoré z dôvodu zabezpečenia funkčnosti národnej rady či Európskeho parlamentu zabraňuje triešteniu politickej reprezentácie občanov, je percentuálny volebný prah platne odovzdaných hlasov pre vstup politických strán alebo koalícií politických strán do národnej rady alebo do Európskeho parlamentu, *„ktorý neobmedzuje princíp voľnej súťaže politických síl vo voľbách, pretože sa uplatňuje až po skončení volieb pri pridelovaní mandátov jednotlivým politickým stranám a koalíciám politických strán“*.

Národná rada vyslovila vo svojom stanovisku presvedčenie, že napadnuté časti volebných zákonov sú v súlade s ústavou, ale tento svoj názor neodôvodnila.

Vláda navrhla túto časť návrhu generálneho prokurátora zamietnuť, pričom svoj návrh opiera najmä o tieto argumenty:

a) napadnuté ustanovenia volebných zákonov síce predstavujú zásah do výkonu volebného práva chráneného čl. 30 ústavy, ako aj do čl. 31 ústavy, ale treba posúdiť, *„či takýto zásah bol po prvé vykonaný v záujme legitímneho cieľa a po druhé, či bol nevyhnutný v demokratickej spoločnosti“*;

b) za hlavný nedostatok argumentácie generálneho prokurátora považuje vláda jeho názor, podľa ktorého jediným legitímnym dôvodom na zavedenie volebných kaucíí bolo *„zabránenie triešteniu politickej reprezentácie občanov“*, podľa vlády sú legitímne aj iné ciele a v tejto súvislosti zdôrazňuje, *„že jej skutočným zmyslom bolo po prvé odradiť od realizácie pasívneho volebného práva politické strany, ktoré nemali záujem kandidovať vo voľbách z dôvodu vážnych politických ambícií presadzovania záujmov časti spoločnosti, ale skôr z dôvodu verejnej prezentácie svojich súkromných záujmov a po druhé, že s takouto prezentáciou sú spojené reálne náklady na výkon volieb z verejných zdrojov (tlač volebných lístkov a pod.)“*;

c) so systémom proporcionálneho zastúpenia (volebným systémom pomerného zastúpenia) je vždy spojené riziko *„trieštenia politickej reprezentácie občanov“*, a preto *„je na voľnej úvahe štátu, aby zvolil vhodné prostriedky, ktorými by tomuto triešteniu zabránil“*;

d) podľa vlády je kritika majetkového cenzu opodstatnená v súvislosti s aktívnym volebným právom, ale vo vzťahu k pasívnemu volebnému právu ho možno „využiť v záujme z pohľadu princípov demokracie akceptovateľného legitímneho cieľa“;

e) požiadavka zloženia volebnej kaucie ako legitímneho prostriedku na reguláciu pasívneho volebného práva nebola spochybnená ani Európskou komisiou pre ľudské práva (vláda poukazuje na rozhodnutie Desmeules c. Francúzsko z 3. decembra 1990 týkajúce sa sťažnosti č. 12897/87) ani ESLP (vláda poukazuje na rozhodnutie vo veci Sukhovetsky c/a Ukrajina z 28. marca 2006 týkajúce sa sťažnosti č. 13716/02);

f) podľa vlády požadovaná výška volebnej kaucie „nie je tak vysoká, aby odradila politické strany s reálnou šancou na volebný úspech si nevyhnutné finančné prostriedky zadovážili ako aj skutočnosť, že volebná kaucia nemá diskriminačnú povahu, pretože ukladá všetkým politickým stranám a politickým hnutiam rovnakú povinnosť“.

Generálny prokurátor namietal nesúladsť uvedených ustanovení volebných zákonov iba s označenými článkami ústavy. Vláda však v rámci svojej argumentácie využila aj časť relevantnej judikatúry ESLP týkajúcej sa volebných kaucíí. Ústavný súd štandardne vykladá ústavu s prihliadnutím na medzinárodné právo. Vychádza pritom jednak z čl. 1 ods. 2 ústavy, podľa ktorého Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky, a v okolnostiach tejto veci aj z čl. 154c ods. 1 ústavy, podľa ktorého medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv.

Pre posúdenie ústavnosti zákonnej úpravy volebného práva sú z medzinárodného práva relevantné hlavne čl. 25 písm. b) paktu a čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“).

Podľa čl. 25 písm. b) paktu každý občan musí mať právo a možnosť bez akýchkoľvek rozdielov uvedených v článku 2 a bez neodôvodnených obmedzení voliť a byť

volený v nefalšovaných pravidelných voľbách na základe všeobecného a rovného hlasovacieho práva, a to tajným hlasovaním zabezpečujúcim slobodné vyjadrenie vôle občanov.

Podľa čl. 3 dodatkového protokolu sa Vysoké zmluvné strany zaväzujú konať v primeraných intervaloch slobodné voľby s tajným hlasovaním za podmienok, ktoré zabezpečia slobodné vyjadrenie názorov ľudu pri voľbe zákonodarného zboru.

Európsky súd pre ľudské práva nedávno zhrnul svoju dlhodobú judikatúru k volebným kauciam v rozhodnutí *Sukhovetskyy c/a Ukrajina* z 28. marca 2006 týkajúcom sa sťažnosti č. 13716/02, na ktoré odkazuje vo svojom stanovisku aj vláda. Európsky súd pre ľudské práva v tomto rozhodnutí pripustil, že volebné kaucie môžu byť za určitých podmienok v súlade s požiadavkami čl. 3 dodatkového protokolu. V bode 23 tohto rozhodnutia ESĽP uvádza, že minimálne 14 členských štátov Rady Európy uplatňuje volebné kaucie vo veľmi rôznej podobe i výške, pričom zaplatená volebná kaucia sa obvykle vracia v prípade získania určitého percentuálneho počtu voličských hlasov. Podľa právneho poriadku Ukrajiny, Turecka a Litvy sa však volebná kaucia vracia len v prípade získania kresla v parlamente [poslaneckého mandátu (bod 26 tohto rozhodnutia)].

Pri preskúvaní predmetnej sťažnosti (sťažnosti č. 13716/02) sa ESĽP sústredil najmä na posúdenie otázky, či napadnuté opatrenie (volebná kaucia) bolo v súlade s legitímnym cieľom [za ktorý označil dôvod vyradenia (odradenia) ľahkovážnych kandidátov] a princípom primeranosti (proporcionality), a na tomto základe dospel k záveru, že v danom prípade nedošlo k porušeniu čl. 3 dodatkového protokolu.

V rozoberanom rozhodnutí z 28. marca 2006 ESĽP poukázal aj na rozhodnutia bývalého Európskeho výboru pre ľudské práva (ďalej len „výbor“), ktorý rozhodoval v troch prípadoch vecí súvisiace s volebnými kauciami. V prípade *Tête c/a Francúzsko* (č. 11123/84, rozhodnutie z 9. decembra 1987, D. R. 54, pp. 52-61) bolo rozhodované o sťažnosti Strany zelených, ktorá namietala, že ich kandidátka listina vo voľbách do Európskeho parlamentu bola diskriminovaná podľa francúzskeho práva, keďže

ku vráteniu volebnej kaucie v sume 100 000 francúzskych frankov bolo potrebné získať 5 % hlasov vo voľbách. Výbor sťažnosť odmietol ako zjavne nepodloženú. Vzhľadom na skutočnosť, že zmyslom uvedeného opatrenia bola podpora a rozvoj reprezentatívnych politických hnutí (s rozsiahlou podporou obyvateľstva), predmetné opatrenie štátu nebolo podľa jeho názoru neodôvodnené ani neprimerané. V prípade rozhodnutia z 18. októbra 1995 (André c/a Francúzsko, č. 27759/95) výbor odkazujúc na prípad *Tête* odmietol sťažnosť, v ktorej bol inštitút volebnej kaucie napadnutý ako diskriminačný pre znevýhodnené skupiny obyvateľstva (nezamestnané osoby, kočujúce osoby, zdravotne postihnuté osoby) nedisponujúce dostatočnými finančnými prostriedkami na zaplatenie volebnej kaucie. Na rovnakom základe výbor odmietol aj sťažnosť týkajúcu sa volebnej kaucie požadovanej podľa francúzskeho vnútroštátneho volebného práva (Desmeules c/a Francúzsko, č. 12897/87, rozhodnutie z 3. decembra 1990). V odôvodnení rozhodnutia okrem iného uviedol, že inštitút volebnej kaucie sa nachádza v zákonodarstve mnohých ďalších európskych štátov, navyše nebolo preukázané, že by kaucia v sume 8 000 francúzskych frankov predstavovala pre kandidátsku listinu na čele so sťažovateľom neúnosné finančné bremeno.

Z uvedeného vyplýva, že ESLP v rámci svojho obvyklého postupu v súvislosti s preskúmaním zlučiteľnosti volebnej kaucie ustanovenej v zákonodarstve členských štátov Rady Európy s čl. 3 dodatkového protokolu posudzuje najmä

- a) legitímnosť cieľa, na ktorom je založená,
- b) jej primeranosť vyjadrenú predovšetkým vo výške (sume) volebnej kaucie.

Metodikou uplatňovanú ESLP ústavný súd považoval za vhodné uplatniť aj pri preskúvaní návrhu generálneho prokurátora.

Ústavný súd v prvom rade zdôraznil, že v zhode s generálnym prokurátorom i stanoviskom vlády akceptuje, že ustanovenia napadnutých volebných zákonov týkajúce sa volebných kaucí predstavujú zásah do výkonu volebného práva chráneného čl. 30 ústavy, ako aj do čl. 31 ústavy, ktorým sa má garantovať slobodná súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Ústavný súd v tejto súvislosti pripomína, že slobodná súťaž

politických síl nachádza výraz predovšetkým vo voľbách a je základným predpokladom fungovania demokratického štátu (PL. ÚS 19/98). Aj keď ústavná požiadavka zabezpečenia slobodnej súťaže politických síl predstavuje kľúčové východisko pre zákonnú úpravu všetkých politických práv a slobôd, nemožno ju podľa názoru ústavného súdu chápať absolútne, a preto môže zákonodarca ustanoviť aj určité obmedzenia pasívneho volebného práva, ktoré sú ale ústavne akceptovateľné len za predpokladu, že nezasahujú do jeho podstaty, rešpektujú jeho zmysel a sledujú legitímny cieľ (ciele).

Ústavný súd konštatuje, že žiadne z ustanovení ústavy, ktoré označil generálny prokurátor, výslovne nezakazuje uplatnenie majetku ako diferenciačného kritéria pri uplatňovaní pasívneho volebného práva. Preto ústavný súd nebol konfrontovaný s otázkou, či podľa ústavy existuje zákaz podmieniť výkon pasívneho volebného práva volebnou kauciou, a mohol sa venovať len tomu, či volebné kaucie sledujú legitímny cieľ (ciele), nezasahujú do podstaty pasívneho volebného práva a rešpektujú jeho zmysel, a najmä či sú ich konkrétne výšky primerané.

Volebné kaucie obvykle sledujú niekoľko legitímnych cieľov. Tak je to aj v podmienkach Slovenskej republiky, t. j. v konkrétnostiach vo vzťahu k cieľom sledovaným napadnutými ustanoveniami zákona o voľbách do národnej rady [§ 18 ods. 4 písm. b) v spojení s § 13 ods. 7 v relevantnom znení] a zákona o voľbách do Európskeho parlamentu [§ 13 ods. 3 písm. e) v spojení s § 13 ods. 7 v relevantnom znení].

Vo všeobecnej časti dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona o voľbách do národnej rady (parlamentná tlač č. 478, III. volebné obdobie) sa ako cieľ sledovaný ustanovením volebnej kaucie ako podmienky účasti kandidujúcich politických strán vo voľbách do národnej rady namiesto dovtedy existujúceho mechanizmu založeného na požiadavke, aby mimoparlamentné politické strany predložili ku kandidátnej listine vyhlásenie, že majú najmenej 10 000 členov, alebo petíciu podpísanú zákonom ustanoveným počtom voličom požadujúcich kandidovanie tejto politickej strany vo voľbách (§ 17 ods. 3 a 4 zákona Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov), označujú časté „*spory so silnými politickými*

nábojmi“ súvisiace so spochybňovaním reálneho počtu členov príslušnej politickej strany, resp. pravosti podpisov na uvedených petíciách. Aj keď uvedený cieľ vychádza z konkrétnych poznatkov z dovtedajšej ústavno-politickej praxe, jeho podstata nemá ústavnoprávny rozmer, a preto podľa názoru ústavného súdu ani nemôže ospravedlňovať obmedzujúci zásah do pasívneho volebného práva, ku ktorému zavedením volebných kaucii došlo.

Medzi ciele sledované zavedením volebných kaucii sa niekedy uvádza aj to, že slúžia ako príspevok politických strán alebo jednotlivých kandidátov na úhradu nákladov volieb (pozri napr. rozhodnutie Ústavného súdu Ukrajinskej republiky z 30. januára 2002 predchádzajúce konaniu pred ESLP v už spomínanej veci Sukhovetskyy c/a Ukrajina). Tento cieľ ale ústavný súd nepovažuje za legitímny, lebo voľby sú vecou verejného záujmu a základom demokratického štátu (čl. 1 ods. 1 prvá veta ústavy). Účasť na voľbách nie je len záujmom politickej strany alebo kandidáta, ale hlavne verejným záujmom na fungovaní demokracie.

Za obvyklý a legitímny účel obmedzení pasívneho volebného práva sa najčastejšie označuje zabezpečenie funkčnosti a akcieschopnosti voleného (zastupiteľského) orgánu, ktorý pripúšťa zabudovanie určitých integračných stimulov do volebného systému tak, aby sa zabránilo prílišnému triešteniu politického spektra, ktoré by mohlo v konečnom dôsledku sťažiť nielen sformovanie, ale najmä fungovanie politickej väčšiny nevyhnutnej na prijímanie mocenských rozhodnutí. Na tento účel môžu slúžiť rôzne právne prostriedky, a preto ústavný súd čiastočne akceptuje argumentáciu generálneho prokurátora, že uvedený cieľ možno dosiahnuť aj inými (vhodnejšími) prostriedkami, než zavedením volebnej kaucie.

V súvislosti s uvedeným ústavný súd poukazuje na to, že účinné integračné stimuly sú vo volebných zákonoch vychádzajúcich zo systému pomerného zastúpenia založené spravidla na percentuálnom volebnom prahu (uzavieracej klauzule) pre vstup politických strán do parlamentu, ktorého uplatnenie má prednosť pred zavedením volebnej kaucie, pretože neobmedzuje princíp slobodnej súťaže politických síl v samotných voľbách, keďže

sa uplatní až vo fáze rozdeľovania mandátov, t. j. vtedy, keď už bola slobodná súťaž ukončená a boli zistené výsledky hlasovania (porovnaj k tomu aj nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 42/00 z 24. januára 2001). Napadnuté ustanovenia zákona o voľbách do národnej rady a zákona o voľbách do Európskeho parlamentu o volebných kauciách nesporne smerujú aj proti nadmernému triešteniu politických síl, ale vzhľadom na uvedené, by tento cieľ sám osebe nestačil na ich ospravedlnenie, a teda formulovaniu záveru o ich ústavnej konformnosti.

Za kľúčový a pritom legitímny a ústavne konformný cieľ, ktorý sú ustanovenia volebných zákonov o volebných kauciách spôsobilé plniť (a aj reálne plnia), ústavný súd považuje vytvorenie takého mechanizmu, ktorý napomáha tomu, aby sa volieb zúčastňovali také politické strany, ktoré majú reálnu šancu na úspech a ktorých skutočným cieľom je získanie poslaneckých mandátov, a nie sebaaprezentácia z iných, než volebných dôvodov [napr. získanie osobnej popularity kandidátov, získanie štátnych prostriedkov určených na úhradu volebných nákladov, vytvorenie podmienok na budúce komerčné aktivity, recesia (porovnaj k tomu napr. aj nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 30/98)], alebo oslabenie inej kandidujúcej politickej strany (strán). Za týchto okolností treba vidieť význam inštitútu volebnej kaucie aj v tom, že vo svojej podstate prispieva k formovaniu zodpovedného postoja politických strán k ich rozhodnutiu zúčastniť sa volieb, ktoré by malo byť prejavom „vážnosti ich volebných úmyslov“. Ústavný súd už v minulosti viackrát vyslovil, že voľby sú prostriedkom pravidelného obnovovania verejnej moci občanmi (PL. ÚS 18/99, PL. ÚS 10/03, PL. ÚS 120/07 atď.). Tomuto zmyslu volieb však vo svojej podstate slúži len účasť takých politických strán vo voľbách, ktoré majú reálnu nádej získať poslanecké mandáty.

Reálnosť nádeje na získanie poslaneckých mandátov možno odvodiť od výšky volebného prahu, ktoré musia kandidujúce politické strany prekročiť, aby získali poslanecký mandát, a ktorej ústavnosť svojim návrhom generálny prokurátor nespochybnil. Podľa platnej právnej úpravy je výška volebného prahu pri voľbách do národnej rady, ako aj pri voľbách do Európskeho parlamentu ustanovená 5 % z celkového počtu odovzdaných platných hlasov pre jednotlivu kandidujúcu politickú stranu [§ 42 ods. 2 písm. a) v spojení

s § 42 ods. 3 zákona o voľbách do národnej rady, resp. § 33 ods. 2 zákona o voľbách do Európskeho parlamentu], pričom uhradená volebná kaucia sa vracia už pri zisku 2 % z celkového počtu odovzdaných platných hlasov (§ 18 ods. 7 zákona o voľbách do národnej rady, resp. § 13 ods. 7 v relevantnom znení zákona o voľbách do Európskeho parlamentu). Za týchto podmienok nemožno považovať úmysel zúčastniť sa volieb tých politických strán, ktoré sa obávajú (nepredpokladajú), že dosiahnú volebný výsledok nižší ako 2 % z celkového počtu odovzdaných platných hlasov, ktorý zaručuje návratnosť volebnej kaucie, za vážny a zodpovedný a vo svojej podstate ani smerujúci k napĺňaniu princípu slobodnej súťaže politických síl.

Na tomto základe ústavný súd dospel k záveru, že zavedenie volebných kaucii spĺňa ústavnú podmienku legitímneho, a teda ústavne konformného zásahu do pasívneho volebného práva.

Požiadavka zloženia volebnej kaucie ustanovená zákonom v zásade nie je spôsobilá zasiahnuť do podstaty pasívneho volebného práva a narušiť jeho zmysel, ak je volebná kaucia zákonom určená v takej sume (výške), že jej zloženie predstavuje pre politickú stranu s nádejou na volebný úspech citeľný problém a závažnú prekážku jej účasti vo voľbách. Generálny prokurátor oddeľuje schopnosť politickej strany získať finančné prostriedky od jej nádeje na volebný úspech, keď tvrdí: „*Nemožno totiž a priori vylúčiť, že by politická strana, ktorá nemá dostatok finančných prostriedkov na zaplatenie volebnej kaucie, oslovila svojim programom voličov a vo voľbách získala dostatočný počet voličských hlasov na pridelenie mandátov...*“ Z princípu reálnosti základných práv vyplýva, že aj ich obmedzenia a zásahy do nich treba posudzovať nie *in abstracto*, ale v kontexte skutočných podmienok, v ktorých sa uplatňujú. Dlhodobá skúsenosť učí, že síce žiadne financie samy osebe nestačia k volebnému úspechu, ale bez finančných zdrojov výrazne prevyšujúcich súčasné volebné kaucie nemá politická strana reálnu nádej na úspech.

Podľa platnej právnej úpravy sa voľby do národnej rady, ako aj voľby do Európskeho parlamentu konajú v jednom volebnom kraji (obvode), ktorý tvorí celé územie Slovenskej republiky, z čoho vyplýva, že kandidujúca politická strana uhradza volebnú kauciu len raz

za celé „volebné územie“. Výška volebnej kaucie pre voľby do Európskeho parlamentu je ustanovená sumou 1 659,70 € (50 000 Sk), čo predstavuje približne 2,5 násobok priemernej mesačnej mzdy, a preto jej uhradenie kandidujúcou politickou stranou ako jedna z podmienok účasti jej kandidátov vo voľbách do Európskeho parlamentu je podľa názoru ústavného súdu z ústavného hľadiska bez akýchkoľvek výhrad akceptovateľná.

Výška kaucie pre voľby do národnej rady je ustanovená sumou 16 596,96 € (500 000 Sk), čo predstavuje približne 25 násobok priemernej mzdy. Ústavný súd si je vedomý toho, že požiadavka jej uhradenia kandidujúcou politickou stranou ako jedna z podmienok účasti jej kandidátov vo voľbách do národnej rady môže predstavovať pre menšie a novozaložené politické strany nezanedbateľný problém, a preto sa z hľadiska ústavných limitov obmedzovania základných práv a slobôd všeobecne vyjadrených v čl. 13 ods. 4 ústavy v spojení so základným právom občanov zúčastňovať sa na správe verejných vecí slobodnou voľbou svojich zástupcov ustanoveným v čl. 30 ods. 1 ústavy, ako aj princípom slobodnej súťaže politických síl vyjadreným v čl. 31 ústavy nachádza na hraniciach ústavnej tolerovateľnosti. Napriek tomu ústavný súd po komplexnom zhodnotení legitímnych cieľov, ktoré sa zavedením volebnej kaucie ako jednej z podmienok účasti politickej strany vo voľbách do národnej rady sledovali, ako aj reálnych možností politických strán získať finančné prostriedky na jej úhradu, a tiež zohľadnením skutočnosti, že voľby do národnej rady sú základným miestom politickej súťaže, dospel k záveru, že volebnú kauciu pre voľby do národnej rady ustanovenú sumou 16 596,96 € (500 000 Sk) možno v súčasných podmienkach považovať za ústavne konformnú.

Na tomto základe ústavný súd rozhodol, že § 13 ods. 3 písm. a) a ods. 7 v relevantnom znení zákona o voľbách do Európskeho parlamentu a § 18 ods. 4 písm. b) a ods. 7 zákona o voľbách do národnej rady sú v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1 prvou vetou, čl. 13 ods. 4, čl. 30 ods. 1 prvou vetou, ods. 3 prvou vetou a ods. 4, ako aj čl. 31 ústavy, a preto návrhu generálneho prokurátora v tejto časti nevyhovel.

IV.

K námietke neústavnosti výkonu trestu odňatia slobody ako prekážky výkonu volebného práva

Druhý okruh problémov nastolených navrhovateľom je založený na tvrdení o nesúlade napadnutých ustanovení zákona o voľbách do Európskeho parlamentu, zákona o voľbách do národnej rady, zákona o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 1 a ods. 2, čl. 12 ods. 1 prvou vetou, čl. 13 ods. 4, čl. 30 ods. 1 prvou vetou, ods. 3 prvou vetou a ods. 4 a čl. 31 ústavy. Obsahom tejto časti návrhu navrhovateľa je námietka neústavnosti zákonnej prekážky výkonu volebného práva spočívajúca vo výkone trestu odňatia slobody, čiže v tom, že osoby nachádzajúce sa vo výkone trestu odňatia slobody nemôžu realizovať svoje aktívne ani pasívne volebné právo, ktoré im však ústavou nebolo odňaté.

Túto časť návrhu opiera generálny prokurátor najmä o tieto argumenty:

a) platná právna úprava nespája s výkonom trestu odňatia slobody stratu politických práv zaručených ústavou, medzi ktoré patrí aj právo voliť či byť volený,

b) zákon č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 475/2005 Z. z.“) bráni síce odsúdeným počas výkonu trestu odňatia slobody vo výkone volených a iných verejných funkcií, nebráni im však sa o takéto funkcie uchádzať, či odovzdaním svojho hlasu inému k takejto funkcii dopomôcť,

c) volebné právo má aj občan právoplatne odsúdený na výkon trestu odňatia slobody pred nástupom na výkon tohto trestu,

d) výkon volebného práva občanom vo výkone trestu odňatia slobody možno (technicky) zabezpečiť rovnako ako občanom, ktorí sú vo výkone väzby,

e) zákonná prekážka výkonu volebného práva u osôb, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody, má charakter trestu straty občianskych práv, ktorý bol síce v minulosti súčasťou nášho právneho poriadku podľa zákona č. 86/1950 Zb. Trestný zákon [§ 18 ods. 2 písm. b) v spojení s § 44], ale táto právna úprava bola zrušená zákonom č. 140/1961 Zb. Trestný zákon s účinnosťou od 1. januára 1962,

f) národná rada je oprávnená uznávať sa aj na zákonoch vzťahujúcich sa aj na osoby vo výkone trestu odňatia slobody,

g) čl. 73 ods. 2 a čl. 74 ods. 2 ústavy ani ďalšie ustanovenia ústavy „*neobsahujú takú právnu úpravu, ktorá by bránila zvoleniu občana právoplatne odsúdeného na nepodmienečný trest odňatia slobody, ktorý ešte nenastúpil na výkon trestu odňatia slobody*“,

h) podľa generálneho prokurátora „*zákonná úprava, ktorá ustanovuje za prekážku pasívneho volebného práva výkon trestu odňatia slobody, nemá ústavný základ*“, pričom de lege ferenda generálny prokurátor uvádza, že takouto prekážkou by mohlo byť „*právoplatné odsúdenie za spáchanie trestného činu na nepodmienečný trest odňatia slobody na čas pokrývajúci celé volebné obdobie*“ s poukazom na znenie čl. 73 ods. 2 a čl. 81a písm. f) ústavy.

Národná rada vyslovila vo svojom stanovisku presvedčenie, že aj napadnuté časti volebných zákonov týkajúce sa neústavnosti výkonu trestu odňatia slobody ako prekážky volebného práva sú v súlade s ústavou, ale tento svoj názor neodôvodnila.

Z citovaného stanoviska vlády vyplýva, že odporúča vyhovieť návrhu navrhovateľa v časti týkajúcej sa aktívneho volebného práva, a naopak odporučila mu nevyhovieť v časti týkajúcej sa pasívneho volebného práva osôb vo výkone trestu odňatia slobody.

Vo vzťahu k aktívnemu volebnému právu sa vláda stotožňuje s argumentáciou generálneho prokurátora, pričom nad jej rámec poukazuje na «*závažný rozsudok Veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „Súd“)* zo 6. októbra 2005 vo veci *Hirst v. Spojené kráľovstvo*» a zdôrazňuje, že v tomto prípade mal ESĽP „*výhrady predovšetkým voči tomu, že strata volebného práva bola automatická, nevyplývala z rozhodnutia súdu, pričom posudzované obmedzenie sa vzťahovalo paušálne na všetkých väzňov bez ohľadu na dĺžku trestu, charakter alebo závažnosť spáchaného trestného činu a konkrétne okolnosti prípadu*“. Vláda vo svojom stanovisku poukazuje tiež na skutočnosť, že osoby, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody, nemajú ustanovenú prekážku aktívneho volebného práva „*v prípade voľby prezidenta Slovenskej republiky*“, a obdobne

ako generálny prokurátor de lege ferenda považuje za vhodné „zmeniť právnu úpravu tak, aby obmedzenie aktívneho volebného práva osôb vo výkone trestu odňatia slobody nebolo paušálne, ale zohľadňovalo určité kritériá a kategórie a aby o ňom rozhodoval súd. Riešením by mohlo byť znova zavedenie trestu straty občianskych práv.“.

Svoje nesúhlasné stanovisko k návrhu generálneho prokurátora v časti týkajúcej sa pasívneho volebného práva vláda zdôvodňuje rozporuplnosťou „argumentov samotného navrhovateľa, ktorý sám priznáva, že si nevie dosť dobre predstaviť ako by úspešný kandidát, napríklad volieb do parlamentu, mohol vykonávať funkciu poslanca vzhľadom na znenie čl. 73 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 81a písm. f) Ústavy Slovenskej republiky, ktoré podmieňujú výkon poslanskeho mandátu osobnou účasťou v parlamente. Skutočne len veľmi ťažko si vieme v praxi predstaviť efektívny výkon volenej funkcie u osoby, ktorá je vo výkone trestu odňatia slobody. Ľudské práva by sa pritom nemali uplatňovať teoreticky a iluzórne, ale faktické a reálne. Navyše je tu aj morálny či ideový imperatív, ktorý by mal zabrániť tomu, aby osoby vo výkone trestu odňatia slobody mali byť vzorom pre spoločnosť. Preto zastávame stanovisko, že v tomto bode by mal Ústavný súd Slovenskej republiky návrh generálneho prokurátora zamietnuť.“.

Podľa generálneho prokurátora sú v nesúlade s označenými ustanoveniami ústavy tieto (pre prehľadnosť podčiarknuté, pozn.) ustanovenia volebných zákonov:

Ustanovenie § 2 ods. 3 písm. b) zákona o voľbách do Európskeho parlamentu, podľa ktorého „Prekážkou vo výkone volebného práva je výkon trestu odňatia slobody.“.

Podčiarknutá časť § 3 ods. 1 písm. a) a b) zákona o voľbách do Európskeho parlamentu, podľa ktorého „Za poslanca Európskeho parlamentu (ďalej len „poslanec“) môže byť zvolený

a) občan Slovenskej republiky, ktorý najneskôr v deň volieb dovŕšil 21 rokov veku, má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a nenastali u neho prekážky vo výkone volebného práva podľa § 2 ods. 3 písm. b) a c,

b) občan únie, ktorý najneskôr v deň volieb dovŕšil 21 rokov veku, má povolený na území Slovenskej republiky trvalý pobyt, nebol pozbavený práva kandidovať v členskom štáte Európskej únie, ktorého je štátnym občanom, a nenastali u neho prekážky vo výkone volebného práva podľa § 2 ods. 3 písm. b) a c.“.

Ustanovenie § 2 ods. 2 písm. b) zákona o voľbách do národnej rady, podľa ktorého „Prekážkou vo výkone volebného práva je výkon trestu odňatia slobody“.

Podčiarknutá časť § 3 zákona o voľbách do národnej rady, podľa ktorého „Za poslanca Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „poslanec“) môže byť zvolený občan Slovenskej republiky, ktorý najskôr v deň volieb dovŕšil 21 rokov veku, má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a nenastali uňho prekážky vo výkone práva volieb podľa § 2 ods. 2 písm. b) a c.“.

Ustanovenie § 2 ods. 2 písm. b) zákona o voľbách do orgánov samosprávnych krajov, podľa ktorého „Prekážkou vo výkone volebného práva je výkon trestu odňatia slobody“.

Podčiarknutá časť § 3 zákona o voľbách do orgánov samosprávnych krajov, podľa ktorého „Za poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja (ďalej len „poslanec zastupiteľstva“) môže byť zvolený len, kto má právo voliť, má trvalý pobyt v obci, ktorá patrí do územia volebného obvodu, v ktorom kandiduje, a nenastali u neho prekážky vo výkone volebného práva podľa § 2 ods. 2 písm. b) a c.“.

Ustanovenie § 2 ods. 2 písm. b) zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí, podľa ktorého „Prekážkou vo výkone volebného práva je výkon trestu odňatia slobody“.

Podčiarknutá časť § 3 zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí, podľa ktorého «Za poslanca obecného (mestského) zastupiteľstva v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice starosta mestskej [ďalej len „starosta obce (primátor)“] môže

byť zvolený volič, u ktorého nenastali prekážky vo výkone volebného práva podľa § 2 ods. 2 písm. b) a d) a ktorý najneskôr v deň volieb dovŕšil 25 rokov veku.».

Navrhovateľ namieta nesúlاد citovaných ustanovení volebných zákonov s tými istými článkami ústavy ako v prvej časti svojho návrhu týkajúcej sa ústavnosti volebných kaucíí, t. j. s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1 prvou vetou, čl. 13 ods. 4, čl. 30 ods. 1 prvou vetou, čl. 30 ods. 3 prvou vetou, čl. 30 ods. 4 a čl. 31 ústavy.

Ústavný súd považoval za potrebné aj túto časť návrhu generálneho prokurátora posúdiť z hľadiska dotknutých ustanovení medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách, ktorými je Slovenská republika viazaná. Problematiky aktívneho a pasívneho volebného práva sa týkajú zvlášť čl. 25 paktu a čl. 3 dodatkového protokolu (citáciu pozri vyššie, pozn.).

Všeobecný komentár k čl. 25 paktu požaduje pre všetky obmedzenia aktívneho i pasívneho volebného práva, aby vyhovovali požiadavkám rozumnosti, účelnosti [objective (body 4 a 10 všeobecného komentára)]. Vo vzťahu k volebnému právu osôb vo výkone trestu odňatia slobody sa tam výslovne uvádza: „Ak je odsúdenie za trestný čin dôvodom suspendovania práva voliť, tak doba suspendovania má byť primeraná trestnému činu a trestu.“ Všeobecný komentár teda pripúšťa, aby osoby vo výkone trestu odňatia slobody dočasne nemohli vykonávať svoje aktívne volebné právo, a počíta i s tým, že doba, kedy ho nemôžu vykonávať, nie je totožná s dobou trestu.

Z judikatúry EŠLP sa volebného práva osôb vo výkone trestu odňatia slobody týka viacero rozhodnutí. Na účely tohto konania ústavný súd vychádzal z právnych názorov EŠLP vyjadrených v rozhodnutiach *Mathieu-Mohin a Clerfayt v. Belgicko* (rozsudok z 2. marca 1987, séria A, No 113), *Matthews v. Spojené kráľovstvo* (rozsudok Veľkej komory z 18. februára 1999 k sťažnosti č. 24833/94) a najmä *Hirst v. Spojené kráľovstvo* [(No 2), rozsudok Veľkej Komory zo 6. októbra 2005 k sťažnosti č. 74025/01)].

Priamo zo znenia čl. 3 dodatkového protokolu vyplýva, že sa nevzťahuje na voľby do každého zastupiteľského zboru, ale len do zákonodarného zboru. Bežné chápanie anglického výrazu *legislature* potvrdil ESLP v bode 53 rozsudku *Mathieu-Mohin a Clerfayt v. Belgicko*, keď vyslovil, že sa podľa právomocí zastupiteľského zboru zistí, či sa na voľby do neho vzťahuje čl. 3 dodatkového protokolu. V nadväznosti na to je v rozhodnutí *Hirst v. Spojené kráľovstvo* výslovne uvedené, že „Komunálne voľby nespádajú do rámca článku 3 Protokolu č. 1 k Dohovoru“. Naopak, z rozsudku *Matthews v. Spojené kráľovstvo* vyplýva, že voľby do Európskeho parlamentu nemožno vyňať spod pôsobnosti čl. 3 dodatkového protokolu.

Generálny prokurátor namieta neústavnosť označených ustanovení zákonov upravujúcich voľby do štyroch rôznych zastupiteľských zborov. Preto bolo pre ústavný súd dôležité rozlíšiť, na ktoré z nich sa vzťahuje čl. 3 dodatkového protokolu, ako aj nadväzujúca judikatúra ESLP.

Relevantná judikatúra ESLP k rozsahu a prípustnosti obmedzení volebného práva je zhrnutá v rozsudku Veľkej Komory *Hirst v. Spojené kráľovstvo*, ktorý sa týka práve volebného práva odsúdených väzňov. Ústavný súd konštatuje, že prípad *Hirst* má mnohé spoločné znaky s návrhom generálneho prokurátora, čo umožňuje využiť právne názory ESLP pri rozhodovaní o návrhu generálneho prokurátora. V oboch konaniach ide totiž o všeobecné a automatické zbavenie odsúdených väzňov možnosti výkonu volebného práva. Na druhej strane ústavný súd ale pripomína, že vec *Hirst v. Spojené kráľovstvo* sa týka iba aktívneho volebného práva odsúdených väzňov (bod 63), a preto nie je dosť dobre použiteľná vo vzťahu k obmedzeniam pasívneho volebného práva.

Kľúčové právne názory ESLP vyjadrené vo veci *Hirst v. Spojené kráľovstvo* možno vyjadriť takto:

1. Hoci právo voliť a byť volený sú kľúčové pre demokraciu a právny štát, nie sú absolútne a môžu podliehať obmedzeniam. Zmluvné strany majú v tejto oblasti široký rámec voľnej úvahy, ale je úlohou ESLP v poslednom stupni určiť, či požiadavky čl. 3 dodatkového protokolu boli splnené.

2. Obmedzenia práv zaručených Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) v prípade osôb vykonávajúcich trest odňatia slobody musia byť ospravedlniteľné, spravidla bezpečnostnými požiadavkami, predovšetkým z dôvodu predchádzania trestným činom a ochrane poriadku, čo nevyhnutne vyplýva z okolností odňatia slobody. Je vylúčené, aby väzeň bol zbavený práv, ktoré mu zaručuje dohovor iba z toho dôvodu, že bol odsúdený a nachádza sa vo výkone trestu. Táto norma tolerancie však nebráni demokratickej spoločnosti prijímať opatrenia, ktoré majú chrániť pred činnosťou smerujúcou k potlačeniu práv a slobôd zakotvených v dohovore.

3. Aj keď ESĽP odmieta myšlienku, že by odňatie slobody na základe odsudzujúceho rozsudku malo vyvolať stratu iných práv než práva na slobodu a že možnosť voliť je výsada, nie právo, súčasne pripúšťa, že zákaz pre osoby vykonávajúce trest odňatia slobody voliť nie je sám osebe nezlučiteľný s čl. 3 dodatkového protokolu.

4. Obmedzenia výkonu volebného práva nesmú zasahovať do samotnej podstaty dotknutých práv a zbavovať ich účinnosti, musia sledovať legitímny cieľ a použité prostriedky sa nesmú javiť ako neprimerané.

Opierajúc sa o právne názory ESĽP a aplikujúc ich na právny poriadok Slovenskej republiky vychádzal aj ústavný súd zo všeobecnej zásady, že volebné právo ustanovené v čl. 30 ods. 1, 3 a 4 ústavy a súvisiace s uplatňovaním čl. 31 ústavy je obmedziteľné za podmienok ustanovených v čl. 13 ods. 2, 3 a 4 ústavy, rovnako ako iné ústavou garantované práva. 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 volebného práva sa vzťahuje zásada proporcionality. Európsky súd pre ľudské práva v rozsudku *Hirst v. Spojené kráľovstvo* (bod 62) spojil volebné právo so záujmom človeka na živote spoločenstva, na správe ktorého sa prostredníctvom volieb podieľa.

Ústavný súd si je vedomý, že osoby vo výkone trestu odňatia slobody sú nerovnako dotknuté výsledkami činnosti zastupiteľských zborov rôznych stupňov vzhľadom na ich rozdielne právomoci, ako aj pôsobnosť. Zo štyroch zastupiteľských zborov uvádzaných v návrhu generálneho prokurátora možno za zákonodarné zbory aj v kontexte s už uvedenou

judikatúrou ESLP považovať len Európsky parlament a národnú radu, t. j. len na tieto možno bez výhrad aplikovať právne názory ESLP vyjadrené v jeho judikatúre.

Vychádzajúc z uvedeného ústavný súd považoval za vhodné najprv samostatne posúdiť zákonnú prekážku výkonu pasívneho volebného práva osôb, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody, a následne samostatne posúdiť prekážku výkonu aktívneho volebného práva osôb, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody, diferencujúc pritom svoje závery k obmedzeniam výkonu aktívneho volebného práva vo vzťahu k jednotlivým druhom volieb.

IV.1 K prekážke výkonu pasívneho volebného práva osôb, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody

Ústavný súd po všestrannom zhodnotení skutočností súvisiacich so zákazom (prekážkou) výkonu pasívneho práva osôb, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody, t. j. ich práva uchádzať sa o zvolenie vo voľbách do Európskeho parlamentu, vo voľbách do národnej rady, vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov a voľbách do orgánov samosprávy obcí, dospel k záveru, že z ústavného hľadiska je tolerovateľné a akceptovateľné odopretie výkonu pasívneho volebného práva osobám vo výkone trestu odňatia slobody. Tento svoj záver ústavný súd opiera najmä o tieto argumenty:

Znemožnenie výkonu pasívneho volebného práva osobám, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody, za rovnakých podmienok ako ostatným kandidátom je vlastné obmedzeniu osobnej slobody, v ktorom spočíva trest odňatia slobody. Je nerealizovateľné, aby sa osoba vo výkone trestu odňatia slobody riadne zúčastňovala predvolebného zápasu vo volebnej kampani. Navyše pripustenie možnosti týchto osôb zúčastniť sa volebného zápasu sa nielen vymyká podstate a účelu výkonu trestu odňatia slobody, ale je spojené aj s možným ohrozením bezpečnosti, verejného poriadku a práv iných osôb, t. j. dôležitých verejných záujmov, ktoré treba chrániť v demokratickej spoločnosti.

Osobám vo výkone trestu odňatia slobody sú v zásade zachované ich základné práva, pokiaľ opak nevyplýva zo súdneho rozhodnutia (obmedzenie osobnej slobody) alebo pokiaľ to nie je nevyhnutne spojené s dosiahnutím účelu trestu odňatia slobody. Obmedzenia niektorých práv garantovaných ústavou, vrátane pasívneho volebného práva, sú nevyhnutne obsiahnuté v zásadnom obmedzení osobnej slobody tvoriacom podstatu trestu odňatia slobody. Kandidovanie vo voľbách i výkon poslaneckého mandátu sú plnohodnotne realizovateľné len na slobode a ich plnohodnotná realizácia je aj verejným záujmom na riadnom fungovaní demokracie.

Ak osoba nachádzajúca sa vo výkone trestu odňatia slobody nebude krátko po prípadnom zvolení prepustená na slobodu, tak nebude môcť reálne vykonávať svoj mandát (verejnú funkciu) osobne, pričom osobný výkon mandátu je nevyhnutnou požiadavkou nielen výkonu funkcie poslanca národnej rady, tak ako to výslovne vyplýva z čl. 73 ods. 2 ústavy (na to upozornil aj generálny prokurátor v závere svojho návrhu), ale aj výkonu všetkých ostatných verejných funkcií, t. j. aj tých, o ktoré sa možno uchádzať vo voľbách do Európskeho parlamentu, vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov a voľbách do orgánov samosprávy obcí.

Nemožno súhlasiť s tvrdením generálneho prokurátora že „*Zákonná úprava, ktorá ustanovuje za prekážku pasívneho volebného práva výkon trestu odňatia slobody, nemá ústavný základ*“. Jej ústavnou oporou je čl. 13 ods. 2 a 3 ústavy umožňujúci obmedzenie základných práv, a teda aj pasívneho volebného práva zákonom, pričom tieto zákonné obmedzenia musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky. Navyše, ak je právoplatné odsúdenie poslanca na nepodmienečný trest odňatia slobody dôvodom straty mandátu poslanca národnej rady [čl. 81a písm. f) ústavy], tak o to viac možno podľa názoru ústavného súdu zákonom ustanoviť, že samotný výkon trestu odňatia slobody predstavuje prekážku výkonu pasívneho volebného práva, pričom uvedenú logickú konštrukciu je možné uplatniť aj vo vzťahu k ostatným voleným verejným funkciám, o ktoré sa možno uchádzať vo voľbách do Európskeho parlamentu, vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov a vo voľbách do orgánov samosprávy obcí.

Podľa názoru ústavného súdu existuje zásadný rozdiel medzi posudzovaním ústavnosti zákonnej prekážky výkonu pasívneho volebného práva na jednej strane a zákonnej prekážky výkonu aktívneho volebného práva osôb, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody, na strane druhej. Možnosť kandidovať znamená i možnosť stať sa poslancom zastupiteľského zboru, resp. starostom (primátorom) či predsedom samosprávneho kraja, a tým sa zvlášť intenzívne podieľať na správe vecí verejných a výkone verejnej moci. Táto miera a intenzita správy vecí verejných a výkonu verejnej moci by mala byť v zásade odopretá osobám vo výkone trestu odňatia slobody, teda právoplatne odsúdeným za nie „bagatelné“ delikty.

V tejto súvislosti považuje ústavný súd za relevantný aj argument vlády ako vedľajšieho účastníka tohto konania, podľa ktorého *„je tu aj morálny či ideový imperatív, ktorý by mal zabrániť tomu, aby osoby vo výkone trestu odňatia slobody mali byť vzorom pre spoločnosť“*. Podľa názoru ústavného súdu má tento argument nielen mimoprávny, ale aj ústavnoprávny rozmer, a to vzhľadom na skutočnosť, že ústava je založená a vychádza z ochrany pozitívnych spoločenských hodnôt.

Na základe uvedeného ústavný súd rozhodol, že generálnym prokurátorom napadnuté ustanovenia zákona o voľbách do národnej rady, zákona o voľbách do Európskeho parlamentu, zákona o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí ustanovujúce prekážku výkonu pasívneho volebného práva osobám, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody, nie sú v rozpore s označenými ustanoveniami ústavy, a preto v tejto časti návrhu nevyhoveli.

IV.2 K prekážke výkonu aktívneho volebného práva osôb, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody

V dôsledku zákonnej prekážky výkonu aktívneho volebného práva ustanovenej vo všetkých štyroch napadnutých volebných zákonoch je všetkým osobám, ktoré sú v čase volieb vo výkone trestu odňatia slobody, automaticky (priamo zo zákona) a paušálne,

t. j. bez ohľadu na dĺžku trestu, charakter alebo závažnosť spáchaného trestného činu a konkrétne okolnosti prípadu, podľa platnej právnej úpravy odňaté volebné právo do národnej rady, Európskeho parlamentu, orgánov samosprávnych krajov, ako aj orgánov samosprávy obcí, pričom naopak tieto osoby môžu uplatniť svoje aktívne volebné právo pri voľbe prezidenta Slovenskej republiky, keďže zákon č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 515/2003 Z. z. obdobnú prekážku neustanovuje.

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 vychádzajúc z uvedených východísk posudzoval ústavnosť prekážky aktívneho volebného práva pre osoby, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody, diferencovane (oddelene) podľa jednotlivých druhov volieb.

IV.2.1 Prekážka výkonu aktívneho volebného práva pri voľbách do národnej rady

Národná rada Slovenskej republiky je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky (čl. 72 ústavy), t. j. ide o zákonodarný orgán *par excellence*, ktorý okrem iného prijíma zákony priamo záväzné v zásade pre všetky osoby nachádzajúce sa pod jurisdikciou Slovenskej republiky, včítane zákonov upravujúcich postavenie osôb vo výkone trestu odňatia slobody, resp. majúcih na nich bezprostredný dosah. Preto je významné, aby sa osoby vo výkone trestu odňatia slobody mohli zúčastniť ako voliči určovania zloženia národnej rady. Podľa názoru ústavného súdu neexistuje žiadny relevantný verejný záujem smerujúci k tomu, aby im bol odopretý výkon aktívneho volebného práva vo voľbách do národnej rady. Navyše voľby do národnej rady 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.

Organizačno-technické zabezpečenie výkonu volebného práva do národnej rady nie je spojené s ohrozením žiadneho verejného záujmu, osobám vo výkone trestu odňatia slobody ho totiž možno organizačne zabezpečiť bez vynaloženia väčšieho úsilia, rovnako ako sa zabezpečuje pre osoby, ktoré sú vo výkone väzby (pozri § 12 ods. 4 zákona o voľbách do národnej rady). Navyše zákon o voľbách do národnej rady pozná už inštitút voľby poštou, ktorý je potenciálne využiteľný aj pre zabezpečenie výkonu volebného práva osôb vo výkone trestu odňatia slobody.

Vychádzajúc z uvedeného ústavný súd dospel k záveru, že prekážka výkonu aktívneho volebného práva pre osoby, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody, pri voľbách do národnej rady nie je z ústavného hľadiska akceptovateľná.

Generálny prokurátor navrhol, aby ústavný súd vyslovil nesúlاد dotknutého ustanovenia zákona o voľbách do národnej rady [§ 2 ods. 2 písm. b)] s čl. 1 ods. 1 prvou

vetou, čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1 prvou vetou, čl. 13 ods. 4, čl. 30 ods. 1 prvou vetou, čl. 30 ods. 3 prvou vetou a čl. 30 ods. 4 ústavy.

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 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 danom prípade nezistil, vyslovil, že § 2 ods. 2 písm. b) zákona o voľbách do národnej rady nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy. Rovnako tak ústavný súd vyslovil nesúlad označeného ustanovenia zákona o voľbách do národnej rady s čl. 30 ods. 1 prvou vetou, čl. 30 ods. 3 prvou vetou, ako aj čl. 2 ods. 1 ústavy. Vychádzal pritom z toho, že čl. 30 ods. 1 prvá veta a čl. 30 ods. 3 prvá veta ústavy sú východiskom a jadrom ústavného zakotvenia aktívneho volebného práva. Preto každé neprimerané odopretie možnosti voliť znamená aj ich porušenie. Uvedené ustanovenia ústavy organicky nadväzujú na ústavný princíp suverenity (resp. vlády) ľudu vyjadrený v čl. 2 ods. 1 ústavy, ktorý je nerozlučne spätý s podstatou demokratického štátu, preto ústavný súd vyslovil aj nesúlad označeného ustanovenia zákona o voľbách do národnej rady s čl. 2 ods. 1 ústavy, pričom pri formulácii výroku vyjadril jeho organické spojenie s čl. 30 ods. 1 a 3 ústavy.

Naopak, ústavný súd nevyslovil vo výroku nesúlad označeného ustanovenia zákona o voľbách do národnej rady s čl. 2 ods. 2 ústavy, v ktorom je vyjadrený princíp legality výkonu štátnej (verejnej) moci, keďže podľa jeho názoru nie je medzi nimi priama príčinná súvislosť. Rovnako tak nevyslovil jeho nesúlad s čl. 12 ods. 1 prvou vetou ústavy, pretože podstata problému (ne)ústavnosti napadnutého ustanovenia zákona o voľbách do národnej rady nespočíva v zásahu do rovnosti v dôstojnosti a v právach. Výkon trestu odňatia slobody je svojou podstatou silným zásahom do práv garantovaných ústavou a v danom prípade ide o otázku primeranosti zásahu do jedného z nich, do volebného práva, pričom jeho súvislosť s dôstojnosťou a rovnosťou nie je tak významná, aby ústavný súd musel deklarovat' aj porušenie tohto ustanovenia ústavy. Článok 13 ods. 4 ústavy sa týka každej

veci, ktorá je založená na posudzovaní ústavnosti obmedzenia určitého základného práva. Ústavný súd sa ním riadil aj pri riešení tejto veci, ale nepokladal za nutné výslovne deklarovat' jeho porušenie. Článok 30 ods. 4 ústavy zakotvuje rovnosť prístupu k voleným a iným verejným funkciám, t. j. týka sa pasívneho volebného práva, a preto označené ustanovenie zákona o voľbách do národnej rady týkajúce sa aktívneho volebného práva nemôže byť v nesúlade s týmto ustanovením ústavy.

Na základe uvedeného ústavný súd rozhodol, že § 2 ods. 2 písm. b) zákona o voľbách do národnej rady nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a čl. 2 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 30 ods. 1 prvou vetou a čl. 30 ods. 3 prvou vetou ústavy.

IV.2.2 Prekážka výkonu aktívneho volebného práva pri voľbách do Európskeho parlamentu

Európsky parlament svojou činnosťou a zvlášť rastúcim podielom na tvorbe priamo aplikovateľného práva Európskej únie (ďalej len „EÚ“), ktoré má aplikačnú prednosť pred zákonmi a podzákonnými normami členských štátov EÚ, ovplyvňuje veľkou, i keď neraz prehliadanou mierou život všetkých občanov EÚ, včítane osôb vo výkone trestu odňatia slobody. Preto majú aj tieto osoby objektívny záujem ovplyvňovať účasťou vo voľbách jeho činnosť. Ústavný súd vzal tiež do úvahy, že v zmysle už uvedenej judikatúry ESĽP voľby do Európskeho parlamentu podliehajú kritériám čl. 3 dodatkového protokolu, a konštatoval, že podľa jeho názoru neexistuje ani v tomto prípade relevantný verejný záujem smerujúci k tomu, aby bol osobám vo výkone trestu odňatia slobody odopretý výkon aktívneho volebného práva. Navyše, 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.

Ani organizačno-technické zabezpečenie výkonu volebného práva osobám vo výkone trestu odňatia slobody do Európskeho parlamentu nie je spojené s ohrozením žiadneho dôležitého verejného záujmu, pretože ho možno organizačne zabezpečiť bez vynaloženia

väčšieho úsilia, rovnako ako sa zabezpečuje pre osoby, ktoré sú vo výkone väzby (pozri § 6 ods. 4 zákona o voľbách do Európskeho parlamentu).

Vychádzajúc z uvedeného ústavný súd rozhodol (riadiac sa obdobnými východiskami ako pri vyslovovaní nesúladu dotknutého ustanovenia zákona o voľbách do národnej rady s označenými ustanoveniami ústavy), že ustanovenie § 2 ods. 3 písm. b) zákona o voľbách do Európskeho parlamentu je v rozpore s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a čl. 2 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 1 prvou vetou a čl. 30 ods. 3 prvou vetou ústavy.

IV.2.3 Prekážka výkonu aktívneho volebného práva pri voľbách do orgánov samosprávy obcí

Orgány samosprávy obcí, t. j. obecné (mestské) zastupiteľstvo a starosta (primátor), zjavne nie sú vzhľadom na značne obmedzený rozsah svojej normotvornej právomoci a územne obmedzenú pôsobnosť týkajúcu sa vecne miestnych záležitosti orgánmi, na ktoré sa vzťahuje čl. 3 dodatkového protokolu, a preto nie je na ich voľbu bezprostredne aplikovateľná ani judikatúra ESLP k tomuto článku.

Jednou z ústavných (čl. 69 ods. 2 a 3 ústavy) a zákonných (§ 2 ods. 1 zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí) podmienok výkonu volebného práva do orgánov samosprávy obcí je trvalý pobyt v obci. Ústavný súd už v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 110/07 zdôraznil, že táto podmienka nie je ustanovená samoúčelne, pretože „sleduje legitímny cieľ, aby orgány samosprávy obce mali právo voliť len obyvatelia obce, t. j. tí, ktorí v obci trvale žijú, a teda tvoria súčasť územného spoločenstva osôb, ktoré si prostredníctvom volieb do orgánov samosprávy obcí volí svojich zástupcov na ten účel, aby im zverilo na obdobie štyroch rokov podstatný rozsah svojho práva na výkon územnej samosprávy. Ústavný súd v tejto súvislosti poznamenáva, že ide o cieľ, ktorý vychádza z podstaty územnej samosprávy ako ústavného princípu, ktorá je jednou zo základných hodnôt demokratického a právneho štátu (m. m. I. ÚS 55/00)...“.

Platný zákon č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v zásade umožňuje, aby si osoby, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody, buď ponechali svoj pôvodný trvalý pobyt, alebo sa prihlásili (aj keď len na obdobie výkonu trestu) na trvalý pobyt v obci, v ktorej má sídlo ústav na výkon trestu odňatia slobody, v ktorom sa vykonáva ich trest.

Vzhľadom na túto skutočnosť ústavný súd požiadal generálnu riaditeľku Zboru väzenskej a justičnej stráže (ďalej len „generálna riaditeľka“) o vyjadrenie, či väzni túto možnosť využívajú. Generálna riaditeľka v odpovedi na túto žiadosť okrem iného uviedla: *„Odsúdení i keď sú umiestení vo výkone trestu odňatia slobody, majú nezmenené miesto trvalého alebo prechodného pobytu. Prirodzene, odsúdený má právo rozhodnúť sa aj počas výkonu trestu odňatia slobody zmeniť miesto trvalého alebo prechodného pobytu. Možno však jednoznačne uviesť, že umiestnenie odsúdeného vo výkone trestu odňatia slobody bez ohľadu na to, v ktorom ústave na výkon väzby alebo ústave na výkon trestu odňatia slobody sa nachádza, nemá vplyv na jeho oficiálne vykazovaný trvalý alebo prechodný pobyt. Doposiaľ nie je známy prípad, že by odsúdený požiadal o zmenu trvalého alebo prechodného pobytu z dôvodu odňatia slobody.“*

Vychádzajúc z tohto zistenia ústavný súd konštatoval, že osoby nachádzajúce sa v čase volieb vo výkone trestu odňatia slobody nie sú v tomto čase súčasťou územného spoločenstva obyvateľov obce, v ktorej majú (formálne) evidovaný trvalý pobyt, a teda sa ani nemôžu reálne zúčastňovať na živote obce, pričom činnosť orgánov samosprávy obce a jej výsledky nemajú na nich žiadny bezprostredný vplyv. Ustanovenie prekážky výkonu ich volebného práva do orgánov samosprávy má preto svoje logické, a pritom podľa názoru ústavného súdu aj legitímne zdôvodnenie.

Ústavný súd vzal do úvahy, že uvedený záver stráca na argumentačnej sile vo vzťahu k tým odsúdeným, ktorí budú vzhľadom na dĺžku trestu počas volebného obdobia orgánov samosprávy obcí prepustení z výkonu trestu odňatia slobody a stanú sa opätovne nielen formálne, ale aj fakticky súčasťou územného spoločenstva obyvateľov obce. V tejto

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

Na tomto základe ústavný súd dospel k záveru, že zákonná prekážka výkonu aktívneho volebného práva do orgánov samosprávy obcí je z ústavného hľadiska akceptovateľná, a preto návrhu generálneho prokurátora v tejto časti nevyhovelo.

Nad rámec tohto záveru ústavný súd považoval za potrebné uviesť, že aj pre prípady, keď osoby nachádzajúce sa vo výkone trestu odňatia slobody využijú svoje právo prihlásiť sa na trvalý pobyt v obci, v ktorej má sídlo ústav, v ktorom vykonávajú svoj trest, je prekážka výkonu aktívneho volebného práva do orgánov samosprávy tejto obce z ústavného hľadiska akceptovateľná, a to aj napriek tomu, že v takýchto prípadoch by organizačné zabezpečenie volebného aktu pre odsúdených bolo spojené s menšími ťažkosťami. Podstata trestu odňatia slobody spočívajúca okrem iného v obmedzení pohybu totiž neumožňuje, aby sa tieto osoby reálne mohli podieľať na živote obce, v ktorom má sídlo ústav na výkon trestu odňatia slobody, a teda formálne prihlásenie na trvalý pobyt v tejto obci by v ich prípade neznamenal, že sa stanú aj reálnou súčasťou územného spoločenstva obyvateľov obce, naopak, v skutočnosti sú od tohto spoločenstva, ako aj života v obci (meste), kde sa nachádza ich ústav, izolovaní. Navyše počet oprávnených voličov vo voľbách do orgánov samosprávy obcí je v menších mestách, kde sa väčšinou nachádzajú ústavy na výkon trestu odňatia slobody, taký, že by tieto osoby svojou účasťou vo voľbách výrazne mohli zásadným spôsobom ovplyvniť zloženie obecného (mestského)

zastupiteľstva, resp. zvolenie určitého kandidáta za starostu (primátora), hoci so životom obce (mesta) fakticky nie sú spojené, čo by sa vymykalo podstate a účelu volieb do orgánov samosprávy obcí.

IV.2.4 Prekážka výkonu aktívneho volebného práva pri voľbách do orgánov samosprávnych krajov

Ani zastupiteľstvo samosprávneho kraja a ani predsedu samosprávneho kraja nemožno podľa názoru ústavného súdu považovať za orgány, na ktoré sa vzťahuje čl. 3 dodatkového protokolu, a preto nie je ani na ich voľbu bezprostredne aplikovateľná judikatúra ESLP k tomuto článku, i keď jej primerané použitie pripúšťa.

Jednou z ústavných (čl. 69 ods. 5 a 6 ústavy) a zákonných (§ 2 ods. 1 zákona o voľbách do orgánov samosprávnych krajov) podmienok výkonu volebného práva do orgánov samosprávy obcí je trvalý pobyt v územnom obvode samosprávneho kraja, čo vyplýva zo skutočnosti, že aj obyvatelia samosprávneho kraja tvoria územné spoločenstvo obyvateľov, t. j. spoločenstvo osôb, ktoré majú trvalý pobyt v jeho územnom obvode. Z uvedeného dôvodu je už uvedená argumentácia o podstate a účele volieb do orgánov samosprávy obcí nesporne primerane použiteľná aj vo vzťahu k voľbám do orgánov samosprávneho kraja. Rovnako teda platí, že osoby nachádzajúce sa vo výkone trestu odňatia slobody nemožno považovať za súčasť spoločenstva obyvateľov samosprávneho kraja, pričom ich reálna účasť na živote samosprávneho kraja je v čase, keď sú vo výkone trestu odňatia slobody, keď už nie úplne vylúčená, tak aspoň veľmi výrazne obmedzená.

Vychádzajúc z rozsahu pôsobnosti samosprávnych krajov ústavný súd pripúšťa, že výsledky činnosti orgánov samosprávneho kraja sa môžu výraznejšie ako v prípade obcí dotýkať aj osôb vo výkone trestu odňatia slobody, aj keď spravidla iba nepriamo a v značne obmedzenom rozsahu. Rovnako ústavný súd vzal do úvahy, že aj samotné organizačno-technické zabezpečenie reálnosti výkonu aktívneho volebného práva pre osoby nachádzajúce sa vo výkone trestu odňatia slobody je podľa platnej právnej úpravy v zásade

rovnako obťažné a spojené s ohrozením dôležitých verejných záujmov ako pri voľbách do orgánov samosprávy obcí (ani zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov nepozná inštitút voličských preukazov ani hlasovanie poštou), aj keď pripustil, že aspoň pre osoby, ktoré vykonávajú svoj trest v ústavoch so sídlom na území samosprávneho kraja, v ktorého územnom obvode majú trvalý pobyt (čo môže byť nezanedbateľný počet), by ho bolo možné zabezpečiť v zásade bez ohrozenia iných dôležitých verejných záujmov.

Na základe uvedeného po všestrannom zhodnotení všetkých súvisiacich skutočností ústavný súd dospel k záveru, že zákonná prekážka výkonu aktívneho volebného práva pri voľbách do orgánov samosprávnych krajov je z ústavného hľadiska akceptovateľná (aj keď jej tolerovateľnosť je vzhľadom na uvedené skutočnosti hraničná), a preto návrhu generálneho prokurátora ani v tejto časti nevyhovel.

Z uvedených dôvodov rozhodol ústavný súd tak, ako to je uvedené vo výrokovej časti tohto nálezu.

K odôvodneniu tohto rozhodnutia sa pripája odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa.

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

V Košiciach 11. februára 2009