



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 11/2012-137

Ústavný súd Slovenskej republiky na verejnom zasadnutí 17. septembra 2014 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Milana Ľalíka, Lajosa Mészáros, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika o návrhu skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej advokátom Mgr. Gáborom Gálom, poslancom Národnej rady Slovenskej republiky a advokátom, Veľká Mača 85, na začatie konania o súlade ustanovení § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16, § 9 ods. 19, § 9b ods. 1 písm. d) a § 9b ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení zákona č. 250/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, s čl. 5 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 2 až 4 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 4 písm. a) a c) a čl. 11 Európskeho dohovoru o občianstve, za účasti Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka, takto

### **r o z h o d o l :**

Návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky **z a m i e t a .**

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

Uznesením Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) sp. zn. PL. ÚS 11/2012 zo 4. júla 2012 bol prijatý na ďalšie konanie návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“), ktorý bol ústavnému súdu doručený 22. septembra 2011, na začatie konania o súlade ustanovení § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16, § 9 ods. 19, § 9b ods. 1 písm. d) a § 9b ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení zákona č. 250/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o štátnom občianstve“), s čl. 5 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 2 až 4 a čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj „dohovor“) a čl. 4 písm. a) a c) a čl. 11 Európskeho dohovoru o občianstve (ďalej aj „dohovor o občianstve“).

Navrhovatelia okrem iného uviedli:

*«... Národná rada Slovenskej republiky prerokovala a schválila zákon č. 250/2010 Z. z. v skrátanom legislatívnom konaní a všetky fázy legislatívneho procesu sa uskutočnili na jednej schôdzi parlamentu v jeden deň - 26. 5. 2010, ktorý bol zároveň dňom jeho doručenia do Národnej rady Slovenskej republiky. Zákon č. 250/2010 Z. z. bol vládou Slovenskej republiky prerokovaný dňa 25. 5. 2010, ako iniciatívny materiál predsedu vlády Slovenskej republiky, pričom nebol prerokovaný v pripomienkovom konaní...*

*V predkladacej správe, ako aj v dôvodovej správe k zákonu č. 250/2010 Z. z. predkladateľ odôvodnil potrebu prijatia zákona č. 250/2010 Z. z. nasledovne: „Dvojaké štátne občianstvo je nežiaducim javom vzhľadom na skutočnosť, že udelením ďalšieho štátneho občianstva vzniká štátoprávny vzťah k dvom štátom súčasne. Z hľadiska práv a povinností, ktoré z takéhoto štátoprávneho vzťahu občanovi vo vzťahu k štátu vyplývajú môže dochádzať v praxi k závažným problémom. Z hľadiska medzinárodného práva je*

obvyklé, že sa otázka dvojakého štátneho občianstva rieši na bilaterálnej úrovni medzi zúčastnenými štátmi s cieľom eliminovať negatívne dopady dvojakého štátneho občianstva. Negatívne dôsledky dvojakého štátneho občianstva sa znásobujú, ak nejde o ojedinelé prípady, ale dochádza k hromadnému udeľovaniu cudzieho štátneho občianstva.“.

*Ako je zrejmé, z predkladacej správy k zákonu č. 250/2010 Z. z., ako ani z dôvodovej správy k tomuto zákonu nevyplýva naliehavý právny záujem, pre ktorý by vláda Slovenskej republiky mohla prerokovať a schváliť zákon č. 250/2010 Z. z. bez predloženia a prerokovania v pripomienkovom konaní. Takéto konanie vlády Slovenskej republiky je okrem iného aj v rozpore s cieľom legislatívnych prác ustanoveným Legislatívnymi pravidlami vlády Slovenskej republiky, podľa ktorých je cieľom legislatívnych prác pripraviť a schváliť taký zákon, ktorý sa stane funkčnou súčasťou vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku zlučiteľného s právom Európskej únie. Vzhľadom na význam právneho záujmu - utvárať vyvážený, prehľadný a stabilný právny poriadok samotná vláda Slovenskej republiky zabránila ďalšiemu využívaniu tejto výnimky a súčasné znenie Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky už takúto výnimku neobsahuje a ustanovuje obligatórne prekovanie každého návrhu zákona v pripomienkovom konaní.»*

V ďalšej časti navrhovateľa citujú rozhodnutia Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 24/07 a sp. zn. Pl. ÚS 53/10 z 19. apríla 2011, ako aj rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 48/03 a sp. zn. PL. ÚS 29/05, ktoré sa dotýkajú charakteru legislatívneho konania vo vzťahu ku konkrétnej právnej norme.

Vychádzajúc z citovaných rozhodnutí oboch ústavných súdov navrhovateľa zdôvodňujú svoj názor, že „prijatím namietaných ustanovení zákona o štátnom občianstve v skrátrenom legislatívnom konaní došlo k hrubému a svojvoľnému nerešpektovaniu riadneho zákonodarného procesu a tým došlo k porušeniu článkov 1 ods. 1 a článku 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky“.

Navrhovateľa ďalej uvádzajú, že „Zákon č. 40/1993 Z. z. ukladá v § 9 ods. 19 osobám, ktoré stratili štátne občianstvo Slovenskej republiky nadobudnutím cudzieho

*štátneho občianstva na základe výslovného prejavu vôle povinnosť bezodkladne túto skutočnosť oznámiť obvodnému úradu v sídle kraja.“.*

Bezodkladné neoznámenie je priestupkom, za ktorý môže priestupkový orgán uložiť peňažnú sankciu vo výške 3 319 eur.

Na konanie o tomto priestupku sa vzťahuje zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“). Keďže orgán verejnej moci podľa § 59 ods. 1 zákona o priestupkoch objasňuje priestupok na základe vlastného zistenia alebo na základe oznámenia fyzickej osoby alebo právnickej osoby, podľa názoru navrhovateľov „... Zákon č. 40/1993 Z. z. za týmto účelom neustanovil žiadny mechanizmus, na základe ktorého by mohol byť uvedený priestupok zistený inak ako oznámením dotknutej osoby. Neexistuje teda reálna zákonná možnosť Slovenskej republiky zistiť nadobudnutie cudzieho štátneho občianstva.“.

V ďalšej časti návrhu skupina poslancov namieta aj možnú výšku pokuty (3 319 eur) ako sankciu za priestupok, ktorého sa dopustí občan Slovenskej republiky, ktorý stratil štátne občianstvo nadobudnutím cudzieho štátneho občianstva na základe výslovného prejavu vôle neoznámením straty občianstva.

Navrhovatelia uvádzajú: „Okrem skutočnosti, že výška ustanovenej zákonnej pokuty nie je svojou výškou primeraná miere porušenia chráneného záujmu Slovenskej republiky (pripomíname, že tento chránený záujem nebol predkladateľom zákona č. 250/2010 Z. z. definovaný), je ukladanie ustanovenej pokuty v rozpore so zásadami ukladania sankcií vyjadrenými v § 12 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb., podľa ktorých sa pri určení druhu sankcie a jej výmery prihliadne na závažnosť priestupku, najmä na spôsob jeho spáchania a na jeho následky, na okolnosti, za ktorých bol spáchaný, na mieru zavinenia, na pohnútky a na osobu páchatel'a, ako aj na to, či a akým spôsobom bol za ten istý skutok postihnutý v kárnom alebo disciplinárnom konaní.“

Ďalej navrhovatelia uvádzajú, že ustanovenie § 9b ods. 2 zákona o štátnom občianstve neustanovilo mechanizmus, ktorým by štátny orgán dokázal zistiť, že došlo k spáchaniu priestupku podľa § 9b ods. 1 písm. d) zákona o štátnom občianstve, a to „*dokonca v rozpore so zásadou inkriminácie vlastnej osoby núti občana, aby ohlásil svoj priestupok, ktorý vzhľadom na výšku sankcie má nepochybne už trestnoprávny charakter*“.

V návrhu zdôrazňujú, že ústavný súd sa požiadavkami kladenými na tvorbu práva v právnom štáte a na obsah právnych noriem zaoberal v náleze sp. zn. PL. ÚS 15/98 z 11. marca 1999.

Uvádzajú, že: „*Z uvedeného vyplýva, že v prípade, ak neexistuje reálna legálna možnosť zistiť a objasniť priestupok, je uloženie sankcie nemožné a nevykonateľné.*

*Napadnuté ustanovenia zákona č. 40/1993 Z. z. sú nevykonateľné, ale ako to bude ďalej uvedené, aj nejasné a neurčité a nezodpovedajú teda základnému princípu právneho štátu v zmysle článku 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, a to princípu právnej istoty. Možno podľa nášho názoru prijať záver, že napadnuté ustanovenia zákona č. 40/1993 Z. z. sú nevykonateľné a nesplňajú požiadavky, ktoré na tvorbu práva v právnom štáte a na obsah právnych noriem kladie Ústava Slovenskej republiky, ako aj Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojej rozhodovacej činnosti.*“

Navrhovatelia namietajú aj nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 15 ods. 1 a 2 Všeobecnej deklarácie ľudských práv (ďalej aj „deklarácia“). Zdôrazňujú, že deklarácia je politickým dokumentom, ktorý nie je právne záväzný, má politickú váhu, a používajú ho preto len argumentačne. Zdôrazňujú, že deklarácia má obrovský význam pre ďalšie smerovanie kategorizácie ľudských práv a množstvo právne záväzných dokumentov upravujúcich ľudské práva sa na ňu vo svojich preambulách odvoláva.

Za kľúčový význam interpretácie deklarácie považujú jej čl. 30, podľa ktorého nemožno nič v deklarácii vykladať tak, aby to dávalo ktorémukoľvek štátu, skupine či osobe právo vyvíjať akúkoľvek aktivitu alebo sa dopustiť činu, ktorý by smeroval k potlačeniu niektorého z práv alebo slobôd v nej zakotvených. Ako je už zo samotnej deklarácie zrejmé,

právo na občianstvo je základným ľudským právom a patrí každej osobe. V tomto duchu právo na občianstvo upravujú aj ďalšie medzinárodné dokumenty, ktoré už disponujú právnou záväznosťou.

Navrhovatelia v ďalšej časti poukazujú aj na ďalšie dokumenty:

*«Takýmto medzinárodným dokumentom je aj dokument Rady Európy - Európsky dohovor o občianstve, podpísaný za Slovenskú republiku dňa 6. 11. 1997 v Štrasburgu, s ktorým vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky uznesením č. 789/1997 zo 4. 11. 1997 a predseda vlády Slovenskej republiky ho v zastúpení prezidenta Slovenskej republiky ratifikoval 30. 4. 1998. Dohovor nadobudol platnosť pre Slovenskú republiku 1. 3. 2000 a na základe článku 154c ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky má prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky (ďalej len „Európsky dohovor o občianstve“).»*

Následne navrhovatelia citujú čl. 4 písm. a) a c) dohovoru o občianstve a uvádzajú:

*«V zmysle bodu 30. dôvodovej správy k Európskemu dohovoru o občianstve, ktorý sa viaže k úvodnej vete ustanovenia článku 4 „Úvodná veta ustanovenia článku 4 ustanovuje, že sú určité všeobecné princípy týkajúce sa občianstva, na ktorých majú byť založené podrobnejšie pravidlá nadobúdania, zachovania, straty, obnovenia občianstva alebo osvedčenia o občianstve. Slová „majú byť založené“ boli použité z dôvodu vyjadrenia povinnosti brať do úvahy nasledujúce medzinárodné princípy ako základ pre národné pravidlá o občianstve.“*

*V zmysle bodov 35. až 37. dôvodovej správy k Európskemu dohovoru o občianstve, ktoré sa viažu k ustanoveniu článku 4 písm. c) „Toto ustanovenie je prevzaté z článku 15 ods. 2 Všeobecnej deklarácie ľudských práv. Poskytuje všeobecnú záruku pre konkrétny význam článku 7 tohto dohovoru v súvislosti so stratou občianstva zo zákona alebo z iniciatívy zmluvného štátu. Určité náznaky možno vyvodiť v súvislosti s predchádzaním arbitrárnemu odňatiu občianstva. Vzťahujú sa súčasne na podstatné dôvody odňatia, ako aj na procesné záruky. Čo sa týka podstatných dôvodov, odňatie musí všeobecne byť predvídateľné, primerané a ustanovené zákonom. Ak je založené na akýchkoľvek dôvodoch obsiahnutých v článku 5 ods. 1, je v rozpore s týmto ustanovením. Teda aj zrušenie občianstva z politických dôvodov by malo byť posúdené ako arbitrárne. Konkrétnejšie,*

*článok 7 dohovoru vyčerpávajúco vymenúva dôvody odňatia. Tam kde by odňatie viedlo k stavu bez štátnej príslušnosti, uplatní sa zákaz obsiahnutý v odseku 3 článku 7. V súvislosti s týmto odsekom, jediná výnimka sa vzťahuje na nadobudnutie občianstva nečestným konaním žiadateľa (viď článok 7 ods. 3). Čo sa týka procesných záruk, je potrebné upozorniť na kapitolu IV, najmä že rozhodnutia súvisiace s občianstvom musia obsahovať písomné odôvodnenie a musia byť preskúmateľné v správnom alebo súdnom konaní.“.»*

V ďalšej časti návrhu skupina poslancov cituje čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 11 dohovoru o občianstve a uvádza:

*„... Európsky dohovor o občianstve napríklad v článku 7 upravuje aj situácie, kedy dochádza k strate občianstva zo zákona alebo z iniciatívy zmluvného štátu. Medzi takéto dôvody v zmysle § 7 ods. 1 písm. a) Európskeho dohovoru o občianstve patrí aj možnosť zmluvného štátu ustanoviť vo svojej vnútroštátnej právnej norme stratu občianstva zo zákona alebo na základe iniciatívy zmluvného štátu v prípade dobrovoľného nadobudnutia ďalšieho občianstva. Ako je zrejmé z originálneho znenia dôvodovej správy k Európskemu dohovoru o občianstve, takáto strata občianstva zo zákona alebo na základe iniciatívy zmluvného štátu je vnímaná ako odňatie, respektíve zbavenie osoby občianstva zo strany zmluvného štátu. Napriek tomu, že gramaticky ide o stratu občianstva, významom je takáto strata občianstva fakticky odňatím občianstva, na čo upozorňuje aj dôvodová správa k Európskemu dohovoru o občianstve (viď body 68., 72. a 73. dôvodovej správy).*

*V tejto súvislosti považujeme za potrebné opätovne pripomenúť, že v zmysle článku 4 písm. c) Európskeho dohovoru o občianstve budú normy týkajúce sa občianstva každého zmluvného štátu vychádzať aj z princípu, že nikto nebude svojvoľne zbavený svojho občianstva.*

*Zákon č. 40/1993 Z. z. v § 9 ods. 1 písm. b) a § 9 ods. 16 upravil stratu štátneho občianstva zo zákona (odňatie), žiadnym spôsobom sa však nevysporiadal s požiadavkou článku 11 Európskeho dohovoru o občianstve, podľa ktorého každý zmluvný štát zabezpečí, aby rozhodnutia týkajúce sa straty jeho občianstva obsahovali písomné odôvodnenie. Novelou č. 250/2010 Z. z. nielenže nedošlo k úprave zákona č. 40/1993 Z. z. spôsobom, ktorý by ustanovil povinnosť písomne odôvodniť rozhodnutie o strate štátneho občianstva*

zo zákona, ale dokonca nedošlo ani k ustanoveniu povinnosti takéto rozhodnutie pri strate štátneho občianstva zo zákona vydať.

*So zreteľom na vyššie uvedené, sme presvedčení o tom, že strata štátneho občianstva Slovenskej republiky dňom, ktorým na základe výslovného prejavu vôle, ktorým je žiadosť, vyhlásenie alebo iný úkon smerujúci k nadobudnutiu cudzieho štátneho občianstva, štátny občan Slovenskej republiky dobrovoľne nadobudne cudzie štátne občianstvo, a to bez jeho súhlasu a proti jeho vôli, ustanovená v § 9 ods. 1 písm. b) a § 9 ods. 16 zákona č. 40/1993 Z. z. nie je v súlade s článkom 4 písm. a) a c) Európskeho dohovoru o občianstve. Zároveň sme presvedčení, že nevydávanie písomne odôvodneného rozhodnutia o strate štátneho občianstva Slovenskej republiky v zmysle § 9 ods. 1 písm. b) a § 9 ods. 16 zákona č. 40/1993 Z. z. nie je v súlade s článkom 11 Európskeho dohovoru o občianstve, ale ani s článkom 46 ods. 1 a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a článkom 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, veď zákonodarca v predmetnom prípade nevytvoril žiadne efektívne prostriedky právnej ochrany.“*

Zákomom, ktorý upravuje podmienky nadobudnutia a straty štátneho občianstva, je zákon o štátnom občianstve, ktorému predchádzali právne úpravy zákonom č. 194/1949 Sb. o nadobúdaní a strácaní československého štátneho občianstva a zákonom Slovenskej národnej rady č. 206/1968 Zb. o nadobúdaní a strate štátneho občianstva Slovenskej socialistickej republiky v znení neskorších predpisov.

Podľa navrhovateľov „podmienky odňatia štátneho občianstva Slovenskej republiky v gramatickom význame neboli od vzniku Slovenskej republiky upravené žiadnym právnym predpisom, a to napriek tomu, že Ústava Slovenskej republiky v článku 5 ods. 2 implicitne predpokladá, že k odňatiu štátneho občianstva Slovenskej republiky dochádza.

Na základe uvedeného je zrejmé, že stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky, ku ktorej dôjde zo zákona alebo na základe iniciatívy Slovenskej republiky bez súhlasu osôb a proti ich vôli, nie je možné vykladať inak ako odňatie štátneho občianstva Slovenskej republiky.“

Pri výklade logicko-systematického výkladu právnej normy sa navrhovatelia odvolali na nález ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 72/2010 zo 4. mája 2010, v ktorom sa uvádza:

*„... V prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu (umožňujúceho napr. viac verzií interpretácie) alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a účelom príslušného ustanovenia, o ktorého jednoznačnosti niet pochybnosti, možno uprednostniť výklad e ratione legis pred doslovným gramatickým (jazykovým) výkladom.“*

V tejto súvislosti navrhovatelia zdôrazňujú: *„V tejto súvislosti je opätovne potrebné pripomenúť, že na základe článku 5 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky nemožno nikomu odňať štátne občianstvo Slovenskej republiky proti jeho vôli.*

*So zreteľom na vyššie uvedené, sme presvedčení o tom, že strata štátneho občianstva Slovenskej republiky dňom, ktorým na základe výslovného prejavu vôle, ktorým je žiadosť, vyhlásenie alebo iný úkon smerujúci k nadobudnutiu cudzieho štátneho občianstva, štátny občan Slovenskej republiky dobrovoľne nadobudne cudzie štátne občianstvo, a to bez jeho súhlasu a proti jeho vôli, ustanovená v § 9 ods. 1 písm. b) a ust. § 9 ods. 16 zákona č. 40/1993 Z. z. nie je v súlade s článkom 5 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.“*

Navrhovatelia ďalej citujú čl. 13 ods. 2, 3 a 4 ústavy a zdôrazňujú: *„Zákon č. 40/1993 Z. z. nepochybne upravuje medze základných práv a slobôd spôsobom, ktorý svojim rozsahom a účelom presahuje podmienky ustanovené Ústavou Slovenskej republiky.“*

Po citácii ustanovenia § 9 ods. 19 zákona o štátnom občianstve a čl. 12 ods. 2 ústavy navrhovatelia uvádzajú: *„Odhladnuc od skutočnosti, že uvedená povinnosť a jej dôsledky sú v rozpore so zásadou zákazu inkriminácie vlastnej osoby, fakticky takto dochádza k rozdeleniu občanov Slovenskej republiky na viacero kategórií. Medzi týmito kategóriami sú občania Slovenskej republiky, ktorí:*

*a) nadobudli cudzie štátne občianstvo pred účinnosťou zákona č. 250/2010 Z. z. a ktorí majú z tohto dôvodu viacnásobné štátne občianstvo,*

*b) nadobudli cudzie štátne občianstvo po účinnosti zákona č. 250/2010 Z. z. a z tohto dôvodu stratili štátne občianstvo Slovenskej republiky zo zákona, ale stratu štátneho občianstva neohlásili obvodnému úradu v sídle kraja, a tým de facto vystupujú ako občania Slovenskej republiky,*

*c) nadobudli cudzie štátne občianstvo po účinnosti zákona č. 250/2010 Z. z. a z tohto dôvodu stratili štátne občianstvo Slovenskej republiky zo zákona, pričom stratu štátneho občianstva ohlásili obvodnému úradu v sídle kraja.*

*Vzhľadom ku skutočnosti, že právny poriadok Slovenskej republiky viaže na občianstvo Slovenskej republiky množstvo práv, kategória občanov Slovenskej republiky, ktorí nadobudli cudzie štátne občianstvo po účinnosti zákona č. 250/2010 Z. z. a z tohto dôvodu stratili štátne občianstvo Slovenskej republiky zo zákona, pričom stratu štátneho občianstva neohlásili obvodnému úradu v sídle kraja, stráca práva viažuce sa na občianstvo Slovenskej republiky, ktoré im zaručuje Ústava Slovenskej republiky a medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, a dochádza tým bez akýchkoľvek legitímnych dôvodov k ich diskriminácii. Ústavnou požiadavkou na obmedzenie základných práv a slobôd, vyjadrenou v článku 13 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky je, že zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.*

*Zákonom č. 250/2010 Z. z. došlo k zmene a doplneniu zákona č. 40/1993 Z. z. spôsobom, ktorého dôsledkom je, že zákonné obmedzenia základných práv a slobôd neplatia rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.*

*Rovnako je podľa nášho názoru potrebné sa zamyslieť nad záujmom, ktorý Slovenská republika uvedenou úpravou zákona č. 40/1993 Z. z. chráni. Takúto zásadnú zmenu straty štátneho občianstva, ku ktorej došlo účinnosťou zákona č. 250/2010 Z. z. nemožno legitímne odôvodniť politickými dôvodmi, ktoré boli prezentované v čase prerokovania zákona č. 250/2010 Z. z. v masovokomunikačných prostriedkoch.*

*V dôsledku straty štátneho občianstva Slovenskej republiky zo zákona v zmysle § 9 ods. 1 písm. b) a § 9 ods. 16 je občanom Slovenskej republiky de facto odňaté štátne občianstvo Slovenskej republiky bez ich súhlasu a proti ich vôli, čím prestávajú byť oprávneným subjektom zaručených občianskych práv. Ako je uvedené vyššie, podstatu a zmysel takéhoto obmedzenia dostatočne nevysvetlil v dôvodovej správe k zákonu*

č. 250/2010 Z. z. ani predkladateľ. Pri obmedzovaní základných práv a slobôd je nevyhnutné rešpektovať ústavný príkaz, vyjadrený v článku 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého sa pri obmedzovaní základných práv a slobôd musí dbať na ich podstatu a zmysel, pričom takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ. Táto podmienka slúži na vylúčenie obchádzania ústavných garancií základných práv a slobôd tak, že zavedenie obmedzenia sa použije na predstieraný cieľ konformný s Ústavou Slovenskej republiky, a v skutočnosti sa jeho prostredníctvom základné právo alebo sloboda obmedzí kvôli inému zámeru, ktorý nie je v súlade so zachovaním podstaty a zmyslu základného práva alebo slobody. Na základe ustanovení zákona č. 40/1993 Z. z., ako ani na základe dôvodovej správy k tomuto zákonu, nemožno dospieť k podstate, zmyslu a cieľu obmedzení základných práv a slobôd ustanovených týmto zákonom.

Zákonom č. 40/1993 Z. z. teda dochádza k obmedzeniu základných práv a slobôd spôsobom, ktorý nedbá na ich podstatu a zmysel, pričom tieto obmedzenia nie sú použité na ustanovený cieľ.

So zreteľom na vyššie uvedené, sme presvedčení o tom, že strata štátneho občianstva Slovenskej republiky dňom, ktorým na základe výslovného prejavu vôle, ktorým je žiadosť, vyhlásenie alebo iný úkon smerujúci k nadobudnutiu cudzieho štátneho občianstva, štátny občan Slovenskej republiky dobrovoľne nadobudne cudzie štátne občianstvo, a to bez jeho súhlasu a proti jeho vôli, a navyiac arbitrárne (v podstate odňaté iba z politických dôvodov), ustanovená v § 9 ods. 1 písm. b) a § 9 ods. 16 zákona č. 40/1993 Z. z. nie je v súlade s článkom 12 ods. 2, a s článkom 13 ods. 2 až 4 Ústavy Slovenskej republiky. “

Obmedzenie základných práv a slobôd navrhovateľa odôvodňujú odvolávaním sa na princíp právneho štátu, s ktorého vyplýva aj ochrana oprávnenej dôvery občanov v právny poriadok, a poukazujú na uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 3/00 z 24. apríla 2001, podľa ktorého „... Zákonodarca musí aj pri zmene chráneného právneho postavenia - aby zásah bol ústavnoprávne prípustný - vychádzať z princípu proporcionality, ktorý je vlastný právnemu štátu. Tento princíp predovšetkým znamená primeraný vzťah medzi cieľom (účelom) sledovaným štátom a použitými prostriedkami. V týchto súvislostiach cieľ (účel) sledovaný štátom smie byť sledovaný; prostriedky, ktoré štát použije, smú byť použité; použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je vhodné; použitie

*prostriedkov na dosiahnutie účelu je potrebné a nevyhnutné. Kritérium alebo princíp vhodnosti znamená, že stav, ktorý štát vytvorí zásahom, a stav, v ktorom treba sledovaný cieľ vidieť ako uskutočnený, sa nachádzajú vo vzájomnej súvislosti: cieľ musí byť v súlade s prostriedkom. Nevyhnutnosť znamená, že neexistuje iný stav, ktorý štát bez veľkej námahy môže rovnako vytvoriť, ktorý občana zaťažuje menej a ktorý súvisí so stavom, v ktorom treba sledovaný účel pokladať za uskutočnený. Inými slovami, cieľ nesmie byť dosiahnuteľný rovnako účinným, ale menej zaťažujúcim prostriedkom.“*

Navrhovatelia citujú čl. 12 ods. 3 ústavy a uvádzajú: „... Vzhľadom ku skutočnosti, že nadobudnutie cudzieho štátneho občianstva je najčastejšie otázkou súvisiacou s národnostnými menšinami v Slovenskej republike, ktorým Ústava Slovenskej republiky zaručuje práva národnostných menšín, môže právna úprava straty štátneho občianstva Slovenskej republiky ustanovená zákonom č. 40/1993 Z. z. viesť aj k rezignácii občanov Slovenskej republiky patriacich k národnostným menšinám, naplňať svoje ústavou garantované práva rozvíjať vlastnú kultúru, rozširovať a prijímať informácie v ich materinskom jazyku, združovať sa v národnostných združeniach, zakladať a udržiavať vzdelávacie a kultúrne inštitúcie, pretože v dôsledku uvedenej právnej úpravy je spoločnosť polarizovaná takým spôsobom, že laická verejnosť môže vnímať všetky skutočnosti spojené s národnostnými menšinami, ako niečo negatívne.

*Nepriamo tak môže dochádzať aj k nesúladu s článkom 12 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého má každý právo slobodne sa rozhodovať o svojej národnosti a zakazuje sa akékoľvek ovplyvňovanie tohto rozhodovania, a všetky spôsoby nátlaku smerujúce k odnárodňovaniu.“*

Navrhovatelia žiadajú, aby ústavný súd nálezom takto rozhodol:

*„Ustanovenia § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16, § 9 ods. 19, § 9b ods. 1 písm. d) a § 9b ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení zákona č. 250/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s ustanoveniami článku 5 ods. 1 a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s článkom 1 ods. 1, článkom 2 ods. 2,*

*článkom 12 ods. 2, článkom 13 ods. 2 až 4 a článkom 46 ods. 1 a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, a taktiež s článkom 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj s článkom 4 písm. a) a písm. c) a článku 11 Európskeho dohovoru o občianstve.“*

Zároveň navrhovatelia žiadajú, aby ústavný súd pozastavil účinnosť napadnutých ustanovení zákona o štátnom občianstve. O tomto návrhu rozhodol ústavný súd uznesením sp. zn. PL. ÚS 11/2012 zo 4. júla 2012 tak, že návrhu na pozastavenie účinnosti zákona nevyhovel (bod 2 citovaného uznesenia).

## **II.**

### **Stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky**

a) Na základe žiadosti predsedníčky ústavného súdu sa k návrhu skupiny poslancov vyjadril listom č. PREDS-531/2012 z 27. februára 2013 predseda Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“).

V stanovisku uviedol:

*«... Podstatou návrhu skupiny poslancov je v zásade spochybnenie právnej úpravy straty štátneho občianstva Slovenskej republiky, spočívajúci na skutočnosti, že občan Slovenskej republiky stráca štátne občianstvo Slovenskej republiky ak svojim výslovným prejavom vôle, ktorým je žiadosť, vyhlásenie alebo iný úkon smerujúci k nadobudnutiu cudzieho štátneho občianstva, dobrovoľne nadobudol cudzie štátne občianstvo, a to i napriek tomu, že absentuje predchádzajúci výslovný prejav vôle dotknutej osoby vzdať sa štátneho občianstva Slovenskej republiky.*

*Strata štátneho občianstva Slovenskej republiky dňom, ktorým občan Slovenskej republiky nadobudol cudzie štátne občianstvo nie je podľa názoru navrhovateľov v súlade jednak s Európskym dohovorom o občianstve, v zmysle ktorého normy týkajúce sa občianstva každého zmluvného štátu budú vychádzať z princípov, že každý má právo na občianstvo a nikto nebude svojvoľne zbavený svojho občianstva, tak ani s čl. 5 ods. 2*

ústavy, podľa ktorého nikomu nemožno odňať štátne občianstvo Slovenskej republiky proti jeho vôli.

*Bližšie zdôvodnenie nesúladu všetkých dotknutých ustanovení zákona s čl. 5 ods. 1 a 2 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 2 až 4 a čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 4 písm. a) a c) a čl. 11 Európskeho dohovoru o občianstve, je rozvedené v odôvodnení návrhu na začatie konania pred ústavným súdom.*

*K samotnej podstate námietok navrhovateľov, predovšetkým pokiaľ ide o súlad napadnutých ustanovení zákona s čl. 5 ods. 1 a 2 ústavy je potrebné poznamenať, že zmyslom ustanovenia čl. 5 ods. 1 je príkaz, že úprava štátneho občianstva môže byť urobená len formou zákona, nie inou formou. Iná než zákonná forma je porušením ústavnosti. Cieľom ustanovenia čl. 5 ods. 2 je zabrániť, aby základom inštitútu odňatia občianstva bola koncepcia odňatia občianstva ako sankcie.*

*Pri posudzovaní nadobúdania cudzieho štátneho občianstva v zmysle ustanovenia čl. 5 ústavy je podstatné, že vlastným dobrovoľným prejavom svojej vôle občan nadobúda občianstvo ďalšieho štátu. Pre takéto konanie platí, že ak občan prejavil svoju vôľu, musel si byť už v čase tohto prejavu vôle vedomý, že stráca týmto dňom štátne občianstvo Slovenskej republiky. Preto nemožno posudzovať stratu štátneho občianstva v dôsledku dobrovoľného nadobudnutia iného občianstva vlastným prejavom vôle ako odňatie štátneho občianstva proti vôli občana. V prospech tohto svedčí i medzinárodná akceptácia tejto formy straty občianstva vyjadrená v čl. 7 ods. 1 Európskeho dohovoru o občianstve, v zmysle ktorého „Zmluvný štát nemôže vo svojej vnútroštátnej právnej norme ustanoviť stratu občianstva zo zákona alebo na základe iniciatívy zmluvného štátu okrem dobrovoľného nadobudnutia ďalšieho občianstva.“*

*Pokiaľ ide o nesúlad napadnutých ustanovení zákona s čl. 4 písm. a) a c) Európskeho dohovoru o občianstve je potrebné uviesť, že stratou občianstva Slovenskej republiky v dôsledku nadobudnutia občianstva iného štátu nedochádza k porušeniu práva na občianstvo ako takého, keďže po strate občianstva Slovenskej republiky osobe ostáva novo nadobudnuté iné občianstvo. Právo na občianstvo v zmysle čl. 4 písm. a) Európskeho dohovoru o občianstve spočíva v garancii voči občanovi, že nebude pozbavený občianstva tak, že by sa stal osobou bez štátnej príslušnosti. Neznamená teda právo na konkrétne*

občianstvo. Neznamená, že nemožno uplatniť mechanizmus straty občianstva zo zákona v prípade, že dôjde k nadobudnutiu iného občianstva.»

V ďalšej časti svojho vyjadrenia sa predseda národnej rady vyjadril všeobecne k otázke štátneho občianstva a tiež k účelu zákona o štátnom občianstve:

„Zo všeobecného hľadiska možno štátne občianstvo definovať ako časovo trvalý, miestne neobmedzený právny vzťah fyzickej osoby a štátu, na základe ktorého vznikajú jeho subjektom vzájomné práva a povinnosti, spočívajúce najmä v práve fyzickej osoby na ochranu zo strany štátu na jeho území i mimo neho, v práve pobytu na jeho území a na práve účasti na správe verejných záležitostí. Povinnosťou občana je predovšetkým vernosť štátu, záväzok k jeho obrane, výkon určitých funkcií, ku ktorým je povolaný a dodržiavanie právnych predpisov štátu i mimo jeho územia. Konkrétny obsah štátneho občianstva je určený právnym poriadkom jednotlivého zvrchovaného štátu.

Právo na konkrétne občianstvo, teda ani na štátne občianstvo Slovenskej republiky, neexistuje a je v kompetencii každého suverénneho štátu upraviť si vo svojej vnútroštátnej právnej norme tieto otázky uznávajúc, že každý štát sa slobodne rozhoduje, aké dôsledky vo svojej vnútornej právnej norme pripisuje skutočnosti, že občan nadobúda alebo má ďalšie občianstvo ako aj s tým že, každý štát vo svojom právnom poriadku ustanoví, kto sú jeho občania.

Štátne občianstvo je jednoznačne inštitútom vnútroštátneho práva, preto ostatné štáty by mali byť vedené zásadou nezasahovania do vnútorných záležitostí iného štátu. Dôsledky štátneho občianstva majú dopad aj navonok vzhľadom k tomu, že štátne občianstvo zaručuje fyzickej osobe, ktorá je jeho nositeľom, ochranu i na území iného štátu, V takom prípade môže dôjsť ku stretu záujmov a inštitút štátneho občianstva sa tak dostáva i do pozornosti medzinárodného práva. Medzinárodná aplikácia uznania štátneho občianstva v každom jednotlivom prípade je založená na národnom práve dotknutého štátu, pritom rozhodnutie štátu o udelení svojho vlastného občianstva nemusí byť medzinárodne prijímané bez otázok. Štát nemôže očakávať, že pravidlá, ktoré zakotví majú nárok na uznanie iným štátom, pokiaľ nejedná v súlade so všeobecným cieľom právneho záväzku štátneho občianstva, podľa ktorého je jedinec v skutočnom spojení so štátom} ktorý chráni svojich občanov proti iným štátom.

*Účelom zákona č. 250/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, a ktorého obsahom sú aj ustanovenia napadnuté skupinou poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na ústavnom súde, bolo zaviesť do právneho poriadku Slovenskej republiky ďalší spôsob straty štátneho občianstva Slovenskej republiky. Zákon ustanovuje stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky ex lege ako následok nadobudnutia cudzieho štátneho občianstva na základe výslovného prejavu vôle s výnimkou nadobudnutia cudzieho štátneho občianstva v súvislosti s uzavretím manželstva alebo narodením.*

*V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že obmedzovanie viacnásobného štátneho občianstva je všeobecne žiaduci cieľ, akceptácia ktorého je vyjadrená aj v medzinárodnom práve viacerými právnymi dokumentmi, a to vzhľadom na problémy, ktoré viacnásobné občianstvo v praktickom živote prináša tak štátnym orgánom, ako aj viacnásobným občanom.*

*Dvojaké štátne občianstvo je nežiaducim javom vzhľadom na skutočnosť, že udelením ďalšieho štátneho občianstva vzniká štátoprávny vzťah k dvom štátom súčasne. Z hľadiska práv a povinností, ktoré z takéhoto štátoprávneho vzťahu občanovi vo vzťahu k štátu vyplývajú môže dochádzať v praxi k závažným problémom. Z hľadiska medzinárodného práva je obvyklé, že sa otázka dvojakého štátneho občianstva rieši na bilaterálnej úrovni medzi zúčastnenými štátmi s cieľom eliminovať negatívne dopady dvojakého štátneho občianstva.“*

Podľa predsedu národnej rady zákon č. 250/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 250/2010 Z. z.“ alebo „novela zákona o štátnom občianstve“), bol schválený potrebnou väčšinou poslancov 26. mája 2010, podpísaný príslušnými ústavnými činiteľmi a bol riadne vyhlásený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Zároveň uviedol, že národná rada svojím hlasovaním deklarovala, že schválené ustanovenia citovaného zákona sú v súlade s ústavou a medzinárodnými zmluvami, ktorými

je Slovenská republika viazaná. Je úlohou ústavného súdu, aby posúdil ústavnosť napadnutých ustanovení a vydal príslušné rozhodnutie.

### Stanovisko vlády Slovenskej republiky

b) Stanovisko za vládu Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“) v zmysle ustanovenia § 39 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) predložil minister spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „minister spravodlivosti“), ktorý v liste č. 13252/2013/20 z 31. januára 2013 uviedol:

*„... Vláda Slovenskej republiky zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky navrhuje, aby Ústavný súd Slovenskej republiky v konaní o návrhu skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky vyniesol tento nález: Návrhu skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky sa nevyhovuje.“*

Zároveň vláda súhlasí v súlade s ustanovením § 30 ods. 2 zákona o ústavnom súde s upustením od ústneho pojednávania.

Minister spravodlivosti v stanovisku uviedol: *«... Pokiaľ ide o I. časť návrhu, v ktorej navrhovateľ namieta nesúlady právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, nemožno sa stotožniť s argumentmi navrhovateľa o absencii naliehavosti a mimoriadnych okolností pri prijímaní napadnutých ustanovení zákona. Vláda SR pri predkladaní zákona postupovala v súlade s čl. 13 ods. 1 Legislatívnych pravidiel vlády SR, schválených uznesením vlády SR č. 352 zo dňa 25. 5. 2010. Navrhovateľ opomína skutočnosť, že predkladateľ a vláda sa s dôvodmi naliehavej potreby predloženia návrhu zákona náležite vysporiadali v návrhu na skrátené legislatívne konanie o vládnom návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.*

*V Návrhu vlády SR na skrátené legislatívne konanie o vládnom návrhu zákona sa výslovne uvádza: „Účelom predloženého návrhu zákona je zaviesť do právneho poriadku*

*Slovenskej republiky ďalší spôsob straty štátneho občianstva Slovenskej republiky. Návrh zákona ustanovuje stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky ex lege ako následok nadobudnutia cudzieho štátneho občianstva na základe výslovného prejavu vôle. Toto ustanovenie sa nevzťahuje na nadobudnutie cudzieho občianstva v súvislosti s uzavretím manželstva alebo narodením. Uvedená právna úprava je odôvodnená bezpečnostným rizikom, ktoré vzniká z dôvodu možného hromadného udeľovania cudzieho štátneho občianstva občanom Slovenskej republiky. Predložený návrh zákona je predovšetkým reakciou na pripravované zmeny právnej úpravy udeľovania štátneho občianstva v Maďarskej republike. Vzhľadom na závažnosť problematiky, ktorú uvedený vládny návrh novely zákona o štátnom občianstve Slovenskej republiky upravuje, navrhuje vláda prerokovať tento vládny návrh zákona v skrátanom legislatívnom konaní. Vláda navrhuje, aby sa podľa § 89 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, z dôvodu ohrozenia bezpečnosti, Národná rada Slovenskej republiky uzniesla na skrátanom legislatívnom konaní o vládnom návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.“*

*Z citovaného textu je teda zrejmé, že vláda SR svoj postup podľa čl. 13 ods. 1 Legislatívnych pravidiel vlády SR riadne zdôvodnila, a rovnako jednoznačne zdôvodnila aj nevyhnutnosť skrátaného legislatívneho postupu podľa § 89 ods. 1 zák. č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.*

*Aj keď možno súhlasiť s názorom navrhovateľa, že nerešpektovanie zákonom ustanovených pravidiel legislatívneho procesu môže mať do istej miery v konkrétnom prípade vplyv na neústavnosť zákona ako celku, v prípade napadnutých ustanovení zákona sa o tento prípad nepochybne nejedná, nakoľko vláda SR a ani Národná rada SR žiadnym spôsobom neporušila a ani nevybočila z normatívnych regulí upravujúcich pravidlá jednotlivých štádií legislatívneho procesu.*

*V časti II. návrhu je namietaný rozpor s čl. 1. ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy, spôsobený úpravou § 9 ods. 19 a § 9b ods. 2 zákona NR SR č. 40/1993 Z. z., spočívajúci v tom, že nebol ustanovený mechanizmus zisťovania spáchania priestupku, v dôsledku čoho je úprava nevykonateľná, a teda nezodpovedajúca princípu právnej istoty.»*

Minister spravodlivosti cituje ustanovenie § 9b ods. 4 zákona o štátnom občianstve a § 60 ods. 1, ako aj § 56 ods. 1 a 2 zákona o priestupkoch a uvádza, že „... Na základe uvedeného nemožno akceptovať tvrdenie o reálnej nemožnosti objasniť priestupok, ak nedôjde k oznámeniu podľa § 9 ods. 19. Nemožno akceptovať ani námietku o nejasnosti a neurčitosti, ktorej odôvodnenie v ďalšom texte návrhu nenachádzame.“.

K nesúladu § 9 ods. 1 písm. b) a § 9 ods. 16 zákona o štátnom občianstve s čl. 5 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 2 až 4 a čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy minister spravodlivosti uvádza, že:

„... Navrhovatelia odôvodňujú nesúlad s čl. 5 ods. 1 absenciou úpravy podmienok pre odňatie občianstva. Zmyslom čl. 5 ods. 1 ústavy (minister spravodlivosti cituje tento článok, pozn.) však je príkaz, že úprava štátneho občianstva môže byť urobená len formou zákona, nie inou formou. Iná než zákonná forma je porušením ústavnosti, čo nie je prípad úpravy odňatia štátneho občianstva, pretože táto úprava je vykonaná výlučne formou zákona. čl. 5 ods. 1 je vo vzťahu k obsahu námietky, ako aj vo vzťahu k uvádzanému dôvodu, irelevantný.“

Minister spravodlivosti cituje čl. 5 ods. 2 ústavy a uvádza:

«Toto ustanovenie ústavy je reakciou na inštitút odňatia občianstva v období pred novembrom 1989 a jeho cieľom je zabrániť, aby základom inštitútu odňatia občianstva bola koncepcia odňatia občianstva ako sankcie, pretože v takomto poňatí existoval tento inštitút v predchádzajúcom období. Pri posudzovaní konania podľa tohto ustanovenia je podstatné, že vlastným dobrovoľným prejavom svojej vôle občan nadobúda občianstvo ďalšieho štátu. Pre takéto konanie platí, že ak občan prejavil svoju vôľu, musel si byť už v čase tohto prejavu vôle vedomý, že stráca týmto dňom štátne občianstvo Slovenskej republiky, a to na základe nevyvrátiteľnej domnienky zakotvenej v § 2 zák. NR SR č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky: „O všetkom čo bolo v Zbierke zákonov uverejnené, platí domnienka, že dňom uverejnenia sa stalo známym každému, koho sa týka. Domnienka o znalosti vyhlásených všeobecne záväzných právnych predpisov je nevyvrátiteľná.“ Preto nemožno posudzovať stratu občianstva v dôsledku dobrovoľného nadobudnutia iného

*občianstva vlastným prejavom vôle ako odňatie občianstva proti vôli občana. V prospech tohto svedčí i medzinárodná akceptácia tejto formy straty občianstva vyjadrená v čl. 7 ods. 1 európskeho dohovoru o občianstve. Nesúladi s čl. 5 ods. 2 preto nie je.»*

K nesúladi napadnutých ustanovení s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 2 až 4 ústavy minister spravodlivosti uvádza: *«Poukazujeme na skutočnosť, že štátne občianstvo Slovenskej republiky nie je základným ľudským právom. Čl. 5 ústavy upravujúci občianstvo sa nachádza v prvej hlave ústavy a „Základné práva a slobody“ sú upravené v druhej hlave ústavy. V tejto súvislosti je namietnutie nesúladi s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 2 až 4 Ústavy SR irelevantné. Právo na občianstva neuvádza medzi ľudskými právami a základnými slobodami ani EDLP.*

*Okrem toho, z vyjadrenia uvedeného k čl. 5 ods. 2 vyplýva, že nemožno akceptovať argument, že ide o poškodenie alebo znevýhodnenie toho, kto takýto prejav vôle dobrovoľne urobil.*

*Zmysel čl. 13 ods. 2 je rovnaký ako v čl. 5 ods. 1 - veci vymenované v článku možno upraviť pri dodržaní ústavných podmienok výlučne formou zákona, a nie inou formou. Zákonná forma i ústavné podmienky sú v prípade namietaných ustanovení dodržané. Čl. 13 ods. 2 je tak aj z tohto dôvodu vo vzťahu k obsahu námietky irelevantný.*

*Namietané ustanovenia rešpektujú i príkaz čl. 13 ods. 3; vzťahujú sa rovnako na všetkých občanov Slovenskej republiky, ktorí urobia dobrovoľný prejav vôle k nadobudnutiu občianstva iného štátu.*

*V súvislosti s čl. 13 ods. 4 poukazujeme aj na to, že obmedzovanie viacnásobného štátneho občianstva je všeobecne žiaduci cieľ, akceptácia ktorého je vyjadrená aj v medzinárodnom práve viacerými právnymi dokumentmi, a to vzhľadom na problémy, ktoré viacnásobné občianstvo v praktickom živote prináša tak štátnym orgánom, ako aj viacnásobným občanom.*

*K odôvodneniu navrhovateľov, že ustanovenia § 9 ods. 1 písm. b) a § 9 ods. 16 sú politicky motivované, uvádzame, že vôľa politickej moci realizovaná prostredníctvom vydávania právnych predpisov a premietnutá v ich obsahu je legitímnym nástrojom realizácie politickej moci od počiatku existencie parlamentnej demokracie.»*

Minister spravodlivosti po citácii čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy ďalej uvádza:

«Namietané ustanovenia zák. NR SR č. 40/1993 Z. z. sú v súlade s citovanými ustanoveniami čl. 46 ústavy. Samotné podanie návrhu Ústavnému súdu SR a jeho prijatie na ďalšie konanie je dôkazom, že ústavné práva upravené v citovaných ustanoveniach boli v napadnutom zákone NR SR č. 40/1993 Z. z. dodržané. Úprava prostriedkov právnej ochrany je predovšetkým predmetom právnych úprav upravujúcich procesné otázky. Tvrdenie navrhovateľov, že „zákonodarca v predmetnom prípade nevytvoril žiadne efektívne prostriedky právnej ochrany“ tak považujeme za neopodstatnené. Neopodstatnenosť ďalšieho uvádzaného dôvodu nesúladu (absencia úpravy vydávania písomne odôvodnených rozhodnutí o strate občianstva podľa § 9 ods. 1 písm. b) vyplýva i z nášho vyjadrenia k námietke nesúladu s čl. 11 EDO.

K nesúladu s čl. 4 písm. a) EDO uvádzame, že podľa čl. 4 EDO upravujúceho princípy inštitútu štátneho občianstva „Normy týkajúce sa občianstva každého zmluvného štátu budú vychádzať z týchto princíпов: a) každý má právo na občianstvo, b) musí sa predchádzať stavu bez štátnej príslušnosti, c) nikto nebude svojvoľne zbavený svojho občianstva, d) ani manželstvo, ani zrušenie manželstva medzi občanom zmluvného štátu a cudzincom, ani zmena občianstva jedného z manželov počas manželstva neovplyvní automaticky občianstvo druhého z manželov.“

Nesúlad medzi § 9 ods. 1 písm. b) a ods. 16 a ustanovením čl. 4 písm. a) EDO neexistuje. Stratou občianstva Slovenskej republiky v dôsledku nadobudnutia občianstva iného štátu nemôže ísť o porušenie práva na občianstvo ako také, keďže po strate občianstva Slovenskej republiky osobe ostáva nové nadobudnuté občianstvo. Čl. 4 písm. a) je, ako vyplýva z dôvodovej správy k tomuto ustanoveniu, všeobecným princípom, ktorý nie je ustanoveniami § 9 ods. 1 písm. b) a ods. 16 dotknutý. V súvislosti s čl. 4 písm. a) EDO navrhovatelia si v časti III. návrhu mylne vykladajú ustanovenie čl. 15 ods. 1 Všeobecnej deklarácie ľudských práv prevzatého v čl. 4 písm. a) EDO. „Právo na občianstvo“ spočíva v garancii voči občanovi, že nebude pozbavený občianstva tak, že by sa stal osobou bez štátnej príslušnosti. Neznamená teda právo na konkrétne občianstvo. Neznamená, že nemožno uplatniť mechanizmus straty občianstva zo zákona v prípade, že dôjde k nadobudnutiu iného občianstva. Právo na konkrétne občianstvo, teda ani na štátne občianstvo Slovenskej republiky, neexistuje a je v kompetencii každého suverénneho štátu upraviť si vo svojej vnútroštátnej právnej norme tieto otázky „uznávajúc, že každý štát sa

slobodne rozhoduje, aké dôsledky vo svojej vnútornej právnej norme pripisuje skutočnosti, že občan nadobúda alebo má ďalšie občianstvo" (preambula EDO) s tým že „Každý štát vo svojom právnom poriadku ustanoví, kto sú jeho občania“ (čl. 3 ods. 1 EDO). Aj Súdny dvor Európskej únie potvrdil, že otázka úpravy štátneho občianstva prislúcha výlučne členským štátom (napr. Rozsudok z 2. marca 2010 vo veci C 135/08, Janko Rottman proti Freistaat Bayern).

K nesúladu s čl. 4 písm. c) EDO: Nejde o rozpor s týmto ustanovením EDO, pretože stratu občianstva nadobudnutím občianstva iného štátu, upravuje zákona a súčasne EDO v čl. 7 ods. 1 písm. a) ako legitímnu formu straty občianstva. Nemožno preto zákonnú úpravu, ktorá je aj v súlade s medzinárodnou zmluvou definovať ako svojvoľné konanie. Ďalšie argumenty pre odmietnutie námietky svojvoľného konania v tomto prípade straty občianstva, a to na základe výslovného prejavu vôle, a tým i nesúladu s cit. ustanovením EDO sú rovnaké ako uvádzame pri čl. 5 ods. 2 ústavy.»

K nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 11 dohovoru o občianstve minister spravodlivosti uvádza:

«„Každý zmluvný štát zabezpečí, aby rozhodnutia týkajúce sa nadobudnutia, zachovania, straty, opätovného nadobudnutia alebo osvedčenia jeho občianstva obsahovali písomné odôvodnenie.“ Cieľom čl. 11 je upraviť povinnosť odôvodniť rozhodnutie o strate občianstva. Ustanovenie teda neupravuje povinnosť vydať rozhodnutie o strate občianstva v dôsledku dobrovoľného nadobudnutia cudzieho občianstva. V Slovenskej republike v danom prípade dochádza k strate občianstva ex lege. Zákon nepočíta v tomto prípade s vydávaním rozhodnutí, čo platná medzinárodná norma (čl. 7 ods. 1 EDO) umožňuje. Čl. 11 EDO upravujúci odôvodnenie ako povinný obsah rozhodnutí sa vzťahuje len na tie prípady straty občianstva, v ktorých sa v konaní o uvedených otázkach občianstva rozhoduje alebo sa občianstvo má osvedčiť, teda nevzťahuje sa na prípady jeho straty ex lege. Poukazujeme na čl. 7 ods. 1 EDO, ktorý umožňuje stratu občianstva priamo zo zákona v dôsledku dobrovoľného nadobudnutia ďalšieho občianstva, pričom neustanovuje povinnosť vydať o tom súčasne i písomné rozhodnutie. V prípadoch, keď zmena právneho postavenia nastáva priamo zo zákona, vydávanie rozhodnutí nemá zmysel, pretože orgán vydávajúci takéto rozhodnutie nemá o čom rozhodovať; rozhodnuté bolo už

*zákonom. Jediným odôvodnením takéhoto rozhodnutia by bola výlučne existencia zákonného rozhodnutia priamo ustanovujúca zmenu právneho stavu. V danom prípade sa vydávanie správnych rozhodnutí považuje za nadbytočný úkon, ktorý by zbytočne zvyšoval administratívnu náročnosť štátnej správy. Tvrdenie o nesúlade preto nemožno akceptovať.»*

K nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 6 ods. 1 dohovoru minister spravodlivosti uvádza: *«Čl. 6 EDLP upravuje právo na spravodlivé súdne konanie. Podľa jeho odseku 1 „Každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu. Rozsudok musí byť vyhlásený verejne, ale tlač a verejnosť môžu byť vylúčené buď po dobu celého, alebo časti procesu v záujme mravnosti, verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, alebo keď to vyžadujú záujmy maloletých alebo ochrana súkromného života účastníkov alebo, v rozsahu považovanom súdom za úplne nevyhnutný, pokiaľ by, vzhľadom na osobitné okolnosti, verejnosť konania mohla byť na ujmu záujmom spoločnosti.“*

*Navrhovatelia tvrdenie o nesúlade § 9 ods. 1 písm. b) a § 9 ods. 16 zák. NR SR č. 40/1993 Z. z. s citovaným ustanovením EDLP odôvodňujú „nevydávaním písomne odôvodneného rozhodnutia o strate štátneho občianstva Slovenskej republiky.“ K tomu odkazujeme na naše vyjadrenie k nesúlade s čl. 11 EDO. Tvrdenie navrhovateľov o nesúlade s čl. 6 ods. 1 EDLP vyvracia aj samotné prijatie návrhu ústavným súdom Slovenskej republiky na ďalšie konanie podľa § 25 ods. 3 zákona NR SR č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov, ako aj čl. 127 ústavy...» Po citácii čl. 127 ústavy minister spravodlivosti uvádza: „Namietané ustanovenia zák. NR SR č. 40/1993 Z. z. neobsahujú text, z ktorého by bolo možné vyvodit', že by bránili aplikácii práva zakotveného v čl. 6 ods. 1 EDLP. Navrhovateľmi uvádzané odôvodnenie súčasne treba považovať za irelevantné vo vzťahu k čl. 6 ods. 1 EDLP.“*

*K nesúladu § 9 ods. 19, § 9b ods. 1 písm. d) a § 9b ods. 2 zákona o štátnom občianstve s už citovanými ustanoveniami ústavy, dohovoru o občianstve a dohovoru minister spravodlivosti uviedol:*

*«V súvislosti s týmito ustanoveniami navrhovatelia odôvodňujú ich nesúlad rozporom s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy, a to neexistenciou mechanizmu reálne umožňujúceho zistiť priestupok a neprimeranosťou výšky pokuty.*

*V Časti II. návrhu namietaný rozpor s čl. 1 ods. 1 ústavy spôsobený úpravou § 9b ods. 2 zákona NR SR č. 40/1993 Z. z. v tom, že nebol ustanovený mechanizmus zisťovania spáchania priestupku, v dôsledku čoho je úprava nevykonateľná, a teda nezodpovedajúca princípu právnej istoty, treba odmietnuť. Podľa § 9b ods. 4 zákona NR SR č. 40/1993 Z. z. sa na priestupky a ich prejednávanie vzťahuje všeobecný predpis o priestupkoch, ak tento zákon neustanovuje inak. Zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch zakotvuje v § 60 ods. 1 konkrétne postupy orgánov oprávnených objasňovať priestupky. Okrem toho podľa jeho § 56 ods. 1 „Štátne orgány, štátne organizácie a obce poskytujú správny orgánom pri preverovaní oznámení o priestupkoch, pri prejednávaní priestupkov a pri výkone rozhodnutí potrebnú súčinnosť. Štátne orgány a obce oznamujú príslušným správny orgánom priestupky, o ktorých sa dozvedia pri výkone svojej právomoci, ak nie sú samy príslušné na ich prejednanie.“ Podľa odseku 2 cit. ustanovenia „Každý je povinný podať orgánom oprávneným objasňovať priestupky nevyhnutné vysvetlenia na preverenie došlého oznámenia o priestupku (§ 67 ods. 2); podanie vysvetlenia je oprávnený odoprieť, ak by jemu alebo blízkej osobe spôsobil nebezpečenstvo trestného stíhania.“»*

*K ďalším namietaným ustanoveniam minister spravodlivosti uvádza: „Ustanovenie § 9 ods. 19 zák. NR SR č. 40/1993 Z. z. nadväzuje na § 9 ods. 1 písm. b) a ods. 16. Na oznamovaciu povinnosť zakotvenú v § 9 ods. 19 zas nadväzujú ustanovenia § 9b ods. 1 písm. d) a ods. 2. Ich zaradenie vyjadruje logiku systematiky zákona, keď po ustanovení povinnosti sa definuje jej porušenie a s ním spojená sankcia. Preto ak odmietneme námietku nesúladu ustanovení upravujúcich stratu občianstva v dôsledku výslovného prejavu urobeného za účelom dobrovoľného nadobudnutia cudzieho občianstva, treba odmietnuť i námietku nesúladu sankčných ustanovení logicky na ne nadväzujúcich. Čo sa týka výšky sankcie, na jej primeranosť má vplyv i druh zákonom chráneného štátneho záujmu*

*prejavujúceho sa zákazom alebo príkazom niečo konať. Občianstvo je inštitút nerozlučne spojený so samou podstatou štátu. Výšku sankcie považujeme za primeranú; je namieste, aby konanie, ktoré je v rozpore s podstatným záujmom štátu (ktorého existencia je nemožná bez spoločného menovateľa tvoreného jeho územím a jeho obyvateľstvom) bolo primerane tomu sankcionované.“*

### **Stanovisko predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky**

c) K návrhu sa podľa ustanovenia § 39 ods. 2 zákona o ústavnom súde vyjadril predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) listom č. KP 4/2012 z 22. marca 2013, v ktorom uviedol: *«Je všeobecne akceptovaná „definícia“ medzinárodného práva verejného, že štátne občianstvo je trvalý zväzok fyzických osôb s konkrétnym štátom, z ktorého pre tieto osoby vyplýva určitý okruh práv a povinností verejného charakteru.*

*Už tento charakter predurčuje, že úprava štátneho občianstva ako aj ďalších otázok obyvateľov štátu (tiež cudzincov, apolitov a bipolitov), patrí do právomoci štátu pobytu, teda do oblasti vnútroštátneho práva.*

*Napriek rôznym snahám (napr. Haagska kodifikačná konferencia v roku 1930) ucelený systém pravidiel pre úpravy štátneho občianstva stále neexistuje. V európskom priestore, členské štáty Rady Európy (a ostatné štáty, ktoré podpísali dohovor) dohodli sa (prijali) Európsky dohovor o občianstve. Slovenská republika je tiež zmluvným štátom uvedeného dohovoru.*

*Rôznosť vnútroštátnych úprav štátneho občianstva má za následok vznik resp. existenciu bipolitov, teda osôb s dvojakým štátnym občianstvom alebo s viacerými štátnymi občianstvami. Je prirodzené, že status bipolita resp. ďalšie štátne občianstvo môže mať pre tieto osoby aj nepriaznivé dôsledky. Nevyhnutnosť riešenia dôsledkov viacnásobného občianstva uvádza hneď v preambule aj Európsky dohovor o občianstve konštatujúc, že „každý štát sa slobodne rozhoduje, aké dôsledky vo svojej vnútroštátnej právnej norme pripisuje skutočnosti, že občan nadobúda alebo má ďalšie občianstvo. Cieľom dohovoru podľa čl. 1 je ustanoviť princípy a pravidlá týkajúce sa občianstva fyzických osôb.*

*Princíp rešpektujúci suverenitu štátu je vyjadrený v čl. 3 dohovoru ako kompetencia štátu tak, že „každý štát ustanoví, kto sú jeho občania“. Normy týkajúce sa občianstva (podľa čl. 4) budú vychádzať z princípov, že „každý má právo na občianstvo, musí sa predchádzať stavu bez štátnej príslušnosti, nikto nebude svojvoľne zbavený svojho občianstva, ani manželstvo, ani zrušenie manželstva medzi občanom zmluvného štátu s cudzincom, ani zmena občianstva jedného z manželov počas manželstva neovplyvní automaticky občianstvo druhého z manželov“.*

*Jedným z riešení dôsledkov viacnásobného občianstva je aj úprava v zákone č. 250/2000 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnom občianstve SR“).*

*Hoci nemožno tvrdiť, že citovaná novela zákona o štátnom občianstve SR spĺňa všetky postuláty precíznej právnej normy, predovšetkým jej jednoznačnosti, určitosti a predvídateľnosti a to môže byť príčinou rôznych interpretácií, s následkom spochybnenia efektivity zákonnej úpravy. Nemôžeme ale súhlasiť s námietkami o rozpore uvedeného zákona s Ústavou Slovenskej republiky a s medzinárodnými zmluvami, ktoré uvádzajú navrhovatelia v návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov. Navrhovatelia síce nespochybňujú, že je v kompetencii štátu ustanoviť, kto sú jeho občania, ale namietajú pravidlo týkajúce sa straty občianstva zo zákona.*

*Podľa pravidla týkajúceho sa straty občianstva zo zákona ustanoveného v čl. 7 ods. 1 Európskeho dohovoru o občianstve štát nemôže vo svojej vnútroštátnej právnej norme ustanoviť stratu občianstva „zo zákona“ alebo na základe iniciatívy zmluvného štátu. Toto pravidlo zákazu nie je absolútne. Dohovor hneď v nasledujúcom texte čl. 7 uvádza výnimky, kedy zmluvný štát vo svojej vnútroštátnej právnej norme môže ustanoviť stratu občianstva. Na prvom mieste (čl. 7 ods. 1 písm. a) dohovoru) dohovor umožňuje ustanoviť stratu občianstva zo zákona v prípade dobrovoľného nadobudnutia ďalšieho občianstva.*

*Je jednoznačné a nespochybniteľné (a to aj s prihliadnutím na nedostatky zákona o štátnom občianstve SR), že úprava straty štátneho občianstva SR ex lege nadobudnutím cudzieho štátneho občianstva je kompatibilná s princípmi a pravidlami ustanovenými Európskym dohovorom o občianstve ako aj s Ústavou Slovenskej republiky.*

*Odhladiadnuc od skutočnosti, že je ťažko identifikovateľné, či konglomerát z kontextu vytrhnutých viet z rozhodnutí Ústavného súdu Českej republiky a Ústavného súdu Slovenskej republiky je výsledkom nesprávneho alebo nedostatočného pochopenia právnej úpravy štátneho občianstva, alebo je vedome zavádzajúci a navrhovateľ sleduje resp. snaží sa realizovať vlastný politický program. Takéto otázky evokuje pokus o politologicko-prognostické hodnotenie vplyvu straty štátneho občianstva SR v dôsledku dobrovoľného nadobudnutia ďalšieho občianstva na „národnostné menšiny“ v Slovenskej republike resp. na obmedzenie ich základných práv a slobôd. Ad absurdum navrhovateľ označuje úpravu straty štátneho občianstva ex lege pri nadobudnutí ďalšieho občianstva za diskrimináciu občanov. Až ponižujúco a znevažujúco ústavodarný a zákonodarný orgán (ktorého navrhovateľa sú súčasťou) vyznievajú tvrdenia na str. 13 a str. 15 návrhu, podľa obsahu ktorých Národná rada SR prijíma zákony, ktoré slúžia na zavedenie obmedzenia základných práv a slobôd, pričom toto obmedzenie sa použije na predstieraný cieľ, konformný s Ústavou Slovenskej republiky a v skutočnosti sa jeho prostredníctvom základné právo alebo sloboda obmedzí kvôli inému zámeru, ktorý nie je v súlade so zachovaním podstaty a zmyslu základného práva alebo slobody. Návrh ďalej pokračuje tvrdením, že na základe ustanovení zákona č. 40/1993 Z. z. ako ani na základe dôvodovej správy k tomuto zákonu, nemožno dospieť k podstate, zmyslu a cieľu obmedzení základných práv a slobôd ustanovených týmto zákonom.*

*Na tomto mieste sa až vnucuje použitie vyššie uvedenej terminológie navrhovateľa, že aj posudzovaný návrh, predloženie ktorého je „konformné“ s Ústavou SR a so zákonom č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov ale v skutočnosti má slúžiť „inému zámeru“.*

*Pokiaľ ide o posledný odsek na str. 14 návrhu do pozornosti dávame čl. 2 písm. a) Európskeho dohovoru o občianstve, podľa ktorého „občianstvo znamená právnu väzbu medzi osobou a štátom a neoznačuje etnický pôvod osoby“.*»

*V závere svojho stanoviska predseda najvyššieho súdu uvádza: „... po posúdení námietok nesúladu v petite uvedených ustanovení zákona č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky s Ústavou Slovenskej republiky s Dohovorom o ochrane*

*ľudských práv a základných slobôd a s Európskym dohovorem o občianstve, s námietkami nesúhlasíme a odporucame nevyhovieť návrhu. ‘‘*

**Stanovisko generalnego prokurátora Slovenskej republiky, zastúpeného prvým námestníkom generalnego prokurátora Slovenskej republiky**

d) K návrhu skupiny poslancov sa v zmysle ustanovenia č 39 ods. 2 zákona o ústavnom súde vyjadril aj prvý námestník generalnego prokurátora Slovenskej republiky (dalej len ‚prvý námestník‘) listom č. GUs 189/12-3 z 3. októbra 2012 a uviedol: *‚Podstatou novely zákona o štátnom občianstve zavedenou zákonom č. 250/2010 Z. z. je vyriešenie: problematiky dvojakeho občianstva, teda situácie ak tatny občan Slovenskej republiky nadobudne aj štátne občianstvo inej krajiny. Túto problematiku dosial neriešil žiadny právný predpis, ktorý by bol sucastou právneho poriadku Slovenskej republiky.*

*Vychádzajúc z medzinárodných dohôd možno konštatovať, že dvojake štátne občianstvo (bipolitizmus) je nežiaducim javom a mal by sa vyskytovať skôr výnimočne, než by sa mal stať. pravidlom. Z tejto zásady vychádzajú aj medzinárodné právne dokumenty ako napríklad Haagsky Dohovor o niektorých otázkach vzťahujúcich sa na konflikt zákonov o občianstve z roku 1930 i Dohoda o znižovaní prípadov viacnásobnej štátnej príslušnosti a vojenskej povinnosti v prípade viacnásobnej štátnej príslušnosti, ktorú prijala Rada Európy v roku 1963.*

*Slovenská republika je signatárom Európskeho dohovoru o občianstve (oznámenie o jeho podpisani a ratifikovani Národnou radou Slovenskej republiky bolo v Zbierke zákonov uverejnené pod č. 418/2000 Z. z.). V zmysle čl. 7 ods. 1 písm. a) tohto dohovoru zmluvný štát nemôže vo svojej vnútroštátnej právnej norme ustanoviť stratu občianstva zo zákona alebo na základe iniciatívy zmluvného štátu okrem tam vymedzených prípadov, medzi ktoré patrí aj dobrovolně nadobudnutie dalsieho občianstva.*

*Snaha zabranit prípadom dvojakeho, i viacnásobného občianstva je plne legitímna a aprobovana medzinárodnými dohovormi, ku ktorým pristúpila Slovenská republika. Ustanovenie č 9 ods. 1 písm. b) zákona o štátnom občianstve zavedené zákonom č. 250/2010 Z. z., podla ktorého štátne občianstvo Slovenskej republiky možno stratiť*

*nadobudnutím cudzieho štátneho občianstva na základe výslovného prejavu vôle, i ustanovenia § 9 ods. 16 citovaného zákona, na základe ktorého štátny občan Slovenskej republiky stráca štátne občianstvo Slovenskej republiky dňom, ktorým na základe výslovného prejavu vôle, ktorým je žiadosť, vyhlásenie alebo iný úkon smerujúci k nadobudnutiu cudzieho štátneho občianstva, dobrovoľne nadobudne cudzie štátne občianstvo, neodporuje medzinárodným záväzkom Slovenskej republiky.*

*Čo sa týka námietky navrhovateľov o nesúlade ustanovenia § 9 ods. 1 písm. b), ods. 16 zákona o štátnom občianstve s čl. 5 ods. 2 Ústavy, podľa ktorého nikomu nemožno odňať štátne občianstvo Slovenskej republiky proti jeho vôli, treba uviesť, že citovaný článok Ústavy upravuje právne postavenie orgánov štátu voči občanom Slovenskej republiky. Ochrana poskytovaná podľa tohto ustanovenia, ktorá zahŕňa nemožnosť, aby bol občan Slovenskej republiky individuálnym právnym aktom orgánom štátu proti svojej vôli zbavený občianstva, sa však týka len osoby, ktorá má výlučne občianstvo Slovenskej republiky. Namietaná právna úprava neumožňuje zbavenie občianstva proti vôli dotknutej osoby. Vôľa, ktorú prejaví občan Slovenskej republiky je zrejmá z jeho žiadosti o udelenie občianstva druhého štátu. Ak občan Slovenskej republiky dobrovoľne nadobudne aj občianstvo iného štátu na základe svojho výslovného prejavu vôle, je strata občianstva Slovenskej republiky priamo zo zákona súlade s medzinárodnými zmluvami, ku ktorým pristúpila i Slovenská republika.*

*Článok 7 ods. 1 písm. a) Európskeho dohovoru o občianstve umožňuje zmluvnému štátu vo svojej vnútroštátnej právnej norme ustanoviť stratu" občianstva zo zákona za situácie, ak občan zmluvného štátu dobrovoľné nadobudnutie ďalšieho občianstva. Úprava straty priamo zákonom, bez rozhodnutia príslušného štátneho orgánu, tak ako ju upravuje § 9 ods. 1 písm. b), ods. 16 zákona o štátnom občianstve je v súlade s medzinárodnou právnou úpravou. Článok 11 Európskeho dohovoru o občianstve ustanovuje povinnosť pre zmluvný štát, aby rozhodnutia týkajúce sa nadobudnutia, zachovania, straty, opätovného nadobudnutia alebo osvedčenia jeho občianstva obsahovali písomné odôvodnenie. Keďže v prípade nadobudnutia občianstva iného štátu dochádza k strate občianstva Slovenskej republiky priamo zo zákona, nie individuálnym rozhodnutím príslušného štátneho orgánu, ustanovenia článku 11 Európskeho dohovoru o občianstve nie sú dotknuté.*

*K veci je potrebné uviesť, že pre stratu občianstva podľa § 9 ods. 1 písm. b) zákona o občianstve zákon neupravuje postupy príslušných orgánov štátnej správy dostatočne. Upravuje iba, že štátne občianstvo osoba stráca dňom ktorým na základe výslovného prejavu vôle, ktorým je žiadosť, vyhlásenie alebo iný úkon smerujúci k nadobudnutiu cudzieho štátneho občianstva. Ďalej ukladá povinnosť tomu, kto stratil štátne občianstvo dobrovoľným nadobudnutím cudzieho štátneho občianstva bezodkladne túto skutočnosť oznámiť obvodnému úradu a že obvodný úrad v sídle kraja oznámi stratu štátneho občianstva obci trvalého pobytu žiadateľa, útvaru Policajného zboru, daňovému úradu, colnému úradu, inštitúciám vykonávajúcim sociálne poistenie a verejné zdravotné poistenie.*

*V zákonnej úprave však absentuje ustanovenie formálnych náležitosti oznámenia podľa § 9 ods. 19 zákona o občianstve, a to aby sa oznamujúca osoba identifikovala (či ide skutočne o osobu, ktorá stratila slovenské štátne občianstvo), určenie listinných dokladov preukazujúcich nadobudnutia . cudzieho štátneho občianstva, teda skutočností či skutočne došlo ku strate slovenského štátneho občianstva: Zákon taktiež neupravuje rozsah a spôsob postupu štátnych orgánov, tak ako to pre činnosť orgánov štátu vyžaduje ústava v článku 2 odseku 2.“*

V závere svojho stanoviska prvý námestník uviedol, že „navrhovateľmi napadnuté ustanovenia zákona o občianstve nie sú v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky“.

### **Verejné zasadnutie**

e) Dňa 22. januára 2014 sa konalo verejné zasadnutie pléna ústavného súdu, na ktorom zástupca skupiny poslancov Mgr. Gábor Gál zopakoval niektoré argumenty z písomného podania návrhu, ktoré v niektorých častiach doplnil, keď uviedol:

*„Vo svojom vystúpení chcem doplniť niektoré tieto veci, niektoré tieto skutočnosti, niektoré zas ozrejmiť a niektoré opísané skutočnosti zdôrazniť. Ak dovolíte, pôjdem v poradí, ako sme to mali aj v našom písomnom návrhu, čiže absencia naliehavého právneho záujmu a mimoriadnych okolností.*

*Tento bod chcem troška viac rozvinúť, doplniť, nakoľko vyhlásenie zákona za neústavné z dôvodov, že neboli tu dodržané zákonné procesné pravidlá, má veľký význam*

nielen pre túto vec, ale všeobecne pro futuro pre činnosť Národnej rady Slovenskej republiky aj vlády Slovenskej republiky, lebo, bohužiaľ, musím konštatovať, že pričasto dochádza k takým porušeniam procesných pravidiel prijímania zákonov, ktoré už hraničí so zásadami právneho štátu a parlamentnej demokracie. Návrh zákona bol prerokovaný vládou 26. 5. 2010 ako iniciatívny materiál predsedu vlády a nešiel do medzirezortného pripomienkového konania. To je v rozpore s čl. 13 ods. 1 Legislatívnych pravidiel vlády. Tento moment je dôležitý z časového hľadiska, lebo kým normálny materiál ide do medzirezortného pripomienkového konania, kde má možnosť aj laická aj odborná verejnosť sa k tomu vyjadriť, môžu sa k tomu vyjadriť aj poslanci, čo aj často robia, ale ide aj o to, že je tu predvídateľnosť toho, že aké vládne návrhy zákonov prídu do parlamentu na najbližšiu schôdzu. V tomto prípade to nebolo. V niektorých prípadoch, ako aj tento, je to veľmi závažný zákon, tých 15 dní, čo určuje rokovací poriadok na to, aby sa predložil návrh zákona do národnej rady, to nestačí. Ako ani z predkladacej správy zákona č. 250/2010 Z. z., ako ani z dôvodovej správy nie je jasné, aký nevyhnutný naliehavý právny záujem bol, kvôli čomu vláda obišla klasický legislatívny proces a nedala zákon pripomienkovať v pripomienkovom konaní. K oveľa závažnejším porušeniam zákonných procesných pravidiel ale došlo na pôde Národnej rady Slovenskej republiky. Dňa 24. 5. 2010 časť vládnych poslancov požiadala o zvolanie mimoriadnej schôdze s tým, že medzi bodmi tohto programu tej mimoriadnej schôdze mal byť aj návrh na skrátené legislatívne konanie, ako aj samotná novelizácia zákona o štátnom občianstve č. 40/1993 Z. z. Poslanci ešte v ten deň dostali predmetnú pozvánku, ale materiály k týmto bodom nedostali, lebo ani neexistovali, 24. 5. 2010. Lebo vláda tieto materiály schválila až 26. 5. 2010, vo štvrtok, na svojom rokovaní. Čiže poslanci dostali pozvánku, dostali body programu, ale materiál k tomu nedostali, lebo ani neexistoval. Na druhý deň sa konala mimoriadna schôdza národnej rady, kde sme prijali uznesenie a zasadnutie národnej rady bolo prerušené kvôli tomu, lebo nebolo o čom rokovať. K rokovaniu došlo až na druhý deň, 26. 5., kde predseda vlády vystúpil o 11.26 h, prepis rokovania 52. schôdze národnej rady, citujem predsedu vlády – Vážený pán predseda Národnej rady Slovenskej republiky, vážené dámy a páni, dovoľte mi, aby som predložil na Vaše rokovanie návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve v znení neskorších predpisov. Pred tým, ako stručne charakterizujem obsah tohto vládneho návrhu

*zákona, ktorý sme schválili asi pred hodinou vo vláde, dovoľte mi ešte niekoľko stanovísk k situácii, ktorá vznikla. Čiže vláda schválila pred hodinou a už o pol dvanástej k tomu v prvom čítaní zasadala národná rada. Prvé čítanie začalo o pol dvanástej, o pol tretej sme začali druhé čítanie a pred piatou sme schválili, národná rada schválila celý zákon. Rokovanie výborov prebehlo počas obedňajšej prestávky. Opoziční poslanci ani nešli na výbory, nakoľko ešte v tú chvíľu čítali ten dokument, čítali ten vládny návrh zákona, ktorý pred pár minútami dostali. Čiže v jeden deň prebehlo všetko vrátane schválenia vo vláde, všetky tri čítania v parlamente, a to všetko vďaka tomu, že tak vláda, ako aj národná rada nezákonne využili možnosť skráteného legislatívneho konania. Pravidlá pre skrátené legislatívne konanie sú jasné – § 89, je to striktné dané, za akých podmienok k tomu môže dôjsť. Pre nás je relevantný odsek 1, ktorý citujem, za akých podmienok môže dôjsť ku skrátenému legislatívnemu konaniu – za mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd, za mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody. Ani jedna z týchto podmienok splnená nebola. Vláda síce vo svojom materiáli uviedla, že ide o bezpečnostné riziko, ale to bolo bez obsahu. To bolo len formálne napísané. Keď toto dovoľíme vláde, tak vláda zakaždým môže využiť skrátené legislatívne konanie, bude stačiť, že formálne niektorú z týchto podmienok tam napíše a už sa môže obísť klasický legislatívny proces. Toto bezpečnostné riziko nikde nebolo opísané, ozrejmene, vysvetlené, že v čom spočíva bezpečnostné riziko, prečo je viacnásobné občianstvo bezpečnostným rizikom. Vo vládnom materiáli je jedna veta, ktorá sa zmiňuje o tomto bezpečnostnom riziku – citujem – uvedená právna úprava je odôvodnená bezpečnostným rizikom, ktoré vzniká z dôvodu možného hromadného udeľovania cudzieho štátneho občianstva občanom Slovenskej republiky. Táto vetička ani formálne nemôže stačiť. Je to čistý alibizmus, aby vláda mohla obísť štandardný legislatívny proces. Na druhej strane je tu množstvo argumentov, prečo nemohlo ísť o bezpečnostné riziko, prečo je bezpečnostné riziko výplodom fantázie nejakého legislatívca. V prvom rade vo svete aj v Európskej únii poznajú inštitút viacnásobného občianstva. Praktizujú aj niekoľko desaťročí a k žiadnemu bezpečnostnému riziku nedochádza. Na druhej strane sama Slovenská republika aplikovala ten istý princíp ako Maďarsko ohľadom zahraničných Slovákov, keď priamo v zákone č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve v § 7 ods. 3 písm. b) bolo ustanovenie, ktoré umožňovalo osobám, ktoré mali*

*štatút zahraničného Slováka, nadobudnúť štátne občianstvo Slovenskej republiky bez splnenia akejkoľvek podmienky. Toto platilo do roku 2005. Dvanásť rokov Slovenská republika uplatňovala ten istý princíp. Žiadne bezpečnostné riziko tu asi nebolo, keď to mohla uplatňovať Slovenská republika...*

*Prejdem k druhému bodu, a to je nevykonateľnosť právnej normy. Celý súbor právnych predpisov prijatých zákonom č. 250/2010 Z. z. v prípade, ak osoba ktorá prijala cudzie štátne občianstvo, nesplní svoju ohlasovaciu povinnosť, je nevykonateľný. Nakoľko slovenské štátne orgány nemajú možnosť ako sa dozvedieť, že ten-ktorý občan nadobudol cudzie štátne občianstvo, a tým zo zákona stratil to slovenské. Novelou zákona sa vlastne zaviedla určitá povinnosť osobám, ktoré už nie sú v štátnom zväzku Slovenskej republiky, sú to cudzinci. Zaviedli sme im povinnosť oznámiť našim úradom, že stratili slovenské štátne občianstvo, ale bez toho naše úrady sú bezmocné, lebo nemajú odkiaľ legálne sa dozvedieť, že ten občan stratil slovenské štátne občianstvo. Je to začarovaný kruh, lebo štátne orgány nebudú mať mechanizmus na to, ako sa dopracovať k tejto informácii, nakoľko čl. 2 ods. 2 ústavy jasne hovorí, že štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanovuje zákon...*

*Prejdem k tretiemu bodu, a to je namietaný rozpor s medzinárodnými zmluvami a s Ústavou Slovenskej republiky. Zákon č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve upravuje podmienky, za ktorých štátny občan Slovenskej republiky stráca štátne občianstvo. Zákonodarca síce dobrovoľné nadobudnutia cudzieho štátneho občianstva pomenúvava stratou, ale v skutočnosti ide o zbavenie, odňatie štátneho občianstva. Z hľadiska zámeru zákonodarcu, ako aj spôsobených právnych následkov je nepochybné, že pojem strata je zákonodarcom použitý účelovo. Pritom ide o legislatívny trik, o chytráčenie, lebo výsledný efekt je aj tak ten, že štát zbavil týchto občanov štátneho občianstva proti ich vôli. A navyše, ako som už na to poukázal, dialo sa to na základe politických dôvodov. Je to zrejme kvôli okolnostiam, za ktorých došlo k prijatiu tohto zákona. Zákonodarca nepoužil pojem strata štátneho občianstva náhodou. Bol si vedomý ústavnej úpravy čl. 5 ods. 2, ktorý hovorí, že nikomu nemožno odňať štátne občianstvo Slovenskej republiky proti jeho vôli. Bol si vedomý aj medzinárodnoprávných záväzkov Slovenskej republiky – čl. 15 ods. 2 Všeobecnej deklarácie ľudských práv a čl. 4 písm. c) Európskeho dohovoru o občianstve, ktorý ustanovuje, že nikto nesmie byť svojvoľne zbavený svojho občianstva. Zákonodarca*

*úmyselne nepoužil pojem zbavenie, odňatie, lebo to by bolo flagrantné porušenie medzinárodných dohôd, ako aj ústavy, ale použil pojem stráca. Toto jazykové vyjadrenie nič nemení na podstate právnej úpravy aj úmysle zákonodarcu, aj o spôsobených následkoch, z ktorých je zrejmé, že nejde o stratu, ale o odňatie, o zbavenie štátneho občianstva Slovenskej republiky tých osôb, ktorých sa to dotýka. Právna fikcia zákonodarcu, že spojil vôľu občana nadobudnúť cudzie štátne občianstvo s vôľou dobrovoľne stratiť slovenské štátne občianstvo, je podľa môjho názoru v rozpore s ústavou, predovšetkým čl. 5 ods. 2 ústavy.“*

Zástupca navrhovateľov zaslal ústavnému súdu 31. januára 2014 kópiu svojho vystúpenia predneseného 26. mája 2010 na 52. schôdzi národnej rady. Doložil tiež opis záznamu vystúpenia poslanca Pavla Hrušovského z 25. mája 2010, v ktorom tento poslanec namietal zvolanie schôdze v rozpore s rokovacím poriadkom.

### III.

Plénu ústavného súdu bol sudcom spravodajcom Ľubomírom Dobříkom predložený návrh nálezu ústavného súdu. Plénu ústavného súdu bol zároveň sudcom Lajosom Mészárosom predložený protinávrh č. I a protinávrh č. II. Pri hlasovaní o návrhu sudcu spravodajcu, ako aj pri hlasovaní o protinávrhoch sudcu Lajosa Mészárosa nebola dosiahnutá nadpolovičná väčšina hlasov všetkých sudcov ústavného súdu.

Na základe dohody pléna ústavného súdu boli do odôvodnenia uznesenia č. k. PL. ÚS 11/2012-137 zahrnuté znenie návrhu nálezu, ktorý bol predložený sudcom spravodajcom, a znenia oboch protinávrhov, ktoré boli predložené sudcom Lajosom Mészárosom. Ak odôvodnenie návrhu nálezu alebo odôvodnenia protinávrhov odkazujú na výrok, resp. body výroku, myslí sa tým výrok, resp. body výroku, ktoré boli navrhované v rámci návrhu nálezu, resp. v rámci jednotlivých protinávrhov, z čoho logicky vyplýva, že návrh výroku, ktorého sa predkladateľ sudca spravodajca Ľubomír Dobřík dožadoval svojím návrhom nálezu, resp. návrhy výrokov, ktorých sa predkladateľ protinávrhov Lajos

Mészáros dožadoval svojimi protinávrhmi, nie sú totožné so znením výroku tohto uznesenia ústavného súdu.

### **Návrh rozhodnutia predložený sudcom spravodajcom**

Sudca spravodajca Ľubomír Dobřík predložil plénu ústavného súdu návrh nálezu ústavného súdu.

Výrok návrhu nálezu bol predložený v tomto znení:

*„Návrhu skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky nevyhovuje.“*

Odôvodnenie návrhu nálezu bolo sudcom spravodajcom predložené v tomto znení:

### **Právomoc ústavného súdu, relevantné články ústavy, medzinárodných dohovorov a zákona o štátnom občianstve**

Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

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. 5 ods. 1 ústavy nadobúdanie a stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky ustanoví zákon.

Podľa čl. 5 ods. 2 ústavy nikomu nemožno odňať štátne občianstvo Slovenskej republiky proti jeho vôli.

Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.

Podľa čl. 13 ods. 2 ústavy medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom.

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

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

Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru každý má právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o akomkoľvek trestnom čine, z ktorého je obvinený. Rozsudok musí byť vyhlásený verejne, ale tlač a verejnosť môžu byť vylúčené buď po dobu celého, alebo časti procesu v záujme mravnosti, verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, alebo keď to vyžadujú záujmy maloletých alebo ochrana súkromného života účastníkov

alebo, v rozsahu považovanom súdom za úplne nevyhnutný, pokiaľ by, vzhľadom na osobitné okolnosti, verejnosť konania mohla byť na ujmu záujmom spravodlivosti.

Podľa čl. 4 dohovoru o občianstve normy týkajúce sa občianstva každého zmluvného štátu budú vychádzať z týchto princípov:

- a) každý má právo na občianstvo,
- b) musí sa predchádzať stavu bez štátnej príslušnosti,
- c) nikto nebude svojvoľne zbavený svojho občianstva,
- d) ani manželstvo, ani zrušenie manželstva medzi občanom zmluvného štátu a cudzincom, ani zmena občianstva jedného z manželov počas manželstva neovplyvní automaticky občianstvo druhého z manželov.

Podľa čl. 11 dohovoru o občianstve každý zmluvný štát zabezpečí, aby rozhodnutia týkajúce sa nadobudnutia, zachovania, straty, opätovného nadobudnutia alebo osvedčenia jeho občianstva obsahovali písomné odôvodnenie.

Podľa § 9 ods. 1 písm. b) zákona o štátnom občianstve štátne občianstvo Slovenskej republiky možno stratiť nadobudnutím cudzieho štátneho občianstva na základe výslovného prejavu vôle.

Podľa § 9 ods. 16 zákona o štátnom občianstve štátny občan Slovenskej republiky stráca štátne občianstvo Slovenskej republiky dňom, ktorým na základe výslovného prejavu vôle, ktorým je žiadosť, vyhlásenie alebo iný úkon smerujúci k nadobudnutiu cudzieho štátneho občianstva, dobrovoľne nadobudne cudzie štátne občianstvo.

Podľa § 9 ods. 19 zákona o štátnom občianstve ten, kto stratil štátne občianstvo podľa odseku 16, je povinný bezodkladne túto skutočnosť oznámiť obvodnému úradu v sídle kraja.

Podľa § 9b ods. 1 písm. d) zákona o štátnom občianstve priestupku sa dopustí ten, kto neoznami bezodkladne stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky podľa § 9 ods. 19.

Podľa § 9b ods. 2 zákona o štátnom občianstve za priestupok podľa odseku 1 písm. a) sa uloží pokuta od 33 eur do 331 eur a za priestupok podľa odseku 1 písm. b) až d) sa uloží pokuta vo výške 3 319 eur.

### **Predmet konania a východiská rozhodovania ústavného súdu**

Predmetom konania pred ústavným súdom je namietaný nesúlad napadnutých ustanovení zákona o štátnom občianstve s ústavou, dohovorom a dohovorom o občianstve.

Pri stanovení východísk rozhodovania je potrebné uviesť problém občianstva z hľadiska teórie ústavného práva na území Slovenskej republiky, ale aj z pohľadu európskeho, vzhľadom na účasť Slovenskej republiky v európskom integračnom procese.

Ústavné právo sa pri definovaní štátneho občianstva zaoberá vzťahom fyzickej osoby (občana) k určitému štátu.

Definícia štátneho občianstva má význam najmä pre pochopenie občana ako nositeľa (subjektu), ktorému patrí verejná moc v štáte a ktorý sa môže podieľať na jej výkone (Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky – komentár. Heuréka 2012. s. 220). Štátnym občanom ústava priznáva celý rozsah práv zaručených štátom na jeho území, čo sa v rovnakej miere nevzťahuje na ďalšie osoby zdržiavajúce sa na jeho území, či už ide o štátnych príslušníkov iného štátu alebo osoby bez štátnej príslušnosti (čl. 52 ods. 2 ústavy – tamže s. 220).

Prof. Pavlíček štátne občianstvo definuje ako časovo trvalý (aj keď relatívne) miestne neobmedzený právny vzťah fyzickej osoby k určitému štátu (Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda I. díl. Linda 1998, s. 62). Podobnú definíciu poskytuje aj doc. Zoubek, keď definuje štátne občianstvo ako časovo relatívne trvalý, miestne neobmedzený právny vzťah (status) fyzickej osoby a štátu (Zoubek, V.: Právověda a státověda. Úvod

do právneho a štátovedného myšlení. Plzeň 2010. s. 374). Tento autor poukazuje aj na význam vzťahu štátneho občana a štátu, keď uvádza: „*Tieto vzájomné záväzky spočívajú najmä v práve fyzickej osoby na ochranu zo strany štátu na jeho území i mimo neho, v práve pobytu na jeho území a v práve účasti na správe vecí verejných. Povinnosťou občana je predovšetkým vernosť štátu, záväzok k jeho obrane, výkonu určitých funkcií, ku ktorým je občan povolaný, ako aj dodržiavanie právnych predpisov štátu i mimo jeho územia*“ (cit. dielo s. 374).

Inú definíciu štátneho občianstva nám ponúka K. Klíma, ktorý ho vidí ako komplexný verejnoprávny inštitút, ktorý upravuje súhrn pravidiel, ktoré právne priradujú určitého človeka k určitému štátu, a to nielen v súvislosti s jeho narodením, ale i prípadne v priebehu života až do úmrtia. Štátne občianstvo je podľa neho umelou právnou kategóriou ako súhrnom právnych vzťahov, ktoré na základe určitých podmienok umožňujú tento vzťah k štátu založiť, prípadne zrušiť. Všeobecným obsahom pojmu štátneho občianstva sú práva a povinnosti štátneho občana, ale aj oprávnenia a záväzky štátu voči nemu. Štátne občianstvo je kategóriou vnútroštátneho práva i práva medzinárodného (Klíma, K.: *Teorie veřejné moci – Vládnutí*. Praha: ASPI 2006. s. 148). Prof. Holländer k znakom štátu priraduje aj obyvateľstvo (štátny národ), pričom zdôrazňuje postavenie občana ako politického subjektu, z ktorého sa formuje moc v štáte. Zdôrazňuje, že jedine občan disponuje politickými právami predovšetkým právom volebným, čo ho identifikuje ako základ demokratického politického systému, je zdrojom a základom demokratického politického systému, je v ňom zdrojom a v určitých prípadoch i nositeľom suverenity štátnej moci (Holländer, P.: *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk 2009. s. 96). Prof. Bröstl pri ustálení pojmu štátne občianstvo pripomína historický kontext občianstva vychádzajúci z Aristotelovho vymedzenia občana z diela *Politika*, podľa ktorého občan vôbec sa nedá ničím iným presnejšie určiť ako tým, že má účasť na súde a vládne a občanom je nielen vládca, ale aj ten, čo je ovládaný. Občianstvo definuje ako relatívne stabilný politický a právny vzťah fyzickej osoby a štátu, prostredníctvom ktorého fyzická osoba získava práva a povinnosti voči štátu vrátane práva zúčastňovať sa na formovaní štátu a jeho politiky ako člen občianskej komunity (Bröstl, A. et. al.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň: Aleš Čeněk 2010. s. 68). Podľa prof. J. Sváka štátne občianstvo možno

definovať ako trvalý politicko-právny záväzok (vzťah) medzi fyzickou osobou a štátom, s ktorého potom vyplýva komplex vzájomných práv, slobôd a povinností občana aj štátu určených a zabezpečovaných štátom, ktoré mu poskytujú aktívnu účasť na štátnom, politickom, ekonomickom a kultúrnom dianí spoločnosti a štátu. Štátnoobčiansky vzťah znamená, že štátni občania sú v plnom rozsahu podriadení právnemu poriadku (štátnej moci) štátu, a to vo vnútri štátu, ako aj určitým limitom aj mimo hraníc štátu. Iné osoby nachádzajúce sa na území štátu sú podriadené cudzineckému režimu. Štátnoobčianske právo podľa prof. Sváka vzniká a zaniká z dôvodov, ktoré každý štát upraví vo svojom zákonodarstve. Úprava podmienok vzniku a zániku štátneho občianstva patrí k suverénnym právam každého štátu pri rešpektovaní kogentných pravidiel medzinárodného práva. Iba vo výnimočných prípadoch, najmä v otázkach bipolitizmu, štáty tieto otázky riešia v medzinárodných zmluvách, pretože inštitút štátneho občianstva má okrem vnútroštátnych dôsledkov aj dôsledky v medzinárodnom práve. Štátnoobčianske právo sa vyznačuje stabilitou, tvrdosťou a stálosťou (Svák, J, Cibulka, L, Klíma, K.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť. Bratislava: Eurokódex, s. r. o., 2009. s. 272).

Prof. Mráz podotýka, že štátnoobčianske právo je síce inštitútom vnútroštátneho práva, no medzinárodné právo s ním ráta, spája významné právne výsledky. Štátnoobčianske právo sprostredkúva účasť jednotlivca na výhodách, ktoré pre neho vyplývajú z medzinárodného práva. Len ten jednotlivec, ktorý je občanom niektorého štátu, má zabezpečenú plnú účasť na týchto výhodách.

Každý štát si vlastnými zákonmi určuje obsah štátneho občianstva, podmienky jeho nadobudnutia, zmeny a zánik, koho možno pokladať za občana a pod. Tieto vnútroštátne zákony však majú byť v súlade so všeobecnými normami medzinárodného práva a medzinárodné obyčaje so všeobecnými zásadami medzinárodného práva o štátnom občianstve.

Na základe medzinárodného práva vykonáva štát jurisdikciu, v obmedzenej miere nad svojimi občanmi, vojenskými jednotkami, loďami aj mimo svojho štátneho územia

(Mráz, S.: Medzinárodné právo verejné. Banská Bystrica: Právnická fakulta Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici 2007. s. 206 a nasl.).

K pojmu štátneho občianstva sa vyjadril aj ústavný súd, keď uviedol, že „Štátne občianstvo je vo všeobecnosti definované ako trvalý (relatívne trvalý) právny vzťah fyzickej osoby k určitému štátu. Subjektom štátnoobčianskeho vzťahu sú fyzická osoba a konkrétny štát. Práve subjekt tohto právneho vzťahu (fyzická osoba) je rozlišovacím kritériom medzi štátnym občianstvom a štátnou príslušnosťou ako v podstate širším pojmom, ktorý zahŕňa ako fyzické osoby, tak aj osoby právnické. Obsahom štátnoobčianskeho právneho vzťahu sú vzájomné práva a povinnosti ustanovené vnútroštátnymi predpismi každého štátu. Vyplýva to zo suverenity každého štátu. V tomto zmysle je štátne občianstvo inštitútom vnútroštátneho práva. Aj keď je štátne občianstvo inštitútom vnútroštátneho práva, má pre jednotlivca – štátneho občana konkrétneho štátu právny význam, resp. dôsledky v oblasti práva medzinárodného. Zákonodarstvo konkrétneho štátu preto musí (rovnako ako v iných oblastiach) v právnej úprave štátneho občianstva zachovávať princípy medzinárodného práva a záväzky vyplývajúce pre štát z medzinárodných zmlúv. Zo zásady medzinárodného práva, že určenie osôb, ktoré štát považuje za svojich štátnych občanov patrí do jeho výlučnej právomoci, vyplýva aj určenie podmienok vzniku a zániku štátneho občianstva, a to bez ohľadu na to, či konkrétna osoba je štátnym občanom aj iného štátu. Rôznosť vnútroštátnych právnych úprav jednotlivých suverénnych štátov spôsobuje, že niektoré osoby majú (nadobudnú) štátne občianstvo dvoch, prípadne aj viacerých štátov.“ (uznesenie sp. zn. II. ÚS 23/96, Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1997, s. 89 a nasl.).

Zásada úpravy štátneho občianstva vnútroštátnym právnym poriadkom vyplýva aj z Haagskeho dohovoru z roku 1930, ktorý pri posudzovaní konfliktu zákonov o štátnom občianstve určuje ako referenčnú právnu normu domáce právo, ktoré má konkrétna osoba (čl. 2 Dohovoru o určitých otázkach týkajúcich sa konfliktu zákonov o štátnom občianstve z 12. apríla 1930). Otázka štátneho občianstva je limitovaná aj záväzkami plynúcimi z medzinárodného práva verejného všeobecne, ale aj z medzinárodných záväzkov bilaterálnych alebo multilaterálnych, ktoré na seba prevzal ten-ktorý štát.

Za prioritu sa dá považovať znižovanie počtu osôb bez štátneho občianstva, ktorých počty sa znásobujú najmä prebiehajúcimi vojnovými konfliktmi, ale aj inými globálnymi krízami, či už neúrodami vplyvom sucha alebo záplavami rozsiahlych území. Zníženie počtu osôb bez štátneho občianstva znižuje aj počty osôb, ktoré nepoživajú ochranu právneho poriadku domovského štátu, čo má zásadný význam pre status týchto osôb.

Rada Európy participuje na vzniku pravidiel, ktoré zjednocujú princípy v otázkach štátneho občianstva, aby sa tak zamedzilo riešeniu nežiaducich dôsledkov konfliktu vnútroštátnych právnych úprav. Aj keď ústavný súd zdôrazňuje voľnosť správania štátu v otázkach štátneho občianstva, ide o voľnosť relatívnu, nie absolútnu, pretože domovský štát musí zohľadniť aj medzinárodné záväzky, ktoré na seba prijal signatúrou medzinárodných zmlúv, ktoré sa stali súčasťou vnútroštátneho právneho poriadku.

Neprijateľnosť existencie osôb bez štátneho občianstva, ktoré je v protiklade s právom každého na štátne občianstvo, vyplýva aj z čl. 15 Všeobecnej deklarácie ľudských práv, podľa ktorej každý má právo na štátnu príslušnosť. Nikoho nemožno pozbaviť svojvoľne štátnej príslušnosti ani práva svoju štátnu príslušnosť zmeniť. S takto formulovanej úpravy je zrejmé, že rozhodujúca je vôľa občana konať v smere zmeny svojej štátnej príslušnosti.

Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky v Zbierke zákonov Slovenskej republiky č. 418/2000 Z. z. oznámilo, že 6. novembra 1997 bol v Štrasburgu podpísaný Európsky dohovor o občianstve. Zámer tejto medzinárodnej – právnej úpravy vyplýva z jej preambuly, podľa ktorej členské štáty Rady Európy, ktoré tento dohovor podpísali, mali snahu zjednotiť názory na občianstvo, viacnásobné občianstvo a stav bez štátnej príslušnosti.

Tieto skutočnosti vyplývajú z čl. 1 Európskeho dohovoru o občianstve, podľa ktorého tento dohovor ustanovuje princípy a pravidlá týkajúce sa občianstva fyzických osôb

a pravidlá upravujú vojenské záväzky v prípadoch viacnásobného občianstva, s ktorými musí byť vnútroštátna právna norma zmluvných štátov v súlade. V danom prípade ide o medzinárodnú mnohostrannú zmluvu, ktorá obsahuje princípy a pravidlá, ktoré sa signatárske štáty tejto zmluvy zaväzujú dodržiavať, a upraviť tak svoje vlastné zákonodarstvo v danej oblasti práva bez toho, aby boli jednotlivé ustanovenia dohovoru o občianstve zmluvnými štátmi priamo aplikované. Pravidlá nadobudnutia štátneho občianstva sú upravené čl. 6 dohovoru o občianstve a pravidlá straty občianstva upravuje jeho čl. 7. Dohovor o občianstve umožňuje vznik právnej normy obsahujúcej aj možnosť zo zákona alebo na základe iniciatívy zmluvného štátu ustanoviť stratu občianstva pri dobrovoľnom nadobudnutí ďalšieho občianstva [čl. 7 ods. 1 písm. a) dohovoru o občianstve]. Podľa čl. 3 ods. 1 dohovoru o občianstve každý signatársky štát vo svojom právnom poriadku ustanoví, kto sú jeho občania. Týmto medzinárodným dohovorom je potvrdená zvrchovanosť štátu určovať si v právnom poriadku úpravu štátneho občianstva pri rešpektovaní princípov uvedených v čl. 4 dohovoru o občianstve. Ide o princíp, podľa ktorého každý má právo na občianstvo, musí sa predchádzať stavu bez štátnej príslušnosti, nikto nebude svojvoľne zbavený svojho občianstva a ani manželstvo, ani zrušenie manželstva medzi občanom zmluvného štátu a cudzincom, ani zmena občianstva jedného z manželov počas manželstva neovplyvní automaticky občianstvo druhého z manželov.

Dohovor o občianstve v čl. 7 upravuje otázku straty občianstva zo zákona alebo z iniciatívy zmluvnej strany. Aj tu však dohovor o občianstve počíta s použitím princípu zabraňujúceho, aby osoba, ktorá stratí štátne občianstvo, sa stala bezdomovcom.

Dohovor o občianstve teda umožňuje stratu občianstva zo zákona v prípade dobrovoľného nadobudnutia ďalšieho občianstva a neobmedzuje zmluvné štáty v zavedení tohto inštitútu do svojich právnych úprav o štátnom občianstve (čl. 15 dohovoru o občianstve).

Tento spôsob straty občianstva poznajú aj právne systémy Dánska, Holandska, Rakúska, čo znamená, že strata štátneho občianstva zo zákona (ex lege) nie je ojedinelá

a rešpektuje princíp a pravidlá medzinárodného práva verejného pre zánik štátneho občianstva.

Členské štáty Organizácie Spojených národov pri rozhodovaní a odňatí štátneho občianstva musia vziať do úvahy (ak sú jeho signatármi) aj Dohovor o redukovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti (podpísaný v New Yorku 30. augusta 1961), ktorý pre Slovenskú republiku nadobudol účinnosť 3. apríla 2000 (bol publikovaný v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 192/2001 Z. z.).

Už z názvu tohto dohovoru je zrejmé, čo je jeho hlavným cieľom. Je to dosiahnutie redukovania počtu osôb bez štátnej príslušnosti. Tieto princípy sa vzťahujú aj na odňatie štátneho občianstva.

Pri charakteristike štátneho občianstva má základný význam určenie pravidiel jeho vzniku a zániku. Aby sme bližšie objasnili problém vzniku štátneho občianstva Slovenskej republiky, je potrebné uviesť len možnosti vyplývajúce zo zákona o štátnom občianstve Slovenskej republiky. Ide o garantovanie slovenského občianstva deťom rodičov, z ktorých aspoň jeden je občanom Slovenskej republiky [§ 5 ods. 1 písm. a) zákona o štátnom občianstve], deťom, ktorých aspoň jeden z rodičov je štátnym občanom Slovenskej republiky, alebo deťom narodeným na území Slovenskej republiky, ktorých rodičia sú bez štátnej príslušnosti, alebo deťom narodeným na území Slovenskej republiky, ktorých rodičia sú cudzími štátnymi príslušníkmi a narodením nenadobúdajú štátne občianstvo žiadneho z nich.

Zákonná úprava Slovenskej republiky umožňuje aj ďalšie spôsoby nadobudnutia štátneho občianstva deťmi, ktoré sa narodili na území Slovenskej republiky a nepreukáže sa ich iné (cudzíe) štátne občianstvo [§ 5 ods. 2 písm. a) zákona o štátnom občianstve], tiež ak dieťa bolo nájdené na území Slovenskej republiky a ktorého rodičia nie sú známi, pokiaľ sa nepreukáže, že takéto dieťa narodením nenadobudlo štátne občianstvo iného štátu [§ 5 ods. 2 písm. b) zákona o štátnom občianstve]. Podľa zákonnej úpravy je štátnym občanom Slovenskej republiky aj dieťa cudzieho štátneho občana a štátneho občana Slovenskej

republiky aj vtedy, ak sa neskôr preukáže, že štátny občan Slovenskej republiky nie je rodičom dieťaťa (§ 5 ods. 3 zákona o štátnom občianstve).

Pre súčasný právny stav je potrebné uviesť, že podľa Maastrichtskej zmluvy z roku 1992 [dnes Zmluva o fungovaní Európskej únie (čl. 20 ods. 1) citovanej zmluvy] základom občianstva Európskej únie je štátne občianstvo členského štátu Európskej únie. Keďže občianstvo Európskej únie nerieši otázku svojho vzniku a zániku, potvrdzuje skutočnosť, že prvotné je občianstvo členského štátu. Občan členského štátu získava občianstvo Európskej únie vstupom domovského štátu do Európskej únie. Európska únia garantuje občanom určité práva na území svojich členských štátov, čím ich odlišuje od občanov nečlenských štátov.

O tom, že nadobúdanie a strata štátneho občianstva patrí do výlučnej právomoci členského štátu, potvrdzuje aj Vyhlásenie č. 2 k záverečnému aktu Zmluvy o Európskej únii, podľa ktorého „Konferencia vyhlasuje, že zakaždým, keď Zmluva o založení Európskeho spoločenstva odkazuje na štátnych príslušníkov členských štátov, sa otázka, ktorého členského štátu má osoba štátne občianstvo, rieši výlučne odkazom na vnútroštátne právo príslušného členského štátu.“.

K otázkam štátneho občianstva sa vo viacerých rozhodnutiach vyjadril Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) a vo veci Micheletti (Micheletti a. i. C-369/90 Zb. s. I – 4239) rozhodol, že členský štát je povinný bez akýchkoľvek ďalších podmienok uznať občianstvo Európskej únie, ktoré vyplýva zo štátneho občianstva priznaného iným členským štátom Únie. Pri udeľovaní štátneho občianstva je nutné, aby vnútroštátna úprava všetkých členských štátov rešpektovala podmienky medzinárodným právom verejným všeobecne uznávané, ako je zákonný a obvyklý pobyt na území členského štátu, ktorý mu štátne občianstvo udeľuje. Ide o zohľadnenie zásady suverenity štátu pri rozhodovaní vo veciach štátneho občianstva a o zásadu nezasahovania zo strany iných štátov do vnútroštátnych noriem upravujúcich oblasť štátneho občianstva. Obsahom občianstva Európskej únie je najmä právo na voľný pohyb občana členského štátu v rámci celej únie, ktoré môže byť obmedzené len právom Európskej únie. Ďalej ide o právo voliť a byť volený

do Európskeho parlamentu v tom členskom štáte, v ktorom má štátny občan trvalý pobyt, a v neposlednom rade aj právo na poskytnutie ochrany diplomatickými a konzulárnymi úradmi jednotlivých členských štátov, ktoré pôsobia na území tretích štátov. Významnou garanciou štátnoobčianskeho statusu je princíp medzinárodného práva verejného, podľa ktorého občan nemôže byť proti svojej vôli zbavený štátneho občianstva. Tento princíp vyplýva aj z čl. 15 Všeobecnej deklarácie ľudských práv, ktorú prijalo Valné zhromaždenie Organizácie Spojených národov 10. decembra 1948, a je zakotvený v ústavách mnohých členských štátov. Ide však o iný princíp ako strata štátneho občianstva buď zo zákona, napr. nadobudnutím cudzieho štátneho občianstva na vlastnú žiadosť, alebo spôsobom, ktorý ustanovuje zákon, napr. vzdanie sa štátneho občianstva.

Aj keď sme sa z dôvodu objasnenia matérie štátneho občianstva museli okrajovo pre riešenie predloženej námietky nesúlady zákona o štátnom občianstve zaoberať otázkou jeho vzniku, základom našich úvah je riešenie ústavných a medzinárodných hľadísk jeho zániku. Doterajšia judikatúra Súdneho dvora zdôraznila, že nadobudnutie a strata štátneho občianstva ani občianstva Únie nie sú predmetom právnej úpravy Európskej únie. Sú predmetom vnútroštátnych úprav, ktoré však musia rešpektovať práva európskeho občana. Zákon o štátnom občianstve pozná podľa ustanovenia § 9 ods. 1 stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky prepustením zo štátneho zväzku Slovenskej republiky na vlastnú žiadosť alebo nadobudnutím cudzieho štátneho občianstva na základe výslovného prejavu vôle. Slovenská právna úprava predpokladá slobodný prejav vôle osoby, ktorej štátne občianstvo zaniká. Táto úprava uvádza aj dve podmienky, ktoré okrem prejavu vôle musia byť splnené, a to že proti občanovi sa nevedie trestné stíhanie, nebol mu uložený rozsudkom súdu trest, ktorý ešte nebol vykonaný, ani sa nenachádza vo výkone trestu odňatia slobody. Občan, ktorého štátne občianstvo má zaniknúť, nesmie mať ani nedoplatky na daniach a verejných dávkach v Slovenskej republike.

Zo štátneho zväzku možno prepustiť len osobu, ktorá preukáže, že má štátne občianstvo iného štátu alebo prísľub jeho udelenia v prípade prepustenia zo štátneho zväzku Slovenskej republiky (§ 9 ods. 2 zákona o štátnom občianstve). Tým sa zdôrazňuje záujem

Slovenskej republiky nevytvárať situácie, že by činnosťou orgánov verejnej moci dochádzalo k situáciám, že by občania nemali žiadne občianstvo.

Iniciatívu (prejav vôle) držiteľa štátneho občianstva pri jeho strate predpokladá aj čl. 8 dohovoru o občianstve, keď samotný článok tohto dohovoru sa nazýva „Strata občianstva na základe iniciatívy jednotlivca“. Týmto sa zdôrazňuje vôľa jedinca pri strate občianstva. Ani takáto individuálna aktivita (úmysel) jednotlivca však nemôže viesť k stavu, že by došlo k strate jeho občianstva úplne, a tým by mohol byť osobou bez štátnej príslušnosti, teda bezdomovcom.

Novelou zákona o štátnom občianstve (zákon č. 250/2010 Z. z.), ktorá nadobudla účinnosť 17. júla 2010, bola do právneho poriadku doplnená aj strata štátneho občianstva na základe výslovného prejavu vôle, ktorým je žiadosť, vyhlásenie alebo iný úkon smerujúci k nadobudnutiu cudzieho štátneho občianstva alebo dobrovoľné nadobudnutie cudzieho občianstva (§ 9 ods. 16 zákona o štátnom občianstve).

Pre úplnosť výkladu je potrebné uviesť aj dôvody, keď k strate štátneho občianstva nedôjde. Ide o prípad, ak štátny občan Slovenskej republiky nadobudol cudzie štátne občianstvo v súvislosti s uzavretím manželstva so štátnym občanom cudzieho štátu, a to za predpokladu, že cudzie štátne občianstvo manžela nadobudol za trvania spoločného manželstva (§ 9 ods. 17 zákona o štátnom občianstve). Druhý dôvod, kedy nedôjde k strate občianstva, je to, že cudzie štátne občianstvo bolo nadobudnuté narodením (§ 9 ods. 18 zákona o štátnom občianstve). Zákon zaviedol povinnosť osoby, ktorá stratila štátne občianstvo, oznámiť bezodkladne stratu obvodnému úradu v sídle kraja (§ 9 ods. 19 zákona o štátnom občianstve).

### **Vlastný meritórny prieskum namietaných ustanovení zákona o štátnom občianstve**

**A. K námietke nesúladu ustanovenia § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16, § 9 ods. 19, § 9b ods. 1 písm. d) a § 9b ods. 2 zákona o štátnom občianstve s čl. 5 ods. 1 a 2 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 2 až 4 ústavy**

Ustanovenia zákona o štátnom občianstve, ktorých neústavnosť navrhovatelia namietajú, sa dotýkajú straty štátneho občianstva, okolnosti tejto straty, či už vo forme prejavu občana, ktorý chce dobrovoľne smerovať k nadobudnutiu štátneho občianstva cudzieho štátu, alebo dobrovoľného nadobudnutia cudzieho štátneho občianstva. Tiež sa týkajú povinnosti občana oznámiť stratu štátneho občianstva orgánu verejnej moci, ktorým je obvodný úrad v sídle kraja, hrozby priestupku pri takomto neoznámení straty občianstva a výšky pokuty za takýto priestupok.

Navrhovatelia primárne namietajú nesúlad s čl. 5 ods. 1 a 2 ústavy, ktorý v otázke nadobudnutia a straty občianstva odkazuje na zákonnú úpravu a pri odňatí štátneho občianstva Slovenskej republiky deklaruje nemožnosť odňatia štátneho občianstva Slovenskej republiky proti vôli občana.

Ako sme už uviedli, otázka úpravy štátneho občianstva je predmetom vnútroštátnej právnej úpravy. Článok 5 ústavy navrhovatelia spájajú s ďalšími ústavnými článkami, pretože už na prvý pohľad ich námietka nesúladu označených ustanovení s týmto článkom v oboch odsekoch nie je zdôvodnená a nie je ani daná príčinná súvislosť medzi označenými ustanoveniami zákona o štátnom občianstve s uvedeným článkom.

Pokiaľ ide o čl. 5 ods. 1 ústavy, ide o blanketovú normu splnomocňujúcu zákonodarcu, aby zákonom vymedzil podmienky nadobudnutia a straty štátneho občianstva Slovenskej republiky. Navrhovateľmi namietaný nesúlad časti zákona o štátnom občianstve s čl. 5 ods. 1 ústavy neprichádza do úvahy z dôvodu, že ide o zákonnú úpravu v zmysle ústavných garancií pre úpravu nadobudnutia a straty občianstva. Spôsob úpravy štátneho občianstva je v plnom rozsahu v súlade s ústavnými princípmi a príkazmi, pokiaľ ide o zvolenú formu úpravy. Článok 5 ods. 2 ústavy zakazuje odňatie štátneho občianstva proti jeho vôli.

Navrhovatelia namietajú nesúlad zákonnej úpravy s čl. 5 ods. 2 ústavy, podľa ktorej nikomu nemožno odňať občianstvo.

Ústavná úprava čl. 5 ods. 2 ústavy obmedzuje zákonodarcu, aby pri prijímaní najmä trestnej legislatívy nemohol stanoviť popri iných trestoch aj trest straty občianstva ako sankciu. Takáto ústavná úprava má svoje opodstatnenie v rámci vytvárania demokratického právneho poriadku. V období, ktoré náš právny poriadok označuje ako obdobie neslobody, dochádzalo k pozbavovaniu odporcov režimu platného občianstva bez toho, aby bola zabezpečená garancia nadobudnutia iného občianstva.

Nedemokratický režim dokonca v rámci boja proti vnútornému nepriateľovi mal spracovaný projekt „Asanácia“, podľa ktorého došlo k pozbaveniu občianstva politických odporcov režimu. Z uvedeného vyplýva, že nikoho nemožno zbaviť občianstva bez jeho vôle.

Zákonodarca reagoval na ústavnú úpravu odlišným termínom „strata“ štátneho občianstva, ktorý odlišil od ústavného termínu „odňatie“ štátneho občianstva. Nejde len o formálne vyjadrenie terminológie, ale aj o materiálny obsah, ktorý sa viaže na prejav vôle.

Termín „odňatie“ má lingvisticky iný význam ako termín „strata“. Podstata rozdielu medzi týmito dvomi slovnými výrazmi, z ktorých je jeden ústavný a druhý je obsahom zákonnej úpravy, spočíva v tom, že nejakým vonkajším zásahom niekoho dôjde k odobratiu niečoho niekomu, resp. k pripraveniu niekoho o niečo.

V právnej terminológii sa synonymicky používa tiež termín „pozbavenie“, napr. pojem „pozbavenie spôsobilosti na právne úkony“, „pozbavenie rodičovských práv“ atď.

Gramatický význam tohto termínu i jeho porovnanie so známymi právnymi inštitútmi zreteľne nasvedčuje tomu, že pojem „odňatie“, resp. „pozbavenie“ predpokladá vonkajší (spravidla mocenský) zásah extranea.

Oproti tomu výraz „strata“ má najmä význam „stratiť niekoho“, „prísť o niečo“, „prísť o niekoho“, teda ide o opak pojmu „nadobudnúť“, resp. pojmu „získať“, resp. „stratiť peniaze, majetok“.

„Stratiť niečo“ na rozdiel od pojmu „mať odňaté niečo“, resp. „byť pozbavený niečoho“, teda nepredpokladá vonkajší zásah tretej osoby. Je teda zrejmé, že aj z hľadiska gramatickej interpretácie porovnávaných textov je ochrana zakotvená v čl. 5 ods. 2 ústavy zameraná na také prípady, keď dochádza k odňatiu pozbavenia štátneho občianstva mocenským zásahom tretej osoby (štátu).

Takým prípadom nie je strata štátneho občianstva, ktorá je upravená v ustanovení § 9 ods. 16 zákona o štátnom občianstve. Aj Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) pri posudzovaní námietok vo veciach nesúhlasu zákona o štátnom občianstve vo veciach Fehér č. 14927/12 a Dolník č. 30415/12 z 21. mája 2013 dospel k záveru, že odňatie štátneho občianstva zo zákona predchádza úmysel sťažovateľa prijať maďarské občianstvo na základe vlastnej vôle, v uvedených veciach boli sťažovateľom známe následky ich konania (rozhodnutia), a konali tak s vedomím si následkov svojho rozhodnutia v slovenskom právnom poriadku. Prejav vôle občana, ktorý mieni požiadať o iné štátne občianstvo, je slobodný a ničím nenútený s vopred ustanovenými postupmi v právnom poriadku.

Navrhovatelia sú si vedomí, že podmienky nadobudnutia a straty štátneho občianstva je podľa ústavnej úpravy potrebné ustanoviť zákonom. Keďže ide o výlučnú právomoc zákonodarného orgánu Slovenskej republiky, zákonom o štátnom občianstve došlo aj k takejto právnej úprave. Keďže k spôsobu úpravy nemali navrhovatelia pripomienky, svoju námietku videli v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy, ktorú spájajú najmä s otázkou prijatia zákona č. 250/2010 Z. z. v národnej rade, teda námietka bola vznesená na spôsob vzniku preskúmvanej právnej úpravy.

Navrhovatelia vytykali najmä neprerokovanie zákona č. 250/2010 Z. z. v pripomienkovom konaní a nestanovenie naliehavého právneho záujmu na jeho prerokovanie a predloženie na prerokovanie v národnej rade. Rovnako vytykajú aj postup národnej rady v legislatívnom procese, ktorý charakterizujú ako „*krajne neštandardný*“, keďže došlo k prerokovaniu zákona v rámci všetkých troch čítaní a zároveň k jeho schváleniu v deň jeho doručenia národnej rade. Pripustili, že takýto spôsob prerokovania je právne možný, ide však o výnimočnú situáciu, ktorá musí byť odôvodnená mimoriadnymi okolnosťami, keď by mohlo dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd, bezpečnosti alebo k značným hospodárskym škodám Slovenskej republiky. S týmto podľa nich neštandardným postupom národnej rady spájajú navrhovatelia nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy, vidia v ňom aj porušenie ustanovenia § 89 ods. 1 a 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rokovacom poriadku“ alebo aj „rokovací poriadok“).

Prieskum súladu kompetencií zákonodarného zboru v jeho legislatívnom procese možno vykonať na základe prieskumu troch prvkov. Prvým prvkom je preskúmanie legislatívneho procesu vo vzťahu k právomociam orgánu, ktorý návrhom napadnutý zákon vydal. Druhým prvkom je preskúmanie procesu (procedúry) prijatia zákona a jeho schválenie. Tretím prvkom preskúmania je súlad preskúmaného zákona s ústavným poriadkom Slovenskej republiky.

Ak je preskúmanie kladné, ústavný súd skúma, či bol zákon vydaný ústavou predpísaným spôsobom. Ak ani na túto otázku nenájde zápornú odpoveď, pristúpi ústavný súd k preskúmaniu napadnutých ustanovení zákona z hľadiska súladu tohto zákona s ústavným poriadkom Slovenskej republiky a medzinárodnými záväzkami, ktoré sú súčasťou tohto ústavného poriadku.

K prvej otázke, a to posúdeniu kompetencie, či vydávajúcí orgán mal na takéto vydanie ústavou predpokladanú kompetenciu, ústavný súd konštatuje, že predmetný zákon

o štátnom občianstve bol schválený v národnej rade v zmysle čl. 72 ústavy, podľa ktorého je národná rada jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky.

Z uvedeného textu ústavy vyplýva, že niet iného kompetentného orgánu na vydanie zákona ako orgánu, ktorý aj v skutočnosti zákon schválil podľa čl. 86 písm. a) ústavy.

Druhým prvkom prieskumu súladu kompetencií zákonodarného zboru v legislatívnom procese je preskúmanie samotného legislatívneho procesu (procedúry) prijatia.

Plénum ústavného súdu z predložených príloh zistilo, že 26. mája 2010 vláda predložila „*vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov*“, ktorý bol predložený ako tlač č. 1545.

Predseda národnej rady rozhodnutím č. 1574 z 26. mája 2010 (č. 1482/2010) pridelil návrh vlády na skrátené legislatívne konanie o vládnom návrhu zákona Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre verejnú správu a regionálny rozvoj (ďalej len „výbor pre verejnú správu a regionálny rozvoj“) na prerokovanie v termíne „*ihneď*“.

Rozhodnutím predsedu národnej rady č. 1575 z 26. mája 2010 (č. 1483/2010) národnej rade navrhol:

„*A prideliť*

*vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (tlač č. 1545) doručený 26. mája 2010 na prerokovanie Ústavnoprávnemu výboru Národnej rady Slovenskej republiky a Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre verejnú správu a regionálny rozvoj;*

*B. určiť*

*k vládnemu návrhu zákona ako gestorský Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre verejnú správu a regionálny rozvoj, ktorý navrhne lehotu na prerokovanie návrhu zákona v druhom čítaní vo výboroch a v gestorskom výbore.“*

Národná rada uznesením č. 2076 z 26. mája 2010 podľa § 89 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku na návrh vlády „súhlasí s tým, že“ vládny návrh zákona o štátnom občianstve (tlač č. 1545) prerokuje v skrátrenom legislatívnom konaní.

Národná rada uznesením č. 2077 (č. 1483/2010) z 26. mája 2010 rozhodla, že vládny návrh zákona prerokuje v druhom čítaní. Zároveň tento vládny návrh zákona prideliť na prerokovanie Ústavnoprávnemu výboru Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „ústavnoprávny výbor“) a výboru pre verejnú správu a regionálny rozvoj. Zároveň určila ako gestorský výbor národnej rady, výbor pre verejnú správu a regionálny rozvoj s tým, že stanovila termín prerokovania „ihneď“.

Ústavnoprávny výbor na svojej 118. schôdzi (č. 1483/2010) schválil uznesenie č. 865 z 26. mája 2010, v ktorom vyjadril súhlas s vládnym návrhom zákona (tlač č. 1545) a odporučil vládny návrh zákona (tlač č. 1545) schváliť. Zároveň uložil predsedovi ústavnoprávnemu výboru predložiť stanovisko k uvedenému návrhu zákona predsedovi gestorského výboru pre verejnú správu a regionálny rozvoj.

Výbor pre verejnú správu a regionálny rozvoj 26. mája 2010 prerokoval návrh zákona (tlač č. 1545) a schválil uznesenie č. 363, v ktorom prerokoval vládny návrh zákona (tlač č. 1545), súhlasil s týmto vládnym návrhom a odporúča národnej rade návrh zákona schváliť. Jeho predsedovi uložil stanovisko doručiť predsedovi národnej rady.

Gestorský výbor zároveň prijal uznesenie č. 364, ktorým schválil spoločnú správu k vládnemu návrhu zákona o štátnom občianstve (tlač č. 1545) a poveril svojho predsedu Tibora Cabaja, aby vystúpil na schôdzi národnej rady k uvedenému vládnemu návrhu a predniesol spoločnú správu. Výbor pre verejnú správu a regionálny rozvoj (gestorský

výbor) predložil pod č. 1545 (č. UV-22782/2010) z 26. mája 2010 spoločnú správu výboru o prerokovaní vládneho návrhu zákona o štátnom občianstve vo výboroch v druhom čítaní.

Oba výbory prerokovali návrh zákona, ktorý odporučili schváliť. Gestorský výbor určil svojho predsedu za spoločného spravodajcu výboru. Zároveň ho poveril prednesením spoločnej správy výboru a navrhnúť národnej rade postup pri hlasovaní o predmetnom vládnom návrhu zákona po ukončení rozpravy k nemu.

V druhom čítaní bol predložený pozmeňovací návrh poslancom Mikulášom Dzurindom, ktorý podporilo svojimi podpismi 17 poslancov. Pozmeňovací návrh k ustanoveniam § 1, § 9c a § 9d obsahuje znenie navrhovaných ustanovení, ako aj odôvodnenie. Zároveň navrhli aj nadobudnutie účinnosti dňom 1. januára 2011.

Národná rada po prerokovaní vládneho návrhu zákona v druhom a treťom čítaní schválila uznesenie č. 2078 (č. 1483/2010) z 26. mája 2010, podľa ktorého vládny návrh zákona o štátnom občianstve (tlač č. 1545) môže byť prerokovaný v druhom čítaní. V čase hlasovania bolo v národnej rade prítomných 112 poslancov. Hlasovania sa zúčastnilo 111 poslancov, za návrh hlasovalo 89 poslancov, proti návrhu hlasovalo 6 poslancov a zdržalo sa 16 poslancov, 1 poslanec nehlasoval a neprítomných bolo 38 poslancov. Hlasovania o protinávru poslanca Nagya sa zúčastnilo 113 poslancov, hlasovalo 111 poslancov, za protinávrh bolo 36 poslancov, proti 32 poslancov, zdržalo sa 43 poslancov, nehlasovali 2 poslanci a neprítomných bolo 37 poslancov. Protinávrh poslanca Nagya, aby bol zákon prerokovaný vo Výbore Národnej rady Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnosti a postavenie žien, nebol hlasovaním schválený.

Následným hlasovaním č. 11 rozhodla národná rada o pridelení vládneho návrhu zákona výborom a určila lehotu na prerokovanie vo výboroch.

Z prítomných 113 poslancov hlasovalo 109 poslancov, za návrh hlasovalo 95 poslancov, proti návrhu hlasovalo 5 poslancov, zdržalo sa 9 poslancov, nehlasovali 4 poslanci a neprítomných bolo 37 poslancov.

Nasledovalo hlasovanie č. 12 (26. mája 2010) o pozmeňovacom návrhu poslanca Mikuláša Dzurindu, ktorý nebol schválený. Z prítomných 111 poslancov hlasovalo 109 poslancov, za hlasovalo 25 poslancov, proti hlasovalo 76 poslancov a zdržalo sa 8 poslancov, 2 poslanci nehlasovali a 39 poslancov nebolo prítomných. Hlasovanie č. 13 o celom zákone sa konalo 26. mája 2010 na schôdzi národnej rady č. 52.

Vládny návrh zákona o štátnom občianstve bol schválený na tomto hlasovaní. Zo 115 prítomných poslancov hlasovalo 114, za návrh hlasovalo 90 poslancov, proti 7 poslancov, zdržalo sa 17 poslancov, 1 poslanec nehlasoval a neprítomných bolo 35 poslancov.

Ústavnému súdu bol predložený aj návrh na skrátené legislatívne konanie o vládnom návrhu zákona o štátnom občianstve, ktorý bol predložený ako tlač č. 1544 pod č. UV-22780/2010. Návrh obsahuje aj odôvodnenie prijatia zákona v skrátenom legislatívnom konaní tým, že existovalo *„bezpečnostné riziko, ktoré vzniká z dôvodu možného hromadného udeľovania cudzieho štátneho občianstva občanom Slovenskej republiky. Predložený návrh je predovšetkým reakciou na pripravované zmeny právnej úpravy udeľovania štátneho občianstva v Maďarskej republike.“*

Vláda navrhla, aby podľa § 89 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku bol vládny návrh zákona prejednaný v skrátenom legislatívnom konaní *„z dôvodu ohrozenia bezpečnosti...“*.

O tomto návrhu hlasovala 26. mája 2010 národná rada v hlasovaní č. 8, na ktorom bol návrh schválený. Prítomných na hlasovaní bolo 112 poslancov, hlasovalo 111 poslancov, za návrh hlasovalo 89 poslancov, proti návrhu bolo 7 poslancov, zdržalo sa 15 poslancov, nehlasoval 1 poslanec a neprítomných bolo 38 poslancov.

Za návrh na skrátené legislatívne konanie hlasovali okrem koaličných poslaneckých klubov aj prítomní členovia klubu KDĽH a 3 nezaradení poslanci Martin Kuruc, Juraj Liška a Peter Gabura. Tomuto hlasovaniu v zmysle čl. 13 ods. 1 Legislatívnych pravidiel vlády

Slovenskej republiky predchádzalo rozhodovanie vlády, ktorá prijala uznesenie č. 352 z 25. mája 2010, ktorým schválila vládny návrh na skrátené legislatívne konanie.

Zástupca skupiny poslancov predložil ústavnému súdu záznam vystúpenia poslanca Pavla Hrušovského, v ktorom namietal zaradenie bodu programu na rokovanie 25. mája 2010, ako aj kópiu svojho vyjadrenia k návrhu zákona, kde poprel možné bezpečnostné riziká zákona, keď uviedol: „... lebo ja si myslím, že predávanie poslaneckých miest, rozparcelovanie Slovenska svojim mecenášom sú mi skutočnými bezpečnostnými rizikami, ktoré sú v rozpore s národno-štátnymi záujmami Slovenskej republiky.“

Citovaná diskusia potvrdzuje, že prerokovanie v národnej rade prebiehalo štandardným spôsobom a že k predkladaným návrhom (tlači) prebiehala diskusia a hlasovanie.

K námietke poslanca Pavla Hrušovského je potrebné uviesť, že následne po objasnení namietaného problému súhlasil so skráteným legislatívnym konaním, čo dal na vedomie svojím hlasovaním o predložennom návrhu zákona o štátnom občianstve.

Právnym predpokladom skráteného legislatívneho konania o vládnom návrhu zákona o štátnom občianstve je, že ide o výnimočnú situáciu, ktorá musí byť odôvodnená mimoriadnymi okolnosťami, keď by mohlo dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd, bezpečnosti alebo k značným hospodárskym škodám Slovenskej republiky.

Vláda Slovenskej republiky zdôvodnila svoj návrh na skrátené legislatívne konanie možnosťou ohrozenia bezpečnosti Slovenskej republiky.

Tento návrh bol riadne prerokovaný na zasadnutí vlády a po jeho schválení bol predložený na rozhodnutie národnej rady, ktorá svojím hlasovaním uznala predložené dôvody na skrátené legislatívne konanie.

Úlohou ústavného súdu je preskúmať, či legislatívny postup pri prijímaní zákona o štátnom občianstve je v súlade s Legislatívnymi pravidlami vlády Slovenskej republiky a rokovacím poriadkom, a to najmä pokiaľ ide o námietku porušenia rokovacieho poriadku.

Ústavný súd konštatuje, že pri rokovaní vlády a národnej rady bol zabezpečený postup predpokladaný právnym poriadkom Slovenskej republiky na schvaľovanie zákonov v skrátanom legislatívnom konaní.

Skutočnosť, že niektorý poslanec alebo poslanecký klub s návrhom vlády nesúhlasí, nie je dôvodom na vyslovenie neústavnosti legislatívneho procesu rozhodovania o vládnom návrhu zákona o štátnom občianstve. Iné stanovisko, ako je navrhované stanovisko, možno prejavíť vo svojom vystúpení a v hlasovaní o predkladanom uznesení.

Pokiaľ ide o existenciu dôvodov na skrátané legislatívne konanie, vláda dôvod sformulovala vo forme možného „bezpečnostného rizika“, čo národná rada príslušným hlasovaním aj schválila. Takýto postup umožňuje poslancom a aj poslaneckým klubom s predkladaným návrhom prejavíť nesúhlas, a to hlasovaním (ktoré sa aj uskutočnilo).

S názorom, že uznesenie maďarského parlamentu o možnosti občianstva bez zmeny bydliska môže byť bezpečnostným rizikom, zaznelo aj mimo územia Slovenskej republiky. V samotnom Maďarsku opozičná tlač 21. mája 2010 uviedla: „*Uznesenie maďarského parlamentu z konca mája 2010 ponúknuť Maďarom v týchto štátoch aj potom maďarské štátne občianstvo, keď neprenesú svoje trvalé bydlisko do Maďarska, znamená obrat s dnes ešte neodhadnuteľnými dôsledkami pre väčšinové národy, pre menšiny a miesto Maďarska v strednej Európe. Štát a národ sa totiž nikde vo východostrednej Európe nekryjú.*“ Podľa názoru liberálneho publicistu a ekonóma Tomáša Bauera „Prvými poškodenými tejto studenej vojny budú Maďari žijúci v susedných krajinách.“ (tieto úvahy cituje Paul Lendvai vo svojej práci Lendvai, P.: Premrhaná krajina. Bratislava: Kalligram 2012. s. 101).

Z uvedeného vyplýva, že názory na možné bezpečnostné riziká neboli len konštatovaním vlády, ale zazneli aj zo zahraničia. Pokiaľ ide o námietku zástupcu

navrhovateľov, že nemal možnosť vzhľadom na skrátené legislatívne konanie sa riadne na legislatívny proces pripraviť, možno toto jeho tvrdenie konfrontovať s postojom iného poslanca Mikuláša Dzurindu, ktorý pripravil pozmeňujúci návrh aj s odôvodnením, ktorý podporili svojimi podpismi 17 poslanci. O tomto pozmeňujúcom návrhu bolo riadne rokované a bol aj predmetom hlasovania na plenárnej schôdzi. Nie je v právomoci ústavného súdu posudzovať obdobie, ktoré potrebuje individuálne poslanec parlamentu na prípravu aktívne zasiahnuť do legislatívneho procesu.

Táto doba môže byť rôzna podľa odbornosti poslanca a jeho individuálnej prípravy reagovať na prerokovávanú problematiku.

Pri skúmaní prvého a druhého kritéria procesu preskúmania zákona o štátnom občianstve ústavný súd nezistil porušenie legislatívneho procesu, ktoré by mohlo znamenať nesúlads ustanovení § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16, § 9 ods. 19, § 9b ods. 1 písm. d) a § 9b ods. 2 zákona o štátnom občianstve s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy.

Pokiaľ ide o posúdenie obsahu napadnutých ustanovení zákona o štátnom občianstve s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 2 až 4 ústavy, ústavný súd pri ich preskúmaní vychádzal zo svojej doterajšej judikatúry.

Ústavný súd už v inej svojej veci uviedol, že prijímanie zákonov patrí do výlučnej kompetencie Národnej rady Slovenskej republiky a samo osebe nie je spôsobilé porušiť práva podľa čl. 1 a čl. 12 ods. 4 ústavy a právo podľa čl. 13 dohovoru (uznesenie ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 11/04 z 22. januára 2004). Ústavný súd sa vo viacerých svojich rozhodnutiach zaoberal ústavným princípom rovnosti a zdôraznil, že ustanovenia ústavy sú formulované vo všeobecnej rovine (čl. 12 ods. 1 prvá veta, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 ústavy), a preto je potrebné ich vnímať, interpretovať a uplatňovať v organickej väzbe na konkrétnu situáciu (uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 16/08 zo 7. mája 2008). Podobne aj vo veci sp. zn. I. ÚS 17/99 (nález z 22. septembra 1999, Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu slovenskej republiky 1999, s. 366) ústavný súd uviedol, že *„ustanovenie čl. 12 ods. 2 ústavy má všeobecný, deklaratívny charakter, a nie charakter*

*konkrétneho základného ľudského práva a slobody. Jeho použitia je možné sa dovolávať len v spojitosti s ochranou konkrétnych základných práv a slobôd uvedených v ústave.“.*

Ústavný súd konštatuje, že ustanovenia § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16, § 9 ods. 19, § 9b ods. 1 písm. d) a § 9b ods. 2 zákona o štátnom občianstve sú v súlade s čl. 5 ods. 1 a 2 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 2 až 4 ústavy.

**B. K námietke nesúlady § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16, § 9 ods. 19, § 9b ods. 1 písm. d) a § 9b ods. 2 zákona o štátnom občianstve s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy.**

Navrhovatelia zdôrazňujú, že „*vychádzajúc z ústavného princípu ustanoveného v článku 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého môžu štátne orgány konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon, v prípade, ak si osoba, ktorá stratila štátne občianstvo Slovenskej republiky nadobudnutím cudzieho štátneho občianstva na základe výslovného prejavu vôle, nesplnila povinnosť bezodkladne oznámiť túto skutočnosť obvodnému úradu v sídle kraja, orgán objasňujúci priestupok nemá reálnu možnosť objasniť vyššie uvedený priestupok, pretože v zmysle zákona č. 372/1990 Zb. nedisponuje zákonnými možnosťami takýto priestupok zistiť. Zákon č. 40/1993 Z. z. za týmto účelom neustanovil žiadny mechanizmus, na základe ktorého by mohol byť uvedený priestupok zistený inak ako oznámením dotknutej osoby. Neexistuje teda reálna zákonná možnosť Slovenskej republiky zistiť nadobudnutie cudzieho štátneho občianstva.“.*

Navrhovatelia tiež zdôrazňujú, že „*Okrem skutočnosti, že výška ustanovenej zákonnej pokuty nie je svojou výškou primeraná miere porušenia chráneného záujmu Slovenskej republiky (pripomíname, že tento chránený záujem nebol predkladateľom zákona č. 250/2010 Z. z. definovaný), je ukladanie ustanovenej pokuty v rozpore so zásadami ukladania sankcií vyjadrenými v § 12 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb., podľa ktorých sa pri určení druhu sankcie a jej výmery prihliadne na závažnosť priestupku, najmä na spôsob jeho spáchania a na jeho následky, na okolnosti, za ktorých bol spáchaný, na mieru zavinenia, na pohnútky a na osobu páchatela, ako aj na to, či a akým spôsobom bol za ten istý skutok postihnutý v kárnom alebo disciplinárnom konaní...“.*

*Z uvedeného vyplýva, že v prípade, ak neexistuje reálna legálna možnosť zistiť a objasniť priestupok, je uloženie sankcie nemožné a nevykonateľné.*

*Napadnuté ustanovenia zákona č. 40/1993 Z. z. sú nevykonateľné, ale ako to bude ďalej uvedené, aj nejasné a neurčité a nezodpovedajú teda základnému princípu právneho štátu v zmysle článku 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, a to princípu právnej istoty. Možno podľa nášho názoru prijať záver, že napadnuté ustanovenia zákona č. 40/1993 Z. z. sú nevykonateľné a nespĺňajú požiadavky, ktoré na tvorbu práva v právnom štáte a na obsah právnych noriem kladie Ústava Slovenskej republiky, ako aj Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojej rozhodovacej činnosti.“*

Európsky dohovor o občianstve umožňuje (čl. 7 ods. 1) stratu občianstva priamo zo zákona v dôsledku dobrovoľného nadobudnutia ďalšieho občianstva a neustanovuje povinnosť vydať o tom súčasne i písomné rozhodnutie. V prípadoch, keď zmena právneho postavenia nastáva priamo zo zákona, vydanie rozhodnutia nemá zmysel, pretože orgán vydávajúci takéto rozhodnutie nemá o čom rozhodovať, pretože rozhodnuté bolo zákonom. Jediným odôvodnením takéhoto rozhodnutia by bola výlučne existencia zákonného rozhodnutia priamo ustanovujúca zmenu právneho stavu. V danom prípade sa vydávanie správnych rozhodnutí považuje za nadbytočný úkon, ktorý by zbytočne zvyšoval administratívnu náročnosť štátnej správy. Tvrdenie o nesúlade, teda podľa ministra spravodlivosti, ktorý zastupuje vládu, preto nemožno akceptovať.

Navrhovatelia namietali nesúlady uvedených ustanovení zákona o štátnom občianstve s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy. Ústavný súd zdôrazňuje, že základné právo na súdnu alebo inú právnu ochranu ústava priznáva v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy. Inak povedané, všetkých základných práv, ktoré sa priznávajú podľa čl. 46 ústavy, sa možno domáhať iba v medziach zákonov, ktoré vykonávajú jeho ustanovenia.

V takto formulovanom pozitívnom záväzku existuje výnimka, iba ak Slovenská republika pristúpi k medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, ktorá má prednosť pred zákonmi, podobne aj k medzinárodnej zmluve uzatvorenej podľa čl. 154c ods. 1

ústavy. Podobne prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky majú aj právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie podľa čl. 7 ods. 2 ústavy.

Ústavný súd vo viacerých svojich rozhodnutiach zdôraznil, že čl. 46 ods. 1 ústavy je primárnou ústavnou bázou pre zákonom upravené konanie súdov a iných orgánov Slovenskej republiky príslušných na poskytovanie právnej ochrany, a tým aj „bránou“ do ústavnej úpravy jednotlivých aspektov práva na súdnu a inú právnu ochranu zakotvených v siedmom oddiele druhej hlavy ústavy, t. j. čl. 46 až čl. 50 ústavy (napr. II. ÚS 91/08, II. ÚS 161/09). Ústavný súd zdôraznil, že k porušeniu tohto základného práva môže dôjsť vtedy, ak by (v danom prípade) fyzickej osobe bola odmietnutá možnosť domáhať sa svojho práva na súde alebo inom orgáne verejnej moci (napr. II. ÚS 8/01). Úlohou súdov, ktorú možno rozšíriť i na úlohu orgánov verejnej moci, je chrániť občana pred skutkovými a právnymi omylmi všeobecných súdov a iných orgánov verejnej moci do jeho práv, ktoré sú z hľadiska ústavy neudržateľné a neospravedliteľné (napr. I. ÚS 17/01).

Štátny orgán alebo súd, ktoré by spôsobili, že fyzická osoba sa bez vlastného zavinenia nemôže obrátiť na súd, aby jej poskytol súdnu ochranu, by sa tak dopustili porušenia základného práva zaručeného čl. 46 ods. 1 ústavy (II. ÚS 14/01). Ústavný súd už v minulosti riešil aj priznanie postavenia utečenca z pohľadu základného práva garantovaného čl. 46 ods. 1 ústavy, keď uviedol, že základným predpokladom poskytnutia tejto ochrany v rámci konania o postavení utečencov je rešpektovanie príslušných ustanovení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 283/1995 Z. z. o utečencoch v znení neskorších predpisov vrátane tých z nich, ktoré upravujú podmienky, lehoty, ako aj ďalšie náležitosti konania o žiadostiach o priznanie postavenia utečenca (II. ÚS 7/02). Do obsahu základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy patrí aj právo každého na to, aby sa v jeho veci rozhodovalo podľa relevantnej právnej normy, ktorá má základ v platnom právnom poriadku Slovenskej republiky alebo v takých medzinárodných zmluvách, ktoré sú jeho súčasťou, ktorý predpisuje zákon. Každý má právo na to, aby sa v jeho veci vykonal ústavne súladný výklad aplikovanej právnej normy. Z toho vyplýva, že k reálnemu poskytnutiu súdnej ochrany dôjde len vtedy, ak sa na zistený stav použije ústavne súladne interpretovaná, platná a účinná právna norma (napr. IV. ÚS 77/02). Ústavný súd sa viackrát

zaoberal aj odôvodnením súdneho rozhodnutia, keď uviedol, že jasné a jednoznačné odôvodnenie meritórneho rozhodnutia alebo rozhodnutia procesnej povahy tvorí súčasť základného práva na súdnu ochranu (napr. II. ÚS 6/03). Ústavný súd pri rozhodovaní o existencii základného práva podľa čl. 46 ods. 2 ústavy rozhodol, že je povinnosťou všeobecného súdu, na ktorý sa obrátil sťažovateľ so žalobou proti rozhodnutiu správneho orgánu týkajúceho sa jeho základných práv a slobôd, aby takéto rozhodnutie preskúmal a vo veci rozhodol, či správny orgán porušil navrhovateľovo právo (napr. III. ÚS 43/03). Zdôraznil, že zo súdneho prieskumu nemôže byť vylúčený podľa čl. 46 ods. 2 ústavy z právomoci všeobecných súdov žiadny prípad, ktorý sa dotýka niektorého zo základných práv a slobôd, a to aj bez ohľadu na ustanovenie Občianskeho súdneho poriadku a iných zákonov (napr. IV. ÚS 138/03). Rozhodnutia správnych orgánov môže všeobecný súd nielen preskúmať, ale ich aj zrušiť pre ich nepreskúmateľnosť. Nemožnosť objektívne posúdiť súlad napadnutého správneho rozhodnutia s právnym poriadkom je dôvodom uplatnenia kasačného princípu v správnom súdnictve bez súčasného konštatovania nezákonnosti rozhodnutia (v merite veci). Zrušenie správneho rozhodnutia pre ich nepreskúmateľnosť v rámci výkonu správneho súdnictva je prostriedkom otvárajúcim možnosť účastníkom správneho konania uplatniť účinné právne prostriedky prislúchajúce konaniu pred správnym orgánom podľa Správneho poriadku (napr. III. ÚS 97/2010).

Vo všetkých citovaných rozhodnutiach ústavný súd riešil podmienky, za ktorých sa účastník môže domáhať ochrany poskytovanej všeobecným súdom alebo iným orgánom verejnej moci.

Z uvedených rozhodnutí vyplýva, že uplatnenie tohto základného práva je subsidiárne, to znamená, že iba ak fyzická osoba má iné právo, ktoré môže byť predmetom súdnej ochrany, vznikne osobe oprávnenie prístupu k súdu. Súdnej ochrane predchádza rozhodovacia činnosť orgánu verejnej správy. Keďže v danom prípade dochádza k zániku občianstva zákonom, vo veci absentuje rozhodovacia činnosť orgánu verejnej moci, a preto sa nemožno dožadovať súdnej ochrany.

Úprava oblasti štátneho občianstva je vo výlučnej právomoci Slovenskej republiky, odňatie štátneho občianstva na základe zákona (ex lege) je jedným z možných spôsobov, ktoré poznajú aj iné právne poriadky. Výsledkom rozhodovania občana je na základe jeho slobodnej voľby skončenie jeho občianstva Slovenskej republiky. Tým, že takémuto postupu nepredchádza žiadne písomné rozhodnutie, nie je možné ani jeho preskúmanie, a to ani v otázke jeho odôvodnenia, tak ako sa domáhajú navrhovatelia.

V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť aj skutočnosť, že k uplatneniu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ústavy dochádza vtedy, ak príslušný zákon umožňuje, aby sa fyzická osoba takéhoto práva dožadovala len v medziach tohto zákona v súlade s čl. 51 ústavy.

Nevyhnutnou vlastnosťou súdnej ochrany v materiálnom právnom štáte je nastolenie právnej istoty, ktorá dáva nezmeniteľnosť rozhodnutiu orgánu verejnej moci. Zákonným odňatím štátneho občianstva ex lege je naplnená vôľa občana, ktorá smeruje k realizácii jeho úmyslu, a rozhodnutie orgánu verejnej moci je zrozumiteľné, jasné, nespochybniteľné a nezameniteľné. Také rozhodnutie nastoľuje právnu istotu občana ako subjektu dotknutého rozhodnutím orgánu verejnej moci vo veci jeho štátneho občianstva.

Ústavný súd nezistil príčinnú súvislosť medzi namietanou absenciou právnej istoty zaručenej čl. 1 ods. 1 ústavy a namietanými porušeniami „*reálnej a legálnej možnosti zistiť a objasniť priestupok, včítane jeho objasnenia a uloženia sankcie*“. Z takto formulovanej námietky nie je zrejmé, či ju navrhovatelia uplatňujú z pohľadu orgánu verejnej moci alebo z pohľadu fyzickej osoby, ktorá prejavom svojej vôle stratila občianstvo Slovenskej republiky.

Ústavný súd konštatuje, že ustanovenia § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16, § 9 ods. 19, § 9b ods. 1 písm. d) a § 9b ods. 2 zákona o štátnom občianstve a právny režim v nich obsiahnutý sú v súlade so zárukami obsiahnutými v čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy.

**C. K námietke nesúladu ustanovení § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16, § 9 ods. 19, § 9b ods. 1 písm. d) a § 9b ods. 2 zákona o štátnom občianstve s čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 4 písm. a) a c) a čl. 11 Európskeho dohovoru o občianstve**

Navrhovatelia uvádzajú, že dohovor o občianstve napríklad v čl. 7 upravuje aj situácie, keď dochádza k strate občianstva zo zákona alebo z iniciatívy zmluvného štátu. Zdôrazňujú, že *„ako je zrejmé z originálneho znenia dôvodovej správy k Európskemu dohovoru o občianstve, takáto strata občianstva zo zákona alebo na základe iniciatívy zmluvného štátu je vnímaná ako odňatie, respektíve zbavenie osoby občianstva zo strany zmluvného štátu. Napriek tomu, že gramaticky ide o stratu občianstva, významom je takáto strata občianstva fakticky odňatím občianstva, na čo upozorňuje aj dôvodová správa k Európskemu dohovoru o občianstve.*

*V tejto súvislosti považujeme za potrebné opätovne pripomenúť, že v zmysle článku 4 písm. c) Európskeho dohovoru o občianstve budú normy týkajúce sa občianstva každého zmluvného štátu vychádzať aj z princípu, že nikto nebude svojvoľne zbavený svojho občianstva.“*

Podľa názoru navrhovateľov sa v § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16 zákona o štátnom občianstve upravila strata štátneho občianstva zo zákona spôsobom, ktorý sa podľa ich názoru nevysporiadal s požiadavkou čl. 11 dohovoru o občianstve, podľa ktorého každý zmluvný štát musí zabezpečiť rozhodnutie týkajúce sa straty jeho občianstva a toto rozhodnutie by malo podľa navrhovateľov obsahovať odôvodnenie.

Navrhovatelia uvádzajú, že *„... sme presvedčení o tom, že strata štátneho občianstva Slovenskej republiky dňom, ktorým na základe výslovného prejavu vôle, ktorým je žiadosť, vyhlásenie alebo iný úkon smerujúci k nadobudnutiu cudzieho štátneho občianstva, štátny občan Slovenskej republiky dobrovoľne nadobudne cudzie štátne občianstvo, a to bez jeho súhlasu a proti jeho vôli, ustanovená v § 9 ods. 1 písm. b) a § 9 ods. 16 zákona č. 40/1993 Z. z. nie je v súlade s článkom 4 písm. a) a c) Európskeho dohovoru o občianstve.“*

V právnej úprave dochádza k strate občianstva ex lege z dôvodu, že zákon nepočíta s vydaním rozhodnutia, čo umožňuje aj čl. 7 ods. 1 dohovoru o občianstve, podľa ktorého „... vo vnútroštátnej právnej norme ustanoviť stratu občianstva zo zákona alebo na základe iniciatívy zmluvného štátu... nemožno okrem prípadov, medzi ktoré patrí aj dobrovoľné nadobudnutie ďalšieho občianstva“. Naproti tomu čl. 11 dohovoru o občianstve upravujúci odôvodnenie ako povinný obsah rozhodnutia sa vzťahuje len na tie prípady straty občianstva, v ktorých sa v konaní o uvedených otázkach občianstva rozhoduje alebo sa občianstvo má osvedčiť, teda nevzťahuje sa na prípady jeho straty ex lege.

Neznamená to ani, že sa nemôže uplatniť mechanizmus straty občianstva zo zákona v prípade, že dôjde k nadobudnutiu iného občianstva. K zániku štátneho občianstva dochádza na základe zákona, čomu predchádza výslovný prejav vôle fyzickej osoby, ktorá si zvolila iné občianstvo, čím dochádza k stavu, že táto osoba sa nestáva osobou bez štátneho občianstva, k čomu sa zaviazala Slovenská republika pristúpením k Európskemu dohovoru o občianstve 1. marca 2000.

Článok 4 Európskeho dohovoru o občianstve obsahuje princípy, ktoré signatársky štát je povinný prevziať do svojej právnej úpravy. Z týchto princíпов navrhovateľa namietajú nesúlad s princípom uvedeným v čl. 4 písm. a) a c) dohovoru o občianstve. Prvý z týchto princíпов uvádza právo každej fyzickej osoby na občianstvo. Z citovanej právnej úpravy obsiahnutej v § 9 ods. 1 písm. b), ods. 16 a 19, ako aj § 9 ods. 1 písm. d) a ods. 2 zákona o štátnom občianstve nevyplýva, že by občan nemal právo na občianstvo. Táto právna úprava je prioritne založená na slobodnej voľbe občianstva fyzickou osobou.

Keďže rozhodnutie o voľbe občianstva a ukončenie občianstva ex lege preskúmaným zákonom nastáva v jednom okamihu, nedošlo ani nemôže dôjsť k stavu, že by sa táto osoba čo len na okamžik ocitla v stave bez občianstva, a je teda splnená aj podmienka uvedená pod čl. 4 písm. b) dohovoru o občianstve.

Ako sme v našom výklade uviedli, k ukončeniu občianstva ex lege dochádza na základe predchádzajúceho prejavu vôle fyzickej osoby, ktorá si zvolila iné občianstvo.

Je teda neprípustné a vylúčené viesť úvahu o tom, že nejaká fyzická osoba je zbavená svojvoľne občianstva. Preskúmaná právna úprava je v súlade s princípom obsiahnutým v čl. 4 písm. c) dohovoru o občianstve.

Podľa čl. 11 dohovoru o občianstve zmluvný štát zabezpečí, aby rozhodnutie o strate občianstva obsahovalo odôvodnenie. Ako sme v predchádzajúcom výklade k otázke zániku občianstva uviedli, môže k nemu dôjsť aj ex lege, keď sa rozhodnutie o zániku občianstva nevydáva, a v tom prípade nemožno ani preskúmať takéto rozhodnutie, ktoré sa pri tomto spôsobe ukončenia občianstva nevydáva.

V danom prípade nemožno preskúmať ani právnu úpravu na základe čl. 11 dohovoru o občianstve, keďže na stratu občianstva ex lege sa písomné rozhodnutie nevydáva. Ústavný súd zdôrazňuje, že prejav vôle fyzickej osoby so získaním nového občianstva je dobrovoľný, nenútený, a to ani orgánmi verejnej moci Slovenskej republiky, a je slobodným prejavom vôle tejto fyzickej osoby.

Strata občianstva nenastane, ak fyzická osoba neprejaví vôľu nadobudnúť nové štátne občianstvo. V medzinárodnom práve, ako sme už uviedli, je bipolitizmus všeobecne považovaný za nežiaduci z dôvodu možných medzištátnych sporov napr. v otázkach diplomatickej ochrany, služby v ozbrojených silách a pod.

O tom, aké princípy medzinárodného práva sa uplatňujú vo veciach štátneho občianstva, jeho straty a nadobudnutia štátneho občianstva iného členského štátu Európskeho spoločenstva, uviedol Súdny dvor (Veľká komora) 2. marca 2010 vo veci Janka Rottmana proti Slobodnému štátu Bavorsko pod č. C-135/08. V bode 39 uviedol, že definovanie podmienok získania a straty občianstva patrí v súlade s medzinárodným právom do právomoci každého členského štátu (rozsudok Micheletti a i., 11. november 1999, bod 10, Mesbah, C-179/98, Zb. s. 1-7955, bod 29).

Európsky súd pre ľudské práva 21. mája 2013 rozhodol o spojení sťažnosti č. 14927/12 Fehér proti Slovenskej republike a sťažnosti č. 30415/12 Dolník proti

Slovenskej republike pre namietané porušenie čl. 13 a 14 dohovoru, čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 1 Protokolu č. 12 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

V odôvodnení svojho rozhodnutia ESLP uviedol:

*„Keďže podstata sťažnosti spočívala v tom, že obaja sťažovatelia aj napriek ich želaniu ponechať si slovenské občianstvo ho po získaní maďarského občianstva stratili, Súd sa vo svojom rozhodnutí zaoberal najprv touto skutočnosťou. V tejto súvislosti Súd vo svojom rozhodnutí pripomenul, že ani Dohovor, ani jeho protokoly nezaručujú právo na štátnu príslušnosť, tak ako tomu je vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv, avšak nevyklúčil, že za istých okolností svojvoľné odmietnutie štátneho občianstva môže viesť k porušeniu čl. 8 Dohovoru. Avšak vzhľadom na to, že Dohovor negarantuje právo na štátnu príslušnosť, otázku, či osobe bola štátna príslušnosť odopretá svojvoľne spôsobom prípustným nastoliť otázku podľa Dohovoru, je potrebné stanoviť s ohľadom na podmienky vnútroštátneho práva. Súd ďalej uviedol, že sťažovatelia sa vo svojich sťažnostiach neodvolali na svoje práva podľa čl. 8 Dohovoru. V každom prípade však poznamenal, že požiadali o maďarské občianstvo na základe vlastnej vôle v čase, keď boli v platnosti relevantné ustanovenia zákona o štátnom občianstve, a že tak urobili s vedomím si následkov svojho rozhodnutia podľa slovenského práva. Preto im s ohľadom na aplikovateľné zákonné ustanovenia nebolo odmietnuté slovenské občianstvo svojvoľne. Za daných okolností a na základe dokumentov, ktoré mal k dispozícii, Súd nevidel dôvod na preskúmavanie sťažností z vlastnej iniciatívy podľa čl. 8 Dohovoru, a preto sťažnosti týkajúce sa straty slovenského štátneho občianstva vyhlásil v zmysle čl. 35 ods. 3 písm. a) Dohovoru za neprijateľné ratione materiae s ustanoveniami Dohovoru a odmietol ich v súlade s čl. 35 ods. 4. Čo sa týka namietaného čl. 1 Protokolu č. 1 samostatne a v spojení s čl. 14 Dohovoru, Súd poznamenal, že vzhľadom na to, že sťažovatelia nekonkretizovali skutočnosti, ktoré podľa nich vyústili do porušenia tohto práva, vyhlásil v tomto smere sťažnosti za zjavne nepodložené a odmietol ich.“*

Z citovaného rozhodnutia ESLP je zrejmy dôraz, ktorý tento súd kladie na prejav vlastnej vôle fyzickej osoby s následným uvedením si následkov svojho rozhodnutia pri voľbe štátneho občianstva, a to vzhľadom na existujúcu právnú úpravu.

Dôraz na slobodnú vôľu fyzickej osoby zvolit' si občianstvo podľa vlastnej úvahy vylučuje svojvôľu v postupe orgánov verejnej moci pri rozhodovaní o odňatí štátneho občianstva.

Ústavný súd nezistil nesúlady ustanovení § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16, § 9 ods. 19, § 9b ods. 1 písm. d) a § 9b ods. 2 zákona o štátnom občianstve s čl. 4 písm. a) a písm. c) a čl. 11 dohovoru o občianstve.

Pokiaľ ide o namietaný nesúlady citovaných ustanovení zákona o štátnom občianstve s čl. 6 ods. 1 dohovoru, ústavný súd zdôrazňuje, že vo svojej rozhodovacej činnosti sústavne zdôrazňuje totožnosť garantovanej ochrany zaručenej čl. 46 ústavy s čl. 6 ods. 1 dohovoru, preto v tejto časti ústavný súd odkazuje na svoje vyjadrenie k vzneseným námietkam uvedeným v časti nálezu pojednávajúcich o námietke nesúlady s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, v ktorých nezistil nesúlady s čl. 6 ods. 1 dohovoru.

#### IV.

#### **Protinávrh č. I predložený sudcom Lajosom Mészárosom**

Sudca Lajos Mészáros predložil plénu ústavného súdu protinávrh č. I, ktorým sa domáhal, aby ústavný súd zákonodarnú procedúru, ktorou boli prijaté napadnuté ustanovenia zákona o štátnom občianstve, posúdil ako nesúladnú s ústavou.

Výrok protinávru č. I bol predložený v tomto znení:

*„1. Ustanovenie § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16, § 9 ods. 19, § 9b ods. 1 písm. d), § 9b ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 a s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.*

*2. Vo zvyšnej časti návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky*

*n e v y h o v u j e. “*

Odôvodnenie protinávru č. I bolo sudcom Lajosom Mészárosom predložené v tomto znení:

**Posúdenie ústavnosti zákonodarnej procedúry  
(súladi s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy)**

Ústavný súd si v úvode kladie obdobnú otázku, ako svojho času sudca Hans A. Linde, či v prípade, že je zákon vyhlásený bez dodržiavania pravidiel legítimnej tvorby právnych predpisov, možno hovoriť o zákone spĺňajúcom požiadavky demokratického právneho štátu, a zároveň ústavný súd jedným dychom hodnotí ako pozoruhodnú tú skutočnosť, že ústavný súd k dnešnému dňu plnohodnotne neodpovedal na túto zásadnú otázku (porov. Linde, Hans A.: Due process of lawmaking. IN Nebraska law review, 55, 1976. p. 242; Williams, Robert F.: State constitutional limits on legislative procedure: legislative compliance and judicial enforcement. IN Publius: The journal of federalism, 17, Winter 1987. p. 112).

Ústavný súd sa stotožňuje s tézou, že princípy demokratického právneho štátu sa uplatňujú i v procese tvorby práva na zákonodarnej úrovni (porov. Navot, S.: Judicial review of the legislative process. Israel Law Review, Vol. 39, No. 2, 2006. p. 216). Za tie, ktoré sú esenciálne pre zadosťučinenie princípom demokratického právneho štátu v procese tvorby práva ústavný súd považuje najmä princíp slobodnej súťaže politických strán, princíp väčšinového rozhodovania a ochrany menšiny, ale aj princíp verejnosti v zmysle práva verejnosti oboznámiť sa a identifikovať sa s „produktom“ parlamentnej procedúry (návrhom zákona). Pri detailnejšom náhľade na uvedené princípy možno uzavrieť, že ich uplatňovaním v procese tvorby práva v podmienkach parlamentnej demokracie je plne rešpektovaný princíp pluralizmu, podľa ktorého všetky strany zúčastnené na parlamentnej procedúre dostali príležitosť sa s prejednávanou vecou oboznámiť a zároveň sa k nej vyjadriť. S tým zároveň súvisí a plynule nadväzuje zabezpečenie otvorenej diskusie zástancov konkurenčného názoru, ochrana práva parlamentnej menšiny (parlamentnej opozície) na prezentovanie názoru a kontrola vládnucej väčšiny. V neposlednom rade sa

aplikáciou uvedenej triády princípov v legislatívnom procese uplatňuje právo občianskej spoločnosti na oboznámenie sa s procesom tvorby práva a predkladanou zákonnou úpravou, ktorá reguluje určitý okruh spoločenských vzťahov, ktorých aktérmi je práve verejnosť.

Tieto postuláty sú plne akceptované i v rámci rozhodovacej činnosti súdnych orgánov kontroly ústavnosti, pričom v záujme komparatistiky postačuje, ak ústavný súd odkáže na judikatúru Ústavného súdu Českej republiky, ktorý zotrváva na judikovanom názore: „*Ústavní soud opětovně zdůraznil nutnost dodržování pravidel legislativního procesu, neboť elementárním požadavkem i jen formálně chápaného právního státu je vyloučení libovůle z rozhodování orgánů veřejné moci, kdy nedodržení pravidel může vést nejen ke zpochybnění legitimacy přijatého rozhodnutí (zákona), nýbrž i jeho legality, což v daném případě skutečně vedlo ke zrušení napadených ustanovení zákona, a to pro rozpor procedury jejich přijetí s ústavními zásadami demokratického právního státu... Ústavní soud... označil za základní princip parlamentního rozhodování i princip pluralismu... Za určující charakteristiku parlamentního rozhodování je tak rovněž třeba považovat princip veřejnosti zásadně uplatňovaný při projednávání zákonů, který směřuje jak dovnitř, tak i vně parlamentní komory... V neposlední řadě je třeba mezi demokratické principy legislativního procesu zahrnout i princip většinového rozhodování a od něj neoddělitelný princip ochrany menšin... Mezi nejzákladnější práva parlamentní opozice... lze zařadit zejména práva zaručující parlamentní menšině účast na parlamentních procedurách; práva umožňující parlamentní opozici výkon dozoru a kontrolu vládnoucí většiny i vlády samotné.*“ (pozri Nálezy Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 77/06 a sp. zn. Pl. ÚS 55/10).

Na tomto mieste sa ústavný súd opätovne zamýšľa a kladie si v poradí druhú, nemenej dôležitú otázku, či ústavný súd ako orgán ochrany ústavnosti je povolaný v priestore reprezentatívnej demokracie dohliadať na proces tvorby práva realizovaný volenými zástupcami ľudu ako zdroja moci v štáte, a to v rámci konania o súlade (zohľadňujúc platné a účinné znenie ústavy a zákona o ústavnom súde) konkrétnych právnych predpisov, ktoré sú výslednicou popísaného legislatívneho procesu.

Odpoveď na otázku položenú v predchádzajúcom bode súvisiacu s reflexiou princípov demokratického právneho štátu v rámci prijímania normatívnych právnych aktov zákonodarným zborom (v podmienkach ústavného poriadku Slovenskej republiky v rámci prijímania zákonov národnou radou v rámci legislatívneho procesu) v spojení s kontrolou uvedenej reflexie súdnymi orgánmi kontroly ústavnosti (v podmienkach ústavného poriadku Slovenskej republiky ústavným súdom v rámci konania o súlade právnych predpisov) je, nahliadajúc prizmou modernej konštitucionalistiky, dichotomická. Na jednom póle stojí odpoveď (v širšom zmysle slova) vychádzajúca primárne z podstaty kontroly ústavnosti normatívnych právnych aktov súdnymi orgánmi kontroly ústavnosti, resp. odpoveď (v užšom slova zmysle) vychádzajúca z problematiky súdneho aktivizmu (*judicial activism*) verzus zdržanlivosti (sebaobmedzenia, *self-restraint*) súdnych orgánov kontroly ústavnosti v rámci preskúmavania súladu normatívnych právnych aktov. S licenciou pre zovšeobecnenie a zjednodušenie možno konštatovať, že odpoveď a obhajoba súdnej kontroly ústavnosti normatívnych právnych aktov akcentuje závery, že sudcovia (rozumej v zmysle príslušných súdnych orgánov) sú oprávnení intervenovať do právneho poriadku vyslovením nesúladu právneho/-ných predpisu/-ov s právnym predpisom vyššej právnej sily (najmä s ústavou), a to pre účely posilnenia demokratických inštitútov (zastupiteľskej demokracie), zabezpečenia takého právneho poriadku, ktorý spĺňa atribúty právneho štátu (k tomu porov. napr. Ely, John Hart.: *Democracy and distrust. A theory of judicial review*. Cambridge: Harvard University Press, 1998. p. 87 a nasl.; Ginsburg, T.: *Judicial review in new democracies. Constitutional courts in asian cases*. New York: Cambridge University Press, 2003. p. 31 a nasl.). Intenzita a miera takýchto zásahov je predmetom vášnivej diskusie tých, ktorí vyslovujú väčšiu zdržanlivosť (sebaobmedzenie, *self-restraint*), a tých, ktorí obhajujú aktivistickejší prístup (*judicial activism*) súdnych orgánov kontroly ústavnosti v rámci preskúmavania súladu právnych predpisov (zahŕňajúci ingerenciu súdnych orgánov kontroly ústavnosti aj do legislatívneho procesu). Na druhom póle stojí odpoveď tých, ktorí broja proti súdnej kontrole ústavnosti právnych predpisov o. i. z dôvodu obáv z uzurpovania legislatívnych funkcií zákonodarcu justíciou a prichádzajú s tézou, že efekt súdnej kontroly ústavnosti právnych predpisov je možné dosiahnuť prostredníctvom štandardného politického procesu (k tomu porov. napr. Tushnet, M.: *Taking the constitution away from the courts*. Princeton: Princeton University Press, 1999. p. 174 a nasl.;

Krishnakumar, Anita S.: Representation reinforcement: A legislative solution to a legislative process problem. IN Harvard journal on legislation. Vol. 46, 2009. p. 4).

Ústavný súd sa vo svojej existencii prihlásil s ohľadom na ústavný poriadok Slovenskej republiky k prvej odpovedi, a to v modalite sebaobmedzenia, zdržanlivosti pri kontrole súladu právnych predpisov, zvlášť v súvislosti s preskúmaním ústavnosti legislatívneho procesu pri prijímaní zákona národnou radou, keďže ústavný súd sa významnejšie dotkol ústavnosti legislatívnej procedúry v dvoch prípadoch (PL. ÚS 48/03, PL. ÚS 23/05), avšak tieto príležitosti využil iba na to, aby národnú radu upozornil na rešpektovanie zákonom ustanovených pravidiel legislatívneho procesu ako požiadavky vyplývajúcej z princípu demokratického a právneho štátu garantovaného čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy bez podrobnejšieho preskúmania ústavnosti legislatívneho procesu alebo prípadného vyslovenia porušenia ústavných pravidiel legislatívneho procesu pri prijímaní zákona v národnej rade.

*Podľa navrhovateľov „napadnuté ustanovenia predmetného zákona boli... prerokované v skrátanom legislatívnom konaní, pričom neboli splnené podmienky na využitie tohto mimoriadneho spôsobu prerokovania a schválenia zákona... Vzhľadom k uvedeným skutočnostiam... prijatím ustanovenia § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16, § 9 ods. 19, § 9b ods. 1 písm. d), § 9[b] ods. 2 zákona [o štátnom občianstve] v skrátanom legislatívnom konaní došlo k hrubému a svojvoľnému nerešpektovaniu riadneho zákonodarného procesu a tým došlo k porušeniu článkov... 1 ods. 1 a článku 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky“.*

Predmetom konania pred ústavným súdom je novela zákona o štátnom občianstve, ktorá bola národnou radou schválená v rámci skrátaného legislatívneho konania.

Podľa § 89 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku za mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody, národná rada sa môže na návrh vlády uznieť na skrátanom legislatívnom konaní o návrhu zákona.

Podľa § 89 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku o skrátanom legislatívnom konaní môže národná rada rozhodnúť aj vtedy, ak si rozhodnutie Rady bezpečnosti Organizácie Spojených národov o akciách na zabezpečenie medzinárodného mieru a bezpečnosti vydané podľa čl. 41 Charty Organizácie Spojených národov vyžaduje neodkladné prijatie zákona.

Podľa § 89 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku v skrátanom legislatívnom konaní sa obmedzenia podľa [§ 25](#), [§ 72 ods. 1](#), [§ 74 ods. 2](#), [§ 81 ods. 2](#), [§ 83 ods. 4](#), [§ 84 ods. 2](#) a [§ 86](#) nepoužijú.

Prijímanie zákona národnou radou v režime skrátaného legislatívneho konania má za cieľ zabezpečiť bezodkladnú a účinnú reakciu zákonodarcu (i) na mimoriadnu okolnosť, a predísť tak konkretizovanej hrozbe (ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody) alebo (ii) ak rozhodnutie Rady bezpečnosti Organizácie Spojených národov o akciách na zabezpečenie medzinárodného mieru a bezpečnosti vyžaduje neodkladné prijatie zákona.

Možnosť národnej rady uznieť sa na návrh vlády na skrátanom legislatívnom konaní o návrhu zákona je limitovaná požiadavkou splnenia náležitostí (podmienok) upravených zákonom o rokovacom poriadku, a samozrejme, podmienok upravených ústavnými normami vzťahujúcimi sa na legislatívny proces v národnej rade. Medzi tieto podmienky zákon o rokovacom poriadku okrem formálnych podmienok radí i materiálnu podmienku. Tou je existencia *„mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody“* (§ 89 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku). Dôvodom uznesenia sa národnej rady na skrátanom legislatívnom konaní je i rozhodnutie Rady bezpečnosti Organizácie Spojených národov o akciách na zabezpečenie medzinárodného mieru a bezpečnosti vydané podľa čl. 41 Charty Organizácie Spojených národov, ktoré si vyžaduje neodkladné prijatie zákona (§ 89 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku).

Čo sa na účely skráteného legislatívneho konania v zmysle § 89 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku považuje za mimoriadnu okolnosť, nie je zákonom o rokovacom poriadku definované. V judikatúre sa za mimoriadnu okolnosť na účely skráteného legislatívneho konania považuje iba taká okolnosť, ktorá sa zjavne vymyká bežnému priebehu spoločenských alebo politických procesov, a to vnútroštátnych i vonkajších, alebo môže ísť o okolnosť, ktorú predstavuje prírodná katastrofa (porov. nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 84). Ide o objektívne vnímateľnú realitu, ktorú netreba dokazovať, a zároveň ide o predpoklad vzniku ohrozenia základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo hrozby značných hospodárskych škôd pre štát.

V prípade aplikácie § 89 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku národná rada môže uplatňovať právomoc uznieť sa na skrátenom legislatívnom konaní, iba ak objektívne existuje mimoriadna okolnosť a v jej rámci ide o dostatočne odôvodnený prípad ohrozenia základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo hrozbu značných hospodárskych škôd pre štát. Ohrozenie základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo hrozba značných hospodárskych škôd pre štát je potenciálnym následkom mimoriadnej okolnosti, ktorý je však potrebné individualizovať (a teda odôvodniť). Ohrozenie základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo hrozba značných hospodárskych škôd pre štát sú dostatočne odôvodnené vtedy, ak ohrozenie je reálne (atribút reálnosti ohrozenia), priame (atribút bezprostrednosti ohrozenia) a je konkretizovaný spôsob ohrozenia (atribút konkrétnosti ohrozenia).

Ústavný súd si uvedomuje, že ide o limity, ktoré značne obmedzujú národnú radu v rámci jej ústavou zverenej suverenity v oblasti zákonodarstva, avšak ide o limity predpokladané samotnou ústavou (čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 2) a odôvodnené vplyvom uplatnenia skráteného legislatívneho konania na ústavným súdom už uvedený a princípmi demokratického právneho štátu zastrešený princíp slobodnej súťaže politických strán, princíp väčšinového rozhodovania a ochrany menšiny a princíp verejnosti. Tomu zodpovedá i skutočnosť, že niektoré štáty upravujú skrátené legislatívne konanie na ústavnej úrovni [napr. Spolková republika Nemecko, kde je inštitút skráteného legislatívneho

konania upravený pod názvom Stav legislatívnej núdze v Základnom zákone Spolkovej republiky Nemecko (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) v čl. 81].

Vládny návrh na skrátené legislatívne konanie o vládnom návrhu novely zákona o štátnom občianstve vláda odôvodnila „*bezpečnostným rizikom, ktoré vzniká z dôvodu možného hromadného udeľovania cudzieho štátneho občianstva občanom Slovenskej republiky. Predložený návrh zákona je predovšetkým reakciou na pripravované zmeny právnej úpravy udeľovania štátneho občianstva v Maďarskej republike.*“ (návrh vlády na skrátené legislatívne konanie o vládnom návrhu zákona dostupný na [www.nrsr.sk](http://www.nrsr.sk)). Z uvedeného možno spoľahlivo vyvodit', že vláda svoj návrh na skrátené legislatívne konanie predkladala v presvedčení o aplikovateľnosti § 89 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku.

Potenciálne ohrozenie bezpečnosti (v zmysle § 89 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku) ako eventualita odôvodňujúca v rámci už definovanej mimoriadnej okolnosti uznesenie sa národnej rady na skrátenom legislatívnom konaní o návrhu zákona nie je samotným zákonom o rokovacom poriadku ďalej normatívne upravené, a to ani prostredníctvom odkazujúcej alebo blanketovej právnej normy.

Pojem „bezpečnosť“, resp. „stav bezpečnosti“ je pojmom ústavným. Jeho definícia je obsiahnutá v ústavnom zákone č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“).

Podľa čl. 1 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu bezpečnosť je stav, v ktorom je zachovávaný mier a bezpečnosť štátu, jeho demokratický poriadok a zvrchovanosť, územná celistvosť a nedotknuteľnosť hraníc štátu, základné práva a slobody a v ktorom sú chránené životy a zdravie osôb, majetok a životné prostredie.

Podľa čl. 8 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu Bezpečnostná rada Slovenskej republiky v mieri sa ako poradný orgán podieľa na vytváraní a realizácii

bezpečnostného systému Slovenskej republiky, plnení medzinárodných záväzkov v oblasti bezpečnosti, vyhodnocuje bezpečnostnú situáciu v Slovenskej republike a vo svete; pripravuje pre vládu návrhy opatrení na zachovávanie bezpečnosti Slovenskej republiky, na predchádzanie krízovým situáciám, ako aj návrhy na riešenie vzniknutej krízovej situácie; podrobnosti jej fungovania v čase mieru ustanoví osobitný zákon.

Podľa čl. 6 ods. 2 písm. a) ústavného zákona o bezpečnosti štátu vláda zodpovedá za obranu a bezpečnosť štátu.

Pre posúdenie ohrozenia bezpečnosti je potrebné primárne vychádzať z definície pojmu bezpečnosť, ktorá je upravená v čl. 1 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. To znamená, pôjde o ohrozenie stavu, v ktorom je zachovávaný mier a bezpečnosť štátu, jeho demokratický poriadok a zvrchovanosť, územná celistvosť a nedotknuteľnosť hraníc štátu, základné práva a slobody a v ktorom sú chránené životy a zdravie osôb, majetok a životné prostredie.

Rovnako je potrebné akcentovať medzinárodné zmluvy, ktorými je Slovenská republika viazaná a ktorými sa upravujú povinnosti Slovenskej republiky ako zmluvnej strany v záujme zabezpečenia bezpečnosti a mierového stavu (k tomu pozri Severoatlantickú zmluvu platnú pre Slovenskú republiku od 29. marca 2004, Zbierka zákonov Slovenskej republiky č. 301/2004, najmä čl. 1 a čl. 3).

V prípade existencie mimoriadnej okolnosti a v rámci nej potenciálneho ohrozenia bezpečnosti v zmysle ústavného zákona o bezpečnosti štátu (príp. bezpečnosti a mieru v zmysle medzinárodnej zmluvy záväznej pre Slovenskú republiku) ako dôvodu pre uznesenie sa národnej rady o skrátanom legislatívnom konaní (§ 89 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku), ohrozenie bezpečnosti musí mať reálny základ, a teda možno naň (na konkrétnu skutočnosť) objektívne odkázať (atribút reálnosti). Ďalej potenciálne ohrozenie musí byť priame, nie sprostredkované, nepriame alebo domnelé (atribút bezprostrednosti), ktorého odvrátenie možno zabezpečiť schválením právnej úpravy v rámci štandardného priebehu legislatívneho procesu. Súčasne musí byť daná konkretizácia

spôsobu (atribút konkrétnosti) ohrozenia. A tak iba za splnenia týchto podmienok je možné uznesenie sa národnej rady na skrátrenom legislatívnom konaní o návrhu zákona považovať za ústavné a zákonné, a teda nie svojvoľné.

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“.

Princíp legality vyjadrený v čl. 2 ods. 2 ústavy určuje miesto a postavenie štátnej moci predstavovanej štátnymi orgánmi vo vzťahu k právu tak, že stanovuje ich podriadenosť ústave a zákonom. V uvedenom smere [čl. 2 ods. 2](#) ústavy upravuje princíp právneho štátu, t. j. vládu práva. V dôsledku toho možno štátnu moc uplatňovať len pri splnení viacerých podmienok. Prvou z nich je tá, že k uplatneniu štátnej moci dochádza (môže dôjsť) len vtedy, ak to ustanovuje zákon. Každý orgán štátu má buď ústavou alebo zákonom určený rozsah právomoci, ktorý nemôže prekročiť, takže môže konať len to, čo mu ústava alebo zákon dovoľuje. Uvedené ustanovenie súčasne určuje, že konanie orgánu štátu v rozsahu zákona sa musí uskutočňovať aj „*spôsobom, ktorý ustanoví zákon*“. Príkazu ústavnej normy obsiahnutej v citovanom ustanovení [čl. 2 ods. 2](#) ústavy preto nezodpovedá konanie orgánu štátu zákonom ustanoveným postupom, ktoré sa neuskutočnilo v rozsahu zákona, a ani konanie orgánu štátu, ktoré sa uskutočnilo v rozsahu zákona, ale nie zákonom ustanoveným postupom (porov. I. ÚS 3/98).

Návrhom vlády na skrátené legislatívne konanie komunikované ohrozenie bezpečnosti, s ktorými sa v konečnom dôsledku stotožnila aj národná rada svojím uznesením sa o skrátrenom legislatívnom konaní o vládnom návrhu novely zákona o štátnom občianstve a následným prijatím novely zákona o štátnom občianstve, ústavný súd hodnotí ako dostatočne neodôvodnené.

Pravdou je, že vláda konkretizovala skutočnosť, ktorú považovala za skutočnosť ohrozujúcu bezpečnosť štátu. Tou mala byť novela zákona o maďarskom štátnom občianstve prijatá v tom čase v Maďarsku. Uvedeným by bol však naplnený iba atribút

reálnosti potenciálneho ohrozenia bezpečnosti. Jeho ďalšie atribúty – konkretizácia spôsobu ohrozenia bezpečnosti a bezprostrednosť ohrozenia bezpečnosti – neboli preukázané.

V čase predkladania návrhu vlády na skrátané legislatívne konanie, ako aj v čase prijímania novely zákona o štátnom občianstve v národnej rade neexistovali ani iné závery (napr. na základe návrhu opatrenia Bezpečnostnej rady Slovenskej republiky na zachovávanie bezpečnosti, prípadne závery prijaté na medzinárodnej úrovni), ktoré by dostatočne odôvodňovali existenciu ohrozenia bezpečnosti Slovenskej republiky definovanej v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu (prípadne ohrozenia bezpečnosti a mierového stavu v zmysle medzinárodnej zmluvy záväznej pre Slovenskú republiku).

Spornou ostáva existencia samotnej mimoriadnej okolnosti, pretože v čase prijatia novely zákona o štátnom občianstve v národnej rade nebola novela zákona o maďarskom štátnom občianstve účinná, keďže jej účinnosť bola stanovená na 28. august 2010 (možnosť podať žiadosť o prednostné udelenie maďarského občianstva), resp. 1. január 2011 (aplikácia samotného procesu rozhodovania príslušných štátnych orgánov o žiadostiach o udelenie maďarského štátneho občianstva). Zároveň ide o vylúčenie čo i len úvah o priamosti (bezprostrednosti) ohrozenia bezpečnosti v zmysle ústavného zákona či medzinárodných zmlúv záväzných pre Slovenskú republiku, keďže novela zákona o štátnom občianstve bola národnou radou prerokovaná a prijatá 26. mája 2010, čo znamená, že národná rada mohla dosiahnuť želaný efekt novely zákona o štátnom občianstve v rámci riadneho legislatívneho procesu.

Národná rada Slovenskej republiky tým, že sa uzniesla a prijala novelu zákona o štátnom občianstve v rámci skrátaného legislatívneho konania, hoci na to neboli splnené zákonom o rokovacom poriadku (§ 89) ustanovené materiálne podmienky, nedodržala príkaz ustanovený čl. 2 ods. 2 ústavy a zároveň neopodstatnene zasiahla do práva strán zúčastnených na parlamentnej procedúre na oboznámenie sa s prerokovávanou vecou a zároveň práva sa k veci vyjadriť, neopodstatnene obmedzila otvorenú diskusiu zástancov konkurenčného názoru, neopodstatnene obmedzila právo parlamentnej menšiny (parlamentnej opozície) na prezentovanie názoru, a tým aj kontrolu vládnucej väčšiny,

a neopodstatnene obmedzila právo občianskej spoločnosti na oboznámenie sa s procesom tvorby práva a predkladanou zákonnou úpravou, čím porušila čl. 1 ods. 1 ústavy.

V podmienkach demokratického právneho štátu nie je prípustné, aby súčasťou právneho poriadku bol zákon, iný normatívny právny akt alebo konkrétne právne normy, ktoré boli prijaté v rámci legislatívneho procesu, pri ktorom boli práve tieto viaceré princípy demokratického právneho štátu porušené. Ústavný súd preto uzatvára, že § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16, § 9 ods. 19, § 9b ods. 1 písm. d) a § 9b ods. 2 zákona o štátnom občianstve nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy a čl. 2 ods. 2 ústavy.

## V.

### **Protinávrh č. II predložený sudcom Lajosom Mészárosom**

Sudca Lajos Mészáros predložil plénu ústavného súdu protinávrh č. II.

Podľa čl. 131 ods. 1 druhej vety ústavy sa plénum ústavného súdu uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Podľa čl. 134 ods. 1 ústavy sa ústavný súd skladá z trinástich sudcov. Podľa § 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov.

Vzhľadom na to, že protinávrh č. I sudcu Lajosa Mészárosa nebol plénom ústavného súdu schválený, keďže zaň nehlasovala nadpolovičná väčšina všetkých sudcov ústavného súdu (čl. 131 ods. 1 ústavy, § 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde), predložil sudca Lajos Mészáros plénu ústavného súdu protinávrh č. II.

Protinávrh č. II na rozdiel od protinávru č. I nevyhovuje návrhu skupiny poslancov v časti, v ktorej navrhovali vyslovenie nesúladu § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16 a 19, § 9b ods. 1 písm. d) a § 9b ods. 2 zákona o štátnom občianstve s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy z dôvodov procedurálnych nedostatkov pri schválení novely zákona o štátnom občianstve, čomu zodpovedá aj odôvodnenie protinávru č. II (časť V, s. 25 – 29 protinávru č. II).

Podstatou protinávru č. II je návrh na vyslovenie nesúladu samotnej podstaty

napadnutej právnej úpravy, teda ustanovení zákona o štátnom občianstve s ústavou a dohovorom o občianstve.

Výrok protinávru č. II bol predložený v tomto znení:

*„1. Ustanovenia § 9 ods. 1 písm. b) a § 9 ods. 16 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení zákona č. 250/2010 Z. z. nie sú v súlade s čl. 5 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.*

*2. Vo zvyšnej časti návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky nevyhovuje.“*

Odôvodnenie protinávru č. II (v časti týkajúcej sa vlastného prieskumu) bolo sudcom Lajosom Mészárosom predložené v tomto znení:

**Posúdenie ústavnosti zákonodarnej procedúry  
(súlada s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy)**

Ako prvou je potrebné osobitne sa zaoberať námietkou navrhovateľov týkajúcou sa spôsobu schválenia návrhu novely zákona o štátnom občianstve v skrátanom legislatívnom konaní, na ktoré podľa ich názoru neboli splnené podmienky ustanovené rokovacím poriadkom. Podstatou tejto časti návrhu je tak otázka, či jestvovali hmotnoprávne (materiálne) dôvody na skrátané legislatívne konanie ustanovené v § 89 ods. 1 zákona o rokovačom poriadku, ktoré výrazne skracať parlamentnú a tiež verejnú diskusiu o návrhu zákona. Navrhovatelia však nespochybnili výslovné ústavné podmienky vzniku zákona ani formálne zákonné podmienky skrátaného legislatívneho konania (teda návrh vlády na jeho konanie ani existenciu uznesenia národnej rady o ňom).

Ústavný súd vníma isté napätie medzi potrebou podporovať demokratické procesy na jednej strane a procedurálnou autonómiou suverénnej národnej rady. Článkom 92 ods. 2 ústavy ustanovuje, že rokovanie národnej rady a jej výborov ustanoví zákon. Týmto zákonom je rokovací poriadok. Na jednej strane platí, že nie každé porušenie zákona je porušením ústavy, ale na druhej strane zo skutočnosti, že rokovací poriadok má povahu

zákona, a nie interného predpisu parlamentu, ako to býva v niektorých parlamentných kultúrach, vyplýva i záujem ústavodarcu dať rokovaciemu poriadku vonkajšiu právne záväznú formu. Inými slovami, forma zákona znamená, že ústavnú intenzitu môžu dosahovať také porušenia zákona, ktoré by neboli porušením ústavy, ak by boli upravené len uznesením parlamentu. Parlamentná procedúra preto nie je úplne mimo kontroly ústavného súdu.

Zmyslom parlamentnej procedúry je diskusia (keďže práve pri nej je poslanec takmer úplne slobodný vo vyjadrení svojich názorov, porov. čl. 78 ods. 2 ústavy) a hlasovanie, preto by porušenie rokovacieho poriadku mohlo dosiahnuť ústavnú intenzitu napríklad vtedy, ak by bola hrubo alebo úplne obmedzená rozprava, možnosť opozície verejne zaujať stanovisko a vyjadriť sa k návrhu zákona alebo by v celej procedúre bolo mnoho podstatných nedostatkov, ktoré by vo výsledku mali rovnaký efekt.

Ústavný súd sa vo svojej doterajšej judikatúre dotkol ústavnosti legislatívnej procedúry v dvoch prípadoch. Vo veci sp. zn. PL. ÚS 48/03 skupina poslancov namietala, že v režime skráteného legislatívneho konania navrhnutého vládou vládny poslanec obsažným pozmeňovacím návrhom vyprázdnil vládny návrh. Vzniklo tak vlastne akési poslanecké skrátené legislatívne konanie. Skupina poslancov namietala taktiež možnosť povereného ministra rozširovať vládny návrh zákona. Ústavný súd odmietol návrh ako zjavne neopodstatnený, a uviedol, že nemožno preskúmať rozpor napadnutého zákona s ústavou (označenými článkami) iba z dôvodu, že národná rada určitým spôsobom porušila rokovací poriadok, resp. že nepostupovala striktne podľa jeho ustanovení upravujúcich prerokovanie návrhov zákonov, ak sa netvrdia a nepreukážu taký chybný postup a úkony v legislatívnom procese, ktoré sú napadnuteľné samy osebe, bez ohľadu na vecný obsah napadnutého zákona. Ústavný súd nevidel v danom procese svojvôľu na strane národnej rady. V závere svojho uznesenia však pripomenul, že porušenie noriem ústavného procesu pred národnou radou je v prípadoch hrubého a svojvoľného nerešpektovania pravidiel zákonodarného postupu zásadne spôsobilé vyústiť do rozporu prijatého zákona s ústavou. Ústavný proces pred národnou radou v posudzovanej veci však neobsahoval také postupy

a úkony, ktoré by po ich vyhodnotení viedli k záveru, že kvôli týmto ústavno-procesným pochybeniam je prijatý zákon v rozpore s označenými článkami ústavy.

V náleze sp. zn. PL. ÚS 23/05 navrhovateľ namietal aj procesné nedostatky spočívajúce v aplikácii tzv. komplexného pozmeňovacieho návrhu. Ústavný súd v závere nálezu konštatoval, že v danom prípade vzhľadom na materiálne dôvody zakladajúce neústavnosť zákona o preukazovaní pôvodu majetku ako celku nepovažoval za potrebné vysloviť sa meritórne k tomu, či zistené porušenia rokovacieho poriadku pri schvaľovaní napadnutého zákona nadobudli takú intenzitu, aby na ich základe bolo možné vysloviť jeho nesúlad s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy. Napriek tomu ústavný súd národnú radu upozornil na potrebu rešpektovania zákonom ustanovených pravidiel legislatívneho procesu ako požiadavky vyplývajúcej z princípu demokratického a právneho štátu garantovaného čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy.

Možno preto zovšeobecniť, že ústavný súd volí zdržanlivý prístup k posudzovaniu legislatívneho procesu, majúc na mysli minimalizáciu zásahov do právomoci iných orgánov. Osobitne sa to týka tých oblastí, v ktorých má národná rada určitý priestor pre politickú úvahu a v ktorých sa prieskum ústavného súdu obmedzuje na kontrolu tzv. obhájitelnosti. Akceptovanie širokej miery politického uváženia (*wide margin of appreciation, weiter politischer Ermessensspielraum*) v sebe totiž nevyhnutne zahŕňa aj akceptovanie určitej miery chybovosti tejto úvahy, teda právo na nesprávny odhad príčin či následkov určitej situácie a nesprávne rozhodnutie. Nesprávny odhad tak v týchto prípadoch nie je javom protiprávnym (ultimatívne dokonca protiústavným), ale je logickým „právom“ národnej rady, priamo vyplývajúcim z práva na politické uváženie a jeho nevyhnutným komplementárnym doplnkom. Ak ústavný súd nemá nadmerne obmedzovať širokú mieru politického uváženia, logicky nesmie príliš prehnane reagovať na prípadné pochybenia národnej rady pri jej aplikácii. Zásah ústavného súdu by mal prichádzať až vtedy, ak postup národnej rady vykazuje znaky svojvôle do tej miery, že jej rozhodnutie je z pohľadu ústavných či zákonných kritérií uplatňovania jej politického uváženia zjavne neobhájitelný, teda neexistuje žiaden racionálny súvis medzi rozhodnutím národnej rady a dôvodmi, o ktoré toto svoje rozhodnutie opiera. V takýchto prípadoch možno vychádzať z toho, že

národná rada svoje rozhodnutie len zdanlivo založila na ňou tvrdených dôvodoch, skutočné dôvody sú však iné a národná rada ich z akéhokoľvek dôvodu nechcela či nedokázala vyjadriť.

Ustanovenie § 89 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku viaže oprávnenie národnej rady uznieť sa na skrátanom legislatívnom konaní na alternatívne splnenie troch hmotnoprávných (materiálnych) podmienok: (1) ohrozenie základných ľudských práv a slobôd, (2) ohrozenie bezpečnosti štátu alebo (3) hrozba značných hospodárskych škôd pre štát. Vo všetkých troch prípadoch ide o relatívne neurčité pojmy, ktoré si nevyhnutne vyžadujú akceptáciu širokej miery politickej úvahy národnej rady o ich splnení. Osobitne to platí vo vzťahu k posúdeniu druhých dvoch kritérií. I keď to priamo s prerokúvanou vecou nesúvisí, možno pripomenúť, že je to národná rada, do ktorej kompetencie patrí vyslovovať súhlas s medzinárodnými politickými a vojenskými zmluvami [čl. 86 písm. b) ústavy], schvaľovať štátny rozpočet [čl. 86 písm. g) ústavy], rokovať o základných otázkach politiky vrátane politiky vnútornej, medzinárodnej a hospodárskej [čl. 86 písm. h) ústavy], ako aj rozhodovať o vypovedaní vojny [čl. 86 písm. j) ústavy]. Z uvedených ustanovení tak možno vyvodiť, že je to priamo demokraticky legitimovaná národná rada, ktorá je v prvom rade kompetentná (a zodpovedná) rozhodovať o tom, čo sú bezpečnostné záujmy Slovenskej republiky a ako sú ohrozené, ako aj o tom, čo je vhodné a potrebné pre hospodárstvo štátu. V prerokúvanej veci síce nejde priamo o meritórny výkon týchto ústavných oprávnení, avšak ústavodarcom zreteľne vyjadrenú vôľu nemožno ponechať nepovšimnutú ani pri výklade a posudzovaní spôsobu výkonu zákonných kompetencií, pri ktorých národná rada tieto otázky posudzuje len incidenčne.

Z odôvodnenia vládneho návrhu na skrátané legislatívne konanie o návrhu novely zákona o štátnom občianstve zreteľne vyplýva, že vláda považovala možné hromadné udeľovanie štátneho občianstva slovenským štátnym občanom za bezpečnostné riziko. Tento názor vláda zopakovala aj vo vyjadrení pred ústavným súdom. Národná rada sa schválením návrhu vlády na skrátané legislatívne konanie s týmito dôvodmi vlády stotožnila. Podľa názoru ústavného súdu nemožno takto vymedzené bezpečnostné dôvody považovať za neobhájiteľné. Udeľenie dvojitého štátneho občianstva môže so sebou prinášať javy, ktoré národná rada mohla v rámci svojej politickej úvahy považovať

za ohrozujúce bezpečnosť štátu a ktoré možno zhrnúť pojmom „vernosť dvom štátom“. Nemožno považovať za neobhájiteľný názor, že ak určitá osoba so štátnym občianstvom cudzieho štátu bude zastávať verejnú funkciu v Slovenskej republike alebo tu vykonávať určité verejné úlohy, môže to u nej v niektorom prípade viesť k tomu, že uprednostní záujem cudzieho štátu pred záujmom Slovenskej republiky.

Nie je úlohou ústavného súdu hodnotiť, či je takýto pohľad na vec moderný a priliehavý v 21. storočí alebo nie. Rovnako nie je jeho úlohou rozhodovať, či je aktuálnejším liberálnejší alebo konzervatívno-národný pohľad na vzťah občana a štátu. Ako už bolo uvedené, súčasťou širokého priestoru politického uváženia je aj právo na podľa okolností zastaraný či politicky „nemoderný“ (nemainstreamový) názor, pokiaľ záver vyvodený z takéhoto názoru nie je celkom zjavne neobhájiteľný. Ako už ústavný súd uviedol, nemožno v danej veci považovať za neobhájiteľný názor národnej rady, že prijatie zákona v susednom štáte, o to viac v štáte národa, ktorého príslušníci tvoria významnú národnostnú menšinu a teda nie nepodstatný podiel občanov Slovenskej republiky, vrátane nositeľov verejných funkcií (nielen poslanci národnej rady, ale aj predstavitelia miestnej štátnej správy či územnej samosprávy), na základe ktorého majú títo príslušníci právo získať štátne občianstvo tohto susedného štátu, môže predstavovať bezpečnostné riziko, teda ohrozenie bezpečnosti Slovenskej republiky. Navyše, v tejto súvislosti (teda pri posudzovaní miery politického uváženia) nemožno strácať zo zreteľa ani okolnosť, že ide o štát, ktorého (resp. jeho dominantného národa) vzťahy so Slovenskou republikou možno ešte stále vnímať ako zaťažené skutočnými alebo domnelými historickými krivdami.

Samozrejme, prijatie zákona v priebehu niekoľkých hodín môže tiež vzbudzovať určité rozpaky z hľadiska priebehu a úrovne parlamentnej diskusie. Opoziční poslanci však svoj priestor, ktorý v priebehu legislatívneho procesu mali, čiastočne dobrovoľne nevyužili, čiastočne ho však využili až v pléne, o čom svedčí rozprava v druhom čítaní a rozsiahle pozmeňujúce a doplňujúce návrhy skupiny poslancov prednesené poslancom Dzurindom. Objektívne je navyše podstatné, že v rozprave bez akéhokoľvek obmedzenia vystúpili všetci poslanci, ktorí v nej vystúpiť chceli, ako aj to, že návrh novely zákona o štátnom občianstve bol napriek svojej nesmiernej politickej citlivosti a svojmu politickému významu pre

viaceré politické sily, ktoré sú v národnej rade zastúpené, z legislatívnotechnického hľadiska pomerne jednoduchý.

Zo všetkých týchto dôvodov ústavný súd nevyhovel návrhu skupiny poslancov v časti, v ktorej navrhovali vyslovenie nesúladu § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16 a 19, § 9b ods. 1 písm. d) a § 9b ods. 2 zákona o štátnom občianstve s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy z dôvodov procedurálnych nedostatkov pri schválení novely zákona o štátnom občianstve (bod 2 výroku).

### **Posúdenie ústavnosti obsahu napadnutej právnej úpravy**

#### **A. Ústavná úprava štátneho občianstva a Európsky dohovor o občianstve**

Kľúčovými ustanoveniami napadnutej právnej úpravy sú ustanovenia § 9 ods. 1 písm. b) a § 9 ods. 16 zákona o štátnom občianstve, ktoré normujú stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky *ex lege* v prípade tých osôb, ktoré dobrovoľne nadobudnú štátne občianstvo cudzieho štátu. Podstata sporu o ich ústavnosť medzi účastníkmi konania sa pritom týka otázky vzťahu dohovoru o občianstve k čl. 5 ods. 1 a 2 ústavy, resp. k ústave a ústavným zákonom vôbec. Navrhovatelia sa na jednej strane domáhajú vyslovenia nesúladu s ustanoveniami čl. 4 písm. a) a c) a čl. 11 dohovoru o občianstve, na druhej strane však možnosť straty (odňatia) občianstva neakceptujú napriek tomu, že dohovor o občianstve ju v čl. 7 ods. 1 písm. a) pripúšťa. Národná rada i vláda zasa ústavnú akceptovateľnosť napadnutých ustanovení opierajú aj o čl. 7 ods. 1 písm. a) dohovoru o občianstve, no na druhej strane neakceptujú právo na zachovanie občianstva ako základné právo či ľudské právo. Preto skôr, ako ústavný súd môže pristúpiť k samotnému posúdeniu súladu ustanovení zákona o štátnom občianstve s ústavou a dohovorom o občianstve, musí sa vyrovnáť s otázkou ich vzájomného vzťahu v hierarchii právnych noriem Slovenskej republiky.

Dohovor o občianstve je medzinárodná zmluva, ktorú Slovenská republika podpísala 6. novembra 1997. Národná rada s ňou vyslovila súhlas 31. marca 1998 (údaj „4. novembra

1997“, uvedený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky je nesprávny, pretože vtedy bolo schválené len uznesenie vlády k dohovoru o občianstve, pozn.) a ratifikovaná bola 30. apríla 1998 a v Zbierke zákonov Slovenskej republiky bola vyhlásená 7. decembra 2000 (čiastka 174/2000). Všetky tieto úkony sa tak uskutočnili pred 1. júlom 2001, kedy nadobudol účinnosť ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. z 23. februára 2001, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. Podľa ustanovenia čl. 154c ods. 1 ústavy však platí, že medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti uvedeného ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, len ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd. Naopak, na takéto medzinárodné zmluvy sa nevzťahujú ustanovenia čl. 7 ústavy v znení účinnom od 1. júla 2001. Z uvedeného je zrejmé, že dohovor o občianstve by mohol mať prednosť pred zákonom, a teda zakladať nesúlady zákona so sebou samým len vtedy, ak by (1) sám bol „medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách“ a zároveň (2) zabezpečoval väčší rozsah ústavných práv a slobôd.

Národná rada prerokovala dohovor o občianstve v I. volebnom období ako tlač 878, z ktorej vyplývalo, že vláda považovala jej súhlas za potrebný podľa ustanovenia čl. 86 písm. e) ústavy v znení účinnom pred 1. júlom 2001. Podľa tohto ustanovenia bol súhlas národnej rady potrebný pred ratifikáciou medzinárodných politických zmlúv, medzinárodných hospodárskych zmlúv všeobecnej povahy, ako aj medzinárodných zmlúv, na vykonanie ktorých je potrebný zákon. Vzhľadom na obsah dohovoru o občianstve možno súdiť, že ho vláda považovala za medzinárodnú zmluvu, na ktorej vykonanie je potrebný zákon. V uvedenej parlamentnej tlači ani vo vystúpeniach v pléne národnej rady nemožno identifikovať, že by bol dohovor o občianstve považovaný za medzinárodnú zmluvu o ľudských právach a základných slobodách v zmysle vtedajšieho čl. 11 ústavy. Z týchto materiálov tak právne postavenie dohovoru o občianstve v právnom poriadku Slovenskej republiky priamo zistiť nemožno.

Ustanovenie čl. 154c, ale aj čl. 7 ods. 5 ústavy používa pojem „medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách“, ktorý však žiadne ustanovenie ústavy bližšie

nevymedzuje. Pri jej výklade je tak potrebné vychádzať zo systematických, logických a historických súvislostí s inými ustanoveniami, kde sa tento pojem používal.

Pojem „medzinárodná zmluva o ľudských právach a základných slobodách“ bol prvýkrát použitý v ustanovení § 2 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky (ďalej len „ústavný zákon č. 23/1991 Zb.“). Podľa tohto ustanovenia boli také medzinárodné zmluvy na území Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky všeobecne záväzné a mali prednosť pred zákonom. Znenie tohto ustanovenia je výsledkom kompromisu medzi návrhmi Českej národnej rady a Slovenskej národnej rady (Federálne zhromaždenie, VI. volebné obdobie, tlač 330 a 331), ktoré obsahovali podobné ustanovenia, podľa ktorých mali mať takéto medzinárodné zmluvy v zásade rovnakú právnu silu ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia. Z dôvodových správ k týmto návrhom je zrejmé, že ich autori mali predovšetkým namysli Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach a dohovor, menej už iné medzinárodné zmluvy týkajúce sa jednotlivých ľudských práv a slobôd. Na druhej strane však treba vychádzať z toho, že použitím všeobecnej formulácie, nie odkazu na konkrétne medzinárodné zmluvy, obe národné rady pripúšťali, že toto ustanovenie sa môže vzťahovať aj na iné medzinárodné zmluvy, teda že aj iné medzinárodné zmluvy môžu mať charakter medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a slobodách. Z odôvodnenia návrhu Slovenskej národnej rady (tlač 330) pritom možno vyvodiť, že za jedno z kvalifikačných kritérií vymedzenia „medzinárodných zmlúv o ľudských právach“ sa považovalo najmä to, či príslušná medzinárodná zmluva vytvára medzinárodný inštitucionálny systém na kontrolu jej dodržiavania a prípadné postihovanie jej porušovania.

Schválené znenie ústavného zákona č. 23/1991 Zb. hovorí o medzinárodných zmluvách o „ľudských právach a základných slobodách“. Takáto formulácia rešpektovala terminológiu a členenie Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“) pripojenej k tomuto ústavnému zákonu, ktorej druhá hlava niesla označenie „Ľudské práva a základné slobody“. Táto hlava sa ďalej členila na dva oddiely označené ako „Základné ľudské práva a slobody“ (čl. 5 až čl. 16) a „Politické práva“ (čl. 17 až čl. 23), ktorých ustanovenia zodpovedali čl. 14 až čl. 32 súčasnej ústavy. Z týchto systematických a terminologických súvislostí bolo možné tiež súdiť, že za „medzinárodné zmluvy o ľudských právach

a základných slobodách“ sa mali považovať tie medzinárodné zmluvy, ktoré okrem toho, že na svoju ochranu a presadzovanie zriadovali vlastný inštitucionálny systém, upravovali podobné práva a slobody, aké listina upravovala vo svojej druhej hlave. Preto napríklad dôvodová správa k tlači 330 (Federálne zhromaždenie, VI. volebné obdobie) výslovne uvádzala, že za také zmluvy sa nemal považovať a prednosť pred zákonmi nemal mať Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (č. 120/1976 Zb.).

Takýto výklad však v teórii od počiatku narážal na kritiku (porov. napr. Týč, V. O vnitrostátní přímé závaznosti mezinárodních smluv. Brno: Masarykova univerzita 1996. s. 97), poukazujúcu napríklad na to, že v takom prípade by nebolo pod § 2 ústavného zákona č. 23/1991 Zb. možné podradiť napríklad čl. 6 dohovoru, keďže procedurálne práva sú v listine upravené až v piatej hlave nazvanej „Právo na súdnu a inú právnu ochranu“, čo je zjavne absurdné, keďže právo na spravodlivé súdne konanie zaručené čl. 6 dohovoru je jednou z kľúčových procedurálnych záruk zaručených dohovorom. K týmto názorom sa celkom zrejme priklonil aj Ústavný súd Českej republiky, ktorý už od počiatku vo svojej judikatúre kvalifikoval ako medzinárodné zmluvy podľa čl. 10 Ústavy Českej republiky (ktorého znenie je v podstate totožné s § 2 ústavného zákona č. 23/1991 Zb.) aj také medzinárodné zmluvy, ktoré upravovali celkom odlišnú materiu než základné práva a ľudské slobody upravené v druhej hlave listiny. Preto český Ústavný súd priznal postavenie takýchto medzinárodných zmlúv napríklad Medzinárodnému paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, Dohovoru o boji proti diskriminácii vo vzdelávaní či Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce č. 111 o diskriminácii v zamestnaní a povolani (porov. Týč, V., cit. dielo, s. 99 a nasl.).

Slovenská ústava síce do čl. 11 prevzala formuláciu § 2 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., neprevzala však dôsledne systematiku listiny. Druhá hlava ústavy totiž neobsahuje žiaden osobitný oddiel nazvaný „ľudské práva a základné slobody“, ale len „základné ľudské práva“ a „politické práva“. To znamená, že systematický výklad, ktorý bolo možné uplatniť v prípade listiny, už v prípade ústavy neprichádza do úvahy natoľko jednoznačne. Zrejme aj pod vplyvom týchto zmien sa v judikatúre ústavného súdu presadil podobne široký výklad pojmu „ľudské práva a základné slobody“ ako v Českej republike. Ústavný súd tak za medzinárodnú zmluvu v zmysle čl. 11 ústavy považoval nielen dohovor vrátane jeho dodatkových protokolov, medzi nimi napr. čl. 6 dohovoru upravujúci procesné

záruky (pozri PL. ÚS 12/97, PL. ÚS 14/98), ale napríklad aj Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (pozri PL. ÚS 8/96). Ešte ďalej zachádza ústavný súd v novších rozhodnutiach v zmysle čl. 127 ods. 1 ústavy po roku 2002, v ktorých za „medzinárodnú zmluvu o ľudských právach a základných slobodách“ považuje širokú paletu medzinárodných zmlúv zaručujúcich práva, ktorých obdoba je v ústave upravená nielen v druhom a treťom oddiele druhej hlavy ústavy. Tak napríklad ústavný súd pod uvedený pojem explicitne alebo implicitne podradil Dohovor o právach dieťaťa (pozri napr. I. ÚS 4/02 alebo III. ÚS 344/2013), Dohovor Organizácie spojených národov o právach osôb so zdravotným postihnutím (I. ÚS 313/2012) či dokonca Európsku sociálnu chartu (III. ÚS 400/08).

Z uvedeného možno podľa názoru ústavného súdu uzavrieť, že medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách v zmysle čl. 154c ústavy (ale aj čl. 7 ods. 5 či čl. 127 ods. 1 ústavy) treba v každom prípade rozumieť takú medzinárodnú zmluvu, ktorá priznáva jednotlivcom voči štátu podobné verejné subjektívne práva, aké ústava považuje za „základné práva a slobody“, alebo ktorá aspoň zaväzuje štáty na ich priznanie. Hodnoty, ktoré sú predmetom ochrany v týchto medzinárodných zmluvách, musia byť zhodné alebo aspoň, čo sa týka významu, podobné tým hodnotám, ktoré ústava chráni ako základné práva a slobody a na ktorých presadenie poskytuje jednotlivcovi k dispozícii ústavnú sťažnosť podľa čl. 127 ústavy. Kvalifikácia medzinárodnej zmluvy ako „o ľudských právach a základných slobodách“ nevyhnutne nevyžaduje, no ani neznamená priamy účinok tejto medzinárodnej zmluvy, teda spôsobilosť jej ustanovení stať sa priamym základom individuálnych právnych aktov (aktov aplikácie práva) vo vzťahu medzi štátom (verejnou mocou) a jednotlivcami. Takouto medzinárodnou zmluvou tak môže byť priamo účinná medzinárodná zmluva, ako aj medzinárodná zmluva priamo nevykonateľná.

Pri aplikácii uvedených princípov na ustanovenia čl. 4 písm. a) a b) a čl. 11 dohovoru o občianstve je zrejmé, že odpoveď na otázku, či dohovor o občianstve možno v týchto ustanoveniach považovať za „medzinárodnú zmluvu o ľudských právach a základných slobodách“, si vyžaduje zistiť, či v slovenskej ústave existuje právna norma, ktorej cieľom

je založiť jednotlivcovi obsahovo zhodné alebo aspoň podobné ústavne chránené verejné subjektívne právo, resp. zhodnú alebo aspoň podobnú ústavnoprávne chránenú hodnotu.

Článok 11 dohovoru o občianstve ustanovuje, že rozhodnutia týkajúce sa nadobudnutia, zachovania, straty, opätovného nadobudnutia alebo osvedčenia občianstva musia obsahovať primerané odôvodnenie. Právo na (primerané) odôvodnenie rozhodnutí orgánov verejnej moci ako jeden z princípov zákazu svojvôle (arbitrárnosti) je podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu súčasťou základného práva na súdnu a inú právnu ochranu zaručeného v čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy. Podľa názoru ústavného súdu tak možno uzavrieť, že účelom čl. 11 dohovoru o občianstve je zabezpečiť, aby vo vnútroštátnom právnom poriadku bolo jednotlivcom zaručené obsahovo podobné verejné subjektívne právo, aké je ústavne zaručené v čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, resp. ako sú tieto ustanovenia interpretované v judikatúre ústavného súdu. Podľa názoru ústavného súdu tak dohovor o občianstve možno v čl. 11 považovať za „medzinárodnú zmluvu o ľudských právach a základných slobodách“ v zmysle čl. 154c ods. 1 ústavy.

Druhou podmienkou, na základe ktorej majú medzinárodné zmluvy ratifikované a vyhlásené pred 1. júlom 2001 prednosť pred zákonom, je podľa čl. 154c ods. 1 ústavy je zabezpečovanie väčšieho rozsahu ústavných práv a slobôd. Rozhodujúcim je porovnanie rozsahu ochrany poskytovanej ustanoveniami vnútroštátneho zákona Slovenskej republiky na jednej strane a príslušnej medzinárodnej zmluvy na druhej strane, a to tak z hľadiska subjektov, ktorým sa daná ochrana poskytuje, šírky chránenej pozície jednotlivca, ako aj prísnosti podmienok jej poskytnutia. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že záruka vydania písomného odôvodneného rozhodnutia v správnych (administratívnych) veciach je v slovenskom právnom poriadku v princípe zaručená ustanoveniami § 47 ods. 1 a 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, v zmysle ktorého musí v zásade každé rozhodnutie správneho orgánu obsahovať odôvodnenie. Ustanovenie § 15 ods. 1 zákona o štátnom občianstve síce v určitej časti (konkrétne pri postupe podľa tretej časti zákona o štátnom občianstve, teda pri osvedčovaní štátneho občianstva) vylučuje použitie správneho poriadku, ako náhradu však v § 9a ods. 8 výslovne ustanovuje, že ak žiadosti o vydanie osvedčenia nemožno vyhovieť, okresný úrad

v sídle kraja ju zamietne a písomne odôvodní, prečo nemožno žiadosti vyhovieť. Citované ustanovenie tak vo svojej podstate zabezpečuje žiadateľovi o vydanie osvedčenia rovnaké procesné práva, aké vo všeobecnosti zaručuje ustanovenie § 47 správneho poriadku. Samo osvedčenie o štátnom občianstve síce písomné odôvodnenie neobsahuje (porov. náležitosti v § 9a ods. 6 zákona o štátnom občianstve), no z vysvetľujúcej správy k dohovoru o občianstve (národná rada, I. volebné obdobie, tlač 878) je zrejmé, že takýto postup je v súlade s čl. 11 dohovoru o občianstve, ktorého znenie je tak potrebné teleologicky redukovať na prípady, keď administratívne rozhodnutie týkajúce sa štátneho občianstva nie je pozitívnou odpoveďou na zodpovedajúcu žiadosť osoby, ktorá je takým rozhodnutím dotknutá.

Navrhovatelia ďalej ešte tvrdia, že z čl. 11 dohovoru o občianstve vyplýva povinnosť vydať písomné odôvodnenie a v prípadoch, v ktorých k strate štátneho občianstva dochádza, tak ako v prerokúvanej veci, priamo na základe právnej skutočnosti ustanovenej v zákone. Naopak, vláda tvrdí, že na tieto prípady sa ustanovenie čl. 11 dohovoru o občianstve nevzťahuje. Zároveň nie je sporné, že zákon o štátnom občianstve v prípade straty štátneho občianstva podľa § 9 ods. 16, teda nadobudnutím iného občianstva, nevyžaduje vydanie žiadneho rozhodnutia, a teda nezaručuje ani právo na jeho písomné odôvodnenie. I v tomto prípade ide teda predovšetkým o spor, či čl. 11 dohovoru o občianstve zaručuje väčší rozsah práv a slobôd, teda či sú vôbec splnené predpoklady, za ktorých môže mať prednosť pred zákonom o štátnom občianstve (čl. 154c ods. 1 ústavy). Názor skupiny poslancov na výklad čl. 11 dohovoru o občianstve však vyvracia už sama vysvetľujúca správa k nemu, z ktorej doslova vyplýva, že „registrácia prípadov nadobudnutia a straty štátneho občianstva zo zákona... nevyžaduje uvedenie písomných dôvodov“. Z toho je jednoznačné, že ani účelom tohto ustanovenia nebolo založiť právo na písomné rozhodnutie, nota bene jeho písomné odôvodnenie v prípadoch, v ktorých dochádza k strate štátneho občianstva ex lege. Ani v tomto smere tak dohovor o občianstve v čl. 11 nezaručuje väčší rozsah práv a slobôd než príslušný zákon (o štátnom občianstve), v dôsledku toho ani v tomto smere nemá prednosť pred zákonom.

Na základe toho možno podľa ústavného súdu uzavrieť, že čl. 11 dohovoru o občianstve nezaručuje väčší rozsah práv než príslušné zákony Slovenskej republiky,

najmä správny poriadok a zákon o štátnom občianstve. V dôsledku toho ho nemožno považovať za medzinárodnú zmluvu, ktorá by mala za podmienky čl. 154c ods. 1 ústavy prednosť pred zákonom a ktorá by tak mohla byť spôsobilou nadradenou referenčnou normou, vo vzťahu ku ktorej by sa mal posudzovať súlad zákonov.

Na rozdiel od čl. 11 dohovoru o občianstve sú obsahom čl. 4 písm. a) a b) jednak právo na občianstvo, jednak zákaz svojvoľného zbavenia štátneho občianstva. Ústava neobsahuje výslovnú úpravu prvého uvedeného práva, obsahu druhej právnej normy sa čiastočne približuje ustanovenie čl. 5 ods. 2 ústavy. Preto je v prvom rade potrebné zaoberať sa otázkou, či záruku čl. 5 ods. 2 ústavy možno považovať za základné právo a slobodu v zmysle ústavy.

Ústavný súd vo svojej doterajšej (senátnej) judikatúre v zásade vychádzal z názoru, že základné práva a slobody, ktorých porušenie je možné namietat' s'ťažnosťou podľa čl. 127 ústavy, sú v ústave obsiahnuté výlučne v jej druhej hlave. Ústavný súd preto odmieta ako zjavne neopodstatnené také s'ťažnosti, ktoré namietajú napríklad porušenie čl. 2 ods. 3 ústavy, a to v podstate s odôvodnením, že citované ustanovenie upravuje jeden z ústavných princípov. Takýto prístup možno označiť za formálny (nie nevyhnutne „formalistický“), pretože pri vymedzení základných práv a slobôd, teda ústavne chránených pozícií jednotlivca vychádza výlučne z formálnej (vonkajšej) štruktúry ústavy a zo zhody terminológie niektorých ustanovení ústavy a nadpisov jej jednotlivých častí. Vo vzťahu k čl. 5 (a najmä k jeho odseku 2) ústavy si však s takýmto prístupom vystačiť nemožno.

Zo systematického hľadiska je už predovšetkým zrejmé, že prvý oddiel prvej hlavy ústavy, kam je čl. 5 zaradený, upravuje základné ustanovenia, teda elementárne princípy činnosti štátu – Slovenskej republiky. Už z toho, že sú predradené pred druhú hlavu ústavy, možno podľa názoru ústavného súdu vyvodit' zámer zákonodarcu dať týmto ustanoveniam aspoň symbolicky „vyššiu prioritu“, resp. „vyšší význam“ než samotným základným právam. Preto je už z hľadiska takejto hierarchizácie problematický dôsledok skôr spomenutého názoru ústavného súdu, keď sa jednotlivci nemôžu priamo domáhať porušenia

„principiálnejších“ ústavných noriem (samozrejme, pokiaľ ich obsahom je verejné subjektívne právo) pred menej principiálnymi. Príkladom opačného prístupu by bolo odlišné poradie týchto dvoch hláv v ústave, ako je to napríklad v Základnom zákone Spolkovej republiky Nemecko. Záver, že základné práva a slobody sú v ústave upravené len v druhej hlave, spochybňujú aj historické argumenty. Je všeobecne známe, že viaceré ustanovenia prvého oddielu prvej hlavy a celej druhej hlavy ústavy sú v podstate doslovne prevzatými formuláciami listiny, no ich konkrétne zaradenie do toho či onoho oddielu nie je úplne konzekventné. Typickým prípadom takéhoto ustanovenia je napríklad už citovaný čl. 2 ods. 3 ústavy, ktorý je celkom zjavne inšpirovaný ustanovením čl. 2 ods. 3 listiny. V listine je však zaradený v prvej hlave hneď za čl. 1, ktorého znenie je však v podstate totožné so znením čl. 12 ods. 1 našej ústavy. Z toho je zrejmé, že právna norma, ktorá je obsahom čl. 2 ods. 3 ústavy, je totožná s normou, ktorá je súčasťou listiny a ktorá je v nej upravená ako súčasť úpravy základných práv a slobôd. Podobne napríklad norma obsiahnutá v čl. 59 ods. 2 ústavy je totožná s normou obsiahnutou v čl. 11 ods. 5 listiny, v ktorej tak bola systematicky zaradená pri úprave ochrany vlastníckeho práva ako jeden z ústavne akceptovaných dôvodov zásahu doň.

Postavenie určitých ustanovení v listine, ktoré sú obsahovo zhodné s ustanoveniami ústavy, pritom nemá význam len z hľadiska historicko-systematického výkladu. Listina totiž na základe čl. 152 ods. 1 ústavy zostala v Slovenskej republike v platnosti. O jej aktuálnosti svedčí aj judikatúra ústavného súdu, ktorá nezriedka ešte stále vyslovuje napríklad porušenie nielen ustanovení ústavy, ale aj zodpovedajúcich ustanovení listiny. Ak sa má posudzovať charakter určitého ustanovenia ako ustanovenia zaručujúceho základné právo alebo slobodu len na základe formálneho kritéria zaradenia určitého článku v ústave, znamená to nevyhnutne vznik hodnotových konfliktov s listinou. Navyše, vzhľadom na to, že ústava bol schválená neskôr ako listina a bola ňou výrazne inšpirovaná, vyžadovala by si aplikácia opísaného formálneho kritéria prijať predpoklad, že ústava vedome zúžila rozsah základných práv a slobôd oproti listine. Práve taký dôsledok by totiž mala aplikácia formálneho kritéria na každé „nezaradenie“ určitého ustanovenia listiny do druhej hlavy ústavy, ale do niektorej z jej iných hláv.

Zo všetkých uvedených dôvodov sa delenie ustanovení ústavy na tie, ktoré upravujú základné práva a slobody, a na ostatné, len na základe uvedeného formálneho kritéria musí prekonať. Naopak, je potrebné prikloniť sa k názoru, že základné práva a slobody jednotlivcov môžu byť v ústave upravené aj mimo jej druhej hlavy. Predpokladom však je, aby z daného ustanovenia bolo zrejmé, že jeho cieľom je založiť jednoznačne určité, dostatočne obsahovo vymedzené a ústavne chránené verejné subjektívne právo fyzickej osoby, prípadne právnickej osoby, ktoré je spôsobilé byť referenčným kritériom posudzovania všeobecne záväzných právnych noriem alebo aktov aplikácie práva aspoň do tej miery, do akej sú jej schopné hospodárske a sociálne práva, ktoré sama ústava v čl. 51 ods. 1 ústavy stavia pod tzv. zákonné výhrady. Pri posudzovaní, či určité ustanovenie zakladá základné právo alebo slobodu, je potrebné vychádzať z viacerých kritérií, medzi ktorými môžu byť najmä jazykové znenie (formulácia) typické pre ustanovenia o základných právach („každý má právo...“, „nikoho nemožno...“), ako aj systematické zaradenie v listine, prípadne v tých medzinárodných zmluvách, ktoré mali byť podľa vôle ústavodarcu bez ďalšieho považované za medzinárodné zmluvy o ľudských právach (napríklad dohovor).

Z metodického a terminologického hľadiska možno takéto základné práva a slobody umiestnené v ústave mimo jej druhej hlavy označovať za práva podobné základným právam a slobodám.

Aplikáciou uvedených úvah na ustanovenie čl. 5 ústavy možno dospieť k záveru, že toto ustanovenie sčasti zaručuje i právo podobné základným právam a slobodám.

Úprava ustanovenia čl. 5 ods. 1 ústavy sa vyčerpáva v tom, že ukladá zákonodarcovi zákonom upraviť nadobúdanie a stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky. Treba dať v tejto súvislosti za pravdu národnej rade i vláde, že ústava nepriznáva základné právo na štátne občianstvo v podobe práva na nadobudnutie štátneho občianstva zo strany cudzinca. Z rovnakého právneho názoru, zdá sa, vychádza aj judikatúra všeobecných súdov (porov. napr. rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 1 Sžo 269/2008). Vzhľadom na predmet tohto konania nie je potrebné sa bližšie zaoberať rozborom tejto otázky.

Právna povaha ustanovenia čl. 5 ods. 2 ústavy je však iná. Už formulácia uvedeného ustanovenia („Nikom nemožno...“) naznačuje jednoznačnú ochranu individuálnej právnej pozície, pretože je zhodná s formuláciou iných ustanovení ústavy zaradených v druhej hlave a jednoznačne zaručujúcich základné práva a slobody (porov. napr. čl. 15 ods. 2, čl. 16 ods. 2, čl. 17 ods. 2, čl. 18 ods. 1, ale aj čl. 48 ods. 1 alebo čl. 50 ods. 5 ústavy). Povahu práva na neodňatie štátneho občianstva zaručeného v čl. 5 ods. 2 ústavy ako verejného subjektívneho práva, ktoré je dokonca možné namietat' v konaní o podnete podľa čl. 130 ods. 3 ústavy účinnej do 30. júna 2001, akceptoval vo svojej judikatúre aj ústavný súd. V náleze sp. zn. II. ÚS 23/96 vyslovil porušenie „práva na štátne občianstvo zaručené v čl. 5“ ústavy tým, že štátne orgány odmietli štátnemu občanovi vydať osvedčenie o štátnom občianstve napriek tomu, že podľa vtedy účinného zákona o štátnom občianstve mohol štátne občianstvo stratiť len prepustením zo štátneho zväzku, o ktoré nikdy nepožiadaval. Takýto postup štátnych orgánov považoval ústavný súd vo výsledku za odňatie štátneho občianstva proti vôli občana, teda v rozpore s čl. 5 ods. 2 ústavy. Podobne považuje právo nebyť zbavený štátneho občianstva za verejné subjektívne práva aj česká doktrína a judikatúra (porov. Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. 1. vydání. Praha: C. H. BECK. 2007. s. 119, a tam citovaná judikatúra).

V prospech záveru, že obsahom čl. 5 ods. 2 ústavy nie je len jednoduché verejné subjektívne právo, ale právo podobné základnému právu a slobode, hovorí okolnosť, že toto ustanovenie je textovo takmer totožné s ustanovením čl. 5 ods. 3 ústavného zákona č. 143/1968 Zb. o československej federácii v znení ústavného zákona č. 23/1991 Zb., teda práve ústavného zákona, ktorým bola do česko-slovenského právneho poriadku uvedená listina. Prijatie tohto ustanovenia tak súviselo s prijatím katalógu základných práv a slobôd do ústavného poriadku Česko-Slovenska. V pôvodných návrhoch národných rád na vydanie ústavného zákona č. 23/1991 Zb. bolo pritom podobné ustanovenie obsiahnuté v záverečných ustanoveniach, podobne ako súčasná ústava upravuje v čl. 52 redefiníciu pojmu „občan“ používaného v dovtedajších právnych predpisoch.

K podobnému záveru možno dôjsť teleologickým výkladom ustanovenia čl. 5 ods. 2 v spojení s ustanoveniami tretieho oddielu druhej hlavy ústavy, teda ustanoveniami upravujúcimi tzv. politické práva. Politické práva sú totiž spravidla viazané na štátne občianstvo (porov. k pojmu „občan“ čl. 52 ods. 1 ústavy), ktorého strata tak znamená

automatickú nespôsobilosť tieto základné práva mať a uplatňovať, ako aj spravidla automatickú stratu funkcií viazaných na štátne občianstvo [napr. čl. 81a písm. c) ústavy]. Ak ústava poskytuje ochranu určitým právam ako základným právam a slobodám, ktoré okrem iného podrobuje obligatórnej súdnej ochrane (porov. čl. 46 ods. 2 tretiu vetu ústavy), potom by nebolo logické predpokladať, že by rovnako nechránila u každého jednotlivca jeden z kľúčových predpokladov pre uplatňovanie niektorých z týchto práv – a to štátne občianstvo. Štátni občania spoločne (ako kolektív) sú zdrojom všetkej štátnej moci, ktorá od nich pochádza (čl. 2 ods. 1 ústava). Štátne občianstvo jednotlivca určuje jeho príslušnosť k politickému ľudu (národu); naopak, neexistencia štátneho občianstva jednotlivca v zásade vyčleňuje z účasti na štátnej moci a tvorby štátnej vôle vo všetkých jej priamych či nepriamych formách. Povedané inak slovami nemeckého Spolkového ústavného súdu, strata občianstva „negatívne ovplyvňuje (pre jednotlivca i spoločnosť rovnako dôležitú) funkciu štátneho občianstva ako spoľahlivého základu rovnocennej príslušnosti“ k politickému národu (porov. rozsudok sp. zn. 2 BvR 669/04 z 24. mája 2006, ods. 49).

Zo všetkých týchto dôvodov je podľa názoru ústavného súdu potrebné uzavrieť, že ustanovenie čl. 5 ods. 2 ústavy zaručuje ústavne chránené verejné subjektívne právo na to, aby žiadnemu štátnemu občanovi Slovenskej republiky nebolo odňaté jeho štátne občianstvo, a toto právo treba považovať za postavené na roveň základným právam a slobodám so všetkými dôsledkami, ktoré z toho vyplývajú. Medzi ne patrí najmä aplikácia všeobecných zásad týkajúcich sa účinkov a obmedzenia základných práv a slobôd ustanovených v čl. 12 a 13 ústavy, spôsobilosť týchto práv byť uplatnenými v konaní pred ústavným súdom sťažnosťou podľa čl. 127 ústavy a v neposlednom rade – o čo práve v prerokúvanej veci ide – aj vplyv na interpretáciu pojmu „medzinárodná zmluva o ľudských právach a základných slobodách“ používaného v čl. 7 ods. 4 a 5, čl. 127 ods. 1 či čl. 154c ods. 1 ústavy.

Ako už ústavný súd uviedol, pojem medzinárodnej zmluvy o „ľudských právach a základných slobodách“ treba vykladať v materiálnom zmysle na základe podobnosti predmetu úpravy príslušného ustanovenia danej medzinárodnej zmluvy s ustanoveniami slovenskej ústavy o základných právach a slobodách. Podľa záverov v predošlom odseku to

však znamená, že za ustanovenie ústavy o základných právach a slobodách treba považovať aj ustanovenie čl. 5 ods. 2 ústavy, ktoré zaručuje právo štátneho občianstva na neodňatie štátneho občianstva.

Úprava čl. 4 písm. a) a c) dohovoru o občianstve je však principiálne obsahovo podobná úprave čl. 5 ods. 2 ústavy: ustanovenie čl. 4 písm. a) deklaruje ako jeden z princípov právo na občianstvo všeobecne, nie však právo na konkrétne štátne občianstvo. Ako totiž z vysvetľujúcej správy k dohovoru o občianstve vyplýva, toto ustanovenie je v podstate pozitívnou formuláciou povinnosti zamedzovania vzniku apolitizmu. Ustanovenie čl. 4 písm. c) dohovoru o občianstve je (podobne ako predošlé) inšpirované čl. 15 ods. 2 Všeobecnej deklarácie ľudských práv a v zmysle vysvetľujúcej správy v podstate znamená zákaz arbitrárnosti pri zbavovaní osôb štátneho občianstva z hmotnoprávneho i procedurálneho hľadiska, čomu v podstate slúžia konkrétne záruky v ďalších ustanoveniach dohovoru o občianstve. Argumentácia skupiny poslancov, ktorá sa v týchto ustanoveniach snaží nachádzať zákaz straty občianstva pri nadobudnutí cudzieho občianstva v dôsledku vlastného prejavu vôle, opomína systematické súvislosti samotného dohovoru o občianstve, ktorý v čl. 7 ods. 1 písm. a) tento spôsob a dôvod straty štátneho občianstva výslovne uvádza. To znamená, že princíp zákazu svojvoľného zbavenia štátneho občianstva upravený v čl. 4 písm. c) dohovoru o občianstve nemôže sám osebe vylučovať úpravu, ktorú ten istý dohovor pripúšťa v čl. 7 ods. 1 písm. a). Ani v medzinárodnom práve niet dôvodu vychádzať z predpokladu vnútornej rozpornosti, resp. dokonca nezmyselnosti noriem toho istého právneho predpisu, ale naopak, je potrebné predpokladať, že signatári príslušnej medzinárodnej zmluvy chceli, aby všetky jej ustanovenia platili a mohli platiť súčasne a aby jedno nerobilo druhé nepoužiteľným. To napokon dosvedčuje aj viackrát citovaná vysvetľujúca správa k čl. 4 dohovoru o občianstve, podľa ktorej čl. 7 taxatívne vymenúva dôvody straty štátneho občianstva, a čl. 7 sa tak považuje za realizáciu princípu zákazu svojvôle pri zbavovaní štátneho občianstva. Inak povedané, sám dohovor o občianstve vychádza z toho, že zbavenie vykonané z niektorého z dôvodov uvedených v čl. 7 nemožno len preto považovať za svojvoľné.

Tieto záruky však nie sú nijako širšie než záruky, ktoré v tomto smere poskytuje slovenský zákon o štátnom občianstve. Tento v aktuálnom (napadnutom) znení neumožňuje stratu štátneho občianstva inak než na základe žiadosti prepustením zo štátneho zväzku, resp. v dôsledku dobrovoľného nadobudnutia cudzieho štátneho občianstva. Napadnutá právna úprava je tak vo vzťahu k jednotlivcovi rovnako prísna, alebo dokonca benevolentnejšia, než by vyplývalo z čl. 4 a čl. 7 dohovoru o občianstve. Z uvedeného dôvodu nemožno dospieť k záveru, že by dohovor o občianstve v čl. 4 písm. a) alebo c), ktoré navrhovatelia označili za referenčnú normu, zaručoval väčší rozsah práv a slobôd ako súčasný zákon o štátnom občianstve. V dôsledku toho ho nemožno považovať za medzinárodnú zmluvu, ktorá by mala za podmienky čl. 154c ods. 1 ústavy prednosť pred zákonom a ktorá by tak mohla byť spôsobilou nadradenou referenčnou normou, vo vzťahu ku ktorej by sa mal posudzovať súlad zákonov.

Z týchto dôvodov ústavný súd nevyhovел návrhu navrhovateľov v častiach, v ktorých žiadali vysloviť nesúlad § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16 a 19, § 9b ods. 1 písm. d) a § 9b ods. 2 zákona o štátnom občianstve s čl. 4 písm. a) a c) a čl. 11 dohovoru o občianstve (bod 2 výroku).

#### **B. Ústavnosť straty štátneho občianstva [súlad § 9 ods. 1 písm. b) a ods. 16 zákona o štátnom občianstve s čl. 5 ods. 1 a 2 ústavy]**

Úprava štátneho občianstva v Slovenskej republike však nie je len predmetom zákona o štátnom občianstve alebo dohovoru o občianstve, ale aj čl. 5 ústavy. Pri posudzovaní súladu napadnutej úpravy s týmto ustanovením ústavy je najskôr potrebné vyrovnať sa s tým, do akej miery možno ústavnú úpravu interpretovať rovnako ako dohovor o občianstve. Následne je potrebné výkladom ustáliť obsah záruk uvedených v čl. 5 ods. 1 a 2 ústavy.

V argumentácii národnej rady, vlády, predsedu najvyššieho súdu, ale aj generálneho prokurátora Slovenskej republiky možno vysledovať líniu, podľa ktorej má byť napadnutá úprava § 9 ods. 1 písm. b) a § 9 ods. 16 zákona o štátnom občianstve súladná s ústavou

v podstate preto, že bipolarizmus je nežiaducim javom a štáty mu majú (právo) brániť. Dôsledkom toho je aj ustanovenie čl. 7 ods. 1 písm. a) dohovoru o občianstve, ktoré uznáva ako dôvod straty štátneho občianstva dobrovoľné nadobudnutie cudzieho štátneho občianstva. Preto takéto dobrovoľné nadobudnutie štátneho občianstva nemožno považovať za odňatie proti vôli dotknutého štátneho občana v zmysle čl. 5 ods. 2.

Takáto argumentačná línia je vo vzťahu k čl. 5 ods. 2 ústavy pochybná najmä preto, že toto ustanovenie v principiálne rovnakom znení bolo obsiahnuté už v ústavnom zákone č. 23/1991 Zb., odkiaľ bolo prevzaté aj do slovenskej ústavy. Dohovor o občianstve bol však v aktuálnom znení dojednaný v roku 1997, teda viac než šesť rokov po tom, ako bola do slovenského právneho poriadku zavedená formulácia použitá v čl. 5 ods. 2 ústavy. Už v dôsledku toho nie je možné vykladať toto ustanovenie, pojmy v ňom použité či jeho účel cez prizmu úpravy dohovoru o občianstve, pretože nemožno vôbec identifikovať, že by ústavodarca pri jeho schvaľovaní chcel z akéhokoľvek dôvodu zosúladiť slovenskú ústavnú úpravu s úpravou v medzinárodnom dohovore, ktorý v danom čase nebol ešte ani v štádiu príprav. Z vysvetľujúcej správy k dohovoru o občianstve vyplýva, že ešte len v decembri 1992 bol Rade Európy predložený návrh na vypracovanie tzv. štúdie realizovateľnosti (*feasibility study*) nového komplexného dohovoru o občianstve.

Navyše, samotná formulácia úvodnej vety čl. 7 dohovoru o občianstve podľa názoru ústavného súdu spochybňuje vyvodzovanie akýchkoľvek záverov z tohto ustanovenia na interpretáciu čl. 5 ods. 2 ústavy. Z prvej vety je totiž zrejmé, že v ďalších písmenách čl. 7 sú ustanovené dôvody, ktoré zmluvný štát môže určiť ako dôvod straty občianstva *ex lege* alebo na základe ktorých môže začať príslušné konania o odňatie občianstva. Z uvedeného ustanovenia nevyplýva, že by sa z hľadiska dohovoru o občianstve v týchto prípadoch malo predpokladať, že takéto strata alebo odňatie sú v zhode s vôľou dotknutého občana. Práve naopak, dohovor o občianstve takúto úpravu neustanovuje ani ju zjavne ustanoviť nepotrebuje, pretože to preň nie je podstatné. Naopak, výslovný odkaz na vlastný prejav vôle pri strate štátneho občianstva („na základe vlastnej iniciatívy jednotlivca“) je obsiahnutý v čl. 8 dohovoru o občianstve, podľa ktorého zmluvný štát umožní zrieknutie sa štátneho občianstva. Z citovaných ustanovení je preto podľa ústavného súdu zrejmé, že hoci dohovor o občianstve v čl. 7 ods. 1 písm. a) umožňuje štátu ustanoviť, že dobrovoľné nadobudnutie cudzieho štátneho občianstva má za následok stratu alebo možnosť odňatia

doterajšieho štátneho občianstva, nemožno z toho vyvodiť nič pre interpretáciu čl. 5 ods. 2 ústavy. Najmä z toho nemožno vyvodiť, že by dohovor o občianstve v týchto prípadoch predpokladal, že takáto strata alebo odňatie štátneho občianstva je v súlade s vôľou dotknutého občana, resp. sa nedeje proti jeho vôli.

Len na okraj treba dodať, že aj z vysvetľujúcej správy k dohovoru o občianstve vyplýva, že čl. 7 ods. 1 nebráni zmluvným štátom vo svojom právnom poriadku ustanoviť, že aj v týchto prípadoch zostáva pôvodné štátne občianstvo zachované. Preto je logické, že čl. 7 ods. 1 dohovoru o občianstve nebráni ani takému výkladu čl. 5 ods. 2 ústavy, ktorý by neumožňoval stratu alebo odňatie štátneho občianstva Slovenskej republiky ani v prípade dobrovoľného nadobudnutia cudzieho štátneho občianstva. Taký výklad by z už uvedeného dôvodu nijako neporušoval medzinárodné záväzky Slovenskej republiky.

Obsahom čl. 5 ods. 1 ústavy je len príkaz, aby sa úprava nadobúdania a straty štátneho občianstva vykonala formou zákona. Táto podmienka je v prerokovanej veci celkom zjavne splnená a ani navrhovatelia neuvádzajú, z čoho by bolo možné vyvodiť nesúlad napadnutej právnej úpravy s týmto ústavným ustanovením. Pokiaľ navrhovatelia tento nesúlad videli v súvislosti s procesom vzniku (schválenie) novely zákona o štátnom občianstve, odkazuje ústavný súd na uvedené odôvodnenie tohto nálezu.

Ustanovenie čl. 5 ods. 2 ústavy doslovne znie: „Nikomú nemožno odňať štátne občianstvo Slovenskej republiky proti jeho vôli.“ Posúdenie súladu napadnutých ustanovení zákona o štátnom občianstve si tak vyžaduje výkladom ustáliť význam slovného spojenia „odňať... proti jeho vôli“, a to najmä v súvislosti s úpravou čl. 5 ods. 1 ústavy, ktorý umožňuje (a ukladá) národnej rade zákonom upraviť „stratu“ štátneho občianstva.

Vo vyjadreniach účastníkov k tejto kľúčovej otázke možno identifikovať niekoľko rozporov, ktoré svedčia o náročnosti výkladu uvedených ustanovení. Národná rada, vláda a osobitne generálny prokurátor Slovenskej republiky v podstate upriamujú pozornosť na dva aspekty: Strata štátneho občianstva podľa § 9 ods. 1 písm. b) a ods. 16 zákona o štátnom občianstve nastáva priamo zo zákona, nie na základe individuálneho právneho aktu. K strate dochádza na základe výslovného prejavu vôle nadobudnúť cudzie občianstvo, preto nejde o odňatie proti vôli dotknutej osoby. Národná rada a vláda navyše dodávajú, že

účelom čl. 5 ods. 2 ústavy je brániť odnímaniu občianstva ako sankcii. Naopak, skupina poslancov v návrhu a na verejnom pojednávaní v podstate tvrdí, že čl. 5 ods. 2 ústavy bráni zavedeniu fikcie existujúcej vôle stratiť štátne občianstvo Slovenskej republiky v prípade dobrovoľného nadobudnutia cudzieho štátneho občianstva a že zvolená úprava, keď k takejto fikcii dochádza, je legislatívny trik na obídenie zákazu odňatia.

Argumentácia účastníkov však nedostatočne rozlišuje dve otázky, ktoré vyplývajú zo vzťahu odsekov 1 a 2 v článku 5 ústavy. Článok 5 ods. 2 ústavy hovorí o neprípustnosti „odňatia proti vôli“. Článok 5 ods. 1 ústavy však odkazuje na zákonnú úpravu „straty“. Ak by ústavný súd sledoval konzekventne argumentačnú líniu, na ktorej stoja účastníci, musel by rešpektovať rozdiel medzi „odňatím“, ktoré by si malo vyžadovať verejnomocenský prejav vôle (individuálny právny akt), a „stratou“, ktorá by si niečo také vyžadovať nemala. Potom by však úprava, ktorá viaže na určité skutkové podstaty (predpoklady) stratu občianstva *ex lege*, musela byť vyňatá z čl. 5 ods. 2 ústavy, takže by vôbec neprichádzalo do úvahy skúmať, či taká strata je alebo nie je v súlade s vôľou dotknutého občana. A naopak, ak by sa malo vychádzať z toho, že je prípustná „fikcia vôle“, teda zákonná úprava, podľa ktorej určitá prejavená vôľa sa zároveň považuje aj za vôľu stratiť slovenské štátne občianstvo, potom by bolo irelevantné, či k strate dochádza *ex lege* alebo odňatím. Článok 5 ods. 2 ústavy totiž zakazuje iba odňatie proti vôli, nezakazuje však odňatie občianstva v súlade s vôľou. Prípustným fingovaním existujúcej vôle stratiť občianstvo by tak takéto odňatie (hoc aj individuálnym správnym aktom) nebolo vykonané proti vôli občana, a muselo by preto byť v súlade s čl. 5 ods. 2 ústavy.

Skutočný význam ustanovenia čl. 5 ods. 2 ústavy je potrebné ustáliť kombináciou všetkých výkladových metód, no osobitne s prihliadnutím na historicko-teleologické súvislosti jeho vzniku.

Samotná formulácia čl. 5 ods. 2 ústavy zreteľne pripomína formuláciu čl. 15 ods. 2 Všeobecnej deklarácie ľudských práv, podľa ktorej nikto nesmie byť svojvoľne pozbavený svojej štátnej príslušnosti. Kým citované znenie kladie dôraz na slovo „svojvoľne“ (angl. *arbitrarily*, fr. *arbitrairement*, rus. *произвольно*, špan. *arbitrariamente*), čl. 5 ods. 2 ústavy

takýto pojem neobsahuje. Zároveň je zrejmé, že cieľom tejto deklarácie je okrem iného brániť tomu, aby sa z občanov štátu stávali apoliti, teda ľudia bez štátnej príslušnosti a bez práva na diplomatickú ochranu akéhokoľvek štátu. Ustanovenie čl. 5 ods. 2 ústavy však výslovne zakazuje zbaviť osobu proti jej vôli štátneho občianstva Slovenskej republiky. Citované ustanovenie tak nemožno chápať len ako vyjadrenie všeobecného princípu nepostupovať pri odnímaní štátnej príslušnosti svojvoľne, ako je to v čl. 15 ods. 2 Všeobecnej deklarácie ľudských práv.

Formulácia čl. 5 ods. 2 ústavy bola do česko-slovenského právneho poriadku vnesená § 3 ústavného zákona č. 23/1991 Zb. V pôvodných návrhoch národných rád bolo toto ustanovenie zaradené medzi záverečné ustanovenia za článkom, ktorý dnes zodpovedá čl. 52 ústavy. V návrhu Slovenskej národnej rady (Federálne zhromaždenie, VI. volebné obdobie, tlač 330) bola použitá formulácia „Nikomú nemôže byť bez jeho vôle odňaté štátne občianstvo“, pričom v dôvodovej správe sa toto ustanovenie nijako zvláštne neodôvodňovalo. Zhodné ustanovenie bolo obsiahnuté aj v pôvodnom návrhu Českej národnej rady (tlač 331), ktoré taktiež nebolo nijako špeciálne odôvodnené. Až v spoločnej správe ústavnoprávnych výborov oboch snemovní (tlač 392) bol text príslušného odseku pozmenený na „Nikoho nemožno proti jeho vôli zbaviť štátneho občianstva“. Ani z tejto správy však nemožno ustáliť dôvody, ktoré k tejto zmene viedli. V takejto podobe potom túto úpravu prevzala slovenská ústava do čl. 5 ods. 2, pričom došlo k zmene „zbaviť“ na „odňať“ a k doplneniu „Slovenskej republiky“, čo bolo v súlade s celkovým trendom koncipovania ústavy ako republikovej ústavy (pozri aj striktné pričleňovanie označenia „Slovenskej republiky“ ku každému štátnemu orgánu, čo je nadbytočné v prípade orgánov unitárneho samostatného štátu). Dôvodová správa sa inak tomuto ustanoveniu vôbec nevenuje.

Zaujímavé je komparatívne porovnanie s inými ústavami Európy. Na prvom mieste možno spomenúť Ústavu Českej republiky, ktorá vychádza zo zhodných ústavných tradícií a ktorá v čl. 12 ods. 2 prevzala formuláciu § 3 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., podľa ktorej nikoho nemožno zbaviť štátneho občianstva proti jeho vôli. Článok 16 ods. 1 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko ustanovuje, že nemeckú štátnu príslušnosť nemožno odňať (nem. *entzogen*), k strate môže dôjsť len na základe zákona a len vtedy, ak tým dotknutá osoba nebude bez štátnej príslušnosti. Naopak, čl. 34 ods. 2

Ústavy Poľskej republiky ustanovuje, že nikto nemôže stratiť poľské štátne občianstvo, ledaže sa ho zriekne sám. Článok 11 ods. 2 Ústavy Španielska zasa obsahuje podobnú formuláciu ako čl. 5 ods. 2 slovenskej ústavy, keď ustanovuje, že rodom Španiel (špan. *español de origen*) nemôže byť zbavený svojho občianstva. Už z uvedeného možno súdiť, že slovenská ústava sa nachádza v určitej nejasnej zóne, keďže z nej nie je ani úplne jasná požiadavka na výslovné vzdanie sa občianstva (ako v poľskej ústave), no ani výslovná možnosť ustanoviť stratu občianstva proti vôli príslušného občana (ako napríklad v Základnom zákone Spolkovej republiky Nemecko).

Formuláciu čl. 12 ods. 2 českej ústavy doktrína odôvodňuje tým, že „je zejména reakcí na případy odnímaní státního občianství odpůrcům socialistického režimu v době před listopadem 1989. Na ústavní úrovni se výslovně zakazuje příslušným orgánům státu zbavit státního občana proti jeho vůli... nejen individuálně, ale ani obecně, právním předpisem...“ (Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. cit. dielo). Tento záver vychádza z nálezů Ústavného soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 5/95, v ktorom tento zamietol návrh na zrušenie ustanovenia českého zákona o nadobúdaní a strate štátneho občianstva, ktoré bolo podobné § 9 ods. 1 písm. b) a ods. 16 slovenského zákona o štátnom občianstve. Ústavný súd Českej republiky pritom k čl. 12 ods. 2 českej ústavy (obdoba čl. 5 ods. 2 našej ústavy) uviedol: „Pokud by byla stěžovatelova interpretace článku 12 odst. 2 Ústavy – v porovnání s § 17 citovaného zákona – správná, znamenalo by to ve svých důsledcích, že Ústava zakazuje zákonodárci, aby (byť pro futuro) vyloučil existenci dvojího či vícenásobného státního občianství. Takový zákaz by ovšem byl zcela absurdní, neboť by omezoval právo suverénního státu čelit bipoilitismu a byl by v rozporu – jak je uvedeno na jiném místě tohoto nálezů - s platnými i s připravovanými mezinárodními smlouvami v současné demokratické Evropě (išlo o pripravovaný dohovor o občianstve, pozn.). ...“

Je tedy zřejmé, že i z hlediska gramatické interpretace porovnávaných textů míří ochrana zakotvená v článku 12 odstavci 2 Ústavy na takové případy, kdy dochází k zbavení (odnětí) státního občianství mocenským zásahem třetí osoby (státu). Takovým případem tedy není pozbytí státního občianství, které je upraveno v ustanoveních §§ 13 až 17 zákona č. 40/1993 Sb.“

Nemecký Spolkový ústavný súd sa zaoberal výkladom čl. 16 ods. 1 Základného zákona v už citovanom rozsudku sp. zn. 2 BvR 669/04 z 24. mája 2006. V ňom uviedol, že

formulácia čl. 16 ods. 1 Základného zákona je podľa dochovaných parlamentných materiálov reakciou na prax národnosocialistického a „východoeurópskych“ režimov. Národnosocialistický režim v Nemeckej ríši už v roku 1933 vydal zákon, ktorým umožnil odvolanie udelenia nemeckého občianstva neželaným občanom a oduznanie občianstva tým, ktorí sa dlhodobo zdržiavali v zahraničí, ak vierolomným konaním poškodzovali nemecké záujmy. Ríšsky zákon o občianstve (nem. *Reichsbürgergesetz*) z 1935 rozdelil občanov na dve skupiny – štátnych príslušníkov a (na rasových a vernostných kritériách budovanú skupinu) ríšskych občanov a len títo mali plné politické práva. Tzv. Jedenáste nariadenie k tomuto zákonu z roku 1941 potom odnímaloby občianstvo tým, ktorí mali trvalý pobyt v zahraničí, a to bez ohľadu na to, či sa vysťahovali dobrovoľne alebo boli vysídlení (napr. do koncentračných táborov). Pod praxou východoeurópskych režimov mali poslanci Parlamentnej rady v roku 1949 namysli okrem iného Benešove dekréty a podobné opatrenia napríklad v Poľsku, ktorých dôsledkom bolo zbavenie štátneho občianstva celých (nemeckých) národných skupín. Z týchto úvah, ktoré boli základom formulácie čl. 16 ods. 1 Základného zákona, Spolkový ústavný súd Nemecka vyvodil tento rozdiel medzi „odňatím“ (*Entzug*) a „stratou“ (*Verlust*): «Výklad pojmu „odňatie“ môže preto vychádzať len zo všeobecného a nesporného účelu zákazu odňatia. Pri historických praktikách, voči ktorým sa zákaz odňatia nemeckého občianstva vymedzuje, išlo o narúšanie štátuobčianskeho postavenia rozštiepením na vzťah príslušnosti lepšej a horšej kvality a o odnímanie štátnej príslušnosti podľa rozličných kritérií „hodností“. Odňatia a obmedzenia... sa podobali v tom, že zbavovali štátne občianstvo jeho významu ako spoľahlivého základu rovnocennej príslušnosti, a tým sa zmenili na prostriedok vylúčenia namiesto integrácie. Odňatie občianstva je preto každé spôsobenie jeho straty, ktoré negatívne ovplyvňuje (pre jednotlivca i spoločnosť rovnako dôležitú) funkciu štátneho občianstva ako spoľahlivého základu rovnocennej príslušnosti.»

Podľa názoru ústavného súdu sú práve citované úvahy Spolkového ústavného súdu Nemecka podstatné pri výklade čl. 5 ods. 2 ústavy. Pre jeho výklad je totiž podstatné pochopiť prax komunistického režimu pri odnímaní štátneho občianstva v rokoch 1949 až 1989, proti ktorej sa chcel nový porevolučný režim budujúci demokratický a právny štát vymedziť.

V roku 1948 platila v slovenskej časti Československej republiky recipovaná právna úprava nadobúdania a straty štátneho občianstva, a to zákonný článok L/1879 zmenený a doplnený predpismi z prvej republiky. V roku 1949 bol prijatý nový zákon č. 194/1949 Zb. o nadobúdaní a strácaní československého štátneho občianstva (ďalej len „zákon č. 194/1949 Zb.“), ktorý upravoval tri spôsoby straty občianstva: sobášom (§ 5), prepustením zo štátneho zväzku (§ 6) a odňatím (§ 7). Posledne citované ustanovenie umožňovalo ministerstvu vnútra odňať štátne občianstvo osobe, ktorá „sa zdržuje v cudzine a a) vyvíjala alebo vyvíja akýmkoľvek spôsobom činnosť štátu nepriateľskú alebo takú, ktorá môže porušiť záujem štátu, alebo b) nezákonne opustila územie Československej republiky, alebo c) nevráti sa do vlasti do určenej lehoty, najmenej do 30 dní (zo zámoria do 90 dní), odo dňa doručenia výzvy ministerstva vnútra na návrat.“ Rovnako mohlo ministerstvo vnútra odňať štátne občianstvo tiež osobe, ktorá mala ešte inú štátnu príslušnosť, teda dvojité štátne občianstvo.

Uvedený spôsob však nebol jediným spôsobom straty štátneho občianstva. Ustanovenie § 18 ods. 2 písm. a) zákona č. 86/1950 Zb. Trestný zákon poznalo ako vedľajší trest straty štátneho občianstva, ktorý bolo možné podľa § 42 ods. 1 uvedeného zákona vysloviť tam, kde to zákon výslovne pripúšťal (trestné činy velezrady, vyzvedačstva, opustenia republiky a niektoré ďalšie). Uloženie tohto trestu prinášalo so sebou automaticky stratu čestných práv občianskych, vylúčenie z vojska a prepadnutie majetku. Tieto ustanovenia však boli zo zákona vypustené už zákonom č. 63/1956 Zb., ktorým sa mení a doplňuje trestný zákon č. 86/1950 Zb.

V roku 1968 došlo v nadväznosti na federalizáciu Česko-Slovenska k vydaniu (federálneho) zákona č. 165/1968 Zb. o zásadách nadobúdania a straty štátneho občianstva, na ktorý nadväzovali zákony oboch národných rád. Na rozdiel od Českej republiky, kde zákonom č. 39/1969 Zb. došlo k úprave jediného spôsobu straty štátneho občianstva Českej republiky prepustením zo štátneho zväzku, zákon Slovenskej národnej rady č. 206/1968 Zb. v § 15 ponechal v platnosti aj možnosť odňatia štátneho občianstva na základe ustanovenia § 7 zákona č. 194/1949 Zb., ktoré bolo v Slovenskej (socialistickej) republike ponechané v platnosti. Táto úprava potom pretrvala až do roku 1989, kedy dochádzalo k postupnej reštitúcii štátneho občianstva tým, ktoré bolo v predchádzajúcich rokoch odňaté.

Na základe uvedeného možno podľa ústavného súdu uzavrieť, že dôvod a účel ustanovenia čl. 5 ods. 2 ústavy a jeho predchodcov je odlišný od dôvodu a účelu, na ktorý reagoval napríklad nemecký ústavodarca ustanovením čl. 16 ods. 2 Základného zákona. Prax komunistického režimu bola totiž odlišná než prax režimu národnosocialistického. Komunistický režim totiž na základe citovaných ustanovení zákona č. 194/1949 Zb. odnímal štátne občianstvo individuálnymi právnymi aktmi (rozhodnutiami ministerstva vnútra), ale práve v reakcii na skutky, ktoré možno považovať za skutky vôľové: trestnú činnosť, opustenie republiky, porušenie záväzku vernosti voči republike a podobne. Ak by ústavný súd akceptoval argumenty národnej rady a vlády, podľa ktorých by ustanovenie čl. 5 ods. 2 ústavy nemohlo brániť úprave, ktorá viaže stratu štátneho občianstva *ex lege* na skutky, s ktorými zákon takýto následok spojil a dotknutá osoba takýto následok môže predvídať pri rozhodnutí o tom, či takýto skutok vykoná alebo nie, znamenalo by to, že ustanovenie čl. 5 ods. 2 ústavy by vôbec nebolo spôsobilé brániť spomenutým zákonným praktikám komunistického režimu, hoci jeho účelom je práve im brániť. Nemožno z tohto hľadiska akceptovať zúženú argumentáciu národnej rady a vlády, že cieľom čl. 5 ods. 2 ústavy je brániť odňatiu občianstva ako sankcii. Takéto obmedzenie totiž z jeho textu nielenže nevyplýva, pričom ani národná rada, ani vláda neuvádzajú žiadne argumenty na podporu svojho postupu, ale ako vyplýva z podaného prehľadu právnej úpravy odňatia občianstva pred rokom 1989, v skutočnosti by väčšinu z vtedy aplikovaných praktík nijako nepostihovala.

Na základe uvedenej argumentácie treba podľa ústavného súdu ustanovenie čl. 5 ods. 2 ústavy vykladať tak, že zakazuje nielen odňatie štátneho občianstva proti vôli dotknutej osoby individuálnym právnym aktom, ale aj takým ustanoveniam zákona, ktoré viažu stratu štátneho občianstva ako právny následok určitých právnych skutočností, pokiaľ sa takáto strata deje „proti vôli“ dotknutej osoby.

Poslednou otázkou, ktorou je tak potrebné sa zaoberať, je práve výklad pojmu „proti vôli“.

Ako už ústavný súd uviedol, formulácia čl. 5 ods. 2 ústavy je odlišná od formulácie tak pôvodných návrhov národných rád, na základe ktorých sa podobné ustanovenie malo zakotviť do ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ale aj od formulácie niektorých iných ústav. Navyše, čl. 5 ods. 1 ústavy oprávňuje zákonodarcu na úpravu straty štátneho občianstva, nielen prepustenia zo štátneho zväzku (vzdania sa občianstva). Už z toho možno súdiť, že ústavodarca nevyučoval, že k strate štátneho občianstva môže dôjsť aj inak ako na základe výslovného vzdania sa, resp. žiadosti o prepustenie zo štátneho zväzku. Formuláciu „nemožno odňať proti vôli“ preto nemožno vykladať tak, že štátne občianstvo možno odňať len na základe výslovného prejavu vôle, ale že ho možno odňať aj vtedy, ak dotknutá osoba neprejaví jednoznačnú opačnú vôľu, teda vôľu zachovať si štátne občianstvo Slovenskej republiky. Inak povedané, úprava čl. 5 ods. 2 ústavy nevyučuje takú zákonnú úpravu, ktorá v určitých prípadoch bude vôľu dotknutej osoby prísť o svoje štátne občianstvo prezumpovať. Z ústavnoprávneho hľadiska je však podstatným, že medzi takouto prezumpciou a obsahom prejavenej vôle musí existovať rozumné (racionálne) prepojenie, teda že danému prejavu možno racionálne a bez rozumných pochybností skutočne atribuovať vôľu prísť o štátne občianstvo Slovenskej republiky. Ide tak v konečnom dôsledku o verejnoprávnu obdobu všeobecných súkromnoprávných zásad posudzovania pomeru obsahu vôle a jej prejavu, ako sú upravené napríklad v § 35 ods. 1 Občianskeho zákonníka. Rozdielom bude len to, že v súkromnom práve sa situácia skúma kombinovane z pohľadu prejavujúceho aj adresáta prejavu vôle (teória dôvery), kým v oblasti verejného práva ide v podstate o skúmanie racionality právnej normy, ktorá ustanovuje prezumpciu, prípadne fikciu vôle.

Ústavný súd už uviedol a odôvodnil, že právo na neodňatie štátneho občianstva podľa čl. 5 ods. 2 ústavy treba považovať za právo obdobné základnému právu a slobode, a pri úvahách o jeho obmedzovaní tak možno uplatňovať všeobecné ustanovenia čl. 12 a čl. 13 ústavy. Pri posudzovaní otázky, či určitému konaniu (skutku) ako prejavu možno rozumne atribuovať vôľu skončiť štátne občianstvo, možno vychádzať z určitej modifikácie testu proporcionality, ktorý by skúmal: (1) či dané konanie (daný skutok) ohrozuje verejný záujem Slovenskej republiky, resp. či je vo verejnom záujme zakázaný či obmedzený, (2) či je zbavenie štátneho občianstva vhodná reakcia na ochranu daného verejného záujmu a (3) či viazanie zákonnej prezumpcie vôle stratiť štátne občianstvo je proporcionálne k danému

skutku v užšom slova zmysle, teda či daná právna úprava, čo sa týka neodvratnosti tohto právneho následku a procedurálnych možností (najmä vyjadrenia či preukázania opačnej vôle), je primeraná danému verejnému záujmu, ktorý sa tým má chrániť.

Podľa názoru ústavného súdu napadnutá právna úprava § 9 ods. 1 písm. b) a § 9 ods. 16 zákona o štátnom občianstve takto formulovaným požiadavkám ústavnosti nevyhovuje.

Národná rada i vláda uvádzajú, že napadnutá úprava sleduje legitímny záujem na obmedzovaní dvojitého občianstva, ktoré so sebou prináša negatíva najmä pre dotknutú osobu. Národná rada i vláda tak v podstate neidentifikujú verejný záujem, ale tvrdia, že takéto následky si vyžaduje individuálny záujem práve tých osôb, ktoré budú stratou štátneho občianstva Slovenskej republiky v dôsledku nadobudnutia štátneho občianstva cudzieho štátu dotknuté. Podľa názoru ústavného súdu však v takom prípade musí byť v prvom rade na dotknutých osobách, aby sa dobrovoľne rozhodli, či chcú znášať riziká spojené s dvojakým štátnym občianstvom, na ktoré upozorňovali národná rada i vláda, alebo či sa rozhodnú ich neznášať tou formou, že buď sa vzdajú slovenského štátneho občianstva, alebo nenadobudnú cudzie.

Ďalej ústavný súd považuje za potrebné pripomenúť, že ak by úprava § 9 ods. 1 písm. b) a ods. 16 zákona o štátnom občianstve mala sledovať verejný záujem, ktorým je bránenie vzniku bipolitizmu, tak taký verejný záujem v našom právnom poriadku vyjadrený nie je. Ústavný súd je síce vo svojej judikatúre zdržanlivý vo vzťahu k širokej miere politickej a právnej úvahy, ktorou disponuje národná rada i vláda pri identifikácii verejného záujmu, a v zásade odmieta tento verejný záujem obsahovo preskúmať. Na druhej strane však ústavný súd musí preskúmať, či tvrdený verejný záujem je národnou radou i vládou skutočne sledovaný úprimne, teda konzekventne, systematicky a pravidelne. Ak sa ukáže, že takúto konzekventnosť, systematickosť či pravidelnosť v právnom poriadku nemožno zistiť, môže to naznačovať, že tvrdený verejný záujem nie je pravým dôvodom existencie spornej právnej normy. Z ustanovenia § 7 zákona o štátnom občianstve totiž nevyplýva, že by štátne občianstvo Slovenskej republiky bolo možné udeliť iba za podmienky, že žiadateľ

stratil cudzie štátne občianstvo alebo aspoň preukázal kroky k jeho strate. Taká skutočnosť navyše nie je žiadateľovi ani len na prospech, ako tomu bolo podľa § 7 ods. 2 zákona o štátnom občianstve v znení účinnom do 31. augusta 2005. Národná rada ani vláda navyše nepreukázali, že by boli citované ustanovenia takto v praxi systematicky uplatňované. Ústavný súd tak nie je presvedčený o tom, že bránenie vzniku bipoilitizmu je národnou radou a vládou skutočne tak konzekventne, systematicky a pravidelne uplatňované, aby ho bolo možné považovať za skutočne identifikovaný verejný záujem, ktorý by opodstatnil napadnutú právnu úpravu.

Ústavný súd ďalej vyslovuje aj pochybnosti, či nie je naviazanie straty štátneho občianstva na nadobudnutie cudzieho štátneho občianstva v skutočnosti zvýhodňujúce dotknuté osoby oproti iným dôvodom straty štátneho občianstva. Z ustanovenia § 9 ods. 3 zákona o štátnom občianstve totiž vyplýva, že v určitých prípadoch Slovenská republika považuje iné verejné záujmy, najmä záujem na dokončení trestného stíhania alebo na výbere daní a iných verejných dávok, za natoľko významné, že neumožňujú štátnemu občanovi byť prepustený zo štátneho zväzku. Avšak osoba, ktorá nadobudne cudzie štátne občianstvo prejavom vôle, stráca štátne občianstvo Slovenskej republiky automaticky, čím sa automaticky vyvážuje aj z obmedzení upravených v § 9 ods. 3 zákona o štátnom občianstve. Pritom v § 9 ods. 2 zákona o štátnom občianstve sa predpokladá, že jednou z podmienkou uvoľnenia zo štátneho zväzku Slovenskej republiky je nadobudnutie cudzieho štátneho občianstva. Ak však k jeho nadobudnutiu došlo na základe prejavu vôle dotknutej osoby, logicky stráca prepustenie zo štátneho zväzku opodstatnenie, keďže v dôsledku § 9 ods. 1 písm. b) a ods. 16 zákona o štátnom občianstve stráca dotknutá osoba štátne občianstvo automaticky a niet tu viac štátneho zväzku, z ktorého by mala byť prepustená. Ak národná rada na jednej strane bráni účinkom výslovného prejavu vôle stratiť štátne občianstvo v určitých prípadoch, keď existujú iné verejné záujmy opodstatňujúce nútenie určitej osoby k zotrvaní v štátnom zväzku Slovenskej republiky, potom nie je racionálne odôvodniteľné, že v inom prípade za existencie rovnakých dôvodov verejného záujmu naopak cielene spája s iným skutkom prezumpciu (ba dokonca fikciu) takejto vôle a priznáva jej plné účinky, hoci ak by bola výslovne prejavovaná, potom by takéto účinky nemala.

V neposlednom rade je podľa názoru ústavného súdu napadnutá právna úprava aj neproporcionálna v užšom slova zmysle, ak viaže stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky automaticky na nadobudnutie cudzieho štátneho občianstva bez toho, aby dotknutým osobám poskytla možnosť preukázať prípadné také dôvody tohto rozhodnutia, z ktorých bude zrejmé, že nadobudnutie cudzieho štátneho občianstva na základe prejavu vlastnej vôle nie je súčasne aj prejavom vôle zriecť sa štátneho občianstva Slovenskej republiky. V tejto súvislosti možno upozorniť napríklad na to, že hodnostári Katolíckej cirkvi, ktorí sú pri výkone duchovnej činnosti tejto cirkvi vymenovaní do určitých funkcií v Rímskej kúrii (resp. po 1. marci 2011 sú na tento účel pridelený do Vatikánskeho mestského štátu), nadobúdajú aj štátne občianstvo Vatikánskeho mestského štátu. Keďže k ich vymenovaniu spravidla dochádza na základe ich slobodného prejavu vôle, dochádzalo by zrejme aj v tomto prípade k strate štátneho občianstva Slovenskej republiky podľa § 9 ods. 1 písm. b) a ods. 16 zákona o štátnom občianstve. Takáto úprava je však napríklad nešetná k základnému právu na slobodu viery, ktoré zahŕňa nielen právo cirkví svoje orgány samostatne ustanovovať, ale aj právo každého prejavovať svoje náboženské zmýšľanie príslušnosťou k cirkvi a výkonom určitých funkcií k nej.

Napadnutá právna úprava pre takéto prípady neposkytuje žiadne možnosti získania výnimky či povolenia na získanie cudzieho štátneho občianstva, ktoré by vylučovali automatickú stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky (príkladom takejto úpravy môže byť napr. § 25 ods. 2 nemeckého zákona o štátnom občianstve). V dôsledku toho je takáto úprava neprimerane prísna, a to aj za predpokladu, že by ju inak bolo možné považovať za vo verejnom záujme.

Vzhľadom na uvedené dôvody dospel ústavný súd k záveru, že ustanovenie § 9 ods. 1 písm. b) a § 9 ods. 16 zákona o štátnom občianstve nie sú v súlade s čl. 5 ods. 2 ústavy (bod 1 výroku).

### **C. Nemožnosť zistenia cudzieho občianstva (súlada s čl. 1 ods. 1 ústavy)**

Navrhovatelia ďalej namietajú nejasnosť, neurčitosť a nevykonateľnosť novely zákona o štátnom občianstve v podstate z dôvodu, že štátne orgány Slovenskej republiky sa

nedožvedia o nadobudnutí cudzieho štátneho občianstva inak. V tom vidia porušenie požiadavky právnej istoty ako súčasti právneho štátu. Národná rada ani predseda najvyššieho súdu na túto námietku výslovne nereagovali, kým vláda tvrdenie navrhovateľov odmietla. Generálny prokurátor Slovenskej republiky – napriek svojmu výslednému stanovisku nevyhovieť návrhu navrhovateľov – vyslovil čiastočné pochybnosti o súlade uvedených ustanovení s čl. 2 ods. 2 ústavy.

Ústavný súd už vo svojej judikatúre k čl. 1 ods. 1 prvej vete ústavy vyslovil, že obsahom pojmu právneho štátu je aj požiadavka právnej istoty..., z ktorej vyplývajú aj určité požiadavky na tvorbu (formuláciu) právnych noriem. Ak zákonodarca prijme právnu normu, ktorej formulácia nie je jednoznačná, nastoľuje stav právnej neistoty. Miera právnej neistoty je rozdielna. Niekedy ju možno odstrániť výkladom práva podľa všeobecného princípu výkladu a uplatňovania práva ustanoveného čl. 152 ods. 4 ústavy, inokedy právnu neistotu týkajúcu sa správania ustanoveného právnu normou nemožno odstrániť ani výkladom podľa čl. 152 ods. 4 ústavy. Ak túto právnu neistotu nemožno odstrániť ani výkladom, nie je právna norma v súlade s požiadavkou právnej istoty zakotvenou v čl. 1 ods. 1 prvej vete ústavy (porov. napr. PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 19/98, PL. ÚS 109/2011). Zároveň však ústavný súd v tejto súvislosti zdôrazňuje prioritu ústavnokonformného výkladu právnej normy. V situácii, keď právnu normu možno vysvetľovať dvoma spôsobmi, pričom jeden výklad je v súlade s ústavou a druhý výklad je s ňou v nesúlade, nejestvuje ústavný dôvod na zrušenie takej právnej normy (tiež PL. ÚS 15/98). Podľa názoru ústavného súdu napadnutá úprava požiadavkám právnej istoty vyhovuje.

Ústavný súd sa predovšetkým nemôže stotožniť s tvrdením o nevykonateľnosti napadnutej právnej úpravy, pretože sama okolnosť, že zákon o štátnom občianstve v § 9 ods. 19 ukladá tomu, kto stratil štátne občianstvo, bezodkladne oznámiť túto skutočnosť okresnému úradu v sídle kraja (§ 9 ods. 15 zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov), nemôže spôsobovať pochybnosti o vykonateľnosti napadnutej právnej úpravy. Právny poriadok totiž upravuje relatívne veľký počet skutkových podstát, na ktoré viaže verejnoprávne následky, no u ktorých sa predpokladá, že orgány verejnej moci o nich

nadobudnú vedomosť len v dôsledku aktivity toho, koho takéto následky majú postihnúť. Typickou skupinou takýchto skutkových podstát sú napríklad daňové skutkové podstaty, ktorých vznik je daňový subjekt (daňovník) povinný oznámiť či ohlásiť orgánom finančnej správy, pričom tieto orgány sú fakticky schopné uplatňovať proti nemu príslušné daňové následky (vyrubenie dane) len vtedy, ak on sám túto oznamovaciu povinnosť splní. Napadnutá právna úprava § 9 ods. 19 zákona o štátnom občianstvo sa nijako nevymyká z tohto štandardu. Navrhovatelia vo svojom návrhu zrejme vychádzajú z predpokladu, že dotknuté osoby budú uvedenú informačnú povinnosť (hromadne) porušovať. Podľa názoru ústavného súdu však na taký záver nateraz chýba akýkoľvek spoľahlivý podklad a ani ústavný súd nemá žiaden dôvod z takéhoto predpokladu vychádzať.

Zároveň je potrebné v zásade dať za pravdu stanovisku vlády, že oznámenie dotknutej osoby nemožno v žiadnom prípade považovať za jediný spôsob, akým sa okresný úrad v sídle kraja môže o strate štátneho občianstva dozvedieť. Podľa ústavného súdu je zrejmé, že o tom, že určitá osoba nadobudla štátne občianstvo cudzieho štátu, sa môžu v prvom rade dozvedieť orgány Slovenskej republiky zabezpečujúce medzinárodný styk. Príslušný cudzí štát môže napríklad požiadať slovenské orgány o vydanie (extradíciu) určitej osoby s odôvodnením, že ide o jeho štátneho občana, hoci slovenskými štátnymi orgánmi je táto osoba považovaná za štátneho občana Slovenskej republiky. Podobne sa môžu slovenské orgány o cudzom štátnom občianstve dozvedieť napríklad tak, že zistia, že určitá osoba bola v cudzom štáte zvolená alebo vymenovaná do funkcie, ktorej predpokladom je podľa práva daného cudzieho štátu existencia štátneho občianstva tohto štátu. Takto zistené skutočnosti môžu tieto štátne orgány oznámiť okresnému úradu v sídle kraja, ktorý na ich základe môže dať podnet na vyvodenie príslušných zákonných následkov (výzva na vrátenie osvedčenia o štátnom občianstve, § 9a ods. 11 zákona o štátnom občianstve). Podobne môže okresný úrad v sídle kraja dať podnet Okresnému úradu Bratislava na začatie priestupkového konania v zmysle § 67 ods. 2 zákona o priestupkoch, resp. na začatie úkonov objasňovania priestupku v zmysle § 58 ods. 2 zákona o priestupkoch, v rámci ktorého je možné uvedené skutočnosti preveriť a zistiť.

Samozrejme ústavný súd vníma obťažnosť takýchto postupov a aj ich pravdepodobnú nízku efektívnosť, keďže bez aktívnej podpory príslušného cudzieho štátu

bude spravidla ťažké prísť k jednoznačným výsledkom. Táto otázka však nerobí z napadnutej právnej úpravy úpravu nevykonateľnú, ale nanajvýš úpravu nerozumnú či málo efektívnu. Ústavný súd však vo svojej judikatúre konštantne pripomína, že jeho úlohou a ani právomocou nie je posudzovať účelnosť, rozumnosť či vecnú správnosť právnej úpravy (PL. ÚS 6/09, PL. ÚS 95/2011, PL. ÚS 13/2012), ale výlučne jej súlad s ústavou a ďalšími nadradenými právnymi predpismi. V prerokúvanej veci tak nie je priestor na vyslovenie nesúladu ustanovenia § 9 ods. 19 zákona o štátnom občianstve s čl. 1 ods. 1 ústavy z dôvodov, ktoré uvádzajú navrhovatelia.

Rovnako sa však nemožno stotožniť ani s pochybnosťami navrhovateľov a čiastočne generálneho prokurátora Slovenskej republiky týkajúcimi sa jasnosti či určitosti ustanovení § 9 ods. 19 a § 9b ods. 1 písm. d) zákona o štátnom občianstve. Formulácia ustanovenia § 9 ods. 19 zákona o štátnom občianstve je podľa ústavného súdu pomerne jednoznačná a pre adresáta uvedenej právnej normy ľahko zrozumiteľná: ak je niekto slovenským štátnym občanom a nadobudne cudzie štátne občianstvo na základe vlastného prejavu vôle, je povinný to oznámiť príslušnému slovenskému orgánu. Jediným pojmom v tomto ustanovení, ktorý si vyžaduje určitý výklad, je pojem „bezodkladne“, jeho význam však nemožno považovať za natoľko neurčitý, aby obsah celej normy odporoval požiadavkám právnej istoty. Podľa ústavného súdu je pri teleologickom výklade uvedeného ustanovenia nepochybné, že oznámenie musí identifikovať osobu, ktorá ho robí, teda ktorá cudzie štátne občianstvo nadobudla, keďže jedine tak je naplnený zmysel tejto povinnosti. Podrobné rozvádzanie ďalších náležitostí tohto oznámenia či listín, ktoré by mali byť jeho prílohou, podľa ústavného súdu nevyplýva ani z požiadaviek čl. 1 ods. 1, ani z požiadaviek čl. 2 ods. 2 ústavy, a nemôže preto ani založiť nesúlad ustanovenia § 9 ods. 19 zákona o štátnom občianstve s čl. 1 ods. 1, ale ani s čl. 2 ods. 2 ústavy. Podobne jednoznačná a väčšie pochybnosti nevzbudzujúca je aj formulácia skutkovej podstaty priestupku obsiahnutá v § 9b ods. 1 písm. d) zákona o štátnom občianstve. V dôsledku toho ani o nej nemožno uzavrieť, že by odporovala princípu právnej istoty zakotvenému v čl. 1 ods. 1 ústavy.

Z týchto dôvodov ústavný súd nevyhovel návrhu skupiny poslancov ani v tej časti, v ktorej žiadali vysloviť nesúlady § 9 ods. 19 a § 9b ods. 1 písm. d) a ods. 2 zákona o štátnom občianstve s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy (bod 2 výroku).

#### **D. Nesúlady s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 2 až 4 ústavy**

Nemožno sa stotožniť s tvrdením navrhovateľov, že napadnutá úprava je v nesúlade s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 ústavy tým, že v dôsledku svojej nevykonateľnosti vytvára tri nerovnaké skupiny obyvateľov: tí, ktorí nadobudli cudzie občianstvo pred účinnosťou novely zákona o štátnom občianstve, a majú tak legálne dvojité štátne občianstvo, tí, ktorí ho nadobudli neskôr, no jeho nadobudnutie neohlásili, takže vystupujú ako štátni občania de facto, a tí, ktorí ho nadobudli a nadobudnutie riadne ohlásili.

Rozdiel medzi prvou navrhovateľmi identifikovanou skupinou a druhými dvoma skupinami je predovšetkým dôsledkom rozdielného okamihu nadobudnutia cudzieho štátneho občianstva. Znamená to, že právna situácia oboch týchto skupín je dôsledkom rozdielných právnych noriem, resp. rozdielných právnych úprav. V dôsledku toho nemožno hovoriť o ústavne relevantnom zvýhodnení či znevýhodnení prvej skupiny voči druhým dvom, keďže o taký prípad môže ísť len v prípade posudzovania účinkov tej istej normy alebo viacerých súčasne pôsobiacich noriem voči rôznym skupinám adresátov.

Rozdiel medzi druhou a treťou skupinou podľa názoru ústavného súdu nemožno považovať za založený na zmysluplnom kritériu, ktorým nemôže byť dodržiavanie vs. porušovanie právnych noriem. Pri posudzovaní zvýhodnenia či znevýhodnenia adresátov normy voči iným adresátom treba vychádzať z toho, že norma pôsobí a je rešpektovaná. Výhodu, ktorú niekto nadobudne nerešpektovaním normy, nemožno považovať za dôsledok normy, ale za protiprávny stav a povinnosťou orgánov verejnej moci je tento protiprávny stav zákonom ustanoveným spôsobom postihovať. Ustanovenie § 9b ods. 1 písm. d) zákona o štátnom občianstve konanie v rozpore s § 9 ods. 19 zákona o štátnom občianstve, teda neoznámenie nadobudnutia cudzieho štátneho občianstva príslušnému okresnému úradu v sídle kraja, vyhlasuje za priestupok a stíha ho sankciou. Takýto postup je z hľadiska orgánu tvorby práva (zákonodarcu) dostatočný na to, aby zabezpečil riadne uplatňovanie a vynucovanie ním vydaných noriem. Samotná skutočnosť, že časť adresátov normy

vlastným protiprávnym konaním vylučuje nastúpenie následkov normy voči sebe, nemôže mať za následok úplné vylúčenie následkov celej normy v podobe jej neaplikácie ani voči ostatným adresátom, alebo dokonca vyslovením jej nesúladu.

Pokiaľ navrhovatelia namietajú, že § 9 ods. 1 písm. b) a § 9 ods. 16 zákona o štátnom občianstve určuje medze práva na štátne občianstvo (čl. 13 ods. 2 ústavy) v rozpore s čl. 5 ods. 2 ústavy, ide tu v podstate o tvrdenie rozporu s čl. 5 ods. 2 ústavy, s ktorým sa ústavný súd už vyrovnal. To isté platí, pokiaľ navrhovatelia namietajú, že takéto obmedzenia sa nepoužívajú na ustanovený účel (čl. 13 ods. 4 ústavy), pretože skutočný cieľ zavedeného obmedzenia je iný. Námiетка navrhovateľov, že oznámením straty občianstva dochádza k sebaobvineniu oznamovateľa, celkom zreteľne prehliada, že skutková podstata priestupku [§ 9b ods. 1 písm. d) zákona o štátnom občianstve] nespočíva v nadobudnutí cudzieho štátneho občianstva, ale v neoznámení tejto skutočnosti. Jej bezodkladným oznámením tak oznamovateľ vylučuje, že by sa uvedeného priestupku mohol dopustiť.

Z týchto dôvodov ústavný súd nevyhovel návrhu skupiny poslancov ani v tej časti, v ktorej žiadali vysloviť nesúlad § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16 a 19, § 9b ods. 1 písm. d) a § 9b ods. 2 zákona o štátnom občianstve s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 2 až 4 ústavy (bod 2 výroku).

#### **E. Neexistencia efektívnych prostriedkov nápravy (nesúlad s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru)**

Navrhovatelia v tejto časti v podstate tvrdia, že ustanovenia § 9 ods. 1 písm. b) a ods. 16 zákona o štátnom občianstve upravujú stratu štátneho občianstva *ex lege* a proti takémuto postupu neposkytujú efektívne prostriedky ochrany.

Podstatou čl. 46 ods. 1 ústavy je právo každého, komu svedčí určité hmotné právo, domáhať sa ho a uplatňovať ho v konaní pred príslušným orgánom. Toto ustanovenie tak vyjadruje starý právny princíp *ubi ius, ibi remedium*. Obsahom čl. 46 ods. 1 ústavy nie je materiálna kompetenčná norma, pretože citované ustanovenie neustanovuje, v ktorých prípadoch sa treba obrátiť na súd a v ktorých na iný orgán, ani neurčuje kritériá, ktorými by sa mal spravovať zákonodarca pri delení kompetencií medzi výkonnú a súdnu moc. V tom je rozdiel tohto ustanovenia oproti čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktoré priamo určuje právo na to, aby o určitých veciach rozhodovali „tribunály“, čo vylučuje, aby tieto veci boli s konečnou platnosťou zverené do kompetencie iných orgánov. V nadväznosti na to ustanovenie čl. 46 ods. 2 ústavy vychádza z toho, že rozhodovanie o určitých otázkach bude zákonodarcom zverené do právomoci iných orgánov než súdov (orgánov verejnej správy, resp. iných právnických osôb či fyzických osôb), a to či už v dôsledku uplatňovania práv podľa čl. 46 ods. 1 ústavy alebo z vlastného podnetu týchto orgánov. Pre takýto prípad uvedené ustanovenie zaručuje právo na preskúmanie vydaného rozhodnutia súdom, ktoré môže zákonodarca vylúčiť, pokiaľ nejde o rozhodnutie týkajúce sa základných práv a slobôd.

Ani z ustanovenia čl. 46 ods. 1, ani čl. 46 ods. 2 ústavy však nemožno vyvodiť požiadavky, aby určité právne následky vždy nastávali len v dôsledku vydania individuálneho právneho aktu, teda aby všetky práva a povinnosti adresátov (verejno)právnych noriem vznikali len v dôsledku (konštitutívnych) individuálnych právnych aktov orgánov verejnej moci (súdov alebo iných). Nesúladi určitej normy s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy tak nemôže vyplývať len z toho, že táto norma viaže konkrétne právne následky priamo na splnenie určitých objektívnych predpokladov (na naplnenie znakov skutkovej podstaty) aj bez toho, aby tieto následky boli vyslovené individuálnym právnym aktom. Taktiež z čl. 46 ods. 1 ani čl. 46 ods. 2 ústavy nevyplýva požiadavka, aby každý adresát právnych noriem mal možnosť odvrátiť nastúpenie následkov právnej normy, hoci naplnil všetky predpoklady ustanovené právnou normou pre to, aby takéto následky nastali. Inak povedané, čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy nevylučuje možnosť samorealizácie práva v právnych vzťahoch bez vydávania konštitutívnych individuálnych právnych aktov.

Na základe toho ústavný súd uzatvára, že ustanovenia § 9 ods. 1 písm. b) a ods. 16 zákona o štátnom občianstve nemôžu byť v nesúlade s čl. 46 ods. 1 alebo 2 ústavy len preto, že k strate štátneho občianstva má dochádzať *ex lege* na základe naplnenia skutkovej podstaty príslušnej normy (dobrovoľné nadobudnutie cudzieho štátneho občianstva).

Nemožno však súhlasiť s navrhovateľmi ani v tom, žeby osoba, ktorá stratila štátne občianstvo podľa § 9 ods. 1 písm. b), resp. § 9 ods. 16 zákona o štátnom občianstve, nemala k dispozícii žiadne „*efektívne prostriedky nápravy*“.

Je samozrejmé, že v prípade, ak sa právna norma realizuje sama (teda právne následky v nej upravené nastávajú automaticky naplnením znakov príslušnej skutkovej podstaty a aj bez toho, aby bol vydaný individuálny právny akt), môže byť predmetom „*efektívneho prostriedku nápravy*“ len otázka, či nastali normou ustanovené predpoklady alebo či nastal normou ustanovený následok. Nie je bez ďalšieho nevyhnutné, aby existoval „*efektívny prostriedok nápravy*“, ktorý umožní odvrátiť právne následky ustanovené normou aj vtedy, keď sú splnené všetky predpoklady pre ich nastúpenie. V prípade straty štátneho občianstva Slovenskej republiky podľa § 9 ods. 1 písm. b) a ods. 16 zákona o štátnom občianstve tak možno považovať za efektívny taký prostriedok nápravy, ktorým dotknutá osoba bude môcť uplatňovať tvrdenia, že v jej prípade buď neboli splnené predpoklady ustanovené uvedenými ustanoveniami pre stratu štátneho občianstva (napríklad nedošlo k jeho nadobudnutiu alebo k nemu nedošlo na základe prejavu vôle), alebo ak aj takéto predpoklady boli splnené, nenastali zákonom ustanovené následky (nedošlo k strate štátneho občianstva). Inak povedané, dotknutá osoba musí mať možnosť domôcť sa úradného potvrdenia (deklarácie, výroku), že u nej nedošlo k strate štátneho občianstva Slovenskej republiky, resp. že takéto občianstvo stále má.

Takú možnosť však zákon o štátnom občianstve poskytuje v podobe osvedčenia o štátnom občianstve. Z ustanovenia § 9a ods. 2 zákona o štátnom občianstve vyplýva, že toto osvedčenie vydá okresný úrad v sídle kraja. Zo spojenia s § 9a ods. 8 tohto zákona vyplýva, že okresný úrad je povinný takéto osvedčenie vydať každému, kto je štátnym občanom Slovenskej republiky; iba ak žiadateľ nie je štátnym občanom, môže okresný úrad žiadosť o jeho vydanie zamietnuť s písomným odôvodnením. Prípadné pochybnosti

o existencii štátneho občianstva žiadateľa rieši okresný úrad žiadosťou adresovanou ministerstvu vnútra Slovenskej republiky o súhlas s vydaním osvedčenia (§ 9a ods. 5 zákona o štátnom občianstve). Z uvedeného vyplýva, že okresný úrad je pri vydávaní osvedčenia oprávnený záväzne posúdiť, či žiadateľ je alebo nie je štátnym občanom Slovenskej republiky, a to spravidla na základe listín predložených samotným žiadateľom (§ 9a ods. 3 zákona o štátnom občianstve). Hoci sa na toto konanie nevzťahuje správny poriadok (§ 15 ods. 1 zákona o štátnom občianstve), je jeho výsledkom buď vydanie osvedčenia o štátnom občianstve alebo odôvodnené písomné rozhodnutie (§ 9a ods. 8 zákona o štátnom občianstve).

Z uvedeného vyplýva, že každý štátny občan Slovenskej republiky má právo na vydanie osvedčenia o štátnom občianstve, ktoré môže uplatniť podaním žiadosti o jeho vydanie a v rámci ktorého sa bude skúmať okrem iného aj to, či žiadateľ takéto štátne občianstvo má. Ak ho nemá, je okresný úrad povinný písomne mu odôvodniť, prečo ho nemá (prečo ho nenadobudol/stratil), resp. prečo mu osvedčenie nebolo vydané. Podanie žiadosti o vydanie osvedčenia o štátnom občianstve je tak domáhaním sa svojho práva na príslušnom orgáne v zmysle čl. 46 ods. 1 ústavy.

Z judikatúry najvyššieho súdu (porov. napr. 2 Sžo 42/2011 a tam citovaná prejudikatúra) potom vyplýva, že písomné oznámenie, ktorým bola zamietnutá žiadosť o vydanie osvedčenia o štátnom občianstve, je považované za individuálny správny akt (rozhodnutie), ktoré je preskúmateľné súdom. Orgány verejnej správy síce tieto závery súdov spochybňujú, tvrdiac, že pri vydávaní osvedčenia nie sú oprávnené autoritatívne posudzovať existenciu štátneho občianstva žiadateľa a že žiadateľ sa musí domáhať podania určovacej žaloby na súde (porov. napríklad zhrnutie obsahu odvolania správneho orgánu v citovanom rozsudku najvyššieho súdu), ústavný súd sa však s týmto stanoviskom orgánov verejnej správy nestotožňuje. Vyvracajú ho totiž ustanovenia zákona o štátnom občianstve citované v predošlom bode, najmä ustanovenie § 9a ods. 8 zákona o štátnom občianstve, z ktorých jednoznačne vyplýva, že okresný úrad môže zamietnuť žiadosť len v prípade, ak dospeje (pozitívne) k záveru, že žiadateľ nie je štátnym občanom, nie aj vtedy, ak je jeho štátne občianstvo pochybné či nejasné. Ústavný súd preto považuje právne závery

všeobecných súdov za ústavne konformné a sám dodáva, že oznámenie o zamietnutí žiadosti o vydanie osvedčenia treba považovať za deklaratórny individuálny správny akt, ktorým príslušný orgán verejnej správy (okresný úrad v sídle kraja) autoritatívne deklaruje, že žiadateľ nie je štátnym občanom Slovenskej republiky. Takýto akt nepochybne zasahuje do práv a právom chránených záujmov žiadateľa, ktorý má, ak je štátnym občanom, právo preukazovať túto skutočnosť aj osvedčením o štátnom občianstve. Takýto akt sa zároveň dotýka práva zaručeného v čl. 5 ods. 2 ústavy, pretože ak by tento akt protiprávne deklaroval, že žiadateľ nie je štátnym občanom, hoci ním v skutočnosti je, malo by to rovnaký následok ako odňatie, resp. zbavenie štátneho občianstva.

Na základe uvedeného možno konštatovať, že ten, kto sa chce brániť proti strate štátneho občianstva podľa § 9 ods. 1 písm. b) a ods. 16 zákona o štátnom občianstve, môže tak urobiť uplatnením svojho práva na vydanie osvedčenia o štátnom občianstve, o ktorom rozhodne príslušný orgán. Tým je takejto osobe poskytnutá efektívna možnosť realizovať svoje právo uvedené v čl. 46 ods. 1 ústavy. Keďže výsledkom tohto konania je autoritatívny individuálny správny akt orgánu verejnej správy, ktorý sa týka základného práva a slobody, musí byť zaručené jeho preskúmanie súdom. Takéto preskúmanie podľa aktuálnej judikatúry existuje. Tým je zároveň učinené zadosť požiadavkám čl. 46 ods. 2 ústavy.

Článok 6 ods. 1 dohovoru zaručuje právo na rozhodnutie o občianskych právach a záväzkoch alebo o trestnom obvinení, no nie právo na opravný prostriedok (prostriedok nápravy) v akejkoľvek veci. Z judikatúry EŠLP pritom vyplýva, že za občianske právo alebo záväzok sa nepovažuje rozhodnutie o štátnom občianstve. Už vzhľadom na to je zrejmé, že z čl. 6 ods. 1 dohovoru nemôže vyplývať právo na efektívny prostriedok nápravy proti rozhodnutiam týkajúcim sa otázok štátneho občianstva.

Z týchto dôvodov ústavný súd nevyhovel návrhu skupiny poslancov ani v tej časti, v ktorej žiadali vysloviť nesúlad § 9 ods. 1 písm. b) a § 9 ods. 16 zákona o štátnom občianstve s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru (bod 2 výroku).

## **VI.**

### **Záver**

Plénu ústavného súdu bol predložený na rozhodnutie návrh sudcu spravodajcu, ako aj protinávrh č. I a protinávrh č. II sudcu Lajosa Mészároša.

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

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

V konaní podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy rozhoduje ústavný súd v zmysle čl. 131 ústavy v pléne, ktoré sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.

Podľa čl. 134 ods. 1 ústavy sa ústavný súd skladá z trinástich sudcov. V zmysle čl. 140 ústavy v spojení s ustanovením § 4 ods. 2 zákona o ústavnom súde je ústavný súd spôsobilý v pléne konať a uznávať sa, ak je na rokovaní a rozhodovaní prítomných aspoň sedem sudcov. Podľa § 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.

Na rokovaní a rozhodovaní pléna ústavného súdu konaného 17. septembra 2014 boli prítomní jedenásti sudcovia. Za návrh sudcu spravodajcu alebo za niektorý z dvoch protinávrhov sudcu Lajosa Mészároša malo hlasovať minimálne 7 sudcov, inak je potrebné považovať návrh za zamietnutý. Na tomto rokovaní pléna sudca spravodajca oboznámil prítomných s obsahom návrhu a s okolnosťami podstatnými pre rozhodnutie pléna ústavného súdu. Pri hlasovaní o návrhu sudcu spravodajcu, ako ani pri hlasovaní o protinávrhoch sudcu Lajosa Mészároša nebola dosiahnutá nadpolovičná väčšina hlasov všetkých sudcov ústavného súdu.

Vzhľadom na uvedené bol návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky zamietnutý z procesných dôvodov.

**Poučenie:** Proti rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok; to neplatí, ak rozhodnutím orgánu medzinárodnej organizácie zriadeného na uplatňovanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, vznikne Slovenskej republike povinnosť v konaní pred ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu.

V Košiciach 17. septembra 2014