



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 3/01

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne na neverejnom zasadnutí prerokoval návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov navrhovateľa skupiny 33 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených JUDr. Ing. I. Š., na vyslovenie nesúlady ustanovenia § 6 ods. 2 písm. b) bodu 4 zákona č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach v znení neskorších predpisov s čl. 29 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, za účasti Národnej rady Slovenskej republiky, a 6. septembra 2001 takto

r o z h o d o l :

Ustanovenie § 6 ods. 2 písm. b) bodu 4 zákona č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach v znení zákona č. 468/1991 Zb., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 47/1993 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 43/1994 Z. z. a zákona č. 404/2000 Z. z. **n i e j e** v súlade s čl. 29 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania a stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky

1. Pôvodne skupina 34 poslancov (ďalej len „navrhovateľ“) Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) podala podľa čl. 125 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa § 37 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“). Po vymenovaní jedného z poslancov a zároveň právneho zástupcu navrhovateľa I. Š. za ministra vnútra Slovenskej republiky sa stala navrhovateľom skupina 33 poslancov národnej rady, naďalej zastúpená I. Š.

Navrhovateľ žiadal začať konanie o súlade § 6 ods. 2 písm. b) bodu 4 v spojení s § 7 ods. 2 a s § 21a ods. 1 zákona č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach v znení zákona č. 468/1991 Zb., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 47/1993 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 43/1994 Z. z. a zákona č. 404/2000 Z. z. (ďalej len „zákon o politických stranách“) s čl. 29 ods. 3 ústavy, avšak v návrhu na rozhodnutie vo veci samej navrhovateľ žiadal vydať nález v tomto znení: „§ 6 odsek 2 písmeno b) bod 4 zákona č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach v znení zákona č. 468/1991 Zb., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 47/1993 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 43/1994 Z. z. a zákona č. 404/2000 Z. z. nie je v súlade s článkom 29 odsek 3 Ústavy Slovenskej republiky.“

V odôvodnení návrhu na začatie konania bolo uvedené:

«Základnou námietkou voči ustanoveniu o zákaze viacnásobného členstva v politických stranách v zákone je jeho vzťah k ústavnému právu občanov združovať sa, ako je toto právo upravené v článku 29 Ústavy Slovenskej republiky.

V odseku 1 uvedeného článku je upravené všeobecné právo každého združovať sa v spolkoch, spoločnostiach alebo iných združeniach. V odseku 2 článku 29 ústavy je

upravené špecifické právo občanov združovať sa v politických stranách a v politických hnutiach.

Je treba zdôrazniť, že pre občanov využívajúcich právo na združovanie (podľa oboch prvých odsekov čl. 29) platí všeobecné ústavné pravidlo uvedené v článku 2 ods. 3 ústavy, podľa ktorého „každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá“.

V článku 29 ods. 3 ústavy je možnosť obmedzenia výkonu združovacieho práva zákonom veľmi precízne vymedzená.

V zmysle ústavy tak možno urobiť iba vtedy, ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, na ochranu verejného poriadku, predchádzanie trestným činom alebo na ochranu práv a slobôd iných.

Každé obmedzenie, ktorým by zákon ohraničil výkon združovacieho práva nad tento rozsah, prekračuje rámec povolený ústavou.

„... Prvou materiálnou podmienkou je obmedzenie v záujme ochrany práv a slobôd iných, ochrany verejného poriadku alebo bezpečnosti štátu. V rozsahu týchto chránených záujmov je prvá materiálna podmienka obmedziteľnosti práva slobodne sa združovať zhodná s prvou materiálnou podmienkou obmedziteľnosti slobody prejavu a práva na informácie podľa čl. 26 ods. 4, ako aj práva pokojne sa zhromažďovať podľa čl. 28 ods. 2 ústavy. Osobitným dôvodom obmedzenia práva slobodne sa združovať je predchádzanie trestným činom. Ochrana verejného zdravia, resp. zdravia nie je ústavou určeným dôvodom pre obmedzenie práva slobodne sa združovať. Tento dôvod v obmedzenom rozsahu možno zahrnúť do kategórie predchádzania trestným činom, predovšetkým v prípade naplnenia znakov trestného činu šírenia nákazlivej choroby.

Druhou materiálnou podmienkou, ktorá sa musí splniť, je podmienka nevyhnutnosti prijatia obmedzenia opatrenia v demokratickej spoločnosti.“

Obdobným spôsobom sú upravované zákonné možnosti pre prípadné obmedzenie združovacieho práva aj v medzinárodnoprávných dokumentoch.

Napríklad Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd upravuje právo slobodne sa združovať v čl. 11, kde sa uvádza: „Každý má právo na slobodu pokojného zhromažďovania a na slobodu združovať sa s inými, včítane práva zakladať na obranu svojich záujmov odbory alebo vstupovať do nich.“ Z judikatúry Európskeho súdu pre

ľudské práva jednoznačne vyplýva, že toto právo sa vzťahuje aj na politické strany (prípád zákazu Komunistickej strany v Turecku v júli 1991 pod č. 133/1996/752/951).

Európsky súd v tejto súvislosti konštatoval, že politické strany sú formou združovania, ktorá má zásadný význam pre riadne fungovanie demokracie. S prihliadnutím na dôležitosť demokracie v systéme citovaného Dohovoru nemôže byť žiadna pochybnosť o tom, že politické strany podliehajú režimu ustanovenému článkom 11.

Odsek 2 článku 11 Dohovoru ustanovuje: „Na výkon týchto práv sa nemôžu uvaliť žiadne obmedzenia okrem tých, ktoré ustanovuje zákon a sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných. Tento článok nebráni uvaleniu zákonných obmedzení na výkon týchto práv príslušníkmi ozbrojených síl, polície a štátnej správy.“

Zákon č. 404/2000 Z. z., ktorý zmenil a doplnil zákon č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach v znení neskorších predpisov, uložil v § 6 odsek 2 písmeno b) bod 4 politickým stranám a politickým hnutiam (ďalej len „politickým stranám“) uviesť vo svojich stanovách (organizačných poriadkoch) ustanovenie o neprípustnosti členstva v inej strane a hnutí.

Táto povinnosť sa vzťahuje na registráciu nových politických strán odo dňa účinnosti novely zákona (1. 1. 2001) a zároveň sa existujúcim politickým stranám ukladá, aby si svoje stanovky upravili podľa nového znenia § 6 odsek 2 do 28. februára 2001 (v § 21a ods. 1).

Zákon teda v platnom znení ukladá politickým stranám povinnosť uviesť vo svojich stanovách pre svojich členov zákaz členstva v iných politických stranách a žiadna nová politická strana bez takéhoto ustanovenia nemôže byť zaregistrovaná.

Politické strany, ktoré v čase nadobudnutia účinnosti novely zákona takéto ustanovenie vo svojich stanovách nemali, sú povinné toto ustanovenie do svojich základných organizačných noriem vložiť do 28. februára 2001.

Platné znenie § 6 ods. 2 písm. b) bod 4 zákona č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach v znení neskorších predpisov teda zaväzuje politické strany, aby pre to, aby mohli vôbec existovať, vo svojich stanovách v rozpore s textom Ústavy Slovenskej republiky obmedzili výkon základného politického práva občanov.

Voči povinnosti uloženej politickej strane zakázať svojim členom členstvo v inej politickej strane možno uviesť i viacero neprávnych, politických a praktických námietok.

Vo vyspelých demokratických štátoch existuje v koncepcii členstva v politických stranách značná pluralita.

Sú známe totiž politické strany s klasickým členstvom, s kolektívnym členstvom, s členstvom, ktoré nie je nikde registrované, pretože za člena politickej strany sa považuje každý, kto ju volí, alebo dokonca každý, kto súhlasí s jej programom.

Aj z uvedených dôvodov je podobné pravidlo o zákaze viacnásobného členstva prakticky nezmyselné.

V platnej právnej úprave Slovenskej republiky má však takéto pravidlo charakter právnej normy, s ktorou táto spája aj sankciu, ktorá má hlboký a významný dopad na realizáciu základného ústavného práva zakladať politické strany a politické hnutia a združovať sa v nich (v zmysle § 7 ods. 2 a § 21a ods. 1 zákona č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach v znení neskorších predpisov ak návrh na registráciu nemá náležitosti podľa § 6 alebo ak sú v ňom neúplné alebo nepresné údaje, ministerstvo najneskôr do 15 dní od doručenia návrhu na registráciu zašle prípravnému výboru písomné upozornenie, že ak tieto nedostatky neodstráni, konanie o registráciu sa nezačne).

Príslušnosť a členstvo v politickej strane je pritom nielen jedným zo základných politických práv našich občanov, ale aj intímnym právom každého z nich a nikto by nemal byť povinný niekomu inému poskytovať informácie o vlastnej straníckej príslušnosti.

Slovenský zákon pritom neustanovuje žiaden mechanizmus, ako by mali politické strany pravidlo o zákaze členstva v inej strane voči svojim členom vynucovať.

Vo vyspelých demokratických krajinách sa pritom stretávame s dvoma pomerne častými prípadmi, keď by pravidlo o neprípustnosti viacnásobného členstva v politických stranách obmedzovalo právo občanov združovať sa spôsobom, ktorý by bol výrazne neobvyklý. Sú to tzv. ideové strany, ktoré vidia svoje poslanie vo vytváraní a šírení politických ideí a ak sa ich členovia chcú zúčastniť politickej súťaže, musia byť zároveň aj členmi inej politickej strany, ktorá má ambície zúčastňovať sa volieb. Druhým prípadom je kolektívne členstvo politických strán v širších politických zoskupeniach, ktoré však majú tiež povahu politických strán. Vo vnútroštátnom meradle možno uviesť ako príklad

francúzske UDF a v nadnárodnom meradle Európsku ľudovú stranu. Člen nemeckej CDU je zároveň členom inej politickej strany, ktorou je Európska ľudová strana, za ktorú napríklad kandiduje vo voľbách do Európskeho parlamentu.

Nová právna úprava § 6 ods. 2 písm. b) bod 4 v Slovenskej republike pritom aj takéto členstvo vylučuje.

Rovnako sú známe prípady politických strán, ktoré nemajú aspiráciu pôsobiť na celonárodnej úrovni a obmedzujú svoje pôsobenie iba na lokálnu politiku. Nie je dosť dobre zrejmé, prečo by aj na Slovensku napríklad jej občania nemali mať možnosť podporovať svojím členstvom tak politickú stranu uchádzajúcu sa o mandáty v Národnej rade Slovenskej republiky a zároveň aj politickú stranu uchádzajúcu sa napr. o miesta v obecnom zastupiteľstve.

Obmedzenie práva slobodne sa združovať v politických stranách ustanovením zákazu viacnásobného členstva v politických stranách nemožno uznať ako naplnenie ktorejkoľvek z materiálnych podmienok ustanovených ústavou na tento účel.

Zákaz členstva vo viacerých politických stranách nie je opatrením nevyhnutným v demokratickej spoločnosti ani pre bezpečnosť štátu, ani na ochranu verejného poriadku, ani na predchádzanie trestným činom a ani na ochranu práv a slobôd iných. Je to obmedzenie politického charakteru, ktoré vychádza z konkrétnej politickej predstavy o pôsobení politických strán, ide však ďaleko nad rámec, ktorým ústava umožňuje, aby sa právo občanov slobodne sa združovať obmedzilo.

Zo znenia odseku 3 článku 29 ústavy tiež vyplýva, že podmienky pre zákonné obmedzenie práva slobodne sa združovať sú totožné pre obidva prípady združovania občanov upravené tak v odseku 1, ako aj v odseku 2 citovaného článku ústavy.

To znamená, že zákonom možno obmedziť združovanie občanov tak všeobecne v spolkoch, spoločnostiach alebo iných združeniach, ako aj v politických stranách a politických hnutiach.

Odsek 3 citovaného článku totiž neumožňuje uplatniť iné podmienky pre obmedzenie práva združovať sa v politických stranách, ktoré by nebolo možné použiť pre zákonné obmedzenie práva združovať sa aj v spolkoch, spoločnostiach a združeniach.

Za tejto ústavnej situácie je zákonné obmedzenie, ktoré podľa § 6 odsek 2 písm. b) bod 4 zákona o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach v platnom znení

ukladá politickým stranám zakázať svojim členom členstvo v iných politických stranách, úplne absurdné.

Ak totiž pripustíme, že takéto zákonné obmedzenie je prípustné, musíme potom obdobné zákonné obmedzenie pripustiť aj pre úpravu združovania v spolkoch, spoločnostiach a združeniach.

V takom prípade bude potom možné pripustiť, že zákon môže požadovať aj od organizačných noriem spolkov ustanovenie, ktoré by občanom, ktorí sú členmi jedného spolku, zakazovalo byť členmi iného, iných, alebo dokonca všetkých ďalších spolkov.

Je teda zrejmé, že takéto úprava deformuje právo občanov slobodne sa združovať ďaleko nad rámec povolený ústavou.

Obdobným spôsobom však novela zákona o združovaní v politických stranách v citovanom ustanovení výrazne prekročila rámec, ktorý pripúšťa ústava pre obmedzenie práva slobodne sa združovať, a to tak vo všeobecnosti, ako aj pre združovanie v politických stranách a v politických hnutiach.»

2. Národná rada Slovenskej republiky sa k návrhu na začatie konania nevyjadrila.

3. Obaja účastníci súhlasili s upustením od verejného ústneho pojednávania.

4. Dôvodová správa k návrhu zákona č. 404/2000 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach v znení neskorších predpisov vo svojej všeobecnej ani osobitnej časti (parlamentná tlač č. 736) neobsahuje odôvodnenie k navrhovanému zákazu viacnásobného členstva v politických stranách a v politických hnutiach.

Táto dôvodová správa nebolo doplnená ani pri odôvodňovaní návrhu cit. zákona jej predkladateľom – vládou Slovenskej republiky (bolo uvedené len to, že návrh novely má zamedziť členstvu občana súčasne v dvoch politických subjektoch). Prekladateľ návrhu novely však na záver rozpravy uviedol, že zákaz viacnásobného členstva je neuralgickým bodom tohto návrhu, pričom by sa táto situácia nemala riešiť tak, aby porušovala ústavné právo občana, a preto návrh zákona ponecháva na vôľu občanovi, či vstúpi alebo nevstúpi do takej politickej strany, ktorá má v stanovách obsiahnuté obmedzenie dvojitého členstva.

Ani po rozprave nedošlo k doplneniu dôvodovej správy a návrh novely zákona o politických stranách bol prijatý bez ohľadu na vystúpenia poslancov, ktorí kritizovali zákonný zákaz viacnásobného členstva v politických stranách a v politických hnutiach.

II.

Východiská

1. Základné právo na zakladanie politických strán a politických hnutí

1.1. V čl. 29 ods. 2 ústavy (ústavného zákona č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z., ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. a ústavného zákona č. 90/2001 Z. z.) je upravené základné právo na zakladanie politických strán a politických hnutí tak, že občania majú právo zakladať politické strany a politické hnutia a združovať sa v nich.

V ústavných pomeroch Slovenskej republiky sa uplatňujú obmedzenia vo vzťahu k zakladaniu, existencii, a pôsobeniu politických strán, ktoré sú vyjadrené v dvoch základných rovinách. Prvou skupinou obmedzení sú obmedzenia, ktoré sú upravené v čl. 29 ods. 3 ústavy, podľa ktorého výkon práv podľa odsekov 1 a 2 (právo zakladať politické strany a politické hnutia a združovať sa v nich) možno obmedziť len v prípadoch ustanovených zákonom, ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, na ochranu verejného poriadku, predchádzanie trestným činom alebo na ochranu práv a slobôd iných.

Druhá skupina obmedzení v tomto zmysle sa týka osôb. Podľa čl. 54 ústavy zákon môže sudcom a prokurátorom obmedziť právo na podnikanie a inú hospodársku činnosť a právo uvedené v čl. 29 ods. 2...

Iné obmedzenia práva slobodne sa združovať v politických stranách ústava nepozná, čo znamená, že toto právo možno obmedziť len v uvedenom ústavnom rámci.

1.2. Z čl. 29 ods. 2 ústavy vyplýva, že právo slobodne sa združovať v politických stranách je ústavne garantované spolu s inými formami slobodného združovania sa (čl. 29 ods. 1 ústavy), a v čl. 29 ods. 3 (ale aj v čl. 54) ústavy sú ustanovené taxatívnym spôsobom predpoklady na obmedzenie práva na toto združovanie.

Obmedzenia v čl. 29 ods. 3 ústavy sa uplatňujú bez ohľadu na to, či ide o združovanie podľa čl. 29 ods. 1 alebo ods. 2 ústavy. Tieto predpoklady sa však uplatňujú odlišným spôsobom pri čl. 29 ods. 1 a odlišne pri čl. 29 ods. 2 ústavy, čo vyplýva z pojmovej odlišnosti týchto práv. V tomto prípade však ústavný súd nepovažuje za potrebné tieto odlišnosti definovať. Predmetom skúmania je totiž iba obsah základného práva zakladať politické strany a politické hnutia a jeho ústavné obmedzenie.

Realizácia práva zakladať politické strany a politické hnutia a združovať sa v nich je upravená zákonom č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje podmienky zakladania, fungovania, hospodárenia a financovania politických strán.

Zákaz členstva vo viacerých politických stranách vyjadrený v zákonom ustanovenej povinnosti uviesť do stanov politickej strany neprípustnosť členstva v inej politickej strane formou výslovného zákazu členstva vo viacerých politických stranách a hnutiach je obmedzením práva na združovanie v politických stranách. Pre prípad, že stanovy neobsahujú tento zákaz, začne sa síce proces registrácie politickej strany, ale tento proces skončí odmietnutím registrácie Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky pre nesplnenie zákonom ustanovených obsahových náležitostí, čo obmedzuje nielen proces vzniku politickej strany, ale aj utváranie slobodnej autonómnej vôle členov budúcej politickej strany. Ide o striktné obmedzenie práva na združovanie v politických stranách, pretože zákaz viacnásobného členstva (jeho povinné uvedenie v stanovách) má priamy súvis s prípustnosťou vzniku politickej strany, s individuálnym členstvom v tejto strane a s jej budúcim pôsobením na politickej scéne.

To však neznamená, že slobodné zakladanie politických strán nemôže mať určité zákonné obmedzenia. Každé takéto obmedzenie však musí byť nevyhnutné a primerané

a súčasne musí ísť o otázky, u ktorých je potrebné, aby ich reglementoval štát a neponechával ich iba na samotných zakladateľov strany, resp. autonómiu vôle členov (budúcich členov) strán.

Prípady obmedzenia tohto práva musia byť podľa ústavy predmetom zákonnej úpravy, pričom sa musia rešpektovať ústavné predpoklady na takéto obmedzenie obsiahnuté v čl. 29 ods. 3 ústavy, t. j. či ide o obmedzenie nevyhnutné a primerané v demokratickej spoločnosti a či toto obmedzenie je nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, ochranu verejného poriadku, predchádzanie trestným činom alebo ochranu práv a slobôd iných.

2. K ústavnej povahe obmedzení, ktoré sú nevyhnutné a primerané v demokratickej spoločnosti aj vo vzťahu k zakladaniu politických strán

Slobodné zakladanie politických strán, ktoré v zákonnej úprave predpokladá aj proces registrácie, ktorý je sám osebe obmedzením pripúšťajúcim dokonca korekciu prostredníctvom verejného súdnictva (právomoc všeobecného súdu na preskúmanie upozornenia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky na nedostatky návrhu na registráciu politickej strany), môže a niekedy musí obsahovať obmedzenia. Ak by sa pripustila úplná sloboda zakladania politických strán bez akýchkoľvek formálnych a materiálnych obmedzení, došlo by k popretiu princípov pluralitnej demokracie a záujmov politických strán z hľadiska ochrany ich práv.

Úlohou práva je preto upraviť nielen ústavný, ale i zákonný rámec realizácie práva združovať sa v politických stranách a tiež rámec činnosti (postavenia) politických strán s dôrazom na to, aby neboli ohrozené také princípy demokracie, ako je pluralita, princíp väčšiny a ochrany menšín, rovnosť, prípadne konsenzus. Zákonná úprava má dbať na to, aby sa dala vykladať a používať v súlade s umožnením a ochranou slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti. Významným ústavným princípom, ktorý sa musí rešpektovať pri zákonnej úprave, je aj to, že politické strany a politické hnutia sú oddelené od štátu, to znamená, že sa musí rešpektovať aj určitý samosprávny princíp zakladania politických strán, ktorý sa presadzuje cez autonómiu vôle zakladateľov, budúcich členov politických strán.

Obmedzenie práva zakladať politické strany a politické hnutia a združovať sa v nich ako jedného zo základných politických práv je prípustné rovnako ako obmedzenie iných základných práv. Zákonodarca je povinný prijať zákon, obmedzenie musí platiť rovnako pre tie isté prípady a obmedzenie nesmie narúšať podstatu a zmysel obmedzovaného základného práva (aj slobody). To vyplýva z čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy a vzťahuje sa to aj na uplatnenie obmedzení podľa čl. 29 ods. 3 ústavy.

Z dôvodu, aby obmedzenie základného práva združovať sa v politických stranách nenarúšalo podstatu a zmysel tohto základného práva, ústava vymedzila predpoklady takéhoto obmedzenia v čl. 29 ods. 3. Ak sú tieto predpoklady (hoci spojené len s niektorým z legitímnych cieľov) obmedzenia základného práva združovať sa v politických stranách splnené, potom prijatie zákona, ktorý obmedzuje toto základné právo, je primeraným a nevyhnutným počínom zákonodarcu.

3. Doterajšia judikatúra ústavného súdu a nevyhnutné opatrenia na obmedzenie základných práv

Ústavný súd sa výkladom a používaním čl. 29 ods. 2 a 3 ústavy doposiaľ priamo nezaoberal. Vo svojej rozhodovacej činnosti sa však už zaoberal nevyhnutnosťou opatrení slúžiacich na obmedzenie základného práva alebo slobody v spojitosti s iným základným právom (čl. 26 ústavy).

Ústavný súd vo svojom rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 28/96 pri posudzovaní nevyhnutnosti opatrení na obmedzenie základného práva alebo slobody vychádzal z toho, že «termín nevyhnutný „nemá takú flexibilitu, aby obsahoval význam výrazov užitočný, primeraný alebo žiaduci. Vzťahuje sa len na existenciu naliehavej spoločenskej potreby vykonať daný zásah“... Pritom obmedzenie ... nemožno pokladať za nevyhnutné v demokratickej spoločnosti, ak nie je primerané sledovanému legitímnemu cieľu; pri určovaní rozsahu obmedzenia nie je dôležitý iba cieľ sledovaný obmedzením, ale aj podstata práva, ktoré sa má obmedziť...»

V rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 15/98 ústavný súd vyslovil, že „obmedzenie práva na informácie je dovolené len vtedy, ak sa splní formálna podmienka a dve kumulatívne materiálne podmienky. ... Prvou materiálnou podmienkou je požiadavka, aby obmedzenie slúžilo na ochranu práv a slobôd iných alebo sa ním musí chrániť bezpečnosť štátu, verejný poriadok, verejné zdravie alebo mravnosť. Na splnenie prvej materiálnej podmienky stačí preukázanie existencie jedného z citovaných záujmov. Druhou materiálnou podmienkou je podmienka nevyhnutnosti prijatého opatrenia.“ Pri výklade týchto podmienok ústavný súd opäť odkázal na rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva a ďalej uviedol, že termín nevyhnutný v demokratickej spoločnosti „možno vysvetliť ako naliehavú spoločenskú potrebu prijať obmedzenie základného práva alebo slobody. Obmedzenie práv a slobôd je nevyhnutné, keď možno konštatovať, že cieľ obmedzenia inak dosiahnuť nemožno.“

Využitím citovanej judikatúry ústavného súdu na prípad obmedzenia práva podľa čl. 29 ods. 2 ústavy možno dospieť k záveru, že toto právo možno obmedziť len:

- spôsobom ustanoveným zákonom,
- za účelom dosiahnutia aspoň jedného z cieľov taxatívne ustanovených v čl. 29 ods. 3 ústavy a
- ak je to nevyhnutné pre dosiahnutie sledovaného cieľa (ktorého realizáciu vyžaduje naliehavá spoločenská potreba a nemožno ho uskutočniť inak).

III.

Záver

1. Národná rada ako jediný zákonodarný orgán v Slovenskej republike je oprávnená prijímať aj také zákony, ktorými sa zasahuje do existencie a života politických strán. Tieto zásahy však musia v každom prípade rešpektovať ústavné podmienky vyjadrené priamo v ústave, ako aj ostatné ústavné hodnoty, ktoré majú význam pre utváranie demokratického politického systému. Akceptujúc ústavnú reglementáciu roly politických strán musí aj zákonná úprava prispievať k naplneniu tejto úlohy. V tejto spojitosti nemožno opomenúť, že politický systém je založený na slobodnej súťaži politických síl v demokratickej spoločnosti (čl. 31 ústavy). Nemožno obísť ani ústavne vyjadrený princíp oddelenosti politických strán

od štátu (čl. 29 ods. 4 ústavy). Rovnako nemožno opomínať, že politické strany vznikajú v rámci právneho štátu (čl. 1 ústavy), ktorého princípy sa musia premietat' aj do slobodného, dobrovoľného a nad ústavný rámec neobmedzeného vzniku politických strán.

Článok 29 ods. 2 ústavy vyjadruje jednu zo základných ústavných požiadaviek na vytváranie politických strán, a tou je demokratický princíp ich slobodného vytvárania, ktorý nemôže byť zákonom obmedzený inak než za splnenia predpokladov uvedených v čl. 29 ods. 3 ústavy.

2. Zákonodarca pri prijímaní zákona č. 404/2000 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach v znení neskorších predpisov neuviedol žiaden z cieľov ustanovených v čl. 29 ods. 3 ústavy, ktorý by sa musel zákazom viacnásobného členstva chrániť v dôsledku naliehavej spoločenskej potreby, pričom tento cieľ by sa nedal inak dosiahnuť. Zo strany zákonodarcu teda chýba zdôvodnenie tohto zásahu do demokratického princípu slobodného vytvárania politických strán.

Ústavný súd venoval pozornosť obsahu zákazu viacnásobného členstva v politických stranách v zákone č. 404/2000 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach v znení neskorších predpisov iba z aspektu čl. 29 ods. 2 ústavy a čl. 29 ods. 3 ústavy bez toho, aby mohol vyhodnotiť zámer zákonodarcu pri prijímaní napadnutého ustanovenia zákona o politických stranách.

Princíp demokratického a slobodného vytvárania politických strán vyjadruje čl. 29 ods. 2 ústavy, v zmysle ktorého občania majú právo zakladať politické strany a politické hnutia a združovať sa v nich. Podľa ústavného súdu tento článok ústavy potvrdzuje slobodné rozhodovanie občana o tom, či využije svoje základné právo na združovanie v politických stranách a v akom rozsahu. Táto sloboda rozhodovania však nemôže byť obmedzená len preto, že občan je už členom inej politickej strany. Riešenie tejto otázky by nemal chrániť štát, ale politická strana. Podľa všeobecne prevládajúcich poznatkov a politickej (ústavnej) praxe je totiž postačujúce, ak zákon obsahuje úpravu o členstve (podmienkach vzniku a zániku), a ostatné otázky, konkrétne to platí aj pre zákaz

viacnásobného členstva v politických stranách, sú vecou prístupu politickej strany (a jej členov) k zlučiteľnosti alebo nezlučiteľnosti členstva v tejto strane s členstvom v inej politickej strane.

3. Zákaz viacnásobného členstva v politickej strane v zákone č. 404/2000 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach v znení neskorších predpisov je podľa názoru ústavného súdu formulovaný tak (ustanovenie o neprípustnosti členstva v inej politickej strane, ktoré je povinnou súčasťou stanov), že možno urobiť záver, že toto obmedzenie nie je v žiadnej vecnej súvislosti s ochranou bezpečnosti štátu, s ochranou verejného poriadku a s predchádzaním trestným činom. Preto nie je potrebné zaoberať sa týmito predpokladmi obmedzenia základného práva združovať sa v politických stranách.

Osobitnú pozornosť však ústavný súd venoval otázke, či tento zákaz nie je nevyhnutný v demokratickej spoločnosti so zreteľom na ochranu práv a slobôd iných.

Podstatu, zmysel a cieľ členstva občana v politickej strane možno vyvodiť z § 1 ods. 1 zákona o politických stranách, v ktorom sa uvádza: „Občania majú právo sa združovať v politických stranách a v politických hnutiach (ďalej len „strany a hnutia“). Výkon tohto práva slúži občanom na ich účasť na politickom živote spoločnosti, najmä na vytváraní národnej rady a orgánov územnej samosprávy.“

Neprípustnosť členstva v inej politickej strane možno analyzovať, ak uvažujeme o obmedzení v demokratickej spoločnosti nevyhnutnom na ochranu práv a slobôd iných, len v spojitosti s ochranou a zabezpečením práv iných vyplývajúcich z čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy a zákona č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o voľbách“) a zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov (ďalej aj „volebné zákony“).

Ochrana pasívneho a aktívneho volebného práva upraveného v čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy však podľa názoru ústavného súdu nevyžaduje zákaz viacnásobného členstva v politickej strane. Volebné zákony obsahujú dostatok záruk na to, aby sa tieto práva realizovali a zabezpečovali bez ohľadu na to, či kandidát na funkciu v zastupiteľskej

demokracii je v jednej alebo vo viacerých politických stranách. Vyplýva to z viacerých ustanovení volebných zákonov. Kandidát na poslanca národnej rady musí podľa § 17 ods. 9 zákona o voľbách ku kandidátnej listine priložiť vlastnoručne podpísané vyhlásenie, že súhlasí s kandidatúrou, nekandiduje na inej kandidátnej listine a nie sú mu známe prekážky voliteľnosti a potvrdenie o členstve v strane alebo čestné vyhlásenie, že nie je členom nijakej politickej strany. Pri voľbách do obecného zastupiteľstva musí byť podľa § 16 ods. 8 zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov ku kandidátnej listine pripojené vlastnoručne podpísané vyhlásenie kandidáta, že súhlasí so svojou kandidatúrou a nedal súhlas na to, aby bol uvedený na inej kandidátnej listine. V prípade preskúmania kandidátnych listín podľa § 18 zákona o voľbách a zistenia, že kandidát je uvedený na viacerých kandidátnych listinách, dochádza k vyčiarknutiu takeého kandidáta na všetkých kandidátnych listinách.

Na základe týchto predpokladov každý volič môže mať istotu, že volí kandidáta, ktorý v tom istom čase nie je voliteľný na inej kandidátnej listine, bez ohľadu na to, či je alebo nie je v inej politickej strane než tej, ktorá ho kandidovala. Povolebné dôsledky viacnásobného členstva už nemajú relevantný význam pre ochranu a realizáciu práv podľa čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy, pretože aktivita, pôsobenie a činnosť už zvolených kandidátov nie sú vôbec závislé na ich viacnásobnom členstve v politických stranách, ako to napokon v ústavnej praxi dokazujú tzv. nezávislí poslanci alebo poslanci, ktorí sa ešte počas trvania svojho mandátu stávajú členmi iných politických strán. Tieto dôsledky sú len nepriamym produktom slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti. Tieto dôsledky nemôže same osebe odôvodniť neprípustnosť (zákaz) viacnásobného členstva v politickej strane, tak ako bola ustanovená v zákone č. 404/2000 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach v znení neskorších predpisov, a v tejto spojitosti preto neexistuje naliehavá spoločenská potreba prijať zákonný zákaz viacnásobného členstva v politických stranách.

Tieto východiská a závery viedli ústavný súd k tomu, aby rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku tohto nálezu.