



Ústavný súd Slovenskej republiky

**STANOVISKO**  
**k návrhu ústavného zákona o ochrane národa**  
**(Francúzsko)**  
**CDL-AD(2016)006**

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia)  
na jej 106. plenárnom zasadnutí (Benátky 11. – 12. marca 2016)

**predkladá:**

**JUDr. Ivetta Macejková, PhD.**

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

**Z FRANCÚZSKEHO ORIGINÁLU:**

Avis sur le projet de loi constitutionnelle "de protection de la nation" de la France

**Preklad a korektúra:**

Mgr. Tomáš Plško, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

PaedDr. Marta Ondrejková, odborný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

## OBSAH

<b>I. Úvod.....</b>	<b>3</b>
<b>II. Národný kontext.....</b>	<b>3</b>
<b>A. Výnimočný stav .....</b>	<b>3</b>
<b>B. Návrh ústavného zákona „o ochrane národa“ .....</b>	<b>4</b>
<b>III. Predmet stanoviska .....</b>	<b>4</b>
<b>IV. Platný právny rámec.....</b>	<b>5</b>
<b>A. Výnimočný stav .....</b>	<b>5</b>
a) Vnútroštátny právny rámec .....	5
b) Medzinárodný právny rámec .....	7
<b>B. Strata občianstva.....</b>	<b>9</b>
a) Vnútroštátny právny rámec .....	9
b) Medzinárodný právny rámec .....	11
<b>V. Analýza návrhu ústavného zákona.....</b>	<b>14</b>
<b>A. Článok 1-er „Konštitucionalizácia výnimočného stavu“ .....</b>	<b>14</b>
a) Vyhlásenie výnimočného stavu: hmotnoprávne podmienky .....	16
b) Vyhlásenie výnimočného stavu: kontrola ústavnosti.....	17
c) Úloha parlamentu.....	18
d) Trvanie výnimočného stavu .....	19
e) Účinky výnimočného stavu.....	19
f) Súdna kontrola opatrení výnimočného stavu .....	20
<b>B. Článok 2 „Zbavenie občianstva“ .....</b>	<b>21</b>
a) Strata francúzskeho občianstva vo všeobecnosti a z hľadiska naturalizovaných francúzskych občanov .....	23
b) Francúzski občania bez občianstva iného štátu a s občianstvom jedného alebo viacerých iných štátov .....	24
c) Práva vyplývajúce z občianstva .....	24
d) „Zločiny alebo prečiny“ predstavujúce vážne poškodenie života národa .....	25
<b>C. Konanie o odňatí občianstva alebo občianskych práv .....</b>	<b>26</b>
<b>VI. Závery.....</b>	<b>26</b>

## I. Úvod

1. Po prijatí Rezolúcie č. 2090(2016) Parlamentného zhromaždenia Rady Európy o „boji proti medzinárodnému terorizmu za súčasnej ochrany štandardov a hodnôt Rady Európy“<sup>1</sup> predseda Parlamentného zhromaždenia Rady Európy listom zo 4. februára 2016 požiadal o stanovisko Benátskej komisie k súladu s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj „dohovor“) a so štandardmi Rady Európy návrhu reformy francúzskej ústavy, ktorá mala za cieľ konštitucionalizáciu ustanovení o aplikácii výnimočného stavu a straty občianstva. Parlamentné zhromaždenie Rady Európy žiadalo, aby, pokiaľ to je možné, bolo stanovisko prijaté na plenárnom zasadnutí v marci 2016.

2. Pán N. Alivizatos, pani R. Kiener, pani H. Suchocka, pán K. Tuori a pán J. Velaers boli vymenovaní za spravodajcov. Spravodajcovia a pán G. Buquicchio, predseda Benátskej komisie, sprevádzaní pani S. Granata-Menghini, zástupkyňou tajomníčky Benátskej komisie, sa 4. marca 2016 vydali do Paríža pre účely rokovaní so zástupcami štátnej rady, ministerstva spravodlivosti, ústavnej rady, ministerstva zahraničných vecí, ministerstva vnútra, premiéra a národného zhromaždenia. Benátska komisia by rada poďakovala francúzskym orgánom za ich prijatie a spoluprácu počas návštevy. Delegácia Benátskej komisie sa tiež stretla so zástupcami občanov a tiež by im rada poďakovala za ich spoluprácu a za to, že boli k dispozícii.

3. Toto stanovisko bolo vypracované na základe príspevkov spravodajcov, bolo prerokované na spoločnom zasadnutí podkomisie pre ústavné súdnictvo a podkomisie pre medzinárodné právo 10. marca 2016 a následne prijaté Benátskou komisiou na jej 106. plenárnom zasadnutí (Benátky 11. – 12. marca 2016).

## II. Národný kontext

### A. Výnimočný stav

4. Dňa 14. októbra 2015 v nadväznosti na teroristické útoky z 13. novembra 2015, ktoré zasiahli Francúzsko a počas ktorých zahynulo 130 ľudí, prezident Francúzskej republiky vyhlásil výnimočný stav troma dekrétmi<sup>2</sup>, ktoré vymedzujú obsah opatrení, ktoré pripúšťa zákon č. 55-385 z 3. apríla 1955 o výnimočnom stave (ďalej aj „zákon z roku 1955“).

5. Zákom č. 2015-1501 z 20. novembra 2015 bol výnimočný stav predĺžený o tri mesiace počnúc od 26. novembra 2015. Ten istý zákon vykonal zmeny v zákone z roku 1955. Dňa 23. novembra 2015 zaslalo Francúzsko generálnemu tajomníkovi OSN do New Yorku vyhlásenie a 24. novembra 2015 generálnemu tajomníkovi Rady Európy do Štrasburgu, aby

---

<sup>1</sup> Dostupné na <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=22481&lang=fr>>.

<sup>2</sup> Dostupné na <<http://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2015/11/14/INTD1527633D/jo>

[http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=9F264F70A4A37E50EE92749D8570EB68.tpdila23v\\_2?cidTexte=JORFTEXT000031473413&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORFCONT00031472559](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=9F264F70A4A37E50EE92749D8570EB68.tpdila23v_2?cidTexte=JORFTEXT000031473413&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORFCONT00031472559)

[http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=7581336D2E6E9B4706B83FF911A862CB.tpdila17v\\_3?cidTexte=JORFTEXT000031474548&dateTexte=>](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=7581336D2E6E9B4706B83FF911A862CB.tpdila17v_3?cidTexte=JORFTEXT000031474548&dateTexte=>).

ich upovedomilo, že Francúzsko zamýšľa využiť svoje právo odstúpiť od záväzkov vyplývajúce mu z čl. 4.3 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ďalej aj „pakt“) a čl. 15.1 dohovoru.<sup>3</sup>

6. Zákon č. 2016-162 predĺžil výnimočný stav o tri mesiace počnúc 26. februárom 2016 a bol publikovaný v zbierke zákonov 20. februára 2016.<sup>4</sup> Dňa 25. februára 2016 zaslalo Francúzsko ďalšie vyhlásenie v súlade s čl. 15 dohovoru a ďalšie vyhlásenie podľa čl. 4.3 paktu.

## **B. Návrh ústavného zákona „o ochrane národa“**

7. Dňa 23. decembra 2015 prijala rada ministrov na návrh premiéra a predložila národnému zhromaždeniu návrh ústavného zákona „o ochrane národa“ (CDL-REF(2016)016), ktorý mal na jednej strane za cieľ uviesť do súladu s ústavou výnimočný stav a na druhej strane stratu občianstva pre osoby s francúzskym a súčasne aj iným občianstvom, ak boli odsúdené pre trestný čin, ktorý vážne ohrozuje život národa. Tento návrh zákona bol uvedený prezidentom na parlamentnom kongrese vo Versailles 16. novembra 2015.

8. Dňa 10. februára 2016 prijalo národné zhromaždenie návrh ústavného zákona „o ochrane národa“ (CDL-REF(2016)107) do prvého čítania. Prijaté znenie bolo predložené senátu, ktorý o ňom bude rokovať na schôdzach 16., 17. a 22. marca 2016. Zvolanie parlamentného kongresu s cieľom konečného znenia je naplánované na apríl 2016.

## **III. Predmet stanoviska**

9. Toto stanovisko analyzuje návrh ústavného zákona „o ochrane národa“ s ohľadom na záväzky vyplývajúce z medzinárodného práva, najmä z dohovoru a zo štandardov Rady Európy.

10. Benátska komisia zdôrazňuje, že prísne odsudzuje akékoľvek teroristické činy. Tieto činy zasahujú do srdca hodnôt dohovoru a nič ich nemôže ospravedlniť. Benátska komisia tiež pripomína, že demokratický štát má právo brániť sa, ak je napadnutý. Napriek tomu musí boj proti terorizmu garantovať spoločné európske hodnoty slobody, demokracie, rešpektovania ľudských práv a základných slobôd, ako aj ochrany právneho štátu.

---

<sup>3</sup> Tieto oznámenia odôvodňujú odstúpenie od čl. 4 ods. 1 paktu a čl. 15 ods. 1 dohovoru takto: „Dňa 13. novembra 2015 došlo v parížskom kraji k teroristickým útokom veľkého rozsahu. Podľa informácií poskytnutých spravodajskými službami a z pohľadu medzinárodného kontextu je vo Francúzsku trvalá hrozba terorizmu. Dekrétom č. 2015-1475 zo 14. novembra 2015 francúzska vláda rozhodla o použití zákona č. 55-385 z 3. apríla 1955 o výnimočnom stave. V oznámení sú špecifikované opatrenia, ktoré môžu správne orgány prijať (odvolajúc sa na dekrét), ako aj dĺžka trvania odstúpenia („tri mesiace, od 26. 11. 2015“). Uvádza sa tam, že „niektoré opatrenia uvedené v dekréte zo 14. novembra 2015 a v dekréte z 18. novembra 2015, ako aj v zákone z 20. novembra 2015 pravdepodobne budú znamenať odstúpenie od záväzkov vyplývajúcich z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd“.

<sup>4</sup> Dostupné na <<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/2/19/INTX1602418L/jo/texte>>.

## IV. Platný právny rámeč

### A. Výnimočný stav

#### a) Vnútroštátny právny rámeč

11. Francúzska ústava obsahuje dve ustanovenia o krízových situáciách: čl. 16, ktorý priznáva výnimočné právomoci prezidentovi, „ak štátne inštitúcie, nezávislosť národa, celistvosť územia alebo dodržiavanie medzinárodných záväzkov sú závažným a bezprostredným spôsobom ohrozené a došlo k prerušeniu riadneho fungovania ústavných orgánov“<sup>5</sup>, a čl. 36 o vojnovom stave.<sup>6</sup>

12. Výnimočný stav nie je ako taký upravený francúzskou ústavou. Ústavná rada sa dvakrát vyslovila, že „ústava nevyklučuje, aby zákonodarca upravil výnimočný stav“.<sup>7</sup>

13. Výnimočný stav definuje zákon č. 55-285 z 3. apríla 1955<sup>8</sup> zmenený najmä zákonom z 20. novembra 2015. Vyhlasuje sa prezidentským dekrétom, predkladá sa na kontrasignáciu premiérovi a prerokúva ho rada ministrov (čl. 13 ústavy), ale na jeho predĺženie nad 12 dní je potrebný zákon (čl. 2). Dekrét vyhlasujúci výnimočný stav možno napadnúť pred štátnou radou.

14. Článok 4 ustanovuje, že „zákon, ktorý predlžuje platnosť výnimočného stavu, stráca platnosť po uplynutí 15 dní odo dňa podania demisie vládou alebo rozpustenia národného zhromaždenia“.

15. Článok 4-ter doplnený zákonom z 20. novembra 2015 ustanovuje, že „národné zhromaždenie a senát sú bezodkladne informované o opatreniach prijatých vládou počas

---

<sup>5</sup> Článok 16 francúzskej ústavy:

V prípade, že štátne inštitúcie, nezávislosť štátu, jeho územná celistvosť alebo plnenie jeho medzinárodných záväzkov sú vážne a bezprostredne ohrozené a riadny chod ústavných orgánov je prerušený, prezident prijme okolnosťami vyžadované opatrenia po oficiálnej porade s premiérom, predsedami komôr parlamentu a ústavnou radou.

Informuje o tom národ.

Tieto opatrenia musia vychádzať z vôle zabezpečiť v čo najkratšej dobe pre ústavné orgány podmienky, aby mohli vykonávať svoju funkciu. Poradí sa o tom s ústavnou radou.

Parlament zasadá z úradnej moci.

Národné zhromaždenie nemožno rozpustiť počas výkonu výnimočných právomocí.

Po uplynutí tridsiatich dní výkonu výnimočných právomocí môže na ústavnú radu podať predseda národného zhromaždenia, predseda senátu, 60 poslancov alebo 60 senátorov návrh na preskúmanie, či trvajú podmienky uvedené v prvom odseku. Ústavná rada bezodkladne vydá stanovisko. Po uplynutí 60. dňa výkonu výnimočných právomocí ústavná rada tento prieskum začne bez návrhu a rozhoduje za rovnakých podmienok.

<sup>6</sup> Článok 36 francúzskej ústavy:

Vojnový stav dekrétom vyhlasuje rada ministrov. Jeho predĺženie nad 12 dní môže schváliť jedine parlament.

<sup>7</sup> Rozhodnutie č. 2015-527 QPC z 22. decembra 2015 a rozhodnutie č. 2016-535 QPC z 19. februára 2016.

<sup>8</sup> Dostupné na <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350>>.

Článok 11 § I ods. 3 druhá veta zákona z 3. apríla 1955, ktorý umožňoval správnym orgánom vyhotovovať kópie všetkých počítačových údajov, ktoré boli dostupné počas prehliadky, bol vyhlásený za protiústavný 16. februára 2016.

trvania výnimočného stavu. Môžu vyžadovať akékoľvek doplňujúce informácie v rámci kontroly a vyhodnocovania týchto opatrení“. V zmysle čl. 5-ter nariadenia č. 58-1100 zo 17. novembra 1958 o fungovaní parlamentných zhromaždení rozhodol výbor pre zákony národného zhromaždenia už 2. decembra 2015 o „stálom dohlade“ pre účely efektívnej a nepretržitej kontroly vykonávania výnimočného stavu.<sup>9</sup> Hlavným účelom tejto činnosti je vyhodnocovať vhodnosť prijatých opatrení a v prípade ich nevhodnosti dávať odporúčania.

16. Núdzové opatrenia zvané „de police administrative“ prijaté civilným úradom a povolené zákonom z roku 1955 sú najmä: zákaz cirkulácie ľudí alebo vozidiel (čl. 5, 1°); zriadenie ochranných alebo bezpečnostných zón, v ktorých je zotrvanie ľudí regulované (čl. 5, 2°); zákaz pobytu v celom okrese alebo jeho časti všetkým osobám, ktoré sa akýmkoľvek spôsobom pokúšajú mariť činnosť orgánov verejnej moci (čl. 5, 3°); príkazanie pobytu osobám, pri ktorých existujú vážne dôvody domnievať sa, že ich správanie predstavuje hrozbu pre bezpečnosť a verejný poriadok (čl. 6); rozpustenie združení alebo faktických zoskupení, ktoré sa zúčastňujú páchania činov vážne zasahujúcich do verejného poriadku alebo ktorých konanie toto páchanie uľahčuje alebo naň podnecuje (čl. 6 – 1); provizórne uzavretie divadelných sál, podnikov a akýchkoľvek zhromažďovacích miest (čl. 8 ods. 1); zákaz zhromažďovania pre účely vyprovokovania alebo udržiavania nepokojov (čl. 8 ods. 2); zabavenie určitých strelných zbraní a streliva držaných alebo nadobudnutých legálne z dôvodu verejného poriadku (čl. 9); zadržanie osôb, tovaru a služieb (čl. 10); domová prehliadka vo dne a v noci (čl. 11.I); zablokovanie internetových stránok podnecujúcich na spáchanie teroristických činov alebo tieto činy ospravedlňujúcich (čl. 11. II). Niektoré z týchto opatrení, ako napr. príkazanie pobytu alebo prehliadky, za normálnych okolností patria do kompetencie súdnych orgánov.

17. Z článku 11 bolo zákonom z 20. novembra 2015 vypustené ustanovenie, ktoré civilným úradom umožňovalo „prijat' všetky možné opatrenia na zabezpečenie kontroly tlače a publikácii akejkoľvek povahy, rozhlasového vysielania, filmového premietania a divadelných vystúpení“.

18. Článok 14 novelizovaný zákonom z 20. novembra 2015 ustanovuje, že „opatrenia prijaté pri aplikácii tohto zákona strácajú účinnosť momentom skončenia výnimočného stavu“.

19. Policajné opatrenia možno napadnúť na správnom súde (čl. 14 ods. 1), a to aj v skrátanom konaní.

20. Ústavná rada, na ktorú sa 11. decembra 2015 obrátila štátna rada s prioritnou otázkou ústavnosti, sa v rozhodnutí z 22. decembra 2015<sup>10</sup> vyjadrila, že príkazanie pobytu nepredstavuje zásah do osobnej slobody v zmysle čl. 66 ústavy a že prvých 9 odsekov čl. 6 zákona z roku 1955 nepredstavuje neprimeraný zásah do slobody pohybu a neporušuje ani čl. 16 Deklarácie ľudských a občianskych práv, ani právo na súkromie, ani právo na rodinný život, ani slobodu prejavu, ani žiadne iné právo garantované ústavou. Ústavná rada taktiež rozhodla, že ústava nevyklučuje, aby zákonodarca prijal právnu úpravu výnimočného stavu.

21. Ústavná rada, na ktorú sa 18. januára 2016 obrátila štátna rada s prioritnou otázkou ústavnosti položenou Ligou za ľudské práva, sa v rozhodnutí z 19. februára 2016<sup>11</sup> vyjadrila,

<sup>9</sup>Dostupné na <<http://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence>>.

<sup>10</sup> Rozhodnutie č. 2015-527 QPC z 22. decembra 2015, Cédric D.

<sup>11</sup> Rozhodnutie č. 2016-535 QPC z 19. februára 2016, Liga za ľudské práva.

že čl. 8 zákona z roku 1955 upravujúci provizórne uzavretie divadelných sál, podnikov a akýchkoľvek zhromažďovacích miest je v súlade s ústavou. Ústavná rada tiež zopakovala, že ústava nevyklučuje, aby zákonodarca prijal právnu úpravu výnimočného stavu.

22. Ústavná rada, na ktorú sa 18. januára 2016 obrátila štátna rada s prioritnou otázkou ústavnosti položenou Ligou za ľudské práva, sa v rozhodnutí z 19. februára 2016<sup>12</sup> vyjadrila, že ustanovenia čl. 11 § I ods. 3 druhej vety zákona z roku 1955 umožňujúce správne orgánu vyhotovovať kópie akýchkoľvek počítačových údajov, ku ktorým sa vedel dostať v priebehu domovej prehliadky sú protiústavné.

## **b) Medzinárodný právny rámec**

23. Článok 15 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd upravuje výnimky vo výnimočných situáciách:

*„1. V prípade vojny alebo akéhokoľvek iného verejného ohrozenia existencie štátu, môže ktorákoľvek Vysoká zmluvná strana prijať opatrenia smerujúce k odstúpeniu od záväzkov vyplývajúcich z tohto dohovoru v rozsahu, v akom to bezprostredne vyžaduje naliehavosť situácie a za predpokladu, že tieto opatrenia sú zlučiteľné s jej inými záväzkami podľa medzinárodného práva.*

*2. Podľa tohto ustanovenia nie je možné odstúpiť od článku 2, s výnimkou úmrtí spôsobených dovolenými vojnovými činmi a od článkov 3, 4 (odsek 1) a 7.*

*3. Každá Vysoká zmluvná strana, ktorá využije svoje právo odstúpiť od záväzkov, v plnom rozsahu informuje generálneho tajomníka Rady Európy o opatreniach, ktoré prijala, a o ich dôvodoch. Generálneho tajomníka Rady Európy informuje tiež o tom, kedy tieto opatrenia stratili platnosť a odkedy sa ustanovenia dohovoru znova vykonávajú v plnom rozsahu.“*

Článok 4 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach ustanovuje:

*„Ak je za mimoriadnej situácie, ktorá je úradne vyhlásená, ohrozený život národa, môžu štáty, zmluvné strany paktu, prijať opatrenia zmierňujúce ich záväzky podľa paktu v rozsahu, ktorý si vyžadujú potreby takej situácie za podmienky, že tieto opatrenia nie sú v rozpore s ich inými záväzkami podľa medzinárodného práva a neznameniajú diskrimináciu podľa rasy, farby, pohlavia, jazyka, náboženstva alebo sociálneho pôvodu.*

*Podľa tohto ustanovenia sa nemožno odchyliť od článkov 6, 7, 8 (odsek 1 a 2), 11, 15, 16 a 18.*

*Každý štát, ktorý je zmluvnou stranou paktu, používajúci právo v zmysle odseku 1 tohto článku, okamžite upovedomí prostredníctvom generálneho tajomníka Organizácie Spojených národov ostatné štáty, zmluvné strany paktu, o ustanoveniach, od ktorých sa odchytil, a o dôvodoch, ktoré ho k tomu viedli. Ďalšie oznámenie urobí rovnakou cestou ku dňu, keď sa toto opatrenie skončí.“*

24. Francúzsko vyslovilo k týmto dvom textom výhrady. Čo sa týka čl. 15 ods. 1, francúzška

---

<sup>12</sup> Rozhodnutie č. 2016-536 QPC z 19. februára 2016, Liga za ľudské práva.

vláda vyjadrila výhradu „na jednej strane, že okolnosti vymenované v čl. 16 ústavy týkajúce sa jeho aplikácie, v čl. 1 zákona z 3. apríla 1878 a v zákone z 9. augusta 1849 týkajúcich sa vyhlásenia vojnového stavu, v čl. 1 zákona č. 55-385 z 3. apríla 1955 týkajúcom sa vyhlásenia výnimočného stavu, ktoré umožňujú aplikáciu ustanovení týchto textov, je potrebné chápať tak, že korešpondujú s predmetom čl. 15 dohovoru, a na druhej strane, že pokiaľ ide o interpretáciu a aplikáciu čl. 16 ústavy, „v rozsahu striktno vyžadovanom situáciou“ nebudú tieto termíny obmedzovať právomoc prezidenta prijať „opatrenia, ktoré si okolnosti žiadajú“.

25. Čo sa týka čl. 4 ods. 1 paktu, francúzska vláda vyjadrila výhradu „na jednej strane, že okolnosti vymenované v čl. 16 ústavy týkajúce sa jeho aplikácie, v čl. 1 zákona z 3. apríla 1878 a v zákone z 9. augusta 1849 týkajúcich sa vyhlásenia vojnového stavu, v čl. 1 zákona č. 55-385 z 3. apríla 1955 týkajúcom sa vyhlásenia výnimočného stavu, ktoré umožňujú aplikáciu ustanovení týchto textov, je potrebné chápať tak, že korešpondujú s predmetom čl. 4 paktu, a na druhej strane, že pokiaľ ide o interpretáciu a aplikáciu čl. 16 ústavy, „v rozsahu striktno vyžadovanom situáciou“ nebudú tieto termíny obmedzovať právomoc prezidenta prijať „opatrenia, ktoré si okolnosti žiadajú“.

26. Z uvedeného vyplýva, že francúzske úrady sú povinné rešpektovať nasledujúce požiadavky, ak vyhlásenie výnimočného stavu znamená odstúpenie v zmysle čl. 15 dohovoru:

- verejné ohrozenie existencie štátu;
- oficiálne vyhlásenie výnimočného stavu a bezodkladné a verejné upovedomenie v zmysle dohovoru a paktu pre účely informovania ostatných zmluvných štátov o prijatých opatreniach, o ich dôvodoch, ako aj o tom, kedy stratia platnosť;
- princíp odstúpenia je odôvodnený len „v rozsahu striktno vyžadovanom situáciou“, spomínaná druhá výhrada sa vzťahuje iba na čl. 16 ústavy;
- dodržiavanie práv, na ktoré sa odstúpenie nevzťahuje, vrátane zákazu diskriminácie na základe rasy, farby pleti, pohlavia, jazyka, vierovyznania, sociálneho pôvodu a „iných záväzkov na základe medzinárodného práva“.

27. Niekdajšia Európska komisia pre ľudské práva definovala znaky, ktorými sa situácia musí vyznačovať, aby ju bolo možné kvalifikovať ako výnimočný stav:

- nebezpečenstvo musí byť prítomné alebo bezprostredne hroziť;
- jeho dopad sa musí týkať celého národa<sup>13</sup>;
- musí byť ohrozená organizácia života v spoločnosti;
- kríza alebo nebezpečenstvo musia dosiahnuť výnimočnú úroveň, t. j. bežné opatrenia a obmedzenia povolené dohovorom pre účely ochrany bezpečnosti, zdravia a verejného poriadku musia byť celkom nepostačujúce. Európska komisia pre ľudské práva už v roku 1961 zdôraznila, že daná situácia musí predstavovať „ohrozenie organizácie života v spoločnosti“<sup>14</sup>.

28. Analogické princípy sú obsiahnuté v čl. 4 paktu. Špeciálny spravodajca OSN pre ľudské práva a krízové situácie sa vyjadril, že štáty sú povinné rešpektovať tieto princípy:<sup>15</sup>

<sup>13</sup> To navyše nevylučuje, aby udalosti dotýkajúce sa iba časti územia boli považované za ohrozenie života celého národa ani aby boli opatrenia prijaté iba na konkrétnej časti územia.

<sup>14</sup> Benátska komisia, stanovisko k ochrane ľudských práv počas krízových režimov prijaté Benátskou komisiou na jej 66. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. – 18. marca 2006) CDL-AD(2006)015, č. 10; rozhodnutie citované v prípade Grécka, kniha 12 (diel 1), stanovisko Benátskej komisie, § 53.

<sup>15</sup> Konečné stanovisko špeciálneho spravodajcu k otázke ľudských práv a výnimočného stavu, E/CN.4/Sub.2/1997/19.



- dočasnosť, t. j. výnimočnosť vyhlásenia výnimočného stavu;
- mimoriadna hrozba, ktorá vyžaduje, aby kríza predstavovala skutočné a aktuálne alebo minimálne bezprostredne hroziace nebezpečenstvo pre spoločnosť;
- vyhlásenie, t. j. nevyhnutnosť verejne vyhlásiť výnimočný stav;
- komunikácia, t. j. povinnosť informovať ostatné štáty a orgány dohľadu nad dodržiavaním daných medzinárodných zmlúv o obsahu prijatých opatrení;
- proporcionalita, ktorá predpokladá, že opatrenia prijaté na vyriešenie krízy sú primerané jej závažnosti;
- legalita: obmedzenia ľudských práv a základných slobôd musia počas výnimočného stavu ostať v medziach stanovených v dokumentoch vnútroštátneho a medzinárodného práva; okrem toho výnimočný stav neznamena dočasné pozastavenie právneho štátu a neoprávňuje tých, ktorí sú pri moci, konať takým spôsobom, aby bola pošliapaná legalita, pretože týmito princípmi sú viazaní neustále;
- nedotknuteľnosť základných práv, od ochrany ktorých nemožno odstúpiť ani počas výnimočného stavu. Ide o právo na život, zákaz mučenia, otroctva, retroaktivity a iné právne záruky, slobodu prejavu, myslenia a vierovyznania a právo na uznanie právnej subjektivity;<sup>16</sup>

29. Benátska komisia odkazuje najmä na jej „Zoznam hodnotiacich kritérií právneho štátu“<sup>17</sup>, v ktorom identifikovala kritériá týkajúce sa výnimiek počas výnimočných stavov takto:

*„Existujú výnimky pre krízové situácie?*

*i. Existujú osobitné ustanovenia aplikovateľné na krízové situácie (vojna alebo iné nebezpečenstvo ohrozujúce život národa)? Upravuje vnútroštátne právo obmedzenie ľudských práv pre takéto situácie? Aké sú kritériá pre uplatnenie výnimky a za akých okolností ju možno uplatniť?*

*ii. Zakazuje vnútroštátne právo obmedzenie niektorých práv aj počas krízových situácií? Sú tieto obmedzenia primerané, t. j. striktné limitované, čo sa týka dĺžky trvania, okolností a rozsahu, k požiadavkám situácie?*

*iii. Má aj exekutíva obmedzené možnosti odchýliť sa od normálnej delby moci v krízových situáciách, pokiaľ ide o trvanie, okolnosti a rozsah?*

*iv. Aký je postup pri vyhlásení výnimočného stavu? Podliehajú existencia krízovej situácie, trvanie výnimočného stavu a rozsah obmedzení zavedených z tohto dôvodu parlamentnej a súdnej kontrole?“*

## **B. Strata občianstva**

### **a) Vnútroštátny právny rámec**

30. Článok 1 francúzskej ústavy ustanovuje „rovnosť všetkých občanov pred zákonom bez

---

Pozri tiež BORN H. a FLURI P. Parliamentary Oversight of the Security Sector, príručka vydaná Centrom pre demokratickú kontrolu ozbrojených síl a Medziparlamentnou úniou, 2003, s. 101.

<sup>16</sup> Benátska komisia, správa o demokratickej kontrole ozbrojených síl, CDL-AD(2008)004, § 246 s nasl.

<sup>17</sup> CDL-AD(2016)007.

ohľadu na pôvod, rasu alebo vierovyznanie“.

31. Článok 25 francúzskeho civilného kódexu (novelizovaného zákonom č. 98-170 zo 16. marca 1998 – čl. 23) dovoľuje zbaviť osobu občianstva nadobudnutého udelením najmä v prípadoch odsúdenia pre zločin alebo prečin, ktorý vážne zasahuje do základných záujmov štátu, okrem prípadu, ak táto osoba nemá iné občianstvo:

*„Jednotlivec, ktorý získal francúzske občianstvo, môže byť tohto občianstva pozbavený dekrétom prijatým so súhlasom štátnej rady, ak strata občianstva u neho nepovedie k apatride: 1. Ak je odsúdený pre zločin alebo prečin zasahujúci do základných záujmov národa alebo pre zločin alebo prečin terorizmu;...“*

32. Francúzskeho občianstva možno zbaviť iba osoby, ktoré ho získali pred menej ako desiatimi rokmi. Táto lehota sa predlžuje na pätnásť rokov, ak sa dopustili zločinu alebo prečinu „zasahujúcich do základných záujmov národa“.

33. V konkrétnom prípade navrhuje stratu občianstva premiérovi minister vnútra. Na vydanie dekrétu je potrebný súhlas štátnej rady. Strata občianstva de facto vedie k strate povolenia pobytu. Dekrét o strate občianstva určí podmienky straty občianstva. Ministerstvo môže napríklad rozhodnúť spojiť stratu občianstva s vyhostením. Prijatie týchto opatrení je na uvážení ministerstva. Dekrét o strate občianstva možno napadnúť pred štátnou radou.

34. Od 90. rokov bolo vydaných okolo 20 rozhodnutí o strate občianstva, pričom osem z nich bolo vydaných pre terorizmus medzi rokmi 2000 a 2014.

35. Článok 23-7 civilného kódexu umožňuje taktiež zbaviť občianstva francúzskeho občana cudzieho pôvodu, ktorý „sa fakticky správa ako občan iného štátu“, ak „má občianstvo tohto štátu“.

36. Keď v roku 1996 ústavná rada rozhodovala o zákone, ktorý dopĺňal medzi možné dôvody straty občianstva aj zločin alebo prečin terorizmu, rozhodol<sup>18</sup>, že „vzhľadom na mimoriadnu závažnosť teroristických činov sankcia straty občianstva neporušuje požiadavky čl. 8 deklarácie z roku 1789. Tento článok ustanovuje: „Zákon môže upraviť iba tresty úplne a jasne nevyhnutné a nikoho nemožno potrestať inak, ako na základe zákona prijatého a zverejneného pred spáchaním trestného činu a zákonne aplikovaného“. Keď v roku 2015<sup>19</sup> ústavná rada rozhodovala o prioritnej otázke ústavnosti v súvislosti so sporom prejednávaným pred štátnou radou týkajúcim sa dekrétu o strate občianstva za teroristické činy (avšak za podmienky, že dotknutá osoba sa nestane apolitom), túto judikatúru potvrdila. Uviedol, že „vzhľadom na mimoriadnu závažnosť, ktorou sa teroristické činy vyznačujú, napadnuté ustanovenia zavádzajú sankciu, ktorá ma charakter trestu, ktorý nie je zjavne neprimeraný“ vo vzťahu k čl. 8 deklarácie z roku 1789. Tieto rozsudky ústavnej rady sa týkali straty novonadobudnutého občianstva (keďže dané skutky museli byť spáchané v zákonom presne definovanej lehote pred alebo po tomto nadobudnutí občianstva).

37. Pokiaľ ide o apatridu, v roku 1996 uznala ústavná rada za súladnú s ústavou právnú úpravu, ktorá medzi dôvody na začatie konania o zbavení občianstva zaradila aj odsúdenie pre terorizmus, hoci nevylučovala vznik apatridy.<sup>20</sup> Naopak, v januári 2015 ústavný sudca

<sup>18</sup> Rozhodnutie č. 93-377 Dc zo 16. júla 1996, 20 až 23.

<sup>19</sup> Rozhodnutie č. 2014-439 QPC z 23. januára 2015, Ahmed S.

<sup>20</sup> Rozhodnutie č. 93-377 Dc zo 16. júla 1996, 23.

poznamenal – bez toho, aby sa vyjadril, či táto podmienka je nevyhnutná alebo nie – že čl. 25 civilného kódexu neumožňoval zbaviť niekoho občianstva, ak by to viedlo k apatride, a došiel k záveru, že toto opatrenie nie je vzhľadom na čl. 8 deklarácie z roku 1789 neprimerané.<sup>21</sup>

38. Prvá hlava druhej časti („Terorizmus“) štvrtej knihy trestného kódexu obsahuje zoznam trestných činov, ktoré „sa považujú za teroristické činy“.<sup>22</sup> „Zločinmi terorizmu“ sú všeobecné trestné činy, ktoré sú v zmysle čl. 421 ods. 1 trestného kódexu kvalifikované ako teroristické činy, „ak sú spáchané úmyselne v súvislosti individuálnou alebo kolektívnou činnosťou, ktorej cieľom je vážne narušiť verejný poriadok zastrašovaním alebo terorom“. Za tieto činy sa ukladajú v zmysle čl. 421 ods. 3 trestného kódexu zvýšené tresty. „Prečinmi terorizmu“ sú samostatné trestné činy terorizmu definované v čl. 421 ods. 2 až 2.6 a čl. 421 ods. 4 až 6 trestného kódexu (napr. financovanie teroristickej činnosti, ospravedlňovanie teroristických činov, účasť v zoskupení vytvorenom pre účely prípravy teroristických činov).

## b) Medzinárodný právny rámec

39. V princípe medzinárodné právo uznáva, že je vecou každého štátu zvrchovane určiť, kto sú jeho občania.<sup>23</sup> Avšak niekoľko medzinárodných dohovorov, ktoré ratifikoval určitý počet štátov, upravuje výkon tejto právomoci.

40. Všeobecná deklarácia ľudských práv z 10. decembra 1948 v čl. 15 ustanovuje: „Každý má právo na občianstvo. Nikto nemôže byť svojvoľne zbavený občianstva ani práva na zmenu občianstva.“<sup>24</sup>

41. Dohovor o právnom postavení osôb bez štátnej príslušnosti z 28. septembra 1954 má za cieľ upraviť právne postavenie osôb bez štátnej príslušnosti, ktoré nemajú status utečenca. Nezakazuje štátom vytvárať prípady apatridy. Tento dohovor, ktorý nadobudol účinnosť 6. júna 1960, bol podpísaný Francúzskom 12. januára 1955 a následne ratifikovaný 8. marca 1960.

42. Ani dohovor o znižovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti z 30. augusta 1961 nevyklučuje možnosť zbaviť osobu štátneho občianstva. Článok 8 ods. 3 ustanovuje, že:

*„Bez ohľadu na ustanovenia bodu 1 tohto článku si môže zmluvný štát ponechať právo odňať štátnu príslušnosť, ak v čase podpisu, ratifikácie alebo pristúpenia k tomuto dohovoru uvedie ponechanie si takéhoto práva z jedného dôvodu alebo viacerých týchto*

<sup>21</sup> Rozhodnutie č. 2014-439 QPC z 23. januára 2015, Ahmed S, 19.

<sup>22</sup> <[https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=C19531CFCAEE97730B3781ABC51AD7A3.tpdila21v\\_2?idSectionTA=LEGISCTA000006136045&cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20160302](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=C19531CFCAEE97730B3781ABC51AD7A3.tpdila21v_2?idSectionTA=LEGISCTA000006136045&cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20160302)>.

<sup>23</sup> Článok 3 Európskeho dohovoru o občianstve ustanovuje:

1. Každý štát vo svojom právnom poriadku ustanoví, kto sú jeho občania.

2. Túto právnu normu ostatné štáty akceptujú, ak je v súlade s platnými medzinárodnými dohovormi, obyčajovým medzinárodným právom a všeobecne uznávanými princípmi práva týkajúcimi sa občianstva.

<sup>24</sup> Diskusia o práve na občianstvo počas prípravy Všeobecnej deklarácie bola náročná, čo vysvetľuje, prečo toto právo nebolo zahrnuté v pakte: A. Verdoodt, Naissance et signification de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, Louvain – Paris, 1963, s. 287-299. Čo sa týka OSN, pozri tiež správu generálneho tajomníka k „ľudským právam a svojvoľnému odňatiu občianstva“, A/HRC/13/34.

*dôvodov v čase podpisu, ratifikácie alebo pristúpenia k tomuto dohovoru uvedených v jeho právnych predpisoch:*

- a) ak osoba v rozpore so svojim záväzkom dodržiavať zákony zmluvného štátu napriek výslovnému zákazu vydanému zmluvným štátom poskytla alebo pokračovala v poskytovaní služieb inému štátu, alebo prijala alebo pokračovala v prijímaní odmien za služby od iného štátu, alebo sa chovala spôsobom vážne poškodzujúcim životné záujmy štátu,*
- b) ak osoba zložila prísahu alebo vykonala formálne vyhlásenie o oddanosti inému štátu, alebo poskytla jednoznačný dôkaz o svojom odhodlaní vypovedať oddanosť zmluvnému štátu.“*

43. Tento dohovor Francúzsko podpísalo 31. mája 1962, nebol však ratifikovaný. V momente podpisu tohto dohovoru francúzska vláda vyhlásila, že „si pred ratifikáciou vyhradzuje právo priznané čl. 8 ods. 3 za podmienok ustanovených týmto ustanovením“.

44. Podľa čl. 7 ods. 1 Európskeho dohovoru o občianstve z roku 1997<sup>25</sup> zmluvný štát môže svojimi vnútroštátnymi predpismi upraviť stratu občianstva zo zákona alebo na žiadosť dotknutej osoby iba v prípadoch výslovne uvedených v dohovore. Jedným z týchto prípadov správanie dotknutej osoby, ktoré by vážne poškodzovalo dôležité záujmy členského štátu.<sup>26</sup> Ten istý článok však zakazuje štátu prijať toto opatrenie, „ak by sa daná osoba mala stať apatridom“. Tento dohovor Francúzsko podpísalo 4. júla 2000, nebol však ratifikovaný.

45. Z pohľadu Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd sa strata občianstva netýka civilného sporu o práva a povinnosti ani odôvodnenosti trestnej obžaloby v zmysle čl. 6 dohovoru.<sup>27</sup> Článok 8 dohovoru garantuje právo na súkromný a rodinný život; podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) právo na občianstvo nie je chránené ustanoveniami čl. 8 dohovoru. ESLP však pripúšťa, že aj keď občianstvo nie je priamo chránené žiadnym článkom dohovoru, opatrenia, ktoré doň zasahujú, možno preskúmať podľa čl. 8 a čl. 14 dohovoru s ohľadom na dopad, ktorý môžu tieto opatrenia mať na „spoločenskú identitu“ jednotlivca. Svojoľné odmietnutie udeliť občianstvo,<sup>28</sup> ako aj rozhodnutie o odňatí občianstva, ak sa dotknutá osoba ocitne bez štátneho občianstva,<sup>29</sup> môžu spadať pod pôsobnosť čl. 8 a čl. 14 dohovoru. V týchto dvoch prípadoch je primeranosť opatrenia rozhodujúcim prvkom pre posúdenie súladu uvedených článkov.

46. Podľa práva Európskej únie je v kompetencii členských štátov upraviť nadobúdanie a stratu občianstva. Napriek tomu pri odňatí občianstva únie sa má hľadieť na verejný záujem a rešpektovať princíp proporcionality.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> Francúzsko podpísalo tento dohovor 4. júla 2000, nebol však ratifikovaný.

<sup>26</sup> Pozri tiež čl. 8 ods. 3/ii Dohovoru o redukcii počtu osôb bez štátnej príslušnosti („správanie dotknutej osoby, ktoré by vážne poškodzovalo dôležité záujmy členského štátu“).

<sup>27</sup> Európska komisia pre ľudské práva, Galip v. Grécko, č. 17309/90, 30. augusta 1994; potvrdené v rozsudku Zeibek v. Grécko, č. 34372/97, 21. mája 1997.

<sup>28</sup> Rozsudok ESLP Genovese v. Malta, 11. 10. 2011; Rozsudok ESLP Karassev v. Fínsko, 12. 1. 1999; Rozsudok ESLP Petropavlovskis v. Lotyšsko, 13. 1. 2015.

<sup>29</sup> Rozsudok ESLP Fedorova a spol. v. Lotyšsko, 9. 10. 2003; rozsudok ESLP Kuric v. Slovinsko, 13. 7. 2010.

<sup>30</sup> ESD vyslovil tento názor: „Vnútroštátnemu súdu však prináleží, aby preveril, či rozhodnutie o odňatí, dodržiava zásadu proporcionality, pokiaľ ide o dôsledky tohto rozhodnutia na situáciu dotknutej osoby z hľadiska práva Únie, a to popri skúmaní proporcionality tohto rozhodnutia vzhľadom na vnútroštátne právo. Preto vzhľadom na dôležitosť, akú pripisuje primárne právo statusu občanov Únie, je potrebné pri skúmaní rozhodnutia o odňatí štátneho občianstva zohľadniť prípadné dôsledky, ktoré toto rozhodnutie má pre dotknutú

47. Medzinárodnoprávne normy a princípy, ako aj všeobecne uznávané právne princípy v oblasti občianstva možno zhrnúť takto:

- stratu občianstva možno opraviť na vnútroštátnej úrovni pre prípady správania, ktoré vážne poškodzujú dôležité záujmy štátu;
- je potrebné vyhýbať sa prípadom apatridy;<sup>31</sup>
- nikoho nemožno svojvoľne pozbaviť občianstva.<sup>32</sup>
- tento princíp má niekoľko dôsledkov:<sup>33</sup> zákon musí jasne a jednoznačne definovať dôvody, pre ktoré je možné niekoho pozbaviť občianstva; právna úprava pozbavenia občianstva nemôže mať retroaktívne účinky, pozbavenie občianstva je teda prípustné iba pre prípady konania pod režimom zákona, ktorý ich výslovne definuje. Ako sankcia musí byť pozbavenie občianstva primerané závažnosti zločinu, pre ktorý bolo o nej rozhodnuté. Každé individuálne rozhodnutie o pozbavení občianstva musí rešpektovať princíp proporcionality.<sup>34</sup> V praxi to znamená, že k pozbaveniu občianstva nikdy nedochádza automaticky; naopak, toto opatrenie je prípustné iba po dôkladnom zvážení každého konkrétneho prípadu vrátane analýzy rodinnej situácie dotknutej osoby;
- právna úprava občianstva nesmie diskriminovať na základe pohlavia, vierovyznania, farby pleti alebo národného alebo etnického pôvodu;<sup>35</sup>
- právna úprava občianstva musí rešpektovať zákaz diskriminácie medzi občanmi, či už sú občanmi od narodenia alebo občianstvo získali až následne;<sup>36</sup>
- procesnoprávna úprava musí byť striktnie dodržiavaná, najmä úprava, ktorá ustanovuje právo dotknutej osoby byť vypočutý, právo na písomné, odôvodnené rozhodnutie a právo na opravný prostriedok.<sup>37</sup>

---

osobu a prípadne pre členov jeho rodiny, pokiaľ ide o stratu práv, ktoré má každý občan Únie, a preveriť, či táto strata je odôvodnená vzhľadom na závažnosť porušenia, ktorého sa táto osoba dopustila, na čas uplynutý medzi rozhodnutím o udelení štátneho občianstva a rozhodnutím o jeho odňatí, ako aj na možnosť dotknutej osoby nadobudnúť späť svoje pôvodné štátne občianstvo.“ (C-135/08, GC, 2. 3. 2010, Janko Rottman v. Freistaat Bayern).

<sup>31</sup> Čl. 1 a 8 Dohovoru o znižovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti; čl. 4 európskeho dohovoru o občianstve; pozri tiež Odporúčanie Výboru ministrov 18(1999) o znižovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti a o predchádzaní ich vzniku.

<sup>32</sup> Čl. 4 európskeho dohovoru o občianstve; čl. 8 ods. 1 Dohovoru o znižovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti ; čl. 15 Všeobecnej deklarácie ľudských práv; čl. 5 Dohovoru o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie.

<sup>33</sup> Gerard-René de Groot a Maarten Peter Vink, Zásady dobrej praxe pri odnímaní občianstva (2014), <http://www.ceps.eu>, § 3 a nasl.

<sup>34</sup> „Aj keď medzinárodné právo umožňuje za určitých okolností odňatie občianstva, musí prebehnúť v súlade s vnútroštátnym právom a splňať konkrétne hmotnoprávne a procesnoprávne štandardy, pokiaľ ide o obsah aj o formu, najmä musí byť v súlade s princípom proporcionality. Opatrenia smerujúce k odňatiu občianstva musia sledovať legitímny cieľ, ktorý je v súlade s medzinárodným právom a najmä s ľudsko-právnymi cieľmi medzinárodného práva. Tieto opatrenia musia byť také, aby spomedzi všetkých opatrení spôsobilých dosiahnuť sledovaný cieľ čo najmenej zasahovali do práv iných, a musia byť primerané záujmom, ktoré majú chrániť. Z tohto pohľadu sa pojem svojvôle vzťahuje na všetky akty štátnych orgánov, či už legislatívne, správne alebo súdne. Svojvôľu možno interpretovať ako nielen protizákonné akty, ale tiež v širšom zmysle slova akty, ktoré sa vyznačujú neprimeranosťou, nespravodlivosťou alebo nepredvídateľnosťou“: Správa generálneho tajomníka o „ľudských právach a svojvoľnom odňatí občianstva“, A/HRC/13/34, § 25.

<sup>35</sup> Čl. 5 ods. 1 Európskeho dohovoru o občianstve, čl. 9 Dohovoru o znižovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti.

<sup>36</sup> Čl. 5 ods. 2 Európskeho dohovoru o občianstve.

<sup>37</sup> Čl. 10 až 13 Európskeho dohovoru o občianstve.

48. Stručná komparatistická štúdia ukazuje, že viaceré štáty majú stratu občianstva upravenú v zákone. Členské štáty Rady Európy majú širokú autonómiu pri úprave občianstva, ktorého právna úprava sa v jednotlivých štátoch značne líši. Podľa nedávnej štúdie 19 členských štátov Európskej únie upravuje možnosť odňatia občianstva, zatiaľ čo ďalších deväť štátov túto možnosť neupravuje.<sup>38</sup> Vo Švajčiarsku v zmysle čl. 48 federálneho zákona o nadobúdaní a strate švajčiarskeho občianstva<sup>39</sup> Štátny sekretariát pre migráciu môže „so súhlasom príslušného orgánu kantónu, z ktorého dotknutá osoba pochádza, odňať švajčiarske štátne, kantonálne a komunálne občianstvo osobne s dvojitém štátnym občianstvom, ak jej správanie vážne poškodzuje záujmy alebo dobré meno Švajčiarska“. Vo Veľkej Británii existuje podobná legislatíva.<sup>40</sup> V Belgicku nový čl. 23 ods. 2 zákona o štátnom občianstve (v znení novely z júla 2015) ustanovuje, že iba naturalizovaní Belgičania, ktorí by sa neocitli bez štátnej príslušnosti, môžu byť zbavení belgického štátneho občianstva, ak boli odsúdení na trest odňatia slobody v trvaní najmenej päť rokov. Naopak, v Nemecku podľa čl. 16 základného zákona nikto nemôže byť pozbavený občianstva.

## V. Analýza návrhu ústavného zákona

### A. Článok 1-er „Konštitucionalizácia výnimočného stavu“

49. Článok 1 návrhu ústavného zákona má do ústavy zaviesť nový čl. 36-1 o výnimočnom stave.<sup>41</sup> Text prijatý národným zhromaždením v prvom čítaní znie:

*„Výnimočný stav vyhlasuje Rada ministrov na celom území republiky alebo jeho časti v prípade závažného ohrozenia verejného poriadku alebo v prípade udalostí, ktoré svojou povahou a závažnosťou predstavujú krízovú situáciu.*

*Zákon zavádza policajné opatrenia, ktoré môžu štátne orgány prijať na zabránenie tejto hrozbe alebo riešenie týchto udalostí.*

*Počas celého trvania výnimočného stavu parlament zasadá zo zákona.*

*Národné zhromaždenie a senát musia byť bezodkladne vládou informované o opatreniach prijatých počas výnimočného stavu. Môžu požadovať doplňujúce informácie v rámci kontroly a hodnotenia týchto opatrení. Rokovacie poriadky komôr parlamentu ustanovujú, za akých podmienok parlament kontroluje vyhlásenie výnimočného stavu.*

*Predĺženie výnimočného stavu nad dvanásť dní možno schváliť jedine zákonom. Ten určí jeho trvanie, ktoré nemôže prekročiť štyri mesiace. Výnimočný stav možno za rovnakých podmienok predĺžiť opakovane.“*

50. Podľa dôvodovej správy „táto konštitucionalizácia výnimočného stavu je potrebná na doplnenie prostriedkov bezpečnostných síl pod kontrolou sudcu,... prostriedkov boja proti hrozbám násilnej radikalizácie a terorizmu. Nový čl. 36-1 ústavy o výnimočnom stave, ktorý

<sup>38</sup> Gerard-René de Groot a Maarten Peter Vink, Zásady dobrej praxe pri odnímaní občianstva (2014), <http://www.ceps.eu>, § 2.

<sup>39</sup> Zákon o občianstve (1952), LN, RS 141.0.

<sup>40</sup> Zákon o imigrácii, azyle a občianstve (2006).

<sup>41</sup> Už predtým správa Vedel z roku 1993 a správa Ballardur z roku 2007 odporúčali upraviť výnimočný stav v ústave.

je súčasťou prvého článku tohto návrhu ústavného zákona, poskytuje právny základ pre tento právny režim.“

51. Benátska komisia pripomína, že výnimočný stav znamená jednak odklon od normálnej právnej úpravy v oblasti ľudských práv, ako aj modifikáciu prerozdelenia funkcií a právomoci medzi rôznymi štátnymi orgánmi. Problém odklonu od základných práv je obzvlášť významný; skúsenosti ukazujú, že je to práve v kontexte výnimočného stavu, kedy sa dejú najvážnejšie porušenia ľudských práv.<sup>42</sup> Parlamentné zhromaždenie Rady Európy podčiarklo, že „potreba bezpečnosti často vedie vlády k zavádzaniu špeciálnych postupov. Tieto postupy však musia byť skutočne výnimočné, pretože žiaden štát nemôže opomenúť princíp legality, a to ani v extrémnych situáciách. Vo všetkých prípadoch majú zákonné garancie zabrániť zneužitiu týchto špeciálnych postupov.“<sup>43</sup>

52. Hoci mnohé ústavy obsahujú ustanovenia o výnimočnom stave, iné ich neobsahujú. Ide najmä o Rakúsko, Belgicko, Taliansko, Nórsko, Dánsko, Luxembursko, Švédsko a Švajčiarsko. V niektorých krajinách existuje tradícia nepísanej ústavnoprávnej úpravy výnimočného stavu. Benátska komisia však vzhľadom na to, že za normálnych okolností ústavný poriadok obsahuje garancie pre základné práva a slobody, už v minulosti vyjadrila svoj názor, že by bolo rozumné, aby tieto právne režimy výnimočného stavu boli výslovne upravené v ústave.<sup>44</sup> Francúzska iniciatíva za konštitucionalizáciu výnimočného stavu si teda zaslúži pochvalu.

53. V kontexte zavedenia výnimočného stavu do francúzskej ústavy bolo namietané, že „upravenie výnimočného stavu v ústave znamená, že bude na rovnakej hierarchickej úrovni právnych noriem ako základné práva a slobody, najmä tie obsiahnuté v deklarácii z roku 1789. Výnimočné právomoci a základné práva a slobody sa takto ocitajú vo vzťahu normatívnej rovnosti“.<sup>45</sup> Taktiež boli vyjadrené obavy, že „nový čl. 36-1 ústavy z roku 1958, ako to výslovne vyplýva z dôvodovej správy k návrhu ústavného zákona, bude slúžiť iba na ústavný základ pre budúce legislatívne ustanovenia, ktoré by mohli vážne zasahovať do základných práv a slobôd tým, že by výrazne posilnili policajné právomoci štátnych orgánov“.<sup>46</sup>

54. Benátska komisia však zdôrazňuje, že účelom zavedenia výnimočného stavu v ústave má byť posilnenie záruk proti prípadnému zneužívaniu vyhlasovania alebo predlžovania výnimočného stavu bez toho, aby bol reálne odôvodnený ochranou života národa, alebo proti jeho zneužívaniu formou policajných opatrení, ktoré nie sú výnimočným stavom odôvodnené ani s ním nesúvisia. Ustanovenia o výnimočnom stave preto treba vykladať systematicky,

---

<sup>42</sup> Benátska komisia, Výnimočné právomoci, Veda a technika demokracie, č. 12,

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD\(1995\)012-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(1995)012-f).

<sup>43</sup> Odporúčanie N. 1713 z 23. 06. 2005 týkajúce sa „demokratickej kontroly bezpečnostného sektoru v členských štátoch“

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?fileid=17360&lang=FR&search=MTcxMw==>

<sup>44</sup> Benátska komisia, Výnimočné právomoci, Veda a technika demokracie, č. 12,

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD\(1995\)012-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(1995)012-f).

<sup>45</sup> Národná poradná komisia pre ľudské práva, Stanovisko k návrhu ústavného zákona o ochrane národa, 18. 2. 2016, § 10, <http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-le-projet-de-loi-constitutionnelle-de-protection-de-la-nation>.

<sup>46</sup> Národná poradná komisia pre ľudské práva, Stanovisko k návrhu ústavného zákona o ochrane národa, § 11.

v súlade s ostatnými ústavnoprávnymi normami, najmä tými upravujúcimi základné práva a slobody. V žiadnom prípade by zavedenie výnimočného stavu v ústave nemalo dávať zákonodarcovi ani parlamentnej väčšine voľnú ruku, ktorá by tak dostala možnosť odkláňať sa od uplatňovania základných slobôd, a to aj po vyhlásení výnimočného stavu. Zdá sa preto nevyhnutné znížiť toto riziko tým, že v ústave sa upraví nielen možnosť vyhlásiť a predĺžiť akýkoľvek krízový stav (vrátane výnimočného stavu), ale tiež formálne, materiálne a časové limity pre tieto režimy.

#### **a) Vyhlásenie výnimočného stavu: hmotnoprávne podmienky**

55. Pokiaľ ide o okolnosti, ktoré môžu viesť k vyhláseniu výnimočného stavu, čl. 1 návrhu ústavného zákona preberá zákon z roku 1955: „v prípade závažného ohrozenia verejného poriadku alebo v prípade udalostí, ktoré svojou povahou a závažnosťou predstavujú krízovú situáciu.“

56. Definícia v návrhu ústavného zákona sa má analyzovať vo svetle definícií obsiahnutých v dohovore a pakte. Pojmy používané v čl. 36-1 sa zdajú byť príliš široké. V prvom rade sa hovorí o „bezprostrednej hrozbe“ bez toho, aby bolo bližšie definované, ktoré aspekty verejného dobra majú byť takto „bezprostredne ohrozené“. Požiadavka, aby táto bezprostredná hrozba viedla k „vážnemu porušeniu verejného poriadku“, predpokladá – ako to bolo v národnom zhromaždení deklarované – že „nebezpečenstvo, ktoré následky má výnimočný stav odvrátiť, sa týka verejného poriadku v jeho najzákladnejšom a najtradičnejšom význame“. Pojem „bezprostrednej hrozby“ sa má teda zrejme interpretovať ako „bezprostredná hrozba pre verejný poriadok, ktorá vedie k vážnym porušeniam verejného poriadku“. Treba zdôrazniť, že v zmysle zákona z roku 1955, ktorého ustanovenia preberá navrhovaný čl. 36-1, výnimočný stav možno vyhlásiť, iba ak k „vážnym porušeniam verejného poriadku“ už došlo. To vylučuje, aby sa vyhlásenie výnimočného stavu mohlo zakladať iba na budúcim nebezpečenstve, ku ktorému zatiaľ nedošlo. Naopak, chýba spresnenie, že tieto závažné hrozby musia byť výnimočného charakteru ohrozovať „život národa“.<sup>47</sup> Výbor pre ľudské práva však uviedol, že nie každá krízová situácia predstavuje také nebezpečenstvo, ktoré by ohrozovalo život národa v zmysle čl. 4 ods. 1 paktu. Výbor spresnil, že aj v čase vojny musí byť situácia naozaj vážna, aby mohla byť považovaná za ohrozenie života národa.<sup>48</sup> Je pravda, že prevzatie pojmov figurujúcich v zákone z roku 1955, ktorý bol už viackrát aplikovaný, predstavuje výhodu v tom zmysle, že už existuje prax, ktorá môže slúžiť ako návod na interpretáciu a garantovať určitú kontinuitu pri aplikovaní režimu výnimočného stavu. Nie je však o nič menej pravdou, že použiť pojmy obsiahnuté v čl. 15 ods. 1 dohovoru a v čl. 4 ods. 3 paktu so sebou pri absencii jasného a presného ústavného textu nesie do budúcnosti riziko príliš extenzívnej aplikácie ústavného režimu výnimočného stavu.

57. Článok 36-1 prijatý národným zhromaždením umožňuje tiež vyhlásiť výnimočný stav

---

<sup>47</sup> Z praxe založenej na zákone z roku 1955 vyplýva, že francúzske správne sudy v minulosti uznali, že mestské nepokoje prebiehajúce na významnej časti štátneho územia vážne ohrozujúce verejnú bezpečnosť môžu odôvodniť vyhlásenie výnimočného stavu (pozri rozhodnutie štátnej rady z 14. 11. 2005, sťažnosť č. 28635, AJDA, 2006, s. 501).

<sup>48</sup> Všeobecné stanovisko č. 29 k čl. 4, CCPR/C/21/Rev.1/add. 11 (2011), § 3 : „Nie každá krízová udalosť či katastrofa má byť automaticky kvalifikovaná ako vážne verejné ohrozenie, ktoré ohrozuje existenciu národa v zmysle definície čl. 4 ods. 1“.



„v prípade udalostí, ktoré svojou povahou a závažnosťou predstavujú krízovú situáciu.“ Táto formulácia sa nachádzala už v zákone z roku 1955. Text zjavne hovorí o katastrofách veľkého rozsahu. Vládny návrh zákona z marca 1955 tiež spomínal „lesné požiare, povodne a zemetrasenia“. Nikdy však na tomto základe nebol vyhlásený výnimočný stav a táto formulácia sa nenachádza v žiadnom inom právnom texte. V správe č. 1451 bola nastolená otázka, či „krízové situácie“ môžu okrem prírodných katastrof zahŕňať aj technologické havárie (nukleárne alebo chemické). Podľa niektorých poslancov pod pojmom „krízová situácia“ možno rozumieť iba prírodné javy (vo francúzštine „calamité publique“, pozn.). Toto by bolo potrebné vyjasniť počas rokovania v parlamente.

58. Benátska komisia pripúšťa, že je ťažké presne predvídať a popísať krízovú situáciu. Určitej nepresnosti v definícii sa nemožno preto vyhnúť. Ústavou stanovené podmienky na vyhlásenie výnimočného stavu musia byť v každom prípade interpretované v súlade s definíciami obsiahnutými v dohovore a pakte. Avšak definíciu obsiahnutú v čl. 36-1 možno interpretovať v súlade s európskymi štandardmi. Bolo by však užitočné túto definíciu preformulovať, aby bolo jasné, že „vážne porušenia verejného poriadku“ aj „udalosti predstavujúce krízovú situáciu“ musia „ohrozovať život národa“.

## **b) Vyhlásenie výnimočného stavu: kontrola ústavnosti**

59. ESLP sa vyhlásil za kompetentného preskúmať krízové situácie z pohľadu čl. 15 dohovoru. Uviedol však tiež, že „vnútroštátne orgány vedú v zásade lepšie posúdiť prítomnosť takej hrozby, ktorá by odôvodňovala vyhlásenie výnimočného stavu ako sudcovia medzinárodných súdov“, a preto im ponechal pomerne široký priestor pre uváženie.<sup>49</sup>

60. Na rozdiel od čl. 16 ods. 1 ústavy nový čl. 36-1 neustanovuje prerokovanie výnimočného stavu pred jeho vyhlásením ústavnou radou.

61. Komparatívne ústavné právo však neposkytuje jasnú odpoveď na otázku možnosti súdnej kontroly vyhlásenia výnimočného stavu, ktorá by mohla byť problematická z dôvodu výsostne politickej povahy takeého rozhodnutia. Benátska komisia poznamenáva, že mimoriadne právomoci prezidenta v zmysle čl. 16 podliehajú predbežnej kontrole, ale nie sú časovo obmedzené ani nepodliehajú parlamentnej kontrole. Je to opäť ústavná rada, ktorá sa má po 30 dňoch alebo z úradnej moci po 60 dňoch vyjadriť k možnosti ich predĺženia. Inak je to v prípade výnimočného stavu, kde dekrét, ktorým sa vyhlasuje, nepodlieha predbežnej kontrole ústavnosti, ale môže byť napadnutý pred štátnou radou a ostáva tu tiež možnosť obrátiť sa na ústavnú radu s prioritnou otázkou ústavnosti (samozrejme, keď sa režim výnimočného stavu už uplatňuje). Benátska komisia z toho usudzuje, že predbežná kontrola

---

<sup>49</sup> ESLP v jednom rozsudku pripomenul, že „je na každom zmluvnom štáte zodpovednom za život svojho národa, aby určil, či ho verejné nebezpečenstvo ohrozuje, a ak áno, kam až môže pri odstraňovaní tohto nebezpečenstva zájsť. Keďže vnútroštátne orgány sú v neustálom a priamom kontakte s aktuálnymi naliehavými potrebami, sú v zásade lepšie schopné než medzinárodný sudca posúdiť, či tu je takéto nebezpečenstvo a aký je rozsah a povaha odstúpenia potrebného na jeho odstránenie. Z toho dôvodu im treba v tejto veci dať široký priestor na uváženie. Avšak štáty nedisponujú neobmedzenou právomocou v tejto oblasti. Súd má právomoc najmä rozhodnúť, či neprekročili rozsah striktné nevyhnutný na odstránenie krízy. Priestor na uváženie, ktorým disponujú vnútroštátne orgány, teda podlieha európskej kontrole. Pri jej výkone súd musí súčasne posúdiť závažnosť relevantných faktorov, akými sú povaha práv dotknutých odstúpením, dĺžka trvania výnimočného stavu a okolnosti, ktoré takto vznikli.“ Brannigan a McBride v. Spojené kráľovstvo, rozsudok (5/1992/350/423-424), 26. 5. 1993, § 43.

ústavnosti dekrétu, ktorým sa vyhlasuje výnimočný stav, nie je potrebná.

### c) Úloha parlamentu

62. Parlamentná kontrola aktov orgánov vyhlasujúcich krízové stavy a zavedenie špeciálneho postupu pre takúto kontrolu sú dôležité pre realizáciu právneho štátu a demokracie. Väčšina demokratických ústav zveruje právo vyhlásiť krízový stav exekutive, ale pod podmienkou schválenia parlamentom. Kto rozhoduje o ukončení krízového stavu, kedy a akým spôsobom, nemožno ponechať na rozhodnutí orgánu výkonnej moci, ktorý disponuje iba odvodenou štátnou mocou. Tieto otázky musí riešiť parlament. Preto je potrebné, aby parlament pokračoval vo svojej činnosti aj počas krízového stavu. Z tohto dôvodu niektoré ústavy výslovne ustanovujú, že parlament počas krízového stavu nemožno rozpustiť.<sup>50</sup>

63. Článok 36-1 priznáva významnú rolu parlamentu, ktorý má takto „kontrolovať“ a „hodnotiť“ vykonávanie výnimočného stavu, pričom počas celého jeho trvania zasadá zo zákona. Následne má parlament rozhodnúť, či sa má výnimočný stav predĺžiť, čo možno urobiť o najviac ďalšie štyri mesiace. Parlament rozhoduje jednoduchou väčšinou. Možno by bolo rozumné pridať záruku v podobe požiadavky prijatia kvalifikovanou väčšinou. Podľa francúzskych orgánov je hlavnou prekážkou prijatia organického zákona zdĺhavý proces jeho prijímania,<sup>51</sup> ktorý by bol v rozpore s potrebou rýchlej reakcie na krízové situácie a ktorý by bol určite nekompatibilný s potrebou rozhodnúť o prvom predĺžení do 12 dní od vyhlásenia výnimočného stavu. Benátska komisia uznáva, že by bolo nepraktické ustanoviť kvalifikovanú väčšinu pre prijatie prvého zákona o predĺžení výnimočného stavu, navrhuje však francúzskym orgánom, aby zvážili, či by nebolo užitočné zaviesť takúto väčšinu pre prípadné ďalšie predĺženia.<sup>52</sup>

64. Článok 16 ústavy ustanovuje, že národné zhromaždenie nemôže byť rozpustené počas výkonu mimoriadnych prezidentských právomocí. Núka sa otázka, či analogické ustanovenia zakazujúce rozpustenie parlamentu počas výnimočného stavu by bolo rozumné.<sup>53</sup> Francúzske orgány vysvetlili Benátskej komisii, že podľa francúzskeho ústavného práva je zákaz rozpustiť parlament opatrením pre výnimočné prípady, keď jeden alebo viac štátnych orgánov nie je schopných fungovať, čo by nebol prípad výnimočného stavu, na rozdiel od výkonu mimoriadnych právomocí prezidenta. Benátska komisia s týmto súhlasí: počas výnimočného stavu štátne orgány fungujú normálne, aj keď je deľba moci pozmenená v prospech exekutívy. Okrem toho podľa francúzskych orgánov by bola porušená rovnováha mocí, ak by vláda počas výnimočného stavu nemohla rozpustiť parlament, zatiaľ čo parlament by si zachoval právomoc vyhlásiť vláde nedôveru. Faktom zostáva, že parlament vykonáva veľmi dôležitú kontrolu aplikácie výnimočného stavu,<sup>54</sup> ktorá by bolo znemožnená, ak by bol parlament rozpustený. Treba však poznamenať, že na jednej strane môže výnimočný stav predĺžiť jedine

<sup>50</sup> Benátska komisia, výnimočné právomoci, op. cit.

<sup>51</sup> Článok 46 ústavy.

<sup>52</sup> Zákon č. 2015-1501 z 20. 11. 2015 bol prijatý 551 hlasmi proti 6 z 558 hlasujúcich; zákon č. 2016-162 z 19. 2. 2016 bol prijatý 212 hlasmi proti 31 z 246 hlasujúcich. Dostupné na <<http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2015-2016/>>.

<sup>53</sup> Takéto ustanovenie bolo navrhované počas rozpravy v národnom zhromaždení.

<sup>54</sup> Dostupné na <<http://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/>>.

parlament, na druhej strane, ako na to upozornili francúzske orgány, čl. 4 zákona z roku 1955 ustanovuje, že „zákon o predĺžení výnimočného stavu stráca platnosť po uplynutí 15 dní odo dňa... rozpustenia národného zhromaždenia“. Podľa názoru Benátskej komisie by toto ustanovenie mohlo byť vložené do ústavy.

#### **d) Trvanie výnimočného stavu**

65. Výnimočný stav je z definície mimoriadny a provizórny režim.<sup>55</sup> Preto musí byť aj dočasným. Musí byť časovo ohraničený. Môže trvať iba dovtedy, pokiaľ trvá krízová situácia, nemôže byť trvalý.

66. Z čl. 36-1 ods. 5 vyplýva, že výnimočný stav sa vyhlasuje na dobu 12 dní, avšak môže byť predĺžený zákonom, ktorý ustanoví jeho trvanie, ktoré nesmie prekročiť štyri mesiace. Toto predĺženie však možno vykonať opakovane „za rovnakých podmienok“, pričom zákon neustanovuje celkový limit pre trvanie opakovane predĺženého výnimočného stavu ani maximálny počet predĺžení. Kým zákon z roku 1955 ustanovuje, že zákon „určí maximálnu celkovú dĺžku trvania“,<sup>56</sup> čl. 36-1 hovorí iba o určení „dĺžky trvania“. Bude teda na parlamente, ktorý je jediný kompetentný predĺžiť výnimočný stav, aby v každom konkrétnom prípade rozhodol o jeho vhodnosti a celkovej dĺžke trvania.

67. Benátska komisia podľa vzoru EŠLP podčiarkuje, že výnimočný stav možno predĺžiť jedine „po dôkladnom zvážení“, „čo si vyžaduje neustále prehodnocovanie nevyhnutnosti opatrení výnimočného stavu“.<sup>57</sup> Parlament musí o predĺžení výnimočného stavu rozhodnúť pri plnej znalosti skutočností, ktoré ho môžu odôvodňovať. Benátska komisia však poukazuje na to, že vo svojom záväznom stanovisku k druhému zákonu o predĺžení výnimočného stavu štátna rada uviedla, že „výnimočný stav musí byť dočasný... Krízové režimy majú také účinky, ktoré v právnom štáte sú zo svojej povahy časovo a priestorovo limitované... výnimočný stav je krízovým režimom, ktorý je zo svojej povahy dočasným. Nemožno ho teda donekonečna predlžovať... Ak „bezprostredné nebezpečenstvo“, ktoré odôvodňuje vyhlásenie výnimočného stavu, je, ako sa to teraz zdá byť, zapríčinené stálymi faktormi, bude vtedy vhodnejšie použiť naň trvalé prostriedky. Vláda by sa teda mala pripravovať na ukončenie výnimočného stavu.“. Benátska komisia preto dospela k názoru, že napriek absencii výslovného ustanovenia ustanovujúceho, že výnimočný stav nemôže byť časovo neobmedzený, možno tento princíp vyčítať zo stanoviska štátnej rady. Benátska komisia odporúča tiež zvážiť, či by nebolo užitočné ustanoviť, že od druhého predĺženia prijíma parlament toto rozhodnutie kvalifikovanou väčšinou.

#### **e. Účinky výnimočného stavu**

68. Článok 36-1 odkazuje na zákon, ktorý má definovať „policajné opatrenia, ktoré štátne

---

<sup>55</sup> Všeobecné odporúčanie č. 29, výnimočný stav (čl. 4) CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31. 8. 2001, 2: „Opatrenia predstavujúce odstúpenie od ustanovení paktu musia byť výnimočnej a dočasnej povahy.“

<sup>56</sup> Podľa informácií, ktoré Benátska komisia dostala, maximálna dĺžka trvania aktuálneho výnimočného stavu ešte nebola určená.

<sup>57</sup> EŠLP, Brannigan a Mc Bride v. Spojené kráľovstvo (plénium), sťažnosti č. 14553/89 a č. 14554/8, rozsudok z 26. 5. 1993, § 54.

orgány môžu prijať na zabránenie alebo riešenie týchto udalostí“. Zákonodarca žiadne ďalšie inštrukcie nedostal. Objavili sa upozornenia na riziko, že toto ustanovenie by mohlo byť interpretované, že parlament na to dostáva voľnú ruku. Aby sa toto riziko vylúčilo, zdá sa byť nevyhnutné výslovne uviesť obmedzenia pre štátne orgány pri aplikácii výnimočného stavu.<sup>58</sup> Podľa názoru Benátskej komisie by bolo z tohto dôvodu dôležité modifikovať čl. 36-1 tak, že by sa tam uviedli práva, ktoré nemožno zrušiť, a že prípadný zákon o vyhlásení/predĺžení výnimočného stavu ich musí rešpektovať.<sup>59</sup> Ústava by tiež mala vyžadovať, aby v rozhodnutí o vyhlásení výnimočného stavu boli uvedené práva, ktoré budú obmedzené.

69. Podľa názoru Benátskej komisie je dôležité, aby čl. 36-1 tiež ustanovil, že štátne orgány môžu prijímať policajné opatrenia pre účely prevencie bezprostredného nebezpečenstva alebo tieto krízové situácie riešiť výlučne „v nevyhnutnom rozsahu alebo ak si to okolnosti vyžadujú“.<sup>60</sup>

70. Francúzska vláda nesúhlasí s tým, že je potrebné do čl. 36-1 doplniť tieto odporúčania, argumentujúc takto: Francúzsko je už teraz zaviazané dodržiavať čl. 15 dohovoru a čl. 4 paktu; čl. 36-1 je možné vykladať v súlade s týmito ustanoveniami. Benátska komisia však zastáva názor, že ak sa francúzsky ústavodarca rozhodne upraviť výnimočný stav v ústave, je potrebné ústavne podchytiť nielen samotnú možnosť vyhlásiť výnimočný stav a postup pri jeho vyhlasovaní a predlžovaní, ale taktiež nevyhnutné materiálne limity. Prinieslo by to tú výhodu, že by sa odstránili nejasnosti, ktoré vznikli počas schôdze národného zhromaždenia, keď sa rečníci vyjadrili, že účelom kodifikácie bolo tiež „konsolidovať policajné opatrenia definované v zákone z roku 1955“ a „zosúladiť súčasné policajné opatrenia a vyhnúť sa tak negatívnym dôsledkom, ktoré by so sebou priniesla prípadná prípustnosť kontroly ústavnosti.“

## **f) Súdna kontrola opatrení výnimočného stavu**

71. Vo svojom stanovisku k ochrane ľudských práv v krízových situáciách<sup>61</sup> Benátska komisia uviedla, že „obmedzenia práv môžu trvať iba po nevyhnutnú dobu a môžu byť iba „v nevyhnutnom rozsahu vyžadovanom situáciou“. Ich nevyhnutnosť a primeranosť musí podliehať vnútroštátnej aj medzinárodnej kontrole. Táto kontrola je mimoriadne dôležitá, keďže v praxi sa ukazuje, že k najväznejším porušeniam ľudských práv dochádza v kontexte krízových stavov a že štáty môžu mať sklony k tomu, využiť krízový stav ako zámienku na využitie svojej právomoci opatreniami obmedziť práva, sledujúc však iný účel alebo obmedzujúc práva vo väčšom rozsahu, než ako si to vyžaduje situácia.“. Rovnako sa vyjadril Výbor OSN pre ľudské práva vo svojom všeobecnom stanovisku č. 29/2001: „Hoci zmluvné štáty môžu počas výnimočného stavu v nevyhnutnej miere vyžadovanej situáciou zaviesť

<sup>58</sup> Na základe výnimočného stavu sloboda združovania, zhromažďovania a pohybu niektorých militantných ekologických aktivistov boli obmedzené (prikázanie pobytu) v kontexte Konferencie o podnebí COP21. Tieto opatrenia boli následne potvrdené štátnou radou, ktorá vo svojom rozsudku z 15. 12. 2015 konštatovala, že zákon z roku 1955 nezakladá priamu súvislosť medzi povahou hroziaceho nebezpečenstva a verejnou katastrofou, v dôsledku ktorých bol výnimočný stav vyhlásený, a povahou bezpečnostnej hrozby spôsobilej odôvodniť opatrenie prikázania pobytu.

<sup>59</sup> Benátska komisia, výnimočné právomoci, op. cit.

<sup>60</sup> Všeobecné odporúčanie č. 29, výnimočný stav (čl. 4) CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31. 8. 2001.

<sup>61</sup> Stanovisko k ochrane ľudských práv počas krízových režimov prijaté Benátskou komisiou na jej 66. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. – 18. marca 2006), CDL-AD(2006)015, 10.

určité zmeny vo fungovaní súdnych opravných prostriedkov a iných prostriedkov ochrany, musia však splniť základný záväzok garantovať účinný opravný prostriedok definovaný v čl. 2 ods. 3“.<sup>62</sup>

72. Rozhodnutia prijaté týmito orgánmi sú jednostrannými administratívnymi aktmi par excellence; je preto potrebné, aby podliehali súdnej kontrole.<sup>63</sup> Článok 36-1 v aktuálne navrhovanej podobe nemodifikuje prerozdelenie právomocí medzi všeobecné súdy a správne súdy. V zmysle zákona z roku 1955 všetky policajné opatrenia prijaté dotknutými štátnymi orgánmi podliehajú kontrole legality vykonávanej správnym súdom, a to vrátane predbežných opatrení. Okrem toho ústavná rada zopakovala, že jedine opatrenia, ktoré nezakladajú „pozbavenie slobody“, môžu byť štátnymi orgánmi prijaté, pričom následne podliehajú kontrole správnymi súdmi vrátane mimosúdnej kontroly. Bolo tiež poukázané na to, že správny súd je kompetentný vykonávať kontrolu legality, ako aj kontrolu proporcionality.<sup>64</sup> Treba navyše zdôrazniť, že štátna rada vo svojom rozhodnutí z 11. decembra 2015 rozhodla, že:

- od súdu sa očakáva, že rozhodne vo veľmi krátkej dobe po tom, ako prebehne pojednávanie zaručujúce požiadavky kontradiktórnosti;
- správny súd dbá na to, aby akékoľvek opatrenie obmedzujúce slobodu pobytu splňalo požiadavky nevyhnutnosti, vhodnosti a proporcionality nielen v princípe, ale aj z hľadiska spôsobu aplikácie;
- súd vydávajúci predbežné opatrenie prijme všetky možné opatrenia na to, aby zabezpečil rovnováhu medzi dodržiavaním základných slobôd a ochranou verejného poriadku.

73. Podľa štatistík, ktoré delegácii Benátskej komisie poskytla štátna rada, zo 106 policajných opatrení preskúmaných do 25. februára 2016 súdy rozhodujúce o predbežných opatreniach (správne súdy a štátna rada) potvrdili 20 zrušujúcich rozhodnutí ministerstva vnútra pred rozhodnutím štátnej rady (19 %), úplne alebo čiastočne pozastavili 17 opatrení (16 %) a odmietli vydať predbežné opatrenie proti 69 opatreniam (65 % napadnutých opatrení).<sup>65</sup>

74. Benátska komisia nevidí žiaden dôvod pochybovať o tom, že kontrola opatrení prijímaných počas výnimočného stavu vykonávaná správnymi súdmi predovšetkým v rámci vydávania predbežných opatrení predstavuje účinný prostriedok právnej ochrany. Benátska komisia sa domnieva, že doplnenie klauzuly do čl. 36-1, podľa ktorej štátne orgány môžu prijímať iba skutočne nevyhnutné opatrenia, by predstavovalo ďalšiu záruku.

## **B. Článok 2 „Zbavenie občianstva“**

75. Článok 2 návrhu ústavného zákona mení čl. 34 ústavy, ktorý definuje kompetencie zákonodarcu, pričom tam pridáva zbavenie občianstva. Článok 2 v znení prijatom v prvom

<sup>62</sup> Všeobecné odporúčanie č. 29, výnimočný stav (čl. 4) CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31. 8. 2001, § 14.

<sup>63</sup> Benátska komisia, výnimočné právomoci, op. cit.

<sup>64</sup> Vo svojom rozhodnutí č. 2015-527 QPC z 22. 12. 2015 ústavná rada potvrdila, že sudca správneho súdu poverený rozhodnutím o legalite individuálnych opatrení preskúmal aj ich primeranosť.

<sup>65</sup> Pre podrobnejšiu analýzu údajov k súdnej kontrole núdzových opatrení prijatých medzi vyhlásením výnimočného stavu a 17. februára 2016, pozri stanovisko Národného poradného výboru pre ľudské práva k dohľadu nad výnimočným stavom, § 20 – § 27, dostupné na <<http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-le-suivi-de-letat-durgence>>.

čítaní národným zhromaždením ustanovuje:

*„Tretí odsek čl. 34 ústavy sa nahrádza dvoma odsekmi, ktoré znejú:*

*– občianstvo vrátane podmienok, za ktorých možno zbaviť francúzskeho občianstva alebo práv s nimi spojených, ak aj daná osoba odsúdená pre zločin alebo prečin predstavujúci vážne ohrozenie života národa;*

*– postavenie a právna subjektivita osôb, vlastnícke vzťahy manželov, dedenie a dary.“*

76. Tento článok prináša niekoľko zmien oproti súčasnej úprave straty občianstva (v čl. 25 ods. 1 civilného kódexu):

- niet zmienky o osobách, ktoré „nadobudli francúzske štátne občianstvo“, t. j. právny režim straty občianstva sa stáva identickým ako pre osoby, ktoré sa francúzskymi občanmi narodili, tak aj pre osoby, ktoré občianstvo nadobudli neskôr;
- niet zmienky o dvojitom občianstve;
- strata sa netýka už len občianstva, ale aj „práv s ním spojených“.

77. Národné zhromaždenie sa jasne priklonilo k možnosti zjednotiť právnu úpravu týkajúcu sa straty občianstva v prípade osôb odsúdených pre trestné činy.<sup>66</sup> Odvolávajú sa na článok 1-er ústavy, ktorý ustanovuje, že Francúzsko „zabezpečuje rovnosť pred zákonom všetkých svojich občanov bez ohľadu na ich pôvod“, národné zhromaždenie sa nazdávalo, že v prípade odňatia občianstva pre „vážny zásah do života národa“ nebol žiaden dôvod na to, aby sa robili rozdiely podľa štátnej príslušnosti páchatel'ov týchto činov.<sup>67</sup>

78. Podľa medzinárodného práva úprava občianstva nesmie obsahovať rozdielne zaobchádzanie alebo diskriminačné praktiky na základe pohlavia, vierovyznania, rasy, farby pleti alebo národného či etnického pôvodu. Táto právna úprava musí rešpektovať aj princíp zákazu diskriminácie medzi občanmi, či už ide o občanov od narodenia alebo osoby, ktoré občianstvo získali neskôr (pozri čl. 5 ods. 2 Európskeho dohovoru o občianstve). Podľa judikatúry ESĽP rozdielne zaobchádzanie je diskriminačné v zmysle čl. 14, ak mu chýba objektívne a rozumné zdôvodnenie, t. j. ak nesleduje legitímny cieľ alebo chýba „vzťah proporcionality medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom.“<sup>68</sup> Z judikatúry však tiež vyplýva, že zákaz diskriminácie „je porušený aj vtedy, ak bez objektívneho a rozumného

---

<sup>66</sup> Keď v roku 1996 posudzovala ústavnosť zákona, ktorý medzi možné dôvody odňatia občianstva zavádzal odsúdenie pre zločin alebo prečin terorizmu, ústavná rada rozhodla, že „vzhľadom na účel, ktorým bolo posilnenie boja proti terorizmu, zákonodarca mohol prijať takú úpravu, ktorá by umožňovala počas obmedzenej doby správnym orgánom odňať francúzske občianstvo tomu, kto ho nadobudol počas života, pričom tento rozdielny prístup neporušuje princíp rovnosti“ (rozhodnutie č. 93-377 Dc zo 16. 7. 1996). Dňa 11. mája 2015 vo veci Ahmed S. štátna rada rozhodla, že „skutočnosť, že odňatie občianstva sa týka len naturalizovaných francúzskych občanov, ktorí majú aj inú štátnu príslušnosť, nie je v rozpore s čl. 20 a čl. 21 Charty základných práv Európskej únie s ohľadom na princíp rovnosti a zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, keďže tieto články nebránia tomu, aby bolo odňatie občianstva podmienené spôsobom alebo podmienkami jeho nadobudnutia“ (štátna rada, 11. 5. 2015, E.Q., č. 383664).

<sup>67</sup> „Priznať páchatel'ovi trestného činu privilegium z dôvodu jeho pôvodu by bolo v rozpore s princípom individualizácie trestu a so základnými princípmi republiky. Pri trestaní sa má vychádzať z povahy činu, a nie z pôvodu páchatel'a... Skutočný rozdiel je medzi tými, ktorí porušujú národný pakt, oddeľujú sa od toho, čím sme, od Francúzska a jeho hodnôt a od všetkých alebo väčšiny našich spoluobčanov, a to bez ohľadu na to, ako získali občianstvo (jus soli, jus sanguinis, resp. následná naturalizácia)“. Pozri správu Výboru pre ústavné zákony, legislatívu a všeobecnú správu štátu č. 3451 o návrhu ústavného zákona (č. 3381) o ochrane národa, ktorú vypracoval v mene výboru Dominique Raimbourg.

<sup>68</sup> Pozri napr. ESĽP vec Fretté v. Francúzsko, 26. 2. 2002, § 34.

odôvodnenia štáty nezaobchádzajú odlišne s osobami, ktorých situácia je citeľne odlišná“.<sup>69</sup>

79. Aplikácia jediného, identického režimu straty občianstva na všetkých francúzskych občanov má prirodzene tú výhodu, že s páchatel'mi zločinov alebo prečinov predstavujúcich „vážne ohrozenie života národa“ sa zaobchádza rovnakým spôsobom. Nemožno však ignorovať fakt, že následky straty občianstva sú iné v závislosti od toho, či ide o osoby, ktoré sa s francúzskym občianstvom narodili, alebo o osoby, ktoré ho len nedávno získali, a tiež v závislosti od toho, či ide o osoby s jedným štátnym občianstvom, ktoré by sa po jeho strate ocitli bez štátneho občianstva, alebo o osoby s dvoma a viacerými občianstvami, ktoré by si takto ponechali občianstvo druhého štátu.

80. Táto analýza dokazuje, že ktorúkoľvek možnosť si zákonodarca vyberie – možnosť, že občianstvo môžu stratiť iba osoby s aspoň dvojitým občianstvom alebo všetci občania – nemôže sa vyhnúť tomu, aby sa dopúšť'al nerovnakého zaobchádzania, ktoré bude následne musieť odôvodniť a preukázať, že neporušuje zákaz diskriminácie.

81. Podľa názoru Benátskej komisie rozšírenie straty občianstva na všetkých francúzskych občanov môže byť v súlade so zákazom diskriminácie podľa čl. 5 ods. 2 Európskeho dohovoru o občianstve iba za podmienky, že každé rozhodnutie o odňatí občianstva bude prijímané za súčasného rešpektovania princípu proporcionality, ktorý je kľúčovým prvkom každého odôvodnenia. Proporcionalita pozbavenia občianstva bude analyzovaná v ďalšom texte, najprv zo všeobecného hľadiska a najmä vo vzťahu k naturalizovaným občanom Francúzska, následne z hľadiska osôb s jedným štátnym občianstvom, ktoré by sa pri jeho strate ocitli bez štátneho občianstva.

#### **a) Strata francúzskeho občianstva vo všeobecnosti a z hľadiska naturalizovaných francúzskych občanov**

82. V dôvodovej správe<sup>70</sup> vláda uviedla, že strata občianstva v prípade naturalizovaných francúzskych občanov by mohla byť vyhlásená ústavnou radou za protiústavnú z dôvodu neprimeranosti. Zjavne je toto hlavným dôvodom prijatia predmetnej úpravy straty občianstva formou ústavného zákona. Podľa štátnej rady navyše „francúzske občianstvo predstavuje od jeho vzniku dôležitú súčasť identity osoby. Jeho držiteľovi dáva určité základné práva, ktoré nemožno odňať obyčajným zákonom bez toho, aby to bolo považované za prehnany a neprimerany zásah do týchto práv, čo by viedlo k protiústavnosti. Vládou zamýšľané opatrenie by najmä vzbudzovalo pochybnosti o súlade s princípom garancie práv podľa čl. 16 Deklarácie práv človeka a občana“.<sup>71</sup>

83. V úvode sa žiada pripomenúť, že samotná úprava straty občianstva ústavným zákonom nezbaví príslušné orgány povinnosti zabrániť svojvoľnému odnímaniu občianstva a rešpektovať podmienku proporcionality, ktorá nevyplýva iba z francúzskej ústavy

<sup>69</sup> Pozri napr. ESEP vec Thlimmenos v. Grécko, 6. 4. 2000, § 44.

<sup>70</sup> Dôvodová správa: „Francúzske občianstvo získané narodením v podstate jeho držiteľovi dáva základné práva, ktorých odňatie na základe obyčajného zákona by mohlo predstavovať zásah nad mieru dovolenú ústavou.“ (CDL-REF(2016)016).

<sup>71</sup> Stanovisko generálneho zhromaždenia štátnej rady z 11. decembra 2015 o návrhu ústavného zákona č. 390866 o ochrane národa. Článok 16 Deklarácie práv človeka a občana ustanovuje, že „Spoločnosť, v ktorej neexistuje garancia práv ani určená deľba moci, nemá ústavu.“

a judikatúry ústavnej rady, ale tiež z medzinárodného práva a judikatúry Súdneho dvora Európskej únie a Európskeho súdu pre ľudské práva. Pripúšťa sa teda upraviť stratu občianstva jedine ako dôsledok konania vážne poškodzujúceho základné záujmy štátu.

84. Primeranosť straty občianstva ako sankcie je potrebné posudzovať z hľadiska trestných činov, za ktoré ju možno uložiť, ako aj z hľadiska dôsledkov, ktoré to môže mať pre dotknutú osobu, resp. pre jej rodinu. Podobne ako ústavná rada, aj Benátska komisia sa domnieva, že zákonodarca môže usúdiť, že „vzhľadom na mimoriadnu závažnosť aktov terorizmu“ môže pozbavenie občianstva predstavovať primeranú sankciu.

### **b) Francúzski občania bez občianstva iného štátu a s občianstvom jedného alebo viacerých iných štátov**

85. Návrh ústavného zákona výslovne neupravuje (v dôsledku zmien vykonaných počas prvého čítania v národnom zhromaždení), že o občianstvo môžu prísť iba osoby, ktoré súčasne majú aj občianstvo iného štátu.

86. Medzinárodné právo pripúšťa upraviť stratu občianstva vnútroštátnymi právnymi predpismi pre prípady konania predstavujúceho vážne poškodenie základných záujmov štátu. Súčasne medzinárodné právo vyžaduje zabrániť tomu, že osoba sa ocitne bez štátneho občianstva. V dôsledku toho strata občianstva sa v princípe môže týkať jedine osôb s dvojakým občianstvom, čím medzinárodné právo pripúšťa určitý rozdiel v zaobchádzaní medzi osobami s jedným občianstvom a osobami s dvojitým občianstvom. Štát sa môže od tohto princípu odchýliť v zásade jedine vo výnimočných prípadoch a za splnenia prísnych podmienok uvedených v čl. 8 ods. 3 Dohovoru o redukovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti z 30. augusta 1961 (pozri ďalej uvedené).

87. Absencia záruky proti prípadom apatridy v ústave nie je teda sama osebe porušením európskych štandardov. Francúzsky premiér národnému zhromaždeniu oznámil, že zamýšľa predložiť návrh zákona, ktorým sa ratifikuje Dohovor o redukovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti, no ktorý súčasne bude obsahovať ustanovenie, že Francúzsko si vyhradzuje právo použiť „čl. 8 ods. 3 písm. a) bod ii, ktorý umožňuje odňať občianstvo osobe, ktorá sa dopustila konania predstavujúceho vážne poškodenie základných záujmov štátu“. Deklarácia podľa čl. 8 ods. 3 však neznamená, že princíp proporcionality v týchto prípadoch nemusí byť dodržaný. V každom konkrétnom prípade bude preto potrebné posúdiť, či sankcia je primeraná, berúc do úvahy závažnosť trestného činu, ako aj dôsledky, ktoré strata občianstva bude mať pre odsúdeného, najmä ak sa v dôsledku toho ocitne bez štátnej príslušnosti.

### **c) Práva vyplývajúce z občianstva**

88. Nový odsek čl. 34 ustanovuje, že osobu možno pozbaviť francúzskeho občianstva alebo „práv z neho vyplývajúcich“.

89. Strata občianskych práv je teda alternatívou k strate občianstva (čo zahŕňa aj stratu občianskych práv). Článok 131-26 trestného kódexu ustanovuje:

*„Pozastavenie občianskych, politických a rodinných práv zahŕňa: 1) právo voliť, 2) právo kandidovať vo voľbách, 3) právo vykonávať funkciu sudcu, podať znalecký posudok v konaní pred súdom, zastupovať strany v konaní pred súdom, 4) právo svedčiť*



*pred súdom inak ako jednoduchými vyhláseniami, 5) právo byť poručníkom alebo opatrovníkom, s výnimkou práva byť poručníkom alebo opatrovníkom vlastných detí, ak tak po kladnom vyjadrení zo strany rodinnej rady rozhodne príslušný súd. Pozastavenie občianskych, politických a rodinných práv nemôže trvať dlhšie ako desať rokov v prípade odsúdenia pre zločin a päť rokov v prípade odsúdenia pre prečin. Súd môže vysloviť pozastavenie všetkých týchto práv alebo iba niektorých. Odňatie práva voliť alebo práva kandidovať vo voľbách vyslovené pri aplikácii tohto článku zahŕňa zákaz vykonávať verejnú funkciu.“*

90. Nie je špecifikované, či sa to môže týkať všetkých týchto práv, ani či strata občianskych práv má byť menej prísnou sankciou, ktorá sa má skôr použiť v prípade prečinov ako zločinov, alebo či sa má použiť v prípadoch, kedy nie je možné odňať občianstvo, pretože dotknutá osoba by sa v dôsledku toho ocitla bez štátnej príslušnosti. Neuvádza sa ani presne to, kto má vydať rozhodnutie o strate občianskych práv. Záruky konania o odňatí občianstva budú analyzované v ďalšom texte.

91. Podľa názoru Benátskej komisie odňatie občianstva v prípade odsúdenia pre „zločin alebo prečin predstavujúci vážne poškodenie života národa“ ešte samo osebe nie je v rozpore s európskymi štandardmi. Najmä pokiaľ ide o stratu práva voliť a byť volený, Kódex dobrých zvyklostí vo volebných veciach prijatý Benátskou komisiou ustanovuje<sup>72</sup>, že „odňatie práva voliť a byť volený možno upraviť, ale iba za kumulatívneho splnenia týchto podmienok: musí byť upravené v zákone; musí byť dodržaný princíp proporcionality; odňatie práva byť volený možno viazať na splnenie menej prísnych podmienok než odňatie práva voliť; musí byť odôvodnené duševnou poruchou alebo odsúdením pre závažné trestné činy...“<sup>73</sup> Tieto podmienky sú v našom prípade splnené.

#### **d) „Zločiny alebo prečiny“ predstavujúce vážne poškodenie života národa**

92. Návrh ústavného zákona upravuje odňatie občianstva v prípade, že dotknutá osoba „bola odsúdená pre zločin alebo prečin predstavujúci vážne poškodenie života národa“. Pojem „vážne poškodenie života národa“ je porovnateľný s čl. 15 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý dovoľuje štátu upustiť od niektorých záväzkov z neho vyplývajúcich „v prípadoch vojny alebo iného nebezpečenstva ohrozujúceho život národa“. Táto formulácia v podstate zodpovedá požiadavkám relevantných medzinárodných zmlúv.

93. Návrh ústavného zákona umožňuje odňať občianstvo za zločiny aj za prečiny.

94. Vo svojom stanovisku z 11. decembra 2015 štátna rada vyslovila názor, že «väčšina týchto trestných činov, najmä pokiaľ nejde o zločiny, nie je dostatočným dôvodom na uplatnenie takej prísnej sankcie, akou je strata občianstva, ktorú možno považovať za neprimeranú. V dôsledku toho štátna rada zastáva názor, že pripravované opatrenie by sa malo týkať len páchatel'ov najzávažnejších zločinov, a nie páchatel'ov prečinov. Zastáva tiež názor, že by nebolo vhodné zavádzať do ústavy pojem „terorizmus“, a z toho dôvodu by bolo rozumnejšie ustanoviť, že občianstvo možno odňať jedine osobám odsúdeným za zločin, ktorý vážne ohrozuje život národa.». Francúzske orgány delegácii Benátskej komisie

<sup>72</sup> CDL-AD(2002)023rev, I.1.1.d.

<sup>73</sup> K analýze európskych štandardov v oblasti straty volebného práva a mandátu pozri správu Benátskej komisie o vylúčení páchatel'ov trestných činov z parlamentu, CDL-AD(2015)036.

vysvetlili, že čl. 25 ods. 1 civilného kódexu umožňuje odňatie občianstva v prípade odsúdenia pre „zločin alebo prečin zasahujúci do základných záujmov národa“ a že väčšina doterajších prípadov odňatia občianstva bola v dôsledku prečinu účasti v teroristickej skupine, za ktorý možno uložiť trest odňatia slobody v trvaní 10 rokov.

95. Podľa názoru Benátskej komisie je z pohľadu princípu proporcionality jasné, že odňatie občianstva prichádza do úvahy iba v prípade páchatel'ov najzávažnejších trestných činov, ktoré útočia na jadro právneho štátu. Navrhovaná novela obsahuje aj úpravu menej závažného opatrenia, než akým je odňatie občianstva, a síce odňatie občianskych práv. V zákone je teda potrebné presnejšie určiť vzťah medzi závažnosťou spáchaných trestných činov a sankciou. Podľa názoru Benátskej komisie iba za najzávažnejšie trestné činy, bez ohľadu na ich zaradenie medzi „zločiny“ a „prečiny“, by malo byť možné odňať občianstvo. Individuálne posúdenie každého prípadu potom bude môcť dať záruku dodržania princípu proporcionality (pozri ďalej).

96. Aby vyhovel požiadavkám princípu zákazu svojvôle, zákon bude musieť obsahovať jasný a taxatívny výpočet zločinov, ktoré v prípade odsúdenia môžu viesť k odňatiu občianstva (v prípade potreby s odkazom na trestný kódex).

### **C. Konanie o odňatí občianstva alebo občianskych práv**

97. Ústavná reforma nešpecifikuje postup pri odnímaní francúzskeho občianstva alebo občianskych práv. Podľa názoru Benátskej komisie rozhodnutie o sankcii odňatia občianstva nesmie nikdy byť iba formalitou, ale musí byť vždy výsledkom preskúmania všetkých okolností prípadu, a to jednak závažnosti obvinenia a ďalších prvkov (nebezpečenstvo pre život národa), ktoré túto sankciu odôvodňujú, ale tiež následky, ktoré môže mať pre dotknutú osobu, a to všetko pre účely odstránenia rizika svojvoľného odňatia občianstva. Je samozrejmé, že občianstvo je prípustné odňať jedine pri rešpektovaní pravidiel spravodlivého procesu (najmä právo byť vypočutý, právo na písomné a odôvodnené rozhodnutie).

98. Benátska komisia chápe, že úmyslom je upraviť odňatie občianstva ako vedľajší trest, ktorý by sa teda neukladal dekrétom na základe záväzného stanoviska štátnej rady, ale ktorý by v trestnom konaní ukladal súd so všeobecnou príslušnosťou rozhodovať o zločinoch alebo so špeciálnou príslušnosťou rozhodovať o trestných činoch terorizmu. Rozhodnutie o odňatí občianstva by teda malo byť prijaté po riadnom preskúmaní okolností prípadu za prítomnosti obžalovaného zo zločinu spolu s hlavným rozhodnutím o vine a treste. To by znamenalo, že princíp zákazu dvojitého trestu by nebol porušený. Podľa názoru Benátskej komisie toto riešenie by rešpektovalo požiadavku spravodlivého procesu a princípu proporcionality. Tiež sa domnieva, že by bolo vhodné v čl. 34 ústavy ustanoviť, že možno uložiť vedľajší trest straty francúzskeho občianstva alebo iba práv s ním spojených.

### **VI. Závery**

99. Benátska komisia preskúmala návrh ústavného zákona o ochrane národa a dospela k týmto záverom:

Pokiaľ ide o výnimočný stav:

100. Ústavná úprava výnimočného stavu by mala zvýšiť záruky proti prípadným zneužitiam moci vo forme vyhlásenia či predĺženia výnimočného stavu bez reálne sledovaného účelu ochrany života národa alebo proti prijímaniu opatrení, ktoré nie sú striktné odôvodnené výnimočným stavom. V žiadnom prípade by úprava tejto problematiky na úrovni ústavnej normy nemala dávať zákonodarcovi voľnú ruku, a tým možnosť vo veľmi významnej miere sa odchyľovať od základných slobôd, a to aj po vyhlásení výnimočného stavu. Z tohto dôvodu sa zdá byť nevyhnutné odvrátiť toto riziko zavedením do ústavy nielen možnosť vyhlásiť (a obnoviť) krízové režimy vrátane výnimočného stavu, ale tiež ustanovením formálnych, materiálnych a časových limitov viažucich sa na tieto režimy.

101. Znenie čl. 36-1 prijaté v prvom čítaní národným zhromaždením nie je samo osebe v rozpore s medzinárodnými štandardmi. Pre účely odvrátenia rizika (stále prítomného pre absenciu jasnej a presnej ústavnej úpravy) príliš širokej aplikácie ústavného režimu výnimočného stavu v budúcnosti však Benátska komisia odporúča modifikovať čl. 36-1 takto:

- špecifikovať, že „závažné ohrozenie verejného poriadku“, ako aj „udalosti predstavujúce... krízovú situáciu“ musia byť takej povahy, že „ohrozujú život národa“, a
- špecifikovať, že štátne orgány môžu prijať opatrenia s cieľom odstránenia tohto ohrozenia alebo riešenia týchto udalostí iba vtedy, keď je to úplne nevyhnutné, a za súčasného rešpektovania práv a slobôd, ktorých sa odchylenie netýka.

102. Benátska komisia francúzske orgány žiada aj o zváženie prijatia ustanovenia, podľa ktorého možno výnimočný štát predĺžiť iba kvalifikovanou parlamentnou väčšinou.

Pokiaľ ide o odňatie francúzskeho občianstva a práv s ním spojených:

103. Benátska komisia zastáva názor, že zavedenie režimu odňatia občianstva alebo práv s ním spojených pre všetkých občanov, rodených alebo naturalizovaných, s jednou alebo viacerými štátnymi príslušnosťami, nie je v rozpore s medzinárodnými štandardmi. Každé rozhodnutie o odňatí občianstva však musí rešpektovať princípy spravodlivého procesu a proporcionality. Benátska komisia preto odporúča:

- v čl. 34 ústavy ustanoviť, že možno uložiť vedľajší trest straty francúzskeho občianstva alebo iba práv s ním spojených.

104. Ak by mali francúzske orgány akékoľvek ďalšie otázky a ak by uvažovali nad prípadnou reformou týkajúcou sa ústavných a zákonných ustanovení upravujúcich krízové režimy alebo takúto reformu pripravovali, Benátska komisia je im naďalej k dispozícii.