

Odborné stanovisko

podľa § 1 ods. 2 písm. f) zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších právnych predpisov

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (ďalej ako „Stredisko“) vydáva nasledujúce odborné stanovisko vo veci možného nedodržovania zásady rovnakého zaobchádzania pri výkone aktívneho volebného práva, a to z vlastnej iniciatívy a na základe medializovaných informácií týkajúcich nemožnosti hlasovania vo všetkých typoch volieb zo zahraničia občanmi Slovenskej republiky (ďalej ako „SR“).

Právny stav

Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov (ďalej ako „Volebný zákon“) ustanovením § 2 v nadväznosti na čl. 30 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej ako „Ústava SR“)¹ zakotvuje k výkonu volebného práva jeho všeobecné, rovné, priame a tajné hlasovanie.

Zjednodušene možno všeobecnosť volebného práva charakterizovať ako právo fyzickej osoby voliť (aktívne volebné právo) a byť volený (pasívne volebné právo), vrátane práva hlasovať o otázkach referenda, ak táto osoba spĺňa stanovené podmienky. Inú formu vymedzenia obsahu všeobecnosti volebného práva môžeme chápať v negatívnom význame, t. j. ako absenciu rôznych osobitných kvalifikačných, vzdelanostných či majetkových predpokladov pre výkon aktívneho i pasívneho volebného práva.

S aktívnym volebným právom vymedzeným v § 2 Volebného zákona súvisí obmedzenie práva voliť v ustanovení § 4 Volebného zákona. K nim Volebný zákon zaradil zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia. Predmetná prekážka práva voliť sa vzťahuje pre všetky typy volieb resp. hlasovaní.

Pasívne volebné právo Volebný zákon upravuje v osobitných častiach pre jednotlivé typy volieb. Avšak aj v súvislosti s pasívnym volebným právom Volebný zákon v § 6 zakotvuje prekážky. K nim Volebný zákon zaradil výkon trestu odňatia slobody, b) právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené a pozbavenie spôsobilosti na právne úkony“.

Platný a účinný Volebný zákon tak zrušil a plne nahradil predošlú právnu úpravu, ktorej predmetom bola legislatívna úprava volieb do Národnej rady Slovenskej republiky v zmysle

¹ „Volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním. Podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon.“

pôvodného zákona², volieb do Európskeho parlamentu hlasovania o otázkach referenda³, volieb prezidenta SR⁴ a ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a volieb do orgánov samosprávnych krajov a orgánov samosprávy obcí (ďalej spolu ako „voľby do orgánov územnej samosprávy“).⁵

Z pohľadu spôsobu hlasovania umožňuje Volebný zákon uplatniť aktívne volebné právo dvoma spôsobmi, a to hlasovaním na území SR vo volebnom okrsku a hlasovaním mimo územia SR, zo zahraničia, prostredníctvom pošty. Volebný zákon možnosť hlasovania zo zahraničia pozná iba v prípade volieb do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej ako „NR SR“) a pri hlasovaní o otázkach referenda. Prebral tak možnosť hlasovania zo zahraničia z pôvodného zákona a dotvoril ho aj pre hlasovanie o otázkach referenda.

Samotná dôvodová správa k Volebnému zákonu neposkytuje odôvodnenie zákonodarcu k tomu, čo ho viedlo k umožneniu hlasovania zo zahraničia (iba) pre tieto dva typy volieb. Komentár k ustanoveniu § 208 Volebného zákona sa obmedzuje iba na nasledovné: „*Upravujú sa spôsoby voľby ako na území Slovenskej republiky, tak aj mimo jej územia – prostredníctvom pošty. Zároveň sa ustanovuje okruh osôb, ktoré môžu voliť poštou.*“.

Pri hlasovaní o voľbe prezidenta, volieb do Európskeho parlamentu a do orgánov územnej samosprávy zákonodarca umožňuje uplatniť aktívne volebné právo iba prostredníctvom možnosti osobnej účasti a fyzického odovzdania hlasovacieho lístka do volebnej „urny“.

Ústavná garancia volebného práva však nemá mať iba deklaratórny charakter. Je povinnosťou zákonodarcu zabezpečiť jeho výkon bez prekážok, a to prostredníctvom efektívnej zákonnej úpravy. K tomu sú samozrejme potrebné organizačno-technické opatrenia, prostredníctvom ktorých sa má zabezpečiť, aby každý, kto má aktívne volebného právo ho mohol bez osobitných ťažkostí uplatniť. Je naplneniu cieľa je možné využiť viacero nástrojov, ako napr. voličský preukaz, hlasovanie poštou, prenosné volebné urny.

Iniciatíva Srdcom doma a Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky

Iniciatíva Srdcom doma⁶ si od svojho začiatku z decembra 2018, dala za cieľ aktívne pracovať na vytvorení verejného tlaku. Cieľom iniciatívy Srdcom doma má byť zmena Volebného zákona v takom rozsahu, aby bolo občanom SR umožnené hlasovať vo všetkých

² Zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky.

³ Zákon č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda.

⁴ Zákon č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov.

⁵ Zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku a zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí.

⁶ "Srdcom doma o.z.", so sídlom Sibírska 1604/65, 831 02 Bratislava-Nové Mesto, IČO 52089207, zaregistrované registrovým úradom Ministerstvo vnútra SR ako občianske združenie s registračným číslom VVS/1-900/90-55081.

typoch volieb prostredníctvom pošty zo zahraničia.⁷ Od svojho vzniku iniciovala množstvo reportáží, diskusií, stretnutí v NR SR či v Bruseli na predmetnú tému. Iniciatíva rovnako zhromažďuje podpisy pre petíciu na zmenu Volebného zákona.⁸

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej ako „Ministerstvo vnútra SR“) reagovalo na petíciu iniciatívy Srdcom doma vyhlásením, podľa ktorého boli práve lehota medzi vyhlásením volieb a dňom ich uskutočnenia a vysoké finančné náklady spojené so zabezpečením možnosti volieb poštou zo zahraničia dôvodmi prečo Volebný zákon neumožnil občanom SR pri všetkých typoch volieb voliť uvedeným spôsobom.⁹

Ministerstvo vnútra SR sa v posledných mesiacoch vyjadrilo, že sa politické strany zhodli na tom, že pripravovaná novela Volebného zákona by mala umožniť pri voľbách do Európskeho parlamentu hlasovanie zo zahraničia poštou ako aj umožniť slovenským občanom s trvalým pobytom v zahraničí voliť nominantov zo slovenských poslancov. Rovnako sa predpokladá o zavedení možnosti hlasovania zo zahraničia pri voľbách prezidenta SR. Pri voľbách do orgánov územnej samosprávy sa podľa slov Ministerstva vnútra SR neuvažuje o zavedení možnosti hlasovať poštou zo zahraničia. Ministerstvo vnútra SR nevysvetlilo bližšie dôvody tohto uvažovania, no možno sa domnievať, že dôvodom je predpoklad, že občania SR trvalo zdržiavajúci sa v zahraničí nemajú „záujem“ podieľať sa na úprave vecí verejných v tomto smere na území SR.¹⁰

Otázkou však zostáva tá skupina občanov SR, ktorí sa v deň uskutočnenia volieb zdržiavajú v zahraničí len dočasne, teda vycestovali krátkodobo a rovnako aj odpoveď na otázku, či je možné s určitosťou predpokladať, a tak aj zdôvodňovať obmedzenie výkonu

⁷ Presne znenie obsahu petície: „*My, dolu podpísaní občania Slovenskej republiky žiadame poslancov NR SR aby novelizovali súčasnú podobu zákona 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva (v znení neskorších zmien a doplnení) do podoby, ktorá umožní občanom s volebným právom v Slovenskej republike naplniť ich ústavné právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných účasťou na voľbách a referendách, aj v prípade, že sa v čase ich konania nachádzajú mimo územia Slovenskej republiky. Žiadame, aby bolo občanom umožnené zúčastňovať sa zo zahraničia na voľbách prezidentských, voľbách do orgánov samosprávnych krajov, do orgánov samosprávy obcí, do Európskeho parlamentu tak, ako je tomu dnes v prípade volieb do NR SR.*“ Dostupné na: <https://www.srdcomdoma.sk/formular-peticia-srdcom-doma/>

⁸ Zoznam aktivít je dostupný tu: <https://www.srdcomdoma.sk/zoznam-dolezitych-udalosti/>.

⁹ „*Kým voľby do parlamentu sa vyhlasujú 110 dní pred ich konaním, v prípade voľby prezidenta ide o oveľa kratší čas, a to najmenej 55 dní pred jej konaním. V rámci tohto termínu treba stihnúť organizačne-technicky pripraviť voľby, vrátane odsúhlasenia a tlače volebných lístkov. Odoslať lístky do zahraničia a odoslať ich voľičmi späť vyplnené sa nedá stihnúť pred prvým kolom volieb a už vôbec nie pred prípadným druhým opakovaným kolom.*“ Dostupné na: <https://www.aktuality.sk/clanok/669694/preco-slovaci-nemozu-volit-prezidenta-zo-zahranicia/>.

¹⁰ Rozhlasová relácia dostupná na: http://www.rtvs.sk/radio/archiv/11380/1132375?fbclid=IwAR2WUkN7BeYrfe5Akrf8werQyTzXs4EhRS76Bwm4CyibELW_JnRgjJAgoTM.

aktívneho volebného práva do orgánov územnej samosprávy domnelým „nezájmom“ občanov SR len pre ich neprítomnosť na území SR (či už dlhodobo alebo dočasne).¹¹

Rovnosť v kontexte Ústavy SR

Ústava SR deklaruje rovnosť čl. 12, ktorého prvý odsek stanovuje, že *ľudia sú si rovní v dôstojnosti aj v právach*. V podobnom duchu vymedzuje rovnosť aj druhý odsek čl. 12, keď stanovuje, že *základné práva a slobody sa zaručujú bez ohľadu na demonštratívne vymenované chránené dôvody*. Čl. 12 Ústavy SR tak vo svojom ods. 1 vymedzuje všeobecné právo na rovnosť, kým jeho ods. 2 vyjadruje zákaz diskriminácie. Prvá rovina je negatívneho charakteru (nediskriminovať), druhá predstavuje (pozitívne) konanie¹² zo strany štátnych orgánov, ktorého cieľom je zabezpečiť, aby sa s osobami zaobchádzalo rovnako.¹³

Zákaz diskriminácie predstavuje užší pojem než všeobecné právo na rovnaké zaobchádzanie. Inak povedané, nie každá nerovnosť je diskrimináciou, ale každá diskriminácia je nerovnosťou. Rovnako je rozdielom medzi uvedenými vyjadreniami rovnosti aj akcesorická povaha čl. 12 ods. 2 Ústavy SR, k porušeniu ktorého môže prísť len v nadväznosti na výkon iného základného práva alebo slobody. Subjekt tvrdiaci porušenie tohto ustanovenia musí poukázať na obsah iného práva alebo slobody, a len v súvislosti s porušením tohto práva alebo slobody môže prísť k porušeniu čl. 12 ods. 2 Ústavy SR. Taktiež je potrebné vnímať aj rozdielnosť intenzity prieskumu zo strany Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej ako „Ústavný súd SR“) pri porušení čl. 12 ods. 1 Ústavy SR či čl. 12 ods. 2 Ústavy SR. Pri domnelom porušení čl. 12 ods. 2 Ústavy SR sa aplikuje test diskriminácie štruktúrovaný na štyri kroky. Ústavný súd SR v tejto súvislosti konštatoval, že *„zákaz diskriminácie ustanovený čl. 12 ústavy je ústavnou zásadou, ktorá vzhľadom na svoju podstatu a účel presahuje medze základných práv a slobôd a má relevanciu aj pre výklad a uplatnenie tých noriem ústavy, ktoré sa nevzťahujú na základné práva a slobody. V materiálnom právnom štáte zákaz diskriminácie predstavuje príkaz, ktorý ústavodarca adresoval štátu ako jeho pozitívny záväzok.“* Zároveň sa na podporu svojho tvrdenia súd opieral o záver Európskeho súdu pre ľudské práva, ktoré hovorí, že *„rozdielne zaobchádzanie s osobami v analogickom alebo relevantne podobnom postavení je diskriminačné, ak nemá objektívne a rozumné odôvodnenie, t. j. ak nesleduje legitímny cieľ*

¹¹Bližšie sa k týmto otázkam vyjadrila pre reláciu RTVS riaditeľka odboru volieb, referenda a politických strán v rámci sekcie verejnej správy Ministerstva vnútra SR, Eva Chmel'ová. Rozhlasová relácia dostupná na: http://www.rtv.slovakia.sk/radio/archiv/11380/1132375?fbclid=IwAR2WUkN7BeYrfe5Akrf8werQyTzXs4EhRS76Bwm4CyibELW_JnRgjJAg0TM.

¹² Tento článok Ústavy SR vyjadruje pozitívny záväzok štátu zabezpečovať ochranu práva na rovnaké zaobchádzanie, ktorý si SR splnila prijatím zákona č. 365/2004 Z. z. zákon o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v platnom znení. (ďalej ako „Antidiskriminačný zákon“).

¹³ Rovnosť v Ústave SR a judikatúre Ústavného súdu SR; Justičná revue, 62, 2016, č.6-7, s. 657 – 689x.

*alebo ak neexistuje vzťah rozumnej proporcionality medzi použitými prostriedkami a zámerom, ktorý sa má uskutočniť.*¹⁴

Taktiež Ústavný súd SR viacnásobne potvrdil, že právo na rovnaké zaobchádzanie predstavuje subjektívne právo jednotlivca. Tento prístup Ústavný súd SR prvýkrát uviedol v náleze sp.zn. III. ÚS 36/01, a to nasledovne: „z čl. 12 ods. 2 Ústavy teda vyplýva aj subjektívne právo každého, aby nemohol byť vo svojich právach a slobodách diskriminovaný z dôvodov v tomto ustanovení vymenovaných.“.

Test diskriminácie

Na zisťovanie toho, či prišlo k porušeniu čl. 12 ods. 2 Ústavy SR, teda akcesorickej rovnosti, je využívaný tzv. test diskriminácie. Týmto testom sa skúma či prišlo k porušeniu práva nebyť diskriminovaný. Tento test pozostáva zo štyroch základných krokov, a to: posúdenie komparátora, t. j. osoby alebo skupiny osôb, ktoré sú v porovnateľnej situácii vo vzťahu k dotknutej osobe, či skupine osôb za predpokladu vymedzenia aj konkrétneho práva alebo slobody, ktorých výkon bol u daného jednotlivca či skupiny osôb obmedzený, stanovenie chráneného diskriminačného dôvodu na základe ktorého prichádza k porušeniu zákazu diskriminácie, vymedzenie, či odlišné zaobchádzanie je na príťaž vymedzenému jednotlivcovi alebo skupine a určenie či odlišné zaobchádzanie nie je možné ospravedlniť na základe verejného či legitímneho záujmu alebo ním prichádza ku zásahu, ktorý je neprimeraný a neproporcionálny.

Ako prvým kritériom je identifikácia komparátora, t. j. osoby alebo skupiny osôb, ktoré sú v porovnateľnej situácii vo vzťahu k dotknutej osobe, či skupine osôb. Z pohľadu súčasného nastavenia výkonu aktívneho volebného práva v zmysle Volebného zákona možno porovnať občanov SR, ktorí sa v čase konania predmetných volieb nachádzajú na území SR s občanmi SR, ktorí sa v deň konania volieb nachádzajú mimo územia SR. Občanov, ktorí sa v čase konania volieb nenachádzajú na území SR možno rozdeliť do dvoch skupín, a to na osoby, ktoré sa v zahraničí zdržiavajú dočasne, t. j. ich dočasné vycestovanie mimo územie SR sa prekrýva s dňom konania volieb, a potom tých, ktorí sa v zahraničí zdržiavajú trvalo, častokrát majú v zahraničí aj trvalý pobyt.

Pre obidve vyššie vymedzené skupiny občanov je však spoločným to, že v momente keď im prináleží výkon aktívneho volebného práva, t. j. v deň konania volieb, nemôžu ho uplatniť bez toho, aby nemuseli docestovať na územie SR. Volebný zákon tak jasne vymedzuje a podmieňuje výkon aktívneho volebného práva za súčasného obmedzenia slobody pohybu a pobytu, ktorá je garantovaná čl. 23 ods. 1 Ústavy SR alebo *vice versa*, obmedzuje právo slobody pohybu a pobytu výkonom aktívneho volebného práva.

¹⁴ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 17/08 alebo nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 3/08

Prepojenie na konkrétne právo alebo slobodu tak možno vidieť práve vo väzbe na všeobecné volebné právo (čl. 30 ods. 3 Ústavy SR) v spojení s právom na slobodu pohybu a pobytu (čl. 23 ods. 1 Ústavy SR).

Z pohľadu druhého kritéria, chráneného dôvodu diskriminácie, by tak išlo o znevýhodňovanie skupiny osôb z dôvodu ich miesta zdržiavania sa. Tento dôvod by bolo možné subsumovať pod chránený dôvod iného postavenia.

Tretím kritériom testu diskriminácie je posúdenie vzniku ujmy. V skúmanej veci je možné konštatovať, že by sa dalo hovoriť o majetkovej ujme z pohľadu vzniku škody ako nákladov na cestovanie, či ubytovanie a nemajetkovej ujmy z pohľadu zásahu do osobnostných práv fyzických osôb (zásah do súkromného života z dôvodu obmedzenia pobytu a pohybu).

Štvrtým kritériom je nutnosť vysporiadania sa s otázkou legitímnosti cieľa, ktorý je daným nerovným zaobchádzaním sledovaný, ako aj s primeranosťou a nevyhnutnosťou stanovených prostriedkov na uskutočnenie tohto cieľa. Jediným zdôvodnením súčasného nastavenia právnej úpravy v tejto veci je stanovisko Ministerstva vnútra SR, podľa ktorého by v prípade volieb zo zahraničia bolo práve sčítavanie hlasov problematické a oddialilo by výsledky.¹⁵ Stredisko tak môže vychádzať jedine z toho, že dôvodom, prečo nie je občanom SR umožnené vykonávať volebné právo aj zo zahraničia, sú časové limity stanovené priamo Volebným zákonom (pre prípad volieb prostredníctvom poštového prepravcu) či nízkym počtom občanov vlastniacich občiansky preukaz s elektronickým čipom. Ani prípadné dôvodenie väčšieho finančného zaťaženia štátneho rozpočtu na úkor alternatívnych spôsoboch výkonu aktívneho volebného práva však podľa Strediska, spolu s vyššie uvedenými dôvodmi, nemôže naplniť legitimitu cieľa či primeranosť a nevyhnutnosť prostriedkov.

Záver

Stredisko si dovoľuje poukázať na podstatu všeobecnosti volebného práva, pričom nie je možné ju vnímať iba ako deklaratórne vyjadrenie ústavnej garancie všeobecnosti volieb ale ako ustanovenie vyjadrujúce povinnosť štátu zabezpečiť všeobecnú dostupnosť pre oprávnené subjekty (voličov), pričom štátom vyhlásené dôvody odmietnutia alternatívnych možností hlasovania treba vnímať ako technicky preklenuteľné.

Stredisko je rovnako toho názoru, že za úvahu pri umožnení voľby poštou zo zahraničia stojí aj zváženie osobitosti jednotlivých typov volieb. Úvaha je tak namieste pri voľbe prezidenta, volieb do Európskeho parlamentu a volieb do orgánov územnej samosprávy.

Vo svetle uvedeného je Stredisko toho názoru, že súčasné legislatívne nastavenie Volebného zákona neumožňuje neobmedzený výkon aktívneho volebného práva pre všetky

¹⁵ Bližšie dostupné v diskusií Rádia Slovensko: <https://vimeo.com/322557141>.



druhy volieb občanmi SR, by v teste diskriminácie neobstálo a mohlo by byť vyhodnotené ako porušujúce ustanovenie čl. 12 ods. 2 Ústavy SR v nadväznosti na ustanovenie čl. 30 ods. 3 a čl. 23 ods. 1 Ústavy SR.