

3567. Částečné zrušení zákona o volbách do státního shromáždění, zákona o státní radě, zákona o volbách prezidenta republiky a zákona o komunálních volbách

Ústavní soud v řízení o posouzení ústavnosti, zahájeném na podnět Boštjana Cuznara z Bledu, kterého zastupuje zákonný zástupce Franc Cuznar, a Nuši Ilovar ze Žalce, kterou zastupuje zákonná zástupkyně Anica Ilovar, na zasedání dne 10. července 2003

r o z h o d l i :

1. Část ustanovení článku 7 zákona o volbách do státního shromáždění (Úřední věstník RS, č. 44/92 a 60/95), článku 2 zákona o státní radě (Úřední věstník RS, č. 44/92), článku 2 zákona o volbách prezidenta republiky (Úřední věstník RS, č. 39/92) a článku 5 zákona o komunálních volbách (Úřední věstník RS, č. 72/93, 7/94, 33/94, 61/95, 70/95 a 51/02), které znějí "a není zbaven způsobilosti k právním úkonům", se zrušuje.

2. Zrušení dle předchozího bodu výroku nabývá účinnosti 6 měsíců od zveřejnění tohoto rozhodnutí v Úředním věstníku Republiky Slovinsko.

3. Ustanovení článku 4 zákona o volební evidenci (Úřední věstník RS, č. 52/02) a článku 35 zákona o referendu a lidové iniciativě (Úřední věstník RS, č. 15/94, 38/96 a 59/01) nejsou v rozporu s ústavou.

4. V době odkladné lhůty dle druhého bodu tohoto rozhodnutí mají volební právo osoby, jimž je rozhodnutím příslušného soudu prodlouženo rodičovské právo dohledu přes jejich plnoletost, neboť v důsledku tělesného postižení nemohou pečovat o sebe, svůj prospěch ani svá práva.

O d ů v o d n ě n í

A)

1. Navrhovatelé zastávají názor, že ustanovení článku 2 zákona o volbách prezidenta republiky (dále jako: ZVPR), článku 5 zákona o komunálních volbách (dále jako: ZKV), článku 7 zákona o volbách do státního shromáždění (dále jako: ZVSS), článku 2 zákona o státní radě (dále jako: ZSR), článku 4 zákona o volební evidenci (dále jako: ZVE) a článku 35 zákona o referendu a lidové iniciativě (dále jako: ZRLI) jsou v rozporu s článkem 43 ústavy (volební právo). Všechna uvedená ustanovení přidávají k podmínkám občanství a dosaženého věku 18 let, které stanoví ústava ve druhém odstavci článku 43, navíc podmínku, že osoba (občan) nesmí být zbavena způsobilosti k právním úkonům. Zastávají názor, že stanovení takové podmínky nemá oporu v článku 43 ústavy. Uvedený článek by podle nich neměl zákonodárci umožňovat stanovování dalších podmínek. Proto prý zákonodárce přijal napadená rozhodnutí v rozporu s druhým odstavcem článku 15 ústavy, který zákonodárci umožňuje pouze zákonem stanovit způsob plnění lidských práv a základních svobod. Navrhovatelé zastávají také názor, že není splněna žádná z podmínek dle třetího odstavce článku 15 ústavy, který stanoví, že lidská práva a základní svobody mohou být omezeny pouze právy druhých a v případech, které stanoví ústava. Jelikož se ustanovení o volebním právu dle ZVSS používají i pro zjišťování práva hlasovat v referendu (článek 35 ZRLI), mají mít napadená ustanovení za následek i omezování práva hlasovat v referendu (třetí odstavec článku 90 ústavy). Navrhovatelé navrhli zastavení plnění napadených ustanovení.

2. Státní shromáždění zastává názor, že podání jsou neodůvodněná. Uvádí, že by sice měli mít toto právo podle zásady všeobecného volebního práva teoreticky všichni občané, avšak všeobecně je přijímáno, že občané musí mít určitou osobní způsobilost pro jeho plnění. Jedná se zejména o určitý věk a duševní způsobilost, respektive schopnost usuzovat. Ústavně stanovená podmínka věku se váže na plnoletost, respektive způsobilost k právním úkonům, která se předpokládá při dosažení plnoletosti. Za účelem odůvodnění svého stanoviska se státní shromáždění odvolává také na rozhodnutí ústavního soudu č. U-I-106/95 ze dne 25. 1. 1996 (Úřední věstník RS, č. 14/96 a OdlUS V, 12).

B)–I

3. Ústavní soud usnesením č. U-I-346/02 ze dne 24. 10. 2002 podání Boštjana Cuznara přijal. Usnesením č. U-I-417/02 ze dne 16. 1. 2003 přijal podání Nuši Ilovar a do konečného rozhodnutí pozastavil výkon napadených ustanovení uvedených zákonů dle 1. bodu tohoto rozhodnutí. Vzhledem ke společnému projednávání a rozhodování tato podání sloučil.

B)–II

4. Zásada demokratického ústavního uspořádání (článek 1 ústavy) znamená, že moc v zemi vykonává lid, a to přímo nebo nepřímo – prostřednictvím volených zástupců (článek 3 ústavy). Ze zásady demokratičnosti jsou v souvislosti s nepřímou (zastupitelskou) demokracií v oblasti voleb odvozeny zásady svobody, všeobecnosti a rovnosti volebního práva a přímosti a tajnosti voleb. Vyhovuje-li volební systém uvedeným zásadám a je-li zákonem zajištěna periodicitu voleb a rovná kompetitivní možnost všech politických stran

v zemi, jsou volby demokratické (viz rozhodnutí ústavního soudu č. U-I-106/95). Jedná se o pět ústavních zásad, které představují evropské volební dědictví a jsou základem ryze demokratické společnosti.█

5. Volební právo je jedno ze základních lidských politických práv. Právem jednotlivé osoby je volit (aktivní volební právo) a být volen (pasivní volební právo). První odstavec článku 43 ústavy stanoví, že volební právo je všeobecné a rovné (v konkrétní věci projednáváme otázky všeobecného volebního práva). Zásada všeobecného volebního práva znamená, že toto právo má každý a není omezeno podmínkami, které vyplývají z osobních okolností jednotlivce (náboženské vyznání, pohlaví, majetek, světový názor, povolání, vzdělání atd.). Zákodárství však volební práva neupravují takto široce. Je v souladu se zásadou všeobecného volebního práva, pokud volební právo jednotlivé osoby závisí na splnění podmínek, jimiž jsou věk, státní příslušnost, duševní způsobilost, respektive schopnost usuzovat, beztretnost a trvalý pobyt.█ Druhý odstavec článku 43 ústavy stanoví, že právo volit a být volen má každý občan, který dosáhl věku 18 let. Tím ústava definuje "všeobecnost" volebního práva, respektive určuje okruh osob, které mají volební právo. Jsou to osoby, které splňují podmínku státní příslušnosti a určitého věku. Ústava jiné podmínky pro plnění aktivního volebního práva (např. způsobilost k právním úkonům, beztretnost, trvalý pobyt) nestanoví ani výslovně neukládá, respektive zmocňuje zákonodárce, že smí (musí), pokládá-li to za nutné, tyto podmínky předepsat zákonem (tzv. zákonná výhrada).█ To znamená, že na základě druhého odstavce článku 43 ústavy má aktivní volební právo každý, kdo je státním příslušníkem Republiky Slovinsko a který do voleb dosáhl věku 18 let. To platí pro volby do státního shromáždění, státní rady, pro volbu prezidenta republiky a pro volby do orgánů místních samospráv (starostové, obecní zastupitelstva).█

6. O výkonu pasivního volebního práva má ústava několik ustanovení. Zmocňuje tak zákonodárce, že smí zákonem stanovit, kdo nesmí být zvolen poslancem, a stanovit neslučitelnost poslancecké funkce s jinými funkcemi a činnostmi (druhý odstavec článku 82). Čtvrtý odstavec článku 103 ústavy stanoví, že prezidentem republiky může být zvolen pouze státní příslušník Slovinska, třetí odstavec téhož článku pak omezuje možnost zvolení na dvě po sobě jdoucí funkční období. Úpravu voleb do státní rady ústava ponechává plně na zákonodárci (článek 98), nemá však ustanovení o zvláštních podmínkách, které by musel splňovat 18letý občan ohledně volebního práva.█ Ve čtvrtém odstavci článku 80 ústava stanoví, že volební systém pro volby poslanců státního shromáždění upravuje zákon, která státní shromáždění přijme dvoutřetinovou většinou všech poslanců.

7. Proto navrhovatelé kladou důvodnou otázku, zda druhý odstavec článku 43 ústavy umožňuje stanovování dalších podmínek (konkrétně jde o podmínku způsobilosti k právním úkonům, kterou předepisují napadené zákony), které by omezovaly volební právo. Napadená ustanovení nemají podle názoru navrhovatelů povahu ústavně povoleného stanovování způsobu plnění volebního práva (druhý odstavec článku 15 ústavy) ani povahu ústavně přípustného omezování volebního práva z důvodu práv druhých (třetí odstavec článku 15 ústavy).

8. Lidská práva se vykonávají přímo na základě ústavy (první odstavec článku 15). Zákonem je možné předepsat způsob výkonu lidských práv, pokud tak stanoví ústava nebo pokud je to nutné kvůli povaze jednotlivého práva (druhý odstavec článku 15). Lidská práva lze také omezit, avšak pouze v případech, které stanoví ústava, nebo pokud je to nutné z důvodu ochrany práv druhých (třetí odstavec článku 15).

9. Napadená ustanovení ve výroku uvedených zákonů předepisují pro existenci volebního práva další podmínku: aby občan, který dosáhl věku 18 let, nebyl zbaven způsobilosti k právním úkonům. Tato podmínka je předepsána jako obecná, která platí pro volby do státního shromáždění, státní rady, pro volbu prezidenta republiky a pro komunální volby.█ Tím je okruh oprávněných voličů, který je stanoven ve druhém odstavci článku 43, zúžen na osoby způsobilé k právním úkonům, respektive je volební právo odebráno všem, kteří byli zbaveni způsobilosti k právním úkonům nebo jim bylo prodlouženo rodičovské právo dohledu.

10. Ústavní soud souhlasí se stanoviskem navrhovatelů, že napadená ustanovení nemají povahu předepisování způsobu plnění volebního práva podle druhého odstavce článku 15 ústavy. Ústava dovoluje zákonodárci, aby předepsal způsob plnění lidských práv a základních svobod, avšak tím mu není dána možnost omezovat ústavní právo, nýbrž pouze možnost (a zároveň povinnost) předepsat způsob jeho plnění (viz rozhodnutí č. U-I-313/98 ze dne 16. 3. 2000, Úřední věstník RS, č. 33/00 a OdlUS IX, 60). Napadená ustanovení definují rozsah všeobecného volebního práva, respektive jej omezují. Okruh osob s aktivním a pasivním volebním právem, který je stanoven druhým odstavcem článku 43 ústavy, zužují na osoby, které jsou zcela způsobilé k právním úkonům, respektive odebírají volební právo všem, kteří jsou podle zvláštních předpisů zbaveni způsobilosti k právním úkonům. Zákonné omezování volebního práva, jak je určeno v ústavě, na určitý okruh osob, které pro jednotlivce znamená odnětí volebního práva (přinejmenším dočasné), je však podle třetího odstavce článku 15 ústavy přípustné pouze v případech, které určuje ústava, nebo je-li to nutné pro ochranu práv druhých, respektive ochranu veřejného zájmu. Jak ovšem ústavní soud už několikrát zdůraznil, podléhá každý takový zásah přísnému posouzení ústavním soudem dle tzv. testu proporcionality (omezení musí být stanoveno zákonem, musí být nutné – nevyhnutelné pro ochranu práv druhých, respektive umožněné již ústavou, musí být přiměřené a proporcionalní v užším smyslu).█

11. Jak už bylo uvedeno, ústava nestanoví zvláštní případy, respektive další podmínky, které by omezovaly aktivní, respektive pasivní volební právo, jak je uvedeno ve druhém odstavci článku 43, ani neobsahuje tzv. zákonné výhrady, vyjma případu voleb poslanců do státního shromáždění. Druhý odstavec článku 82 ústavy totiž předepisuje, že se smí zákonem stanovit, kdo nesmí být zvolen poslancem. Toto ustanovení je co do svého obsahu zákonnou výhradou ve smyslu třetího odstavce článku 15. Není však možné jako zákonnou výhradu definovat výhradu ustanovení čtvrtého odstavce článku 80, které zmocňuje státní shromáždění, aby zákonem upravilo volební systém pro volby do státního shromáždění, a ustanovení prvního odstavce článku 98 ústavy, které stanoví, že volby do státní rady se upraví zákonem. Ačkoliv čtvrtý odstavec článku 80 ústavy pracuje s pojmem "volební systém" (první odstavec článku 98 s tímto pojmem výslovně nepracuje, avšak lze usuzovat, že i při volbách do státní rady jde o úpravu volebního systému) a nejdůležitějším prvkem volebního systému je volební právo, nelze mít za to, že toto ustanovení dává státnímu shromáždění možnost předepsat zákonem další podmínky, které omezují všeobecné volební právo. Takové stanovisko má oporu jak ve slovním, tak logickém a zvláště historickém výkladu ústavního textu. Z materiálu Komise pro ústavní otázky vyplývá, že zvláštní zákon by měl upravit ostatní prvky volebního systému, zejména způsob rozdělení mandátů (volební vzorec), organizaci voleb, volební orgány a volební postup. Také druhý odstavec článku 80 ústavy stanoví pouze tolik, že poslanci jsou voleni všeobecným, rovným, přímým a tajným hlasováním. Ustanovení nedefinuje použité pojmy, ani nestanoví zvláštní podmínky k těm, které uvádí článek 43 ústavy. Lze tedy soudit, že ústava neuvádí případy, které by zákonodárci umožňovaly zasahovat do volebního práva (nestanoví zákonné výhrady), s výjimkou pasivního volebního práva pro volby poslanců do státního shromáždění. Případné zasahování do volebního práva je tedy přípustné pouze tehdy, je-li nutné kvůli ochraně práv druhých podle třetího odstavce článku 15 ústavy.

12. Druhý odstavec článku 82 ústavy se týká pasivního volebního práva pro zvolení do státního shromáždění (podobné ustanovení nemá ústava pro zvolení do státní rady, pro zvolení prezidentem republiky ani pro zvolení do orgánů místních samospráv). Na základě tohoto ústavního ustanovení může zákonodárce určit, které osoby nesmějí být zvoleny za poslance státního shromáždění. Ústava tedy dovoluje (zásah) omezování pasivního volebního práva pro volby poslanců do státního shromáždění. Ústava neuvádí důvody, na jejichž základě by mohl zákonodárce předepsat jednotlivé případy, avšak zákonodárce může stanovit omezení pasivního volebního práva z důvodů, které jsou známy ve srovnatelných právních úpravách a jsou přijatelné ve svobodné a demokratické společnosti. Samozřejmě se i v těchto případech posuzuje přípustnost zásahu dle zásady proporcionality.

13. S ohledem na výše uvedené lze soudit, že ústava nemá výslovná ustanovení, která by předepisovala další podmínky ohledně všeobecného volebního práva k těm, které stanoví druhý odstavec článku 43 ústavy. Zákonnou výhradou ve smyslu třetího odstavce článku 15 určuje ústava pouze pro pasivní volební právo poslanců státního shromáždění. Pro aktivní volební právo ústava neurčuje žádné zákonné výhrady a stejně tak ani pro pasivní volební právo, s výše uvedenou výjimkou (volby do státního shromáždění). Proto je zasahování do aktivního volebního práva a zasahování do pasivního volebního práva pro volby do jiných státních, respektive místních orgánů (státní rada, prezident republiky, starosta, obecní zastupitelstvo) přípustné pouze tehdy, je-li nutné kvůli ochraně práv druhých nebo ochraně veřejného zájmu, chrání-li se jím práva druhých (třetí odstavec článku 15 ústavy). V obou případech je však pro konkrétní zákonnou úpravu nutné zjistit, zda je v souladu se zásadou proporcionality.

14. Pravděpodobně by bylo možné zásah, který představují napadená ustanovení, do aktivního volebního práva a pasivního volebního práva v části, která se netýká zvolení do státního shromáždění (to je přípustné na základě druhého odstavce článku 82 ústavy), zdůvodnit potřebou ochrany veřejného zájmu, respektive tím, že bez takového zásahu by mohla být dotčena "práva druhých". Jedná se o omezení, které je za přísně stanovených podmínek přijatelné v demokratické společnosti a neznamená porušení zásady všeobecného volebního práva. Při plnění volebního práva jde o vůli ovládané počínání jednotlivce, který by měl být schopen porozumět významu a povaze i účinku voleb tak, aby mohl sám přijmout rozhodnutí. Ústavní soud se však nemusel podrobněji pouštět do řešení otázky, zda je zásah zdůvodněn ochranou práva druhých. I kdyby bylo možné zjistit, že cílem, respektive účelem napadených ustanovení je ochrana práv druhých prostřednictvím ochrany veřejného zájmu, je zjevné, že pro dosažení takového cíle není nutné odnětí volebního práva všem, jimž bylo prodlouženo rodičovské právo dohledu nebo byli zbaveni způsobilosti k právním úkonům. Stejněho cíle lze dosáhnout použitím mírnějšího zásahu do volebního práva. Toto konstatování platí i pro zásah do volebního práva pro volby poslanců do státního shromáždění. To, že se ústavní soud nepouštěl podrobněji do zjišťování přípustnosti zásahu z důvodu ochrany práv druhých, však neznamená, že zákonodárce nebude muset při schvalování nové zákonné úpravy pečlivě zvážit přípustnost zásahu do volebního práva z důvodu ochrany práv druhých, pokud samozřejmě zhodnotí, že je to vůbec zapotřebí.

15. Ačkoliv by bylo omezování volebního práva z důvodu duševní nezpůsobilosti (duševní choroby, duševní zaostalosti) ústavně přípustné, není možné způsobilost plnění volebního práva ztotožňovat se způsobilostí k právním úkonům, respektive není možné mít za to, že odnětí způsobilosti k právním úkonům

podle měřítek, která definuje zákon o manželství a rodinných vztazích (Úřední věstník SRS, č. 14/89 a násl. – dále jako: ZMRV) a zákon o neprocesním řízení (Úřední věstník SRS, č. 30/86 a násl. – dále jako: ZNŘ), znamená současně a automaticky i odnětí volebního práva.

16. Napadená ustanovení zákonů, která upravují volební právo, odebírají volební právo 18letému občanovi, je-li zbaven způsobilosti k právním úkonům, respektive je-li prodlouženo rodičovské právo dohledu jeho rodičům. Pojmy způsobilost k právním úkonům a rodičovské právo dohledu a podmínky a postup odnětí způsobilosti k právním úkonům a prodloužení rodičovského práva dohledu upravují ZMRV a ZNŘ. Tato pravidla jsou přizpůsobena plnění občanských práv a povinností jednotlivce a vycházejí zejména z potřeby ochrany jeho práv a prospěchu, pokud jí sám není schopen. Proto jsou důvody odnětí nebo omezení způsobilosti k právním úkonům, respektive prodloužení rodičovského práva dohledu postaveny široce.

17. Pro přípustné právní skutky, právní úkony a právní skutky, u nichž sehraává roli vůle, je zapotřebí způsobilosti k právním úkonům (též duševní způsobilost, svéprávnost). 14 Způsobilost k právním úkonům umožňuje subjektům samostatně vystupovat v právním styku. Za důvod pro nepřiznání způsobilosti k právním úkonům (svéprávnosti) se v zákonodárstvích pokládá neschopnost usuzovat a nezletilost. 15 Plné způsobilosti k právním úkonům se dosáhne plnoletostí, která začíná poté, co nezletilý dosáhne věku 18 let (první odstavec článku 117 ZZDR). Plné způsobilosti k právním úkonům lze dosáhnout i před dosažením věku 18 let (druhý a třetí odstavec článku 117 ZMRV). Způsobilost k právním úkonům nemá nezletilý, který dosud nedosáhl věku 15 let. Nezletilý, který dosáhl věku 15 let, má omezenou způsobilost k právním úkonům (článek 108 ZMRV).

18. K právnímu postavení, v němž plnoletá osoba nemá způsobilost k právním úkonům, vedou dvě procedury, tj. řízení o odnětí způsobilosti k právním úkonům a řízení o prodloužení rodičovského práva dohledu, která jsou upravena v ZMRV a ZNŘ. O odnětí způsobilosti k právním úkonům rozhoduje soud ve zvláštním řízení. Důvody pro odnětí způsobilosti k právním úkonům jsou duševní choroba, duševní zaostalost, závislost na alkoholu nebo drogách nebo jiné důvody, které ovlivňují psychofyzický stav osoby tak, že není schopna postarat se o sebe, o svá práva a prospěch (článek 44 ZNŘ). Soud musí zjistit, zda existují důvody pro odnětí způsobilosti k právním úkonům a jaký je stupeň duševního postižení. ZNŘ a ZMRV podrobně upravují také důvody prodloužení rodičovského práva dohledu. Soud prodlouží rodičovské právo dohledu přes plnoletost dítěte, pokud dítě z důvodu tělesného nebo duševního postižení není schopno postarat se o sebe, svůj prospěch a svá práva (článek 57 ZNŘ, první odstavec článku 118 ZMRV). Podle stupně zjištěné nezpůsobilosti se způsobilost k právním úkonům odejme částečně nebo zcela (článek 50 ZNŘ). Osoba, která je způsobilost k právním úkonům zbavena zcela, má stejné postavení jako nezletilý (první odstavec článku 206 ZMRV). Toho, kdo je způsobilost k právním úkonům zbaven částečně, lze srovnat s mladistvým s omezenou způsobilostí k právním úkonům, přičemž úkony, které taková osoba může sjednávat samostatně, určí podle potřeby příslušné středisko sociálních služeb (druhý odstavec článku 208 ZMRV).

19. Omezení volebního práva stanovením podmínky duševní způsobilosti (způsobilosti usuzovat) znamená odnětí volebního práva. Osoba, která takovou způsobilost nemá, nemá volební právo. Proto musejí být měřítko pro odnětí volebního práva stanovena přesně a tak, aby co nejméně zasahovala do všeobecného volebního práva. Měřítka, která pro odnětí způsobilosti k právním úkonům stanoví ZMRV a ZNŘ a v souvislosti s napadenými ustanoveními volebních zákonů se používají i pro odnětí volebního práva, zasahují nadměrně do volebního práva. Způsobilost k právním úkonům je totiž možné odebrat nebo omezit i z důvodu závislosti na alkoholu nebo drogách nebo z jiných důvodů, které ovlivňují fyzický stav osoby (článek 44 ZNŘ). Rodičovské právo dohledu lze prodloužit z důvodu tělesného postižení (první odstavec článku 118 ZMRV a článek 57 ZNŘ). Tělesné postižení, závislost na alkoholu nebo drogách nebo jiné důvody, které ovlivňují fyzický stav osoby, nelze pokládat za důvody, které opravňují k zásahu do volebního práva. Stejně tak není každá duševní choroba sama o sobě důvodem pro odnětí volebního práva. Totéž platí v případě duševní zaostalosti. Zákonodárce je při předepisování důvodů pro odebrání volebního práva povinen dbát na to, aby jím nadměrně nezasáhl do volebního práva. Smí předepsat pouze důvody, které jsou přiměřené a nutné pro dosažení legitimního cíle. Dále musí také předepsat procedury, při nichž bude vyhodnocováno, jaký vliv má určitý duševní (rozumový) stav jednotlivce na jeho způsobilost chápat význam a účinek voleb. Volební právo by mělo být omezeno pouze tomu, u něhož se zjistí, že skutečně není schopen porozumět významu, účelu a účinkům voleb. To znamená, že procedura musí být upravena tak, aby se v každém konkrétním případě zjišťovalo, zda je u osoby, které je jinak odňata způsobilost k právním úkonům nebo prodlouženo rodičovské právo dohledu, dána také nezpůsobilost plnit volební právo. Zákonodárce v tomto smyslu může předepsat i různá omezení pro aktivní, respektive pasivní volební právo.

20. Vzhledem k výše uvedenému jsou napadená ustanovení v rozporu s ústavou. Zákonodárce bude muset nejprve zhodnotit, zda vůbec existuje veřejný zájem (potřeba ochrany práv druhých), který by opravňoval takový zásah do volebního práva (výjimka platí pro právo být zvolen poslancem). Bude-li takový zájem zjištěn, bude muset v zákonech, které upravují volby, předepsat přesné podmínky, respektive důvody pro omezení všeobecného volebního práva. Předepsat smí pouze taková omezení, která jsou v přímé souvislosti s legitimním cílem, respektive důvodem pro omezení všeobecného volebního práva (ochrana práva druhých,

respektive veřejného prospěchu) a jako taková jsou přiměřená a nutně potřebná pro jeho plnění (třetí odstavce článku 15 ústavy). Při tom tyto předpisy musejí být jasné a určité (článek 2 ústavy) a schválené v proceduře, kterou stanoví ústava (čtvrtý odstavce článku 80 a první odstavce článku 98). Předepsána musí být i procedura odnětí volebního práva, při níž musí být zajištěna soudní ochrana.

21. Ustanovení článku 35 ZRLI není samo o sobě v rozporu s ústavou, neboť stanoví, že právo hlasovat v referendu má každá osoba, která má právo volit do státního shromáždění.¹⁶ Proto je ústavnost tohoto ustanovení závislá na ústavnosti ustanovení, které předepisuje právo volit do státního shromáždění. Ústavní soud konstatoval, že část článku 7 ZVSS je v rozporu s ústavou a v této části jej zrušilo. Zbývající část článku 7 ZVSS není v rozporu s ústavou, neboť jeho ustanovení jsou totožná s ústavním ustanovením. Proto není ani článek 35 ZRLI ve znění článku 2 ZVSS, na něž se odvolává, v rozporu s ústavou. V rozporu s ústavou není ani článek 4 ZVE.¹⁷ Toto ustanovení nezasahuje do všeobecného volebního práva. Upravuje volební evidenci a stanoví, že do volební evidence je zapsán každý občan, který má ze zákona volební právo. Kdo má volební právo a za jakých podmínek, upravuje ústava a další zákony, nikoliv ZVE.

22. Jelikož z rozhodnutí vyplývá, že zákonodárce by při zohlednění zásady proporcionality mohl omezit volební právo, rozhodnul ústavní soud, že zrušení dle 1. bodu výroku nabude účinnosti 6 měsíců od zveřejnění v Úředním věstníku Republiky Slovinsko. Tím je zákonodárci dána možnost, aby tuto otázku upravil způsobem, který bude v souladu s ústavou. Do vypršení stanovené lhůty se používají platná ustanovení napadených zákonů, s výjimkou osob, u nichž ústavní soud stanovil způsob plnění tohoto rozhodnutí (4. bod výroku), na jehož základě mají volební právo osoby, jimž bylo prodlouženo rodičovské právo přes jejich plnoletost, neboť se kvůli tělesnému postižení nemohou postarat o sebe, o svůj prospěch a svá práva.

C)

23. Ústavní soud schválil toto rozhodnutí na základě článku 21, druhého odstavce článku 40 a článku 43 zákona o ústavním soudu (Úřední věstník RS, č. 15/94 – ZUstS) ve složení: předsedkyně dr. Dragica Wedam Lukić a soudkyně a soudci dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk a Jože Tratnik. První a třetí bod výroku schválil jednomyslně. Druhý a čtvrtý bod výroku schválil sedmi hlasy proti dvěma. Proti hlasovali soudkyně Wedam Lukić a Škrk.

Č. U-I-346/02-13
Lublaň, dne 10. července 2003.

Předsedkyně
dr. Dragica Wedam Lukić
v zastoupení
Milojka Modrijan v. r.

¹ Venice Commission: *Europe's Electoral Heritage in Code of Good Practice in Electoral Matters*, <http://venice.coe.int/docs>. (Jádro evropského volebního dědictví tvoří pět ústavních zásad volebního práva: všeobecné, rovné, svobodné, tajné a přímé volby.)

² *Ibidem*, *Europe's Electoral Heritage*, str. 15, *Code of Good Practice ...*, str. 4.

³ V tom se ústava liší prakticky od všech evropských ústav. Další podmínky (kromě státního občanství a věku) nestanoví podobně jako slovinská ústava ani švédská ústava. Avšak švédský volební zákon další podmínky nestanoví.

⁴ Co se týče aktivního volebního práva do státního shromáždění, ústava ve druhém odstavci článku 80 stanoví, že je toto všeobecné a rovné (totožnost s prvním odstavcem článku 43) a že volby poslanců jsou přímé a tajné.

⁵ Zákon o komunálních volbách (Úřední věstník RS, č. 72/93 a násl.) rozšiřuje okruh oprávněných osob s aktivním volebním právem na cizince s trvalým pobytem ve Slovinsku (druhý odstavce článku 5). Ústavní oporu pro takové usnesení představuje třetí odstavce článku 43 ústavy.

⁶ Napadené články znějí: "Právo volit a být volen /poslancem, členem státní rady, prezidentem republiky, členem obecního zastupitelstva/ má občan Republiky Slovinsko, který v den voleb dosáhl věku osmnácti let a nebyl zbaven způsobilosti k právním úkonům." ZRLI pak v článku 35 stanoví, že právo hlasovat v referendu má občan, který má právo volit do státního shromáždění.

⁷ Podobné zásady stanoví Benátská komise. *Code of Good Practice in Electoral Matters*, dílo cit. pod pozn. 2, str. 2 a 3.

⁸ Ve srovnatelných ústavních úpravách je toto pravidlem.

⁹ Za zákonnou výhradu označuje teorie případy, kdy ústava u jednotlivého lidského práva předem očekává, že toto bude zákonem omezeno. Komentář ustave Republike Slovenije, jur. Lovro Šturm, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, str. 201.

¹⁰ Ústava zvlášť neukládá zákonodárci úpravu voleb prezidenta republiky.

¹¹ Nastajanje slovenske ustave, Izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja 1990 – 1991, III. Zvezek, str. 798, uspořádal dr. Miro Cerar a kol., državni zbor, Ljubljana 2001.

¹² Viz oddíly uvedené v poznámce č. 2, in *Pierre Garrone, The Constitutional Principles of Electoral Law, Science and Technique of Democracy*, No. 25, Strasbourg, 1999.

¹³ Viz oddíly uvedené v poznámce č. 2.

¹⁴ Alojzij Finžgar, *Osebe civilnega prava*, ČZ Uradni list, Ljubljana 1967, str. 24.

¹⁵ Dragica Wedam-Lukić a kol. *Nepravdni postopek s komentarjem*, ČZ Uradni list, Ljubljana 1989, str. 48.

¹⁶ Článek 35 ZRLI zní: "Právo hlasovat v referendu mají občané, kteří mají právo volit do státního shromáždění."

¹⁷ Článek 4 ZVE zní: "Do volební evidence se zapíše každý občan Republiky Slovinsko nebo občan EU, pokud zákon stanoví, že má volební právo"

Labita:

198. The applicant considered that the fact that, despite his acquittal, he had been disenfranchised infringed Article 3 of Protocol No. 1, which provides:

“The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.”

199. The Government maintained that the measure was intended to prevent the Mafia exercising any influence over elected bodies. In view of the real risk that persons suspected of belonging to the Mafia might exercise their right to vote in favour of other members of the Mafia, the temporary disenfranchisement of the applicant was not disproportionate.

200. The Commission, on the other hand, found the measure to have been disproportionate, particularly in view of the fact that the applicant had been acquitted and of the danger that he would subsequently be alienated from society.

201. The Court points out that implicit in Article 3 of Protocol No. 1, which provides for “free” elections at “reasonable intervals” “by secret ballot” and “under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people”, are the subjective rights to vote and to stand for election. Although those rights are important, they are not absolute. Since Article 3 recognises them without setting them forth in express terms, let alone defining them, there is room for implied limitations (see the *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* judgment of 2 March 1987, Series A no. 113, p. 23, § 52). In their internal legal orders the Contracting States make the rights to vote and to stand for election subject to conditions which are not in principle precluded under Article 3. They have a wide margin of appreciation in this sphere, but it is for the Court to determine in the last resort whether the requirements of Protocol No. 1 have been complied with; it has to satisfy itself that the conditions do not curtail the rights in question to such an extent as to impair their very essence and deprive them of their effectiveness; that they are imposed in pursuit of a legitimate aim; and that the means employed are not disproportionate (see the *Gitonas and Others v. Greece* judgment of 1 July 1997, *Reports 1997-IV*, pp. 1233-34, § 39, and *Matthews v. the United Kingdom* [GC], no. 24833/94, § 63, ECHR 1999-I).

202. The Court observes that persons who are subject to special police supervision are automatically struck off the electoral register as they forfeit their civil rights because they represent “a danger to society” or, as in the instant case, are suspected of belonging to the Mafia (see paragraphs 107 and 110 above). The Government pointed to the risk that persons “suspected of belonging to the Mafia” might exercise their right of vote in favour of other members of the Mafia.

203. The Court has no doubt that temporarily suspending the voting rights of persons against whom there is evidence of Mafia membership pursues a legitimate aim. It observes, however, that although the special police supervision measure against the applicant was in the instant case imposed during the course of the trial, it was not applied until the trial was over, once the

applicant had been acquitted on the ground that “he had not committed the offence”. The Court does not accept the view expressed by the Government that the serious evidence of the applicant's guilt was not rebutted during the trial. That affirmation is in contradiction with the tenor of the judgments of the Trapani District Court (see paragraph 23 above) and the Palermo Court of Appeal (see paragraph 26 above). When his name was removed from the electoral register, therefore, there was no concrete evidence on which a “suspicion” that the applicant belonged to the Mafia could be based (see, *mutatis mutandis*, paragraph 196 above).

In the circumstances, the Court cannot regard the measure in question as proportionate.

There has therefore been a violation of Article 3 of Protocol No. 1.