

ANALÝZA NAVRHNUTEJ NOVELIZÁCIE ZÁKONA O ŠTÁTOM OBČIANSTVE

Slovenský parlament schválil 25. mája 2010 novelizáciu zákona o štátnom občianstve (40/1993). Urobil tak v ten istý deň, ako parlament Maďarska schválil zavedenie možnosti zjednodušeného nadobudnutia maďarského štátneho občianstva pre tzv. zahraničných Maďarov (maďarských krajanov), vrátane tých žijúcich na Slovensku. Slovenská novelizácia, odvtedy známa aj pod názvom „protizákon“, zaviedla zákaz dvojakého občianstva pre občanov Slovenska, v prípade ak dobrovoľne nadobudnú občianstvo iného štátu. V takomto prípade až na malé výnimky svoje slovenské občianstvo stratia.

Aj keď táto novelizácia bola primárne nasmerovaná proti Maďarsku a jeho zákonu, s cieľom zastaviť rozmach slovensko-maďarského dvojakého občianstva u obyvateľov Slovenska, spôsobuje v praxi problémy pre oveľa širšiu vrstvu obyvateľov Slovenskej republiky. Do

februára 2021 svoje slovenské občianstvo kvôli tomuto zákonu stratilo 3622 ľudí, no iba 134 (necelé 4 %) z nich bolo občanov Maďarska. Naopak, na prvých priečkach v počte ľudí s odobratým slovenským občianstvom sú krajiny ako Česko, Nemecko a Rakúsko.

Krajina	Prípady	Podiel
Česko	847	23%
Nemecko	830	23%
Rakúsko	567	16%
Spojené kráľovstvo	387	11%
Spojené štáty	182	5%
Maďarsko	134	4%
Švajčiarsko	110	3%
Austrália	94	3%
Nórsko	80	2%
Írsko	60	2%
Ostatné krajiny	331	9%
SPOLU	3622	100%

Nesúhlas s konceptom zákazu dvojakého občianstva, ako aj nespokojnosť s chybami, ktoré vyvstávajú z aplikačnej praxe, sa zhmotnili do série pokusov na zmenu tohto zákona. Od roku 2010 sa v parlamente hlasovalo o zmene zákona o štátnom občianstve až dvanásťkrát, no vždy bez úspechu. V politickej debate na túto tému sa etablovali tri hlavné prúdy rozmyšľania: nechať zákon tak, ako je (presadzuje to napríklad strana Smer); vrátiť zákon do stavu pred rokom 2010 (presadzujú to maďarské strany, občianski aktivisti z prostredia strany OKS, ale v minulosti aj SaS); zmierniť zákon a rozšíriť výnimky z neho pri zachovaní celkového zákazu dvojakého občianstva (presadzuje to OĽaNO).

Do programového vyhlásenia vlády Igora Matoviča (a vzápätí aj Eduarda Hegera) sa dostal tretí koncept. Preto Ministerstvo vnútra pripravilo zmenu zákona v zmysle rozšírenia výnimiek zo zákazu, najmä smerom k ľuďom, ktorí majú dlhodobé bydlisko alebo pracovný pomer v

krajine svojho druhého občianstva. Naopak na ľudí, ktorí majú iné – napríklad citové alebo národnostné – väzby k druhej krajine, bude zákaz platiť ďalej. Do tejto druhej skupiny patria prevažne Maďari z južného Slovenska.

Takýto postup namietali viaceré organizácie. Vyzbierali sa podpisy pod dve hromadné pripomienky – maďarských strán, občianskych aktivistov a poslancov za OKS, SaS a Za ľudí –, ale v rozporovom konaní neuspeli. Návrh tak prešiel medzirezortným pripomienkovacím konaním, vládou a už aj prvým čítaním NR SR. Očakáva sa jeho definitívne schválenie na ďalšom rokovaní NR SR.

Táto analýza sa sústreďí na kľúčové problémy novelizácie, resp. celého protizákona. Námiетка číslo 1 dáva kontext, číslo 2 – porušenie rovnakého zaobchádzania – tvorí gro apelu na zistenie protiústavnosti novelizácie, číslo 3 a 4 dávajú ďalšie podporné argumenty v neprospech tohto riešenia.

1. Pôvodný „protizákon“ bol sám o sebe problematický

Novelizácia schválená v roku 2010 bola problematická sama o sebe. NR SR ju schválila procedurálne nesprávne, v neodôvodnenom skrátenom legislatívnom konaní. Tento fakt, ako aj ďalšie (viď dole) tvorili základ námietky na Ústavný súd (ÚS). ÚS sa napokon v otázke tohto zákona *neuzniesol*, to znamená, nenašlo sa kvórum na rozhodnutie za alebo proti novelizácii. Finálne hlasovanie bolo v pomere 5:6, pri kvóre 7, takže hlasovanie nebolo platné.

Hlasovanie ÚS v pomere 5:6 však zároveň poukazuje na skutočnosť, že polovica sudcov ÚS zdieľala názor, v zmysle ktorého je ustanovenie § 9 ods. 1) písm. b) zákona o štátnom občianstve protiústavné. Uvedený názor vychádza najmä z ustanovení § 34 - § 35 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník, v zmysle ktorých:

§34

*Právny úkon je **prejav vôle smerujúci najmä k vzniku, zmene alebo zániku** tých práv alebo povinností, ktoré právne predpisy s takýmto prejavom spájajú.*

§35

*(1) **Prejav vôle** sa môže urobiť konaním alebo opomenutím; môže sa stať výslovne alebo iným spôsobom nevzbudzujúcim pochybnosti o tom, čo chcel účastník prejavíť.*

(2) Právne úkony vyjadrené slovami treba vykladať nielen podľa ich jazykového vyjadrenia, ale najmä tiež podľa vôle toho, kto právny úkon urobil, ak táto vôľa nie je v rozpore s jazykovým prejavom.

Ustanovenie § 9 ods. 1) písm. b) zákona o štátnom občianstve pritom výslovne definuje prejav vôle nasledovne: „nadobudnutím cudzieho štátneho občianstva na základe výslovného prejavu vôle.“ – t.j. skutočnosť, že v predmetnom prípade **prejav vôle dotknutej osoby smeruje jednoznačne k nadobudnutiu štátneho občianstva** tretieho štátu, je nesporná. Z toho dôvodu je nelogické, aby zákon takýto prejav vôle spájal s následkom, ktorý je v príkrom rozpore s prejavenu voľou, t.j. právny úkon (ktorého základom je prejav vôle) smeruje jednoznačne k nadobudnutiu štátneho občianstva, a nie k strate štátneho občianstva. Zákonodarca v podstate supljuje prejavenu vôľu dotknutého občana. Tým pádom je však samotný právny úkon neplatný, keďže neprejavuje skutočnú vôľu osoby, resp. takýto právny úkon sa nedá považovať za slobodný a vážny (§ 37 Občiansky zákonník).

Z uvedeného ďalej vyplýva, že takáto právna úprava je v rozpore aj s ustanovením čl. 5 bod 2) Ústavy SR, v zmysle ktorého: „*Nikomu nemožno odňať štátne občianstvo Slovenskej republiky proti jeho vôli.*“ Zákonodarca síce zjemňuje dikciu ustanovenia 9 ods. 1) písm. b) zákona o štátnom občianstve, keď spomína „stratu“ štátneho občianstva. Uvedené však nemení na skutočnosti, že nejde o stratu štátneho občianstva, ale o odňatie štátneho občianstva proti vôli občana. Prejavená vôľa totiž smeruje k nadobudnutiu a nie k strate občianstva.

ÚS teda nebol schopný potvrdiť ústavnosť zákona ani bezprostredne po roku 2010. Ako preukážeme nižšie, súčasná novelizácia ešte viac prehĺbila ústavné problémy. Zároveň zmena rokovacieho poriadku ÚS znamená, že teraz sa už nemôže opakovať situácia s „nerozhodnutím“ ÚS: v prípade, ak sa po novelizácii zákon opäť dostane na ÚS, ten už musí vecne rozhodnúť. Predpokladáme, že ak sa pôvodný zákon neukázal byť dokázateľne v súlade s ústavou, a novelizácia ešte prehĺbuje problémy, tak je nemalá šanca na to, aby ÚS tentokrát – pri podaní sťažnosti – rozhodol jasne v neprospech zákona.

2. Novelizácia jednoznačne porušuje princíp rovnakého zaobchádzania

Treba povedať, že zákaz dvojakeho občianstva nie je európsky unikát. Slovenský zákon je však jednoznačne namierený proti istej skupine obyvateľstva – Maďarom žijúcim na

Slovensku. Navrhnutá novelizácia tento fakt podčiarkuje a posilňuje tým, že vytvára ďalšie výnimky z celoplošného zákazu. Navrhnutá novelizácia pritom zjednodušuje nadobudnutie slovenského občianstva pre slovenských krajanov žijúcich v zahraničí, pričom naďalej zakazuje podobný postup pre maďarského krajana žijúceho na Slovensku v súvislosti s maďarským občianstvom. Po novelizácii sa tak dá povedať, že zahraniční Slováci, alebo občania Slovenska pracujúci v zahraničí, budú mať v legislatívnej úprave silnejšie postavenie, ako napríklad Maďar žijúci na Južnom Slovensku.

Zákon *de jure* nepoukazuje na svoju cieľovú skupinu, tá je však jasná aj z deklarácií, a napokon aj z toho, že takmer všetky ostatné prípady možného nadobudnutia druhého občianstva, sú taxatívne pomenované ako výnimky. Preto si myslíme že kým aj pôvodný protizákon bol problematický, rozšírením okruhu výnimiek zákonodarca ešte viac prehľbuje protiústavnosť a diskriminačný charakter úpravy. Je to presne tento fakt, ktorý je z pohľadu posudzovania ústavnosti úpravy najdôležitejší.

Ustanovenie § 9 ods. 1) písm. b) zákona o štátnom občianstve totiž kategorizuje občanov Slovenskej republiky do dvoch skupín, a to:

- (1) občania, ktorí môžu mať viacero štátnych občianstiev bez nepriaznivých následkov,
- (2) občania, ktorí môžu nadobudnúť štátne občianstvo tretieho štátu len pod sankciou straty slovenského štátneho občianstva.

Uvedený problém by nenastal keby zákon napríklad *en bloc* nepripúšťal mnohoraké štátne občianstvo, avšak v predmetnom prípade sa jedná jednoznačne o porušenie zásady rovnakého zaobchádzania. Základný rámec, ktorý na Slovensku zakotvuje princíp rovnosti a zákazu diskriminácie, predstavuje Ústava Slovenskej republiky. Ústava v článku 12 stanovuje, že ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Slovenská republika je navyše signatárom mnohých významných medzinárodných dohovorov, čím sa zaviazala rešpektovať princíp rovnosti všetkých ľudí a zákaz diskriminácie tak, ako ich zakotvujú tieto dokumenty.

V zmysle ustanovenia § 2 zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní (antidiskriminačný zákon):

Dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania spočíva v zákaze diskriminácie z dôvodu pohlavia, náboženského vyznania alebo viery, rasy, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, zdravotného postihnutia, veku, sexuálnej orientácie,

manželského stavu a rodinného stavu, farby pleti, jazyka, politického alebo iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia alebo z dôvodu oznámenia kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti.

V predmetnom prípade je jednoznačné, že ustanovenie § 9 ods. 1) písm. b) zákona o štátnom občianstve je v rozpore s čl. 12 Ústavy ako aj s citovaným ustanovením antidiskriminačného zákona. Neexistuje totiž objektívny, racionálny a ani legitímny dôvod, na základe ktorého by sa malo rozlišovať medzi občanmi s viacerými štátnymi občianstvami, keď výsledok (nadobudnutie štátneho občianstva) je zakaždým rovnaký, pričom jediný rozdiel je v spôsobe nadobudnutia štátneho občianstva. Neexistujú teda ani hmotnoprávne predpoklady aplikácie vyššie uvedených dvoch kategórií občanov. Tieto skupiny sú založené len na rozdielnom procesnom postupe pri nadobudnutí štátneho občianstva tretieho štátu, ktorá skutočnosť len prehľbuje diskriminačný charakter zákona.

3. Zákon je nevyhmáhatel'ný

Zákon o štátnom občianstve ostáva nevyhmáhatel'ný aj po novelizácii. To znamená, že ak sa občan sám neprihlási na príslušnom orgáne, že nadobudol druhé občianstvo, tak Slovensko nemá ako zistiť tento fakt. Druhé krajiny totiž nemajú dôvod vydať zoznam svojich občanov slovenským orgánom. Takáto úprava preto navádza občanov k tomu, aby klamali o svojej reálnej situácii. Pri priznaní pravdy je občianstvo odobrané, pričom zistenie pravdy bez priznania je nemožné. Z aplikačnej praxe je ďalej známe, že vo viacerých prípadoch zákon nabádal občanov k tomu, aby sa navzájom udávali, a týmto spôsobom zneprijemnil život jeden druhému. Výsledkom boli zdĺhavé a neopodstatnené trestnoprávne konania, resp. policajné výsluchy.

4. Novelizácia s'ťažuje aplikačnú prax

Pôvodný protizákon vyprodukoval veľký počet anomálií v praxi. Jedna takáto anomália je, že – po vyhláske ministra vnútra Kaliňáka z roku 2015 – môže občan, ktorý stratil svoje občianstvo, požadovať o jeho navrátenie, ak čestným prehlásením potvrdí svoj „reálny vzťah“ k druhej krajine. V praxi to znamenalo, že tí, ktorí stratili svoje občianstvo, sa nahlásili na úrade a po (automatickom) vyhodnotení MV SR mohli opäť nadobudnúť slovenské občianstvo. Do februára 2021 tak bolo navrátené občianstvo 1067 osobám.

Súčasná novelizácia ide proti tejto aplikačnej praxi, keď žiada riadnu dokumentáciu vzťahu k druhej krajine napríklad formou potvrdenia trvalého pobytu. Reálne tak ešte viac sťažuje život tých, ktorí by nechceli stratiť slovenské občianstvo. Namiesto čestného prehlásenia totiž požaduje úradný dokument s prihliadnutím na časový aspekt pobytu v zahraničí. Niet pri tom relevantného dôvodu, na základe ktorého by bolo sprísnenie praxe na mieste.

Záver: navrhnutá novelizácia je protiústavná

Často používaným argumentom v prospech zachovania zákazu druhého občianstva je, že ak Maďari na Slovensku budú mať maďarské pasy, hrozí katastrofa. Skloňuje sa otázka lojality k Slovensku. No teraz sa na to pozrime z inej strany. Ľudia, ktorí stratia slovenské občianstvo, by reálne mohli ďalej bez problémov žiť na Slovensku ako občania Maďarska, občania EÚ. To, že napriek tomu desať rokov bojujú za to, aby nemuseli stratiť slovenské občianstvo, je najvyššia forma prejavenej lojality, aká môže existovať. Ich nadobudnutie maďarského občianstva nemôžeme vnímať ako účel straty občianstva, naopak je to účel nadobudnutia ďalšieho.

Argument, že tento zákon „nie je o Maďaroch“ je falošný. Je to protizákon, niečo čo sa zrodilo ako priama odpoveď na maďarský zákon. Aj preto je v tejto téme až nevídaný konsenzus všetkých maďarských politických strán na Slovensku. Maďari sa cítia byť ukrivdení, a navrhnutá novelizácia túto krivdu nerieši, ale naopak prehľbuje. Preto si myslíme, že je správne usilovať sa o jej zablokovanie formou ústavnej sťažnosti na porušenie princípu rovnakého zaobchádzania.

Autori: Dávid Nagy, Ábel Ravasz