

Základné právo na štátne občianstvo podľa ústavného súdu Slovenskej republiky

Ján Drgonec*

Abstrakt: Výslovná a implicitná úprava štátneho občianstva podľa Ústavy Slovenskej republiky. Jednoduché a dvojité štátne občianstvo. Zaručuje Ústava právo na štátne občianstvo? Zaručuje právo na dvojité štátne občianstvo? Historická a komparatívna metóda pri vyvodzovaní dvojitého štátneho občianstva. Posúdenie straty štátneho občianstva Slovenskej republiky v dôsledku prijatia štátneho občianstva cudzieho štátu Európskym súdom pre ľudské práva vo veci István Fehér proti Slovensku a vo veci Erzsébet Dolník proti Slovensku. Je dôvod pre zmenu Ústavy zavedením dvojitého štátneho občianstva?

Kľúčové slová: štátne občianstvo podľa Ústavy Slovenskej republiky, jednoduché štátne občianstvo, dvojité štátne občianstvo, právo na štátne občianstvo, základné práva priznané z titulu štátneho občianstva, verejné funkcie späté so štátnym občianstvom

Úvod

Úprava štátneho občianstva v ústave štátu nie je z pohľadu porovnávacieho ústavného práva obvyklá. Nachádza sa iba v niektorých ústavách prijatých na európskom kontinente. V medzinárodnom práve neexistuje minimálny štandard ochrany štátneho občianstva. V nadnárodnom práve Európskej únie nie sú ustanovené požiadavky ako musia členské štáty riešiť svoje štátne občianstvo.

Za takéhoto stavu vecí má výrazný význam poznávanie stavu platnej právnej úpravy v jednotlivých štátoch. V „konkurencii“ sa nestráca úprava štátneho občianstva Slovenskej republiky, kde ústavný súd vytvoril základné právo na štátne občianstvo.

1. Základné právo na štátne občianstvo Slovenskej republiky

Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) sa zaraďuje do menej početného tábora európskych ústav, ktoré štátne občianstvo neobchádzajú. Podľa článku 5: „*Nadobúdanie a stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky ustanoví zákon.*“ (odsek 1) „*Nikom nemožno odňať štátne občianstvo Slovenskej republiky proti jeho vôli.*“ (odsek 2). Ústava Slovenskej republiky sa v úprave štátneho občianstva dodnes zhoduje s Ústavou Českej republiky, ktorá štátne občianstvo upravuje v identicky formulovaných ustanoveniach článku 12.¹

Z pohľadu porovnávacieho ústavného práva úprava článku 5 predstavuje subštandardné riešenie, pretože ak sa štát rozhodne neopomenúť úpravu štátneho občianstva vo svojej ústave, potom spravidla výslovne ustanoví podmienky nadobúdania a straty štátneho občianstva v texte základného zákona.² V tomto porovnaní Ústava SR zaručuje nižšiu

* Doc. JUDr. Ján Drgonec, DrSc., Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave. E-mail: ak.jandrgonec@gmail.com.

1 „1) *Nabývání a pozbývání státního občianství České republiky stanoví zákon.* 2) *Nikdo nemůže být proti své vůli zbaven státního občianství.*“

2 Napríklad podľa čl. 25 ods. 1 bulharskej ústavy: „*Bulharským občanom je každý, kto sa narodí aspoň jednému rodičovi, ktorý má bulharské občianstvo, alebo sa narodí na území Bulharskej republiky, ak podľa pôvodu sa nestane držiteľom iného občianstva. Bulharské občianstvo možno získať aj naturalizáciou.*“ Za týmto odsekom nasleduje päť ďalších odsekov o nadobúdaní a strate bulharského občianstva.

mieru právnej istoty subjektom oprávnenia. Nejde o jediný ústavnoprávny nedostatok platnej úpravy.

Štátne občianstvo je ústavne relevantným inštitútom, na ktorom na Slovensku možno pozorovať aj ilustrovať zachovávanie predchádzajúcej predstavy o úlohe ústavy v chode štátu, v ktorej sa ústava vyhlasovala za základný zákon štátu, no v skutočnosti sa jej priznával význam politického dokumentu, ktorého právne prvky sa nehládali a nevyužívali. To má do súčasnosti za následok, že nie je jednoznačná ani právna podstata inštitútu štátneho občianstva a jeho zaradenie do systému Ústavy. Tá štátne občianstvo upravuje v prvom oddiele prvej hlavy pomenovanom Základné ustanovenia. Ide o ústavné normy určujúce organizáciu a fungovanie Slovenskej republiky ako štátu.

Z rozhodnutí Ústavného súdu SR vyplýva celkom iná klasifikácia štátneho občianstva. Ústavný súd posúdil štátne občianstvo ako základné právo, čím by sa toto právo malo subsumovať pod druhú hlavu ústavy. A tiež spĺňať všeobecné podmienky, ktoré sa v druhej hlave určujú základným právam a slobodám.

Ústavný súd odmietol v máji 1996 podnet, ktorým dvaja navrhovatelia namietli, že postupom orgánov cudzineckej polície Slovenskej republiky došlo k porušeniu ich základného práva uvedeného v čl. 5 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Ústavný súd uviedol, že označené ustanovenie Ústavy sa vzťahuje k štátnemu občianstvu Slovenskej republiky, a preto k porušeniu tohto základného práva môže dôjsť len u tých osôb, ktoré nadobudli štátne občianstvo Slovenskej republiky na základe zákona č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky a niektorým zo spôsobov v ňom uvedených.³

Ústavný súd pristúpil na existenciu základného práva na štátne občianstvo ako na samozrejmosť, bez odôvodnenia.

V rovnakom čase prijal Ústavný súd na konanie inú sťažnosť, ktorou sťažovateľ namietal porušenie svojho práva na štátne občianstvo. Ústavný súd nálezom vyslovil: „*Postupom Ministerstva vnútra Slovenskej republiky a postupom Okresného súdu v Žiline a jeho právny nástupcom Krajským úradom v Žiline bolo právo J. M. na štátne občianstvo zaručené čl. 5 Ústavy Slovenskej republiky porušené.*“⁴

Ústavný súd znovu priznal sťažovateľovi právo na štátne občianstvo, ktoré kvalifikoval ako základné právo. Znovu bez skúmania a odôvodnenia sa položil základ „ustálenej judikatúry“, podľa ktorej ako samozrejmosť existuje právo na štátne občianstvo a toto právo patrí k základným právam.

Uznanie práva na štátne občianstvo ako súčasť noriem článku 5 Ústavy otvára ústavnoprávne relevantné otázky.

Je právo na štátne občianstvo v Slovenskej republike implicitným základným právom alebo je právom, ktoré priznáva vykonávací zákon? Ak je implicitným základným právom či slobodou, je samostatným základným právom, alebo ho možno vyvodiť zo všeobecného ustanovenia druhej hlavy Ústavy?

V čl. 8 estónskej ústavy sa uvádza:

„1) Každé dieťa, ktorého jeden rodič je estónsky občan, má pri narodení právo na estónske občianstvo.

2) Každý, kto ako maloletý stratil svoje estónske občianstvo, má právo na obnovu občianstva.

3) Nikto, kto získal estónske občianstvo narodením, nesmie byť občianstva zbavený.

4) Nikoho nemožno zbaviť estónskeho občianstva pre jeho presvedčenie.

5) Podmienky a postup získania, straty a obnovy estónskeho občianstva ustanoví zákon o občianstve.“

³ I. ÚS 20/96. Uznesenie zo 14. mája 1996. Zbierka náleзов a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ZNUÚS“) 1996, s. 356.

⁴ II. ÚS 23/96. Nález z 22. apríla 1997. ZNUÚS 1997, s. 89.

Politológovia niekedy označujú právo na štátne občianstvo za *právo mať práva* (*right to have rights*),⁵ ktoré zakladá jednotlivcom právo patriť do istej politickej komunity a je nevyhnutnou podmienkou na to, aby jednotlivec mohol uplatňovať svoje základné práva. V takomto poňatí sa dá uvažovať o tom, že právo na štátne občianstvo sa dá vyvodiť zo všeobecne formulovaného ustanovenia článku 14 druhej hlavy Ústavy: „Každý má spôsobilosť na práva“. K spôsobilosti mať práva patrí aj právo na štátne občianstvo, lebo ním sa zabezpečuje právo mať práva.

Ústavné relevantné otázky sa týmto nevyčerpávajú. Garantuje sa právo na štátnu príslušnosť pozitívnym záväzkom štátu udeliť štátne občianstvo každému, kto spĺňa podmienky udelenia štátneho občianstva, alebo ochrana právom na štátne občianstvo nezakladá pozitívny záväzok štátu udeliť občianstvo každej osobe, ktorá o občianstvo požiada, ak nemá iné štátne občianstvo? Aký účel a obsah má právo na štátne občianstvo?

2. Účel štátneho občianstva

S prihliadnutím na množstvo otázok bez odpovede a ich závažnosť, skúmanie problematiky treba začať od piky. Rozhodnutiami, ktorými Ústavný súd uznal štátne občianstvo za základné právo.

Rozhodnutia Ústavného súdu SR patria k prameňom ústavného práva. Uznaniu existencie základného práva na štátne občianstvo nemožno zabrániť úvahou ani argumentmi v právnej teórii. Takú zmenu môže navodiť iba Ústavný súd, ak pri ďalšej interpretácii a aplikácii Ústavy odmietne svoj predchádzajúci názor, ktorým rozhodol, že v ústavnom poriadku Slovenskej republiky existuje základné právo na štátne občianstvo. Tento názor však treba najskôr argumentačne nalomiť a to je úloha, akej sa môže zhostiť právna veda.

Konanie pred Ústavným súdom SR od samého začiatku až dosiaľ podlieha typovej viazanosti, ktorá spočíva v tom, že v konkrétnom type konania ústavný súd neposkytuje ochranu ústavnosti z iného dôvodu, ako výlučne z toho, z akého môže chrániť ústavnosť v danom type konania. To je významná okolnosť pre vznik základného práva na štátne občianstvo.

Ústavný súd SR výrok o porušení práva sťažovateľa na štátne občianstvo vyniesol v konaní o ústavnej sťažnosti. Ústavná sťažnosť v čase, keď Ústavný súd SR viedol toto konanie, bola prostriedkom ochrany základných práv a slobôd pred orgánmi verejnej správy.⁶ Podľa odôvodnenia vo veci II. ÚS 23/96: „*Postupom Ministerstva vnútra Slovenskej republiky ako orgánu štátnej správy vo veciach štátneho občianstva, ako aj orgánu, ktorý vedie ústrednú evidenciu udelení štátneho občianstva Slovenskej republiky, ktorý postup vecne a miestne príslušného orgánu – Okresného úradu v Žiline – v celom rozsahu schválil, bol porušený zákon, vydaný na základe čl. 5 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v tých ustanoveniach, ktoré sú súčasťou tohto ústavného článku.*“⁷

Ústavný súd SR nenaznačil, že porušenie Ústavy, ktoré má preskúmať, pokladá za natoľko významné, že mu priznáva výnimku z ústavného procesného práva a záležitosťou sa bude zaoberať v konaní o ústavnej sťažnosti, hoci nejde o prípad porušenia základného práva. Ak v okolnostiach prípadu Ústavný súd SR neodmietol poskytnúť sťažovateľovi

⁵ SHACHAR, A. Introduction: Citizenship and the „Right to have Rights“. *Citizenship Studies*. 2014, č. 2, s. 114–124.

⁶ „Ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach proti právoplatným rozhodnutiam ústredných orgánov štátnej správy, miestnych orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy, ktorými boli porušené základné práva a slobody občanov, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.“ (čl. 127 Ústavy SR).

⁷ Ibidem, s. 98.

ochranu pred činnosťou orgánov štátnej správy, čo preukazuje uvedený citát, potom to znamená, že činnosť dotknutých orgánov kvalifikoval ako činnosť porušujúcu základné právo. Nakoľko sťažovateľ nenamietol porušenie nijakého základného práva uvedeného v druhej hlave Ústavy, potom Ústavný súd SR musel ustanovenia článku 5 o štátnom občianstve hodnotiť ako ustanovenia implikujúce základné právo na štátne občianstvo.

Identifikáciu práva na štátne občianstvo ako základného práva priznaného Ústavou nemožno stotožniť s obsahom a účelom článku 5 Ústavy. Účel aj obsah oboch ústavných noriem je ďalekosiahly a zásadne presahuje význam základného práva.

Dohovorom o právach a povinnostiach štátov uzatvoreným v Montevideu roku 1933 sú ustanovené atribúty štátnosti: 1) definované územie, 2) stále obyvateľstvo, 3) efektívna vláda, 4) spôsobilosť vstupovať do medzinárodných záväzkov.

Pojem „*stále obyvateľstvo*“ zahŕňa štátnych občanov a ďalšie osoby trvalo sa zdržujúce na území daného štátu. Štátni občania sú personálnym substrátom štátu. Bez štátnych občanov nie je možné premeniť abstraktnú kategóriu štátu na fungujúcu entitu. „*Nie je mysliteľná existencia štátu, ktorý by nemal svoje obyvateľstvo.*“⁸ Účelom štátneho občianstva je poskytnúť štátu istotu, že vie na svojom území preukázať stále obyvateľstvo, a tak osvedčiť splnenie jednej z medzinárodne daných podmienok svojej existencie. Účinok na právne postavenie fyzických osôb – štátnych občanov, ich právo na občianstvo a z občianstva vyplývajúce práva je z tohto hľadiska sekundárny, menej významný.

Štátne občianstvo sa spravidla definuje ako časovo trvalý (aj keď relatívne) miestne neobmedzený právny vzťah fyzickej osoby k určitému štátu.⁹ „*Charakteristickou črtou tohto zväzku je jeho stabilita a trvalosť. Štátne občianstvo je spojené so štátom, pretože vzniká a zaniká so štátom.*“¹⁰

J. Svák vyslovil v slovenskej právnej teórii názor, že štátne občianstvo je možné definovať ako trvalý politicko-právny zväzok (vzťah) medzi fyzickou osobou a štátom, z ktorého potom vyplýva komplex vzájomných práv, slobôd a povinností občana aj štátu určených a zabezpečovaných štátom, ktoré mu poskytujú aktívnu účasť na štátnom, politickom, ekonomickom a kultúrnom dianí spoločnosti a štátu.¹¹ Podľa M. Poslucha a L. Cibulku je štátne občianstvo vymedzené ako trvalý právny zväzok medzi fyzickou osobou a štátom, ktorého dôsledkom je komplex vzájomných práv, slobôd a povinností občana a štátu určených a zabezpečených štátom, ktorý občanovi umožňuje aktívne sa zúčastňovať na politickom, štátnom, ekonomickom a kultúrnom živote štátu a spoločnosti.¹²

Do tejto definície sa vojde štátne občianstvo ako základné právo aj štátne občianstvo ako inštitút organizácie štátu, ktorý zahŕňa súbor práv a povinností fyzických osôb a štátnych orgánov ustanovených za účelom zabezpečenia politického, ekonomického a kultúrneho chodu štátu. Definícia mierou svojej všeobecnosti kopíruje mieru všeobecnosti definície ustanovenej čl. 2 písm. a) Európskeho dohovoru o občianstve, podľa ktorej „*Pre účely tohto Dohovoru ‚občianstvo‘ znamená právnu väzbu medzi osobou a štátom a neoznačuje etnický pôvod osoby.*“

Zaužívané definície štátneho občianstva neponúkajú odpovede na základné otázky súvisiace s nejasnosťou, či právo na štátne občianstvo predstavuje základné právo alebo slobodu, a či úprava o štátnom občianstve patrí v systéme Ústavy SR skôr k ústavným

⁸ CIBULKA, L. In: ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 43.

⁹ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavné právo a štátoveda. I. díl*. Praha: Linde, 1998, s. 62.

¹⁰ CIBULKA, L. In: ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*, s. 43.

¹¹ SVÁK, J. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Bratislava: APZ, 2002.

¹² POSLUCH, M. – CIBULKA, L. *Štátne právo Slovenskej republiky*. 2. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2006, s. 187.

normám týkajúcim sa charakteru a organizácie Slovenskej republiky, alebo má miesto medzi základnými právami a slobodami. Ak má platiť koncepcia vytvorená v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR, potom k otázkam, ktoré v slovenskom ústavnom práve treba riešiť po novom, treba zaradiť aj definíciu štátneho občianstva, lebo potenciálne základné právo na štátnu príslušnosť mení ústavnú intenzitu otázok spätých s touto problematikou.

Štátne občianstvo je podmienkou priznania niektorých, taxatívne určených, základných práv a slobôd. To neznamená, že samo štátne občianstvo je základným právom, ani nepreukazuje potrebu priznania základného práva na štátne občianstvo.

Dogmatizmus je interpretácii a aplikácii Ústavy SR príliš často na škodu. A predsa v prípade štátneho občianstva je správnejšie zotrvať pri zaužívanom, pristúpiť k ústavnej úprave štátneho občianstva ako k ustanoveniam, ktoré v systéme Ústavy patria tam, kde sú uvedené – do prvej hlavy, lebo určujú podmienky dôležité pre efektívny chod štátu.

3. Práva a povinnosti spojené so štátnym občianstvom Slovenskej republiky

Ústava má všeobecné ustanovenie, podľa ktorého sa cudzincom priznávajú všetky základné práva a slobody zaručené Ústavou Slovenskej republiky s výnimkou tých základných práv a slobôd, ktoré sú výslovne priznané iba občanom.

Štátni občania sú chápaní ako subjekty, ktorým patrí verejná moc v štáte a ktorí sa môžu podieľať na jej výkone. Štátnym občanom sa priznáva celý rozsah práv zaručených štátom na jeho území, čo sa v rovnakej miere nevzťahuje na ďalšie osoby zdržujúce sa na území štátu, či už ide o štátnych príslušníkov iného štátu, alebo osoby bez štátnej príslušnosti.

Štátne občianstvo je podmienkou dostupnosti niektorých základných práv v niektorých situáciách.¹³ Občanom sa výslovne priznávajú niektoré základné ľudské práva, politické práva, všetky práva zaručené národnostným menšinám a etnickým skupinám a niektoré hospodárske, sociálne a kultúrne práva.

V skupine základných ľudských práv štátne občianstvo môže mať rozhodujúci význam pre priznanie niektorých majetkových práv. Podľa poslednej vety čl. 20 ods. 2 Ústavy: „Zákon tiež môže ustanoviť, že určité veci môžu byť iba vo vlastníctve občanov alebo právnických osôb so sídlom v Slovenskej republike.“ Vlastnícke právo sa v tomto prípade obmedzuje iba na právnické osoby so sídlom v Slovenskej republike a na občanov.

Zákonom vykonávajúcim uvedenú ústavnú normu je napríklad zákon č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý ustanovuje zákaz nadobúdania poľnohospodárskej pôdy na území Slovenskej republiky osobami, ktoré sú občanmi štátu, ktorého právny poriadok neumožňuje občanom Slovenskej republiky nadobúdať vlastníctvo k poľnohospodárskym pozemkom na území tohto štátu s výnimkou nadobúdania vlastníckeho práva dedením (§ 7). Priznanie vlastníctva pod podmienkou občianstva, nie je na Slovensku ojedinelé. Keď sa v Slovenskej republike uskutočňovali reštitúcie majetku, zákonná podmienka bola, že žiadateľ musí byť držiteľom štátneho občianstva Slovenskej republiky.¹⁴

¹³ Obe ustanovenia článku 5 Ústavy sú v príčinnej súvislosti s čl. 20 ods. 2 posledná veta, čl. 23 ods. 4, čl. 25 ods. 1, čl. 29 ods. 2, čl. 30 ods. 1 a ods. 4, čl. 32, čl. 34, čl. 35 ods. 3, čl. 39 ods. 1, čl. 40 druhá veta, čl. 42 ods. 2 a 4, čl. 74 ods. 2, čl. 94, čl. 101 ods. 2 a ods. 3, čl. 103 ods. 1, čl. 110 ods. 2, čl. 111, čl. 134 ods. 3 a čl. 145 ods. 2.

¹⁴ Orgány Rady Európy vtedy preskúmali medzinárodnoprávnu udržateľnosť tejto úpravy a potvrdili jej súlad s Protokolom č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. *Ladislav Brežný a Aurel Brežný proti Slovenskej republike*. Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva a Európskej komisie pre ľudské práva, 1997, nulté číslo, s. 7–37.

Každý občan má právo na slobodný vstup na územie Slovenskej republiky. Občana nemožno nútiť, aby opustil vlasť a nemožno ho vyhostiť.

V kategórii politických práv občanom patrí volebné právo do Národnej rady SR, právo voliť prezidenta SR a právo zúčastniť sa na referende. Ďalším politickým právom občanov je právo zakladať politické strany a politické hnutia a združovať sa v nich. Občania majú aj právo postaviť sa na odpor proti odstraňovaniu demokratického poriadku a ústavou priznaných základných práv a slobôd.

V kategórii hospodárskych práv sa len občanom priznáva právo na prácu. V rámci sociálnych práv iba občania majú právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, pri nespôsobilosti na prácu a pri strate živiteľa. Občania tiež majú právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky za podmienok ustanovených zákonom.

Kultúrnym právom priznaným výlučne občanom je právo na bezplatné vzdelanie v základných školách a stredných školách a „*podľa schopností občana a možností spoločnosti aj na vysokých školách*“.

Občania nie sú právne iba zvýhodňovaní. Ústava ich zaťažuje brannou povinnosťou, ktorej účelom je obrana Slovenskej republiky. Ústavné postavenie občanov rozširujú aj obmedzenia dané zákonom. Najzávažnejšia je trestná zodpovednosť za vlastizradu, ktorú zakladá Trestný zákon.¹⁵

Štátne občianstvo má v súčasnom ústavnom práve viac podôb. Okrem jednoduchého štátneho občianstva, pri ktorom je fyzická osoba vo vzťahu s jediným štátom, existuje okrem iného aj dvojité občianstvo. Jeho držiteľ je zároveň štátnym príslušníkom dvoch, prípadne viacerých štátov.

Ak je právo na štátne občianstvo základným právom, nemožno vylúčiť ani to, že súčasťou tohto základného práva je právo na dvojité štátne občianstvo. Konštrukciu, podľa ktorej ľudským právom je právo na dvojité občianstvo, ponúkol v USA profesor Peter Spiro.¹⁶ Ak je právo na dvojité štátne občianstvo základným právom, štát môže tento vzťah iba vziať na vedomie, lebo základné práva nemožno odňať, premlčať, zrušiť ani scudziť (čl. 12 ods. 1 Ústavy).

Zaradenie práva na štátne občianstvo medzi základné práva v spojení s dvojitým štátnym občianstvom otvára veľa ďalších otázok. Ústava na ne neponúka výslovné odpovede, lebo o dvojitom štátnom občianstve mlčí.

Mlčanie ústavy vo veciach dvojitého štátneho občianstva vytvára príležitosť pre protikladnú interpretáciu priznania základných práv osobám so zdvojeným štátnym občianstvom. V jednej z predstaviteľných interpretácií by nebolo rozhodujúce, že osoba má aj cudzie štátne občianstvo, lebo podstatné je, že má štátne občianstvo Slovenskej republiky. Teda základné práva priznané na báze štátnej príslušnosti by patrili aj osobám s dvojitým štátnym občianstvom. V druhej interpretácii by ústavnoprávne bezvýznamné bolo, či osoba má iba štátnu príslušnosť cudzieho štátu, alebo či má aj štátne občianstvo Slovenskej republiky, ak ide o dvojité štátne občianstvo. Rozhodujúci význam by v tejto interpretácii mala požiadavka, aby sa základné práva zaručené vo väzbe na štátne občianstvo priznávali iba osobám s výlučným štátnym občianstvom.

Obmedzenie okruhu osôb oprávnených na plnenie od štátu v prípade hospodárskych a sociálnych práv znamená zníženie výdavkov štátneho rozpočtu. Pri zjednodušenom

¹⁵ „Občan Slovenskej republiky, ktorý v spojení s cudzou mocou alebo s cudzím činiteľom spácha trestný čin úkladov proti Slovenskej republike, teroru, záškodníctva alebo sabotáže, potrestá sa odňatím slobody na pätnásť rokov až dvadsaťpäť rokov alebo trestom odňatia slobody na doživotie.“ (§ 311 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov).

¹⁶ SPIRO, P. Dual Citizenship as Human Right. *International Journal of Constitutional Law*. 2010, č. 1, s. 111–130.

pohľade nezaoberajúcom sa presnými číslami ide očividne pre výdavky, aké štát nepokladá za zanedbateľné. To naznačuje, že prvá alternatíva, v ktorej sa základné práva štátnych občanov priznajú aj osobám s dvojším štátnym občianstvom nie je favoritom voľby medzi prvou a druhou alternatívou.

Rovnakým smerom pôsobí aj ďalší faktor.

Štátne občianstvo je podmienkou prístupu k niektorým ústavným funkciám v štátnej službe. To je okolnosť, akú nemožno prehliadnuť. Zároveň je to okolnosť výrazne oslabujúca prvú alternatívu ochrany základných práv a slobôd spätých s dvojším štátnym občianstvom.

Na základe zákona č. 250/2010 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon o štátnom občianstve, môže dôjsť k zániku štátnozamestnaneckého pomeru v prípadoch určených § 9 ods. 21. Na základe zákona nemôže dôjsť k zániku tých funkcií v orgánoch verejnej moci, pre ktoré podmienky a spôsob zániku funkcie určuje Ústava, ak Ústava nespojila stratu funkcie so stratou voliteľnosti.

Túto podmienku Ústava určuje pre zánik mandátu poslanca Národnej rady SR (čl. 81a písm. c/), ale nie pre zánik funkcie prezidenta SR, lebo podmienka voliteľnosti sa spája iba s ustanovením do funkcie hlavy štátu (čl. 103 ods. 1). Zhodné platí pre funkciu predsedu vlády SR. V čase ustanovenia do funkcie musí spĺňať ústavnú podmienku voliteľnosti do Národnej rady SR (čl. 110 ods. 2), avšak Ústava neurčuje, že strata voliteľnosti do Národnej rady SR má za následok zánik funkcie predsedu vlády SR. Aj do funkcie podpredsedu vlády a ministra možno vymenovať iba občana, ktorý je voliteľný za poslanca Národnej rady SR (čl. 111 druhá veta) bez úpravy zániku funkcie.

Zaniknutie voliteľnosti do Národnej rady SR je výslovne uvedeným dôvodom pre odvolanie sudcu Ústavného súdu prezidentom (čl. 138 ods. 2 písm. d/).

Za sudcu všeobecného súdu môže byť vymenovaný občan Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný do Národnej rady SR (čl. 145 ods. 2). Zánik voliteľnosti do Národnej rady SR po vymenovaní do funkcie sudcu *ex constitutione* nevyvoláva právny účinok v podobe straty funkcie sudcu ani v prípade predsedu Najvyššieho súdu SR a podpredsedu Najvyššieho súdu SR.

Ústava nepodmienila vznik, ani zánik funkcie generálneho prokurátora voliteľnosťou do Národnej rady SR.

Naopak, ústavná funkcia verejného ochrancu práv sa podmieňuje voliteľnosťou do Národnej rady SR nielen v okamihu ustanovenia do funkcie, ale výslovne s voliteľnosťou do Národnej rady SR spojila aj zánik funkcie (čl. 151a ods. 4).

Pri uplatnení doslovného výkladu ústavy možno funkcie ústavných činiteľov rozdeliť na dve skupiny: takú, kde ústavnú funkciu po získaní možno vykonávať iba počas trvania štátneho občianstva a na takú, kde ústavnú funkciu po získaní možno vykonávať bez ohľadu na štátne občianstvo. Len so štátnym občianstvom môže fyzická osoba pôsobiť vo funkcii poslanca Národnej rady SR a sudcu Ústavného súdu SR. Strata štátneho občianstva zostáva bez právneho účinku na zotrvanie vo funkcii prezidenta SR, predsedu vlády SR, podpredsedu vlády, člena vlády, sudcu všeobecného súdu vrátane funkcie predsedu Najvyššieho súdu SR a podpredsedu Najvyššieho súdu SR.

K týmto dvom skupinám ústavných činiteľov sa pridáva Generálny prokurátor SR, v ktorého prípade štátne občianstvo je irelevantné nielen pre zotrvanie vo funkcii, ale nevyžaduje sa ani pre prístup k funkcii.

Výklad väzby medzi podmienkou zotrvania v ústavnej funkcii a splnením podmienky štátneho občianstva je protikladný. Ústava ju predpisuje pre pôsobenie v zákonodarnej

moci, pre pôsobenie pri špecializovanej ochrane ústavnosti a pre verejného ochrancu práv. Nepredpisuje ju pre zotrvanie vo výkonnej moci a na všeobecných súdoch. Jeden z výkladov, ktorý prichádza do úvahy, sa spája s argumentáciou, že ide o vyjadrenie rozdielov daných deľbou moci.

Iný výklad neberie do úvahy deľbu moci, ale zohľadňuje účel podmienky štátneho občianstva. Štátne občianstvo bez pochybností je významné v okamihu prístupu k ústavnej funkcii, lebo Ústava ho výslovne vyžaduje takmer pre každú ústavnú funkciu. Pri zachovaní zdravého rozumu sa nedá vysvetliť ani odôvodniť, prečo táto výslovne ústavou určená podmienka celkom stráca význam v nasledujúcom okamihu, ihneď po prevzatí ústavnej funkcie, a bez významu zostáva až do skončenia funkčného obdobia alebo do vzniku každého ďalšieho ústavného dôvodu pre zánik ústavnej funkcie.

Neodstrániteľný rozpor medzi deľbou moci a účelom podmienky štátneho občianstva ako podmienky prístupu k ústavnej funkcii možno riešiť iba uprednostnením extenzívneho výkladu Ústavy pred doslovným, pričom pri zachovaní zásady zdravého rozumu ako výkladového prostriedku je to účel podmienky štátneho občianstva, ktorý by mal byť podstatný pre voľbu extenzívneho výkladu.

Inak povedané, štátne občianstvo by nepredurčovalo iba prístup a zotrvanie vo funkcii generálneho prokurátora, lebo k tej je ústava pokiaľ ide o štátne občianstvo *a priori* ľahostajná od začiatku až do konca funkčného obdobia.

Získanie dvojitého štátneho občianstva ústavným činiteľom by pri extenzívnom výklade Ústavy malo či aspoň mohlo viesť k strate funkcie aj s možnosťou sporu o spôsob, akým má uprázdniť funkciu ústavný činiteľ, ktorý v čase prístupu do funkcie splňal podmienku štátneho občianstva, no neskôr – počas výkonu funkcie – túto podmienku prestal splňať.

S ohľadom na princíp právnej istoty sa otázka zotrvania v ústavnej funkcii po získaní dvojitého štátneho občianstva javí ako príliš závažná na riešenie extenzívnym výkladom.

4. Dvojité štátne občianstvo v Slovenskej republike

Ústava upravuje výlučne nadobúdanie a stratu občianstva Slovenskej republiky. Mlčí o nadnárodnom občianstve Európskej únie. Ústava neupravuje nadobúdanie a stratu zdvojeného alebo viacnásobného občianstva občanom Slovenskej republiky, ani neupravuje nadobúdanie a stratu občianstva Slovenskej republiky fyzickou osobou, ktorá už má občianstvo cudzieho štátu.

4.1 Môže byť dvojité štátne občianstvo implikované v ústave?

Ústavné normy v súhrne pozostávajú z výslovne uvedených noriem určených v jednotlivých ustanoveniach ústavy a z vyvodенých (implicitných) ústavných noriem.

Na začiatku obohacovania výkladov ústavy o implikované ústavné normy stojí dielo amerických právnikov S. D. Warrena a L. Brandeisa, ktorí roku 1890 uverejnili článok, v ktorom z ústavného procesného práva na spravodlivý proces vyvodili hmotné právo na súkromie.¹⁷ Právna prax sa ďalej posunula aj k uznaniu implicitnej právomoci.

Otázkou teoretickoprávnej povahy je, či každá ústavná norma, bez ohľadu na účel a obsah môže byť implicitnou ústavnou normou, alebo či implicitnými ústavnými normami môžu byť iba ústavné normy určitej povahy a účelu. Istotne tie, ktoré sa týkajú základ-

¹⁷ WARREN, S. D. – BRANDEIS, L. The Right of Privacy. *Harvard Law Review*. 1890, Vol. IV, č. 5, s. 193–220.

ných práv a slobôd a pôsobnosti ústavných orgánov, no otvorenou je otázka, ktoré ďalšie ústavné normy môžu byť implicitné.

Ústavný súd implicitné ústavné normy nachádza pri výklade a uplatňovaní Ústavy. To neznamená, že ústavný súd si implicitné ústavné normy vymýšľa sám od seba, svojvoľne pre vlastné potešenie. Ústava predpokladá existenciu implikovaných noriem. Napríklad v ustanovení čl. 86 vymedzujúcom pôsobnosť Národnej rady SR: „*Do pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky patrí najmä [...].*“ Všetko, čo v ustanovení článku 86 nasleduje ďalej, je uvedené iba v demonštratívnom výpočte. Ústava bez pochybnosti vychádza z predpokladu, že Národná rada SR má aj inú, ako výslovne ustanovenú pôsobnosť. Ďalšiu pôsobnosť neodkazuje na vykonávacie zákony ani na akékoľvek iné všeobecne záväzné právne predpisy. Ústava tiež nepredpokladá, že pôsobnosť Národnej rade SR určí Ústavný súd SR záväzným výkladom. Ústava vytvára právny základ, aby sa ďalšie pôsobnosti Národnej rady SR identifikovali a odhalili výkladom Ústavy.

Ústava v prípade čl. 86 zmocňuje na prijatie vyvodenej úpravy pôsobnosti Národnej rady SR, teda toho, o čom niet pochybností, lebo vyvedenú právomoc Ústavný súd už uznal. Zmocnenie čl. 86 na prijatie vyvodenej ústavnej normy potvrdzuje existenciu implicitných ústavných noriem, no ľahostajné je k otázke, či implicitné ústavné pravidlá sú totožné so základnými právami a vyvedenou právomocou, alebo či ich presahujú a zahŕňajú ľubovoľnú ústavnú normu.

Ústavný súd SR v postoji k tejto otázke predstihol vedu slovenského ústavného práva. Ústavný súd SR vo svojej rozhodovacej činnosti vyvodil existenciu implicitného materiálneho jadra v Ústave.¹⁸ Ústavný súd SR vyvodil, že v Ústave je implikovaná zásada delby moci.¹⁹ V doterajšej rozhodovacej činnosti Ústavný súd SR potvrdil hodnotovú orientáciu Ústavy či existenciu *interpretatívnych výrokov*, ktorými v konaní o súlade napadnutého všeobecne záväzného právneho predpisu s ústavou, ústavným zákonom alebo medzinárodným dohovorom Ústavný súd SR vytvára stav, keď ponecháva napadnutý všeobecne záväzný právny predpis v platnosti a účinnosti, ale zároveň určuje, ako má tento predpis chápať, interpretovať a aplikovať každý orgán verejnej moci. Ústavný súd SR k ústavnoprávnym inštitútom priradil *interpretatívne výroky* pomocou zásady sebaobmedzovania, z ktorej vyvodil, že rozhodnutie o neústavnosti všeobecne záväzného právneho predpisu je posledným možným riešením.²⁰

Implikované ústavné normy sa zakladajú na domnienke, že niektoré spoločenské vzťahy sú v demokratickom a právnom štáte natoľko samozrejmé, že ich netreba výslovne zmieniť v ústave. Ústava nezakazuje otroctvo a nevoľníctvo, čo možno vysvetliť nadbytočnosťou výslovného zákazu, ktorý je implikovaný v podstate demokratickej spoločnosti, akú Ústava výslovne ustanovuje pre Slovenskú republiku v čl. 1 ods. 1. Táto domnienka nie je selektívna, vytvára príležitosť na to, aby sa v každej ústavnej norme identifikovala aj implicitná časť.

Každá v Ústave výslovne uvedená norma môže sama o sebe alebo v spojení s inou v Ústave výslovne uvedenou normou vytvárať ústavný základ pre korektnú logickú úvahu, na ktorej konci bude zrod implicitnej ústavnej úpravy. Implicitné ústavné normy existujú naprieč celou ústavou. Množina implikovaných ústavných noriem presahuje implicitné základné práva i implicitnú právomoc, rozprestiera sa nad celou Ústavou a v zásade nad každou ústavnou normou.

¹⁸ PL. ÚS 24/2014. Nález z 28. októbra 2014. ZNUÚS 2014, s. 796–797; PL. ÚS 7/2017. Nález z 31. mája 2017, s. 113–114.

¹⁹ PL. ÚS 14/94. Uznesenie z 27. januára 1995. ZNUÚS 1995, s. 163–164.

²⁰ LALÍK, M. Postavenie a perspektívy ústavného súdnictva v Slovenskej republike. *Zo súdnej praxe*. 2016, č. 6, s. 242.

Nadväzujúcou je otázka, či všetky štátne orgány zriadené ústavou môžu vyvodzovať implicitné ústavné normy, alebo či táto činnosť náleží len niektorým z nich.

Vyvodzovanie implicitných ústavných noriem nie je činnosťou pre celoštátnu či celonárodnú zápravu. Vyvodzovanie implicitných ústavných noriem je náročnou odbornou činnosťou, aká môže náležať iba orgánom verejnej moci zriadeným za účelom uplatňovania Ústavy. Povaha činnosti predurčuje vyluku miestnych orgánov verejnej moci aj vyluku výkonnej moci z vyvodzovania implicitných ústavných noriem.

Po vykonaní tejto redukcie do úvahy prichádzajú tri možnosti:

- 1) implicitné ústavné normy môže hľadať Ústavný súd, lebo je ochranca ústavnosti,
- 2) implicitné ústavné normy môže hľadať súdna moc,
- 3) implicitné ústavné normy môže hľadať Národná rada SR a súdna moc.

Vyvodzovanie implicitných ústavných noriem z textu ústavy si vyžaduje pevný bod, ktorým je hľadanie nepísaných pravidiel v napísanom texte základného zákona, nie dopisovanie nových pravidiel do textu ústavy tak, aby sa z neho následne dala vyvodiť implicitná norma. Vyvodzovanie implicitných ústavných noriem nezahŕňa fázu tvorby práva aj fázu výkladu práva. Vztahuje sa iba na fázu aplikácie práva.

To vylučuje vyvodzovanie implicitných ústavných noriem Národnou radou SR. Na druhej strane to oslobodzuje zákonodarcu z prípadnej viazanosti pozitívnym záväzkom. Národnej rade SR môže vzniknúť povinnosť prijať vykonávací zákon na splnenie implicitnej ústavnej normy až po tom, ako Ústavný súd svojím rozhodnutím potvrdí existenciu implicitnej ústavnej normy. Tam, kde ústavný súd včas neidentifikuje implicitnú ústavnú normu, parlament nemôže zaťažiť povinnosť prijať vykonávací zákon na zabezpečenie implicitnej ústavnej normy. Právomoc hľadať v ústave implicitné normy v súlade s princípmi materiálneho právneho štátu nemožno priznať ani prokuratúre Slovenskej republiky a všeobecným súdom, lebo všetky tieto orgány majú právomoc obmedzenú na ochranu zákonnosti a na rozhodovanie sporov o právo ustanovené zákonmi a podzákonnými všeobecne záväznými právnymi predpismi.

Aj keď veľa otázok upravujú skryté (implicitné) ústavné normy, zákaz alebo dovoľenie dvojitého občianstva sa netaľ ani v implicitných ústavných normách. Vyvodzovanie ústavných noriem podlieha zákonitostiam zdravého rozumu, ktorý si žiada základ, z ktorého možno dôvodne vyvodzovať určitý záver. V prípade dvojitého štátneho občianstva taký základ nie je. V Ústave SR neexistuje ustanovenie o zákaze alebo dovoľení dvojitého občianstva. Nakoľko ide o dve protikladné a navzájom nezlučiteľné možnosti, použitie sa nedá rozširujúci výklad v prospech zákazu alebo dovoľenia dvojakej štátnej príslušnosti.

Ústava obsahuje ustanovenie: „*Nikomú nemožno odňať štátne občianstvo Slovenskej republiky proti jeho vôli.*“ Ak osobe s dvojitým štátnym občianstvom odnímú štátne občianstvo Slovenskej republiky, dôjde k porušeniu tejto ústavnej normy.

Zdanlivo a na prvý pohľad. Porušiť ústavu možno iba v rozsahu ústavnej úpravy, či už ide o správanie, aké ústava dovoľuje alebo o správanie, aké ústava zakazuje. K nadobúdaniu a strate druhého a ďalšieho štátneho občianstva je Ústava ľahostajná.

Pre interpretáciu a aplikáciu účelu a obsahu ustanovenia čl. 5 ods. 2 („*Nikomú nemožno odňať štátne občianstvo Slovenskej republiky proti jeho vôli.*“) má zásadný význam výkladové pravidlo o podávaní výkladu Ústavy vo vzájomnej väzbe ústavných noriem, medzi ktorými existuje príčinná súvislosť. Ustanovenie „*Nikomú nemožno odňať štátne občianstvo Slovenskej republiky proti jeho vôli*“ je v príčinnej súvislosti s ústavnou normou „*Nadobúdanie a stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky ustanoví zákon.*“ Vykoná-

vací zákon ustanovuje podmienky nadobúdania a straty štátneho občianstva Slovenskej republiky jedine v prípade výlučného štátneho občianstva. Ochrana pred zánikom štátneho občianstva požíva iba štátne občianstvo, ktoré je predmetom ochrany vykonávacím zákonom k čl. 5 ods. 1 Ústavy. Ochrana štátneho občianstva sa netýka každého nadobudnutia štátneho občianstva Slovenskej republiky, ale iba takého štátneho občianstva Slovenskej republiky, ktoré podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy bolo nadobudnuté v súlade s Ústavou.

Dvojité štátne občianstvo nepodlieha ústavnej ochrane. Účelom úpravy „*Nikomu nemožno odňať štátne občianstvo Slovenskej republiky proti jeho vôli*“ je ochrana pred vystavením štátnych príslušníkov Slovenskej republiky stavu, v ktorom prestanú byť štátnymi občanmi Slovenskej republiky a v nadväznosti na zánik zväzku so Slovenskou republikou sa stanú apatridmi, a nie ochrana viacnásobného štátneho občianstva.

Ústavný súd to vo vzťahu k úprave zákonom vyjadril v právnom názore: „*K porušeniu základného práva uvedeného v čl. 5 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky môže dôjsť len u tých osôb, ktoré nadobudli štátne občianstvo Slovenskej republiky na základe zákona č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky a niektorým zo spôsobov v ňom uvedených.*“²¹

Orgány štátu, súdne ani správne, nesmú odňať štátne občianstvo osobe, ktorá s odňatím svojho štátneho občianstva nesúhlasí za predpokladu, že štátne občianstvo Slovenskej republiky je jediným štátnym občianstvom, ktoré dotknutá osoba má. Ústavná ochrana priznaná formuláciou „*Nikomu nemožno odňať štátne občianstvo Slovenskej republiky proti jeho vôli*“ nie je právne relevantná pre prípad právneho úkonu, teda prejavu vôle, ktorým sa štátny občan Slovenskej republiky dobrovoľne vzdá štátneho občianstva Slovenskej republiky.

Ústava o dvojitom štátnom občianstve Slovenskej republiky mlčí. Vylučuje tento stav prijatie zákona povoľujúceho dvojité štátne občianstvo?

Jednoduchá možnosť sa spája s prevzatím dvojitého štátneho občianstva z práva Európskej únie alebo s prijatím medzinárodnej dohody presadzujúcej dvojité štátne občianstvo, ak by Slovenská republika nevyužila možnosť vysloviť výhradu voči prijatej úprave. V oboch prípadoch by Slovenskej republike vznikla povinnosť splniť buď medzinárodný, alebo nadnárodný záväzok.

Zložitejšia, ba možno až zložitá možnosť sa otvára pre prípad uzákonenia dvojitého štátneho občianstva vnútroštátnym rozhodnutím z vôle Národnej rady SR.

Ústava ako právny dokument, základný a najvýznamnejší prameň vnútroštátneho právneho poriadku, môže pôsobiť len dookiaľ neexistujú pramene práva s nižším stupňom právnej sily, ktoré sa vymykajú rámcu právnej úpravy danému ústavou. V súlade s touto úlohou ústavy pre otázky, na ktorých podrobnejšiu úpravu zákonom ústava zmocňuje parlament, by mala platiť „zákonodarná disciplína“, pri ktorej parlament neprekročí medze ústavy, neurčí vo vykonávacom zákone právne normy pre vzťahy zásadne prekračujúce výslovnú ústavnú úpravu. „Zákonodarnú voľnosť *intra constitutionem*“ by mal mať parlament iba pri prijímaní všeobecných zákonov neutrálnych voči ústavným zmocneniam. Pri takomto výklade podriadenia zákonodarnej aktivity Národnej rady SR ústave naráža parlament na prekážku neexistencie ústavného zmocnenia na riešenie dvojitého štátneho občianstva vo vykonávacom zákone. Prípadná úprava dvojitého občianstva vo všeobecnom zákone, ktorý by upravil podmienky dvojitého občianstva „súbežne s vykonávacím zákonom o štátnom občianstve“ by v skutočnosti obchádzala nedostatok ústavného zmocnenia spôsobom, aký treba odmietnuť pre nezlučiteľnosť so zásadami materiálneho právneho štátu.

²¹ I. ÚS 20/96. Uznesenie zo 14. mája 1996. ZNUÚS 1996, s. 356.

4.2 Dovoľuje Ústava získať k slovenskému občianstvu druhé štátne občianstvo?

Ústavný súd SR v odôvodnení rozhodnutia vo veci II. ÚS 23/96 uviedol zmienku, podľa časti ktorej: „*občan, ktorý spĺňa zákonné podmienky štátneho občianstva Slovenskej republiky, ktorá nevyučuje bipoľitizmus [...]*“.²² Citácia z rozhodnutia Ústavného súdu SR ponúka skratový záver, podľa ktorého ustanovenie článku 5 je základom bipoľitizmu, lebo ho nevyučuje a Ústavný súd SR potvrdil, že nevyučením bipoľitizmu Ústava vytvára právny základ pre jeho zavedenie v Slovenskej republike.

Naznačený výklad uvedenej citácie by bol unáhľený. Ústavný súd SR sa vo veci II. ÚS 23/96 nemal dôvod zaoberať dvojítym občianstvom a vzťahom Ústavy SR k nemu, lebo táto otázka bola mimo predmetu konania o predloženej ústavnej sťažnosti a v skutočnosti sa dvojítym štátnym občianstvom v tomto konaní ani nezaoberal. Ústavný súd SR ani nenaznačil, že si uvedomuje, že bipoľitizmus „nespadol z oblakov“, ba ani z OSN, z Rady Európy či z Európskej únie. Dvojité štátne občianstvo má svoju históriu aj skutkový stav daný širšími spoločenskými súvislosťami individuálneho štátneho charakteru. Ústavný súd SR to všetko nevzal do úvahy a jeho stručné vyjadrenie je nezlučiteľné s tým všetkým, čo opomenul. Citované tvrdenie sa v odôvodnení nálezu Ústavného súdu SR dostalo nad rámec predmetu konania aj nad rámec predmetu úvah Ústavného súdu SR. Súdna tvorba práva nie je taká ďalekosiahla, aby zakladala precedens aj vtedy, keď ide o náhodné vyjadrenie. V prípade citovanej časti vety Ústavného súdu SR ide o balast bez spôsobilosti vyvolať taký ďalekosiahly záver, akým by kvalifikácia Ústavy ako vnútroštátneho základu pre založenie dvojitého štátneho občianstva v Slovenskej republike bez pochybností bola. Otázku o vzťahu dvojitého štátneho občianstva a Ústavy SR treba nastoliť, a najmä preskúmať oveľa dôkladnejšie, bez mýlky o tom, že ju Ústavný súd SR dávno, už roku 1997 rozhodol.

Slovenská republika v čase prípravy a prijatia Ústavy mala dostatočne závažný dôvod zahrnúť ochranu bipoľitizmu alebo ochranu pred bipoľitizmom do svojho základného zákona. Nič však nenasvedčuje existencii vnútroštátnej vôle zaoberať sa touto otázkou, dať jej jednoznačný ústavnoprávny základ. Výklad ústavnej úpravy štátneho občianstva v spojení s čl. 7 ods. 1 písm. a) Európskeho dohovoru o občianstve neprichádza do úvahy nie kvôli tomu, že tento dohovor bol prijatý viac ako šesť rokov po schválení Ústavy. Taký výklad neprichádza do úvahy kvôli tomu, že Ústava je k bipoľitizmu ľahostajná. Ide o dlhodobú ľahostajnosť, lebo nielen platná ústava je ľahostajná k bipoľitizmu. Nezáujem o dvojité štátne občianstvo je charakteristický pre predchádzajúce ústavy platné na území Slovenskej republiky.

4.3 Úprava štátneho občianstva na území Slovenskej republiky v predchádzajúcom vývoji právneho poriadku

Doterajší ústavný vývoj sa na území Slovenska vždy zakladal na jedinej koncepcii – štátny príslušník mohol mať iba (výlučne) občianstvo jediného štátu.

Podľa Ústavnej listiny Československej republiky: „*Štátne občianstvo v Československej republike je jediné a jednotné.*“ (§ 4 ods. 1).

Podľa ústavného zákona č. 185/1939 o ústave Slovenskej republiky: „*Štátne občianstvo je jediné a jednotné.*“ (§ 3 ods. 1).

²² II. ÚS 23/96. Nález z 22. apríla 1997. ZNUÚS 1997, s. 97.

Podľa ústavného zákona č. 150/1948 Zb. Ústava Československej republiky: „*Štátne občianstvo je v Československej republike jediné a jednotné.*“ (§ 165 ods. 1).

Podľa ústavného zákona č. 100/1960 Zb.: „*Štátne občianstvo sa nadobúda a stráca za podmienok, ktoré ustanovuje zákon.*“ (čl. 108).

Iba ústavným zákonom č. 143/1968 Zb. o československej federácii sa ustanovilo dvojité štátne občianstvo: „*Štátny občan každej z obidvoch republík je zároveň štátnym občanom Československej socialistickej republiky.*“ (čl. 5 ods. 1). Toto zdvojenie občianstva neumožnilo nadobúdať občianstvo cudzieho štátu, riešilo iba občianstvo vo vnútri československého štátu tak, aby nevznikol spor o štátnu príslušnosť k národným členským štátom československej federácie.

Súbežne s ústavnými úpravami československý štát dvojstrannými medzinárodnými dohovormi riešil otázku dvojitého občianstva. Vždy v neprospech dvojitého občianstva. V časoch prvej republiky uzavrel roku 1928 Dohovor o naturalizácii s USA, podľa ktorého občania jedného zo zmluvných štátov automaticky stratili občianstvo druhého zmluvného štátu, ak sa naturalizovali v signatárskom štáte. O niekoľko desaťročí neskôr, v ére socializmu československý štát prostredníctvom šiestich bilaterálnych dohovorov²³ vylúčil dvojité štátne občianstvo menších žijúcich na území štátu. Napríklad Dohovor medzi Československou socialistickou republikou a Maďarskou ľudovou republikou o úprave niektorých otázok štátneho občianstva č. 37/1961 Zb. založil pre občanov oboch štátov právo rozhodnúť, ktoré štátne občianstvo si hodlajú podržať (čl. 1) a pre podanie vyhlásenia o zvolení štátneho občianstva určil lehotu jedného roka odo dňa, keď Dohovor vstúpi v platnosť (čl. 2 ods. 3). Dohovor svojimi ustanoveniami vylúčil dvojité občianstvo spojené s príslušnosťou k obojm štátom naraz. Dohovor výslovne určuje: „*Osoby, na ktoré sa vzťahuje tento Dohovor, budú sa považovať výhradne za štátnych občanov tej zmluvnej strany, ktorej štátne občianstvo si zvolili.*“ (čl. 6 ods. 1). „*Osoby, ktoré majú dvojaké štátne občianstvo a počas lehoty určenej v článku 2 vyhlásenie o zvolení štátneho občianstva nepodajú, budú sa považovať výhradne za občanov zmluvnej strany, na ktorej území žijú.*“ (čl. 6 ods. 3).

Ústavné tradície neopodstatňujú prijatie takého výkladu štátneho občianstva, ktorým by sa režim priznania dvojitého občianstva zrazu založil na mlčaní Ústavy SR, prehliadnutím neexistencie ústavnej normy dovoľujúcej občanom, aby sa prihlásili k občianstvu cudzieho štátu.

Dvojité štátne občianstvo v Ústave SR nemožno vyvodiť pomocou historickej metódy. Dvojité občianstvo Slovenskej republiky nemôže nanútiť nijaká medzinárodná organizácia, ktorej je SR členom z titulu zavádzania minimálneho štandardu ochrany štátnej príslušnosti. Ak by sa v Slovenskej republike malo zaviesť dvojité občianstvo, potom jedine doplnením Ústavy o výslovné ustanovenie o podmienkach získania dvojitého občianstva.

5. Strata druhého štátneho občianstva Slovenskej republiky

Dvojité štátne občianstvo je témou, ktorá presahuje úpravu podmienok, za akých sa v štáte občanom priznáva možnosť nadobudnúť aj ďalšie štátne občianstvo. K téme patrí aj otázka, čo s občanmi, ktorí napriek zákazu sa stanú aj príslušníkmi ďalšieho štátu.

²³ S Bulharskou ľudovou republikou, Maďarskou ľudovou republikou, Mongolskou ľudovou republikou, Nemeckou demokratickou republikou, Poľskou ľudovou republikou a Zväzom sovietskych socialistických republík. Podrobnejšie EMMERT, F. *Česká republika a dvojí občianství*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 72–73).

V Slovenskej republike, kde je ústava ľahostajná k dvojitému štátnemu občianstvu *en bloc* parlament prijal zákon *de facto* sankcionujúci štátneho občana za prejav vôle, ktorým nadobudne štátne občianstvo cudzieho štátu.

Slovenská republika roku 2010 zákon o štátnom občianstve novelizovala zákonom č. 250/2010 Z. z. Zákon o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení úpravy z roku 2010 výslovne určuje, že štátne občianstvo SR nestratí osoba, ktorá cudzie štátne občianstvo nadobudla narodením. K strate štátneho občianstva SR nedôjde ani vtedy, keď slovenský občan nadobudne cudzie štátne občianstvo v súvislosti s uzavretím manželstva so štátnym občanom cudzieho štátu, ak cudzie štátne občianstvo nadobudol počas trvania manželstva. Novelou sa vylúčila možnosť, že občan Slovenskej republiky požiada o nadobudnutie štátneho občianstva iného štátu a zároveň zostane občanom SR. Na základe výslovného úkonu, ktorým občan SR prejavil vôľu stať sa občanom cudzieho štátu, stratí štátne občianstvo SR. Inak povedané, v dôsledku zmeny zákona o štátnom občianstve sa vylúčila možnosť zdvojenia štátneho občianstva SR so štátnym občianstvom tretieho štátu na žiadosť slovenského štátneho príslušníka.

Zmena zákona nadobudla právny význam pre zdvojovanie štátneho občianstva po nadobudnutí účinnosti zákona č. 250/2010 Z. z., takže do úvahy neprichádza námietka porušenia zákazu retroaktivity. A predsa zmena zákona vyvolala nesúhlas a silnú kritiku niektorých politických strán a im blízkych masmédií. Znili argumenty o tom, že slovenská úprava nemusí byť v súlade s medzinárodným právom i s Ústavou SR, a že predstavuje návrat do minulosti, lebo vo svete vládne porozumenie pre legalizáciu druhého občianstva. Pozornosť verejnosti usmerňovaná masmédiami a časťou politických lídrov sa upriamila na obmedzenie možnosti nadobudnúť dvojité štátne občianstvo.

5.1 Kompatibilita straty slovenského štátneho občianstva s medzinárodným právom

Strata štátneho občianstva nadobudnutím cudzieho štátneho občianstva na základe výslovného prejavu vôle uskutočneného občanom predstavuje spôsob straty štátneho občianstva Slovenskej republiky, ktorý zdanlivo možno podozrievať z nesúlady s čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru, a to v dôsledku rozsudku ESLP z 27. apríla 2010 v konaní o sťažnosti č. 7/08, ktorý sa týkal porušenia Dohovoru Moldavskom.²⁴

Treba zdôrazniť, že podozrenie z nesúlady zákona č. 250/2010 Z. z. s čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 na základe tohto rozsudku ESLP nemožno absolutizovať, a už vôbec nie hodnotiť ako očividné. ESLP vo veci *Tănase síce* rozhodol o nesúlade ustanovení volebného zákona vylučujúcich zvolených poslancov parlamentu so zdvojeným občianstvom z pôsobenia v parlamente s čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1, ale tento zákaz označil za porušujúci čl. 3 z toho dôvodu, že bol súčasťou balíčka opatrení slúžiacich na také zmeny volebného práva, ktoré mali sťažiť prístup opozičných politických strán do parlamentu. Tento kontext úprave zákona č. 250/2010 Z. z. chýba.

ESLP konal o sťažnostiach, ktorými sťažovatelia²⁵ namietli porušenie čl. 13 a 14 Dohovoru, čl. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru a čl. 1 Protokolu č. 12 k Dohovoru Slovenskou republikou stratou štátneho občianstva SR v dôsledku získania maďarského občianstva.

²⁴ *Case of Tănase v. Moldova*. Rozsudok z 27. apríla 2010 k sťažnosti č. 7/08.

²⁵ *István Fehér v. Slovakia*. Rozhodnutie (*Decision*) z 21. mája 2013 k sťažnosti č. 14927/12 a *Erzsébet Dolník v. Slovakia* (sťažnosť č. 30415/12).

ESLP sťažnosti odmietol pre neprijateľnosť s odôvodnením: „[...] ani Dohovor, ani jeho protokoly nezaručujú právo na štátnu príslušnosť, tak ako tomu je vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv, avšak nevylučuje, že za istých okolností svojvoľné odmietnutie štátneho občianstva môže viesť k porušeniu čl. 8 Dohovoru. Vzhľadom na to, že Dohovor negarantuje právo na štátnu príslušnosť, otázku, či osobe bola štátna príslušnosť odopretá svojvoľne spôsobom spôsobilým nastoliť otázku podľa Dohovoru, treba stanoviť so zreteľom na podmienky vnútroštátneho práva.“ ESLP ďalej uviedol, že sťažovatelia vo svojich sťažnostiach nenamietli porušenie svojho práva podľa čl. 8 Dohovoru. Zdôraznil, že sťažovatelia požiadali o maďarské občianstvo na základe vlastnej vôle v čase, keď boli v platnosti relevantné ustanovenia zákona o štátnom občianstve, a že tak urobili s vedomím následkov svojho rozhodnutia podľa slovenského práva. Preto im s ohľadom na aplikovateľné zákonné ustanovenia nebolo odmietnuté slovenské občianstvo svojvoľne. Za daného skutkového stavu a na základe dokumentov, ktoré mal k dispozícii, ESLP nevidel dôvod na preskúmanie sťažnosti z vlastnej iniciatívy podľa čl. 8 Dohovoru, a preto sťažnosti týkajúce sa straty slovenského štátneho občianstva vyhlásil podľa čl. 35 ods. 3 písm. a) Dohovoru za neprijateľné *ratione materiae* a odmietol ich podľa čl. 35 ods. 4 Dohovoru.

5.2 Konanie o súlade zákona o štátnom občianstve s Ústavou

Nátlak na verejnú mienku vo veci porušenia práva na dvojité štátne občianstvo prijatím zákona č. 250/2010 Z. z. sa spojil s aktivitou smerom k Ústavnému súdu. Skupina 30 poslancov Národnej rady SR namietla nesúlad ustanovenia § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16, § 9 ods. 19, § 9b ods. 1 písm. d) a § 9b ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení zákona č. 250/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o štátnom občianstve s čl. 5 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 2 až 4 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 4 písm. a) a c) a čl. 11 Európskeho dohovoru o občianstve.

Výrok rozhodnutia znel: „*Ústavný súd Slovenskej republiky [...] návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky zamietá.*“²⁶

Príčinou boli tri rozdielne návrhy rozhodnutia Ústavného súdu.

Sudca spravodajca navrhol výrok: „*[Ústavný súd] Návrhu skupiny 30 poslancov Národnej rady nevyhovuje.*“²⁷

Sudca Lajos Mészáros po prvý raz v dejinách konaní pred Ústavným súdom predložil dva konkurujúce návrhy na rozhodnutie.

Protinávrh č. I znel: „*1. Ustanovenie § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16, § 9 ods. 19, § 9b ods. 1 písm. d), § 9b ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.*

2. Vo zvyšnej časti návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky nevyhovuje.“²⁸

²⁶ PL. ÚS 11/2012. Nález zo 17. septembra 2014, s. 1.

²⁷ Ibidem, s. 35.

²⁸ Ibidem, s. 68.

Protinávrh č. II znel: „1. Ustanovenia § 9 ods. 1 písm. b) a § 9 ods. 16 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení zákona č. 250/2010 Z. z. nie sú v súlade s čl. 5 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Vo zvyšnej časti návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky nevyhovuje.“²⁹

Na rokovaní a rozhodovaní pléna Ústavného súdu konaného 17. septembra 2014 boli prítomní jedenásti sudcovia. Za návrh sudcu spravodajcu alebo za niektorý z protinávrhov sudcu Mészárosovi malo hlasovať aspoň sedem sudcov, inak je každý návrh rozhodnutia v konaní pred Ústavným súdom *ex lege* zamietnutý. „Pri hlasovaní o návrhu sudcu spravodajcu, ako ani pri hlasovaní o protinávrhoch sudcu Lajosa Mészárosovi nebola dosiahnutá nadpolovičná väčšina hlasov všetkých sudcov ústavného súdu.“³⁰

Právna argumentácia uplatnená v konaní namietajúcom nesúlad úpravy zákona č. 250/2010 Z. z. s označenými ústavnými normami smerovala k rozhodnutiu, ktorým by ústavný súd potvrdil, že neumožnením vzniku dvojitého občianstva dochádza k porušeniu čl. 5 Ústavy. Tomu zodpovedá výsledok konania vo veci PL. ÚS 11/2012. Nesúlad zákona s ústavou by v tomto prípade mohol mať inú podstatu. Tá sa nestala predmetom konania o súlade právneho poriadku, lebo ju nikto nenamietol. Ak Ústava nevytvára právny základ pre úpravu dvojitého štátneho občianstva, potom rovnakým nedostatkom asi trpí aj zákonná úprava, ktorá pozbavuje štátneho občianstva SR štátnych príslušníkov, ktorí nadobudli občianstvo cudzieho štátu. Aj v tomto prípade musí platiť, že ústavne irelevantné sú otázky späté s dvojítm štátnym občianstvom, a že zákon, ktorý ich upravuje, nie je v súlade s čl. 5 Ústavy. V konečnom dôsledku je možné, že všetky právne významné otázky dvojitého štátneho občianstva sa dajú riešiť iba po zmene ústavy, ktorou parlament roztne gordický uzol a dvojité štátne občianstvo výslovne povolí alebo vylúči.

Parlamentná väčšina, nech ju práve vytvárajú ktorékoľvek politické strany, sa na Slovensku zväčša nedá zostaviť bez účasti aspoň jednej z maďarských strán. Slovenské politické strany si ich nechcú pohnevať zákazom dvojitého štátneho občianstva, no uvedomujú si riziko späté s povolením dvojitého štátneho občianstva. Sú prípady, keď taktizovanie politikov nestačí na vyriešenie právnych problémov. Toto je jeden z nich.

6. Je dôvod pre zmenu Ústavy zavedením dvojitého občianstva?

Na rozdiel od ľudských práv a základných slobôd, kde medzinárodné právo ustanovuje záväzný minimálny štandard, ktorý sa v členských štátoch vnútroštátne musí dodržiavať, pre štátne občianstvo neexistuje nijaký minimálny štandard. Medzinárodné právo nepredurčuje spoločné podmienky vzniku a zániku štátneho občianstva. Podmienky priznania štátneho občianstva si určujú štáty vnútroštátne podľa vlastných potrieb a historických skúseností. Iba odňatie štátneho občianstva je výnimkou v Rade Európy, kde ESLP poskytuje ochranu pred pozbavením štátneho občianstva v rámci ochrany práva na súkromie podľa čl. 8 Dohovoru z dôvodu, že v niektorých prípadoch pozbavenie občianstva môže mať negatívny dosah na súkromný život jednotlivca.³¹ Medzinárodné právo ustanovuje až následné vzťahy, ktoré vyplývajú zo štátneho občianstva.³²

²⁹ Ibidem, s. 68.

³⁰ Ibidem, s. 120.

³¹ *Genovese v. Malta*. Rozsudok z 11. októbra 2011 k sťažnosti č. 53124/09; *K2 v. the United Kingdom*. Rozhodnutie z 9. marca 2017 o neprijateľnosti sťažnosti č. 42387/13.

³² Medzinárodným právom sa občanom zaručuje predovšetkým diplomatická ochrana a konzulárna pomoc.

Dvojité štátne občianstvo je javom, ktorý sa teší fanúšikovskej priazni predovšetkým v treťom (NGO) sektore, no obľubu dosiahlo aj u politológov, novinárov, ba aj právnikov. Ako je skôr uvedené, najďalej sa medzi právnikmi dostal profesor P. Spiro.

Postoj štátov, ktorý je pre problematiku určujúci, je dlhodobo oveľa menej nadšený pre zdvojenie štátnych občianstiev. Predurčili ho USA, ktoré od roku 1868 do roku 1937 uzavreli s množstvom štátov (Mexiko, Uruguaj, Kostarika, Honduras, Ekvádor, Peru, Čína, Rakúsko-Uhorsko, Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, etc.) tzv. Bancroftove dohovory zakazujúce súčasné zdvojenie štátnych občianstiev. Taký dohovor (Dohovor o naturalizácii) USA uzatvorili dňa 16. júla 1928 aj s Československou republikou.

Nastolený kurz dostal medzinárodnoprávne vyjadrenie na pôde Ligy národov roku 1930, keď bol v Haagu uzatvorený *Dohovor o niektorých otázkach vzťahujúcich sa na konflikt zákonov o občianstve* a dodatkové protokoly k nemu.

O tri desaťročia sa zhodným smerom vydala aj Rada Európy, kde predmetom *Dohovoru o obmedzení prípadov viacnásobného občianstva a o vojenských povinnostiach v prípadoch viacnásobného občianstva* sa stal zákaz adresovaný štátom umožniť prístup k viac ako jednému štátnemu občianstvu súčasne. Dohovor roku 1963 podpísalo dvanásť štátov, čo sa ťažko dá prezentovať ako politický úspech, aj keď nemožno prehliadať, že v tom čase nešlo o rovnako početnú členskú základňu akú má Rada Európy v súčasnosti.

Zmena v medzinárodnom riešení dvojitého občianstva, ktorá prišla nedávno, sa spája s rušením bilaterálnych a multilaterálnych zmlúv vylučujúcich dvojité občianstvo. Napríklad Dohovor o naturalizácii uzatvorený medzi Československou republikou a USA roku 1928 stratil platnosť 7. júla 1997. A predsa, dvojité štátne občianstvo dodnes nie je medzinárodným štandardom, nie je medzinárodne dojednaným záväzkom členských štátov, či už združených v OSN, v Rade Európy alebo v Európskej únii. Na úvahu každému členskému štátu je ponechané, či dvojité štátne občianstvo zavedie a ak ho zavedie, v akom rozsahu a za akých podmienok ho zavedie.

Viacnásobné občianstvo je v Rade Európy upravené osobitným dohovorom – *Európskym dohovorom o občianstve*. Národná rada Slovenskej republiky vyslovila súhlas s dohovorom uznesením č. 789/1997 zo 4. novembra 1997. Slovenská republika tento dohovor

Poskytnutie diplomatickej ochrany znamená, že štát si „prisvojí“ nárok svojho občana, ktorý vznikol porušením povinnosti iného štátu, a že tento nárok si štát bude uplatňovať proti rušiteľskému štátu.

Konzulárnu pomoc poskytuje štát svojim občanom v čase, keď sa zdržiavajú na území iného štátu. Právnym základom tohto pôsobenia štátu na pomoc svojim občanom je Viedenský dohovor o konzulárnych stykoch z roku 1963 (vyhl. ministra zahraničných vecí z 12. februára 1969 o Viedenskom dohovore o konzulárnych stykoch č. 32/1969 Zb.).

K medzinárodnoprávnej ochrane občanov patrí aj ochrana štátnych príslušníkov pred vydaním na trestné stíhanie do zahraničia. Štát túto ochranu môže svojmu štátnemu príslušníkovi poskytnúť tak, že odmietne vydať občana do cudziny. Právnym základom pre ochranu občanov v členských štátoch Rady Európy je Európsky dohovor o vydávaní (oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 549/1992 Zb. o prijatí Európskeho dohovoru o vydávaní).

Extradícia je bodom, v ktorom sa medzinárodné práva najväčšmi prelína s ústavným právom tam, kde sa štát vo svojej ústave zaväzuje nevydať svojich občanov na stíhanie do cudzieho štátu. Takú normu zaviedol napríklad článok 25 ods. 4 bulharskej ústavy, článok 9 ods. 2 chorvátskej ústavy či článok 98 lotyšskej ústavy. Zákaz extradície svojich občanov ustanovuje aj článok 53 ods. 11 azerbajdžanskej ústavy alebo článok 4 ods. 2 macedónskej ústavy.

V pokojne sa rozvíjajúcich medzinárodných vzťahoch má významný podiel medzinárodný obchod. Aj v ňom existujú vzťahy späť so štátnou príslušnosťou. Rozvoj ekonomickej spolupráce medzi štátmi a súkromnými investormi zo zahraničia priviedol k vzniku medzinárodného rozhodcovského systému, ktorý umožňuje jednotlivci, ktorý investoval v cudzom štáte, obrátiť sa priamo (bez intervencie materského štátu) na medzinárodný orgán ochrany práva v prípade, ak následkom konania prijímajúceho štátu dôjde k znehodnoteniu investície a investorovi vznikne majetková škoda. Podmienkou prístupu súkromného investora k tribunálu s právomocou rozhodovať o investičných sporoch je štátna príslušnosť investora k štátu, ktorý je zmluvnou stranou systému založeného medzinárodným dohovorom, pričom investor zároveň nesmie byť štátnym občanom štátu, ktorý prijíma investíciu.

ratifikovala 30. apríla 1998 a uverejnila ho v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.³³ Európsky dohovor o občianstve má *ex constitutione* prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky podľa doložky prednosti určenej čl. 154c ods. 1 Ústavy.³⁴ Prednosť by mala zmysel, ak by Európsky dohovor o občianstve jednoznačne zakladal právo na dvojité či mnohonásobné občianstvo. Európsky dohovor však také právo nezaručuje.³⁵

Z pohľadu porovnávacieho ústavného práva je úprava štátneho občianstva normou, bez akej sa ústavné právo môže zaobiť.

Dvojité štátne občianstvo je v súčasnosti predmetom ústavnej úpravy iba celkom ojedinele.

Zakazuje ho článok 12 ods. 2 Gruzínskej ústavy: „*Občan Gruzínska nesmie byť zároveň štátnym príslušníkom iného štátu.*“ Zakazuje ho aj článok 12 ods. 2 Litovskej ústavy, no s výnimkou, ktorú môže ustanoviť zákon. Ústava Arménskej republiky v čl. 14 ustanovuje, že občan Arménskej republiky nesmie byť zároveň občanom iného štátu. Ústava Maltskej republiky v čl. 27 zakazuje dvojitú občianstvo osobám, ktoré dovŕšili 18. rok. Ak sa osoba s dvoma občianstvami do dovŕšenia 19. roku nevzdá štátneho občianstva iného štátu, stratí maltské občianstvo.

Povoľuje ho článok 62 Ústavy Ruskej federácie: „*1) Občan Ruskej federácie môže mať štátne občianstvo cudzieho štátu (dvojitú občianstvo) v súlade s federálnym zákonom alebo medzinárodným dohovorom Ruskej federácie.*

2) Držanie občianstva cudzieho štátu občanom Ruskej federácie jeho alebo ju nezavaruje práv alebo slobôd ani jeho alebo ju neoslobodzuje od povinností vyplývajúcich z ruského občianstva, okrem ak iné určuje federálny zákon alebo medzinárodný dohovor Ruskej federácie.“

Táto úprava v prvom pláne zakladá možnosť uzavrieť dvojitú štátne občianstvo. Jej dominantný a pravdepodobne aj ozajstný zámer spočíva v zabezpečení úlohy skutočného občianstva (*effective nationality*) ruskému občianstvu v konkurencii s druhým štátnym občianstvom – ruský štátny občan musí splniť všetky povinnosti náležiacie k ruskému štátnemu občianstvu a až potom môže využívať svoj „druhý“ status. Nesplnených povinností plynúcich z ruského občianstva sa môže zbaviť iba ak ho od nich oslobodí ruský zákon alebo medzinárodný dohovor, ktorého účastníkom je ruská federácia.

Zmena Ústavy Slovenskej republiky, či už povoľujúca alebo výslovne vylučujúca dvojitú štátne občianstvo, nie je nevyhnutná kvôli medzinárodnému právu. Nie je nevyhnutná ani v konfrontácii s porovnávacím ústavným právom. Jej dôvodnosť je daná iba vnútroštátne, najmä kvôli požiadavke odstránenia právnej neistoty. Vnútroštátne významné sú aj príčiny, ktoré predurčujú ústavnú úpravu, aká by mala vzniknúť v prípade novelizácie ústavy.

Dôvodom pre začlenenie ustanovení o štátnom občianstve do Ústavy Slovenskej republiky je historický vývoj,³⁶ ale aj aktuálnosť tejto otázky v súčasnosti, prinajmenšom kvôli dosahu ustanovení Maďarskej ústavy z 25. apríla 2011 na postavenie tých Maďarov žijúcich

³³ Oznamenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 174/2000 Z. z., s. 4762.

³⁴ Podľa čl. 154c ods. 1: „*Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona [pozn. autora: pred 1. júlom 2001], sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd.*“

³⁵ Podľa čl. 15 Dohovoru: „*Ustanovenia tohto Dohovoru neobmedzujú právo zmluvného štátu ustanoviť vo svojej vnútroštátnej právnej úprave, či*

a) *si jeho občania, ktorí nadobudnú alebo majú občianstvo ďalšieho štátu, ponechajú svoje občianstvo alebo ho stratia,*
b) *nadobudnutie alebo zachovanie jeho občianstva je podmienené zrieknutím sa alebo stratou ďalšieho občianstva.*“

³⁶ Viedenská arbitráž z roku 1939 je oveľa zriedkavejšie masmediálne pripomínaná udalosť ako Mnichovský dohovor z roku 1938, no skutočnosťou zostáva, že na zmenšenie územia Slovenskej republiky mala oveľa významnejší vplyv ako Mnichovský dohovor.

na Slovensku, ktorí požiadajú o priznanie maďarského občianstva,³⁷ ako aj neprehliadnuteľná okolnosť, že povinnosti maďarských občanov určené aj prípadným držiteľom dvojitého občianstva v Maďarskej ústave sú formulované ako povinnosti ustanovené silnejším štátnym občianstvom, ktoré by aj dvojití slovensko-maďarskí občania museli plniť proti Slovenskej republike.

Zároveň treba nahlas povedať, že latentne hroziaci konflikt povinností plynúcich zo stretu maďarského a slovenského štátneho občianstva v súčasnosti ani v dohľadnej budúcnosti nie je rozhodujúcou príčinou pre rozvážny a opatrný postoj k možnosti prípadného doplnenia Ústavy SR o normu povoľujúcu dvojité občianstvo Slovenskej republiky.

Dvojité štátne občianstvo je témou s regionálne rozdielnou senzibilitou determinovanou skúsenosťami a mnohými ďalšími faktormi (ekonomickými, sociálnymi, náboženskými, etc.). Je problematické vo vzťahoch USA k Mexiku, ale aj na území bývalého Československa. V Čechách kvôli vzťahu k sudetským Nemcom,³⁸ na Slovensku pre historické skúsenosti s Maďarmi. Čoraz problematickejšie bude pre európske štáty, ktoré prijali migrantov z Turecka, Afriky, Blízkeho východu. To naznačuje, že v súčasnosti, ale ani s výhľadom do budúcnosti medzinárodnoprávne nedostupné je autoritatívne zavedenie obligatórneho dvojitého občianstva.

Dvojité štátne občianstvo je prostriedkom *ad hoc* pohodlného riešenia politicky chýlostivých situácií spätých s vlnou migrácií z regiónov Afriky a Ázie. Utečenec získa občianstvo prijímacieho štátu bez toho, aby sa musel vzdať štátnej príslušnosti k štátu, z ktorého uteká. Také zdvojovanie štátnych občianstiev nie je nevyhnutné, lebo ochranu možno utečencom poskytnúť aj bez priznania kumulovaného štátneho občianstva, napríklad v rámci základného práva na azyl. Emócie, predovšetkým súcitiť, sa stali prostriedkom riešenia otázok svojou podstatou predurčených na racionálne skúmanie. Dvojité štátne občianstvo sa vynucuje spontánne, najmä aktivistami tretieho sektora, bez prílišného uvažovania o súvislostiach a potenciálnych následkoch.

Tretí sektor občas stavia spoločenské vzťahy na hlavu. Vzťah väčšiny a menšiny, o ktorý ide aj v prípade dvojitého občianstva, nemožno vždy zakladať na presadení/prijatí vôle menšiny. Ak má byť účelom ústavnoprávneho inštitútu štátneho občianstva poskytnutie istoty štátu, že vie preukázať stále obyvateľstvo a s ním legitimitu svojej existencie, potom dvojitá štátna príslušnosť túto istotu štátu buď vôbec neposkytuje, alebo ju aspoň znižuje. Z tohto hľadiska dvojité občianstvo nie je v súlade s účelom štátneho občianstva a jeho úlohou pre štát.

Dvojité štátne občianstvo vnáša problémy aj do právneho postavenia fyzických osôb, a to tak vo vzťahoch navonok, podľa medzinárodného práva, ako aj vo vnútorných vzťahoch podľa ústavného práva a správneho práva.

Vo vzťahoch navonok sa jednotlivcovi komplikuje zastúpenie materským štátom v diplomatickej ochrane aj pri poskytovaní konzulárnej pomoci. Štát ich môže poskytovať svojím občanom. V prípade osôb s dvojitým občianstvom je otázne, ktorý štát má právomoc poskytnúť diplomatickú ochranu či konzulárnu pomoc tomu, kto je v štátnom zväzku s dvomi štátmi, pričom nastať môžu aj situácie, keď štátny príslušník potrebuje ochranu či pomoc jedného štátu, ktorého je občanom, voči druhému štátu, ktorého je občanom.

³⁷ Nerozvážne je prehliadať maďarské ústavné normy s potenciálne konfliktným právnym účinkom, napr. čl. XXVII ods. 2: „Každý maďarský štátny občan má právo na to, aby ho počas pobytu v zahraničí Maďarsko chránilo,“ či čl. XXXI ods. 1: „Každý maďarský občan je povinný brániť svoju vlasť.“

³⁸ EMMERT, F. *Česká republika a dvojití občianstvá*. Praha: C. H. Beck, 2011.

Osobitný, no rozširujúci problém identity štátu, ktorý je oprávnený poskytnúť dvojitému občanovi pomoc proti druhému štátu, ktorého príslušníkom je dotknutý občan, súvisí s uplatňovaním medzinárodnoprávneho inštitútu investičnej arbitráže. Investori s dvojitým štátnym občianstvom majú sťažený prístup k rozhodcovskému tribunálu.

Vo vzťahoch typu „vo vnútri“ osoby s dvojitým štátnym občianstvom strácajú spôsobilosť zastávať ústavou určené verejné funkcie. V nadväznosti na závažnosť problémov vyvolávaných terorizmom a ohrozovaním bezpečnosti štátu možno očakávať rozširovanie okruhu verejných funkcií, ktoré právny poriadok zaradí medzi nedostupné pre osoby s dvojitým občianstvom. Dokonca aj za predpokladu, že sa právo na štátne občianstvo zaradí medzi implikované základné práva, nemožno toto právo označiť za právo, ktoré v záujme nastolenia spravodlivej rovnováhy treba podporovať na úkor záujmov štátu. Verejný záujem v tomto prípade svedčí v prospech rešpektovania rozumných dôvodov, ktoré štát vedú k odmietaniu rozširovania dvojitého občianstva.

Záver

Ústava mlčí o dvojitom štátnom občianstve, hoci s touto formou štátnej príslušnosti sa spája viac právne významných otázok, ako so všetkými inými podobami štátneho občianstva. Odpovede sa dajú hľadať extenzívnym výkladom Ústavy. Na ten nie je slovenská spoločnosť navyknutá ani pri riešení rýdzo právnych otázok. Štátne občianstvo sa k nim nedá priradiť, lebo má výrazný politický náboj a zároveň sa týka postavenia národnostných menšín na Slovensku, predovšetkým v prípade maďarskej národnostnej menšiny. Skutkový stav smeruje k uprednostneniu novelizácie ústavy pred extenzívnym výkladom, no politické výhody privierania očí nad zložitou platnej právnej úpravy odsúvajú zmenu ústavy na vedľajšiu koľaj do vzdalujúcej sa budúcnosti.

Výhodnosť tohto stavu možno spojiť iba s okolnosťou, že sa objavuje čoraz viac ústavnoprávne významných otázok štátneho občianstva, ktorým chýba jednoznačná ústavnoprávna odpoveď. Pochybnosť sa spája s otázkou či právo na občianstvo je prvkom inštitútu štátneho občianstva ako zväzku medzi štátom a fyzickou osobou. Paradoxne, bez zaváhania sa zároveň presadzuje požiadavka práva na dvojité štátne občianstvo. Z akého právneho dôvodu má byť pozitívne diskriminovaný ten, kto je držiteľom jedného štátneho občianstva, pred tým, kto nemá nijaké štátne občianstvo a chce získať prvé štátne občianstvo?

The Fundamental Right to Citizenship Under Case-law of the Constitutional Court of the Slovak Republic

Ján Drgonec

Abstract: Explicit and implicit regulation on citizenship under the Constitution of the Slovak Republic. Single and dual citizenship. Does the Constitution guarantee right to citizenship? Does she guarantee right to dual citizenship? The meaning of historical and comparative method when deducting on dual citizenship. The loss of Slovakian citizenship due to access of the third country citizenship under the case-law of the European Court of Human Rights in Case of István Fehér v. Slovakia, and in Case of Erzsébet Dolník v Slovakia. Is there a need to amend the Slovakian Constitution through a provision on dual citizenship?

Key words: citizenship under the Slovakian Constitution, single citizenship, dual citizenship, right to citizenship, fundamental rights guaranteed through citizenship, access to public offices determined by citizenship