

## **DUAL CITIZENSHIP AS A NEW CONSTITUTIONAL PROBLEM IN THE SLOVAK REPUBLIC**

BORIS BALOG

Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola, Bratislava, Slovenská republika

### **Abstract in original language**

Príspevok sa venuje prijatým, ale aj zamýšľaným právnym úpravám štátneho občianstva Slovenskej republiky z roku 2010. Teto úpravy sa dotýkajú dvojitého štátneho občianstva. Jednotlivé právne úpravy sú konfrontované s ústavnou úpravou štátneho občianstva.

### **Key words in original language**

Ústava Slovenskej republiky; občianstvo Slovenskej republiky; dvojité občianstvo.

### **Abstract**

The article discusses about the adopted, but also intended legal adjustments of the Citizenship of the Slovak Republic from the year 2010. This adjustments affects dual Citizenship. The various legal arrangements are confronted with constitutional adjustment of the Citizenship.

### **Key words**

The Constitution of the Slovak Republic; the citizenship of the Slovak Republic; dual citizenship.

## **1. ÚVOD**

Problematika dvojitého štátneho občianstva nevyvolávala v Slovenskej republike od jej vzniku v roku 1993 žiaden osobitný problém. Táto vec sa ale stala vysoko aktuálnou, a to aj v rovine ústavnej a legislatívnej, začiatkom roku 2010, a to v dôsledku legislatívnych aktivít Maďarskej republiky v oblasti štátneho občianstva Maďarskej republiky a snahy, či dokonca potreby Slovenskej republiky nielen politicky a diplomaticky, ale aj legislatívne na ne reagovať.

Pri hľadaní vhodnej legislatívnej reakcie musela Slovenská republika vziať do úvahy nielen cieľ, ktorý chcela svojou prípadnou legislatívnou aktivitou dosiahnuť, ale aj zásady medzinárodného práva v oblasti štátneho

občianstva a najmä vlastné ústavné limity (možnosti) úpravy štátneho občianstva.

Predložený príspevok preto poskytuje pohľad na ústavnú úpravu štátneho občianstva v Slovenskej republike a v nadväznosti na vyššie uvedené aj na prijaté a zamýšľané zmeny v zákone Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnom občianstve“).

Domnievam sa, že v tejto oblasti môžu Slovenskej republike dobre poslúžiť aj skúsenosti s uplatňovaním § 17 príslušného českého zákona a skúsenosti z Českej republiky všeobecne.

Štátne občianstvo je vo všeobecnosti definované ako trvalý (relatívne trvalý) právny vzťah fyzickej osoby k určitému štátu. Subjektom štátoobčianskeho vzťahu sú fyzická osoba a konkrétny štát. Práve subjekt tohto právneho vzťahu (fyzická osoba) je rozlišovacím kritériom medzi štátnym občianstvom a štátnou príslušnosťou ako v podstate širším pojmom, ktorý zahŕňa ako fyzické osoby tak aj osoby právnické. Obsahom štátoobčianskeho právneho vzťahu sú vzájomné práva a povinnosti ustanovené vnútroštátnymi predpismi každého štátu. Vyplýva to zo suverenity každého štátu. V tomto zmysle je štátne občianstvo inštitútom vnútroštátneho práva. Aj keď je štátne občianstvo inštitútom vnútroštátneho práva, má pre jednotlivca - štátneho občana konkrétno štátu právny význam, resp. dôsledky v oblasti práva medzinárodného. Zákonodarstvo konkrétno štátu preto musí (rovnako ako aj v iných oblastiach) v právnej úprave štátneho občianstva zachovávať princípy medzinárodného práva a záväzky vyplývajúce pre štát z medzinárodných zmlúv. Zo zásady medzinárodného práva, že určenie osôb, ktoré štát považuje za svojich štátnych občanov patrí do jeho výlučnej právomoci vyplýva aj určenie podmienok pre vznik a zánik štátneho občianstva a to bez ohľadu na to, či konkrétna osoba je štátnym občanom aj iného štátu.

Rešpektovanie práva štátu na vlastnú a suverénnu úpravu štátneho občianstva môže priniesť aj stav, keď jedna fyzická osoba získa na základe rôznych právnych úprav dvoch štátov ich štátne občianstvo a bude tak mať dve, resp. dvojité štátne občianstvo.

Rôznosť vnútroštátnych právnych úprav jednotlivých suverénnych štátov spôsobuje, že niektoré osoby majú (nadobudnú) štátne občianstvo dvoch, prípadne aj viacerých štátov. Názory na dvojaké, či viaceré štátne občianstva prešli a stále prechádzajú vývojom v závislosti od rôznych historických, spoločensko-ekonomických podmienok. Faktom však zostáva, že s takýmto stavom sú často spojené aj nežiaduce situácie, a to najmä pre samotného štátneho občana. Nežiaduce situácie vznikajú jednak v oblasti plnenia povinností občana voči štátu, napr. plniť vojenskú službu, odvádzať (platiť) dane, dodržiavania právnych predpisov, podliehania trestnoprávnej jurisdikcii, ale aj práv, ktoré vnútroštátne právo priznáva len svojmu štátnemu občanovi, napr. právo voliť, zastávať určité funkcie v štátnych orgánoch, dovoľávať sa diplomatickej ochrany v štáte pobytu, mimo štátu, ktorého je štátnym občanom a pod. Prax štátov v tejto oblasti (obyčajové právo) sa ustálilo do princípu, že osoba s niekoľkými štátnymi občianstvami sa nemôže odvolávať na štátne občianstvo k inému štátu. Pokiaľ ide o tretí štát, tento považuje osobu s viacerými štátnymi občianstvami za občana len jedného štátu, ktorým je podľa zásady efektivity štát, ku ktorému má osoba najužší faktický vzťah, spravidla trvalé bydlisko, zamestnanie, výkon určitých funkcií viažucich sa len na štátne občianstvo, prípadne štátne občianstvo nadobudnuté naposledy. Zásadou efektivity pri posudzovaní štátneho občianstva iného štátu nie je dotknutá zásada suverénnej právomoci štátu upraviť podmienky a spôsoby nadobudnutia a straty štátneho občianstva, resp. koho bude štát považovať za svojho štátneho občana, samozrejme pri rešpektovaní princípov medzinárodného práva a záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv.

## **2. ÚSTAVNÁ ÚPRAVA**

Všetky legislatívne úpravy v Slovenskej republike, a to či už prijaté, alebo zamýšľané je potrebné podrobiť testu ich súladu s ústavnou úpravou štátneho občianstva. V tejto súvislosti nie je ani tak významný čl. 5 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), pretože v podstate obsahuje len blanketovú normu, podľa ktorej nadobúdanie a stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky ustanoví zákon. Z hľadiska zákonnej úpravy straty štátneho občianstva je rozhodujúci čl. 5 ods. 2 ústavy, podľa ktorého „Nikom nemožno odňať štátne občianstvo Slovenskej republiky proti jeho vôli.“ Táto úprava zodpovedá čl. 12 ods. 2 Ústavy Českej republiky, čo umožňuje aplikovanie rovnakých ústavných zásad na zákonnú úpravu štátneho občianstva, osobitne, ak ide o jeho stratu. Čl. 5 ods. 2 ústavy vytvára základnú ústavnú bariéru pre zákonodarcu pri úprave podmienok a okolností ukončenia štátneho občianstva Slovenskej republiky.

V prvom rade je potrebné uviesť, že k porušeniu základného práva uvedeného v čl. 5 ods. 2 ústavy môže dôjsť len u tých osôb, ktoré nadobudli štátne občianstvo Slovenskej republiky na základe zákona o štátnom občianstve a niektorým zo spôsobov v ňom uvedeným.

Ústava v súlade s demokratickým chápaním inštitútu štátneho občianstva nedovoľuje odňatie štátneho občianstva Slovenskej republiky proti vôli občana ako sankciu. Zánik štátneho občianstva si bezpodmienečne vyžaduje prejav vôle občana smerujúci k zániku štátneho občianstva a až na základe tohto prejavu vôle občana a splnenia ďalších zákonných podmienok dochádza k zániku štátneho občianstva. Len s takýmto jednoznačným a všetkým náležitostiam prejavu vôle zodpovedajúcim úkonom môže ústavne konformná zákonná úprava spájať stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky. Takýmto článkom súčasne ústavodarca obmedzuje zákonodarcu a jeho trestnú legislatívu, pretože zákonodarca už nemá možnosť stanoviť medzi inými trestami aj trest straty štátneho občianstva.<sup>1</sup>

Práve ako rozhodujúci kritický moment sa tu javí otázka prejavu vôle. K zániku štátneho občianstva by malo dôjsť v súlade s ústavou vtedy, ak štátny občan Slovenskej republiky urobí dobrovoľný prejav vôle, obsahom ktorého je jednoznačná a nespochybniteľná vôľa vystúpiť zo štátnoobčianskeho zväzku. Alebo je možné z obsahovej stránky za ústavne postačujúci pokladať aj taký prejav vôle, ktorý primárne nesmeruje k zániku štátneho občianstva, ale jeho obsahom je iná skutočnosť, napr. snaha o získanie iného štátneho občianstva, a takýto prejav vôle sa (len) na základe zákonnej úpravy pokladá za taký prejav vôle, ktorý smeruje (aj) k zániku existujúceho štátneho občianstva Slovenskej republiky?

Práve tieto úvahy viedli k spochybneniu ústavnosti zákonnej úpravy uvedenej v nasledujúcom texte a vyvolali potrebu jej revízie.

---

<sup>1</sup> K tomu pozri tiež rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 5/95.

### **3. DVOJITÉ ŠTÁTNE OBČIANSTVO SLOVENSKEJ REPUBLIKY A JEHO RIEŠENIE ZÁKONOM Č. 250/2010 Z. Z.**

Ako bolo uvedené vyššie, ústava rešpektuje výslovným zákazom odňatia štátneho občianstva Slovenskej republiky proti vôli samotného občana, medzinárodný štandard úpravy štátneho občianstva a zásady z neho vyplývajúce.

Okrem princípu nemožnosti odňatia štátneho občianstva proti vôli štátneho občianstva je ale iným uznávaným a aplikovaným princípom tiež princíp, že dobrovoľné nadobudnutie štátneho občianstva iného štátu môže byť legitímnym dôvodom na stratu (ale nie odňatie) doterajšieho štátneho občianstva.

Práve tento princíp sa premietol do úpravy zákona o štátnom občianstve a bol doň doplnený jeho novelou č. 250/2010 Z. z. s účinnosťou od 17. júla 2010.

Týmto zákonom bolo doplnené doterajšie ustanovenie § 9 zákona o štátnom občianstve v tom zmysle, že popri dovtedy jedinom spôsobe straty štátneho občianstva Slovenskej republiky na základe prepustenia zo štátnoobčianskeho zväzku na vlastnú žiadosť, bola doplnená aj strata štátneho občianstva Slovenskej republiky nadobudnutím cudzieho štátneho občianstva na základe výslovného prejavu vôle štátneho občana Slovenskej republiky.

Zákon súčasne ako dôsledok takejto straty štátneho občianstva Slovenskej republiky vyslovil, že štátny občan Slovenskej republiky stráca štátne občianstvo Slovenskej republiky dňom, ktorým na základe výslovného prejavu vôle, ktorým je žiadosť, vyhlásenie alebo iný úkon smerujúci k nadobudnutiu cudzieho štátneho občianstva, dobrovoľne nadobudne cudzie štátne občianstvo. K strate štátneho občianstva ale nedôjde, ak štátny občan Slovenskej republiky nadobudol cudzie štátne občianstvo v súvislosti s uzavretím manželstva so štátnym občanom cudzieho štátu, a to za predpokladu, že cudzie štátne občianstvo manžela nadobudol za trvania spoločného manželstva. K strate štátneho občianstva nedôjde ani vtedy, ak bolo cudzie štátne občianstvo nadobudnuté narodením.

Ten, kto stratil štátne občianstvo, je povinný bezodkladne túto skutočnosť oznámiť obvodnému úradu v sídle kraja. Dňom straty štátneho občianstva Slovenskej republiky zaniká štátnozamestnanecký pomer, služobný pomer alebo obdobný právny vzťah zakladajúci funkciu, zamestnanie alebo povolanie, výkon ktorých je podmienený štátnym občianstvom Slovenskej republiky a súčasne zaniká oprávnenie na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami.

Takáto úprava nebola pôvodne predmetom úpravy zákona o štátnom občianstve a jej doplnenie (až) v roku 2010<sup>2</sup> viedlo k pochybnostiam o súlade s ústavou, osobitne, či nejde o prípad odňatia občianstva Slovenskej republiky proti jeho vôli.

Ústavná pochybnosť tkvie práve v tom, či prejav vôle smerujúci k získaniu iného štátneho občianstva je dostatočným prejavom vôle smerujúcim k dobrovoľnej strate štátneho občianstva Slovenskej republiky?

K strate štátneho občianstva Slovenskej republiky dochádza na základe výslovného prejavu vôle, ktorým je žiadosť, vyhlásenie alebo iný úkon, ktorým sa nadobudlo cudzie štátne občianstvo. Takýto úkon je potrebné odlíšiť od tzv. voľby štátneho občianstva. Zákon o štátnom občianstve umožňoval v § 3 nadobudnutie štátneho občianstva Slovenskej republiky voľbou - osoba, ktorá bola k 31. decembru 1992 štátnym občanom Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky a nebola štátnym občanom Slovenskej republiky podľa § 2 zákona o štátnom občianstve, si mohla zvoliť štátne občianstvo Slovenskej republiky. Voľbu štátneho občianstva bolo možné vykonať do 31. decembra 1993 písomným vyhlásením podaným na obvodnom úrade na území Slovenskej republiky, v cudzine na diplomatickej misii alebo na konzulárnom úrade Slovenskej republiky, podľa miesta pobytu. Manželia mohli vyhlásenie o voľbe urobiť spoločne. Z vyhlásenia muselo byť zrejmé

- totožnosť osoby, ktorá vyhlásenie podáva,

- skutočnosť, že osoba, ktorá vyhlásenie podáva, bola k 31. decembru 1992 štátnym občanom Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky,

---

<sup>2</sup> Na rozdiel od dlhších skúseností Českej republiky s uplatňovaním § 17 českého zákona č. 40/1993 Sb. o nabývaní a pozbyvaní štátného občianstva Českej republiky.

- miesto narodenia a miesto pobytu k 31. decembru 1992.

V skúmanom prípade ale nejde o prípad voľby štátneho občianstva iného štátu. Voľba štátneho občianstva - opcia (vnútroštátna) je právom (možnosťou) fyzickej osoby, prejavom vlastnej vôle určiť si príslušnosť k určitému štátu. Uplatňuje sa spravidla pri zmene suverenity štátu. Opcia ako forma nadobúdania a straty štátneho občianstva jednostranným prejavom vôle je výnimočné, časovo ohraničené opatrenie, ktorým je štát viazaný len v prípade, ak bol urobený v ustanovenej lehote. Inštitút voľby štátneho občianstva a jeho nadobudnutie na základe vlastnej žiadosti je potrebné dôsledne rozlišovať. Voľba je vo svojej podstate jednostranným aktom, kým žiadosť predpokladá konsenzus druhej strany. Pre nadobudnutie štátneho občianstva voľbou nie je možné pokladať za nadobudnutie štátneho občianstva na základe žiadosti podľa zákona iného štátu.<sup>3</sup>

Ako je teda možné na základe vyššie uvedeného hodnotiť novú právnu úpravu straty štátneho občianstva Slovenskej republiky z hľadiska čl. 5 ods. 2 ústavy? Na jednej strane je potrebné konštatovať, že ústava nevyklučuje bipolitizmus a podľa ústavného princípu vyjadreného v čl. 2 ods. 3 ústavy, že každý môže konať všetko, čo zákon nezakazuje a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá, teda každý môže požiadať dobrovoľne o štátne občianstvo iného štátu, ak to tento štát umožňuje. V tejto súvislosti si ale každý štátny občan Slovenskej republiky musí byť vedomý dôsledku, ktorý takéto jeho konanie vyvolá vo vzťahu k jeho štátnemu občianstvu Slovenskej republiky. Tento dôsledok je v zákone o štátnom občianstve presne stanovený a v prípade splnenia zákonom stanovených podmienok ex lege nastane. Na druhej strane ale ústava aj svojou terminológiou rozlišuje medzi stratou štátneho občianstva a odňatím štátneho občianstva. Tento rozdiel vyplýva nepochybniteľne aj z terminológie použitej v čl. 5 ods. 1 ústavy – „podmienky straty“ – a z čl. 5 ods. 2 ústavy – „odňatie“. Tento rozdiel nie je ale iba terminologický, ale ústavodarca ním vyjadril hlavne rozdiel obsahový a odlíšil zmysel postupu straty štátneho občianstva na základe získania iného štátneho občianstva na základe vlastného prejavu vôle a odňatím štátneho občianstva ako sankcie proti vôli štátneho občana. Zákonná úprava straty štátneho občianstva musí obsahovať požiadavku jednoznačného a nepochybného prejavu vôle iného ako voľba, teda takého prejavu vôle, s ktorým je spojené konanie druhej strany o akceptovaní alebo neakceptovaní prejavu vôle, a následné nadobudnutie iného štátneho občianstva. Takáto zákonná úprava rešpektuje tiež princípy medzinárodného

---

<sup>3</sup> K bližšiemu rozlíšeniu pozri aj rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. IV. ÚS 34/97.

práva v oblasti štátneho občianstva, a preto nenaráža na limity dané čl. 5 ods. 2 ústavy.

#### **4. DVOJITÉ ŠTÁTNE OBČIANSTVO SLOVENSKEJ REPUBLIKY A JEHO RIEŠENIE OSTATNÝM NÁVRHOM NOVELY ZÁKONA O ŠTÁTNO M OBČIANSTVE**

Z medzinárodného práva verejného vyplýva v otázke dvojitého štátneho občianstva tiež princíp, že konkrétnym štátom nemusí byť akceptovaný prípad udelenia štátneho občianstva fyzickej osobe, ktorá nie je v blízkom vzťahu ku štátu udeľujúcemu občianstvo.<sup>4</sup>

Práve tento princíp medzinárodného práva sa stal základom pre ostatný návrh novely zákona o štátnom občianstve. Národná rada Slovenskej republiky dňa 5. novembra 2010 rozhodla, že prerokuje v druhom čítaní takú novelu zákona o štátnom občianstve, ktorá je postavená na kombinácii dvoch prvkov – definovaní štátneho občianstva na základe faktických väzieb medzi jednotlivcom a štátom a následne na princípe neuznania udelenia štátneho občianstva iným štátom v rozpore s medzinárodným právom, najmä pri absencii faktickej väzby medzi jednotlivcom a štátom, ktorého občianstvo nadobudol.

Konkrétne to znamená, že sa navrhuje nasledovná definícia štátneho občianstva – „Slovenská republika považuje štátne občianstvo za trvalý zväzok, na základe ktorého vytvára podmienky pre život každého svojho občana rovnako, bez rozdielu na rasu, národnosť či náboženstvo. Slovenská republika garantuje svojmu občanovi v súlade s Ústavou Slovenskej republiky uplatňovanie jeho ľudských, politických, kultúrnych a hospodárskych práv, poskytuje mu ochranu v zahraničí. Zo strany občana Slovenskej republiky štátne občianstvo zaväzuje dodržiavať ústavnosť a právny poriadok Slovenskej republiky.“<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> K tomu pozri – rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 9/94.

<sup>5</sup> Pozri na [www.nrsr.sk](http://www.nrsr.sk), číslo parlamentnej tlače 149.



Slovenská republika neuznáva účinky udelenia štátneho občianstva cudzieho štátu štátnym občanom Slovenskej republiky, pokiaľ toto štátne občianstvo bolo udelené v rozpore s medzinárodným právom, medzinárodnou obyčajou a všeobecne uznávanými zásadami medzinárodného práva týkajúcimi sa občianstva a to najmä v rozpore s podmienkou, že občianstvo je založené na silnejších faktických väzbách medzi jednotlivcom a štátom, za ktoré sa považuje obvyklý pobyt jednotlivca, centrum záujmov jednotlivca, jeho rodinné väzby a jeho účasť na verejnom živote.

Cieľom takejto úprav je vyjadriť obsah ústavného pojmu „štátne občianstvo“ a základné postuláty jeho fungovania v praxi.

Keďže Slovenská republika sa svojim právnym poriadkom pripojila k uznávaniu všeobecných princípov, ktoré sa majú zachovávať v záujme demokratického vývoja vo svete, v odseku 2 sa deklaruje vôľa Slovenskej republiky uznávať tieto princípy a zároveň neuznávať také konania iných subjektov, ktoré tieto princípy obchádzajú.

Túto zákonnú úpravu riešenie dvojitého štátneho občianstva možno bez pochybností pokladať za súladnú s Ústavou Slovenskej republiky, pretože predmetom jej riešenia nie je ukončenie existencie štátno-občianskeho zväzku so Slovenskou republikou toho štátneho občana, ktorý by inak na základe vlastného konania stratil štátne občianstvo Slovenskej republiky.

## **5. ZÁVER**

Súčasťou zákonnej úpravy štátneho občianstva v Slovenskej republike 17 rokov nebola úprava, ktorá by radikálne zasahovala do problematiky dvojitého štátneho občianstva. V roku 2010 došlo k doplneniu zákona o štátnom občianstve a súčasne hneď v tom istom roku bol predložený aj ďalší návrh novely tohto zákona.

Obe legislatívne riešenia sa niesli v rovnakom duchu – snahou/potrebou vysporiadať sa s nežiadúcim javom, a to dvojitým štátnym občianstvom. Pri týchto snahách bola Slovenská republika a jej zákonodarný orgán limitovaný dvoma podstatnými faktormi – medzinárodným právom a jeho

princípmi v oblasti dvojitého štátneho občianstva a vlastnou ústavou a jej limitmi pri ukončovaní štátneho občianstva Slovenskej republiky.

Napriek tomu, že obe zákonné riešenia sú podľa autora tohto príspevku v súlade s ústavou, predstavuje prvá a v súčasnej dobe<sup>6</sup> aj účinná právna úprava rigoróznejší zásah do existujúceho štátneho občianstva Slovenskej republiky v tom zmysle, že v medziach ústavy občan o svoje štátne občianstvo Slovenskej republiky za zákonom stanovených podmienok prichádza.

Navrhovaná právna úprava nie je taká prísna a predstavuje tiež jeden z možných prístupov štátu k tomuto problému. Ako jej potenciálnu nevýhodu je možné vidieť neurčitosť mnohých pojmov, ktoré sa v jej legislatívnom vyjadrení používajú – napr. kto a ako odmeria a posúdi „silu“ faktických väzieb medzi jednotlivcom a štátom, aká je tá sila dnes, aká by mala byť, čo je „silnejšie“ a v porovnaní s čím a pod.

Až čas ukáže tak opodstatnenosť, ako aj efektivitu takejto právnej úpravy.

**Contact – email**

*[boris.balog@uninova.sk](mailto:boris.balog@uninova.sk)*

---

<sup>6</sup> V čase spracovania príspevku v novembri 2010.