

**NÁRODNÁ RADA
SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

Bratislava 25. augusta 2005

K číslu: 1100 / 2005

Vyjadrenie

Národnej rady Slovenskej republiky k sťažnosti Ondreja Dostála a spol. vo veci namietaného porušenia ich základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo priznaného v čl. 30. ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 7 ods. 1, čl. 93 ods. 1 a s čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky vo veci uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky č. 1596 z 11. mája 2005 (II. ÚS 171/05-47)

Obsahom predmetnej sťažnosti je skutočnosť, že Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) uznesením č. 1596 z 11. mája 2005 vyslovila súhlas so Zmluvou o Ústave pre Európu (ďalej len „zmluva“) bez toho, aby zároveň v súlade s čl. 7 ods. 1 a čl. 93 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) schválila ústavný zákon o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi, ktorý by bol potvrdený referendom. Týmto konaním národná rada, podľa názoru skupiny sťažovateľov, porušila ich základné právo zúčastňovať sa priamo na správe verejných vecí priznané v čl. 30 ods. 1 a čl. 2 ods. 1 ústavy. V tejto súvislosti je *sine ira et studio* sporné, či Slovenská republika vstupuje predmetnou zmluvou do Európskej únie, ktorá má, podľa názoru sťažovateľov, nadobudnúť charakter štátneho zväzku, keď je jej členom od 1. mája minulého roku.

* * *

Zmluva bola podpísaná zástupcami všetkých 25 členských štátov Európskej únie v Ríme 29. októbra 2004. Vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) uznesením č. 1017 z 27. októbra 2004 vyslovila súhlas s uzavretím zmluvy a poverila predsedu vlády predložiť zmluvu po jej podpise národnej rade na vyslovenie súhlasu a zároveň na rozhodnutie, že ide

o zmluvu podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, ktorá má prednosť pred zákonmi. Vláda doručila predmetnú zmluvu národnej rade na vyslovenie súhlasu 10. novembra 2004.

Ústavnoprávny výbor Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „výbor“), ako gestorský výbor, uznesením č. 763 z 12. apríla 2005 prerušil rokovanie o návrhu na vyslovenie súhlasu so zmluvou (tlač 932) a požiadal vládu, aby navrhla spôsob, akým sa dosiahne vnútroštátna záväznosť zmluvy. V tejto súvislosti výbor upriamil pozornosť na tieto okruhy problémov: prípadná novela ústavy v súvislosti s ratifikáciou zmluvy, spôsob schválenia zmluvy (nadpolovičnou alebo ústavnou väčšinou poslancov národnej rady) a záväznosť zmluvy v rámci právneho poriadku Slovenskej republiky.

Vláda uznesením č. 289 z 20. apríla 2005 k doplňujúcej informácii pre Národnú radu SR k Zmluve o Ústave pre Európu o. i. uložila podpredsedovi vlády a ministrom spravodlivosti v spolupráci s podpredsedom vlády pre európsku integráciu, ľudské práva a menšiny a ministrom zahraničných vecí vypracovať analýzu ústavnoprávných dôsledkov uzavretia Zmluvy o Ústave pre Európu do 30. júna 2005.

V tejto súvislosti je vhodné podotknúť, že podľa čl. 125a ústavy môže Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodnúť o súlade dojednaných medzinárodných zmlúv, na ktoré je potrebný súhlas národnej rady, s ústavou alebo s ústavným zákonom. Prezident Slovenskej republiky ani vláda svoje oprávnenie podľa čl. 125a ods. 2 nevyužili. Otázkou je, či relevantným obsahom návrhu podľa čl. 125a ods. 2 ústavy, by mohlo byť posúdenie, či ratifikáciu predmetnej zmluvy je nevyhnutné subsumovať pod čl. 7 ods. 1 ústavy alebo pod čl. 7 ods. 2 ústavy.

Napriek skutočnosti, že predmetom úvah bolo aj schvaľovanie zmluvy národnou radou podľa čl. 86 písm. b/ ústavy (napr. predkladacia správa k uvedenému uzneseniu vlády č. 289 z 20. apríla 2005), národná rada vyslovila súhlas so zmluvou a rozhodla, že predmetná zmluva je medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 v spojení s čl. 7 ods. 5 ústavy a táto má prednosť pred zákonmi. Zo 147 prítomných poslancov za návrh hlasovalo 116 poslancov, proti návrhu hlasovalo 27 poslancov a štyria poslanci parlamentu sa zdržali hlasovania.

Pri rozhodovaní o uplatnení konkrétneho spôsobu ratifikácie podľa čl. 7 ústavy je určujúca povaha tejto zmluvy. Je to zložitý (nielen právny) proces, v ktorom dochádza k prelinaniu prvkov tak vnútroštátneho, ako aj medzinárodného práva, a v neposlednom rade aj právneho poriadku Európskej únie.

Z obsahu čl. 7 ústavy vyplýva, že zákonodarca rozlišuje niekoľko kategórií medzinárodnej spolupráce, pričom na začatie spolupráce v rámci jednotlivých kategórií kladie z vnútroštátneho hľadiska rozdielne podmienky.

V zmysle tejto premisy je možné rozlíšiť minimálne tieto kategórie spolupráce:

- štátny zväzok s inými štátmi (čl. 7 ods. 1),
- Európske spoločenstvá a Európska únia (čl. 7 ods. 2),
- organizácia vzájomnej kolektívnej bezpečnosti (čl. 7 ods. 3),
- spolupráca v rámci medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodných politických zmlúv, medzinárodných zmlúv, z ktorých vzniká Slovenskej republike členstvo v medzinárodných organizáciách (čl. 7 ods. 4).

Teoretické stanovenie hraníc, najmä z hľadiska esenciálnych rozlišujúcich vlastností jednotlivých kategórií spolupráce, môže spôsobiť značné problémy, avšak z hľadiska vnútroštátnych zákonných podmienok pre participáciu Slovenskej republiky v jednotlivých kategóriách do úvahy prichádzajú nasledovné možnosti:

1. Podľa čl. 7 ods. 1 ústavy by vyjadrenie súhlasu so zmluvou bolo chápané ako vstup Slovenska do štátneho zväzku s inými štátmi (členskými štátmi Európskej únie), o ktorom sa má rozhodnúť ústavným zákonom potvrdeným referendum.

V tejto súvislosti je nutné poznamenať, že obsahovo je zmluva len rozšírením, prípadne zmenou toho, k čomu sme sa zaviazali a pristúpili prostredníctvom Zmluvy o pristúpení Slovenskej republiky k Európskej únii, o ktorej sa referendum uskutočnilo v máji 2003. Toto potvrdzuje aj skutočnosť, že niektoré ustanovenia Zmluvy o pristúpení Slovenskej republiky k Európskej únii (ďalej len „prístupová zmluva“) sú obsahom 9. protokolu k zmluve.

Vykonaním referenda o zmluve by sa zároveň vytvoril precedens, ktorý by otvoril cestu k prijímaniu jej ďalších zmien či dodatkov (napr. pristúpenie nových členských štátov, systém passerelle – postup podľa čl. I-40 ods. 7 zmluvy) prostredníctvom ďalších nespočetných obligatórných referend.

Tiež treba zvážiť, či je prebratie zmluvy prostredníctvom ústavného zákona vhodné vzhľadom na priamy účinok niektorých ustanovení zmluvy, ktorá má prednosť pred právom členských štátov podľa čl. I-6 zmluvy, a ktorú svojou judikatúrou potvrdzuje Súdny dvor (napr. C-6/64 „Costa v. ENEL“, C-11/70 „Internationale Handelsgesellschaft“, C-48/71 „Komisia v. Taliansko“) v analógii so zákazom preberania nariadení Európskej únie s rovnakým účinkom.

Spornou sa javí aj otázka, či Európska únia, tak ako je jej charakter upravený v zmluve, vykazuje znaky štátneho zväzku. Podľa čl. I-5 zmluvy „Európska únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred ústavou (EÚ), ako aj ich národnú identitu obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch, vrátane regionálnych a miestnych samospráv. Rešpektuje ich základné štátne funkcie, najmä zabezpečovanie územnej celistvosti štátu, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti.“

2. Podľa čl. 7 ods. 2 prvej vety ústavy sa predmetná zmluva hodnotí ako medzinárodná zmluva, ktorou sa prenáša výkon časti právomocí Slovenskej republiky na Európsku úniu. Pri tomto posúdení sa vychádzalo z chápania Európskej únie ako asociácie národov s previazaním národnej suverenity a nadnárodnej integrácie do unikátneho systému. A práve táto forma osobitosti medzinárodnej spolupráce v rámci Európskej únie prejudikovala jej samostatnú úpravu v odseku 2, a tým aj naznačila nemožnosť subsumpcie otázok s ňou spojených pod iné ustanovenia.

Ak máme za to, že zmluva je nahradením všetkých zmlúv, na ktorých sú založené Európske spoločenstvá a Európska únia, a teda k originálnemu prenosu výkonu právomocí už došlo ratifikáciou prístupovej zmluvy Slovenskou republikou, do úvahy znova prichádza možná duplicita referenda, keďže sa referendum už raz konalo na základe takto charakterizovanej zmluvy (čl. 7 ods. 2 ústavy). Ďalej vzniká otázka, či pri každej zmene

zmluvy by sa malo postupovať podľa tohto ustanovenia a či ustanovenie čl. 7 ods. 2 prvá veta ústavy už nie je „skonsumované“.

3. Podľa čl. 7 ods. 4 ústavy je zmluva medzinárodnou zmluvou prezidentskej povahy, pričom na ratifikáciu tohto typu zmluvy sa vyžaduje súhlas národnej rady vyjadrený nadpolovičnou väčšinou všetkých jej poslancov (čl. 84 ods. 3 ústavy). Súhlas národnej rady je podmienkou, ktorá musí byť splnená predtým, než sa pristúpi k ratifikácii zmluvy podpisom prezidenta Slovenskej republiky.

* * *

Z hľadiska uvedenej problematiky prichádza do úvahy aj konanie fakultatívneho referenda podľa čl. 93 ods. 2 ústavy, ktoré je možné vykonať súbežne s postupom podľa 2. a 3. bodu ako konanie referenda o dôležitej otázke verejného záujmu. V tejto súvislosti však poukazujeme na čl. 93 ods. 3 ústavy, podľa ktorého predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, ktoré sú v zmluve priamo zakomponované v II. časti Charta základných práv únie.

* * *

Domáca a zahraničná odborná literatúra zaoberajúca sa pertraktovanou problematikou ponúka viacero alternatív riešenia i protichodných hodnotení (výstupov). Jednak sú to názory teoretikov, o ktoré sa opierajú sťažovatelia, jednak sú to analýzy, ktoré neponúkajú jednoznačné hodnotenie problému, ktorý je obsahom (ústavnej) sťažnosti (*napr. Jurík, R.: Tri možnosti k referendu o Ústave pre Európu. Justičná revue, 57, 2005, č. 4, s. 532 - 534*) a existujú i názory, podľa ktorých prípadným nadobudnutím platnosti zmluvy Európska únia „nezíska“ charakter štátneho zväzku (*napr. Tokár, A.: Vzťah Európskej únie a členských štátov v zrkadle navrhovanej Zmluvy zakladajúcej ústavu pre Európu, Právny obzor, 57, 2004, č. 5, s. 437 - 447*). „Európska únia sa však ani po prípadnom prijatí novej ústavy nestane štátom a jej členské štáty nestratia suverenitu. Reforma inštitucionálneho rámca zásadným spôsobom neprekračuje to, čo na poli európskej integrácie existuje už v súčasnosti“ (*tamže, s. 447*).

V súvislosti s argumentáciou sťažovateľov (s. 3 a nasl.) možno súhlasiť s názorom, že v tomto prípade nie je možné postupovať iba v súlade so všeobecnou teóriou práva a teóriou ústavného práva, pretože „Európska únia je jedinečná a je veľmi ťažké zaradiť ju do niektorej zo známych kategórií ústavného práva. Nepodarilo sa to ani Spolkovému ústavnému súdu v Maastrichtskom rozhodnutí, ktorý nepovažoval Európsku úniu ani za 'spolkový štát', ani za voľnejšiu formu združovania štátov 'spolok štátov'" (Šenkovič, M.: *Pristúpenie Nemecka k Zmluve o Európskej únii a Maastrichtské rozhodnutie Spolkového ústavného súdu. Justičná revue*, 57, 2005, č. 1, s. 111).

* * *

Zastávame názor, že primárnou otázkou je posúdenie obsahu zmluvy a v nadväznosti na to aj určenie jej charakteru z vnútroštátneho hľadiska, vo väzbe na otázku jej procedurálneho schvaľovania.

Najzásadnejším argumentom sťažovateľov v tomto spore je, že v prípade nadobudnutia platnosti zmluvy, by Európska únia bola štátnym zväzkom, pretože vykazuje jeho znaky a plní jeho funkcie. A keďže základným prvkom štátneho zväzku je štát, je nevyhnutné sa zaoberať touto právnou kategóriou, a to vo vzťahu k samotnej Európskej únii.

Z pohľadu Európskej únie ide jednoznačne iba o nahradenie a revíziu základných zmlúv, na ktorých sú založené Európske spoločenstvá a Európska únia, a to s cieľom ich zjednodušenia a zjednotenia do jedného právneho základu, pri súčasnej reforme ich inštitucionálneho rámca. Toto vyplýva z jej preambuly („Rozhodnutí pokračovať v práci dosiahnutej v rámci zmlúv o založení Európskych spoločenstiev a Zmluvy o Európskej únii zabezpečením kontinuity *acquis* ES“) a aj z čl. IV-437 a IV-438 zmluvy, ktoré upravujú zrušenie predchádzajúcich zmlúv a sukcesiu a právnú kontinuitu Európskej únie. Ďalšími ustanoveniami, vo vzťahu k riešcným otázkam, sú najmä čl. I-1, podľa ktorého táto zmluva zakladá Európsku úniu, na ktorú členské štáty preniesli právomoci na dosiahnutie spoločných cieľov, pričom Európska únia koordinuje politiky, ktorými sa členské štáty snažia tieto ciele dosiahnuť a vykonáva komunitárnym spôsobom právomoci, ktoré na ňu členské štáty preniesli; a uvedený čl. I-5, podľa ktorého sa Európska únia zaväzuje rešpektovať základné

štátne funkcie členských štátov najmä zabezpečovanie ich územnej celistvosti, národnej bezpečnosti a udržiavanie verejného poriadku.

Takéto posúdenie zmluvy možno vyvodiť aj z viacerých dokumentov, ktorými sú napr. Deklarácia o budúcnosti Európskej únie (prijatá medzivládnu konferenciou v Bruseli 14. februára 2000), podľa ktorej má vývojový proces odpovedať najmä na otázky precíznejšieho a transparentnejšieho rozdelenia právomocí medzi Európskou úniou a členskými štátmi; zaoberať sa statusom Charty základných práv Európskej únie, zjednodušením a lepšou zrozumiteľnosťou základných zmlúv a postavením národných parlamentov v architektúre Európskej únie. Na tento účel, a teda nie explicitne na formulovanie ústavy Európskej únie či zásadných zmien jej vnútorného usporiadania, bol následne vytvorený aj Konvent o budúcnosti Európy ako široko spektrálne diskusné fórum na identifikovanie a navrhnutie odporúčaní ku kľúčovým problémom vyplývajúcim z budúceho vývoja Európskej únie. Ďalším dokumentom je uznesenie Európskeho parlamentu (2004/2129/(INI)) z 12. januára 2005 o Zmluve o Ústave pre Európu, v ktorého časti o väčšej prehľadnosti v súvislosti s poslaním a cieľmi Európskej únie sa v bode 2. písm. i) uvádza, že zmluva „poskytuje záruky, že Európska únia sa nikdy nestane centralizovaným všemocným superštátom“, pre silný dôraz na jej decentralizáciu, povinnosť rešpektovania národných identít členských štátov, pre princípy delegovaných právomocí, subsidiarity a proporcionality a z dôvodu účasti členských štátov v systéme rozhodovania Európskej únie.

Z vnútroštátneho pohľadu, vo všeobecnosti platnou koncepciou je, že štát je právna forma organizácie spoločnosti. Európsku úniu, vzhľadom na jej špecifické prvky, však nemožno jednoznačne zaradiť do existujúcich kategórií medzinárodného práva, a to ani ako medzinárodnú organizáciu a ani ako štátny útvar. Ide napríklad o tieto prvky :

- o mnohých otázkach rozhodujú predstavitelia jednotlivých členov Európskej únie, a to ako zástupcovia vlád členských štátov, a nie ako osobitní predstavitelia Európskej únie, teda zástupcovia jej orgánov (C-181/91 „Európsky parlament v. Rada Európskych spoločenstiev a Komisia Európskych spoločenstiev“) a nie všetky ich rozhodnutia majú právne účinky,
- jednomyseľnosť pri prijímaní rozhodnutí v Európskej rade a v Rade vo viacerých kľúčových oblastiach (napr. rozpočet, spoločná zahraničná a bezpečnostná politika

a čiastočne oblasť spravodlivosti a vnútra) a systém záchranej brzdy, tzv. emergency brake, ktorý sa uplatňuje pre niektoré oblasti trestného práva a sociálnej politiky,

- dva z navrhovaných symbolov Európskej únie sú totožné so symbolmi inej medzinárodnej organizácie, Rady Európy, čo možno považovať za stotožnenie sa s účelom jej existencie, a nie za prejav výlučnosti a štátnosti Európskej únie,
- zmluva síce upravuje občianstvo Európskej únie, ale otázky týkajúce sa štátneho občianstva členského štátu, ktoré sa považuje za primárne, ostávajú vo výlučnej právomoci jednotlivých členských štátov,
- zmluvou nie je žiadnym spôsobom dotknutá úprava vlastníctva v členských štátoch,
- pojem územie Európskej únie, ktorého základom sú územia všetkých členských štátov, sa používa vždy iba v súvislosti s určitou čiastkovou náplňou (napr. Schengenské pravidlá vo väzbe na voľný pohyb osôb), pričom sú prípustné výnimky pre niektoré členské štáty, teda niektoré časti „územia“ sú vlastne mimo neho resp. majú osobitný režim,
- rozlišovanie vonkajších a vnútorných hraníc, s osobitnými právnymi dôsledkami, vrátane možnosti zmeny režimu vnútornej hranice na vonkajšiu hranicu,
- základné princípy fungovania a vykonávania právomocí Európskej únie sú princípy subsidiarity a proporcionality, pričom vymedzenie právomocí EÚ sa spravuje zásadou prenesenia, z čoho vyplýva, že zatiaľ stále ide o tzv. odvodenú právomoc,
- právna subjektivita Európskej únie, explicitne jej priznaná zmluvou, nejde na úkor právnej subjektivity jednotlivých členských štátov, vzhľadom na to, že mnohé politiky ostávajú vo výlučnej pôsobnosti jednotlivých členských štátov (napr. čl. III-326, čl. IV-447 zmluvy).

Rovnako je potrebné poukázať na skutočnosť, že väčšina vyššie uvedených atribútov je už aj v súčasnosti charakteristická pre Európske spoločenstvo, ktoré je základom Európskej únie, čiže nejde o znaky, ktoré Európska únia získa nadobudnutím platnosti zmluvy.

* * *

Je nesporné, že event. nadobudnutím platnosti zmluvy sa charakter Európskej únie posúva bližšie k fenoménu, ktorý možno, pre momentálny nedostatok vhodnejšieho termínu a v súlade s terminológiou našej ústavy, označiť ako „štátny zväzok“. Je ale sporné, či nadobudnutím platnosti zmluvy toto právne postavenie už Európska únia dosiahne.

návrhu zmluvy o Ústave pre Európu a následného referenda vykonaného podľa čl. 93 ods. 2 ústavy. Prijatie ústavného zákona v tejto súvislosti je nevyhnutné vzhľadom na už uvedenú skutočnosť, že predmetom referenda nemôžu byť najmä základné práva a slobody (čl. 93 ods. 3 ústavy).

Treba privítať iniciatívu sťažovateľov, pretože, aj keď - podľa nášho názoru - sa Európska únia prijatím „euroústavy“ nestáva štátnym zväzkom, je vhodné, aby relevantný ústavný orgán konštatoval, kedy sa v ďalšom svojom vývoji Európska únia zmení z medzinárodnoprávneho subjektu *sui generis* na štátny útvar a aké z toho plynú ústavnoprávne dôsledky pre Slovenskú republiku.

Bratislava 25. augusta 2005

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'P' followed by a series of connected, cursive letters that are difficult to decipher. The signature is written on a white background.