



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

II. ÚS 171/05-175

Ústavný súd Slovenskej republiky na verejnom zasadnutí 27. februára 2008 v senáte zloženom z predsedu Jána Auxta a zo sudcov Sergeja Kohuta a Rudolfa Tkáčika prerokoval prijatú sťažnosť O. D., B., P. Z., B., L. B., B., Ľ. M., B., P. T., B., P. O., B., R. Ď., V., M. T., P., M. P., B., P. G., B., R. K., S., D. S., P., a J. D., P., zastúpených advokátom JUDr. D. O., B., 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 čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky tým, že Národná rada Slovenskej republiky uznesením č. 1596 z 11. mája 2005 vyslovila súhlas so Zmluvou o Ústave pre Európu bez toho, aby zároveň v súlade s čl. 7 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky schválila ústavný zákon o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi, ktorý by podliehal potvrdeniu v referende, a takto

r o z h o d o l :

Základné právo O. D., P. Z., L. B., Ľ. M., P. T., P. O., R. Ď., M. T., M. P., P. G., R. K., D. S. a J. D. zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 7 ods. 1, čl. 93 ods. 1 a čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky

republiky tým, že Národná rada Slovenskej republiky uznesením č. 1596 z 11. mája 2005 vyslovila súhlas so Zmluvou o Ústave pre Európu, p o r u š e n é n e b o l o .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 11. júla 2005 doručená sťažnosť O. D., B., P. Z., B., L. B., B., Ľ. M., B., P. T., B., P. O., B., R. Ď., V., M. T., P., M. P., B., P. G., B., R. K., S., D. S., P., a J. D., P. (ďalej len „sťažovatelia“), ktorou namietali porušenie svojho základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo priznaného v čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v spojení s čl. 7 ods. 1, čl. 93 ods. 1 a čl. 2 ods. 1 ústavy tým, 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 ústavy schválila ústavný zákon o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi, ktorý by podliehal potvrdeniu v referende.

Ústavný súd na neverejnom zasadnutí senátu 14. júla 2005 predbežne prerokoval sťažnosť, uznesením č. k. II. ÚS 171/05-38 ju prijal na ďalšie konanie a podľa § 52 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) dočasne odložil vykonateľnosť uznesenia národnej rady č. 1596 z 11. mája 2005, v dôsledku čoho až do právoplatného rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej prezident Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) nemôže ratifikovať Zmluvu.

Sťažovatelia označili v sťažnosti za porušovateľa nimi označených základných práv národnú radu, ktorá je v Slovenskej republike jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom (čl. 72 ústavy). Konaním, ktorým došlo podľa sťažovateľov k porušeniu ich základných práv, je schválenie uznesenia národnej rady č. 1596 z 11. mája 2005, ktorým národná rada vyslovila súhlas so Zmluvou.

Sťažovatelia poukazujú na to, že „NR SR dňa 11. mája 2005 prerokovala návrh uznesenia, aby podľa čl. 86 písm. d) Ústavy Slovenskej republiky a v súlade s čl. 7 ods. 2 Ústavy SR vyslovila súhlas so Zmluvou o Ústave pre Európu, a zároveň rozhodla, že Zmluva o Ústave pre Európu je medzinárodná zmluva podľa čl. 7 ods. 2 v spojení s čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky a táto zmluva má prednosť pred zákonmi (parlamentná tlač č. 932). Predkladateľom návrhu bola Vláda Slovenskej republiky. NR SR návrh uznesením č. 1596 schválila (...). Za návrh hlasovalo 116 zo 147 prítomných poslancov NR SR ...“.

Na rozdiel od rozhodnutia, ku ktorému národná rada dospela hlasovaním a z ktorého vyplýva, že Zmluva je medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 ústavy, podľa názoru sťažovateľov „je Zmluva o Ústave pre Európu medzinárodnou zmluvou o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi, ktorá sa schvaľuje ústavným zákonom (čl. 86 písm. b) Ústavy Slovenskej republiky), ktorý sa následne potvrdí referendum tak, ako to predpokladá čl. 7 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky“.

Podstatu argumentácie sťažovateľov, ktorou odôvodňujú porušenie svojho základného práva tvorí ich tvrdenie, že Zmluva je medzinárodnou zmluvou o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi a vyžaduje schválenie ústavným zákonom, ktorý sa následne potvrdí referendum. Pri podrobnejšej obhajobe tohto právneho názoru sťažovatelia vychádzajú z týchto troch téz:

„1. Európska únia by v prípade nadobudnutia platnosti Zmluvy o Ústave pre Európu bola štátnym zväzkom, pretože by bola útvárom vykazujúcim znaky a plniacim funkcie štátneho zväzku,

2. Vstup Slovenskej republiky do štátneho zväzku vyžaduje schválenie ústavným zákonom, ktorý sa potvrdí referendum. Iný spôsob vstupu Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi nie je možný.

3. V Slovenskej republike sa dosiaľ nekonalo referendum o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi podľa čl. 7 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 93 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Preto je nevyhnutné, aby sa o Zmluve o Ústave pre Európu, ktorá konštituuje Európsku úniu ako štátny zväzok, rozhodovalo prostredníctvom ústavného zákona o vstupe do štátneho zväzku, ktorý by podliehal potvrdeniu referendum.“

Prvú tézu, t. j. tvrdenie, že Európska únia by v prípade nadobudnutia platnosti Zmluvy bola štátnym zväzkom, odôvodňujú sťažovatelia predovšetkým z istých hľadísk právnej teórie zameraných na pojmové vymedzenie štátu prostredníctvom určitých charakteristických znakov štátneho útvaru a funkcií, ktoré štát plní. V tomto smere sťažovatelia odkazujú na niektoré odborné publikácie a články (ktoré aj citujú), z ktorých podľa nich vyplýva takýto záver:

„(...) je evidentné, že Európska únia bude po nadobudnutí účinnosti Zmluvy o Ústave pre Európu mať znaky charakteristické pre štátny útvar:

- bude disponovať vlastným územím, ktoré je tvorené územím členských štátov (územie štátneho zväzku však nemusí byť odlišné od území štátov, ktoré zväzok tvoria), navyše Zmluva o Ústave pre Európu sa na niektorých miestach explicitne zmieňuje o území EU (čl. III-210 ods. 1 písm. g), III-248 ods. 2), územnej pôsobnosti Zmluvy o Ústave pre Európu (IV-440), územnej súdržnosti Európskej únie (čl. 11-96, III-122, III-220, III-221), či existenciu územia Európskej únie predpokladá (čl. 1-57 Únia a jej bezprostredné okolie),

- bude mať vlastné obyvateľstvo, občianstvo Únie je explicitne definované v čl. I-10 Zmluvy o Ústave pre Európu. Občianstvo Únie je síce odvodené od štátnej príslušnosti niektorého členského štátu, ktorú nenahrádza, ale dopĺňa, v prípade štátneho zväzku je však bežné, že jeho občania sú zároveň občanmi jeho členských štátov. Zmluva o Ústave pre Európu sa na viacerých miestach zmieňuje o občanoch únie ako o adresátoch jej pôsobenia,

- bude mať vlastnú jurisdikciu, založenú na existencii autonómnych inštitúcií vytvárajúcich právne normy, ktoré majú priamu účinnosť na obyvateľstvo únie žijúce na území únie.“

V rámci tej istej tézy je rovnako podľa sťažovateľov „evidentné, že Európska únia bude po nadobudnutí účinnosti Zmluvy o Ústave pre Európu plniť funkcie charakteristické pre štátne útvary. K pôsobnostiam, ktoré vykonáva už v súčasnosti, po schválení Zmluvy o Ústave pre Európu pribudne napr. funkcia ochrany základných práv a slobôd (v dôsledku inkorporácie Charty základných práv EÚ do právne záväzného textu ústavnej zmluvy), posilní sa pôsobnosť únie v oblasti bezpečnosti, spravodlivosti, Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, Spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky atď.“

V závere tejto časti sťažnosti sťažovatelia konštatujú, že „*Viacerými zo znakov, funkcií a symbolov, ktoré charakterizujú štátny útvar, disponuje Európska únia už v súčasnosti. Zámerom tejto časti nie je túto skutočnosť popierať (...), ale preukázať, že po schválení Zmluvy o Ústave pre Európu bude EÚ týmito znakmi, funkciami a symbolmi evidentne disponovať, a teda ju bude možné bez akýchkoľvek pochybností považovať za štátny zväzok. Toto konštatovanie považujeme na základe vyššie uvedenej argumentácie za jednoznačne preukázané. Ak by ho chcel niekto spochybníť a tvrdiť, že EÚ by v prípade nadobudnutia platnosti Zmluvy o Ústave pre Európu nebola štátnym zväzkom, musel by sa vysporiadať s otázkou, čím by sa v takom prípade EÚ od štátneho zväzku líšila, a vysvetliť, aké ďalšie znaky, funkcie, kompetencie, inštitúcie a symboly by musela ešte nadobudnúť, aby sa štátnym zväzkom stala.*“.

Pri zdôvodňovaní druhej tézy sa sťažovatelia obmedzili v sťažnosti na konštatovanie rozdielov medzi ustanoveniami čl. 7 ods. 1 ústavy (v spojení s čl. 93 ods. 1 ústavy) a čl. 7 ods. 2 ústavy a v tejto súvislosti ďalej uviedli: „*keďže Slovenská republika v minulosti nebola súčasťou štátneho zväzku s ostatnými členskými štátmi Európskej únie a po nadobudnutí platnosti Zmluvy o Ústave pre Európu by Slovenská republika bola súčasťou štátneho zväzku s ostatnými členskými štátmi Európskej únie, logicky z toho vyplýva, že je nevyhnutné, aby sa o vstupe do štátneho zväzku rozhodlo ústavným zákonom, ktorý by podliehal schváleniu v referende tak, ako to predpokladá Ústava SR v čl. 7 ods. 1 a v čl. 93 ods. 1.*“

Následne sťažovatelia zdôrazňujú, že ústava nepripúšťa vstup Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi iným spôsobom ako na základe ústavného zákona, ktorý sa potvrdí referendom.

V úvode zdôvodnenia tretej tézy sťažovatelia v prvom rade uviedli, že v Slovenskej republike sa dosiaľ nekonalo referendum o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi podľa čl. 7 ods. 1 a čl. 93 ods. 1 ústavy. Podľa sťažovateľov referendum o vstupe do Európskej únie uskutočnené v Slovenskej republike 16. a 17. mája 2003, v ktorom oprávnení voliči odpovedali na otázku „*Súhlasíte s tým, aby sa Slovenská republika stala členským štátom Európskej únie?*“ a ktorého výsledky boli platné, nebolo referendom

o vstupe do štátneho zväzku podľa čl. 7 ods. 1 a čl. 93 ods. 1 ústavy predovšetkým preto, lebo voliči v ňom neodpovedali na otázku, či súhlasia s ústavným zákonom o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku, ale na otázku, či súhlasia so vstupom do Európskej únie, pričom ústavný zákon o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku s ostatnými členskými štátmi Európskej únie nebol zatiaľ schválený.

Ďalej k uvedenému referendu sťažovatelia uvádzajú, že prezident ho vyhlásil podľa čl. 95 ods. 1 a čl. 102 ods. 1 písm. n) ústavy a podľa § 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení neskorších predpisov a na základe uznesenia národnej rady z 21. januára 2003 schváleného podľa čl. 86 písm. c), čl. 93 ods. 2 a čl. 95 ods. 1 ústavy. Sťažovatelia v tejto súvislosti poukazujú, že aj z predkladacej správy k spomínanému uzneseniu národnej rady je zrejmé, že nešlo o obligatórne referendum. Podľa sťažovateľov je z tejto predkladacej správy zrejmé, že *„NR SR sa na konaní referenda uzniesla na základe presvedčenia poslancov NR SR o správnosti takéhoto postupu (...).Keďže však nešlo o obligatórne referendum v zmysle čl. 93 ods. 1 Ústavy SR, Národná rada SR by mohla schváliť vstup do EÚ aj v prípade, že by sa referenda nezúčastnila nadpolovičná väčšina voličov a jeho výsledok by nebol platný. Na rozdiel od toho, by v prípade uplatnenia čl. 7 ods. 1 a čl. 93 ods. 1 bol vstup do EÚ podmienený platnosťou obligatórneho referenda, ktorým by sa potvrdzoval ústavný zákon o vstupe SR do štátneho zväzku.“*

Na základe všetkých týchto faktov a k nim priradených právnych názorov sťažovatelia k téze o nevyhnutnosti schválenia Zmluvy ústavným zákonom a následným obligatórnym referendom vyslovujú tento záver: *„Keďže sa v Slovenskej republike referendum o vstupe do štátneho zväzku dosiaľ neuskutočnilo a SR by v prípade nadobudnutia platnosti Zmluvy o Ústave pre Európu bola súčasťou štátneho zväzku, logicky z toho vyplýva, že Slovenská republika nemôže Zmluvu o Ústave pre Európu ratifikovať bez toho, aby bol zároveň schválený ústavný zákon o vstupe SR do štátneho zväzku, ktorý bude potvrdený referendom.“*

Sťažovatelia sa v sťažnosti zaoberajú aj úvahou, či postup podľa čl. 7 ods. 1 a čl. 86 písm. b) ústavy nemal byť uplatnený už pri schvaľovaní vstupu Slovenskej republiky do

Európskej únie. Podľa sťažovateľov je evidentné, že „*Národná rada Slovenskej republiky nepovažovala EÚ v tej dobe za štátny zväzok pre účely uplatnenia čl. 7 ods. 1 Ústavy SR, a preto považovala za adekvátne schváliť vstup do EÚ na základe čl. 7 ods. 2 Ústavy SR*“, čo by malo vyplývať z dôvodovej správy k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.“), z ktorej sťažovatelia časť citujú. Ďalej na základe stručného rozboru tejto dôvodovej správy sťažovatelia uvádzajú: „(...) možno vysloviť názor, že zámerom NR SR pri novelizácii Ústavy SR v roku 2001 bolo vytvoriť predpoklady pre možnosť prenosu výkonu časti práv SR na Európske spoločenstvá a Európsku úniu (čl. 7 ods. 2), nie a priori vylúčiť uplatnenie čl. 7 ods. 1 (vstup do štátneho zväzku na základe ústavného zákona, ktorý sa potvrdí referendum) v prípade, že taká situácia (vstup do štátneho zväzku) nastane. Na základe vyššie uvedeného rozboru považujeme za preukázané, že takáto situácia by nastala práve nadobudnutím platnosti Zmluvy o Ústave pre Európu.“ a preto opakovane vyslovujú názor, že Zmluvu v Slovenskej republike treba schváliť ústavným zákonom a tento ústavný zákon následne potvrdiť v referende.

Na podporu tézy o Európskej únii ako štátnom zväzku po nadobudnutí platnosti Zmluvy (a v súvislosti s ňou) uvádzajú sťažovatelia okrem skutočnosti, že Zmluva, na rozdiel od doterajšieho stavu, keď právnu subjektivitu mali iba Európske spoločenstvá, priznáva právnu subjektivitu Európskej únii, ešte tieto argumenty:

„Doteraz bola EÚ deklarovaná ako priestor spolupráce európskych krajín, kým Zmluva o Ústave pre Európu konštituuje EÚ ako subjekt sám o sebe (...),

Zmluva o Ústave pre Európu explicitne definuje prednosť práva EÚ pred právom členských štátov (...),

Zmluvou o Ústave pre Európu sa rozširuje okruh právomocí EÚ (...),

Zmluvou o Ústave pre Európu sa rozširuje okruh oblastí, v ktorých sa nebude rozhodovať konsenzom, ale hlasovaním kvalifikovanou väčšinou (...),

Zmluva o Ústave pre Európu vytvára priestor pre ďalšie rozširovanie právomocí EÚ (...),

Charta základných práv Únie bola vypracovaná ako politický, a teda nezáväzný dokument. Zahnutím do Zmluvy o Ústave pre Európu ako časť II. získa záväzný a normatívny charakter a Európsky súdny dvor získa explicitnú právomoc rozhodovať o právach a slobodách obsiahnutých v práve EÚ, čím sa tiež posilní charakter EÚ ako štátneho útvaru, resp. obmedzí suverenitu členských štátov rozhodovať o záležitostiach, o ktorých rozhodovať patrí do obvyklej právomoci štátu ...“

V ďalšej časti sťažnosti sťažovatelia upozorňujú, že o otázke, či je Zmluva zmluvou podľa čl. 7 ods. 1 ústavy alebo podľa čl. 7 ods. 2 ústavy sa viedol spor už pred jej podpísaním. Poukazujú na rozdielne stanoviská Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky (ktoré v tejto fáze rozhodovania vychádzalo z predpokladu, že ide o zmluvu podľa čl. 7 ods. 2 a 5 ústavy) a Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky, ktoré v medzirezortnom pripomienkovom konaní vyslovilo zásadnú pripomienku, v ktorej žiadalo kvalifikovať Zmluvu aj ako medzinárodnú zmluvu podľa čl. 7 ods. 1 ústavy. Vzhľadom na to, že rozhodnutie o tejto otázke bolo napokon urobené politickým spôsobom - hlasovaním vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), neposkytuje to podľa sťažovateľov žiadne relevantné právne argumenty na rozhodovanie v tejto veci, čo platí aj o obsahu predkladacej správy „*k Uzneseniu vlády Slovenskej republiky č. 289 z 20. apríla 2005 k doplňujúcej informácii pre Národnú radu SR k Zmluve o Ústave pre Európu (materiál č. 7794/2005).*“.

Sťažovatelia namietajú porušenie základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 7 ods. 1, čl. 93 ods. 1 a čl. 2 ods. 1 ústavy.

Sťažovatelia tiež zastávajú názor, že k porušeniu ich označeného základného práva došlo bez ohľadu na to, že k samotnému obligatórnemu referendu nedošlo, pretože národná rada tým, že si nespĺnila povinnosť schváliť v súvislosti s prijatím Zmluvy ústavný zákon o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi, porušila nielen ústavu, ale aj základné právo občanov zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, pričom ústava v čl. 94 priznáva právo zúčastniť sa referenda tým občanom Slovenskej republiky, ktorí majú právo voliť, a sťažovatelia

medzi týchto občanov patria. V uvedenej súvislosti sťažovatelia poukazujú na judikatúru ústavného súdu (I. ÚS 76/93, I. ÚS 76/97), z ktorej je podľa nich zrejmé, že „*podľa názoru Ústavného súdu možno základné právo občanov zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo porušiť nielen tým, že sa občanovi zabráni zúčastniť sa právoplatne vyhláseného referenda alebo je právoplatne vyhlásené referendum zmarené, ale aj tým, že orgán verejnej moci oprávnený na to ústavou (a zákonom) nevyhlási referendum o otázke, o ktorej by referendum vyhlásiť mal...*“, ale tiež aj to, že (s poukázaním na prirodzenoprávnu povahu základných práv a slobôd) „*Právo občanov rozhodovať priamo priznané im v čl. 30 ods. 1 Ústavy SR v záležitosti, v ktorej Ústava SR v čl. 7 ods. 1 priame rozhodovanie občanov prostredníctvom referenda explicitne predpokladá, teda tiež nemôže zaniknúť postupom Národnej rady Slovenskej republiky v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky.*“.

Sťažovatelia v závere sťažnosti navrhujú, aby ústavný súd po prerokovaní sťažnosti takto rozhodol: „*1. Sťažnosti sa vyhovuje.*

1. Základné právo sťažovateľov priamo sa zúčastňovať na správe verejných vecí priznané v čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 7 ods. 1, čl. 93 ods. 1 a čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky bolo porušené tým, že Národná rada Slovenskej republiky uznesením č. 1596 zo dňa 11. mája 2005 vyslovila súhlas so Zmluvou o Ústave pre Európu bez toho, aby zároveň v súlade s čl. 7. ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky schválila ústavný zákon o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku, ktorý by podliehal potvrdeniu v referende.

2. Uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky č. 1596 zo dňa 11. mája 2005 sa podľa čl. 127 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a podľa § 56 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov zrušuje.“

Sťažovatelia ďalej navrhujú, aby „*Ústavný súd Slovenskej republiky v odôvodnení rozhodnutia konštatoval, že Zmluva o Ústave pre Európu je medzinárodná zmluva o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi, ktorý je podľa čl. 7*

ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky schvaľovaný ústavným zákonom, ktorý sa potvrdzuje referendum.“.

Sťažovatelia si uplatnili nárok na náhradu trov konania bez bližšej špecifikácie a bez vyčíslenia.

V tejto veci bola sťažnosť prijatá rozhodnutím II. senátu ústavného súdu, pretože podľa rozvrhu práce na rok 2005 bol pôvodný sudca spravodajca členom tohto senátu. Na základe zmeny rozvrhu práce na rok 2007 a ukončenia funkčného obdobia sudcu spravodajcu bola vec pridelená sudcovi spravodajcovi Rudolfovi Tkáčikovi, ktorý je členom III. senátu ústavného súdu. Z týchto dôvodov vec prerokoval a vo veci samej rozhodol III. senát v zložení uvedenom v záhlaví tohto nálezu.

II.

Priebeh konania

Ústavný súd zaslal v prílohe listu z 18. júla 2005 uznesenie č. k. II. ÚS 171/05-38 zo 14. júla 2005 o prijatí sťažnosti na ďalšie konanie právneho zástupcovi sťažovateľov a predsedovi národnej rady s výzvou, aby sa vyjadrili, či trvajú na ústnom pojednávaní v tomto konaní, a predsedu národnej rady zároveň požiadal o vyjadrenie k sťažnosti.

A. Vyjadrenie národnej rady k obsahu sťažnosti

Predseda národnej rady doručil ústavnému súdu 30. augusta 2005 vyjadrenie, v úvode ktorého je stručne popísaný priebeh schvaľovania Zmluvy národnou radou, a v tejto súvislosti okrem iného uviedol: *„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.“*

Národná rada ďalej vyjadrila názor, že pri rozhodovaní o uplatnení konkrétneho spôsobu ratifikácie podľa čl. 7 ústavy je určujúca povaha Zmluvy. Tento proces označila za zložitý, a to nielen po právnej stránke, s tým, že v ňom dochádza k prelínaniu prvkov tak vnútroštátneho, ako aj medzinárodného práva a v neposlednom rade aj právneho poriadku Európskej únie.

V tejto súvislosti vo vyjadrení poukazuje na rozlíšenie viacerých kategórií medzinárodnej spolupráce, ako to vyplýva z celého čl. 7 ústavy, ku ktorým sú priradené z vnútroštátneho hľadiska rozdielne podmienky na začatie tejto spolupráce. K takto nastolenej otázke sú pripojené tieto konkrétnejšie úvahy a stanoviská:

«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,

system *passerelle* - postup podľa čl. 1-40 ods. 7 zmluvy) prostredníctvom ďalších nespočetných obligatórnych 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. 1-6 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.»

V závere k tejto časti vyjadrenia sa označuje ako sporná aj samotná otázka, či Európska únia, tak ako je jej charakter upravený v Zmluve, vykazuje znaky štátneho zväzku, pretože podľa čl. 1 až 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.“.

K obsahu a uplatňovaniu ustanovenia čl. 7 ods. 2 ústavy prezentovala národná rada toto stanovisko:

«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 nieje „skonsumované“.»

Vyjadrenie k tejto problematike je uzavreté konštatovaním, že fakultatívne referendum podľa čl. 93 ods. 2 ústavy pri schvaľovaní Zmluvy podľa čl. 7 ods. 2 ústavy (obdobne aj pri type zmlúv podľa čl. 7 ods. 4 ústavy) prichádza do úvahy, avšak zároveň sa tu poukazuje na skutočnosť, že podľa čl. 93 ods. 3 ústavy predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, ktoré sú v Zmluve priamo zakomponované v jej II. časti - Charta základných práv únie (ďalej len „Charta základných práv“).

K pertraktovanej otázke (problematike), či v prípade nadobudnutia platnosti Zmluvy by Európska únia bola štátnym zväzkom, národná rada poukázala v prvom rade na to, že ani domáca a zahraničná odborná literatúra nie je v tomto smere jednotná a *«ponúka viaceré 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).*».

Ďalej sa k tomu v súvislosti s argumentáciou sťažovateľov (strana 3 a nasl. sťažnosti) vo vyjadrení uvádza, že *„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).*“

Zásadné stanovisko k otázke charakteru Európskej únie v súvislosti so Zmluvou sa vo vyjadrení národnej rady odvíja práve od samotného textu Zmluvy, čo je vo vyjadrení prezentované názorom, 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.“*

Tvrdenie, že v prípade nadobudnutia platnosti Zmluvy by Európska únia bola štátnym zväzkom, pretože vykazuje jeho znaky a plní jeho funkcie, je vo vyjadrení označené ako najzásadnejší argument sťažovateľov *„v tomto spore“*, a preto *„keďže základným prvkom štátneho zväzku je štát, je nevyhnutné sa zaoberať touto právnou kategóriou, a to vo vzťahu k samotnej Európskej únii.“*

Bližšie k tomu národná rada uviedla, že *«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 riešeným 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.»*

Uvedené posúdenie zmluvy možno podľa národnej rady vyvodiť aj z viacerých dokumentov, pričom ako príklad je spomenutá *„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.“* Ďalej táto

argumentácia pokračuje, že 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“. Obdobným dokumentom je podľa národnej rady aj «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».

Vyjadrenie národnej rady pokračuje úvahou, že z vnútroštátneho pohľadu vo všeobecnosti platnou koncepciou je, že štát je právna forma organizácie spoločnosti. V tejto súvislosti sa poukazuje na viacero špecifických prvkov charakterizujúcich Európsku úniu, pre existenciu ktorých ju nemožno jednoznačne zaradiť do existujúcich kategórií medzinárodného práva, a to ani ako medzinárodnú organizáciu a ani ako štátny útvar. Podľa vyjadrenia 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, jednomyselnosť 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).»*

Vo vyjadrení sa v tejto súvislosti tiež poukazuje na to, že väčšina uvedených atribútov je už aj v súčasnosti charakteristická pre Európske spoločenstvo, ktoré je základom Európskej únie, a teda nejde o znaky, ktoré by Európska únia získala nadobudnutím platnosti zmluvy.

V závere vyjadrenia národná rada konštatovala: *«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.*

Prípadné nadobudnutie platnosti zmluvy je významným zásahom do suverenity Slovenskej republiky a z tohto dôvodu nesporne ide o dôležitú otázku verejného záujmu (čl. 93 ods. 2 ústavy). Jedným z možných riešení je prijatie ústavného zákona o schvaľovaní 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.»

Predseda národnej rady zároveň oznámil, že netrvá na ústnom pojednávaní.

Právny zástupca sťažovateľov doručil ústavnému súdu 10. novembra 2005 oznámenie, že na ústnom pojednávaní v tejto veci trvá.

B. Verejné ústne pojednávanie

V prerokúvanej veci sa 18. januára 2006 uskutočnilo ústne pojednávanie, na ktorom sa zúčastnili zo sťažovateľov O. D. (ďalej len „sťažovateľ v I. rade“) a R. K., právny zástupca sťažovateľov a za národnú radu JUDr. J. D. DrSc. (ďalej len „zástupca národnej rady“).

Právny zástupca sťažovateľov predložil na pojednávaní ústavnému súdu písomné stanovisko sťažovateľov k vyjadreniu národnej rady k sťažnosti a v rámci ústneho prednesu zopakoval podstatné tvrdenia zo sťažnosti a stručne zhrnul námietky voči písomnému vyjadreniu národnej rady z 25. augusta 2005. V rámci tohto svojho vystúpenia okrem iného uviedol: *„Prvým tvrdením národnej rady je konštatovanie, že Európska únia nie je štátnym zväzkom, nakoľko rešpektuje územnú celistvosť svojich členských štátov, rešpektuje ich právnu subjektivitu, uplatňuje zásady subsidiarity alebo proporcionality vo svojom rozhodovaní, tak isto občianstvo Európskej únie nie je na úrovni občianstva jednotlivých členských štátov atď. Na margo tohto je potrebné poznamenať, že žiadne z týchto konštatovaní sa nevyklučuje s pojmovými znakmi štátneho zväzku, keďže aj iné štátne zväzky rešpektujú celistvosť svojich členských štátov...“*

Túto časť vyjadrenia národnej rady právny zástupca sťažovateľov vyhodnotil tak, že podľa jeho názoru jedno z podstatných tvrdení v sťažnosti, že Európska únia sa po vstupe Zmluvy do platnosti stane štátnym zväzkom, nebolo národnou radou vyvrátené.

K námietke národnej rady, že problematika Európskej únie a prenos výkonu právomoci Slovenskej republiky na Európsku úniu sú upravené v čl. 7 ods. 2 ústavy, a nie sú predmetom úpravy čl. 7 ods. 1 ústavy, uviedol, že *„prenos právomocí Slovenskej republiky na Európske spoločenstvá, Európsku úniu je upravený v čl. 7 ods. 2 práve pre prípady, kedy Európska únia ešte nebola, nemala medzinárodnú právnu subjektivitu, a teda nespĺňala základný pojmový znak štátneho zväzku, ale išlo len o voľnejšiu formu združovania, tak ako to rozlišuje ústavodarca. Tu však došlo k zásadnej zmene práve v dôsledku prijatia Zmluvy o Ústave pre Európu.“*

V stanovisku k vyjadreniu národnej rady týkajúceho sa nepotrebnosti ďalšieho referenda po uskutočnenom referende o vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie právny zástupca sťažovateľov uviedol, že *„išlo o odlišný typ referenda. Išlo o takzvané fakultatívne referendum s odlišnými právnymi účinkami a jeho predmetom nebolo schválenie ústavného zákona o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku v zmysle čl. 7 ods. 1 ústavy. Takže tieto konania podľa jeho názoru nemožno stotožňovať“*.

Právny zástupca sťažovateľov odmietol aj nastolenú úvahu (otázku) národnej rady o potrebe opakovania referenda pri každej ďalšej zmene Zmluvy s tým, že *„(...) v žiadnom prípade sa sťažovatelia nedomnievajú, že každá ďalšia zmena Zmluvy o Ústave pre Európu, by mala byť predmetom referenda“*.

Napokon právny zástupca sťažovateľov vyjadril nesúhlas aj s názorom národnej rady, podľa ktorého konaniu referenda o Zmluve bráni skutočnosť, že súčasťou Zmluvy je aj Charta základných práv a ústava vylučuje možnosť konania v referende o základných právach a slobodách, a v tejto veci uviedol, že *„vlastne predmetom tohto referenda by neboli základné práva a slobody, ale potvrdenie vstupu Slovenskej republiky do štátneho zväzku, čo je vecne odlišná otázka od otázky, kedy je predmetom referenda základné právo. A keď by sme prijali tézu národnej rady, potom by sa nemohlo konať referendum napríklad*

ani o vstupe Slovenska do Európskej únie, nakoľko Zmluvy o Európskych spoločenstvách tak isto obsahujú otázky, ktoré sa dotýkajú základných práv, takže aj túto tézu odmietame“.

Na otázku predsedu senátu zástupca národnej rady odpovedal, že pre krátkosť času potrebného na naštudovanie sa nemôže vyjadriť k písomnému stanovisku sťažovateľov, ktoré bolo predložené na ústnom pojednávaní. Vyjadril sa však k niektorým častiam sťažnosti a reagoval aj na niektoré prednesy právneho zástupcu sťažovateľov, pričom okrem iného uviedol: *„Ja by som chcel upozorniť predovšetkým na vnútornú protikladnosť sťažnosti, ktorá je predložená ústavnému súdu. Sťažovatelia upozorňujú alebo využívajú informáciu o tom, že ústavný súd veľakrát vyslovil právny názor, podľa ktorého sa ústava uplatňuje v kontexte všetkých súvisiacich ustanovení. Teda nie metódou vytrhnutia ustanovenia z ústavy a jeho interpretácie, ale nie sú v tom dôslední. Tá nedôslednosť sa týka práve vzťahu k čl. 93 ods. 3 a čl. 7 ods. 1, resp. čl. 93 ods. 1. V podstate budujú zdanie, že na rozdiel od fakultatívneho referenda, kde je vylúčené rozhodovanie o základných právach a slobodách, v prípadoch obligatórneho referenda by toto ústavné obmedzenie platiť nemalo. Čo rozhodne národná rada odmieta. Základné práva a slobody za nijakých okolností nemôžu byť predmetom referenda. Tu ústava neumožňuje nijakú výnimku.“*

V súvislosti s tvrdením právneho zástupcu sťažovateľov na ústnom pojednávaní (*„že predmetom referenda o Zmluve by základné práva a slobody neboli“*) zástupca národnej rady uviedol: *„Zmluva upravuje základné práva a slobody vo vlastnej úprave, dokonca vytvára alebo zakladá také základné práva, ktoré nie sú uvedené v Ústave Slovenskej republiky, ktoré nie sú uvedené v dosiaľ ratifikovaných medzinárodných dohovoroch o ľudských právach a slobodách, teda ide nad rámec (...), napr. vo vzťahu ku genetike. Takže rozhodne nie je možné tvrdiť, že táto úprava nie je svojím obsahom úpravou, ktorá sa týka základných práv a slobôd. V tej chvíli to má veľmi nežiaduci dopad na celú sťažnosť, pretože (...), ak by malo byť schvaľovanie tejto zmluvy predmetom referenda, tak by sme sa asi museli dostať k neudržateľnej situácii, že z referenda by bolo vylúčené rozhodovanie o časti tej zmluvy (...). V opačnom prípade nevyhnutne musíme v rozhodovaní v referende porušovať ústavu spôsobom, ktorý je absolútne jednoznačný na prvý okamih od vyhlásenia referenda po jeho konanie a všetky ďalšie fázy.“*

Zástupca národnej rady ďalej uviedol, že predmet sporu sa dá identifikovať ako spor o to, „či je Európska únia štátnym zväzkom, alebo nie je. Ak sťažovateľ tvrdí, že Európska únia je štátny zväzok, a stavia to do polohy vlastne úplnej samozrejmosti, k čomu sa dostáva zamlčivávaním radu teoretických prác jak na území Slovenska, tak v zahraničí, pretože si myslím, že tak ako v Slovenskej právnickej literatúre sú vlastne tri skupiny názorov predstavy Európska únia rovná sa štátny zväzok, cez predstavu: je otázne, čo to je, až po predstavu, po články tvrdiace, že Európska únia nie je štátnym zväzkom. Presne tak sa nedá jednoznačne povedať o ktorejkoľvek inej krajine, či už európskej, členskej krajine Európskej únie, alebo inej krajine, že jednoznačne jej teoretici sa zhodujú na tom, že čo Európska únia je (...) Podľa názoru Národnej rady Slovenskej republiky ja zdôrazňujem, že to nie je názor, ktorý vznikol po podaní sťažnosti (...), národná rada niekoľko mesiacov sa zaoberala otázkou alebo otázkami súvisiacimi s touto zmluvou. Takže na základe podrobného zvažovania národná rada dospela k hodnoteniu Európskej únie ako organizmu, mechanizmu, ktorý je v pohybe, ktorý je vo vývoji, ktorý smeruje k vytvoreniu štátneho zväzku. Ale je otázne, koľko krokov sa ešte udeje, a je otázne, či v samej Európskej únii je nejaký plán a načasovanie tých krokov, ktoré budú musieť ešte prebehnúť k tomu, aby sa Európska únia stala štátnym zväzkom (...).“

V závere svojho vyjadrenia zástupca národnej rady navrhol, aby ústavný súd pri rozhodovaní v tejto veci zaujal v odôvodnení rozhodnutia stanovisko aj k tej časti petitu sťažnosti, ktorá smeruje nielen k výroku, ale aj k obsahu odôvodnenia rozhodnutia ústavného súdu.

Sťažovateľ v I. rade s vyjadrením zástupcu národnej rady, že referendum v zmysle čl. 93 ods. 1 ústavy by v tomto prípade bolo v rozpore s čl. 93 ods. 3 ústavy, ktorý zakazuje konanie referenda o základných ľudských právach, nesúhlasil. V tejto súvislosti uviedol, že referendum podľa čl. 93 ods. 1 ústavy je obligatórne, takže nemôže byť jeho konanie v rozpore s ústavou, ale (ak by platil názor národnej rady) riešiť by bolo potrebné rozpor medzi uvedenými dvomi ustanoveniami ústavy, avšak sťažovatelia sú presvedčení, „že by žiadny takýto rozpor nenastal, pretože účelom čl. 93 ods. 3 je zabrániť zneužitiu inštitútu priamej demokracie na prípadné zasahovanie do základných ľudských práv. Opakujeme však, že predmetom referenda, ktorého sa my dožadujeme, by bol ústavný zákon o vstupe

Slovenskej republiky do štátneho zväzku.“. Z jeho vyjadrenia tiež vyplýva, že pri extenzívnom výklade čl. 93 ods. 3 ústavy (ktorý podľa neho uplatnila národná rada) „(...) referendum v roku 2003 bolo o vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie, ktorý sa realizoval prostredníctvom prístupovej zmluvy. Táto prístupová zmluva obsahovala aj kapitoly ako dane alebo rozpočtová politika. Dane a štátny rozpočet sú takisto na základe čl. 93 ods. 3 vylúčené z konania referenda, napriek tomu nikto vtedy nenamietal a myslím, že ani dnes by nenamietal, že na základe takéhoto extenzívneho výkladu čl. 93 ods. 3 sa nemohlo v roku 2003 uskutočniť referendum o vstupe do Európskej únie.“.

Ďalej uviedol, že sťažovatelia nespochybňujú existenciu rôznych (teoretických) právnych názorov na otázku, či v podmienkach platnosti Zmluvy Európska únia bude, alebo nebude štátnym zväzkom, ale upozornil na to, že sťažovatelia opierajú svoje presvedčenie o to, že Zmluva v prípade platnosti navodí stav Európskej únie zodpovedajúci štátnemu zväzku aj o text dôvodovej správy k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z., z ktorého okrem iného vyplýva: *„Vzhľadom na to, že Európske spoločenstvá sú právnickými osobami, ktoré používajú v medzinárodných vzťahoch iba tú právnu spôsobilosť, ktorá je nevyhnutá na výkony funkcií, a tiež aj vzhľadom na to, že ani Zmluva o Európskej únii nepriniesla zmenu o formálnoprávnom postavení týchto troch spoločenstiev, vlastným subjektom zostávajú naďalej Európske spoločenstvá, nakoľko Zmluva o Európskej únii sa o otázke právnej subjektivity EÚ nezmieňuje a Európska únia aj pri svojej činnosti nevystupuje ako subjekt vnútroštátneho a ani ako subjekt medzinárodného práva, pokladajú predkladatelia za potrebné, aby ústavný text umožňoval Slovenskej republike okrem vstupu do štátneho zväzku v osobitnom ustanovení aj vstup do niektorej z voľnejších foriem združovania štátov.“*

Na otázku predsedu senátu, ktoré kroky ešte treba uskutočniť, aby bola Európska únia (po ratifikácii Zmluvy) považovaná za taký zväzok, ktorý sa dá označiť ako zväzok štátu, zástupca národnej rady uviedol: *„Ja zjednodušene odkážem na stanovisko národnej rady (...), na str. 7 a 8 sú uvedené (...) jednotlivé činnosti a pôsobnosti, ktoré proste nie sú zverené Európskej únii.“*

Zástupca národnej rady reagoval aj na argumentáciu sťažovateľov týkajúcu sa charakteru Európskej únie ako štátneho zväzku vychádzajúcu z dôvodovej správy k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z. a uviedol: *„Odôvodnenie ústavného zákona č. 90/2001 je rozsiahle, je nezvyklé, kvalitné na právne texty, ktoré prechádzajú cez náš parlament, pretože má cez 100 strán, na ktorý skutočne je rozsiahla argumentácia ku všetkým podstatným zmenám, ale to na druhej strane nedokazuje výnimočnosť toho textu ani jeho absolútnu neomylnosť. (...)aj vo vzťahu k Európskej únii a k Európskym spoločenstvám sú nedostatky, lebo sa vlastne narýchlo riešili zložité otázky, s ktorými v tomto štáte príliš nebol oboznámený nikto. Myslím si, že oveľa lepšiu odpoveď alebo závažnejšiu a závažnejšiu odpoveď než dôvodová správa k Ústave Slovenskej republiky v tomto prípade dáva samotný text zmluvy, ktorý pokiaľ ide o povahu Európskej únie v čl. I – V uvádza: Európska únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred Ústavou Európskej únie, ako ich národnú identitu obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch, vrátane regionálnych a miestnych samospráv. Rešpektuje ich základné štátne funkcie, najmä zabezpečenie územnej celistvosti štátu, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti.“*

Po otázkach členov senátu a viacerých vzájomných replikách prítomných účastníkov konania (a ich zástupcov), v ktorých sa buď opakovali už doteraz prezentované stanoviská, resp. sa týkali menej podstatných otázok z hľadiska predmetu konania, bolo ústne pojednávanie odročené za účelom preskúmania stanoviska sťažovateľov. Zároveň bol zástupca národnej rady vyzvaný, aby sa vyjadril k stanovisku sťažovateľov, a ústavný súd požiadal obidvoch účastníkov konania, aby sa prípadne vyjadrili k výsledkom tohto verejného ústneho pojednávania.

C. Stanovisko sťažovateľov k vyjadreniu národnej rady k sťažnosti z 25. augusta 2005

Preskúmaním písomného stanoviska sťažovateľov, ktoré bolo ústavnému súdu doručené na ústnom pojednávaní 18. januára 2006 a ktorým sťažovatelia reagovali na vyjadrenie národnej rady z 25. augusta 2005 k sťažnosti, ústavný súd zistil, že v podstatných častiach ide o opakovanie argumentov v sťažnosti, a to isté platí o tej časti jeho obsahu, ktorou sťažovatelia reagujú na uvedené vyjadrenie národnej rady s tým, že

výhrady zásadnejšieho významu (aj keď v stručnejšej podobe) k jednotlivým tvrdeniam národnej rady v jej vyjadrení už sťažovatelia a ich právny zástupca prezentovali na ústnom pojednávaní. Nad rámec doterajších tvrdení sťažovateľov a v rovine priamej polemiky s jednotlivými názormi národnej rady v jej vyjadrení (a v podrobnostiach týkajúcich sa niektorých otázok) zo stanoviska sťažovateľov okrem iného vyplýva:

1. Otázky spojené s uplatňovaním čl. 7 ods. 1 ústavy

K názoru národnej rady, že Zmluva je obsahovo 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“, sťažovatelia namietajú: „Odkaz NR SR na referendum uskutočnené v máji 2003 je v danej súvislosti bezpredmetný, keďže nešlo o obligatorne referendum podľa čl. 7 ods. 1 a čl. 93 ods. 1 Ústavy SR, ktorého nekonanie sa namieta v sťažnosti (...)“

K úvahe národnej rady, „či je prebratie zmluvy prostredníctvom ústavného zákona vhodné vzhľadom na priamy účinok niektorých ustanovení zmluvy, ktorá má prednosť pred právom členských štátov (...)“, sťažovatelia uviedli, že „Uvedená námietka je neopodstatnená, pretože prednosť práva EÚ pred právom členských štátov opierajúca sa o judikatúru Európskeho súdneho dvora nehovorí nič o tom, akým spôsobom sa má ratifikovať Zmluva o Ústave pre Európu v členských krajinách. Tento postup je ponechaný na jednotlivé členské štáty a uskutočňuje sa v súlade s ich domácou legislatívou a ústavnými pomermi. Odvolanie sa na prednosť práva EÚ pred právom členských štátov nemôže byť v žiadnom prípade dôvodom pre postup v rozpore s Ústavou SR, a preto je vo vzťahu k predmetnej sťažnosti bezpredmetné.“

2. K úprave spolupráce Slovenskej republiky s Európskou úniou v čl. 7 ods. 2 ústavy

Upozornenie národnej rady na unikátnu formu spolupráce v rámci Európskej únie, ktorá „prejudikovala jej samostatnú úpravu v odseku 2, a tým aj naznačila nemožnosť subsumpcie otázok s ňou spojených pod iné ustanovenia.“, označujú sťažovatelia za veľmi účelovú a jednoznačne nesprávnu interpretáciu čl. 7 ods. 2 ústavy, pretože podľa ich názoru „samostatná úprava možnosti výkonu časti práv Slovenskej republiky na EÚ v čl. 7 ods. 2

v žiadnom prípade nemala za cieľ vylúčiť možnosť použitia čl. 7 ods. 1, keď nastane situácia, ktorá si to bude vyžadovať“.

3. K otázke nemožnosti konania referenda (k Zmluve) pre nesúlad s čl. 93 ods. 3 ústavy

V súvislosti s možnosťou uskutočniť referendum o Zmluve národná rada poukázala 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“*. Túto výhradu národnej rady považujú sťažovatelia za neopodstatnenú (a to aj vo vzťahu k čl. 93 ods. 2 ústavy). Podľa sťažovateľov naplnením podmienok na postup podľa čl. 93 ods. 1 ústavy by bolo referendum obligatórne, a teda by sa muselo uskutočniť a *„jeho predmetom by neboli základné práva a slobody obsiahnuté v Zmluve o Ústave pre Európu, ale schválenie ústavného zákona o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi, a teda logicky by nemohlo byť v rozpore s čl. 93 ods. 3 Ústavy SR“*.

4. K otázkam spojeným s Európskou úniou ako štátnym zväzkom

V súvislosti s tým, čo bolo k tejto otázke prezentované obidvomi stranami v ich predchádzajúcich podaniach či ústnych prednesoch, stanovisko sa podrobnejšie zaoberá písomným vyjadrením národnej rady k tejto problematike. Podľa sťažovateľov národná rada (vo vyjadrení) pripustila, že nadobudnutím platnosti Zmluvy sa Európska únia posúva bližšie k štátnemu zväzku, ale odmietla uznať, že toto právne postavenie Európska únia získa práve týmto momentom, pričom argumentuje iba poukázaním na *„niekoľko špecifických prvkov, ktoré podľa názoru NR SR neumožňujú EÚ jednoznačne zaradiť do existujúcich kategórií medzinárodného práva, a to ani ako medzinárodnú organizáciu, ani ako štátny útvar“*.

Sťažovatelia v zásade odmietajú spôsobilosť všetkých špecifických prvkov spochybniť nimi prezentovanú tézu, že schválením Zmluvy bude Európska únia disponovať základnými znakmi, funkciami a inštitucionálnou a symbolickou výbavou, ktoré sú charakteristické pre štátny zväzok, a v jednotlivostiach k špecifikám uvádzajú:

„ - (...) spoluúčasť členských štátov, resp. ich reprezentácii na rozhodovaní celku je prípustnou charakteristikou štátneho zväzku (...),

- spôsob prijímania rozhodnutí a výšku kvóra pre prijatie rozhodnutia pritom nemožno samé o sebe považovať za niečo, čo by mohlo spochybniť charakter nejakého subjektu ako štátneho zväzku,
- skutočnosť, že niektorý štátny symbol štátu je totožný so štátnym symbolom iného štátu je úplne irelevantná pre posúdenie toho, či dotýčny subjekt je štátnym útvarom alebo nie,
- skutočnosť, že občianstvo členského štátu je považované za primárne a že jeho úprava je ponechaná na špecifickú úpravu jednotlivých štátov nie je v rozpore s existenciou štátneho zväzku,
- úprava vlastníctva nie je základným definičným znakom štátu, ktorý by v zloženom štáte nemohol byť ponechaný na členské štáty,
- územie štátneho zväzku býva tvorené územím členských štátov (...) existenciu územia štátneho zväzku to však nespochybňuje,
- v zložených štátoch nie je právna subjektivita členských štátov dotknutá právnou subjektivitou zloženého štátu alebo štátneho zväzku. Rozdelenie pôsobností medzi centrálnu úroveň a jednotlivé členské štáty je jedným z definičných znakov štátneho zväzku alebo zloženého štátu.“

K poukázaniu národnej rady na tzv. odvodenú právomoc Európskej únie na základe princípov subsidiarity a proporcionality vyjadrili sťažovatelia názor, že „*uvedené nijako nespochybňuje tézu o EU ako štátnom zväzku (...) princípy subsidiarity a proporcionality je možné uplatňovať dokonca aj v decentralizovane usporiadaných unitárnych štátoch*“.

Na podporu svojich tvrdení v tejto časti stanoviska sťažovatelia vo viacerých prípadoch použili pararelu s ústavnými pomermi USA ako štátneho zväzku a uviedli viacero citátov z odbornej literatúry.

V závere stanoviska sťažovatelia upozornili na to, že národná rada sa podľa ich názoru nevyjadrila ku všetkým sťažnosťou nastoleným otázkam, a uviedli: „*Vzhľadom na vyššie uvedené trváme na obsahu sťažnosti v plnom rozsahu, dôvody uvedené v nej považujeme za preukázané a Vyjadrením NR SR nespochybnené a žiadame Ústavný súd SR, aby rozhodol vo veci tak, ako je navrhnuté v časti V. sťažnosti.*“

D. Stanovisko národnej rady k právnej argumentácii sťažovateľov prezentovanej na ústnom pojednávaní

Ústavnému súdu bolo 16. marca 2006 doručené stanovisko národnej rady zo 14. marca 2006, ktoré predložil zástupca národnej rady v súlade s požiadavkou ústavného súdu.

Stanovisko sa týka právnej argumentácie sťažovateľov prezentovanej na ústnom pojednávaní a národná rada v jeho úvode navrhuje, aby ústavný súd o sťažnosti sťažovateľov v konaní sp. zn. II. ÚS 171/05 rozhodol nálezom, ktorým vysloví, že sťažovateľmi označené ustanovenia ústavy porušené neboli.

V stanovisku sa stručne poukazuje na účelové nakladanie sťažovateľov s argumentmi (ale tiež ich účelový výber) v tomto konaní a ďalej na skutočnosť, že namiesto predloženia vlastných dôkazov a nezvratných tvrdení o porušení ústavy prenášajú sťažovatelia dôkazné bremeno na národnú radu, a to najmä špekulatívnymi formuláciami, napr.: *„Ak by chcel niekto toto konštatovanie spochybníť, musel by sa vysporiadať s otázkou, pri akej inej príležitosti, ak nie pri schvaľovaní Zmluvy o Ústave pre Európu, by sa mal uplatniť postup podľa čl. 7 ods. 1 týkajúci sa vstupu do štátneho zväzku s inými štátmi, keďže je evidentné, že po nadobudnutí platnosti Zmluvy o Ústave pre Európu bude Európska únia štátnym zväzkom, Slovenská republika bude členom tohto štátneho zväzku a žiadny ústavný zákon o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi, ktorý by bol potvrdený referendum, zatiaľ nebol schválený.“*

Národná rada v stanovisku upozorňuje, že základom interpretácie a aplikácie právnych noriem vrátane ústavy nemôže byť domnienka ich porušenia. V danom prípade je preto vecou toho, kto tvrdí, že k porušeniu ústavy došlo, aby toto svoje tvrdenie preukázal. V tejto súvislosti sa v stanovisku pripomína právna nezáväznosť akýchkoľvek publikovaných autorských výkladov, čo vyplýva aj z judikatúry ústavného súdu (II. ÚS 31/1999) a rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (v spojených veciach sp. zn. 5 SŽ 107/99, sp. zn. 6 SŽ 107/99 a sp. zn. 6 SŽ 125/00).

Jadrom stanoviska je však zásadná právna argumentácia, ktorou národná rada popiera odôvodnenosť sťažovateľmi namietaného porušenia ich základných práv,

a zároveň tak odôvodňuje už uvedený návrh adresovaný ústavnému súdu v úvode svojho stanoviska. V tomto smere sa v stanovisku okrem iného uvádza: «Podľa názoru sťažovateľov je Zmluva o Ústave pre Európu medzinárodnou zmluvou o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi, ktorá sa schvaľuje ústavným zákonom (čl. 86 písm. b/ Ústavy Slovenskej republiky), ktorý sa následne potvrdí referendum tak, ako to predpokladá čl. 7 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

(...) Slovenská republika sama, na vlastnú päsť, nemôže Európskej únii priznať povahu štátneho zväzku. Rozhodnutie o tom, že Európska únia je štátnym zväzkom členských štátov môžu urobiť jedine orgány Európskej únie so súhlasom všetkých členských štátov. Dosiaľ sa tak nestalo. Európska únia je politickým a ekonomickým zoskupením členských štátov, a nie samostatným štátnym zväzkom. Sťažovatelia vyslovili rad domniek a dohadov slúžiacich na odôvodnenie spätosti medzi schvaľovaním Zmluvy zakladajúcej ústavu pre Európu s čl. 7 ods. 1 Ústavy SR. Sťažovatelia sa v tejto právnej kvalifikácii zásadne mýlia.

(...) Sťažovateľ sa napríklad očividne nazdáva, že účelom ustanovenia čl. 7 ods. 1 Ústavy SR je vytvorenie právneho základu pre vstup Slovenskej republiky do Európskych spoločenstiev a Európskej únie.

(...) Národná rada SR poukazuje na to, že ústava každého štátu má popri ustanoveniach „na okamžité použitie“ aj programové ustanovenia a normy na potenciálne použitie v budúcnosti, ak vznikne situácia, ktorú ústavná norma upravuje. V čase schvaľovania takej normy neexistuje istota, že vôbec niekedy dôjde k jej uplatneniu. Existuje iba znalosť o možnosti nastania situácie upravenej programovou normou a vedomie o závažnosti takej situácie, ak v budúcnosti nastane, ktoré vedú k schváleniu programovej normy. Ustanovením takejto povahy v Ústave SR je čl. 7 ods. 1. »

Zo stanoviska ešte vyplýva, že schválenie čl. 7 ods. 1 ústavy je následkom všeobecne známej skutočnosti, že v dejinách nepredvídateľne a nepravidelne dochádzalo ku vzniku a zániku štátnych zväzkov.

Uvedená stručná analýza účelu a povahy porovnávaných ustanovení v čl. 7 ods. 1 a čl. 7 ods. 2 ústavy je v stanovisku zhrnutá do konštatovania, že „Účelom úpravy čl. 7 ods. 1 je teda vytvoriť právny základ pre budúce, v čase schvaľovania Ústavy SR celkom

nepredvídané pohyby slúžiace na vstup Slovenskej republiky do Štátneho zväzku s iným štátom alebo inými štátmi (...)“ a „Úkony Slovenskej republiky slúžiace na vytvorenie relevantných zväzkov s Európskymi spoločenstvami a Európskou úniou sú predmetom osobitnej úpravy prvou vetou čl. 7 ods. 2 Ústavy SR“.

Sťažovateľmi namietané porušenie čl. 93 ods. 1 ústavy, ku ktorému malo dôjsť tým, že národná rada schválila uznesením Zmluvu bez prijatia ústavného zákona, ktoré malo byť potvrdené v referende podľa citovaného článku ústavy, je v stanovisku odmietnuté jednak z dôvodov „omylu sťažovateľov“, „*pokiaľ ide o ústavnú kvalifikáciu čl. 7 ods. 1 ako prameňa práva v okolnostiach prípadu*“, ale aj z dôvodu, že absolútne vylúčenie niektorých otázok z referenda ustanovením čl. 93 ods. 3 ústavy (základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet) podľa národnej rady znamená, že „*(...)bez ohľadu na to, či by išlo o obligatórne alebo fakultatívne referendum (...) vyhlásením, takého referenda by došlo k porušeniu čl. 93 ods. 3 Ústavy SR*“.

V stanovisku je ďalej za neodôvodnenú tiež označená námietka sťažovateľov, že národná rada porušila ich základné právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo (čl. 30 ods. 1 ústavy), keď im znemožnila právo zúčastniť sa v referende na rozhodovaní o schválení Zmluvy, pretože podľa národnej rady „*Základné právo občana zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo prostredníctvom účasti v celoštátnom referende nie je neobmedzené. Možno ho uplatniť iba v súlade s Ústavou SR. V okolnostiach prípadu išlo o rozhodovanie o veci, ktorej významnou zložkou bolo rozhodovanie o základných právach a slobodách, ktoré je zakázané podľa čl. 93 ods. 3 Ústavy SR. Základné právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo prostredníctvom účasti v celoštátnom referende sťažovateľom vôbec nevzniklo.*“.

K namietanému porušeniu čl. 2 ods. 1 ústavy národná rada v stanovisku uviedla: „*Článkom 2 ods. 1 Ústavy SR sa ustanovujú dve rovnocenné formy výkonu štátnej moci v Slovenskej republike. Ak sa štátna moc vykoná prostredníctvom volených zástupcov, priamy výkon štátnej moci občanmi môže byť porušený jedine vtedy, keď Ústava SR výslovne určuje, že štátna moc sa musí vykonať priamo. Taká je v podstate aj námietka*

sťažovateľov, ktorí tvrdia, že v okolnostiach prípadu im prináležalo právo rozhodnúť o schválení Zmluvy zakladajúcej ústavu pre Európu v obligatórnom referende. Keďže ide o omyl sťažovateľov, ktorým v okolnostiach prípadu toto základné právo nevzniklo, k porušeniu čl. 2 ods. 1 Ústavy SR nedošlo, ani nemohlo dôjsť.“

Listom z 30. decembra 2006 doručeným ústavnému súdu 3. januára 2007 oznámil sťažovateľ I. rade, že sťažovatelia so stanoviskom národnej rady k sťažnosti nesúhlasia, trvajú na obsahu sťažnosti a žiadajú ústavný súd rozhodnúť o nej tak, ako je navrhnuté v sťažnosti s tým, že bližšie zdôvodnenie tohto vyjadrenia doručia ústavnému súdu dodatočne, a zároveň trvajú na ďalšom ústnom prerokovaní sťažnosti.

Právny zástupca sťažovateľov doručil 26. februára 2008 faxom ústavnému súdu vyjadrenie sťažovateľov k stanovisku národnej rady zo 14. marca 2006. V merite veci sa sťažovatelia aj v tomto vyjadrení pridržiavajú svojich doterajších argumentov, ktorými odôvodňujú svoju sťažnosť. K vyjadreniu národnej rady prezentujú svoje nesúhlasné stanovisko, najmä pokiaľ ide o otázky odôvodnenia sťažnosti právnou teóriou, priznania povahy štátneho zväzku Európskej únii, účelu čl. 7 ods. 1 a 2 ústavy a výkladu čl. 93 ods. 3 ústavy v súvislosti s obsahom Zmluvy a predmetom referenda.

Zo záverov ústneho pojednávania v prerokúvanej veci 27. februára 2008, ktorého sa zúčastnili sťažovateľ v I. rade a právny zástupca sťažovateľov, vyplýva, že sťažovatelia zotrvávajú na petite sťažnosti, a jej dôvodoch tak, ako ich uviedli v sťažnosti, a opakovane aj vo svojich vyjadreniach predložených ústavnému súdu.

III.

Predmetom sťažnosti je sťažovateľmi namietané porušenie ich základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo podľa v čl. 30 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 7 ods. 1, čl. 93 ods.1 a čl. 2 ods. 1 ústavy.

Sťažovatelia za porušovateľa svojich práv označili národnú radu.

Skutkové zistenia ústavného súdu sú v danom prípade totožné s tým, čo uviedli vo svojich podaniach ústavnému súdu účastníci konania, a ich podstatou je, že na návrh vlády národná rada uznesením č. 1596 z 11. mája 2005 podľa čl. 86 písm. d) ústavy a v súlade s čl. 7 ods. 2 ústavy vyslovila súhlas so Zmluvou (bod A. uznesenia). Tým istým uznesením národná rada (v bode B.) zároveň rozhodla, že Zmluva je medzinárodná zmluva podľa čl. 7 ods. 2 v spojení s čl. 7 ods. 5 ústavy a má prednosť pred zákonmi. Zo 147 prítomných poslancov za návrh hlasovalo 116 poslancov, proti návrhu hlasovalo 27 poslancov a štyria poslanci parlamentu sa hlasovania zdržali.

Schvaľovaniu Zmluvy v národnej rade predchádzalo jej podpísanie zástupcami 25 členských štátov Európskej únie 29. októbra 2004 v Ríme.

Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

Podľa čl. 2 ods. 1 ústavy štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.

Podľa čl. 7 ods. 1 ústavy Slovenská republika môže na základe slobodného rozhodnutia vstúpiť do štátneho zväzku s inými štátmi. O vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku sa rozhodne ústavným zákonom, ktorý sa potvrdí referendum.

Podľa čl. 7 ods. 2 ústavy Slovenská republika môže medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takej zmluvy preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu. Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť

pred zákonmi Slovenskej republiky. Prevzatie právne záväzných aktov, ktoré vyžadujú implementáciu, sa vykoná zákonom alebo nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2 ústavy.

Podľa čl. 30 ods. 1 ústavy občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Cudzinci s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov.

1. K tvrdeniu sťažovateľov, že Európska únia by v prípade schválenia Zmluvy bola štátnym zväzkom

Určitým fundamentom argumentácie sťažovateľov, na ktorom sú postavené ostatné dôvody sťažnosti, je ich právny názor, že Zmluva je medzinárodnou zmluvou o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi. Na tomto právnom názore je potom vystavaná celá reťaz nadväzujúcich argumentov, počnúc potrebou či vhodnosťou aplikácie čl. 7 ods. 1 druhej vety ústavy v spojení s čl. 93 ods. 1 ústavy pri schvaľovaní Zmluvy národnou radou a končiac tvrdením o porušení ich základného práva priamo sa zúčastňovať na správe verejných vecí zaručeného v čl. 30 ods. 1 ústavy.

Úvodom k tejto otázke treba povedať, že ústava ani v čl. 7 ods. 1, ani v iných ustanoveniach nepredurčuje právny obsah slovného spojenia „štátny zväzok“. Vo všeobecnej rovine možno považovať za nepochybné, že štátny zväzok je štátom a je tiež pravda, že v právnej teórii existuje do značnej miery zhoda o nevyhnutných atribútoch štátnosti, ktorými sa musí vyznačovať každý útvar, aby mohol byť označený za štát. V tomto smere definície priradené k pojmu štátneho zväzku uvedené v sťažnosti nevybočujú zo všeobecne akceptovaného rámca, ale ústavný súd nepovažuje za potrebné bližšie sa tejto problematike v uvedenej všeobecnej polohe venovať.

Sťažovatelia si za základ svojej argumentácie zvolili tézu, že v prípade nadobudnutia platnosti Zmluvy bude Európska únia štátnym zväzkom. Posúdenie

odôvodnenosti tohto tvrdenia tvorilo jedno z východísk na rozhodnutie ústavného súdu v prerokúvanej veci.

Aj vo vzťahu k Európskej únii ako štátneho zväzku sa sťažovatelia opierajú o niektoré definície vymedzené v právnej teórii a pod charakteristické znaky štátnosti a funkcie typické pre štátne útvary subsumujú niektoré ustanovenia Zmluvy, ktoré podľa ich názoru tvrdenie o povahe Európskej únie (po nadobudnutí platnosti Zmluvy) ako štátneho zväzku explicitne potvrdzujú. V priebehu konania sťažovatelia rozšírili okruh prameňov, ktoré by mali potvrdzovať ich uvedenú tézu, o citácie z dôvodovej správy k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z.

Táto časť sťažnosti je uzavretá konštatovaním, že po schválení Zmluvy ju bude možné bez akýchkoľvek pochybností považovať za štátny zväzok, čo je podľa sťažovateľov v sťažnosti jednoznačne preukázané.

S týmto rezolútnym tvrdením sťažovateľov sa ústavný súd nestotožňuje.

V prvom rade ústavný súd poukazuje na to, že otázka právnej povahy Európskej únie v súčasnom stave, po eventuálnom nadobudnutí platnosti Zmluvy a v budúcnosti vôbec je z viacerých hľadísk otázkou mimoriadne zložitou so vzájomne sa prelínajúcimi medzinárodnými a vnútroštátnymi aspektmi.

Ústavný súd konštatuje, že vývoj v Európskej únii nepochybne tenduje k štátnej forme, teda k štátnemu zväzku, ale serióznym spôsobom určiť moment, kedy sa tak stane, nie je podľa názoru ústavného súdu nateraz možné. Z dokazovania v tomto konaní vyplynulo, že Európska únia vykazuje aj v súčasnom stave celý rad znakov a funkcií, ktoré možno v rámci uznávanej teórie práva podriadiť pod charakteristické znaky štátneho zväzku (čo nepopierajú ani sťažovatelia). Na druhej strane, aj po tom, čo by Zmluva vstúpila do platnosti, by existovali odlišnosti a špecifiká právneho postavenia Európskej únie vrátane režimu uplatňovania jej právomoci podľa Zmluvy, ktoré vo svojom súhrne významným spôsobom spochybňujú tézu sťažovateľov o výlučnej povahe Európskej únie

ako štátneho zväzku po schválení Zmluvy (napr. spôsob rozhodovania mimo orgánov únie a pojem územia Európskej únie, ktorého sa Zmluva dotýka iba v čiastkových otázkach a nevytvára právny základ jednotne chápaného územia v štátnom zväzku, atď.)

Ako už bolo uvedené, sťažovatelia aj pri tejto otázke použili za základ svojej argumentácie definície a názory z oblasti teórie práva. Treba však povedať, že ústavný súd výber ich autorských citácií považuje v značnej miere za jednostranný, pretože nepochybne existujú aj v tejto oblasti odlišné názory, a to ako u nás, tak aj v zahraničí. Okrem toho ústavný súd nepovažuje za adekvátne podriadiť hodnotenie právnej povahy Európskej únie konvenčným kategóriám teórie práva, a to práve vzhľadom na jedinečnosť Európskej únie a množstvo špecifik, ktorými sa vyznačuje.

Ústavný súd zároveň zobral do úvahy svoju doterajšiu judikatúru, z ktorej vyplýva, že výklad práva podaný v právnej vede nemá záväzný význam na uplatnenie práva ani mu nemožno priznať povahu dôkazu (II. ÚS 31/99). Pri hodnotení tejto časti sťažnosti je však oveľa dôležitejšie to, čo už ústavný súd vyslovil vo svojom rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 31/99, že pokiaľ ide o tú časť sťažnosti, v ktorej sťažovatelia poukazujú na dôvodovú správu k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z. a z ktorej okrem iného citujú, že *„Zmluva o Európskej únii sa o otázke právnej subjektivity Európskej únie nezmieňuje a Európska únia aj pri svojej činnosti nevystupuje ako subjekt vnútroštátneho a ani ako subjekt medzinárodného práva“*, ústavný súd konštatuje, že citovaná časť textu uvedenej dôvodovej správy by mohla byť za určitých okolností pádnym argumentom pre tvrdenia sťažovateľov v otázke posunu týchto charakteristík v Zmluve smerom k samostatnej právnej subjektivite Európskej únie a k tomu, že by sa Európska únia stala v prípade nadobudnutia platnosti Zmluvy štátnym zväzkom. K tomu však treba zdôrazniť, že dôvodová správa netvorí sama osebe prameň práva, o ktoré by mohol ústavný súd v tak dôležitých otázkach, ako ich nastoľujú sťažovatelia, oprieť svoje rozhodnutie o porušení základných práv.

Podľa názoru ústavného súdu má v tejto otázke prvoradý význam text Zmluvy.

Článok 1-1 ods. 1 Zmluvy znie: „Vyjadrujúc vôľu občanov a štátov Európy budovať spoločnú budúcnosť, táto ústava zakladá Európsku úniu, na ktorú prenášajú členské štáty právomoci na dosiahnutie spoločných cieľov. Únia koordinuje politiky, ktorými sa členské štáty snažia tieto ciele dosiahnuť, a vykonáva komunitárnym spôsobom právomoci, ktoré na ňu členské štáty preniesli.“

Článok 1-5 ods. 1 Zmluvy znie: „Únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred ústavou, 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.“

Z týchto ani zo žiadneho ďalšieho ustanovenia Zmluvy nevyplýva, že by sa Zmluvou zakladal spoločný štát členov Európskej únie alebo, že by Európska únia ako politické a ekonomické zoskupenie členských štátov mala po prijatí Zmluvy nadobudnúť povahu štátneho zväzku, a podľa ústavného súdu Slovenská republika nemôže sama priznať Európskej únii tento štatút. Takéto rozhodnutie môžu urobiť jedine orgány Európskej únie so súhlasom všetkých členských štátov.

Na základe všetkých uvedených skutočností ústavný súd konštatuje, že v medziach prerokúvanej veci nepovažuje zásadné tvrdenie sťažovateľov o tom, že Európska únia bude po schválení Zmluvy štátnym zväzkom, za preukázané.

2. K výkladu a aplikácii čl. 7 ods. 1 a čl. 7 ods. 2 ústavy v súvislosti so schvaľovaním Zmluvy

Národná rada napadnutým uznesením č. 1596 z 11. mája 2005 vyslovila súhlas so Zmluvou a zároveň rozhodla, že Zmluva je medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 v spojení s čl. 7 ods. 5 ústavy a táto zmluva má prednosť pred zákonmi.

Podstatou sťažnosti je tvrdenie sťažovateľov, že Zmluva je medzinárodnou zmluvou o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku (pomenovaného Európska únia), preto mala byť podľa čl. 7 ods. 1 ústavy táto zmluva schválená ústavným zákonom, ktorý sa mal potvrdiť v referende.

Podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu ústava predstavuje právny celok, ktorý treba aplikovať vo vzájomnej súvislosti všetkých ústavných noriem. Len výnimočne a ojedinele môže nastať stav, keď sa spoločenský vzťah upravuje jedinou normou ústavy (II. ÚS 128/95), a každé ustanovenie ústavy treba interpretovať a uplatňovať v nadväznosti na iné normy ústavy, pokiaľ medzi nimi existuje príčinná súvislosť (II. ÚS 48/97).

Základom interpretácie a aplikácie každej právnej normy v materiálnom právnom štáte je určenie účelu právnej úpravy, vymedzenie jej rozsahu a identifikácia jej obsahu.

Podľa čl. 7 ods. 1 prvej vety ústavy Slovenská republika môže na základe slobodného rozhodnutia vstúpiť do štátneho zväzku s inými štátmi.

Použitím metódy doslovného výkladu čl. 7 ods. 1 ústavy by sa poprel účel prvej vety tohto ustanovenia. Na základe extenzívneho výkladu preto treba konštatovať, že slová „do štátneho zväzku s inými štátmi“ sa vzťahujú nielen na vstup do štátneho zväzku aspoň s dvomi štátmi naraz, ale aj vstup do štátneho zväzku s jedným štátom podlieha úprave čl. 7 ods. 1 ústavy.

Subjektom, ktorého správanie je upravené v čl. 7 ods. 1 ústavy, je Slovenská republika. Slovenská republika môže vstúpiť do štátneho zväzku s inými štátmi iba na základe slobodného rozhodnutia. Ak by orgány Slovenskej republiky urobili rozhodnutie, ktoré by nemalo znaky slobodného rozhodnutia, teda ak by ustúpili pred nátlakom cudzej moci, alebo ak by boli k vstupu do štátneho zväzku donútené, nešlo by o vstup do štátneho zväzku súladný s čl. 7 ods. 1 ústavy.

Nie je ústavne relevantné, či Slovenská republika k slobodnému rozhodnutiu dôjde z vlastnej iniciatívy, predložením návrhu inému štátu, aby so Slovenskou republikou vstúpil do štátneho zväzku, alebo či Slovenská republika pristúpi na návrh, ktorý jej predložil iný štát.

Ústava nepredurčuje povahu štátneho zväzku s iným štátom. Na základe požiadavky výkladu a aplikácie ústavy vo vzájomnom prepojení všetkých relevantných noriem možno vyvodiť, že Slovenská republika môže vstúpiť len do takého štátneho zväzku s inými štátmi, pri ktorých nedôjde k porušeniu ústavných noriem, predovšetkým čl. 1 ods. 1 ústavy.

Ustanovenie čl. 7 ods. 1 ústavy taxatívne určuje situácie, ktoré sú predmetom jeho úpravy. Článok 7 ods. 1 ústavy je prameňom práva iba pre tieto dve situácie:

- a) Slovenská republika vstupuje do štátneho zväzku s inými štátmi,
- b) Slovenská republika vystupuje do štátneho zväzku s inými štátmi.

Vstup do štátneho zväzku s inými štátmi podlieha úprave druhej vety čl. 7 ods. 1 ústavy. Rozhoduje sa o ňom ústavným zákonom, ktorý sa potvrdí referendum.

Zhodný postup sa podľa ústavy uplatní v opačnom prípade, keď sa Slovenská republika slobodne rozhodne vystúpiť zo štátneho zväzku s inými štátmi.

Pre uplatnenie čl. 7 ods. 1 ústavy nie je právne relevantné, či pokus o vstup do štátneho zväzku s inými štátmi sa zavíši vznikom štátneho zväzku, alebo či sa neskončí vznikom štátneho zväzku s inými štátmi. Preto v okolnostiach prípadu nemá právny význam, že Zmluva nenadobudla a ani (veľmi pravdepodobne) nenadobudne platnosť. Pokus o vstup do štátneho zväzku s iným štátom môže znamenať porušenie ústavy rovnako ako zavíšený vstup do štátneho zväzku, ak sa uskutoční v rozpore s podmienkami určenými ústavou.

Rozhodovanie o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi a o výstupe zo štátneho zväzku s inými štátmi z hľadiska závažnosti účinku rozhodnutia je dôležitejšie, než akékoľvek iné rozhodnutie týkajúce sa organizácie štátu. Preto úprava čl. 7 ods. 1 ústavy

vytvára právny základ, ktorým sa zabezpečuje rozhodovanie o týchto dvoch otázkach najprísnejším spôsobom, aký je v demokratickom štáte dostupný a možný. Rozhodovanie podľa citovaného článku ústavy sa zakladá na spojení rozhodovania najvyššej v ústave známej väčšiny (trojpätinovej väčšiny) všetkých poslancov národnej rady s rozhodovaním nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov v referende (čl. 98 ods. 1 ústavy). Jedine vtedy, ak sa za vstup do štátneho zväzku alebo za výstup zo štátneho zväzku vyslovia tri pätiny všetkých poslancov národnej rady, ako aj nadpolovičná väčšina účastníkov referenda, nastane právny účinok určený čl. 7 ods. 1 ústavy a Slovenská republika vstúpi do štátneho zväzku s inými štátmi alebo vystúpi zo štátneho zväzku s inými štátmi.

Rozhodovanie podľa čl. 7 ods. 1 ústavy je výnimočné rozhodovanie s ojedinelou náročnosťou kladenou na dosiahnutie ústavne relevantného rozhodnutia. Jedine pri vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo pri vystúpení zo štátneho zväzku s inými štátmi sa podľa ústavy vyžaduje kombinácia rozhodnutia ústavnej väčšiny poslancov národnej rady a vôle voličov. Preto proces a podmienky rozhodovania ústava upravuje v osobitnom režime, ktorý je určený výlučne pre toto osobitne významné rozhodovanie. Ústava neumožňuje uplatniť rozhodovanie podľa čl. 7 ods. 1 ústavy pri rozhodovaní o iných, menej závažných otázkach týkajúcich sa existencie štátu.

Predmetom tejto úpravy sú medzné body existencie štátneho zväzku medzi Slovenskou republikou a inými štátmi. Ústavným zákonom a následným referendum sa rozhoduje iba o vstupe do štátneho zväzku a o vystúpení zo štátneho zväzku. Úkony, ktoré Slovenská republika počas členstva v štátnom zväzku robí ako člen štátneho zväzku s inými štátmi, nie sú predmetom rozhodovania ústavným zákonom ani potvrdzovania v referende.

Ústava upravuje správanie Slovenskej republiky iba počas členstva Slovenskej republiky v Európskych spoločenstvách Európskej únie.

Podľa čl. 7 ods. 2 prvej vety ústavy Slovenská republika môže medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takej zmluvy preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu.

V intenciách uvedeného sa javí nespochybniteľným, že čl. 7 ods. 2 ústavy má vo vzťahu k čl. 7 ods. 1 ústavy samostatnú povahu.

Slovenská republika uzatvorila „Zmluvu medzi Belgickým kráľovstvom, Dánskym kráľovstvom, Spolkovou republikou Nemecko, Helénskou republikou, Španielskym kráľovstvom, Francúzskou republikou, Írskom, Talianskou republikou, Luxemburským veľkovoľvodstvom, Holandským kráľovstvom, Rakúskou republikou, Portugalskou republikou, Fínskou republikou, Švédskym kráľovstvom, Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska (členskými štátmi Európskej únie) a Českou republikou, Estónskou republikou, Cyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litovskou republikou, Maďarskou republikou, Maltskou republikou, Poľskou republikou, Slovinskou republikou a Slovenskou republikou o pristúpení Českej republiky, Estónskej republiky, Cyperskej republiky, Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Maďarskej republiky, Maltskej republiky, Poľskej republiky, Slovinskej republiky a Slovenskej republiky k Európskej únii“. Národná rada vyslovila súhlas so zmluvou o pristúpení k Európskej únii na svojej schôdzi 1. júla 2003. Prezident podpísal ratifikačnú listinu k zmluve o pristúpení k Európskej únii 26. augusta 2003. Zmluva bola vyhlásená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky oznámením Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 185/2004 Z. z.

Uvedená „prístupová zmluva“ je medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom. Až na jej základe sa uskutočnila sťažovateľmi napadnutá procedúra schvaľovania Zmluvy národnou radou.

Podľa názoru ústavného súdu všetky ďalšie akty a úkony, ktoré Slovenská republika urobí v rámci relevantných vzťahov s Európskymi spoločenstvami a Európskou úniou, treba z hľadiska schvaľovacieho procesu podriaďiť ústavnej norme obsiahnutej v čl. 7 ods. 2 prvej vety ústavy. Na tom nič nemení, ak by aj išlo o akt, ktorý mení kvalitatívne parametre spolupráce medzi členmi uvedeného zoskupenia, ako to je v prípade Zmluvy.

Z uvedeného vyplýva, že bez ohľadu na charakter Európskej únie vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie ani akýmikoľvek ďalšími úkonmi iniciovanými či už Európskou úniou, alebo Slovenskou republikou nemôže nastať stav, ktorý by bol

v príčinnej súvislosti s účelom a obsahom ustanovenia čl. 7 ods. 1 ústavy. Ústavný súd preto konštatuje, že sťažovatelia si za právny základ svojej sťažnosti zvolili ústavnú normu, ktorá v okolnostiach prípadu nemohla byť porušená.

Národná rada pri schválení uznesenia č. 1596 z 11. mája 2005 postupovala podľa čl. 7 ods. 2 prvej vety ústavy a neporušila čl. 7 ods. 1 ústavy.

3. K namietanému porušeniu základných práv sťažovateľov podľa čl. 30 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 93 ods. 1 a čl. 2 ods. 1 ústavy

Sťažovatelia namietajú porušenie svojho základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo zaručeného v čl. 30 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 7 ods. 1, čl. 93 ods. 1 a čl. 2 ods. 1 ústavy.

Podľa sťažovateľov národná rada schválením uznesenia č. 1596 z 11. mája 2005 porušila aj čl. 93 ods. 1 ústavy, keď schválila vstup Slovenskej republiky do štátneho zväzku s Európskou úniou bez toho, aby o vstupe rozhodla ústavným zákonom a aby následne prijala uznesenie o vyhlásení obligatórneho referenda, v ktorom sa potvrdí vznik tohto štátneho zväzku.

Ústavný súd posudzoval uvedené námietky v súvislosti aj s ďalšími ústavnými normami, konkrétne aj s čl. 93 až 99 ústavy, osobitne s čl. 93 ods. 2 a čl. 93 ods. 3 ústavy.

Základné právo občana zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo prostredníctvom účasti v celoštátnom referende nie je neobmedzené. Možno ho uplatniť iba v súlade s ústavou. Základné právo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy nemožno interpretovať a aplikovať nezávisle od ustanovení čl. 93 až 99 ústavy, lebo právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo prostredníctvom celoštátneho referenda nemožno uplatniť inak, ako za podmienok a spôsobom určeným ústavnými normami o referende.

Ústava upravuje referendum, rozhodovanie občanov Slovenskej republiky o veciach verejného záujmu, v dvoch formách. Prvou je obligatórne rozhodovanie

v referende, ktoré sa musí vyhlásiť, ak nastanú podmienky určené ústavou. Druhou formou referenda je fakultatívne referendum, ktoré sa môže vyhlásiť, ak nastanú podmienky určené ústavou.

Základ pre obligatórne referendum vytvára čl. 93 ods. 1 ústavy v spojení s druhou vetou čl. 7 ods. 1 ústavy. Ústavnou podmienkou jeho uplatnenia je schválenie ústavného zákona o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z takého zväzku národnou radou. V týchto prípadoch sa referendum potvrdzujúce schválenie ústavného zákona musí vyhlásiť. Voliči nemajú povinnosť zúčastniť sa nijakého referenda. Účinky ústavného zákona v tomto prípade nenastanú, ak právo hlasovať v referende neuplatní kvalifikovaná väčšina oprávnených voličov, alebo sa nesplní ďalšia podmienka platnosti výsledkov referenda podľa čl. 98 ústavy (jeho prijatie nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda).

Nadväzne na dôvody uvedené v súvislosti s posudzovanou Zmluvou a výkladom čl. 7 ods. 1 ústavy ústavný súd konštatuje, že schvaľovanie Zmluvy nepredstavovalo právnu udalosť, s ktorou sa podľa ústavy spája obligatórne referendum podliehajúce úprave čl. 93 ods. 1 ústavy, lebo obsahom Zmluvy nebol návrh na vstup Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi ani návrh na vystúpenie Slovenskej republiky zo štátneho zväzku s inými štátmi. Národná rada preto neporušila ani nemohla porušiť napadnutým postupom pri schvaľovaní Zmluvy čl. 93 ods. 1 ústavy.

V okolnostiach prípadu sa referendum mohlo konať iba podľa čl. 93 ods. 2 ústavy ako fakultatívne referendum.

Fakultatívne referendum sa môže konať o každej otázke verejného záujmu, pokiaľ nejde o takú otázku, ktorú ústava výslovne vylučuje z referenda (čl. 93 ods. 3 ústavy).

V ustanovení čl. 93 ods. 3 ústavy sa v taxatívnom výpočte určujú otázky, ktoré bez pochybností patria k dôležitým otázkam verejného záujmu a napriek tomu sú absolútne vylúčené z referenda. Ide o základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet.

Ak určité otázky svojou povahou patria do niektorej z uvedených kategórií a ide o dôležité otázky verejného záujmu, tieto nie sú predmetom obligatórneho referenda (v zmysle platného textu ústavy) ani nesmú byť predmetom fakultatívneho referenda. Naopak platí, že všetky ostatné otázky, ktoré nie sú predmetom taxatívneho výpočtu čl. 93 ods. 3 ústavy, môžu byť predmetom fakultatívneho referenda, ak majú povahu dôležitého verejného záujmu.

Nevyhĺásenie obligatórneho referenda vždy predstavuje porušenie ústavy. Ak národná rada podľa čl. 96 ods. 1 ústavy neschváli uznesenie o vyhlásení fakultatívneho referenda, jej rozhodnutie a priori nemôže predstavovať porušenie ústavy.

Uplatnenie úpravy určenej prvou vetou čl. 7 ods. 2 ústavy národnou radou v okolnostiach prípadu v zásade nevylučuje možnosť konania celoštátneho referenda, a to nie obligatórneho referenda, ale fakultatívneho referenda, pretože vyslovenie súhlasu so Zmluvou bez pochybností má povahu dôležitej otázky verejného záujmu. Vyhlásenie fakultatívneho referenda občanov Slovenskej republiky o vyslovení súhlasu so Zmluvou však vylučuje kontext uvedených noriem, ktorými sa v ústave určujú podmienky konania fakultatívneho referenda.

Zmluva v druhej časti obsahuje Chartu základných práv. Ide o normatívny text, ktorý neodkazuje na medzinárodné zmluvy o ľudských právach a slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a vyhlásila v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Charta základných práv ustanovuje vlastný výpočet základných práv a slobôd. V rade ustanovení ide o novokoncipované práva a slobody. Chartou základných práv sa priznáva právo na nedotknuteľnosť osoby, ktorého súčasťou je zákaz eugenických praktík [čl. 11-63 ods. 2 písm. b/)], aj zákaz reprodukčného klonovania ľudských bytostí [čl. 11-63 ods. 2 písm. d/)].

V tomto prípade ide o základné právo zásadne rozdielne od dosiaľ priznaných práv bez ohľadu na to, s ktorým medzinárodným dohovorom o ľudských právach sa úprava práva na osobnú integritu porovná. Chartou základných práv sa v rámci práva na vzdelanie priznáva právo „získať zdarma povinné vzdelanie“ (čl. 11-74 ods. 2). Ďalej sa

Chartou základných práv priznáva právo pracovníkov na informácie a konzultácie v rámci podniku (čl. 11-87) a právo na prístup k službám zamestnanosti (čl. 11-89). Opäť ide o základné práva, ktoré sú originálnymi, dosiaľ nepriznanými základnými právami.

Obsahom druhej časti Zmluvy sú základné práva a slobody. Druhá časť Zmluvy podľa čl. 93 ods. 3 ústavy nesmie byť predmetom referenda bez ohľadu na to, či by išlo o obligatórne, alebo fakultatívne referendum. Námieta sťažovateľov o porušení ústavy národnou radou z dôvodu, že národná rada neschválila uznesenie o vyhlásení celoštátneho referenda o Zmluve, je neopodstatnená, pretože vyhlásením takého referenda by došlo k porušeniu čl. 93 ods. 3 ústavy.

Podľa názoru ústavného súdu koncepcia materiálneho právneho štátu sa zakladá na dôslednom dodržiavaní základných ľudských práv a slobôd, ale popretím tejto koncepcie je aj porušenie základného práva sťažovateľov „v materiálnom slova zmysle“, ktoré by znamenalo, že ako porušenie základného práva sa kvalifikuje správanie mimo účelu, obsahu a rozsahu základného práva priznaného ústavou. Preto s čl. 1 ods. 1 ústavy nie je zlučiteľná taká aplikácia a interpretácia čl. 30 ods. 1 ústavy, ktorou by sa sťažovateľom uznalo právo zúčastniť sa na správe vecí verejných priamo v referende aj vtedy, keď ústava neumožňuje, aby sa pre sťažovateľov dôležitá otázka stala predmetom referenda.

Ústavný súd zdôrazňuje, že základné právo občana zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo prostredníctvom účasti v celoštátnom referende nie je neobmedzené. Možno ho uplatniť iba v súlade s ústavou. Základné právo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy nemožno interpretovať a aplikovať nezávisle od ustanovení čl. 93 až 99 ústavy, lebo právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo prostredníctvom celoštátneho referenda nemožno uplatniť inak, ako za podmienok a spôsobom určeným ústavnými normami o referende. Keďže Zmluva vo svojej druhej časti upravuje základné práva a slobody, podľa čl. 93 ods. 3 ústavy predstavuje text, ktorý nemôže byť predmetom referenda.

Ústava v čl. 2 ods. 1 ustanovuje na uplatňovanie princípu zvrchovanosti občanov dve rovnocenné formy výkonu štátnej moci: prostredníctvom volených zástupcov alebo

priamo. Pri schvaľovaní Zmluvy sa vykonávala štátna moc prostredníctvom volených zástupcov v národnej rade a ku vzniku práva na priamy výkon štátnej moci občanmi v tejto veci by mohlo dôjsť iba v prípade, ak by to výslovne vyplývalo z ústavy. Z predchádzajúcich častí tohto odôvodnenia je zrejmé, že toto základné právo sťažovateľom v okolnostiach prípadu nevzniklo, preto nemohlo dôjsť a ani nedošlo k porušeniu čl. 2 ods. 1 ústavy.

V závere ústavný súd pripomína, že v konaní o sťažnosti podľa čl.127 ods. 1 ústavy, ktorou sa namieta porušenie základných práv orgánom verejnej moci, sa vychádza z prezumpcie dodržania ústavy týmto orgánom, pokiaľ sa nepreukáže opak. V okolnostiach prípadu bolo teda úlohou sťažovateľov v prerokúvanej veci preukázať, že národná rada porušila ústavu, čo sa objektívne v tomto konaní nestalo. Iba domnienka o porušení alebo určitá pravdepodobnosť porušenia ústavy orgánom verejnej moci nemôže byť základom rozhodnutia ústavného súdu o porušení základných práv kohokoľvek.

IV.

Ústavný súd v 2. bode výroku uznesenia o prijatí sťažnosti na ďalšie konanie zo 14. júla 2005 podľa § 52 ods. 2 zákona o ústavnom súde dočasne odložil vykonateľnosť uznesenia národnej rady č. 1596 z 11. mája 2005. Odklad vykonateľnosti v tomto prípade znamenal, že do právoplatného rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej prezident nemôže ratifikovať Zmluvu.

V súlade s ustanovením § 52 ods. 3 zákona o ústavnom súde uvedené dočasné opatrenie zanikne dňom nadobudnutia právoplatnosti tohto nálezu.

Vzhľadom na to, že ústavný súd rozhodol, že k porušeniu základných práv sťažovateľov nedošlo, ich ďalšími návrhmi obsiahnutými v sťažnosti vrátane nároku na náhradu trov konania sa už nezaoberal. Rovnako sa ústavný súd nezaoberal ani návrhom, ktorým sťažovatelia v rámci svojho petitu sťažnosti žiadali ústavný súd o určité konkrétne znenie odôvodnenia rozhodnutia, pretože takýto návrh považuje vzhľadom na rozdielny účel a zmysel výroku rozhodnutia a jeho odôvodnenia za absolútne neakceptovateľný.

Vzhľadom na čl. 133 ústavy, podľa ktorého proti rozhodnutiu ústavného súdu nie je prípustný opravný prostriedok, toto rozhodnutie nadobúda právoplatnosť dňom jeho doručenia účastníkom konania.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 27. februára 2008