

Potrebujeme meniť Ústavu Slovenskej republiky?

(Súťaž „Ústava – základný zákon štátu“)

Vážené čitateľky a čitatelia,

do rúk sa Vám dostal môj príspevok do súťaže na tému „Ústava – základný zákon štátu“. Rovnako ako mám radšej knihy v tlačenej verzii, nie je to inak ani pri kratších odborných i neodborných článkoch. Dnes preto čítate môj príspevok v papierovej forme s malou nádejou, že určité zaľúbenie v papieri zdieľate so mnou. Táto papierová forma spočíva len vo veľmi vecnom ponorení sa do vyčerpávajúceho – ústavného – (ne)poriadku posledných tridsiatich rokov, pretože obmedzený počet strán nedovoľuje ponorenie o čosi hlbšie, ktoré si Ústava Slovenskej republiky zasluhuje.

Nech je ponorenie do témy síce stručné, no zaujímavé. O to predsa nám – milovníkom písaného slova – v konečnom dôsledku ide. Našou ambíciou je zaujať čitateľky a čitateľov a primäť ich k ďalším úvahám nad témou zmeny ústavy.

Príjemné ponorenie.

Potrebuje meniť Ústavu Slovenskej republiky?

„Je lepšie mať nedokonalú ústavu ako meniacu sa ústavu.

Meniaca ústava nie je ústava“

J. Prusák

Genéza ústavy alebo ako to celé začalo

Radi by sme hneď v úvode napísali, že za vznikom slovenskej ústavy stojí referendum či siahodlhá a vyčerpávajúca verejná diskusia, ktorú striedala argumentačná výmena názorov odborníkov a odborníčok o ústavnej identite základného zákona štátu. Avšak nemôžeme...

Prísľub referenda vystriedali v roku 1992 parlamentné voľby a do Slovenskej národnej rady dorazil návrh Ústavy Slovenskej republiky. Návrh si získal priazeň stoštrnásť poslancov, a tak si už bolo potrebné len zvyknúť. Ústavný právnik R. Procházka nazýva obdobie prvotných rokov ústavy – obdobím hlučného ticha (Procházka, 2018). Prvých šesť rokov totiž ústava nepodliehala skoro žiadnym zmenám. Možno preto, že by sa potvrdilo, že kabinetná tvorba ústavy mala svoje medzery a možno preto, že vtedajšia vládna garnitúra mala malý priestor na ústavodarnú tvorivosť.

Nedotknuteľnosť či konzistentnosť ústavy sa v priebehu ďalších rokov vytrácala. K dnešnému dňu, naša ústava čelila už stosedemdesiatim návrhom na jej zmenu (tlačová správa VIA IURIS, 2022). Od roku 2013 čelila slovenská ústava stošestnástim návrhom na jej zmenu či doplnenie, čo len prirodzene implikuje úsudok, že sa pokusy o zmenu ústavy stupňujú. Potrebuje ale naozaj slovenská ústava zmenu?

I. Slovenská ústava medzi Skyllou a Charybdou alebo keď má jediné slovo obrovskú silu

Predtým ako si zodpovieme otázku či potrebuje ústava zmenu, prípadne v akom rozsahu, pokúsime sa najprv vytýčiť jej charakter. Ústavný právnik a emeritný sudca Ján Drgonec vo svojej knihe deklaroval, že „[o]bsah ústavy možno zovšeobecniť tak, že každý štát upravuje vo svojej ústave vzťahy, ktoré práve pre svoju existenciu a fungovanie pokladá za významné v danom historickom období“ (Drgonec, 2018, s. 12). Ergo, ústavou štát priznáva jednotlivcom základné práva a slobody, zriaďuje sa ňou štátny mechanizmus, ustanovujú orgány štátu a ich právne postavenie. Je založená na princípe, že zákon a pravidlá sú nad mocou aj nad vzťahmi. Hodnoty vyjadrené explicitne v ústave alebo tie, ktoré možno implicitne vyvodíť majú

charakter ústavných hodnôt. Tieto hodnoty vytvárajú normatívny základ nielen našej ústavy, ale celého nášho právneho poriadku. Podľa známeho amerického filozofa práva R. Dworkina je právny princíp „... *standard, ktorý sa má zachovávať... preto, že si to vyžaduje spravodlivosť (justice), slušnosť (fairness) alebo nejaká iná dimenzia morálky (morality)*“ (Dworkin, 2001, s. 44). Nepochybne je zlé, ak sa ústava tvorí za zatvorených dverami ako to bolo pri samotnom počiatku našej ústavy. Ústava sa ale nemá písať ani vedcami a vedkyňami od stola s hlavou ideálnej spoločnosti. Samotný text ústavy nie je len technické vymedzenie ľudských práv a právomocí orgánov, ale predovšetkým hodnotový dokument reflektujúci identitu tých, ktorí sú ňou viazaní. Má byť teda písaná s vedomosťou a objednávkou hodnôt od občanov a občianok (Berdisová, 2019). Preskriptívna teória vzniku štátu, ktorá je postavená na teórii spoločenskej zmluvy vysvetľuje cieľ jej vzniku ako únik pred násilnosťami nekonečných bratovražedných vojen, teda pred známou sentenciou „homo homini lupus“.

Pochvalný nebol vznik našej ústavy, no alarmujúce je ale aj to, ak sa mení verejne, no nedôstojne - tak ako je tomu teraz. S tým súvisia aj ďalšie dve obdobia ústavnej normotvorby. Prvé obdobie – obdobie hlučného ticha – vystriedali obdobia účelného aktivizmu a obdobie okamžitého uspokojenia ústavodarných túžob (Procházka, 2018). Politici, najmä tí z extrémistických strán, predkladajú v aktuálnom volebnom období návrhy na zmenu ústavy na takmer každej schôdzi parlamentu. Veľakrát ide o bizarné nápady, aké by v základnom zákone štátu nemali mať miesto. Vo svojich návrhoch často reagujú na konšpirácie a hoaxy, ktoré sa práve šíria na sociálnych sieťach. Napríklad hoax o snahe zrušiť hotovostné platby inšpiroval extrémistov natoľko že, navrhli zakotviť v ústave právo na platenie hotovosťou (tlačová správa VIA IURIS, 2022). Ústavná normotvorba je pre niektorých poslancov len politickou disciplínou. Akoby nemali pocit, že si základný dokument štátu zaslúži tzv. totemickú úlohu. Prípadne nemali pochopenie s premisou, že doplnenie čo i len jediného slova má obrovskú váhu. Možno to je tým, že si málo pripomíname výnimočnosť textov ústavy. Text ústavy je totiž skôr poéziou ako prózou, viac abstraktný a viac súci k jeho interpretácii (Krošlák, 2016). Tí, ktorí primárne interpretujú text ústavy sú sudcovia a sudkyne Ústavného súdu SR, ktorým toto výkladové právo priznáva samotná ústava. Predmetné výkladové právo zveruje ústava nasledujúc znenie jej čl. 128 do výlučnej právomoci Ústavného súdu SR. Explicitne to ustanovuje hlavne preto, že v ústave je „*málo napísané, ale veľa povedané*“ (Filip, 2000, s. 409) a interpretácia ústavy je nevyhnutným procesom aplikácie ústavy (Cibulka, Posluch, 2007).

Ak chceme aby si politici ústavu vážili viac ako doteraz, mal by byť proces jej zmeny zložitejší. Na zmenu slovenskej ústavy totiž stačí len 90 hlasov poslancov a v ostatnom sa legislatívny proces takmer nelíši od obyčajných zákonov. Rovnako, ako pri bežnom zákone, aj pri zmene ústavy je prípustné skrátene legislatívne konanie. Zmeny jej obsahu môžu navrhovať aj jednotliví poslanci, a to aj v priebehu schvaľovacieho procesu.

II. Medzera v ústave USA ako varovanie alebo Gödelova hádanka

Kurt Gödel, považovaný za najväčšieho logika od čias Aristotela, kedysi tvrdil, že našiel hlbokú logickú chybu alebo rozpor v ústave USA. Príbeh o Gödelovom stratenom objave hlbkej logickej chyby v ústave USA bol už mnohokrát vyrozprávaný a prerozprávaný. Stručne povedané, potom, čo sa Gödel v roku 1947 uchádzal o občianstvo USA, musel sa pripraviť na pohovor o občianstve, a to podrobným štúdiom ústavy. Počas štúdia však Gödel údajne našiel fatálny rozpor v ústave. Presnú odpoveď nepoznáme, no nepochybne nájdeme množstvo teórií, ktoré by mohli byť odpoveďou našej – Gödelovej – hádanky. Niektorí odborníci zastávajú názor, že medzerou je neobmedzená moc meniť ústavy (Roznai, 2017). Prirodzene je veľký rozdiel medzi zmenou celej ústavy a jej doplnením. Hoci zmena celej ústavy momentálne nie je úplne reálna, jej pričasté návrhy na doplnenia sú nespochybniteľnou realitou dnešných dní. Gödel sa obával zmeny demokratického zriadenia na tyranii, naše obavy v tomto smere môžu ustúpiť, a to vďaka materiálnemu jadru ústavy. Suverén ale nemôže mať neobmedzenú moc, ktorá by nebola kontrolovaná. Rovnako by nemal mať moc meniť ústavu podľa toho ako sa mu to v danej celospoločenskej situácii zdá byť vhodné. Momentálne sa nám zdá, že slovenský ústavodarca je pripravený meniť ústavu práve podľa jeho potreby. V americkej angličtine sa používa pojem „trigger-happy“, ktorý sa používa na označenie mentálneho nastavenia, pri ktorom nemáte ďaleko k stlačeniu spúšte, v tomto prípade tej ústavotvornej (Procházka, 2018).

Meniť ústavu by sme mali, ak tomu predchádza legitímny cieľ, ktorý je v súlade s jej charakterom. Pripomína to aj Ústavný súd SR vo svojom náleze, kde hovorí, že „*k zmene ústavy nemá dochádzať (iba) s vysvetlením, že ide o vôľu parlamentnej väčšiny. Súladnosť takého postupu s požiadavkou demokratického a právneho štátu je dubiózna v podstate ústavou nastoleného režimu úprav ústavy. Víťazstvo v parlamentných voľbách nie je štátnym prevratom, a preto jeho právnym účinkom nesmú byť účelové svojvoľné otrasy ústavou...*“ (Nález ÚS SR so spis. zn. PL. ÚS 21/2014-96, bod 80).

Stabilita ústavy je významná hodnota právneho štátu, avšak spoločnosť sa mení a je prirodzené, že riešenie sa nachádza v tom, že sa jej text potrebuje aktualizovať alebo doplniť. Je potrebné preto rozlišovať medzi svojvoľnými otrasmi ústavy a náležitými zmenami. „K zmene ústavného textu nestačí, že sa nájde lepšie riešenie. Malo by ísť o zmenu nevyhnutnú a naliehavú, lebo stabilita ústavy je sama o sebe významnou hodnotou“ (Barány, 2007, s. 112).

Príklad dobrej zmeny ústavného textu môžeme nájsť napríklad z roku 2001. Tzv. euronovela posilnila právomoci Ústavného súdu SR, zriadila inštitút verejného ochrancu práv a Súdnej rady, či pozmenila vzťah národného práva a medzinárodného práva. Dobrá (meritórna) zmena ústavy chýbala napríklad veľmi kritizovanej Weimarskej ústave. Jej historicko-právne hodnotenie spočíva v tvrdení, že nedokázala zabrániť nástupu totalitného nacistického režimu. Časť viny za to niektorí autori pripisujú obsahovým nedostatkom tohto základného dokumentu (viac o vzniku Weimarskej ústavy: Neumann, 2021). Z toho vyplýva, že ak sa živá ústava potrebuje zmeniť, pretože sa v nej našli nedostatky, dokážeme to akceptovať a dokonca to aj podporovať. Vždy však musí mať zmena ústavy legitímny cieľ a tí, ktorí majú moc ju meniť musia stále dbať na istú zdržanlivosť a rešpekt voči nej.

III. Legitimita, Čile a zmena ústavy alebo *Quo vadis, Slovensko?*

Ústava nestojí len na abstraktných ideách a ideologickom výklade. Tocquevill pri výklade americkej demokracie trefne pripomína, že je založená aj na praktickom postoji občanov, ktorí sa starajú o to, čo a ako sa okolo nich deje. Tak sa rodí vzájomná dôvera, ktorú potom môžeme preniesť na politické štruktúry štátu (Přibán, 2014). Platí to aj pre vzťah občan – štát – ústava. S pojmom dôvera je spätý pojem legitimita, ktorú poznáme vo forme legitimacy pri vstupe, legitimacy procesu a legitimacy obsahu (Kysela, 2022). Tak ako sme spomenuli už v texte vyššie, mimoriadne jednoduchý proces zmeny ústavy znižuje legitimitu jej procesu a zvyšuje ešte viac dôležitosť Ústavného súdu SR, ktorého úlohou je kontrola ústavnosti. Žiaľ, ruka v ruke s poklesom legitimacy procesu znižuje sa aj legitimita jej samotného obsahu. Jednoduchým príkladom nám môže byť poslanecký sľub. Ak poslanec sľubuje, že bude rešpektovať ústavu, ktorú následne môže zmeniť, jeho sľub už nemá takú (aspoň formálnu) váhu. Viac ako zmenu ústavy, potrebujeme posilniť dôveru v jej obsah. Našej – už tridsaťročnej – ústave neprospievajú časté pokusy o jej zmenu, hľadanie skratiek ako ju zmeniť alebo účelové hľadanie (v tej onej situácii) žiadúceho časti textu, ktorý sedí do nášho výsledku argumentácie

V posledných dňoch je téma ústavy veľmi diskutovanou témou v Južnej Amerike, konkrétne v štáte Čile. Obyvatelia štátu Čile mali možnosť tvoriť ústavu prostredníctvom referenda. Ústava to bola progresívna – legalizovala potraty, všeobecnú zdravotnú starostlivosť a obsahovala tiež sto ďalších ústavných práv. Hoci obyvatelia Čile – rovnako ako by možno aj veľa Slovákov a Sloveniek – súhlasilo so zmenou ústavy, táto progresívna ústava sa drvivej väčšine nepáčila, a tak bola v Čilskom referende - odmietnutá. Ich pôvodná ústava, ktorá vďaka odmietnutiu prijatia novej, bola vytvorená diktátorom Augustom Pinochetom, ktorý zastával pozíciu prezidenta v rokoch 1974 – 1990, tak ostáva v platnosti. Zo situácie vyplýva, že zmenu ústavy obyvatelia chcú. No zrejme návrh novej ústavy bol pre obyvateľov štátu Južnej Ameriky príliš progresívny. Ako by reagovali občania Slovenska na novú progresívnu ústavu o ktorej by povinne museli rozhodovať v referende? Ak by sme sa pri veľmi krátkej rekapitulácii pozreli ako témy zaradené medzi progresívne (potraty, manželstvo párov rovnakého pohlavia a pod.) rozdeľujú Slovensko, odpovedali by sme určite – rovnako, a teda rozhodli by sme v referende podobne ako Čile. Možno nie v pomere ako obyvatelia a obyvateľky tohto štátu Južnej Ameriky, no odpoveď by bola zrejme rovnaká. Aspoň nateraz.

Záver

Ako by sme mohli zabrániť častým zmenám ústavy? Občianske združenie Via Iuris nedávno usporiadala konferenciu s odborníkmi na ústavné právo. Výstupom z konferencie boli aj potenciálne návrhy na sprísnenie procesu prijímania zmien našej ústavy. Medzi možné zmeny prichádzajú do úvahy napr. vylúčenie využívania skráteného legislatívneho konania pri jej zmene, proces zmeny ústavy by mohol byť zakotvený v samotnej ústave alebo by sa malo umožniť verejnosti pripomienkovať návrhy na zmenu ústavy (tlačová správa VIA IURIS, 2022).

Tým najpodstatnejším predpokladom normatívnej sily ústavy je to, že v sebe zahrňuje nie len sociálne, ekonomické a politické zákonitosti, ale najmä duchovnú situáciu doby, že je všeobecným povedomím vnímaná ako racionálny a spravodlivý poriadok (Holländer, 2009). Takto vnímaná bude, ak budeme rešpektovať text ústavy a pristupovať k nej s citom a pokorou. Zmenu prístupu k nej potrebuje viac ako zmenu obsahu.

Dôležité je aby sme vôľu po moci – so Shakespearovou rafinovanosťou a precíznosťou – vymenili za vôľu po ústave.

Použitá literatúra

CIBULKA, L., POSLUCH, M.: *Interpretácia ústavy SR a europeizácia ústavných systémov*. In: *Interpretace ústavy České republiky a ústavy Slovenské republiky. Europeizace ústavních systémů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2007., s. 17-25.

DRGONEC, J.: *Ústavné právo hmotné*. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018.

DWORKIN, R. *Když se práva berou vážně*. Praha : Oikoymenth, 2001.

HOLLÄNDER, P.: *Filipika proti redukcionizmu*. Bratislava: Kalligram, 2009.

KROŠLÁK, D. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016.

PROCHÁZKA, R.: *Rozhádzaná republika. 25 rokov Slovenského ústavného neporiadku*. Bratislava: N Press, 2018.

PŘIBÁN, J.: *Obrana ústavnosti aneb Česká otázka v postsociální Evropě*. Praha: SLON, 2014.

ROZNAI, Y.: *Towards a Theory of Constitutional Unamendability: on the Nature and the Scope of the Constitutional Amendment Powers*. Oxford : Oxford University Press, 2017.

Elektronické zdroje

BÁRÁNY, E.: *Kritériálna funkcia a stabilita ústavy*. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6. – 7.septembra 2007*. Košice, 2008.

FILIP, J.: *Jmenování guvernéra ČNB jako ústavní problém*. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2000, roč. 8. č. 4. s. 402-411.

MORGENSTERN, O.: *History of Naturalization of Kurt Gödel*. [online]. 1971 [cit. 25.8.2022] Dostupné na internete: https://robert.accettura.com/wp-content/uploads/2010/10/Morgenstern_onGoedelcitizenship.pdf

NEUMANN, J.: *Weimarská ústava (2. část). Hľadanie identity nového štátu*. *Právny obzor*, 104, 2021, č. 5. s. 375 – 388

NICAS, J.: *Chile Says 'No' to Left-Leaning Constitution After 3 Years of Debate*. [online]. 2022. In: *The New York Times*. [cit. 31.8.2022]. Dostupné na internete: <https://www.nytimes.com/2022/09/04/world/americas/chile-constitution-no.html>

PRUSÁK, J.: *Stabilita ústavy a potreba jej novelizácie*. In: *Ústava Slovenskej republiky a jej legislatívne perspektívy. Zborník z vedeckej konferencie. 4.- 5- marca 1999*. Tatranská Javorina, 1999.

VIA IURIS: Tlačová správa. [online]. 2022. [cit. 14.8.2022]. Dostupné na internete: <https://viaiuris.sk/aktuality/ustava-ma-30-rokov-politici-ju-chceli-menit-174-krat/>

Judikatúra, právne predpisy:

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 21/2014 zo dňa 30. januára 2019

Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky