



Ústavný súd Slovenskej republiky

STANOVISKO

k tomu, „či rozhodnutie Vrchnej rady Krymskej autonómnej republiky na Ukrajine o uskutočnení referenda o tom, či sa má stať súčasťou Ruskej federácie, alebo o obnovení účinnosti krymskej ústavy z roku 1992 je v súlade s ústavnými princípmi“

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva
(Benátska komisia) na jej 98. plenárnom zasadnutí
(Benátky 21. – 22. marca 2014)

na základe komentárov

p. Petra PACZOLAYA (Maďarsko)
p. Hanny SUCHOCKEJ (Poľsko)
p. Evgenia TANCHEVA (Bulharsko)
p. Kaarla TUORIHO (Fínsko)

Predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

OPINION ON “WHETHER THE DECISION TAKEN BY THE SUPREME COUNCIL OF THE AUTONOMOUS REPUBLIC OF CRIMEA IN UKRAINE TO ORGANISE A REFERENDUM ON BECOMING A CONSTITUENT TERRITORY OF THE RUSSIAN FEDERATION OR RESTORING CRIMEA’S 1992 CONSTITUTION IS COMPATIBLE WITH CONSTITUTIONAL PRINCIPLES”

Preklad a korektúra:

Mgr. Erika Vadászová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Anna Göblová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. Úvod

1. Listom zo 7. marca 2014 požiadal generálny sekretár Rady Európy p. Jagland Benátsku komisiu o návrh stanoviska k tomu, „či rozhodnutie Vrchnej rady Krymskej autonómnej republiky na Ukrajine o uskutočnení referenda o tom, či sa má stať súčasťou Ruskej federácie, alebo o obnovení účinnosti krymskej ústavy z roku 1992 je v súlade s ústavnými princípmi“.
2. Vo veci prípravy stanoviska boli za spravodajcov určení p. Paczolay, pani Suchocka, p. Tanchev a p. Tuori.
3. Predmetné stanovisko bolo prijaté Benátskou komisiou na jej 98. plenárnom zasadnutí v Beátkach 21. marca 2014.
4. Vrchná rada Krymskej autonómnej republiky prijala 6. marca 2014 uznesenie „o celokrymskom referende“. V zmysle tohto uznesenia boli voličom poskytnuté dve možnosti: 1) Podporujete znovuzjednotenie Krymu s Ruskom s právami subjektu Ruskej federácie? 2) Podporujete obnovenie účinnosti Ústavy Krymskej republiky z roku 1992 a status Krymu ako súčasť Ukrajiny?“ Článok 3 uznesenia ustanovuje, že možnosť podporená väčšinou hlasov je považovaná za priame vyjadrenie vôle krymského obyvateľstva.
5. Zdá sa, že tieto dve otázky na hlasovacom lístku sú alternatívami, t. j. od voličov sa nežiada odpovedať áno alebo nie na každú otázku, ale môžu zvoliť buď prvú alebo druhú alternatívu.
6. Uznesenie bolo prijaté na základe čl. 18 (1)(7) a čl. 26(2)(3) Ústavy Krymskej autonómnej republiky. Čl. 18(1)(7) ustanovuje, že k právomociam Krymskej autonómnej republiky patrí „zvolávať a usporadúvať republikové (miestne) referendá o stanovených otázkach týkajúcich sa Krymskej autonómnej republiky“. Podľa čl. 26(2)(3) „prijatie uznesenia o usporiadaní republikového (miestneho) referenda spadá do právomoci vrchnej rady“. Tieto ustanovenia vychádzajú z čl. 138.2 Ústavy Ukrajiny, v súlade s ktorým „usporiadanie a vykonanie miestnych referend spadá do právomoci Krymskej autonómnej republiky“.
7. Aby bolo referendum ústavné a zákonné, je potrebné, aby sa otázky predložené voličom týkali problematiky, ktorá môže byť predmetom miestneho referenda v zmysle ústav Ukrajiny a Krymskej autonómnej republiky. Ústava Ukrajiny požíva zvrchovanosť nad Ústavou Krymu ako autonómnej republiky. Ukrajina je unitárny štát (čl. 2.2 Ústavy Ukrajiny). Podľa čl. 132 Ústavy Ukrajiny „územné členenie Ukrajiny je založené na princípoch jednotnosti a nedeliteľnosti štátneho územia, prepojenia centralizácie a decentralizácie pri výkone štátnej moci a vyváženého sociálnoekonomického vývoja regiónov (...)“. V zmysle čl. 134 Ústavy Ukrajiny „Krymská autonómna republika je neoddeliteľnou súčasťou Ukrajiny a rozhoduje o otázkach, ktoré jej boli zverené do právomoci orgánom určeným Ústavou Ukrajiny“. Krymská autonómna republika preto požíva autonómiu len v oblasti rozšírených právomocí, ktoré jej boli zverené Ústavou Ukrajiny.
8. V zmysle čl. 135 Ústavy Ukrajiny „regulačné právne akty Verkhovnej rady Krymskej autonómnej republiky a rozhodnutia Rady ministrov Krymskej autonómnej republiky nesmú byť v rozpore s ústavou a legislatívou Ukrajiny, aktmi prezidenta Ukrajiny a kabinetu ministrov Ukrajiny“. Zodpovedajúce ustanovenie je obsiahnuté v čl. 28 Ústavy Krymskej autonómnej republiky: „Zákonné právne predpisy Vrchnej rady Krymskej autonómnej

republiky a Rady ministrov Krymskej autonómnej republiky vo všetkých veciach spadajúcich do právomocí Krymskej autonómnej republiky musia byť v súlade s Ústavou Ukrajiny a ukrajinskou legislatívou.“ Právny predpis orgánu Krymskej autonómnej republiky, ktorý je v rozpore s Ústavou Ukrajiny, je preto tiež v rozpore s Ústavou Krymu.

II. Alternatíva 1: Zjednotenie s Ruskom

9. Prvá alternatíva navrhuje voličom pripojenie Krymu k Ruskej federácii, čo znamená odtrhnutie od Ukrajiny. Otázkou je, či Ústava Ukrajiny povoľuje referendá týkajúce sa secesie.

10. Je pravdou, že Ústava Ukrajiny, predovšetkým čl. 69, uznáva referendá ako prejav vôle ľudu. Uvedené však neznamená, že akékoľvek referendum je automaticky ústavné. Naopak, existuje mnoho ustanovení ukrajinskej ústavy, z ktorých veľmi jasne vyplýva, že secesia časti územia krajiny nemôže byť predmetom miestneho referenda.

11. Ústava Ukrajiny uvádza veľmi jasne, že suverenita a teritoriálna celistvosť štátu sú základnými princípmi ukrajinského ústavného poriadku. Čl. 1 ústavy definuje Ukrajinu ako suverénny štát. Čl. 2 ústavy znie:

„Suverenita Ukrajiny sa vzťahuje na celé územie.

Ukrajina je unitárny štát.

Územie Ukrajiny je v rámci súčasných hraníc nedeliteľné a nedotknuteľné.“

Benátska komisia už vo svojej Správe o „seburčení a secesii v ústavnom práve“ (CDL-INF(2000)002) uviedla, že „vyhlásenie o nedeliteľnosti štátu priamo implikuje zákaz secesie...“

12. Čl. 2 dokazuje, že nedeliteľnosť územia Ukrajiny je jednou z najvyšších hodnôt ukrajinskej ústavy a indikáciou, že referendum o secesii nemôže byť na Ukrajine ústavné.

13. Kapitola X Ústavy Ukrajiny týkajúca sa Krymskej autonómnej republiky nevyvracia, ale potvrdzuje tento prístup. Čl. 134 ústavy definuje Krymskú autonómnu republiku ako „neoddeliteľnú súčasť Ukrajiny“. Čo sa týka referenda, čl. 138.2 ústavy explicitne obmedzuje právomoci Krymskej autonómnej republiky „organizovať a uskutočňovať miestne referendá“. Už od začiatku nemôže byť o problematike zmeny územia Ukrajiny rozhodované v miestnom referende. Čl. 73 Ústavy Ukrajiny explicitne ustanovuje:

„O otázkach zmeny územia Ukrajiny sa rozhoduje jedine v celoštátnom referende“.

14. Keďže čl. 134 Ústavy Ukrajiny definuje Krym ako neoddeliteľnú súčasť Ukrajiny, na secesiu Krymu by bola potrebná novelizácia Ústavy Ukrajiny. Avšak takúto ústavnú zmenu vylučuje čl. 157.1 ukrajinskej ústavy, ktorý ustanovuje:

„Ústava Ukrajiny nebude zmenená, ak zmeny predpokladajú zrušenie alebo obmedzenie občianskych a ľudských základných práv a slobôd alebo smerujú k obmedzeniu nezávislosti alebo narušeniu územnej celistvosti Ukrajiny.“

15. Z uvedeného vyplýva, že ukrajinská ústava zakazuje akékoľvek miestne referendum, ktoré by menilo územie Ukrajiny, a že rozhodnutie o usporiadaní referenda na Kryme nie je možné zahrnúť do prenesených právomocí orgánov Krymskej autonómnej republiky v zmysle čl. 138 Ústavy Ukrajiny. Uvedené je potvrdené rozhodnutím Ústavného súdu Ukrajiny zo 14. marca 2014, ktorým rozhodol o neústavnosti rozhodnutia. Keďže čl. 28 ústavy autonómnej republiky obmedzuje právomoci najvyššieho soviету autonómnej republiky na veci spadajúce do právomoci autonómnej republiky v zmysle ukrajinskej ústavy, rozhodnutie taktiež porušuje ústavu autonómnej republiky.

16. Ustanovenia Ústavy Ukrajiny súvisiace s týmto stanoviskom sú súčasťou pôvodného znenia ústavy prijatej v roku 1996 a nikdy neboli novelizované. Otázka, či ústavné zmeny prijaté v roku 2004, sú súčasťou ústavy alebo nie, je preto pre predmetné stanovisko irelevantná.

17. Skutočnosť, že Ústava Ukrajiny neumožňuje referendum o secesii, vôbec neodporuje európskym ústavným štandardom. Pre ústavy členských štátov Rady Európy je skôr typické nepovoľovanie secesie. Benátska komisia vo svojej Správe o „všeobecnom právnom referenčnom rámci na zjednodušenie riešenia etnopolitických konfliktov v Európe“ (CDL-Inf(2000)16) uviedla:

„Princíp územnej celistvosti vyžaduje rozsiahle uznanie – či už výslovné alebo nevýslovné – v ústavnom práve. Na druhej strane ústavné právo ako celok odmieta secesiu alebo zmenu hraníc, ku ktorým by nemalo dôjsť neočakávane, keďže táto oblasť práva je základom štátu, ktorý môže stratiť časť teritória iba v prípade, ak je takáto možnosť daná.“

18. Uvedené neznamená, že koncept sebaurčenia by bol európskemu ústavnému právu neznámy. Avšak Benátska komisia vo svojej citovanej Správe o „sebaurčení a secesii v ústavnom práve“ uviedla, že sebaurčením sa rozumie najmä vnútorné sebaurčenie v rámci existujúcich hraníc, a nie externé sebaurčenie prostredníctvom secesie.

19. V zmysle európskych ústavných štandardov preto rozhodnutie ukrajinskej ústavodarnej moci o nepriznaní práva secesie nemôže byť kritizované.

III. Alternatíva 2 – Návrat k ústave z roku 1992

20. Podľa druhej alternatívy poskytnutej v referende – návrat k ústave autonómnej republiky z roku 1992 – by Krym ostal súčasťou Ukrajiny. Ústavné prekážky vyslovené k prvej alternatíve sa preto v tomto prípade neaplikujú. Poradné referendum o rozšírení autonómie Krymu by bolo možné ako miestne referendum v rámci Krymu. Vzhľadom na to, že táto druhá alternatíva nebola predložená ako samostatná otázka, ale ako alternatíva k secesii, nemôže byť považovaná za legálnu. Takéto referendum nemôže byť v žiadnom prípade považované za záväzné. Podľa čl. 135 Ústavy Ukrajiny musí byť ústava autonómnej republiky schválená Verkhovnou radou. Mohlo by ísť jedine o poradné referendum v zmysle

čl. 48.2 Ústavy Krymskej autonómnej republiky, podľa ktorého: „Vrchná rada Krymskej autonómnej republiky môže na základe výsledku poradného republikového (miestneho) referenda podnieť zmenu týkajúcu sa obmedzenia statusu a právomocí Krymskej autonómnej republiky, Vrchnej rady a Rady ministrov Krymskej autonómnej republiky ustanovených ústavou“. Následne by musel byť zabezpečený súlad ústavy z roku 1992 s Ústavou Ukrajiny prijatou v roku 1996.

IV. Súlad referenda s európskymi ústavnými princípmi

21. Zatiaľ čo prvoradou požiadavkou pre platnosť referenda je, že nemôže odporovať ustanoveniam Ústavy Ukrajiny, uvedené nie je v žiadnom prípade postačujúce. Taktiež je nevyhnutné, aby referendum bolo v súlade so základnými demokratickými štandardmi pre usporiadanie referenda ako napríklad tými, ktoré sú obsiahnuté v Kódexe Benátskej komisie o osvedčených postupoch počas referenda (CDL-AD(2007)008rev). Benátska komisia vo svojom Stanovisku o súlade existujúcej legislatívy v Čiernej Hore týkajúcej sa organizácie referenda s aplikovanými medzinárodnými štandardmi (CDL-AD(2005)041) uviedla (v bode 11):

„11. Každé referendum musí byť organizované v úplnom súlade s medzinárodne uznávanými štandardmi. Preskúmanie týchto štandardov musí začať preskúmaním európskych štandardov. ...

12. Medzinárodne uznávané princípy volebného práva, ktoré sú vyjadrené napríklad v čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a v čl. 25 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, musia byť rešpektované vrátane univerzálnych, rovných, slobodných a tajných volieb. Na dosiahnutie účinku týchto princípov musí byť referendum v súlade s legislatívou a administratívnymi pravidlami, ktoré zabezpečujú nasledujúce princípy:

- úrady musia poskytnúť objektívne informácie,*
- verejné médiá musia byť neutrálne predovšetkým v aktuálnom spravodajstve,*
- orgány nesmú ovplyvňovať výsledok voľby prílišnou a jednostrannou kampanou,*
- použitie verejných fondov úradmi na účely kampane musí byť obmedzené. “*

22. Mnoho okolností môže vyvolávať pochybnosti, či by referendum zo 16. marca 2014 mohlo byť v súlade s medzinárodnými štandardmi. Takými okolnosťami sú:

- Ukrajina v súčasnosti nemá zákon upravujúci miestne referendá. Preto nie je zrejmé, v súlade s ktorými právnymi predpismi bude referendum vykonané;
- Hoci Benátska komisia nepodala komplexné hodnotenie súčasnej situácie na Kryme, masívna verejná prítomnosť (polo)vojenských síl neprospieva demokratickému rozhodovaniu;
- Obavy boli vyjadrené aj zo strany OBSE vo vzťahu k rešpektovaniu slobody prejavu na Kryme;
- Lehota len 10 dní medzi rozhodnutím o usporiadaní referenda a referendom samotným je príliš krátka;
- Dňa 11. marca 2014 prijala vrchná rada vyhlásenie o nezávislosti Krymu. Toto vyvolalo pochybnosti o právnych účinkoch referenda a neutralnosti orgánov.

23. Navyše, znenie referendových otázok nie je formulované neutrálnym spôsobom. Poskytuje dve alternatívy: nezávislosť alebo návrat k ústave z roku 1992. Neexistuje možnosť

priamo vyjadriť želanie o zachovaní súčasnej situácie. Navyše, odkaz na ústavu z roku 1992 je nejednoznačný. Tento text priniesol hlavné zmeny v septembri 1992 tým, že spresnil, že autonómna republika je súčasťou Ukrajiny. Odkazuje referendum na pôvodný text prijatý v máji alebo revidovaný text novelizovaný v septembri? Kódex Benátskej komisie o osvedčených postupoch počas referenda požaduje (v I.3.1.c), aby „c. Otázka, o ktorej sa hlasuje, bola jasná; nesmie byť zavádzajúca; nesmie naznačovať odpoveď; voliči musia byť informovaní o účinkoch referenda; voliči musia byť schopní odpovedať na otázku len áno, nie alebo odovzdať prázdny hlasovací lístok.

24. Usporiadanie referenda, ktoré je protiústavné, v každom prípade odporuje európskym štandardom. Kódex o osvedčených postupoch počas referenda vo svojej časti III.1 týkajúcej sa právneho štátu ustanovuje:

Využitie referend musí byť v súlade s právnym systémom ako celkom a predovšetkým s procesnoprávnymi predpismi. Referendá sa nemôžu uskutočniť, ak ústava alebo zákon, ktorý je v súlade s ústavou, možnosť ich uskutočnenia nezakotvuje; napríklad, ak text, ktorý má byť predmetom referenda, sa týka záležitosti spadajúcej do výlučnej právomoci parlamentu.

25. Taktiež je potrebné vziať do úvahy, že referendum sa týka otázky významnej dôležitosti. Benátska komisia vo svojom citovanom stanovisku k Čiernej Hore uviedla (v bode 24), že „otázka, o ktorej sa rozhoduje, je pravdepodobne najdôležitejším rozhodnutím, ktoré politická spoločnosť môže prijať demokratickými prostriedkami: jej nezávislosť. A preto si uvedené vyžaduje čo možno najväčšiu angažovanosť občanov pre rozhodnutie o veci.“ Benátska komisia odporúčala seriózne vyjednávania medzi zúčastnenými stranami na zabezpečenie zákonnosti a dôveryhodnosti referenda a takéto rokovania sa následne uskutočnili.

26. Čo sa týka referenda zo 16. marca 2014, Benátska komisia môže len poznamenať, že pred zvolaním referenda sa neuskutočnili žiadne rokovania vedúce k riešeniu na základe dohody. Z dôvodu multietnického zloženia obyvateľstva Krymu (Rusi, Ukrajinci, Tatári a iní) by boli takéto rokovania obzvlášť dôležité.

V. Závery

27. Ústava Ukrajiny podobne ako iné ústavy členských štátov Rady Európy ustanovuje nedeliteľnosť krajiny a neumožňuje usporiadanie žiadneho miestneho referenda o secesii územia Ukrajiny. Uvedené vyplýva predovšetkým z článkov 1, 2, 73 a 157 ústavy. Tieto ustanovenia v spojení s kapitolou X ústavy dokazujú, že tento zákaz sa tiež vzťahuje na Krymskú autonómnu republiku a navyše ani Ústava Krymu nedovoľuje najvyššiemu soviету autonómnej republiky takéto referendum vyhlásiť. Podľa ukrajinskej ústavy by sa mohlo uskutočniť len poradné referendum o rozšírení autonómie.

28. Navyše, okolnosti na Kryme neumožnili usporiadať referendum v súlade s európskymi demokratickými štandardmi. Akémukoľvek referendu o statuse územia by mali predchádzať seriózne rokovania medzi všetkými zúčastnenými. Takéto rokovania sa dosiaľ neuskutočnili.