

MEDZINÁRODNÉ ZMLUVY V ÚSTAVNOM SYSTÉME SLOVENSKEJ REPUBLIKY

BORIS BALOG

Fakulta práva, Bratislavská vysoká škola práva, Bratislava, Slovenská
republika

Abstract in original language

Náčrt pôvodnej a súčasnej úpravy medzinárodných zmlúv v Ústave Slovenskej republiky a ústavnej úpravy ich prednosti pred zákonmi vrátane problémov pôvodnej ústavnej úpravy. Poskytnutie prehľadu o ústavnej úprave konania Ústavného súdu SR o súlade dojednanej medzinárodnej zmluvy.

Key words in original language

Medzinárodné zmluvy; ústavný systém Slovenskej republiky; prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky; Ústava Slovenskej republiky; ústavné zákony; ľudské práva a základné slobody; Európske spoločenstvo a Európska únia; ratifikácia medzinárodných zmlúv.

Abstract

An outline of the original and current matter of International Treaties in the Constitution of the Slovak Republic and the constitutional arrangements of their priority over the laws including the problems of the original constitutional arrangements. Providing an overview of the constitutional arrangements of the Constitutional Review of an negotiated International Treaty.

Key words

International Treaties; the constitutional system of the Slovak Republic; priority over the law of the Slovak Republic; Constitution of the Slovak Republic; constitutional laws; human rights and fundamental freedoms; European Communities and the European Union; ratification of International Treaties.

1. ÚVOD

Príspevok „Medzinárodné zmluvy v ústavnom systéme Slovenskej republiky“ má za cieľ nielen poskytnúť informácie o postavení medzinárodných zmlúv ako prameňov ústavného práva v Slovenskej republike, ale v nadväznosti na zameranie sekcie sa pokúsi poskytnúť informácie o úprave prednosti medzinárodných zmlúv podľa Ústavy Slovenskej republiky¹ a v tej súvislosti naznačiť niektoré problémy ústavnej

¹ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

úpravy a tiež poskytnúť informácie o úprave súdneho prieskumu ústavnosti medzinárodných zmlúv podľa Ústavy Slovenskej republiky.

Príspevok sa preto najprv zameria na pôvodnú úpravu prednosti medzinárodných zmlúv podľa Ústavy Slovenskej republiky a jej problémy a následne na zmeny, ktoré v úprave prednosti medzinárodných zmlúv priniesla novela Ústavy Slovenskej republiky z roku 2001. Následne sa príspevok zameria na ústavnú a zákonnú úpravu súdneho prieskumu medzinárodných zmlúv a ponúkne aj niektoré praktické poznatky z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky.

2. PÔVODNÁ ÚPRAVA PREDNOSTI MEDZINÁRODNÝCH ZMLÚV PODĽA ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ústava Slovenskej republiky vo svojom pôvodnom texte z roku 1992 upravovala postavenie medzinárodných zmlúv ako prameňov ústavného práva v ustanovení čl. 11. Toto ustanovenie súčasne tvorilo úvod do ústavnej úpravy základných práv a slobôd v rámci Druhej hlavy Ústavy Slovenskej republiky.

Podľa čl. 11 Ústavy Slovenskej republiky – „Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred jej zákonmi, ak zabezpečujú väčší rozsah základných práv a slobôd.“.

Už od svojho prijatia vyššie uvedené ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky a ústavné riešenie prednosti medzinárodných zmlúv pred zákonmi Slovenskej republiky, či všeobecnejšie povedané, vzťah vnútroštátneho práva a medzinárodného práva, vyvolával otázky a pochybnosti a správnosti, či minimálne úplnosti zvoleného ústavného riešenia. Ústava Slovenskej republiky vo svojom pôvodnom znení z roku 1992 sa totiž vyhla priamej odpovedi na otázku vzťahu vnútroštátneho práva a medzinárodného práva vo všeobecnej formulácii. Čl. 11 totiž upravoval prednosť len niektorých medzinárodných zmlúv pred zákonmi Slovenskej republiky, a to iba za určitej podmienky.

Vo vzťahu k čl. 11 možno teda konštatovať, že síce plne rešpektoval medzinárodnoprávne záväzky vyplývajúce z medzinárodných zmlúv o ľudských právach, pričom z neho ale vyplývalo, že slovenské právo môže poskytovať väčší rozsah základných práv a slobôd, ako ho poskytujú medzinárodné zmluvy. Takéto riešenie bolo v slovenskej právnej vede označované ako „zásada alternatívnej priority práva“, či „zásada prednosti

výhodnejšieho práva“² alebo „podmienečná priorita medzinárodných zmlúv“.³

Interpretačný problém spôsobilo aj použitie slov „prednosť pred jej zákonmi“. V podstate od roku 1992 prebieha v Slovenskej republike diskusia o možnom, či vhodnom, želanom alebo správnom chápaní týchto slov – či ide o širšie chápanie pojmu „zákon“, ktoré zahŕňa aj ústavné zákony vrátane Ústavy Slovenskej republiky samotnej, alebo či ide o doslovný výklad, ktorý chápe pojem „zákon“ len ako výsledok zákonodarnej kompetencie Národnej rady Slovenskej republiky, nie ale jej ústavodarnej kompetencie. Viac svetla do veci vniesol až Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý svojím rozhodnutím sp. zn. II. ÚS 91/1999 okrem iného vyslovil, že „Medzinárodné zmluvy o ľudských právach majú osobitné postavenie v systéme prameňov práva Slovenskej republiky. Za podmienok ustanovených v čl. 11 Ústavy Slovenskej republiky majú prednosť pred zákonmi, nie však pred Ústavou Slovenskej republiky.“.

Iným sporným miestom pôvodného čl. 11 Ústavy Slovenskej republiky bolo kritérium zabezpečovania väčšieho rozsahu ústavných práv a slobôd. Okrem toho, že toto kritérium bolo značne nejasné a jeho posudzovanie bolo ponechané na subjektívne rozhodnutie toho, kto text medzinárodnej zmluvy uplatňoval, prinášalo rozdielne postavenie medzinárodných zmlúv vo vnútroštátnom poriadku Slovenskej republiky.

Ďalším významným ustanovením pôvodného textu Ústavy Slovenskej republiky, ktoré v podstate nepriamo riešilo vzťah vnútroštátneho práva a medzinárodného práva bol čl. 125 písm. e), podľa ktorého „Ústavný súd rozhoduje o súlade...e) všeobecne záväzných právnych predpisov s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov.“.

Aj v prípade tohto ustanovenia z pôvodného textu Ústavy Slovenskej republiky platí, že od svojho prijatia vyvolávalo a spôsobovalo interpretačné problémy, a to najmä vo vzťahu k chápaniu a možnej, či vhodnej, želanej alebo správnej interpretácii slov „všeobecne záväzných právnych predpisov“. Otázka bola, či možno pod tieto slová subsumovať aj samotnú Ústavu Slovenskej republiky alebo nie. Pripustením chápania aj Ústavy Slovenskej republiky ako všeobecne záväzného právneho predpisu by sa následne prioritne vyvodila právomoc Ústavného súdu Slovenskej republiky na rozhodovanie o súlade Ústavy Slovenskej republiky s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov a následne sekundárne, či nepriamo vlastne aj vzťah Ústavy Slovenskej

² AZUD, J.: K otázke rozhodovania Ústavného súdu SR o súlade Ústavy SR s medzinárodnými zmluvami (o ľudských právach). Právny obzor, 1993, s. 295.

³ KEUČKA, J.: Medzinárodné práva a právny poriadok Slovenskej republiky. Právny obzor, 1993, č. 4.

republiky k medzinárodnému právu, aj keď pri plnom rešpektovaní toho, že rozsah prameňov medzinárodného práva je širší ako iba medzinárodné zmluvy. Je zrejmé, že vylúčenie Ústavy Slovenskej republiky spod slov „všeobecne záväzný právny predpis“ by nebolo únosné a odôvodniteľné, preto aj vtedajšia slovenská veda práva zastávala názor, že „ak podľa čl. 125 písm. e) Ústavy SR ústavný súd rozhoduje o súlade všeobecne záväzných právnych predpisov s medzinárodnými zmluvami (a to nielen medzinárodnými zmluvami o ľudských právach) vyhlásenými spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov a ak vychádzame z toho, že aj Ústavy SR je všeobecne záväzným právnym predpisom, Ústavný súd SR má právo rozhodovať aj o súlade Ústavy SR s medzinárodnými zmluvami. ... možno zastávať názor, že ústava vychádza, hoci nie celkom dôsledne, z dualistickej koncepcie vnútroštátneho a medzinárodného práva a v zmysle čl. 125 písm. e) nadraduje medzinárodné zmluvy nad ostatné všeobecne záväzné právne predpisy SR a stanovuje tak prioritu medzinárodného práva v právnom poriadku SR. ... Na základe analýzy možno konštatovať, že čl. 125 písm. e) Ústavy SR vedome alebo opomenutím rieši vlastne otázku vzťahu vnútroštátneho práva a medzinárodných zmlúv vyhlásených spôsobom stanoveným na vykonávanie zákonov, čiže azda väčšiny medzinárodných zmlúv. Túto úpravu možno nazvať nepriamo aj všeobecnou recepčnou normou značnej časti medzinárodného práva, jeho zmluvnej časti a priority tohto práva.“⁴

Tak, ako som uviedol vyššie vo vzťahu k čl. 11, platí aj vo vzťahu k čl. 125 písm. e) pôvodného textu Ústavy Slovenskej republiky, môj názor, že v rokoch 1992 až do zmeny tohto textu Ústavy Slovenskej republiky v roku 2001, nespôsobilo uvedené ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky žiaden praktický problém vo fungovaní ústavného systému Slovenskej republiky. Svedčí o tom aj skutočnosť, že Ústavný súd Slovenskej republiky podľa ustanovenia nekonal ani raz.

Tiež je ale potrebné uviesť, že v súvislosti s prípravami Slovenskej republiky na vstup do Európskej únie bolo potrebné formou priamej zmeny Ústavy Slovenskej republiky zmeniť tie jej ustanovenia, ktoré by mohli po vstupe spôsobovať nielen akademicko-teoretické problémy, ale aj aplikačné problémy.

Uvedenému účelu slúžil, či mal slúžiť, ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Z. z. v znení neskorších predpisov, a ktorý, s výnimkou niektorých ustanovení, nadobudol účinnosť dňa 1. júla 2001. Týmto ústavným zákonom bol zrušený dovtedajší čl. 11 Ústavy Slovenskej republiky. Súčasne Slovenská republika v čl. 1 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vyhlásila, že uznáva a

⁴ ČIČ, M., a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Matica Slovenská 1997, s. 430 – 431.

dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.

Postavenie prezidenta Slovenskej republiky vo vzťahu k medzinárodným zmluvám upravuje čl. 102 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého, prezident zastupuje Slovenskú republiku navonok, dojednáva a ratifikuje medzinárodné zmluvy. Súčasne Ústava Slovenskej republiky umožňuje prezidentovi preniesť dojednávanie medzinárodných zmlúv na vládu Slovenskej republiky alebo so súhlasom vlády aj na jej jednotlivých členov. Okrem toho má prezident Slovenskej republiky podľa čl. 102 ods. 1 písm. b) Ústavy Slovenskej republiky právo podať na Ústavný súd Slovenskej republiky návrh na rozhodnutie o súlade dojednanej medzinárodnej zmluvy, na ktorú je potrebný súhlas Národnej rady Slovenskej republiky, s Ústavou Slovenskej republiky alebo s ústavným zákonom.

3. MEDZINÁRODNÉ ZMLUVY PODĽA ČL. 7 ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. priniesol nové znenie čl. 7 Ústavy Slovenskej republiky a upravil v odsekoch 2 až 5 postavenie medzinárodných zmlúv v ústavnom systéme Slovenskej republiky.

3.1 MEDZINÁRODNÁ ZMLUVA PODĽA ČL. 7 ODS. 2 ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ustanovenie čl. 7 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je osobitnou ústavnou normou upravujúcou vzťah Slovenskej republiky k Európskemu spoločenstvu a Európskej únii, ako aj k ich právu.⁵ Podľa tohto ustanovenia, „Slovenská republika môže medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takejto 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.“.

Slovenská republika uzatvorila na základe tohto ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky „Zmluvu medzi Belgickým kráľovstvom, Dánskym kráľovstvom, Spolkovou republikou Nemecko, Helénskou republikou, Španielskym kráľovstvom, Francúzskou republikou, Írskom, Talianskou republikou, Luxemburským veľkovoľvodstvom, Holandským kráľovstvom,

⁵ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky, komentár, 2. vydanie, Heuréka, Šamorín, 2007, s. 123.

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.

Slovenská ústava sa teda v súvislosti s prípravou na vstup do Európskej únie doplnila o ustanovenie, ktoré umožnilo preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu. Tým slovenská ústava išla v trende ústav iných členských štátov, ktoré túto otázku tiež riešili a riešia. V nadväznosti na prenos suverenity, väčšina členských štátov zaradila do svojich ústavných textov nielen všeobecné recepčné normy, ktoré zabezpečujú nadradenosť komunitárneho práva nad svojím vnútroštátnym právom, ale aj priamu záväznosť všeobecných pravidiel medzinárodného práva. Väčšina členských štátov v tejto súvislosti uplatnila monistickú koncepciu vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva.

Ustanovenie čl. 7 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vytvorilo ústavný predpoklad pre recepciu komunitárneho práva, ktoré má prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.

Poslednou vetou čl. 7 ods. 2 rozdelila Ústava Slovenskej republiky právne záväzné akty na tie, ktoré vyžadujú implementáciu a tie, ktoré ju nevyžadujú. Skutočnosť, či sa implementácia v členskom štáte vyžaduje alebo nie, nie je predmetom úpravy Ústavy Slovenskej republiky a Slovenská republika ani nemôže sama jednostranne niektorému prameňu práva Európskych spoločenstiev a Európskej únie takúto povahu priznať. Pre tie, ktoré v zmysle úpravy v práve Európskych spoločenstiev a Európskej únie vyžadujú implementáciu v chápaní našej ústavy (spravidla ide o smernice), vytvorila teda Ústava Slovenskej republiky dva spôsoby, a to buď zákonom Národnej rady Slovenskej republiky alebo nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. V tomto prípade ide o tzv. aproximačné nariadenie vlády, ktoré je vláda oprávnená vydávať na vykonanie medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ak tak ustanoví zákon.

V súvislosti s ústavnou úpravou medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je potrebné vymedziť situáciu, ktorú predpokladá toto ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky, teda prenos výkonu časti práv, voči situácii, ktorú upravuje a predpokladá čl. 7 ods. 1

Ústavy Slovenskej republiky, a to vstup Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi. V zmysle čl. 7 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, 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. Na uvedené nadväzuje následne čl. 93 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý upravuje jediný prípad obligatórneho referenda v Slovenskej republike – referendum, ktorým sa potvrdí ústavný zákon o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku.

Ako teda možno vymedziť rozdiel obsahu ústavnej úpravy vstupu Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi a prenosu výkonu časti práv, a to osobitne v situácii, ak u časti politikov a verejnosti pretrváva názor o (ceste k) federalizácii Európskej únie?

Pri zodpovedaní tejto otázky vychádzam z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý vo svojom rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 171/05-175 k otázke charakteru a možnému trendu vývoja Európskej únie vyslovil: „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 podriaďiť pod charakteristické znaky štátneho zväzku (čo nepopierajú ani sťažovatelia).“⁶

Následne Ústavný súd Slovenskej republiky k vzájomnému vzťahu a použitiu ustanovení čl. 7 ods. 1 a čl. 7 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky uviedol: „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:

Slovenská republika vstupuje do štátneho zväzku s inými štátmi,

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 zavŕši vznikom štátneho zväzku, alebo či sa neskončí vznikom štátneho zväzku s inými štátmi.

⁶ V konaní sp. zn. II. ÚS 171/05-175 išlo o pôvodný návrh Zmluvy o Ústave pre Európu.

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.

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

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

Podľa názoru ústavného súdu všetky ďalšie akty a úkony, ktoré Slovenská republika urobí v rámci relevantných zväzkov s Európskymi spoločenstvami a Európskou úniou, treba z hľadiska schvaľovacieho procesu podriaďovať 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 akýmkoľvek 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.“.

3.2 MEDZINÁRODNÁ ZMLUVA PODĽA ČL. 7 ODS. 3 ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Podľa čl. 7 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky sa môže Slovenská republika s cieľom zachovať mier, bezpečnosť a demokratický poriadok za podmienok ustanovených medzinárodnou zmluvou zaradiť do organizácie vzájomnej kolektívnej bezpečnosti.

Z uvedeného vyplýva, že vyššie uvedené ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky vytvorilo ústavný základ pre vstup Slovenskej republiky do Severoatlantickej aliancie. Tiež by sa na základe toho dalo skonštatovať, že išlo o jednorazové ustanovenie, ktoré je dnes v podstate skonsumované.

Na druhej strane nie je možné dnes vylúčiť, aby sa aj v budúcnosti nezopakovala situácia, že by Slovenská republika mala záujem o vstup do nejakej inej (možno novej) organizácie vzájomnej kolektívnej bezpečnosti. Na základe čl. 7 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky by sa Slovenská republika mohla zaradiť do takejto organizácie za podmienok ustanovených medzinárodnou zmluvou, ale iba za predpokladu, že by išlo o organizáciu vzájomnej kolektívnej bezpečnosti, ktorej cieľom by nespochybniteľne bolo zachovávanie mieru, bezpečnosti a demokratického poriadku.

3.3 MEDZINÁRODNÉ ZMLUVY PODĽA ČL. 7 ODS. 4 A 5 ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Nová ústavná úprava medzinárodných zmlúv podľa čl. 7 ods. 4 a 5 predstavovala prelomenie dovtedajšej dualistickej koncepcie postavenia medzinárodných zmlúv v ústavnom poriadku Slovenskej republiky (tak ako je to uvedené vyššie).

3.3.1 MEDZINÁRODNÉ ZMLUVY PODĽA ČL. 7 ODS. 4 ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Čl. 7 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky upravuje medzinárodné zmluvy, na platnosť ktorých sa vyžaduje pred ratifikáciou súhlas Národnej rady Slovenskej republiky. Ide o

- medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách,
- medzinárodné politické zmluvy,
- medzinárodné zmluvy vojenskej povahy,
- medzinárodné zmluvy, z ktorých vzniká Slovenskej republiky členstvo v medzinárodných organizáciách,
- medzinárodné hospodárske zmluvy všeobecnej povahy,
- medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie je potrebný zákon,
- medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb.

Súčasne podľa čl. 86 písm. d) Ústavy Slovenskej republiky patrí do pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky pred ratifikáciou vyslovovať súhlas s medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a

základných slobodách, s medzinárodnými politickými zmluvami, s medzinárodnými zmluvami vojenskej povahy, s medzinárodnými zmluvami, z ktorých vzniká Slovenskej republike členstvo v medzinárodných organizáciách, s medzinárodnými hospodárskymi zmluvami všeobecnej povahy, s medzinárodnými zmluvami, na ktorých vykonanie je potrebný zákon, ako aj s medzinárodnými zmluvami, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, a zároveň rozhodovať o tom, či ide o medzinárodné zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky.

Detailnejšia úprava rokovania o medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky je prenechaná § 88 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení nehorších predpisov. Medzinárodná zmluva, pred ktorej ratifikáciou je potrebný súhlas národnej rady, sa podľa tohto zákona prerokuje v druhom a treťom čítaní. Ak vláda Slovenskej republiky predkladá Národnej rade Slovenskej republiky na schválenie medzinárodnú zmluvu o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodnú zmluvu, na vykonanie ktorej nie je potrebný zákon, a medzinárodnú zmluvu, ktorá priamo zakladá práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, ktoré majú prednosť pred zákonmi, musí byť takáto zmluva predložená spolu s doložkou prednosti. Doložka prednosti obsahuje posúdenie takejto zmluvy z hľadiska jej prednosti voči konkrétnym zákonom a jej vplyvu na právny poriadok Slovenskej republiky. V druhom čítaní gestorský výbor v uznesení alebo spoločný spravodajca najmä odporučí, či Národná rada Slovenskej republiky má, alebo nemá vysloviť s medzinárodnou zmluvou súhlas. V treťom čítaní Národná rada Slovenskej republiky rozhodne, či vyslovuje, alebo nevyslovuje s medzinárodnou zmluvou súhlas. Môže tiež rozhodnúť, že rokovanie o vyslovení súhlasu odkladá.

3.3.2 MEDZINÁRODNÉ ZMLUVY PODĽA ČL. 7 ODS. 5 ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi. Z hľadiska úpravy prednosti medzinárodných zmlúv zvolil slovenský ústavodarca postup použitia tak kritéria obsahu medzinárodnej zmluvy (medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách), ako aj kritéria formy ich vykonávania (medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon), pričom medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb sú zjavne zmluvy, ktoré v sebe obsahujú hneď obidve zmienené kritériá.

Z vyššie uvedeného výpočtu „prednostných“ zmlúv vyplýva, že ustanovenie čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky zaviedlo prednosť medzinárodných zmlúv širšie ako pôvodná úprava prednosti podľa čl. 11 Ústavy Slovenskej republiky, teda aj vo vzťahu k iným medzinárodným zmluvám, ako len zmluvám o ľudských právach.

Prednosť takýchto priamo vykonateľných medzinárodných zmlúv pred zákonmi Slovenskej republiky neznamená, že by štandard ochrany ľudských práv a základných slobôd podľa Druhej hlavy Ústavy Slovenskej republiky bol nejakým spôsobom ohrozený. Ústave Slovenskej republiky a ústavným zákonom sa naďalej priznáva prednosť pred priamo vykonateľnými medzinárodnými zmluvami o základných právach a ľudských slobodách. Nielen zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy, ale aj medzinárodné zmluvy musia byť v súlade tak s Ústavou Slovenskej republiky, ako aj s ostatnými ústavnými zákonmi. Osobitne, ak ide o medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, musia byť v súlade s tými ustanoveniami Ústavy Slovenskej republiky, ktoré upravujú ľudské práva a základné slobody.

Ústavné konštatovanie, v zmysle ktorého medzinárodné zmluvy, na vykonanie ktorých nie je potrebný zákon, boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom a ktorými je Slovenská republika viazaná, majú prednosť pred jej zákonmi, znamená nielen to, že ústavodarca pokladá takéto zmluvy za súčasť právneho poriadku Slovenskej republiky, ale tiež, že v hierarchii právnych noriem im priznáva miesto medzi Ústavou Slovenskej republiky a ústavnými zákonmi a (ostatnými) zákonmi. Použitie pojmu „zákon“ v tomto prípade znamená, že ide o zákon v doslovnom význame, ako výsledok zákonodarnej pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky.

V tejto súvislosti je možné poukázať na skutočnosť, že ak medzinárodná zmluva, na vykonanie ktorej nie je potrebný zákon súčasne nie je aj niektorou zo zmlúv uvedených vyššie pod písmenami a) až e) alebo g) v súvislosti s čl. 7 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, teda je to „len“ medzinárodná zmluva, na vykonanie ktorej nie je potrebný zákon bez ďalšieho, nebude takéto zmluva podliehať pred ratifikáciou súhlasu Národnej rady Slovenskej republiky. Napriek tomu, že pravdepodobnosť, že by išlo o medzinárodnú zmluvu, na vykonanie ktorej by nebol potrebný zákon a bola by teda prednostná a súčasne by nebola žiadnou zo zmlúv uvedených vyššie pod písmenami a) až e) alebo g) v súvislosti s čl. 7 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, je podľa môjho názoru nízka, môže takéto zmluva potenciálne existovať. V takom prípade by sa vlastne takéto zmluva stala prameňom práva v Slovenskej republike medzi Ústavou Slovenskej republiky a ústavnými zákonmi a (ostatnými) zákonmi, ale súčasne by bola vylúčená z pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 86 písm. d) Ústavy Slovenskej republiky.

Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikuje a vyhlási spôsobom ustanoveným zákonom

po nadobudnutí účinnosti ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. budú mať prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, to znamená bez obmedzení, vždy. Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré sa nestanú prameňom práva v budúcnosti, ale sú už pre Slovenskú republiku záväzné, majú obmedzenú prednosť pred zákonmi podľa čl. 154c ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Pre prednostnú aplikáciu medzinárodných zmlúv podľa čl. 154c ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky predpisuje táto osobitnú materiálnu podmienku – musí ísť o zmluvu o ľudských právach a základných slobodách, ktorá poskytuje väčší rozsah ústavných práv a slobôd. Do tejto skupiny medzinárodných zmlúv patria aj tie, do ktorých Slovenská republika sukcedovala ako právny nástupca československého štátu. Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach, Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, teda základné medzinárodnoprávne dokumenty o ľudských právach majú miesto v ústavnom poriadku Slovenskej republiky vymedzené v čl. 154c ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Rozdiel medzi medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách, ak podliehajú úprave čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky a tými medzinárodnými zmluvami, ktorých vzťah k zákonom Slovenskej republiky je predmetom úpravy čl. 154c ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, spočíva v štátnom orgáne Slovenskej republiky, ktorý rozhoduje o prednosti medzinárodnej zmluvy pred zákonom. O priamom účinku jednotlivých ustanovení zmlúv podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky rozhoduje Národná rada Slovenskej republiky, a nie súdy, ako je to v prípade zmlúv podľa čl. 154c ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.⁷

Ústavná úprava medzinárodných zmlúv podľa čl. 7 ods. 2 a 5 Ústavy Slovenskej republiky má význam aj vo vzťahu k úprave viazanosti sudcov všeobecných súdov v Slovenskej republike, ktorí sú podľa čl. 144 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky viazaní Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 Ústavy Slovenskej republiky a zákonmi Slovenskej republiky. Súčasne platí, že ak sa súd domnieva, že iný všeobecne záväzný právny predpis,⁸ jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka prejednávanej veci odporuje medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, konanie preruší a podá návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

⁷ Dielo cit. v pozn. 5, s. 134 – 135.

⁸ Iným všeobecne záväzným právnym predpisom sa rozumie akýkoľvek všeobecne záväzný právny predpis okrem tých, ktoré sú uvedené v čl. 144 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

4. KONANIE PODĽA ČL. 125A ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. priniesol s účinnosťou od 1. januára 2002 doplnenie Ústavy Slovenskej republiky aj o čl. 125a, ktorý upravuje konanie o dojednanej medzinárodnej zmluve. Ide teda o relatívne novú kompetenciu Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorá dotvára jeho postavenie a pôsobnosť ako nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti. Účelom priznania právomoci podľa čl. 125a ods. 1 Ústavnému súdu Slovenskej republiky je ochrana Slovenskej republiky pred prípadnou medzinárodnou zodpovednosťou za porušenie medzinárodného zmluvného záväzku, ktorá by mohla nastať schválením medzinárodnej zmluvy odporujúcej Ústave Slovenskej republiky alebo ústavnému zákonu.⁹ Potreba takéhoto doplnenia Ústavy Slovenskej republiky vyplynula aj z čl. 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, v zmysle ktorého sa zmluvná strana nemôže dovolávať ustanovení svojho vnútroštátneho práva, ako dôvodu neplnenia medzinárodnej zmluvy.

Ústavný súd Slovenskej republiky rozhoduje o súlade dojednaných medzinárodných zmlúv, na ktoré je potrebný súhlas Národnej rady Slovenskej republiky, s Ústavou Slovenskej republiky alebo s ústavným zákonom (čl. 125a ods. 1). Z uvedeného ústavného ustanovenia vyplýva, že pôsobnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky je daná len vo vzťahu k tým medzinárodným zmluvám, ktoré spĺňajú kumulatívne vlastnosti, že sú

- dojednané – ide o tie medzinárodné zmluvy, ktoré po skončení procesu ustanovenia ich obsahu podliehajú vo svojich zmluvných stranách vnútroštátnemu prejednávaniu, ktoré môže vyústiť do ich ratifikácie, prijatia alebo schválenia,¹⁰
- to medzinárodné zmluvy, na ktoré je potrebný súhlas Národnej rady Slovenskej republiky – ide teda o medzinárodné zmluvy podľa čl. 7 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (bližšie uvedené vyššie).

Súčasne Ústava Slovenskej republiky v čl. 125a ods. 1 vymedzuje aj referenčný základ a rozsah skúmania súladu medzinárodnej zmluvy spĺňajúcej vyššie uvedené vlastnosti z hľadiska právneho/ústavného poriadku Slovenskej republiky – ústavne relevantné je len skúmanie súlade s Ústavou Slovenskej republiky alebo s ústavným zákonom.¹¹

⁹ DRGONEC, J.: Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, Heuréka, Šamorín, 2008, s. 132.

¹⁰ Tamže, s. 133.

¹¹ V tomto prípade Ústava Slovenskej republiky rešpektuje svoj polylegálny charakter. Pod „ústavným zákonom“ je potrebné rozumieť akýkoľvek ústavný zákon.

Návrh na rozhodnutie o súlade dojednaných medzinárodných zmlúv, na ktoré je potrebný súhlas Národnej rady Slovenskej republiky, s Ústavou Slovenskej republiky alebo s ústavným zákonom, môže podať Ústavnému súdu Slovenskej republiky či už prezident alebo vláda, a to pred tým, ako predloží dojednanú medzinárodnú zmluvu na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky (čl. 125a ods. 2). Uvedené ústavné ustanovenie upravuje aktívne procesne legitimovaný subjekt v prípade konania o súlade dojednanej medzinárodnej zmluvy. Týmto subjektom je len prezident štátu alebo vláda, žiaden iný orgán alebo subjekt takéto právo nemá a prípadný návrh iného subjektu nie je spôsobilý vyvolať konanie podľa čl. 125a Ústavy Slovenskej republiky. Súčasne je ale aj konanie a predloženie návrhu zo strany či už prezidenta alebo vlády ústavne obmedzené, a to vzhľadom na charakter medzinárodných zmlúv tým, že svoje právo môžu využiť len do momentu predloženia dojednanej medzinárodnej zmluvy na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky. Momentom predloženia dojednanej medzinárodnej zmluvy na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky toto právo strácajú a zaniká možnosť iniciovať konanie o súlade dojednanej medzinárodnej zmluvy. Znamená to tiež, že platí prezumpcia ústavnosti dojednanej medzinárodnej zmluvy. Ak by po predložení dojednanej medzinárodnej zmluvy o jej ústavnosti mala pochybnosť Národná rada Slovenskej republiky, nemôže sama konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky iniciovať. Riešenie takejto a eskalácia dojednanej medzinárodnej zmluvy na Ústavný súd Slovenskej republiky by bola podľa mňa možné len tým spôsobom, že by Národná rada Slovenskej republiky postupovala podľa § 88 ods. 3 a 5 v spojení s § 83 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a vrátila by predloženú dojednanú medzinárodnú zmluvu navrhovateľovi – teda prezidentovi alebo vláde. Tým by sa otvorila cesta, aby pred opätovným predložením na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky bola využitá možnosť posúdenia takejto zmluvy zo strany Ústavného súdu Slovenskej republiky. Ak Ústava Slovenskej republiky hovorí o možnosti posúdenia dojednanej medzinárodnej zmluvy pred jej predložením na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky, tak z toho vyvodzujeme tiež záver, že ide o prelomenie tradičnej následnej kontroly ústavnosti smerom k predbežnej/preventívnej kontrole ústavnosti.¹²

Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodne o návrhu na rozhodnutie o súlade dojednaných medzinárodných zmlúv, na ktoré je potrebný súhlas Národnej rady Slovenskej republiky, s Ústavou Slovenskej republiky alebo s ústavným zákonom do 60 dní odo dňa jeho doručenia. Ak Ústavný súd Slovenskej republiky svojím rozhodnutím vo forme nálezu vysloví, že dojednaná medzinárodná zmluva nie je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky alebo s (akýmkoľvek) ústavným zákonom, takú medzinárodnú

¹² Spolu s konaním podľa čl. 125b ide len o dve konania, ktoré majú charakter predbežnej/preventívnej kontroly ústavnosti.

zmluvu nemožno ratifikovať (čl. 125a ods. 3). Ak Ústavný súd Slovenskej republiky nálezom vysloví, že medzinárodná zmluva nie je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky alebo s niektorým z ústavných zákonov, nebude možné takúto medzinárodnú zmluvu schváliť a ratifikovať bez zmeny Ústavy Slovenskej republiky alebo dotknutého ústavného zákona. Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky o nesúlade dojednanej medzinárodnej zmluvy s Ústavou Slovenskej republiky alebo s ústavným zákonom nemá priamy účinok na obsah medzinárodnej zmluvy, ani na obsah Ústavy Slovenskej republiky alebo ústavného zákona. Zmenu dojednanej medzinárodnej zmluvy z dôvodu jej nesúladu s Ústavou Slovenskej republiky možno označiť za zanedbateľne pravdepodobnú. Ústavným súdom Slovenskej republiky zistený nesúlad medzinárodnej zmluvy s Ústavou Slovenskej republiky alebo s ústavným zákonom možno s oveľa vyššou mierou pravdepodobnosti odstrániť (iba) tak, že sa novelizuje Ústava Slovenskej republiky alebo ústavný zákon, aby sa z vnútroštátneho právneho poriadku odstránila úprava, ktorá zapríčinila vznik nesúladu medzi dojednanou medzinárodnou zmluvou a Ústavou Slovenskej republiky alebo ústavným zákonom.¹³

5. ZÁVER

Podstatné ústavné zmeny vo vzťahu k medzinárodným zmluvám, ich postaveniu a zasadeniu do ústavného rámca Slovenskej republiky, vrátane možnosti predbežnej kontroly ústavnosti niektorých dojednaných medzinárodných zmlúv, priniesol ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. označovaný niekedy aj ako tzv. „euronovela“ Ústavy Slovenskej republiky.

Ústavná úprava medzinárodných zmlúv je spojená aj s jej podskupinou, ktorá sa týka špecificky vytvorenia ústavných predpokladov na vstup Slovenskej republiky do Európskych spoločenstiev a Európskej únie. Súčasne je táto ústavná úprava podrobovaná skúškam svojej kvality aj s ohľadom na neustály vývoj entity zvanej Európska únia. Je možné konštatovať, že v ústavnom systéme Slovenskej republiky, ani z hľadiska jeho pozitívnej úpravy a ani z hľadiska jeho praktickej aplikácie vo vzťahu k medzinárodným zmluvám, sa nevyskytol žiaden defekt, ktorý by ho spochybnil, resp. ktorý by viedol k potreby jeho zmeny.

Literature:

- AZUD, J.: K otázke rozhodovania Ústavného súdu SR o súlade Ústavy SR s medzinárodnými zmluvami (o ľudských právach). Právny obzor, 1993.

¹³ Dielo cit. v pozn. 5, s. 136.

- ČIČ, M., a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Matica Slovenská 1997.
- DRGONEC, J.: Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, Heuréka, Šamorín, 2008.
- KLUČKA, J.: Medzinárodné práva a právny poriadok Slovenskej republiky. Právny obzor, 1993, č. 4.

Contact – email

boris.balog@uninova.sk