

Odborné stanovisko k návrhu novely ústavy

Dňa 5. júna 2025 sa na pôde Právneho inštitútu v Bratislave uskutočnila odborná diskusia právnikov k návrhu novely Ústavy Slovenskej republiky, ktorý je aktuálne zaradený na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky. Diskusie sa ako panelisti zúčastnili (abecedne) **Lucia Berdisová**, akademička a vysokoškolská učiteľka, **Janka Debrecéniová**, expertka na ľudské práva, **Metod Špaček**, diplomat a odborník na medzinárodné právo, **Daniel Šváby**, bývalý sudca Súdneho dvora Európskej únie a Ústavného súdu Slovenskej republiky, **Lucia Žitňanská**, akademička a odborníčka na obchodné právo a **Jozef Vozár**, akademik a bývalý člen Súdnej rady. Diskusiu moderoval **Martin Krivák**, advokát a riaditeľ Právneho inštitútu.

V rámci odbornej diskusie bol návrh novely ústavy podrobený detailnej právnej analýze, pričom diskutujúci sa zhodli na záveroch uvedených na konci tohto stanoviska. K týmto záverom sa zároveň pripojili aj ďalší právnici a právničky podpísaní pod týmto stanoviskom.

Predmetom odbornej diskusie boli najmä navrhované nové odseky 6 a 7 k čl. 7 Ústavy v znení: „(6) Slovenská republika si zachováva zvrchovanosť predovšetkým vo veciach národnej identity tvorenej najmä základnými kultúrno-etickými otázkami, ktoré sa týkajú ochrany života a ľudskej dôstojnosti, súkromného a rodinného života, manželstva, rodičovstva a rodiny, verejnej morálky, osobného stavu, kultúry a jazyka, ako aj rozhodovania o veciach s tým súvisiacich v oblasti zdravotníctva, vedy, výchovy, vzdelávania, osobného stavu a dedenia. (7) Niž v tejto ústave a ústavných zákonoch nemožno vykladať ako súhlas Slovenskej republiky s prenosom výkonu časti jej práv vo veciach tvoriacich národnú identitu.“

Odborníci a odborníčky sa zhodli, že novela by v prípade schválenia predstavovala bezprecedentný zásah do fungovania právneho poriadku Slovenskej republiky, keďže je nekompatibilná so záväzkami vyplývajúcimi z práva Európskej únie a medzinárodného práva. Prijatie novely by otvorilo možnosť svojvoľného nedodržiavania týchto záväzkov, čo by pre Slovensko malo odstredivý účinok vo vzťahu k členstvu v Európskej únii a Rade Európy. Išlo by aj o „licenciu“ vytvárajúcu živnú pôdu pre vzd'ľovanie sa od hodnôt Európskej únie a Rady Európy.

Návrh novely zároveň odporuje princípu prednosti práva Európskej únie, ktorý vyplýva priamo z práva Európskej únie a ktorý sa Slovenská republika vstupom do tohto spoločenstva zaviazala rešpektovať. Nerešpektovanie tohto princípu by znamenalo rezignovanie na obsah a zmysel členstva v tomto zoskupení.

Žiadny z členských štátov Európskej únie vrátane Nemecka, Maďarska, Poľska či Českej republiky nemá vo svojej ústave rovnaké ani obdobné ustanovenie, aké zamýšľajú do slovenskej ústavy zakotviť predkladatelia novely. Ak by Slovenská republika mala novelou navrhované znenie v minulosti, nemohla by sa vôbec stať členským štátom Európskej únie, lebo by si vyhradila možnosť nedodržiavať existenčné hodnoty Európskej únie zakotvené v článku 2 Zmluvy o Európskej únii. Obdobne by mala problém stať sa zmluvnou stranou Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, pretože navrhované znenie

ústavy odporuje spoločnému poňatiu a kolektívnemu zaručeniu dodržiavania ľudských práv a základných slobôd, na ktorom sa demokratické štáty v Európe uzniesli pred takmer 75 rokmi a na ktorom sa Slovenská republika ako zvrchovaný, demokratický a právny štát zúčastňuje už viac ako tri desaťročia.

Európska únia sa pri ochrane ľudských práv a hodnôt demokracie a právneho štátu sama inšpiruje spoločnými ústavnými tradíciami členských štátov (pozri napr. rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci *Omega*, C-36/02, 14. október 2004, bod 33). Dodržiavanie ľudských práv a ochrana princípov právneho štátu totiž patrí pod ústavné tradície členských krajín, čo je zdôraznené aj v preambule Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Národná identita a tradície tak nesmú byť licenciou umožňujúcou ospravedlňovanie porušovania ľudských práv. Prijatie novely ústavy by však takýto spôsob odôvodňovania nerešpektovania ľudských práv zaviedlo. Výrazne by sa tak oslabil a až znemožnila vykonateľnosť rozhodnutí medzinárodných a európskych súdov v oblasti ochrany ľudských práv a ďalších princípov právneho štátu, ako aj aplikovateľnosť pravidiel, ktoré tieto orgány svojou rozhodovacou činnosťou ustanovili a ktoré sú v súčasnosti súčasťou ústavného poriadku Slovenskej republiky.

Bez vecného základu sú v dôvodovej správe k novele ústavy vyslovené obavy z tzv. súdneho aktivizmu a z konania inštitúcií Únie na ujmu štátnej zvrchovanosti. Pri výklade práva Únie sa totiž postupuje podľa takých metód, ktoré prísne zohľadňujú ciele, právomoci a základné hodnoty Únie, tak ako sú ustanovené v zakladajúcich zmluvách a tak, ako sú obsiahnuté v ústavných tradíciách spoločných pre členské štáty. Spoločný ústavný priestor, ktorý tým v demokratickej Európe vzniká, tak plne rešpektuje kompetencie a tradície členských štátov.

Formulácia textu novely ústavy, konkrétne v navrhovanom odseku 6 slová „*predovšetkým*“, „*národnej identity*“, „*najmä*“ a „*kultúrno-etickými otázkami*“, je nejasná, neurčitá a nepredvídateľná. Navrhovaná novela by do ústavy zaviedla mimoprávne pojmy „*národná identita*“ a „*kultúrno-etické otázky*“, ktoré nie sú v ústave ani v inom zákone definované. Vágnosť týchto pojmov ešte znásobujú slová „*predovšetkým*“ vo vzťahu k národnej identite a „*najmä*“ vo vzťahu k demonštratívne výpočtu tzv. kultúrno-etických otázok. Nie je možné jasne a predvídateľne stanoviť, aké spoločenské vzťahy by boli predmetným ustanovením regulované, a rovnako ani to, čo by aplikácia tohto ustanovenia znamenala pre dlhodobu etablované ústavné koncepty, napríklad v oblasti ľudských práv. Novelou navrhované pojmy by vykladali všetky orgány aplikácie práva v Slovenskej republike, nielen ústavný súd, ale aj vláda, parlament, všetky súdy a orgány verejnej správy. Takáto miera vágnosti, nejasnosti a právnej neistoty priamo ohrozuje základné ústavné piliere Slovenskej republiky.

Tzv. národné alebo ústavné identity do svojich ústavných poriadkov zaviedli Maďarsko v roku 2018 či Rusko v roku 2015. Maďarská úprava bola po jej prijatí zneužitá vládou na útok proti občianskej spoločnosti, a to aj s asistenciou osobitných ústavných orgánov. Maďarská úprava je pritom menej vágna ako navrhovaná slovenská, ktorá možnosti potláčania ľudských práv rozširuje ešte viac. Ruská novela ústavy umožnila Ruskej federácii odmietnuť vykonať rozhodnutia medzinárodných súdov, ak podľa rozhodnutia ústavného súdu na návrh exekutívy nie sú v súlade s ich ústavou. Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, poradný orgán Rady Európy, túto novelu označila za nekompatibilnú s medzinárodnými

záväzkami Ruskej federácie. Vymedzenie sa voči svojim medzinárodným záväzkom viedlo k postupnému odchodu Ruskej federácie z Rady Európy zavŕšenému v roku 2022.

Bez ohľadu na úmysel predkladateľa by prijatím novely vzniklo priame riziko ohrozenia samotného demokratického zriadenia na Slovensku. Uvedená vágnosť a neurčitosť novely by vytvorila licenciu pre porušovanie ľudských práv pre akúkoľvek vládnu moc – súčasnú či budúcu – na Slovensku. Zároveň by štátnym aktérom umožnila flexibilne a autoritatívne určovať, čo tvorí „národnú identitu“ krajiny, ktorej obyvateľstvo je veľmi rôznorodé a v histórii ktorej sú viaceré ťaživé miesta, ktoré sme navyše ako spoločenstvo nikdy dostatočne a konzistentne nezreflektovali. Dialo by sa tak nielen v prípadoch tzv. kultúrno-etických otázok, ktoré, hoci nemajú jasný obsah, sa v diskurze často fakticky prelínajú s konkrétnymi ľudskými právami – napríklad s právami vo vzťahu k asistovanej reprodukcií (tzv. umelé oplodnenie), podmienkam rozvodu manželstva či podmienkam poskytovania niektorých služieb –, ale aj v mnohých ďalších oblastiach – napríklad v oblasti slobody združovania, slobody prejavu, slobody tlače, slobody vedeckého bádania, vlastníckych práv vrátane disponovania s majetkom pre prípad smrti, ako aj vo vzťahu k usporiadaniu deľby moci.

Možnosť nedodržiavať medzinárodné ľudskoprávne záväzky a ďalšie princípy právneho štátu by v prípade prijatia novely ústavy celkom isto vytvorila oprávnené obavy zahraničných investorov z nedodržiavania medzinárodných zmlúv na ochranu zahraničných investícií. Medzinárodné záväzky a prípadné rozhodnutia súdnych a arbitrážnych orgánov by nemuseli byť z pohľadu novelizovanej ústavy dostatočne vymožitelné.

Ďalším negatívnym prvkom novely, ktorý by tiež narušil doterajšie ústavné princípy Slovenskej republiky, je jej retroaktívny charakter. Navrhovaný nový odsek 7 článku 7 by zaviedol faktické spätné odvolanie súhlasu Slovenskej republiky so svojimi záväzkami z medzinárodného a európskeho práva. Takéto spätné odvolanie súhlasu by bolo v priamom rozpore so základným princípom medzinárodného práva *pacta sunt servanda*, t. j. zásadou, že záväzky, do ktorých štát dobrovoľne vstúpil, musí dodržiavať. Takáto výhrada by bola rovnako v rozpore s ďalším základným princípom medzinárodného práva, ktorý spočíva v nemožnosti štátu dovoľávať sa svojho vnútroštátneho práva (vrátane ústavy) ako dôvodu neplnenia svojich medzinárodných záväzkov. Táto hrozba sa týka všetkých medzinárodných zmlúv – aj tých, ktoré chránia slobodu svedomia, náboženského vyznania a viery.

V rámci odbornej diskusie boli analyzované aj ďalšie časti návrhu novely ústavy, ktoré sa netýkajú spomínaného článku 7. Vo vzťahu k týmto častiam sa odborníci a odborníčky zhodli, že tieto ustanovenia nesplnia deklarovaný cieľ predkladateľa, ktorý má spočívať v posilnení práv a povinností jednotlivcov. Naopak, práva a povinnosti novela obmedzuje a ohrozuje, resp. ich nemení. Druhý z uvedených záverov platí vo vzťahu k návrhu doplnenia článku 36 Ústavy o ustanovenie, že „*rovnosť medzi mužmi a ženami pri odmeňovaní za vykonanú prácu sa zaručuje*“. Keďže Ústava už v súčasnosti zaručuje všetkým zamestnancom právo na odmenu za vykonanú prácu a ochranu proti diskriminácii v zamestnaní a zároveň zakazuje kohokoľvek poškodzovať, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať na základe mnohých charakteristík vrátane pohlavia, rovnosť medzi mužmi a ženami v oblasti odmeňovania je na ústavnej úrovni už

zaručená. Absentujú však dostatočné aktivity orgánov verejnej moci vedúce k praktickej aplikácii tejto zásady v spoločenských vzťahoch.

Odborníci a odborníčky sa zhodli na nasledujúcich záveroch, ku ktorým sa pripájajú aj ďalší právnici a právničky podpísaní nižšie:

1. Navrhovaná novela je nezlučiteľná so záväzkami vyplývajúcimi z práva Európskej únie a medzinárodného práva a vytvára právny základ na vzdialenie sa od hodnôt Európskej únie a Rady Európy. Novela zároveň odporuje princípu prednosti práva Európskej únie. Mala by silný odstredivý účinok vo vzťahu k nášmu členstvu v týchto organizáciách.
2. Novela by oslabilá až znemožnila vymožiteľnosť medzinárodného práva a práva Európskej únie na Slovensku. Výrazne by tak oslabilá ochranu ľudských práv jednotlivcov.
3. Novela obsahuje vágne a nedefinované pojmy a formulácie, ktoré vytvárajú právnu neistotu.
4. Novela zavádza spätné odvolanie súhlasu s medzinárodnými záväzkami, čo priamo porušuje základné princípy medzinárodného práva, konkrétne princíp *pacta sunt servanda* a princíp spočívajúci v nemožnosti štátu dovoľávať sa svojho vnútroštátneho práva ako dôvodu neplnenia medzinárodných záväzkov.

K týmto záverom sme dospeli konsenzuálne ako osoby, ktoré sa profesne dlhodobo venujú otázkam, ktorých sa návrh novely týka (v abecednom poradí):

Mgr. Lucia Berdisová, PhD., LL.M., akademička a vysokoškolská učiteľka
JUDr. Janka Debrecéniová, MJur, PhD., expertka na ľudské práva
JUDr. Martin Krivák, advokát a riaditeľ Právneho inštitútu
JUDr. Metod Špaček, Ph.D., diplomat a odborník na medzinárodné právo
JUDr. Daniel Šváby, bývalý sudca Súdneho dvora EÚ a Ústavného súdu SR
doc. JUDr. Jozef Vozár, CSc., akademik a bývalý člen Súdnej rady SR
doc. JUDr. Lucia Žitňanská, PhD., vysokoškolská učiteľka a odborníčka na obchodné právo
.....

S uvedenými závermi sa ďalej stotožňujú:

JUDr. Lajos Mészáros, bývalý sudca ústavného súdu a bývalý člen Súdnej rady SR
prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc., emeritný sudca Ústavného súdu SR a vysokoškolský učiteľ
prof. JUDr. Ján Mazák, PhD., bývalý predseda Ústavného súdu SR a bývalý generálny
advokát Súdneho dvora EÚ
JUDr. Ján Luby, bývalý sudca Ústavného súdu SR
doc. JUDr. Peter Kresák, CSc., ústavný právnik
JUDr. Jana Dubovcová, bývalá sudkyňa a bývalá verejná ochrankyňa ľudských práv
prof. JUDr. Mária Patakyová, CSc., vysokoškolská učiteľka, bývalá verejná ochrankyňa práv
prof. JUDr. Oľga Ovečková, CSc., akademička
doc. JUDr. Marianna Novotná, PhD., univ. prof., dekan a vysokoškolská pedagogička
doc. JUDr. Katarína Šmigová, PhD., dekan a odborníčka na medzinárodné právo

prof. Mgr. Miroslav Lysý, PhD., vedúci katedry právnych dejín a právnej komparatistiky Praf UK

doc. Mgr. Marek Káčer, PhD., vysokoškolský učiteľ

Mgr. Katarína Batková, PhD., právnička a občianska aktivistka

doc. JUDr. Peter Varga, PhD., akademik a vysokoškolský učiteľ, odborník na právo EÚ

doc. JUDr. Andrej Beleš, PhD., vysokoškolský pedagóg, Ústav európskeho práva, Praf UK

doc. JUDr. Ing. Matej Kačaljak, PhD., advokát a odborník na finančné právo

doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD., vysokoškolská učiteľka

doc. Dr. Iur. Mgr. Martin Husovec, akademik a vysokoškolský učiteľ

doc. JUDr. Peter Vršanský, CSc., akademik a čestný predseda Slovenskej spoločnosti pre medzinárodné právo

JUDr. Andrej Majerník, advokát

JUDr. Daniela Lamačková, PhD., vysokoškolská učiteľka a odborníčka na ľudské práva

JUDr. Maroš Matiaško, LL.M., PhD., advokát a odborník na ľudské práva

JUDr. Eva Kováčeková, advokátka

doc. JUDr. Kristián Csach, PhD., LL.M., vysokoškolský pedagóg

Mgr. Michal Lipták, PhD. advokát a filozof

JUDr. Zuzana Vikarská, MJur, MPhil, PhD., akademička a advokátka, odborníčka na európske právo

Mgr. Ivan Novotný, PhD., diplomat a vysokoškolský učiteľ

JUDr. Matej Kereš, M.A., diplomat a odborník na medzinárodné právo

JUDr. Jakub Neumann, PhD., vysokoškolský pedagóg

Mgr. Martin Bulla, PhD., odborník na medzinárodné právo, University of Groningen, Holandsko

JUDr. Radovan Pala, PhD., LL.M., advokát

JUDr. Andrej Leontiev, LL.M., advokát

JUDr. Patricia Gossanyiová, advokátka

Mgr. Zuzana Zoláková, špecialistka na ochranu súkromia a medicínske právo

JUDr. Mária Havelková, PhD., akademička a vysokoškolská učiteľka

JUDr. Dominika Kardošová, právnička v oblasti ľudských práv

JUDr. Milan Kollár, diplomat a odborník na medzinárodné právo

JUDr. Daniel Bednár, PhD., expert na medzinárodné právo a vysokoškolský učiteľ

Mgr. Bogdana Micovčinová, LL.M., expertka na ľudské práva

Mgr. Zuzana Pavličková, LL.M., expertka na ľudské práva

JUDr. Zuzana Magurová, LL.M., advokátka a členka European Equality Law Network

Mgr. Viktória Alžbeta Sutórisová, výskumníčka, Masarykova univerzita, Ústavní soud ČR

Mgr. Veronika Michelčíková, LL.M., expertka na ľudské práva

Mgr. Ing. Jakub Jošt, LL.M., právnik so špecializáciou na európske hospodárske právo