

Collection of Papers
from the International Academic Conference
21st – 22nd of October 2016

**COMMON EUROPEAN IDENTITY
IN THE CONTEXT OF CURRENT
LEGAL CHALLENGES**

**BRATISLAVA
LEGAL FORUM 2016**

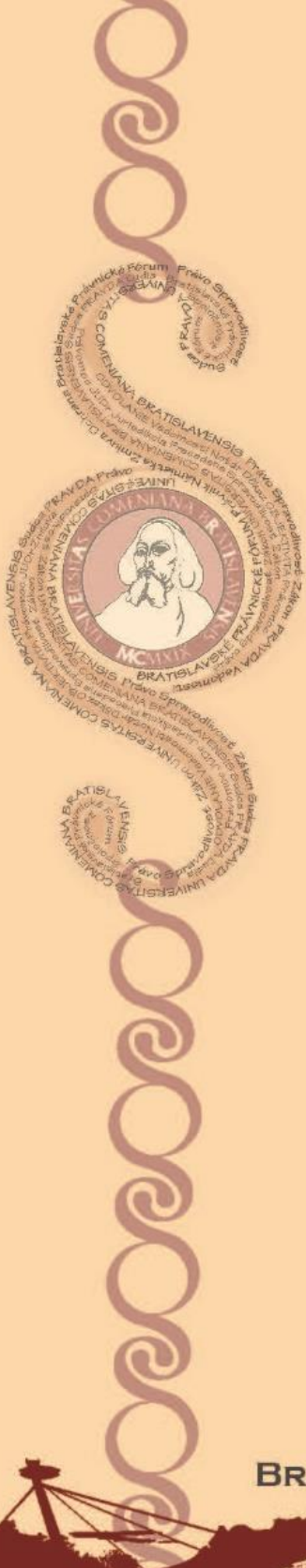
Zborník príspevkov
z medzinárodnej vedeckej konferencie
21. – 22. októbra 2016

**SPOLOČNÁ EURÓPSKA IDENTITA
V KONTEXTE SÚČASNÝCH
PRÁVNÝCH VÝZIEV**

**BRATISLAVSKÉ
PRÁVNICKÉ FÓRUM 2016**

BRATISLAVA LEGAL FORUM
BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM

2016



**SYMPOSIA, COLLOQUIA, CONFERENCES
SYMPÓZIÁ, KOLOKVIÁ, KONFERENCIE**

**COMMON EUROPEAN IDENTITY
IN THE CONTEXT OF CURRENT
LEGAL CHALLENGES**

BRATISLAVA LEGAL FORUM 2016

**SPOLOČNÁ EURÓPSKA IDENTITA
V KONTEXTE SÚČASNÝCH
PRÁVNÝCH VÝZIEV**

BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM 2016

Collection of Papers from the International Academic Conference
Bratislava Legal Forum 2016
organised by the Comenius University in Bratislava, Faculty of Law
on 21st – 22nd of October 2016
under the auspices of Andrej Danko,
the Chairman of the National Council of the Slovak Republic

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie
Bratislavské právnické fórum 2016
organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou
v dňoch 21. – 22. októbra 2016
pod záštitou predsedu Národnej rady Slovenskej republiky Andreja Danka



UNIVERZITA KOMENSKÉHO
V B R A T I S L A V E
P R Á V N I C K Á F A K U L T A
V Y D A V A T E L S K É O D D E L E N I E

Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta
2016

Reviewers of Papers / Recenzenti:

- prof. JUDr. Ľubor Cibulka, CSc.
- doc. JUDr. Ján Drgonec DrSc.
- doc. JUDr. Jiří Jirásek, CSc.
- doc. JUDr. Peter Kresák, CSc.
- doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.
- doc. JUDr. Tomáš Ľalík, PhD
- doc. JUDr. Marta Tóthová, PhD.
- JUDr. Kamil Baraník, PhD., LL.M.
- JUDr. Marek Domin, PhD.
- JUDr. Ondrej Hamuľák, Ph.D.
- JUDr. Milan Hodás, PhD.
- JUDr. Beatrix Ricziová, PhD.

Editors / Zostavovatelia:

- Mgr. Michal Lenhart
- JUDr. Jozef Andraško
- JUDr. Juraj Hamuľák, PhD.

© Comenius University in Bratislava, Faculty of Law, 2016

© Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016

CONTENT / OBSAH

INTIMITA ČLOVEKA AKO ZÁKLADNÁ HODNOTA Ján Svák, Boris Balog	6
IDENTITA ČLENSKÝCH ŠTÁTOV EÚ – SÚDNY DIALÓG ALEBO DIKTÁT Kamil Baraník	11
K EURÓPSKEJ IDENTITE Marián Giba	24
ZATVORENIE OTOČNÝCH DVERÍ: SPOLOČNÝ PROBLÉM, ROVNAKÉ RIEŠENIE? Vincent Bujňák	31
BEZPEČNOSŤ SLOVENSKEJ REPUBLIKY V GLOBALIZOVANEJ SPOLOČNOSTI/ÚSTAVNOPRÁVNÝ ROZMER/ Lubor Cibulka	42
TRI EURÓPSKE REFERENDÁ O MANŽELSTVE Marek Domin	55
IDENTITA V EURÓPE V ÉRE GLOBALIZÁCIE Frédéric Delaneuville	67
DIALÓG AKO NOVÝ FENOMÉN PRÁVNEJ KULTÚRY Milan Hodás	73
COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM AND THE SECURITY OF THE EU MEMBER STATES - SELECTED ISSUES Artur Krakala	82
THE ECONOMIC CRISIS OF THE EU-THE EUROPEAN STABILITY MECHANISM AS A CURRENT LEGAL CHALLENGE Dominika Majorowski	89
REPRESENTING EUROPEAN CITIZENS? THE EU OMBUDSMAN’S FORUM IN SHAPING THE COMMON EUROPEAN IDENTITY Réka Friedery	95
THE ENHANCED POLITICAL DIALOGUE - FUTURE OF PARLIAMENTARY SCRUTINY OF EU AFFAIRS? Zbigniew Witkowski, Maciej Serowanec	101
KOHEZNÍ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE - NÁSTROJ DEZINTEGRACE? Tomáš Svoboda	108

**VÝZVY A PERSPEKTÍVY VÝVOJA INŠTITÚTU PREZIDENTA V STREDNEJ
EURÓPE**

Zuzana Zelenajová..... 114

INTIMITA ČLOVEKA AKO ZÁKLADNÁ HODNOTA

Ján Svák, Boris Balog

Paneurópska vysoká škola

Abstrakt: The privacy of a person, its respect, preservation but also its protection constitutes one of the fundamental values of a democratic and legal State. The role of the State is to ensure the privacy of a person both in a vertical relationship, but also in a horizontal relationship. The strength and power of the State are by technological developments undermined. The State should ensure the protection of the base, the core of privacy of a person, its nature, which is the intimacy of a person.

Abstrakt: Súkromie človeka, jeho rešpektovanie, zachovanie ale aj ochrana predstavuje jednu zo základných hodnôt demokratického a právneho štátu. Úlohou štátu je zabezpečiť ochranu súkromia človeka tak vo vzťahoch vertikálnych, ale aj vo vzťahoch horizontálnych. Sila a možnosti štátu sú technologickým rozvojom oslabované. Štát by mal zabezpečiť ochranu základu, jadra súkromia človeka, jeho podstaty, ktorou je intimita človeka.

Kľúčové slová: right to privacy, informational technologies

Kľúčové slová: Právo na súkromie, informačné technológie

1 ÚVOD

Na postavenie štátu a schopnosť plniť jeho úlohy, osobitne vnútorné, má v súčasnej dobe vplyv rozvoj informačných technológií. Tento predstavuje najmä výzvu pre regulačnú schopnosť štátu, v ktorej sa štát dostáva čoraz viac do úzadia a svoje postavenie regulátora projektujúceho želaný rozvoj a úpravu spoločenských vzťahov v tejto oblasti stráca, ak ju vôbec niekedy chcel mať. Z pohľadu štátu predstavuje rozvoj informačných technológií nielen schopnosť poskytovať lepšie služby občanom a firmám, napr. elektronizáciou služieb verejnej správy alebo vyššou bezpečnosťou na základe lepších, kvalitnejších, rýchlejších a komplexnejších informácií, ale súčasne na druhej strane svoje monopolné postavenie v tejto oblasti stratil. V oblasti elektronizácie služieb verejnej správy je štát v podstate odkázaný na produkty, ktoré pre neho vyvíjajú súkromné spoločnosti, dodávajú mu ich a poskytujú mu servis a v oblasti bezpečnosti dnes súkromné spoločnosti disponujú mnohokrát lepšou technikou či technológiou ako štát a jeho orgány.

2 INTIMITA ČLOVEKA AKO SÚČASŤ JEHO SÚKROMIA

Intimita človeka predstavuje súčasť jeho súkromia a z hľadiska ich vzájomného vzťahu je to jeho užšia časť, je to jeho jadro. Intimita človeka je tiež základom jeho rodinného života. Ochrana rodinného života sa týka súkromia jednotlivca v jeho rodinných vzťahoch voči iným fyzickým osobám, čo v sebe zahŕňa vzťahy sociálne, kultúrne, ale aj morálne či materiálne. Súkromie človeka a rodinný život človeka ako širšie pojmy vo vzťahu k intímnemu životu človeka znamenajú tiež slobodné vystupovanie človeka navonok, slobodné vytváranie sociálnych vzťahov a väzieb s okolitým prostredím. Súčasne tým ale dochádza k tomu, že súkromie človeka je týmito externými väzbami a vzťahmi ovplyvňované a mnohokrát aj formované. Ide o prirodzenú interakciu medzi človekom, jeho súkromím a okolitým svetom, s ktorým si vybuďoval prirodzené vzťahy a väzby.

Pri samotnom pojme súkromný život, resp. súkromie človeka preto môžeme vychádzať z toho, že pojem súkromný život je pojem široký a nemožno ho obmedziť len na intímnu sféru, v ktorej každý môže viesť svoj osobný život podľa svojej chuti, a vylúčiť z neho vonkajší svet tejto sféry.

Na druhej strane ale takúto intímnu sféru každý človek má, resp. mal by mať právu ju mať, môcť si ju vytvoriť a prežívať v nej svoj vlastný, súkromný život. To neznamená, že človek je uzavretý pred vonkajším svetom a nemá s ním žiadne vzťahy. Práve naopak, právo na intimitu je predpokladom plnohodnotného súkromia človeka v zmysle jeho vzťahov s vonkajším svetom.

Plnohodnotné vzťahy a väzby s vonkajším svetom si dokáže vytvoriť iba človek, ktorý je vnútorne sám so sebou vyrovnaný, je vnútorne stabilný a dokáže plnohodnotne navonok konať.

Ochrana súkromného života teda musí zahŕňať právo jednotlivca nadväzovať a rozvíjať vzťahy so svojimi blízkymi a vonkajším svetom, ale súčasne musí byť zaručené a rešpektované to, že človek potrebuje mať svoju intímnu zónu, ktorá je vyhradená len pre jeho vlastný svet, ktorý je chránený tak pred zásahmi verejnej moci vo vertikálnych vzťahoch, ako aj pred zásahmi iných osôb v horizontálnych vzťahoch. Intímny priestor človeka mu umožní prežívať jeho vlastný život podľa jeho vlastných nanajvyšších súkromných predstáv chránený pred vonkajšími vplyvmi, ale súčasne mu umožní načerpanie síl, energie, ale aj sformovanie názorov pre jeho pôsobenie v jeho súkromných vonkajších vzťahoch.

3 OCHRANA PRÁVA NA SÚKROMIE

Právo na súkromie sa zaručuje podľa čl. 17 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, ako aj podľa čl. 8 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“). V rozhodnutiach aplikujúcich čl. 8 Dohovoru sa opakovane zdôrazňuje, že účelom práva na súkromný a rodinný život je ochrana jednotlivca proti svojvoľným zásahom verejnej moci (Belgian Linguistic Case A: 1968, č. 6, s. 33, 7).

Ústava Slovenskej republiky chráni súkromie človeka či už v čl. 16 ods. 1, ale aj v čl. 19 ods. 2, pretože súčasťou súkromia, ale aj jeho jadrovej časti intimity človeka je aj jeho rodina a jeho rodinný život.

Z doterajšej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky vyplýva, že účelom práva na súkromie je nielen poskytnúť ochranu práv priznaných podľa § 11 a nasl. Občianskeho zákonníka, ale zároveň zabrániť štátnym orgánom i orgánom územnej samosprávy, aby zasahovali do správania jednotlivca nad nevyhnutnú mieru a príliš neprimerane riadili jeho súkromný život (II. ÚS 94/95).

Právo na súkromie zaručené čl. 19 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky spočíva v práve jednotlivca rozhodnúť podľa vlastného uváženia, či a v akom rozsahu majú byť skutočnosti z jeho súkromného života sprístupnené iným. Predmetom ochrany je vnútorná, intímna sféra života fyzickej osoby, ktorú utvárajú skutočnosti jeho súkromného života. Pri súkromí v širšom zmysle slova, tak ako sme ho vymedzili vyššie, teda pri súkromí, ktoré zahŕňa aj sociálne vzťahy človeka, ktoré počas svojho života prirodzene vytvára, je predpoklad, že mnohé skutočnosti z jeho súkromného, či rodinného života budú sprístupnené, a to mnohé aj bez jeho vlastného pričinenia alebo konania. Toto samo o sebe nemusí byť ani citlivé a ani neželané. Pred takýmto zasahovaním a sprístupňovaním rôznych informácií by ale mala byť chránená intímna sféra človeka, jeho vlastné súkromie a najbližší rodinný život.

Ochrana súkromia v Slovenskej republike je primárne postavená na ochrane pred zásahmi po línii vertikálnej. Ústava Slovenskej republiky v čl. 19 ods. 2 totiž nezaručuje ochranu súkromného a rodinného života pred akýmkoľvek zasahovaním, ale zaručuje ochranu len pred takým zasahovaním, ktoré je neoprávnené. V súlade s účelom práva na súkromie môžu orgány verejnej moci, fyzické aj právnické osoby zasahovať do súkromného a rodinného života iných vtedy, ak ich zasahovanie možno hodnotiť ako oprávnené. Podmienkou ústavnosti takéhoto obmedzenia práva na súkromie je jeho určenie v súlade so všetkými normami ústavy, ktoré sú právne významné pri uplatňovaní práva na súkromie (II. ÚS 7/1999). Takouto normou je aj čl. 13 ods. 4 ústavy, podľa ktorého pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

Takýto názor je síce správny, ale vzťahuje sa primárne na skúmanie oprávnenosti zásahov do súkromného a rodinného života človeka orgánmi verejnej moci, pri ktorých je možné na základe ústavnej požiadavky v čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky identifikovať oprávnenosť alebo neoprávnenosť ich zásahu, resp. ich konania. Oveľa náročnejšie to ale bude v prípade zásahov iných osôb z hľadiska jeho oprávnenosti, pretože tieto osoby konajú podľa princípu, že môžu konať všetko, čo zákon nezakazuje. Nie je preto možné vychádzať z nejakého pozitívneho katalógu oprávneného konania, ale oprávnenosť bude nutne posudzovať v zmysle porušenia zákonom stanoveného zákazu alebo príkazu.

V súčasnej dobe je pritom potreba ochrany súkromia a súkromného života v horizontálnych vzťahoch možno ešte výraznejšia, ako vo vzťahoch vertikálnych.

Napriek tomu, že tu platí, čo sme uviedli v úvode, a čo sa prejavuje aj na doterajšom postoji k ochrane súkromia a jeho chápaniu, a totiž, že regulačná schopnosť štátu tu zlyháva, možno predsa

len v podmienkach Slovenskej republiky konštatovať, že úprava v čl. 19 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je kompatibilná s teóriou pozitívneho záväzku, ktorý objavil v čl. 8 ods. 2 Dohovoru Európsky súd pre ľudské práva.

Stalo sa to už v často citovanom prípade *Marcks v. Belgicko* z roku 1979, kde Európsky súd pre ľudské práva kritizoval, že belgický právny poriadok pripustil nerovnaké podmienky pri vydatých a pri slobodných matkách. V neskoršej judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva sa pozitívny záväzok štátu len povinnosťou vytvoriť adekvátny právny poriadok. Právo na súkromie môže byť vo svetle tejto judikatúry porušené aj nečinnosťou štátnych orgánov, ktoré nezabránili porušovaniu práva na súkromie v konkrétnom prípade. Európsky súd pre ľudské práva na základe pozitívneho záväzku postupne presúval uplatňovanie práva na súkromie z vertikálnych vzťahov verejného práva do horizontálnych vzťahov súkromného práva.

Ochrana práv zaručených v čl. 19 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 8 Dohovoru sa teda týka tak vzťahov vertikálnych, tieto budú pravdepodobne stále na prvom mieste, ale aj vzťahov horizontálnych. Do súkromia a do práva na súkromie môžu zasahovať aj súkromné osoby a ochrana súkromia pri takýchto zásahoch musí byť rovnako intenzívna ako ochrana súkromia pred verejnomocenskými zásahmi. V spojení s modernými informačnými technológiami, ktoré sú súkromné a nie sú vlastnené a riadené orgánmi verejnej moci, začína stále viac a viac vystupovať do popredia práve ochrana súkromia pred súkromnými zásahmi v horizontálnej rovine.

Nič to ale nemení na tom, že riziko spojené s posudzovaním oprávnenosti zásahov do súkromného a intimného života človeka v doterajších schémach je stále prítomné a bude ochranu intimného života človeka štátnou mocou pred horizontálnymi zásahmi výrazne oslabovať. Tým bude klesať dôvera človeka k štátu a jeho inštitúciám, čím bude narastať oslabovanie štátu práve v dôsledku rozvoja informačných technológií, na čo sme poukázali už v úvode nášho príspevku.

4 INTIMITA ČLOVEKA V DOBE INFORMAČNÝCH TECHNOLOGIÍ

Doba informačných technológií vystavuje súkromie človeka ohrozeniu a zásahom tak zo strany sociálnych sietí, ako aj zo strany internetových vyhľadávačov.

Sociálna sieť je služba na internete, ktorá registrovaným členom umožňuje si vytvárať osobný verejný alebo čiastočne verejný profil, komunikovať spolu s ostatnými užívateľmi, zdieľať informácie, fotografie, videá, prevádzkovať chat a ďalšie aktivity. Niekedy sa za sociálnu sieť považujú aj internetové diskusné fóra, kde si užívatelia vymieňajú názory a poznatky na vybrané témy. Komunikácia medzi užívateľmi sociálnych sietí môže prebiehať buď súkromne medzi dvoma používateľmi alebo (najčastejšie) hromadne medzi užívateľom a skupinou s ním prepojených ďalších používateľov. V súčasnosti najznámejšou a najväčšou sociálnou sieťou na svete je Facebook s počtom približne 1,4 miliardy registrovaných užívateľov.

Rizikom zásahu do súkromia na sociálnych sieťach je najmä skutočnosť, že predmetom zverejnenia môžu byť skutočnosti zo života človeka bez toho, aby sám toto zverejnenie uskutočnil alebo inicioval, resp., aby mal nad ním nejakú kontrolu, či vôbec o ňom vedomosť. Predmetom zverejnenia môže byť tak komentár, ale aj fotografie či videá. Zásah do súkromia je o to závažnejší, že zachytenie fotografie, či videa a ich zverejnenie na sociálnej sieti je dnes možné úplne bezproblémovo v podstate každým mobilným telefónom a dokáže to urobiť ktokoľvek v podstate online v reálnom čase a zverejniť to okamžite a bez nejakých technických komplikácií na sociálnej sieti. Ide o zásah do súkromia, ktorý má horizontálny charakter a ochrana proti nemu nie je jednoduchá. Otázkou, ktorá presahuje rámec tohto príspevku a odpoveď na ňu nie je jednoduchá, ale je mnohohrstvová a mnohorozmerná je, aká by mala byť úloha štátu v takejto situácii. Či by štát mal len vytvárať základné pravidlá pre ochranu osobných údajov ako takých, ale bez osobitnej úpravy a regulácie sociálnych sietí a tiež by mal vytvárať základné pravidlá ochrany osobnosti, súkromia a osobných údajov tak ako v každej inej situácii, alebo by mal osobitne regulovať sociálne siete. Miera zásahu štátu by tiež mohla závisieť od vnútornej sebaregulačnej schopnosti každej sociálnej siete. Takúto vnútornú regulačnú snahu vidieť pri niektorých internetových vyhľadávačoch, ako napr. služba Google Removals.

Zverejnenie obsahu informácií na internetových stránkach sa líši od územne obmedzeného šírenia informácií takými médiami ako sú tlačoviny v tom, že cieľom tohto zverejnenia je v zásade všade prítomnosť obsahu uvedených informácií. S týmto obsahom sa môže okamžite zoznámiť neobmedzený počet užívateľov internetu kdekoľvek na svete nezávisle na tom, či má jeho vydavateľ v úmysle, aby bol tento obsah prístupný aj mimo členského štátu jeho sídla a mimo jeho kontrolu.

Aj preto je ochrana súkromia a osobných údajov na Facebooku, či inej sociálnej sieti, témou stále viac aktuálnejšou a pálčivejšou a ide o vzťah v zásade horizontálny, kde sociálna sieť a jej prevádzkovateľ vystupuje iba ako poskytovateľ služby, ktorý do jej obsahu nevstupuje a ponecháva jeho formovanie na užívateľoch sociálnej siete.

Internetové vyhľadávače zverejňujú a poskytujú rôzne údaje o fyzických osobách nielen bez ich vedomia, či bez ich pričinenia, ale mnohokrát aj proti ich vôli. Dochádza tým k porušovaniu ich práva na súkromie, ktoré prevyšuje právo na zverejnenie nejakej informácie, čo naplní právo na prístup k informáciám. Z Charty základných práv Európskej únie vyplýva právo na opravu takýchto informácií, čo premenené na drobné v zmysle smernice môže znamenať tiež právo na vymazanie takýchto údajov z internetu. Z práva na súkromie teda pramení nové právo, ktoré nie je výslovnou súčasťou národného alebo európskeho katalógu základných práv a slobôd, ale je to právo, ktoré vzniklo na základe súdneho rozhodnutia, a to právo na zmiznutie z internetu, právo byť zabudnutý. Špecificky má toto právo význam v horizontálnych vzťahoch, pretože sa týka súkromnej osoby, jej osobných údajov, jej súkromia, v podstate jej života. Súkromná osoba vystupuje tiež na druhej strane – prevádzkovateľom internetového prehliadača je súkromná osoba ako podnikateľ, obchodná spoločnosť, ktorá v rámci svojej podnikateľskej činnosti poskytuje internetové vyhľadávacie služby síce bezodplatne, ale zarába na reklame, zisky z ktorej sa odvíjajú od návštevností toho ktorého vyhľadávača.

Kľúčové postavenie medzi internetovými vyhľadávačmi má vyhľadávač spoločnosti Google. Tento sa stal automatickou súčasťou života ľudí a mnohí si už bez neho ani nedokážu predstaviť svoj život, či už súkromný alebo pracovný. Google je vzácnym zdrojom mnohých poznatkov a údajov, informácií a vecí, ku ktorým sa dokáže človek ľahko dostať a ku ktorým by sa inak nedostal či už vôbec alebo iba s veľkou námahou. O Googli ale naplno platí, že je dobrý sluha ale zlý pán.

Činnosť vyhľadávača má rozhodujúcu úlohu pri globálnom šírení vyhľadaných údajov, keďže ich robí prístupnými každému používateľovi internetu, ktorý uskutočňuje vyhľadávanie na základe mena dotknutej osoby, vrátane používateľov internetu, ktorí by inak nenašli webovú stránku, na ktorej boli tieto údaje pôvodne uverejnené.

Organizácia a zhromažďovanie informácií uverejnených na internete uskutočnené vyhľadávačmi s cieľom zjednodušiť ich používateľom prístup k nim môže v prípade, že ich vyhľadávanie sa uskutoční na základe mena fyzickej osoby viesť k tomu, že títo používatelia prostredníctvom zoznamu výsledkov získajú štruktúrovaný prehľad informácií o vyhľadávanej osobe, dostupných na internete, ktoré im umožnia vyhotoviť si viac či menej podrobný profil dotknutej osoby.

V tejto súvislosti je potrebné tiež uviesť, že spracovanie osobných údajov vykonané poskytovateľom vyhľadávača, by sa mohlo podstatne dotknúť základných práv na rešpektovanie súkromného života a na ochranu osobných údajov v prípade, že je vyhľadávanie pomocou tohto vyhľadávača uskutočnené na základe zadania mena a priezviska fyzickej osoby, ak uvedené spracovanie umožní každému používateľovi internetu získať prostredníctvom zoznamu výsledkov štruktúrovaný prehľad informácií týkajúcich sa tejto osoby, ktoré možno nájsť na internete, ktoré sa môžu potenciálne týkať mnohých aspektov jeho súkromného života a ktoré by bez uvedeného vyhľadávača mohli byť pravdepodobne len veľmi zložito vzájomne prepojené, a tým si vytvoriť viac alebo menej podrobný profil tejto osoby. Navyše účinok zásahu do uvedených práv údajového subjektu sa znásobuje z dôvodu významnej úlohy internetu a vyhľadávačov v modernej spoločnosti, ktoré dávajú informáciám obsiahnutým v takomto zozname výsledkov všadeprítomný a bezhraničný charakter.

V dnešnej dobe už medzi ľuďmi v podstate neexistujú žiadne tajomstvá. Všetko o každom je možné nájsť na internete. Niekedy je to nepochybne dobré a má to svoje výhody. Zamestnávateľ si vie preveriť svojho potenciálneho zamestnanca, ale aj naopak. Ľudia, ktorí sa čerstvo zoznámia sa okamžite lustrujú na Facebooku, na Googli a podobne, nádejný vzťah to môže hneď pochovať, ale mu aj pomôcť. Iste si už každý neraz vyhľadal nejakú osobu z rôznych dôvodov na internete, aby o nej niečo bližšie zistil, aby sa na stretnutie s ňou lepšie pripravil a pod. Čo je ale dôležité, stále je pri tom potrebné mať na pamäti, že toto isté môže a v mnohých prípadoch urobiť aj druhá strana, a to už nemusí byť pre každého také príjemné a želané.

Prečo teda hovoríme o intímite človeka ako o hodnote? Sloboda prejavu, právo na informácie a právo na slobodné šírenie informácií sú základné práva, ktorých význam pre demokratickú, otvorenú a slobodnú spoločnosť je nespochybniteľný. Sloboda prejavu tu vystupuje ako opozitum súkromia a intímneho života jednotlivca. Porovnávanie medzi slobodou prejavu

a právom na súkromie a hľadanie ich vyváženej rovnováhy je jednou z najkontroverznejších a najdiskutovanejších oblastí judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (za všetky je možné spomenúť najmä rozhodnutie vo veci Von Hannover v. Nemecko z 24. júna 2004 týkajúce sa sťažnosti č. 59320/00).

Sloboda prejavu je kľúčovým argumentom pre neobmedzené šírenie informácií na internete. Európsky súd pre ľudské práva formy šírenia informácií presunul do všetkých možných podôb, ktoré rozširujú „duchovný svet“ človeka. Chránené sú tak aj všetky formy umeleckých prejavov, pričom niekedy je zložitá nájsť hranicu medzi umením a pornografiou, pretože táto sa v ponímaní spoločnosti a verejnosti za posledných sto rokov výrazne posunula. Sú to však práve sudy, ktoré svojou konzervatívnosťou držia fantáziu na uzde.

Dnešná postmoderná doba je doba informácií, doba slobody a neobmedzenosti informácií. Súčasne je to ale aj doba, kedy dochádza až k inflácii informácií, ktoré zasahujú do života človeka, zasahujú do jeho súkromia. Tieto informácie sú ale mnohokrát plytké, povrchné, bulvárne a bezhodnotové. Život človeka spravila neobohacujú, neskrášľujú, nezlepšujú, nedávajú mu žiadnu vyššiu a lepšiu kvalitu alebo obsah. Práve v takejto dobe plnej bezhodnotovej informačnej inflácie je dôležité uvedomovať si hodnotu súkromia a vlastného intímneho života, kde musí mať človek možnosť nájsť útočisko a pokoj.

5 ZÁVER

Internet so svojimi sociálnymi sieťami a vyhľadávačmi predstavuje obrovský zdroj informácií a dostáva sa do súkromia každého človeka. Miera tohto zásahu nie je stále v rukách konkrétneho človeka. Tento zásah sa neobmedzuje len na to, čo si kto želá, aby sa o ňom vedelo, čo sám zverejní, nie sú to len milé fotografie z dovolenky či infantilné fotografie so svojimi domácimi miláčikmi, ktoré ostatní „lajkujú“. Predmetom neobmedzeného prístupu cez internet sú aj informácie, ktoré majú difamujúci charakter, a ktoré sú prístupné práve a len prostredníctvom internetu.

Zložitost' modernej spoločnosti robí čoraz ťažším oddeľovať od seba situácie, ktoré sú vnútorne spojené. Týka sa to aj mnohých základných práv, ktoré z takýchto situácií jednotlivcom vyplývajú, bez ohľadu na to, či patria medzi občianske a politické práva alebo hospodárske a sociálne práva.

Kontaktné údaje:

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc.

rektor@paneurouni.com

doc. JUDr. Boris Balog, PhD.

boris.balog@paneurouni.com

Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola

Tomášikova 20

821 02 Bratislava

Slovenská republika

IDENTITA ČLENSKÝCH ŠTÁTOV EÚ – SÚDNY DIALÓG ALEBO DIKTÁT?¹

Kamil Baraník

Právnická fakulta UK v Bratislave

Abstract: Previously popular invocations of the member states on their inalienable and indivisible sovereignties were gradually replaced by concepts of national identity protection. This modification was translated into enactment of article 4 (2) TEU. The article deals with the question of who and to what extent bears responsibility for outlining of this national identity protection. The European and national constitutional judiciaries have been trying to deliver explicit, or implicit answers to this problem in their case-law. These responses were, however, far from coherent. Thus, the contribution discusses, whether the article 4 (2) TEU could serve as a tangible protection of the national identity understanding, or is this concept, despite of the main motto of the European integration – “united in diversity”, only a part of interpretation dictate of the Court of Justice of the EU.

Abstrakt: Kedysi populárne dovolávania sa členských štátov na neodňateľné, či nedeliteľné koncepcie štátnej suverenity boli postupne nahradené myšlienkami ochrany národnej identity, čo sa prejavilo v čl. 4 ods. 2 ZEÚ. Tento príspevok sa zaoberá otázkou kto a v akom rozsahu nesie zodpovednosť za určenie tejto ochrany národnej identity. Odpoveď na uvedený problém sa explicitne, či implicitne snažili poskytnúť predovšetkým európske a národné ústavné súdne inštancie vo svojej judikatúre. Tieto reakcie však nikdy neprinášali koherentné odpovede. Príspevok preto rozoberá skutočnosť, či je čl. 4 ods. 2 ZEÚ spôsobilý poskytnúť národnej identite skutočnú ochranu alebo či je uvedený pojem, a to aj napriek základnému motto európskej integrácie – „zjednotení v rozmanitosti“, len súčasťou výkladového diktátu Súdneho dvora EÚ.

Keywords: National identity, Constitutional identity, European Union, Court of Justice of EU.

Klíčové slová: Národná identita, Ústavná identita, Európska únia, Súdny dvor EÚ.

1 ÚVODNÉ POZNÁMKY

Prijatím Lisabonskej zmluvy sa do primárneho práva EÚ v čl. 4 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii (ďalej len ako „ZEÚ“) zakotvil priamy odkaz na národné identity členských štátov, ktoré má EÚ a jej inštitúcie povinnosť rešpektovať. Národná identita je na tomto mieste definovaná tak, že je obsiahnutá v základných politických a ústavných systémoch členských štátov, vrátane regionálnych a miestnych samospráv. Na rozdiel od minulosti sa tu národná identita definuje predovšetkým ako ústavný koncept. Kultúrny podtón, s ktorou sa tradične identita príslušného štátu obvykle neoddeliteľne spája, bol zo zakladajúcich zmlúv vytratený.² Použitie národnej identity sa tým obmedzilo len na legálne zakotvenia ústavných dokumentov jednotlivých členských štátov. Avšak ani toto zúženie národnej identity až tak zásadne nezjednodušuje hľadanie jej konkrétneho obsahu. Dodnes je veľmi komplikované určiť, čo národná identita v ponímaní čl. 4 ods. 2 ZEÚ presne znamená a ako by sa k nej mal rešpekt EÚ praktickým spôsobom prejavovať.³ Okrem abstraktne formulovanej definície je

¹ Tento článok je výsledkom riešenia projektu "Dopady normotvorby Európskej únie na normotvorbu členského štátu Európskej únie z hľadiska legislatívnej techniky a normotvorných procesov", ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (zmluva č. 1/0192/15).

² VON BOGRDANY, A., SCHILL, S.: Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty, s. 1427.

³ ARNAIZ, A., S., LLIVINA, C., A.: Why Constitutional Identity Suddenly Matters: A Tale of Brave States, A Mighty Union and the Decline of Sovereignty. In: ARNAIZ, A., S., LLIVINA, C., A. (ed.): National Constitutional Identity and European Integration, s. 7 a nasl.

ďalšou komplikáciou výkladu tohto pojmu bezpochyby aj široký okruh subjektov, ktorý si pri národnej identite nárokuje pozíciu jej interpretátora.

V prvom rade za znenia legálnych dokumentov nesú zodpovednosť politické sily. Tie určujú ako sa myšlienky a koncepty zhmotia do legálnych zakončení. To samozrejme platí aj pre definovanie pojmu „národná identita“, ktorý má EÚ povinnosť rešpektovať. V druhom, pre tento príspevok kľúčovom ohľade, je definovanie legálnych konceptov úlohou interpretácie orgánmi ich aplikácie. S ohľadom na národné právne poriadky túto činnosť vo vzťahu k ústavným dokumentom ultimátne vykonáva predovšetkým ústavné súdnicstvo členských štátov. V prípade zakladajúcich zmlúv, ako aj ďalšieho (sekundárneho) práva EÚ je podľa čl. 267 ZFEÚ ich interpretácia primárnou úlohou Súdneho dvora EÚ.

Otázky týkajúce sa pozitívnoprávneho zakončenia národných a ústavných identít sú v ústavných dokumentoch jednotlivých členských štátov taktiež zväčša stanovené len veľmi abstraktne. Niekedy sa existencia národnej identity dokonca v konkrétnom ústavnom poriadku odvádza len implicitne. Aj bez výslovného zakončenia si však každý ústavný právny poriadok nejakú formu národnej identity vždy nárokuje. Podľa Núñeza je možné ústavnú identitu vidieť ako „určitý princíp, či formu meta-ústavy, chápanú ako súbor noriem alebo ústavných princípov, ktoré definujú zmysel iných ústavných noriem, ktoré sú v konečnom dôsledku textualisticky zhodné s normami iných politických komunít.“⁴ Súdne dvory členských štátov pri interpretácii „identít“ tak veľmi často prichádzajú so značne odlišnými pohľadmi na to, čo by tieto pojmy mali v jednotlivých ústavných poriadkoch znamenať. Často tak odlišné pohľady nielen národných, ale aj európskych súdnych inšancií na interpretáciu národných identít spôsobujú medzi súdnymi inštanciami napätie, či až konflikty. Otázkou v tomto ohľade zostáva, či Súdny dvor EÚ ako jediný oficiálny interpretátor primárneho práva EÚ, má povinnosť prihliadať na národné interpretácie pojmu „národná identita“. Inými slovami, či má prihliadať aj na judikatúru národných ústavných súdov ako ultimátnych interpretátorov vlastných ústavných dokumentov.

V tejto súvislosti je dôležité dať do pozornosti aj čl. 4 ods. 3, ktorý zakotvuje princíp lojálnej spolupráce, podľa ktorej sa EÚ a jej členské štáty vzájomne rešpektujú a pomáhajú si pri vykonávaní úloh, ktoré im vyplývajú zo zmlúv. Taktiež je z interpretačného hľadiska dôležitá aj Charta základných práv EÚ, ktorá v Preambule definuje, že: „Únia prispieva k zachovaniu a rozvoju týchto spoločných hodnôt pri rešpektovaní rozmanitosti kultúr a tradícií národov Európy, ako aj národnej identity členských štátov a organizácie ich orgánov verejnej moci na ústrednej, regionálnej a miestnej úrovni...“ V čl. 52 ods. 4 Charta ďalej deklaruje, že „V rozsahu, v akom táto Charta uznáva základné práva vyplývajúce z ústavných tradícií spoločných pre členské štáty, sa tieto práva musia vykladať v súlade s týmito tradíciami.“ Tieto ustanovenia vytvárajú predpoklady interpretácie národných identít v judikatúre Súdneho dvora EÚ. Podľa mnohých predstaviteľov akademickej obce tieto zakončenia primárneho práva EÚ vyzývajú na nekonfliktnú, či až amalgámovú interpretáciu synergie národných právnych poriadkov s právnym poriadkom EÚ, založenú na spoločných hodnotách európskej integrácie. Národná identita by podľa týchto názorov mohla pôsobiť aj na znižovanie napätia medzi národnými a európskymi súdnymi inštanciami.

2 MOŽNOSTI VÝKLADU ČL. 4 ODS. 2 TEÚ

Pojem „národné identity členských štátov“, nachádzajúci sa v čl. 4 ods. 2, je možné interpretovať viacerými spôsobmi. V prvom rade je to tradičný, Súdnym dvorom EÚ preferovaný monistický výklad práva EÚ s jeho bezpodmienečným prednostným účinkom. Táto forma interpretácie špecifiká národných ústavných poriadkov zohľadňuje len v minimálnej miere, a to len so zachovaním primátu práva EÚ. Inými slovami monistická interpretácia vykladá účinky práva EÚ tak, aby jeho nadradené postavenie nemohlo byť národnými ustanoveniami akokoľvek narušené. Základnú úlohu pri tom vždy plnil teleologický výklad zakladajúcich zmlúv. Tým bola v minulosti definovaná a následne aj

⁴ NÚÑEZ, M., P.: Introducción al concepto de identidad constitucional y a su función frente al derecho supranacional e internacional de los derechos de la persona, In: *Ius et Praxis*, 2008, roč. 14, č. 2, s. 331 – 372.

⁵ VON BOGRDANY, A., SCHILL, S.: *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty*, s. 1420 -1429.

konstitucionalizovaná myšlienka európskeho spoločenstva.⁶ Súdny dvor EÚ je v zmysle čl. 267 ZFEÚ jediným záväzným interpretátorom práva EÚ. Keďže čl. 4 ods. 2 ZFEÚ je obsiahnutý v primárnom práve EÚ, je jeho záväzným interpretátorom jedine Súdny dvor EÚ. Na tom nemení nič ani skutočnosť, že v ustanovení je možné nájsť odkaz na národné identity členských štátov.

Problémom v prípade takéhoto výkladu národných identít v čl. 4 ods. 2 je ale skutočnosť, že Súdny dvor EÚ vo vlastnej judikatúre tradične nepoužíva odkazy na právne poriadky členských štátov, či rozhodnutia národných súdnych inšancií. Navyše v jednotlivých členských štátoch otázka čo tvorí národnú, či ústavnú identitu nie je zväčša vôbec uzavretá. Prejaviť rešpekt k abstraktne a nejasne chápaným národným identitám v judikatúre Súdneho dvora EÚ, bez zohľadnenia národných koncepcií, je potom ale možné len tzv. interpretačným diktátom. To by však pravdepodobne porušovalo účel čl. 4 ods. 2 a súčasne aj čl. 4 ods. 3 ZFEÚ. Bez skúmania národných ústavných tradícií (teda najmä historických súvislostí a politických a súdnych rozhodnutí...) je tak naplnenie obsahu uvedených ustanovení takmer s určitosťou vylúčené.

Druhou alternatívou interpretácie je chápanie tohto ustanovenia práve v spojitosti s povinnosťou lojálnej spolupráce (čl. 4 ods. 3 ZFEÚ). Teda ako priamu výzvu na dialóg medzi vnútroštátnymi orgánmi členských štátov a Súdnym dvorom EÚ, ktorý je záväzným interpretátorom práva EÚ. Výsledok tohto dialógu by mohol prispieť k definovaniu národných identít členských štátov, ktoré sa zohľadnia nielen pri interpretačnej činnosti Súdneho dvora EÚ, ale sa zoberú do úvahy aj pri rozhodovacej činnosti jednotlivých národných ústavných súdov. Tie by tak aktívne prispievali k naplneniu účelu tohto ustanovenia. Názor všetkých „interpretačných hráčov“ by tým bol na spoločnom výsledku interpretácie zohľadnený a súčasne by sa tým prispelo k zníženiu možného napätia medzi súdnymi inštanciami. Posledná, tretia alternatíva výkladu čl. 4 ods. 2 by interpretáciu národnej identity dala do rúk národným súdnym inštanciam. Išlo by o akúsi možnú výnimku z princípu bezpodmienečnej prednosti práva EÚ. V tomto zmysle by išlo o akési „eso v rukáve“, ktoré by národné súdy mohli využiť vtedy, ak by aplikácia práva EÚ zasahovala do konceptu nimi definovanej národnej identity. Teoreticky by týmto spôsobom mohlo dôjsť k obmedzeniu účinkov práva EÚ. Súdny dvor EÚ však vo svojej judikatúre konštantne uvádza, že národné súdy nemajú právo vyhlásiť akty európskych inštitúcií za nevyhnutelné alebo neúčinné. Táto právomoc zostáva výhradne v kompetencii Súdneho dvora EÚ. Môže to ale naznačené pro-národné chápanie čl. 4 ods. 2 ZFEÚ zmeniť a tým narušiť prednostné postavenie právne záväzných aktov európskych inštitúcií? Vytvoril by sa tým akýsi nedotknuteľný priestor národnej identity, ktorý by Súdny dvor EÚ mal chápať ako národnú výnimku z princípu prednosti – akýsi „margin of appreciation“ v EÚ.⁸ Problémom takéhoto výkladu je ale vysoká pravdepodobnosť (aktuálne) dvadsiatich ôsmich rôznorodých chápaní pojmu národná identita. To by s malo potenciál vytvoriť chaos národných prístupov k právu EÚ, čo by mohlo relativizovať nadradené postavenie práva EÚ a významne ho obmedziť v národných režimoch jeho aplikácie. Mohlo by dôjsť až k miestnemu nerešpektovaniu sekundárneho práva.⁹ Hrozba roztriešteného aplikovania práva EÚ nie je určite len hypotetická a Súdny dvor EÚ sa s ňou počas svojej histórie musel už niekoľkokrát zaoberať.¹⁰ Takémuto rozdrobovaniu a možnej interpretačnej anarchii sa Súdny dvor EÚ od počiatku svojej existencie snažil aktívne zabrániť.

Všetky tri spôsoby výkladov so sebou prinášajú istú mieru rizika a viaceré sporné otázky, najmä preto, že vo všetkých uvedených prípadoch dochádza aspoň k čiastočnej interakcii medzi ústavnými súdmi

⁶ Medzinárodný charakter spoločenstiev a textualistická interpretácia zakladajúcich zmlúv boli na Súdnom dvore EÚ zavrhnuté v prospech kvázi-ústavných princíпов, ktoré musia byť pri každom výklade práva EÚ brané do úvahy. (K tomu bližšie pozri: WEILER, J., H., H.: *The Constitution of Europe – Do the New Clothes have an Emperor? And Other Essays on European Integration*, 1999, s. 221 a nasl.).

⁷ Prípád Foto-Frost v Hauptzollamt Lübeck-Ost 314/85 [1987] ECR 4199; rozhodnutie vo veci SpA International Chemical Corporation v Amministrazione delle finanze dello Stato 66/80 [1981] ECR 1192.

⁸ MARTINICO, G: What Lies Behind Article 4(2) TEU? In: ARNAIZ, A., S., LLIVINA, C., A. (ed.): *National Constitutional Identity and European Integration*, s. 103.

⁹ VON BOGDANY, A., SCHILL, S.: *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty*, s. 1445.

¹⁰ Napr. Prípád 26/62 Van Gend [1963] E.C.R. 1.; Prípád C-399/11 Stefano Melloni v Ministerio Fiscal [2013].

členských štátov a Súdny dvorom EÚ. A vzťah týchto súdnych dvorov nebol od počiatku existencie európskej integrácie ani zďaleka harmonický. Ultimátnym interpretátorom práva EÚ je Súdny dvor EÚ, ktorý jeho aplikáciu vo svojich rozhodnutiach jednostranne nadradil nad vnútroštátne normy členských štátov, a to bez ohľadu na ich právnu silu¹¹. S ohľadom na dominanciu ústavných dokumentov v právnych poriadkoch členských štátov takýto prístup medzi ústavnými súdmi členských štátov zväčša nenachádzal pochopenie. Viaceré z národných súdnych dvorov ku konceptu bezpodmienečnej prednosti práva EÚ dlhodobo prejavujú určitú formu rezistencie. Možnosť takéhoto odporu ústavné súdy proklamovali zväčša priamo z centrálneho postavenia vlastných ústavných dokumentov. Otázka bezpodmienečnej prednosti práva EÚ stále zostáva pozitívno-právne neuzavretá, keďže dodnes nebola prednosť potvrdená v záväzných častiach primárneho práva¹². Jednotlivé ústavné súdy členských štátov si pri absencii vysloveného príkazu nadradenosti vytvorili vlastné spôsoby odôvodnenia nadradeného pôsobenia práva EÚ v národných ústavných poriadkoch. V zmysle takýchto národných chápaní sú to totiž ústavy a nie autonómny charakter práva EÚ, kto podľa mnohých ústavných súdov garantuje jeho primát.¹³ Pri tom národné ústavné súdy často vo svojich rozhodnutiach formulovali hypotetické situácie, v ktorých by nadradené postavenie práva EÚ nerešpektovali. V týchto prípadoch by muselo dôjsť k narušeniu základných ustanovení národných ústavných dokumentov. Národné ústavné súdy v judikatúre podčiarkli fakt, že transfer právomocí z členského štátu na EÚ sa musí uskutočňovať len na ústavnom základe, a tak nemôže ohroziť národnú suverenitu.¹⁴

Pri pohľade na abstraktné znenie čl. 4 ods. 2, v spojitosti s povinnosťou lojálnej spolupráce pri stanovovaní obsahu národných identít, ktoré nie je možné „nesilovo“ zistiť bez odkazov na národné interpretácie identity, sa vytvoril potenciál konfliktu národných a európskych súdnych inšancií. Pri ňom môže dôjsť buď k vertikálnemu dialógu alebo k interpretačnému konfliktu. Hlavnou otázkou tak zostáva, či sa budú súdy riadiť dialogickou formou spolupráce, ktorú im naznačuje čl. 4 ods. 3 ZEÚ, uplatní sa „monistický diktát“ Súdneho dvora EÚ ako ultimátneho interpretátora primárneho práva EÚ alebo sa budú členské štáty domáhať svojej národnej identity, a to aj proti nadradenému pôsobeniu práva EÚ. Tieto otázky budú v nasledujúcich častiach preskúmané objasnením historického pozadia konceptu „národnej identity“ v zakladajúcich zmluvách, ako aj relevantnou rozhodovacou aktivitou Súdneho dvora EÚ a národných ústavných súdov v intenciiach čl. 4 ods. 2.

3 HISTORICKÉ POZADIE „IDENTITY“ V ZAKLADAJÚCICH ZMLUVÁCH

Vytvorenie konceptu ústavnej, či národnej „identity“ bolo postupom času predovšetkým reakciou na zásadné rozhodnutia Súdneho dvora EÚ. Ten od šesťdesiatych rokov dvadsiateho storočia svojimi rozhodnutiami konštitucionalizoval Európske spoločenstvá, čím výrazne začal zasahovať do právomocí tradične patriacich do domén národných suverénit. Národné ústavné súdy, ultimátni strážcovia ústavnosti vlastných ústavných systémov, sa snažili Súdny dvorom EÚ preferovanú konštitucionalizáciu a s ňou spojenú bezvýhradnú prednosť práva EÚ v určitých výnimočných situáciách aspoň teoreticky obmedziť.

Pri neexistencii záruk ochrany vlastných ústavných systémov na európskej úrovni sa preto ústavné súdy snažili aspoň hypoteticky ochrániť základné hodnoty, na ktorých bolo konkrétne spoločenstvo postavené. Pre tieto dôvody došlo k vytvoreniu koncepcií ústavných identít, či fundamentálnych pilierov ústavných poriadkov. Takto mali byť aspoň základné národné fundamenty ochránené pred vplyvmi, ktoré začali pôsobiť na ústavné štruktúry po ich otvorení sa hlbšej európskej integrácii. Pojmy ako neporušiteľné jadrá ústav, národné identity, či večné klauzuly, ktoré nemôže zmeniť ani politický proces nadobudli pri interpretáciách ústavných súdov členských štátov čoraz väčšiu popularitu. Práve určovaním neporušiteľných hodnôt sa ústavné súdy snažili odôvodniť chápanie vlastných koncepcií

¹¹ Prípady 106/77 Simmenthal [1978] E.C.R. 629.

¹² Dnes existuje len vo forme nezáväznej prílohy k ZFEÚ, ako „Vyhlásenie č. 17 o prednosti“.

¹³ Európske spoločenstvá, ktoré majú svoje východiská v medzinárodnoprávnom poňatí, sa nespokojili len s politickým postavením založeným na odvodenej suverenite, ale radšej si nárokovali originálnu autoritu (WALKER, N.: Late Sovereignty in the European Union, In: WALKER, N. (ed.): Sovereignty in Transition, Hart, Oxford, 2006, s. 21).

¹⁴ ARNAIZ, A., S., LLIVINA, C., A.: Why Constitutional Identity Suddenly Matters: A Tale of Brave States, A Mighty Union and the Decline of Sovereignty. In: ARNAIZ, A., S., LLIVINA, C., A. (ed.): National Constitutional Identity and European Integration, s. 5.

ústavných poriadkov. Súčasne tým odôvodňovali nielen svoje národné poriadky, ale aj vlastnú existenciu a dôležitosť pri možnom dialógu so Súdny dvorom EÚ. Koncept národnej identity, ktorý sa postupne do primárneho práva presadil predstavoval potvrdenie dlhodobej doktríny viacerých národných ústavných súdov, založených na ochrane národnej suverenity.

Vnímanie národnej identity bolo v počiatkoch integrácie nulové – išlo o dobu tzv. „ústavnej slepoty“. Zakladajúce zmluvy vôbec neriešili otázky týkajúce sa ústavných poriadkov členských štátov. Na začiatku integrácií prevládal princíp ústavnej autonómie. Tento bol reflektovaný aj v rozhodovacej činnosti Súdneho dvora EÚ, ktorý sa národnými právnymi poriadkami a odkazmi na ich judikatúru vôbec nezaoberal. Zakladajúce zmluvy ukladali členským štátom povinnosti, pričom bolo len na nich samotných ako sa s týmito vo vlastných ústavných poriadkoch vysporiadajú.¹⁵ V pôvodných zneniach zakladajúcich zmlúv rovnako nenájdeme ani odkazy na hodnoty ako demokracia, sloboda, rovnosť, či ochrana ľudských práv a dôstojnosti. Nezaujím o zakotvenie týchto hodnôt nebolo v čase zakladania Európskych spoločenstiev nijakou zvláštnosťou. Pri tom sa totiž vychádzalo z podstaty existencie Európskeho spoločenstva ako medzinárodnej organizácie, založenej na medzinárodnej spolupráci medzi jej členmi. Primárnym zameraním spoločenstiev boli v tom čase sektorálne politiky a následne aj hlbšia ekonomická spolupráca. S postupnou rozpínavosťou integrácie, a to aj v tých časoch najmä už spomenutou zásadnou judikatúrou Súdneho dvora EÚ, sa však už ale rešpekt k národným ústavným hodnotám nedal naďalej úplne ignorovať. Rozličné koncepty, typické pre členské štáty (demokracia, právny štát, ochrana základných práv...) začali byť vnímané ako nevyhnutný predpoklad hlbšej integrácie a súčasne aj ako aj prerekvizita k prístupovým rokovaniam s potencialnými uchádzačmi o členstvo v spoločenstve.

Po prvýkrát sa odkaz na „identitu“ v zakladajúcich zmluvách vyskytol po ratifikácii Maastrichtskej zmluvy (1992). Dokonca sa v tomto prípade vyskytla identita hneď v dvoch podobách, a to ako identita európska a aj ako identita národná. Európska identita sa nachádzala v čl. 4 ods. 2 Zmluvy o EÚ a vzťahovala sa na EÚ ako kolektívny subjekt na medzinárodnej scéne.¹⁶ Národná identita bola Maastrichtskou zmluvou zavedená taktiež v čl. F(1) ZEÚ. Podľa tohto ustanovenia: „*Únia rešpektuje národné identity svojich členských štátov, ktorých systémy vládnutia sú založené na princípoch demokracie*“. Keďže sa však nejednalo o záväzné ustanovenie, nikdy nenadobudlo skutočný právny význam. Slúžilo najmä ako symbolická deklarácia a súčasne aj ako určitá forma teoretického vyvažovania novovytvorených právomoci EÚ.¹⁷ Pravdepodobným dôvodom načasovania prijatia tohto článku v Maastrichtskej zmluve bola aj potreba reflexie prehlbujúceho sa národného sentimentu, ktorý narástol predovšetkým ako dôsledok prehlbovania integrácií, a to tentokrát explicitne aj v politickej rovine. V tom čase došlo aj k zavedeniu európskeho občianstva, ktoré doplnilo národné občianstvo. Občianstvo EÚ malo posilniť myšlienku zblížovania a väčšej súdržnosti európskych národov. V niektorých členských štátoch však vtedy podstatným spôsobom rástli skeptické názory vo vzťahu k ďalšej integrácii, ktorá mala potenciál spôsobovať významné zásahy do suverénnych právomocí členských štátov. Vyjadrením tejto skepsy a nedôvery v bezbrehú integráciu bolo rozhodnutie Nemeckého spolkového ústavného súdu vo veci Brunner (Maastricht Urteil)¹⁸. V rozhodnutí sa, okrem iného zaviedla aj možnosť (hypotetickej) záchranej brzdy národnej suverenity v podobe aplikovania tzv. *ultra vires* prieskumu rozhodnutí európskych inštitúcií. V zmysle toho mohla deklarácia *ultra vires* pri prekročení rozsahu prenesených právomocí na EÚ znamenať aj možné obmedzenie prednostnej aplikácie práva EÚ.¹⁹

S Amsterdamskou zmluvou (1997) došlo k prečíslovaniu a zmene ustanovení zakladajúcich zmlúv. Článok zaoberajúci sa národnou identitou sa presunul do ustanovenia 6 ods. 3 ZEÚ. V tomto článku sa po novom zakotvili referencie týkajúce sa zakladajúcich princípov Únie: sloboda, demokracia, rešpekt k ľudským právam a základným slobodám. Išlo o princípy, ktoré boli vlastné všetkým vtedajším členským štátom. Podoba ustanovenia bola veľmi nápadne podobná súčasnému zneniu

¹⁵ CLAES, M.: National Identity: Trump Card or Up for Negotiation? In: ARNAIZ, A., S., LLIVINA, C., A. (ed.): National Constitutional Identity and European Integration, s. 114.

¹⁶ Tamtiež, s. 115.

¹⁷ Tamtiež, s. 117.

¹⁸ BVerfGE 89, 155; Brunner v Zmluva o Európskej únii [1994] 1 CMLR 57.

¹⁹ K tomu pozri: PAYANDEH, M.: Constitutional Review of EU Law after Honeywell: Contextualizing the Relationship Between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice, In: Common Market Law Review, 2011, roč. 48, s. 9 – 38.

ustanovenia čl. 4 ods. 2 ZEÚ. Stala sa odrazom pokračujúcej konštitucionalizácie EÚ. Ustanovenia o európskych hodnotách a národnej identite zvýraznili potrebu rešpektovať základné hodnoty konštitucionalizmu.²⁰ Išlo o ústavné princípy, ktoré väčšina členských štátov dodržiavalo najmä prostredníctvom rozhodovacej činnosti svojich ústavných súdov.

Veľmi zásadný význam mal odkaz na národné identity členských štátov plniť v Zmluve o Ústave pre Európu (2005). V časti I-5 nazvanej „Vzťahy medzi Úniou a jej členskými štátmi“ mala národná identita vyvažovať nadradené postavenie práva EÚ, ktoré bolo explicitne zakotvené hneď v nasledujúcom ustanovení čl. I-6. Tento znel: „*Ústava a právo prijaté inštitúciami Únie pri vykonávaní prenesených právomocí má prednosť pred právom členských štátov.*“ Takáto formulácia mala v pozitívno-právnej podobe predovšetkým potvrdiť ustálenú judikatúru Súdneho dvora EÚ, ktorá ustanovovala primát práva EÚ a teleologickým výkladom zakladajúcich zmlúv postupne Úniu konštitucionalizovala.

Po neúspechu procesu ratifikácie Zmluvy o Ústave pre Európu došlo k reforme zakladajúcich zmlúv prostredníctvom Lisabonskej zmluvy (2009). Znenie ustanovení po prvýkrát explicitne rozdelilo právomoci medzi členské štáty a EÚ. Princíp tzv. prenesených právomocí (čl. 5 ZEÚ) umožnil Únii a jej orgánom konať len v presne vymedzených sférach. Teda tých, ktorých výkon členské štáty na Úniu preniesli. Čl. I-5, týkajúci sa národnej identity bol zo Zmluvy o Ústave pre Európu takmer doslovne prevzatý do novelizovaného znenia ZEÚ. Čl. I-6 o prednosti práva EÚ sa však, na základe rozhodnutia Rady v roku 2007, presunul len do nezáväznej časti zmlúv v podobe Vyhlásenia č. 17 o prednosti. Dôvodom takéhoto presunu bola snaha o zníženie ústavného charakteru Lisabonskej zmluvy tak, aby sa stala súladnou s požiadavkami viacerých členských štátov, ktoré sa obávali federalizácie Únie.²¹

Tým ale pôvodný čl. I-5 o národných identitách členských štátov stratil v primárnom práve svoj protipól. Vyvažovanie národných identít tak už nebolo postavené „proti“ prednosti práva EÚ a *de facto* nemalo čo vyvažovať. V súčasnej podobe primárneho práva sa tým stratil pôvodný zmysel jeho zakotvenia. Bez explicitného zakotvenia prednosti práva EÚ, tak len ťažko môže ustanovenie čl. 4 ods. 2 ZEÚ plniť rovnako zásadné úlohy aké mu jeho tvorcovia pri spisovaní Zmluvy o Ústave pre Európu pripisovali. V Zmluve o Ústave pre Európu predstavoval koncept národnej identity členských štátov potvrdenie existujúceho vzťahu medzi členskými štátmi a EÚ a súčasne sa chápal aj ako garancia nezasahovania európskych inštitúcií do základov národných ústavných architektur.²² Bez princípu prednosti je tak len veľmi komplikované akceptovať a uznať interpretáciu, podľa ktorej bude ustanovenie o rešpekte národných identít plniť úlohu akejsi „únikovej klauzuly“ členských štátov pred pôsobením práva EÚ. Aj judikatúra Súdneho dvora EÚ v tomto ohľade hovorí pomerne jasnou rečou.

4 „NÁRODNÁ IDENTITA“ A ČLENSKÉ ŠTÁTY

Prvú referenciu na ústavnú identitu členských štátov možno nájsť v „nesmrteľnom“ rozhodnutí Nemeckého spolkového ústavného súdu Solange I, v ktorom sa odkázalo na koncept „základných štruktúr nemeckej ústavy, na ktorej spočíva jej identita“.²³ Podľa tohto rozhodnutia ustanovenie o transfere právomocí v primárnom práve garantovali, že aplikácia práva európskymi inštitúciami nemôže narušiť identitu nemeckej ústavy a s ňou spojenú ochranu základných práv.²⁴ Najzásadnejším intelektuálnym vyzývateľom a komentátorom prednosti práva EÚ sa od týchto čias stal práve Nemecký spolkový ústavný súd a jeho rozhodovacia činnosť. Ten si v priebehu rokov vo svojich prelomových rozhodnutiach vytvoril až 3 druhy testov, ktorými teoreticky mohol odôvodniť neakceptovanie nadradeného účinku práva EÚ vo vlastnom právnom poriadku (test základných práv

²⁰ CLAES, M.: National Identity: Trump Card or Up for Negotiation? In: ARNAIZ, A., S., LLIVINA, C., A. (ed.): National Constitutional Identity and European Integration, s. 118.

²¹ CRAIG, P., DE BÚRCA, G.: EU Law: Text, Cases and Materials, 5th Edition, 2011, Oxford University Press, s. 265.

²² CLAES, M.: National Identity: Trump Card or Up for Negotiation? In: ARNAIZ, A., S., LLIVINA, C., A. (ed.): National Constitutional Identity and European Integration, s. 119.

²³ BVerfG, BvL 52/71 Solange I, (BVerfG 37, 271= NJW 1971, 2176). V tomto prípade však ale išlo o inú formu identity, ako tomu bolo v Lisabonskom rozhodnutí. Pri tom sa spoliehal na nezmeniteľné jadro, chránené klauzulou večnosti.

²⁴ Čl. 24 rozhodnutia BVerfG 29.5.1974, BvL 52/71 Solange I.

a slobôd²⁵, test *ultra vires*²⁶ a test ústavnej identity²⁷). Spolkový ústavný súd tak vytvoril hypotetické limity prenesenia právomocí, ktoré ohraničujú účinok práva EÚ v nemeckom ústavnom poriadku. Európske inštitúcie pri aplikácii práva EÚ nemôžu obísť obmedzenia, ktoré sú dané samotnou podstatou prenesenia právomocí. Tieto prenesenia právomocí na EÚ sa totiž uskutočnili len na základe ústavného splnomocnenia. Výkon právomocí, ktoré nemôže Základný zákon umožniť by pri tom odporoval princípu prenesenia. Od čias vydania rozhodnutia vo veci Solange I tak Spolkový ústavný súd deklaruje, že akceptácia prednosti práva EÚ nemôže byť bezpodmienečná, keďže táto sa uskutočňuje na základe limitov vytvorených samotným ústavodarcom.

V približne rovnakom čase ako došlo k vydaniu rozhodnutia v prípade Solange I, bolo aj v rozhodnutí Frontini²⁸ Ústavným súdom Talianska odkázané na národnú identitu ako na nevyhnutnú súčasť aplikácie práva EÚ. V tomto rozhodnutí bolo deklarované, že európska integrácia nemôže zasahovať do základnej podstaty talianskeho ústavného poriadku. Obe uvedené rozhodnutia odštartovali teóriu známu ako „*controlimiti*“, či teória existencie limitov, ktoré aplikácií práva EÚ vytvárajú ústavné poriadky svojimi základnými princípmi.²⁹ Teória „*controlimiti*“, pripúšťajúca určité krajné výnimky v prednosti práva EÚ našla medzi ústavnými súdmi členských štátov následne pomerne silnú odozvu³⁰.

Rozhodnutie Nemeckého spolkového ústavného súdu 2 BVerfG 2/08 z 30.06.2009, týkajúce sa kompatibility Lisabonskej zmluvy so Základným zákonom išlo s ohľadom na ústavnú identitu asi najďalej.³¹ Formulovalo totiž možnosť prieskumu úkonov európskych inštitúcií a ich kompatibility s princípmi zakotvenými v tzv. nezmeniteľných čl. 1 a 20 Základného zákona. Takáto forma prieskumu zabezpečí, že aplikácia práva EÚ sa uskutoční len v kontexte ústavného splnomocnenia.³² Podmienky toho, čo vlastne tvorí ústavnú identitu však Spolkový ústavný súd ani v tomto, pomerne dlhom rozhodnutí dostatočne presvedčivo nedefinoval.³³ Napriek tomu prehlásil, že vo výnimočných situáciách môže výkon legislatívnej činnosti európskych inštitúcií porušiť ústavnú identitu členských štátov. Ústavná identita tak môže byť v niektorých prípadoch nekompatibilná aj so samotným primárnym právom EÚ. Právomoc vykonávať takúto (výnimočnú) formu kontroly definoval Spolkový ústavný súd ako „prieskum identity“. Bližšie však nevysvetlil akým spôsobom, či pod akým konkrétnym štandardom by sa uvedená forma kontroly mala v budúcnosti vykonávať. Presné parametre pre takýto prieskum v rozhodnutí chýbajú, čo vonkoncom neprispieva k ďalšej predvídateľnosti činnosti súdu, či možnosti dialógu so Súdny dvorom EÚ.³⁴

Napriek dôležitosti doktríny Nemeckého spolkového ústavného súdu ide len o jednu z dvadsiatich ôsmich možných optík videnia národnej identity. Aj preto je možné rozumiť, že Súdny dvor EÚ je s ohľadom na čl. 4 ods. 2 a jeho reálne aplikovanie v mimoriadne komplikovanej situácii. Po príklade rozhodnutia Spolkového ústavného súdu, asi najrešpektovanejšieho ústavného súdu v Európe, začali

²⁵ Rozhodnutie vo veci Solange I, zmiernené rozhodnutím v prípade Solange II (BVerfGE, [1987] 3 CMLR 225) a rozhodnutím v prípade Banana – 2 BvL 1/97 (PAYANDEH, M.: Constitutional Review of EU Law after Honeywell: Contextualizing the Relationship Between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice, 2011, s. 13 – 14).

²⁶ BVerfGE 89, 155; Brunner v Zmluva o Európskej únii [1994] 1 CMLR 57, rozhodnutie zmiernené rozhodnutím 2 BvR 266/06 Nemeckého spolkového ústavného súdu vo prípade Honeywell.

²⁷ Rozhodnutie Nemeckého spolkového ústavného súdu 2 BVerfG 2/08.

²⁸ Rozhodnutie Ústavného súdu Talianska Frontini v. Ministero delle Finanze, Prípád 183, [1974].

²⁹ Neskôr upevnené v ďalšom rozhodnutí Ústavného súdu Talianska SpA Granital v. Amministrazione delle Finanze dello State, prípad 170/84 [1984].

³⁰ CRAIG, P., DE BÚRCA, G.: EU Law: Text, Cases and Materials, 5th Edition, 2011, Oxford University Press, s. 300.

³¹ K tomu pozri: PAYANDEH, M.: Constitutional Review of EU Law after Honeywell: Contextualizing the Relationship Between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice, In: Common Market Law Review, 2011, s. 16 – 19.

³² Bod 240 rozhodnutia.

³³ HALBERSTAM, D., MÖLLERS, CH.: The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland“, In: German Law Journal, 2009, s. 1249 – 1250.

³⁴ PAYANDEH, M.: Constitutional Review of EU Law after Honeywell: Contextualizing the Relationship Between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice, In: Common Market Law Review, 2011, s. 31.

vo vzťahu k bezvýhradnej prednosti práva EÚ vznášať námietky a pochybnosti o bezpodmienečnej prednosti práva EÚ aj ďalšie ústavné súdy – výhrady vyjadrili napríklad najvyššie súdne inštitúcie v Českej republike, Írsku, Španielsku, Francúzsku, Taliansku či Dánsku.³⁵

Ústavný súd ČR pri preskúmaní Zmluvy o Ústave pre Európu deklaroval, ponechanie si práva na možný prieskum ústavnosti práva EÚ. Pritom však dodal, že takúto právomoc bude vykonávať len vo výnimočných prípadoch ako napríklad prekročenie zverených právomocí³⁶. Rovnako tak zachoval zdržanlivé stanovisko pri znení Lisabonskej zmluvy, pri ktorom napriek určitým výhradám deklaroval jej kompatibilitu s Ústavou ČR.³⁷ O to zvlášťnejšie vyznieva neskoršie rozhodnutie, známom pod označením *Landtová*³⁸, v ktorom sa Ústavný súd ČR rozhodol nerešpektovať výklad Súdneho dvora EÚ. Pri tom skonštatoval, že predchádzajúce rozhodnutie Súdneho dvora EÚ naplnilo znaky *ultra vires*. Jednou z mnohých zaujímavostí tohto prípadu bolo aj to, že k deklarácii rozhodnutia *ultra vires* Ústavným súdom ČR došlo aj bez polozenia predbežnej otázky Súdnemu dvoru EÚ, ktorý by pri tom mal možnosť reagovať na právne nejasnosti vzniknuté v predošlom rozhodnutí. Ako naznačujú viacerí rešpektovaní komentátori tohto prípadu, Ústavný súd ČR pri vyhlásení rozhodnutia za *ultra vires* pravdepodobne nesledoval snahu o intelektuálne spochybnenie Súdneho dvora EÚ, ale predovšetkým svoju nevoľu so vzopretím sa Najvyššieho správneho súdu ČR jeho jurisdikcii.³⁹ Ústavný súd ČR v rozhodnutí PL. ÚS 5/12 konštatoval, že nezoznámením sa so spoločnou ústavnou tradíciou so Slovenskou republikou nedošlo zo strany Súdneho dvora EÚ k zachovaniu objektivity⁴⁰. Dôvody, pre ktoré však došlo k rozhodnutiu *ultra vires* neboli založené na predpoklade stanovenom čl. 4 ods. 2 ZEÚ. Celkovo sú myšlienky v tomto rozhodnutí ťažko čitateľné a slabo vyargumentované. Ústavný súd ČR pravdepodobne odkazoval na všetko, čo sa mu z práva EÚ zdalo relevantné.⁴¹

Španielsky ústavný tribunál v rozhodnutí zaoberajúcou sa ústavnosťou Zmluvy o Ústave pre Európu zdôraznil, že tento dokument bol založený na rešpekte identity jednotlivých členských štátov, rovnako ako aj ich ústavných štruktúr a hodnôt, vytvárajúcich základ ich ústav.⁴² Španielsky ústavný tribunál vyložil ustanovenia Zmluvy o Ústave pre Európu so španielskou ústavou veľmi harmonicky, pričom zdôraznil prieniky medzi európskymi a španielskymi základnými hodnotami. Deklaroval, že zásahy do základných španielskych ústavných hodnôt by *de facto* znamenali porušenie (vtedajšieho) čl. 1-5

³⁵ CRAIG, P., DE BÚRCA, G.: EU Law: Text, Cases and Materials, 5th Edition, 2011, Oxford University Press, s. 300; CLAES, M.: National Identity: Trump Card or Up for Negotiation? In: ARNAIZ, A., S., LLIVINA, C., A. (ed.): National Constitutional Identity and European Integration, s. 128 – 129.

³⁶ "Ústavní soud České republiky bude (může) - byť se zřetelem na předchozí zásady - působit jako ultima ratio a může zkoumat, zda některý akt orgánů Unie nevybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla. Ústavní soud však předpokládá, že taková situace může nastat jen v případech zcela výjimečných; za ty by bylo možné považovat zejména opuštění hodnotové identity a již uvedené překročení rozsahu svěřených kompetencí."

³⁷ Rozhodnutí PL. ÚS 19/08.

³⁸ Rozhodnutí PL. ÚS 5/12.

³⁹ Napr. KOMÁREK, J.: Czech Constitutional Court – Playing with Matches: The Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra Vires, In: European Constitutional Law Review, 2012, s. 323 – 337; ZBÍRAL, R.: A Legal revolution or negligible episode? Court of Justice decision proclaimed ultra vires, In: Common Market Law Review, 2012, roč. 49, s. 1475 – 1492.

⁴⁰ "Ústavní soud vyslovil v předmětném vyjádření očekávání, že alespoň pro zachování zdání objektivit se ESD seznámí i s argumenty respektujícími judikaturu Ústavního soudu a ústavní identitu České republiky, jež čerpá ze společné ústavní tradice se Slovenskou republikou, resp. z více než sedmdesátileté historie společného státu a jeho pokojného rozpadu, tj. ze zcela specifické a historicky podmíněné situace, která sama o sobě nemá v Evropě obdoby."

⁴¹ KOMÁREK, J.: Czech Constitutional Court – Playing with Matches: The Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra Vires, In: European Constitutional Law Review, 2012, s. 334 – 336.

⁴² Tribunal Constitucional 13.12.2004, Declaration (DTC) 1/2004.

Ústavy. Tým pádom by bol takýto zásah neplatný priamo z podstaty práva EÚ. Týmto deklaroval veľkú súvzťažnosť medzi právom EÚ a španielskym ústavným právom.⁴³

Mnohé ďalšie ústavné sudy (Francúzsko, Poľsko, Litva) vyjadrili určitú skepsu s bezvýhradnou prednosťou práva EÚ, resp. neskoršou Lisabonskou zmluvou, no väčšina z nich považovala čl. 1-5 a neskôr čl. 4 ods. 2 so zakotvením ochrany národných identít za dostatočne silnú záruku zachovania vlastných ústavných hodnôt. Zmluvu o Ústave pre Európu, a následne Lisabonskú zmluvu tak odobrili.⁴⁴ Rovnako ako Ústavný súd v Španielsku, prepojili vo svojej rozhodovacej činnosti mnohé ďalšie ústavné sudy doktrínu „*controlimiti*“ priamo s primárnym právom EÚ. Porušenie národnej identity tak chápali ako porušenie práva EÚ.

Ak sa však bližšie pozrieme na rozhodovaciu činnosť Súdneho dvora EÚ, premisa prepojenia porušenia národných konceptov identít a primárneho práva EÚ prostredníctvom čl. 4 ods. 2 sa nemôže javiť až ako natoľko zásadná.

5 „NÁRODNÁ IDENTITA“ V JUDIKATÚRE SÚDNEHO DVORA EÚ

Spomenuté národné ústavné sudy často chápali ustanovenia o národnej identite ako niečo, čoho sa môžu vo svojej judikatúre dovoľávať a čo im v podstate dáva právomoc oslabiť pôsobenie práva EÚ vo vlastných právnych poriadkoch. Túto výnimku si odvodili priamo z primárneho práva EÚ. Z vyššie uvedených súdnych rozhodnutí pri tom vyplýva, že sa sami pasujú do pozícií, v ktorých majú právomoc určiť, či došlo k porušeniu národnej identity. V prípade, že k takémuto porušeniu došlo, mohlo by potenciálne prostredníctvom čl. 4 ods. 2 nastať aj porušenie primárneho práva. Súdny dvor EÚ však názor o generálnom splnomocnení a faktickom konštitucionalizovaní teórie „*controlimiti*“ nezdieľa. Na to poukázal viackrát vo svojej judikatúre.

Rozhodnutia, ktoré súviseli s národnou identitou definoval Súdny dvor EÚ v kontúrach určitej formy národnej autonómie. Významným bolo v tomto ohľade rozhodnutie *Omega Spielhallen*⁴⁵, pri ktorom bolo v hre jedno zo základných práv EÚ – právo na poskytovanie služieb, ktoré je garantované poskytovateľom, ako aj spotrebiteľom, pochádzajúcim z odlišných členských štátov. V tomto prípade bolo Súdnym dvorom EÚ akceptované odvolanie sa na priamo v primárnom práve zakotvenú výnimku. Tá umožňuje v prípadoch verejného záujmu, bezpečnosti alebo ohrozenia verejného zdravia obmedziť právo na poskytovanie služieb. Podľa judikatúry Súdneho dvora EÚ musia byť takéto obmedzenia vykladané veľmi úzko. Taktiež je nevyhnutné pristupovať ku každému členskému štátu samostatne a v rámci povolených odlišností im...musia byť povolená určitá miera úvahy.⁴⁶ V tomto prípade bola nemeckým autoritám povolená výnimka s ohľadom na reálnu hrozbu, ktoré vo vzťahu k nemeckej spoločnosti a jej verejnému záujmu mohli zakázané aktivity spôsobovať.⁴⁷ Súdny dvor EÚ pri tom uviedol, že „...čerpá inšpiráciu z ústavných tradícií členských štátov a z odporúčaní vychádzajúcich z medzinárodných zmlúv o ochrane ľudských práv, na ktorých členské štáty sa spolupodieľali, prípadne ktorých sú signatármi...“⁴⁸

Rozhodným sa v tomto prípade stalo špecificky nemecké ústavnoprávne chápanie ľudskej dôstojnosti a význam, aký mu je v tomto ústavnom poriadku pripisovaný. Práve z dôvodu všeobecnej akceptácie ľudskej dôstojnosti vo (vtedajšom) komunitárnom práve sa týmto rozhodnutím deklarovala jeho dôležitosť a súčasne aj súlad použitej výnimky verejnej bezpečnosti vo vzťahu k jednému zo základných práv EÚ. Rozhodnutie v prípade *Omega* demonštrovalo, že členské štáty môžu mať odlišné chápania obsahu náplne základných práv a taktiež, že práva môžu byť v odlišných štátoch odlišným spôsobom chránené.⁴⁹ V tomto prípade tak z dôvodu národnej ústavnej špecifickosti bola uznaná možnosť odlišnej aplikácie práva EÚ. Takáto výnimka pri aplikácii práva EÚ však nastala len s ohľadom na jej priame zakotvenie v práve EÚ.

⁴³ CLAES, M.: National Identity: Trump Card or Up for Negotiation? In: ARNAIZ, A., S., LLIVINA, C., A. (ed.): National Constitutional Identity and European Integration, 128.

⁴⁴ Tamtiež, s. 126 – 129.

⁴⁵ Prípád *Omega Spielhallen* v Bonn C-36/02 [2004] ECR I-9609.

⁴⁶ Bod 31 rozhodnutia.

⁴⁷ Bod 32 rozhodnutia.

⁴⁸ Bod 33 rozhodnutia.

⁴⁹ GOEBEL, R., FOX, E., BERMANN, G.: Cases and Materials on European Union Law (American Casebook Series), 3rd Edition. West, 2010, s. 697.

Pred prijatím Lisabonskej zmluvy odkazoval Súdny dvor EÚ na národnú identitu vo svojich ďalších rozhodnutiach len nepriamo. Nikdy to však nebol primárny základ pre vydanie rozhodnutia. Pred prijatím Lisabonskej zmluvy členské štáty vo vzťahu k čl. 6 ods. 3 ZEÚ odkazovali aj na kultúrne aspekty národnej identity⁵⁰. Možnosť dovolávania sa kultúrnych hodnôt v spojitosti s národnou identitou sa však prijatím Lisabonskej zmluvy fakticky vylúčila.

Po prijatí Lisabonskej zmluvy bolo prvým rozhodnutím Súdneho dvora EÚ, dotýkajúceho sa národnej identity, prípad *Sayn-Wittgenstejn*⁵¹. Súdny dvor EÚ v ňom konštatoval, že národná identita môže byť vzatá do úvahy v prípadoch, keď existuje rovnováha medzi legitímnym záujmom a právom na voľný pohyb osôb.⁵² Zásah rakúskych úradov, pri ktorom došlo k autoritatívnej zmene mena rakúskeho občana, žijúceho v Nemecku bez jeho súhlasu, bolo vyhlásené za súladné s čl. 21 ZFEÚ. Rakúske orgány sa pred Súdny dvorom EÚ bránili aj ochranou ústavnej identity Rakúskej republiky. Táto ústavná identita odôvodnila podľa nich zásah do mena občana, čo vytvorilo predpoklad na existenciu formálnej rovnosti zaobchádzania so všetkými občanmi pred zákonom.⁵³ V tomto rozhodnutí Súdny dvor EÚ akceptoval princíp národného ústavného práva, avšak opätovne bez referencie na národnú identitu ako primárneho dôvodu na obmedzenie základných práv. Súdny dvor EÚ tak len podporne skonštatoval, že v súlade s čl. 4 ods. 2 ZEÚ rešpektuje národné identity členských štátov. Odkaz na identitu členských štátov tak len posilnil koncept ochrany verejného záujmu ako odôvodnenia obmedzenia základného práva, chráneného právom EÚ.⁵⁴

Ďalšie rozhodnutie Súdneho dvora EÚ, pri ktorom bola s ohľadom na ústavné základy v hre čiastočne aj národná identita, bol prípad *Melloni*⁵⁵. Ten sa týkal konfliktu podstaty Európskeho zatýkacieho rozkazu so španielskou ústavnou koncepciou zákazu vydania rozsudku *in absentia*, tvoriacej súčasť španielskeho základného práva na spravodlivý súdny proces. Rozhodnutie vo veci *Melloni* vylúčilo možnosť členských štátov odvolávať sa prostredníctvom čl. 53 Charty základných práv EÚ⁵⁶ na vyšší štandard národných ústavných práv v prípadoch, kedy by mohlo dôjsť k porušeniu efektivity práva EÚ. Súdny dvor pri tom uviedol, že „...vnútroštátne orgány môžu uplatniť vnútroštátne štandardy ochrany základných práv, pokiaľ toto uplatnenie neohrozí úroveň ochrany vyplývajúcej z Charty, ako ju vykladá Súdny dvor, ani prednosť, jednotnosť a účinnosť práva Únie.“⁵⁷ Súdny dvor tým zabránil nadradiť zvýšenú národnú ústavnú ochranu základných práv nad povinnosti, vyplývajúce z právneho poriadku EÚ. Členské štáty si tak dnes na základe čl. 53 Charty v spojitosti s vlastnými ústavnými poriadkami nemôžu nárokovať výnimku z uplatňovania práva EÚ. Súdny dvor *de facto* deklaroval, že ohrozenie prednosti, jednotnosti a účinnosti práva Únie nebude tolerovať.⁵⁸ Stalo sa tak aj napriek tomu, že uvedená podmienka zachovania efektivity práva EÚ, sa v čl. 53 Charty explicitne nenachádza.⁵⁹

Španielsko sa v tomto prípade národnej identity nakoniec ani nedovoľovalo. Generálny Advokát Bot však vo svojom stanovisku k rozhodnutiu pripustil možnosť, že ak by ustanovenie sekundárneho

⁵⁰ Napr. Prípad Taliansko, Španielsko, Litva v. Komisia T-185/05 [2008] ECR II-3207; Prípad Španielsko v. Eurojust C-160/03 [2005] ECR I-2077; Prípad Komisia v. Luxembursko C-193/05 [2006] ECR-I 8673.

⁵¹ Prípad Sayn-Wittgenstejn C-208/09 [2010].

⁵² Bod 83 rozhodnutia.

⁵³ Body 17 a 14 rozhodnutia.

⁵⁴ VON BOGRDANY, A., SCHILL, S.: *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty*, s. 1424.

⁵⁵ Prípad C-399/11 Stefano Melloni v Ministerio Fiscal [2013].

⁵⁶ „Žiadne ustanovenie tejto charty sa nesmie vykladať tak, že obmedzuje alebo poškodzuje ľudské práva a základné slobody uznané v rámci príslušného rozsahu ich pôsobnosti, právom Únie, medzinárodným právom a medzinárodnými zmluvami, ktorých zmluvnou stranou je Únia alebo všetky členské štáty, a najmä Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj ústavami členských štátov.“

⁵⁷ Bod 60.

⁵⁸ MAZÁK, J., DOBROVIČOVÁ, G., OROSZ, L., JÁNOŠIKOVÁ, M. Odkaz Súdneho Dvora EÚ vnútroštátnym súdom o aplikovateľnosti a pôsobnosti Charty základných práv EÚ: Rozsudky vo veciach Åklagaren Fransson a Melloni. In: *Právny obzor*, 2014, s. 126.

⁵⁹ Bod 58.

práva významne narúšalo národnú identitu, mohlo by to vytvoriť dôvod pre napadnutie ustanovenia práva EÚ len na základe čl. 4 ods. 2. ZEÚ.⁶⁰ Išlo tak o prvé naznačenie toho, že čl. 4 ods. 2 ZEÚ môže plniť úlohu „ochranného štítu“ pred prednostným pôsobením práva EÚ.

Z rozhodnutí, ktoré Súdny dvor EÚ vydal s ohľadom na rešpekt k národným identitám však nie je možné dodnes vidieť zásadný posun smerom k akceptovaniu jeho zásadného postavenia⁶¹. Ani členské štáty sa tohto ustanovenia často nedomáhajú a ak áno, používajú ho výlučne len ako svoj subsidiárny argument⁶². Súdny dvor EÚ totiž vždy doteraz bral národnú identitu len ako súčasť, príp. podpornú časť tradičných formúl ako proporcionalita, subsidiarita, verejný záujem, či iné. Tým fakticky oslabil samostatný význam národných identít.⁶³

6 ZÁVER: CHÝBAJÚCI KOMUNIKAČNÝ KANÁL VYMEDZENIA OBSAHU NÁRODNÝCH IDENTÍT (?)

Zakotvenie čl. 4 ods. 2 ZEÚ je niektorými komentátormi vnímané pluralistickou optikou⁶⁴, ktorá by mohla napomôcť zlepšeniu vzťahov medzi národnými ústavami a právom EÚ. Na definovaní národných identít sa totiž v zmysle princípu lojálnej spolupráce (čl. 4 ods. 3 ZEÚ) má podieľať EÚ spoločne s členskými štátmi. Koncepty národnej identity, transferu právomocí, zachovania neprenesených právomocí členským štátom, princíp proporcionality, princíp prednosti a ďalšie vytvorili medzi EÚ a jej členskými štátmi komplexné vzťahy. Tieto sa na rozdiel od už praxou prekonaného a situáciu veľmi vyhrcojúceho monisticko-dualistického chápania snaží redefinovať pluralizmus.

Podľa neho dominantnou črtou týchto vzťahov nemá byť striktná hierarchia právnej sily, ale dialogický prístup k obsahu sporných pojmov. Von Bogdany v tomto smere hovorí o možnosti konceptu „kompozitového konštitucionalizmu“ pre EÚ. V ňom vyzdvihuje autonómiu subjektov na národnej a európskej úrovni, ako aj ich vzájomnú závislosť pri dosahovaní cieľov spoločného projektu. To vyžaduje v prvom rade lojálnu kooperáciu a podriadenie sa spoločnému právnemu režimu. Kompozitová ústava tak má byť výsledkom európskeho pohľadu s prímiesou špecifik národných ústav.⁶⁵ Národné identity a EÚ by pri tom mali koexistovať a navzájom sa ovplyvňovať. Tak ako už bolo spomenuté, Súdny dvor EÚ nemá právomoc interpretovať právo členských štátov, a preto sa pojem národnej identity môže vykladať len po zohľadnení činnosti národných orgánov aplikácie práva. Obsah čl. 4 ods. 2 by mal byť odvodený práve z tejto interakcie⁶⁶ a mohol by slúžiť aj ako médium, ktoré otvorí právo EÚ národným ústavným konceptom.⁶⁷

Súdny dvor EÚ však doteraz pristupuje k obsahu národných identít len veľmi zdráhavo, pričom vo svojej judikatúre nikdy nepripustil špecifické národné pohľady, ktoré by len z dôvodu národnej identity mohli kompromitovať aplikáciu práva EÚ. Určovanie národnej identity teda stále nie je dialóg, no určite nemôže byť vnímané len ako imperatívny diktát Súdneho dvora EÚ. Podiel na súčasne nedostatočnom definovaní národnej identity majú pri tom obidve strany. V prvom rade Súdny dvor EÚ, ktorý bol vo vzťahu k tomuto ustanoveniu vždy veľmi zdržanlivý. Na druhej strane sú to ale aj národné ústavné súdne dvory, ktoré boli historicky veľmi neochotné komunikovať so Súdny dvorom EÚ priamo, prostredníctvom predkladania prejudiciálnych otázok. V prípade, že jedna strana mlčí,

⁶⁰ Odsek 139 Názoru Generálneho Advokáta Yvesa Bota k prípadu C-399/11 Stefano Melloni v Ministerio Fiscal [2013].

⁶¹ Za posledných 5 rokov Súdny dvor EÚ explicitne spomenul vo svojich rozhodnutiach národnú identitu podľa čl. 4 ods. 2 len v troch prípadoch C-202/11, C-156/13, C-438/14.

⁶² Za posledných 5 rokov sa členské štáty explicitne dovolávali čl. 4 ods. 2 len v C-393/10 a v spojenom prípade C-58/13 a C-59/13.

⁶³ CLAES, M.: National Identity: Trump Card or Up for Negotiation? In: ARNAIZ, A., S., LLIVINA, C., A. (ed.): National Constitutional Identity and European Integration, s. 130.

⁶⁴ Napr. VON BOGRDANY, A., SCHILL, S.: Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty, s. 1417 a nasl.

⁶⁵ VON BOGRDANY, A., SCHILL, S.: Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty, s. 1420 – 1421.

⁶⁶ Na to poukazoval aj generálny advokát Yves Bot vo svojom rozhodnutí k prípadu Stefano Melloni v Ministerio Fiscal [2013].

⁶⁷ VON BOGRDANY, A., SCHILL, S.: Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty, s. 1431.

nemožno nikdy hovoriť o dialógu. Ústavné súdy členských štátov sú s ohľadom na interpretáciu národnej identity v unikátnom postavení, keďže ako jediné sú ich spôsobilé na národnej úrovni definovať. Nemožno očakávať, že sa Súdny dvor EÚ pustí do určovania tak významného pojmu len na základe prejudiciálnych otázok súdnymi dvormi nižšieho stupňa. Je pochopiteľné, že koncept národnej identity je ústavnými súdmi vnímaný veľmi citlivo, v úzkom vzťahu k suverenite, nezávislosti a národnej demokracii. Tieto koncepty sa v mnohom prelínajú so základnými fundamentmi národných ústav, ktoré boli historicky vždy v kompetencii ústavného súdnictva.⁶⁸ Citlivosť tejto problematiky tak mohla prispieť k zvýšenej neochote ústavných súdov referovať otázky intímnych oblastí vlastného ústavného práva. Ústavné súdy od Súdneho dvora EÚ nemôžu očakávať proaktívne a kompatibilné definovanie vlastnej národnej identity. Práve preto by mali v tejto oblasti začať s aktivitou. Problematickým pri koncepte národnej identity je aj už vyššie naznačená absencia protívahy prednosti práva EÚ, ktorú ju mala v Zmluve o Ústave pre Európu vyvažovať. V čase ratifikácie Zmluvy o Ústave pre Európu považovali mnohé ústavné súdy členských štátov práve ustanovenie o rešpekte k národným identitám za natoľko silnú protívahu k prednosti práva EÚ, že boli ochotné odsúhlasiť aj navrhované znenie primátu práva EÚ pred vlastnými ústavnými dokumentmi. Dnes sa už nedozvieme, či by schválené znenie Zmluvy o Ústave pre Európu s primátom práva EÚ podmienili zvýšenú aktivitu ústavných súdov smerom k národným identitám. Keďže však ale európska ústavná zmluva nakoniec schválená nebola, ustanovenie o národnej identite, založenej na ústavných tradíciách členských štátov, stratilo svoju kľúčovú povahu. Možno to predznamenovalo aj stratu záujmu a aktivity ústavných súdov členských štátov definovať vlastné koncepty národných identít. Väčšia aktivita zo strany národného ústavného súdnictva o komunikáciu by pritom mohla prispieť nielen k definovaniu národnej identity, ale aj k postupnému kryštalizovaniu spoločnej európskej identity, v ktorej by boli dialogicky reflektované nielen základné hodnoty integračného zoskupenia, ale aj črty národných ústavných identít.

Použitá literatúra:

- ARNAIZ, A., S., LLIVINA, C., A. (ed.): National Constitutional Identity and European Integration. Intersentia, 2013. ISBN: 978-1-78068-160-3.
- CRAIG, P., DE BÚRCA, G.: EU Law: Text, Cases and Materials, 5th Edition. Oxford University Press, 2011. ISBN: 9780199576999.
- CRAIG, P., DE BÚRCA, G.: The Evolution of EU Law, 2nd Edition. Oxford University Press, 2011. ISBN: 9780199592968.
- DE BÚRCA, G., WEILER, J., H., H.: The Worlds of European Constitutionalism. Cambridge University Press, 2012. ISBN: 9780521192859.
- GOEBEL, R., FOX, E., BERMANN, G.: Cases and Materials on European Union Law (American Casebook Series), 3rd Edition. West, 2010. ISBN: 9780314184207.
- HALBERSTAM, D., MÖLLERS, CH.: The German Constitutional Court says „Ja zu Deutschland“, in: German Law Journal, 2009, s. 1241 – 1258.
- KOMÁREK, J.: Czech Constitutional Court – Playing with Matches: The Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra Vires; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, Slovak Pensions XVII, In: European Constitutional Law Review, 2012, s. 323 – 337.
- MAZÁK, J., DOBROVIČOVÁ, G., OROSZ, L., JÁNOŠÍKOVÁ, M. Odkaz Súdneho Dvora EÚ vnútroštátnym súdom o aplikovateľnosti a pôsobnosti Charty základných práv EÚ: Rozsudky vo veciach Åklagaren Fransson a Melloni. In: Právny obzor, 2014, roč. 97, č. 2, s. 115 – 130.
- NÚÑEZ, M., P.: Intoducción al concepto de identidad constitucional y a su función frente al derecho supranacional e internacional de los derechos de la persona, In: Ius et Praxis, 2008, roč. 14, č. 2, s. 331 – 372.
- PAYANDEH, M.: Constitutional Review of EU Law after Honeywell: Contextualizing the Relationship Between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice, In: Common Market Law Review, 2011, roč. 48, s. 9 – 38.

⁶⁸ CLAES, M.: National Identity: Trump Card or Up for Negotiation? In: ARNAIZ, A., S., LLIVINA, C., A. (ed.): National Constitutional Identity and European Integration, s. 129.

- VON BOGDANY, A., KOTTMAN, M., ANTPÖHLER, C., DICKSCHEN, J., HENTREI, S., SMRKOLJ, M.: Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States, In: Common Market Law Review, 2012, roč. 49, s. 489 – 520.
- VON BOGDANY, A., SCHILL, S.: Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty, In: Common Market Law Review, 2011, roč. 48, s. 1417 – 1754.
- WALKER, N. (eds.): Sovereignty in Transition. Hart Publishing, 2003. ISBN: 9781841133379.
- WEILER, J., H., H.: The Constitution of Europe – Do the New Clothes have an Emperor? And Other Essays on European Integration. Cambridge University Press, 1999, ISBN: 9780521585675.
- ZBÍRAL, R.: A Legal revolution or negligible episode? Court of Justice decision proclaimed ultra vires, In: Common Market Law Review, 2012, roč. 49, s. 1475 – 1492.

Kontaktné údaje:

JUDr. Kamil Baraník, PhD., LL.M.
kamil.baranik@flaw.uniba.sk
Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta
Šafárikovo námestie č. 6
P.O. BOX 313
810 00 Bratislava 1
Slovenská republika

K EURÓPSKEJ IDENTITE

Marián Giba

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta¹

Abstrakt: The paper deals with the topic of European identity. It stresses the chosen aspects of the European identity, focusing on the positive, as well as negative meaning of this phenomenon. In this scale, the author reflects upon its origins in the historical context and he questions the basis of the European identity in the contemporary conditions of the European Union. The conclusion of the paper contains some recommendations and it answers certain partial questions related to formation of the European identity.

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá témou európskej identity. Poukazuje na vybrané otázky s ňou súvisiace, pričom vychádza z rozlišovania medzi identitou v negatívnom a identitou v pozitívnom význame. V tomto rámci sa autor zamýšľa nad východiskami európskej identity v historickom kontexte. Následne si kladie otázku, na čom je potrebné a možné stavať európsku identitu v podmienkach dnešnej Európskej únie. Záver príspevku obsahuje niekoľko odporúčaní a odpovede na čiastkové otázky súvisiace s vytváraním európskej identity.

Kľúčové slová: Identity, Europe, European Union, values, policy, state.

Kľúčové slová: Identita, Európa, Európska únia, hodnoty, politika, štát.

1 ÚVOD

Identita je jednou z tých veličín, bez ktorých by ústavné právo resp. spoločenstvo ním riadené nemohlo existovať, no ktoré je zároveň pomerne zložitá presne a jednoznačne definovať. S názorom, že každé hľadanie identity sa vyznačuje vážnymi komplikáciami tak z pohľadu teoretického ako praktického,² možno iba súhlasiť. V rôznych formách a významoch sa identita spája s každým ľudským, najmä politickým spoločenstvom už od tých najdávnejších čias. Ak sa dnes v priestore Európy vedú diskusie o identite, z historického hľadiska nejde v podstate o nič nové či nepoznané. Nový – alebo dosiaľ nepoznaný – je iba rámec, v ktorom súčasná Európa funguje. Prelínajú sa v ňom integračné procesy vo svojich právnych, ekonomických, politických a sociologických súvislostiach. Tieto procesy sú zasadené do širších podmienok globalizácie, otvoreného a rýchleho sveta, v ktorom sa vzdialenosť stala relatívnym pojmom, výmena informácií prebieha extrémne rýchlym tempom. Technické a technologické prostriedky, ktorými sa informácie šíria, sa stali v porovnaní s minulosťou oveľa početnejšími a najmä každému ľahko dostupnými. Do toho priniesla minulé dekáda fenomén sociálnych sietí, ktoré doviedli nielen rýchlosť výmeny informácií, ale aj ich objem a smery toku do dosiaľ nepoznanej formy, a to až do takej miery, že racionálne triedenie a vyhodnocovanie informácií na základe ich relevancie sa stalo prakticky nemožným. V takto nastolených „podmienkach doby“ hľadá Európska únia, zložená z desiatok rôznorodých štátov, odpovede na staršie aj novšie problémy, ktoré teória i prax dlhodobo skúmajú z najrôznejších uhlov pohľadu.³ Spôsob vnútorného

¹ Príspevok je výstupom z projektu VEGA č. 1/0777/15 Výzvy a perspektívy vývoja ústavného práva Slovenskej republiky v procese európskej integrácie a globalizácie.

² ROLLAND, P.: L'identité européenne. In: CHEVALLIER, J. (dir.): L'identité politique. Paris: Presses universitaires de France, 1994, s. 433.

³ Pozri napr.: CIBULKA, Ľ.: Európsky konštitucionalizmus – demokratické princípy a ústavné hodnoty. In: Ústavný poriadok Európskej únie a jeho vplyv na ústavu a zákony členských štátov. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2007, s. 5-12; BARANÍK, K.: Úloha Národnej rady Slovenskej republiky po vstupe do Európskej únie. In: Sborník príspevků. Opava: Slezská univerzita, 2011, s. 485-494; BARANÍK, K.: Úloha vlády Slovenskej republiky v tvorbe práva po vstupe do Európskej únie. In: Akademické akcenty 2011. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2012, s. 227-

usporiadania a fungovania únie, migračná vlna, terorizmus a vzrastajúci politický extrémizmus sú vo všeobecnej rovine tie najviditeľnejšie témy, ktoré udávajú tón verejnej diskusii – vedeckej, politickej i laickej. Vo vzťahu k týmto problémom má fenomén identity zásadný význam: identitu ako takú možno chápať – okrem iného – tiež ako súhrn charakteristických čŕt a znakov určitého ľudského spoločenstva, ktoré sú preň typické⁴. Identita je nevyhnutným znakom každej entity, ktorá nie je iba náhodnou skupinou fyzických osôb, ale spoločenstvom, teda stabilným zoskupením s vlastnými hodnotami a systémom fungovania. Práve identita je základňou pre vznik tohto spojenia.

Cieľom tohto príspevku je predostrieť niekoľko zamyslení nad vybranými otázkami súvisiacimi s identitou v podmienkach súčasnej Európskej únie, zaujať k nim stanovisko, a tak prispieť do diskusie, ktorá v našom verejnom priestore k tejto téme prebieha. Za týmto účelom sa pozrieme na východiská európskej identity (2), a následne si položíme otázku, na čom európsku identitu stavať (3).

2 VÝCHODISKÁ EURÓPSKEJ IDENTITY

Ak nastolíme otázku európskej identity v tom najširšom zmysle, táto celkom iste nevznikla s európskou integráciou. Nutné je totiž poznamenať, že **koncept identity pripúšťa výstavbu na negatívnom i na pozitívnom základe**⁵. Za negatívny možno považovať prístup stavajúci vlastnú identitu na vymedzení sa voči ostatným, na odlišení sa od nich zdôraznením vlastných rozdielnych znakov. Identita v pozitívnom zmysle sa, naopak, môže chápať ako niečo, čo sa vytvára „zvnútra“, bez ohľadu na to, ako vyzerá to „vonku“.

Európska identita v negatívnom zmysle existuje nepochybne po stáročia. Definovať ju by sa dalo – s určitou dávkou zjednodušenia – priblížením pojmov európska identita a európska civilizácia na historickom základe. To vzápätí umožní vymedziť európsku identitu najmä prostredníctvom znakov ako európsky kontinent, biela rasa, kultúra (kresťanstvo postavené na základoch antiky, ku ktorému neskôr pristúpil element sekularizácie), a tiež určitý systém ekonomických vzťahov, ktorý sa v priebehu stáročí vyvíjal až k dnešnej trhovej ekonomike.

Na druhej strane, otázka európskej identity v pozitívnom zmysle je podstatne novšia. Vyvstala v priebehu 20. storočia, keď sa svetové pomery radikálne zmenili. Európa stratila svoje tradičné postavenie svetového hegemóna, ktorý sám seba vnímal ako nositeľa a šíriteľa hodnôt civilizácie. Súčasne je pravda, že v 20. storočí aj znaky, ktoré Európu po dlhý čas v negatívnom zmysle odlišovali

234; DELANEUVILLE, F.: L'intégration européenne mise à l'épreuve européenne en matière de politique migratoire : les prises de position des Etats du groupe de Visegrad. In: Forum académique bilatéral – les relations franco-slovaques dans la politique étrangère de la République slovaque. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 5-24; DELANEUVILLE, F.: La lente réaffirmation des identités politiques locales et régionales en France et dans les pays du groupe Visegrad : approches comparatives. Banská Bystrica: Belianum, 2015, s. 445-454; DOMIN, M.: Môžeme ostať bez slovenských europoslancov? In: Justičná revue, 2016, č. 3, s. 272-284; GOHIN, O.: La nature juridique de la nouvelle Union européenne. In: GOHIN, O. – PÉCHEUL, A. (ed.): La nouvelle Union européenne. Approches critiques de la Constitution européenne. Paris: François-Xavier de Guibert, 2005, s. 71-89; HODÁS, M.: Európska únia a princípy právneho štátu, alebo môže byť právo tajné? In: Justičná revue, 2010, č. 1, s. 103-107; L'ALÍK, T.: Voľby do Európskeho parlamentu – rovnosť, legitimita a demokracia alebo krátky úvod k veľkej téme. In: Optimálny model volieb do Európskeho parlamentu. Bratislava: Práf UK, 2010, s. 7-14; MATUŠKA, P.: Interpretácia práva Európskej únie a medzinárodného práva verejného so zameraním sa na secesiu a sukcesiu. In: Dny práva 2014. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 104-117; MAUS, D.: A propos de la Constitution européenne : les mots et les choses. In: Revue politique et parlementaire 2003, č. 1022, s. 34-36; MLSNA, P.: Prozařování evropského práva do ústavního a právního řádu České republiky aneb tři roky členství v Evropské unii. In: Ústavný poriadok Európskej únie a jeho vplyv na ústavu a zákony členských štátov. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2007, s. 84-95; ROLLAND, P.: cit. d., s. 433-440; ROUSSEAU, D.: Le nouvel horizon du droit constitutionnel. In: Mélanges Louis Favoreu. Paris: Daloz, 2007, s. 887-893; ROUSSEAU, D. – GAUDIN, H.: Le droit constitutionnel européen en débat. In: Revue du droit public 2008, s. 721-730.

⁴ Porov. napr.: CIBULKA, L. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky (štátoveda). Bratislava: Práf UK, 2013, s. 245.

⁵ Napr.: ROLLAND, P.: cit. d., s. 433-435.

od zvyšku sveta, sa stali relatívnymi a nedostatočnými na jej jednoznačné vymedzenie. Geografický znak je sám osebe dlhodobo problematický, keďže najmä na východnej strane bolo a je ťažké, ak nie nemožné, presne ohraničiť Európu s prihliadnutím na ostatné, predovšetkým kultúrne znaky. Rasový znak, ktorý bol historicky najviditeľnejším prvkom odlišenia Európy od ostatných kontinentov a civilizácií, je dnes oveľa menej výrazný, čo je dôsledkom dlhodobých procesov kolonizácie, dekolonizácie a rôznych migračných vln v priebehu najmä 20. a 21. storočia. Podobne je to s kresťanstvom: na jednej strane sa vplyvom Európy výrazne rozšírilo na všetky ostatné kontinenty, preto sa už nedá chápať ako niečo primárne európske, na strane druhej vplyvom sekularizácie v Európe stráca dlhodobo svoje pozície, čo ho ako európsky znak ešte viac oslabuje.

Vplyvom uvedených faktorov to, čo kedysi charakterizovalo Európu najmä jej odlišením od ostatného sveta, dnes už na vymedzenie jej identity nestačí ani v negatívnom, nieto v pozitívnom zmysle. Dvadsať storočie, predovšetkým od jeho druhej polovice, charakterizované – na začiatku – vznikom európskych integračných zoskupení a – na konci – rozpadom „Východného bloku“ a integráciou jeho štátov do západných štruktúr, prinieslo **nutnosť hľadania nového konceptu**, na ktorom bude európska identita stáť. Je teda jasné, že rámec, v ktorom sa dnes hľadá a skúma európska identita, je daný európskymi integračnými zoskupeniami. Predovšetkým ide o Európsku úniu, keďže tá predstavuje najužší a najhlbší integračný útvar, najviac zasahujúci do fungovania svojich členských štátov a do ich právnych poriadkov, zďaleka už nie len v ekonomických oblastiach.

Tu je však nutné si všimnúť, že okruh štátov, ktoré tvorili Európske spoločenstvá na počiatku a okruh tých, ktoré tvoria Európsku úniu dnes, je radikálne iný. Iný nielen počtom (6 v roku 1952 verzus 28 v roku 2016, s Veľkou Britániou na odchode), ale iný predovšetkým z hľadiska ich vnútorného, takpovediac myšlienkového nastavenia vyplývajúceho z iného vývoja v druhej polovici 20. storočia.

Rok 1989 zásadne zmenil politickú mapu Európy. Pád Železnej opony priniesol vlnu eufórie a azda až naivného optimizmu, že všetky konflikty skončili a Európu čaká už iba viac-menej pokojná (a spokojná) budúcnosť v ekonomicky fungujúcom prostredí s vysokými sociálnymi štandardmi. Táto viera bola silno prítomná predovšetkým v štátoch bývalého Východného bloku, ktoré v období po roku 1989 prechádzali jednak procesom hľadania vlastnej suverenity pri správe vnútorných záležitostí, jednak procesom ukotvenia sa v medzinárodných organizáciách demokratických krajín, čo bol prejav ich suverenity navonok.

Vo vnímaní štátov bývalého Východného bloku a ich obyvateľov Európska únia bola predovšetkým ekonomický projekt. To je **prvý a základný omyl** a rozdiel v jej vnímaní oproti štátom zo „Západu“, ktoré ju zakladali a formovali od počiatku ako „svoj“ politický projekt. V pasážach slovenských učebníc, ktoré sa venujú histórii európskej integrácie, sa takmer nespomína jeden z kľúčových momentov celého jej vývoja, ktorý mal byť druhým krokom hneď po vytvorení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele. Tým momentom bolo vytvorenie Európskeho obranného spoločenstva Parížskou zmluvou z roku 1952, na ktorej ratifikáciu odmietol v roku 1954 francúzsky parlament udeliť súhlas. Preto Európske obranné spoločenstvo nevzniklo a k realizácii primárne politického cieľa čitateľného už zo Schumanovej deklarácie⁷ z 9. mája 1950 sa pristúpilo „okľukou“, cez ekonomické nástroje. Ich vyjadrením sa stali Rímske zmluvy z roku 1957 a nimi vytvorené dve ďalšie Spoločenstvá. Pri tomto vývoji však štáty bývalého Východného bloku neboli prítomné, rovnako ako ani pri prvých štyroch desaťročiach európskej integrácie. Keď do projektu oficiálne vstúpili v roku 2004, atmosféra, situácia ani očakávania nemohli byť porovnateľné s 50-tymi rokmi 20. storočia. Ako poznamenáva filozof Heinz Wismann, „*pod strechou Spoločenstva sa tak stretli krajiny, ktorých minulosť neimplikuje nutne rovnaký sen o budúcnosti.*“⁸

Rozšírenie európskej integrácie čo do počtu členských štátov i čo do rozsahu presunu právomocí na spoločné orgány nemohlo uľahčiť tvorbu platformy na hľadanie spoločnej európskej identity. Nič to však nemení na tom, že Európska únia je zatiaľ najtrvalejší a najúspešnejší spolok,

⁶ MLSNA, P.: Prozařování evropského práva do ústavního a právního řádu České republiky aneb tři roky členství v Evropské unii. In: Ústavný poriadok Európskej únie a jeho vplyv na ústavu a zákony členských štátov. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2007, s. 84-86.

⁷ Robert Schuman v deklarácii opakovane explicitne evokuje európsku *Federáciu*, ktorej prvou etapou malo byť vytvorenie Európskeho spoločenstva uhlia a ocele a ktorá mala byť „*nevyhnutná na zachovanie mieru.*“ O primárne politickej ambícii celého projektu preto nemôže byť pochyb.

⁸ WISMANN, H.: Qu'est-ce que l'identité européenne ? Uverejnené v denníku Le Monde 13.5.2014.

aký kedy na európskom kontinente fungoval. V súčasnosti čelí kríze, akej ešte nikdy nečelila. Nejde len o „brexit“, ktorý je prvým skutočným prípadom vystúpenia štátu z Európskej únie. Ide aj o tzv. „migračnú krízu“, ktorá má rozmer humanitárny, politický aj ekonomický, ktorej riešenie nemôžu štáty dosiahnuť jednotlivo, pričom širšia zhoda na jasnom spoločnom postupe sa zatiaľ tiež nenašla. Téma bezpečnosti, už beztak v popredí kvôli terorizmu, týmto ešte nabrala na význame. S tým súvisí otázka nárastu politického extrémizmu, ktorý je stále viac prítomný vo verejnom diškurze a svoje vyjadrenie nachádza stále častejšie i prostredníctvom demokratických volieb. Je zrejmé, že dnes sú v Európskej únii témou dňa celkom iné ako ekonomické otázky. To však neznamená, že v podstate už notorické problémy ako je budúcnosť eura a eurozóny alebo sociálne otázky stratili na význame. Téma európskej identity je tu v plnom rozsahu legitímna, lebo akokoľvek sa na vec pozeráme, je zrejmé, že riešenia všetkých spomenutých problémov sú v prvom rade závislé od toho, ako Európska únia, jej členské štáty a predovšetkým jej občania vnímajú celý európsky projekt, jeho význam, úlohy, dôvody existencie a – predovšetkým – ako si predstavujú jeho budúcnosť.

3 NA ČOM STAVAŤ EURÓPSKU IDENTITU?

Keby existovala jednoznačná odpoveď a zhoda, otázka by bola dávno bezpredmetná. Vychádzať jednoznačne treba zo základných faktorov pôsobiacich v Európskej únii, ktoré poskytujú priestor na vytváranie európskej identity v pozitívnom zmysle. Tieto faktory však v sebe vo väčšej či menšej miere majú zakódované aj bariéry resp. limity, ktoré vytváranie európskej identity zároveň brzdia.

Na prvom mieste treba uviesť, že všetky štáty participujúce na Európskej únii sú fixované na mechanizmy **liberálnej demokracie**. Z toho na jednej strane vyplýva, že výkon moci sa odvodzuje od volieb, ktoré sa realizujú na báze **slobodnej súťaže politických síl** a v tomto procese sa realizuje aj výber osôb, ktoré obsadia verejné funkcie. Na druhej strane je podstatným znakom tohto systému fakt, že žiadny názor, politický smer, vierovyznanie či zmýšľanie sa nepovažujú za správne ani nesprávne (s výnimkou tých, ktoré sú považované za spoločensky nebezpečné, a preto sú kriminalizované) a že v zásade sa každý svetonázor toleruje. Dá sa povedať, že v takzvaných západných demokraciách ide o „získanie ľudovej vôle z rôznorodnej spoločnosti“, pretože demokracie tohto typu „považujú za prirodzenú – a vjadre šťastnú – spoločenskú rozmanitosť politického prostredia“, považujú pritom „autonómiu každej ľudskej bytosti za mimoriadne usľachtilú hodnotu.“⁹ Pluralizmus tak musíme rátať medzi atribúty vlastné súčasnému demokratickému poriadku. K nemu sa ešte nevyhnutne pripája **dodržiavanie základných práv a slobôd**. Tento druhý prvok je v západnej kultúre dokonca považovaný za dôležitejší ako prvý¹⁰.

V ďalšom rade treba pripomenúť, že všetky štáty tvoriace Európsku úniu sú založené na **princípe suverenity**, ktorej sa vstupom do únie nemienili vzdať. Ide tu jednak o **suverenitu štátu** vo význame jeho nezávislosti a kompetenčnej kompetencie, jednak o **suverenitu ľudu** ako politického subjektu ovládajúceho štát¹¹. S tým úzko súvisí aj otázka **národa v politickom zmysle**, keďže to je subjekt, ktorý primárne spája práve spoločná identita a ktorého existenciu v Európskej únii, podľa názoru autora, stále nemožno konštatovať¹². Čo však konštatovať možno, je opakovane potvrdená tendencia ľudov členských štátov stavať sa proti zámerom európskej integrácie dohodnutým ich zástupcami v momente, keď majú možnosť vyjadriť sa k nim v referende¹³. Tento fakt, spolu

⁹ BURDEAU, G.: La démocratie. Neuchâtel: La Baconnière, 1956, s. 103-104.

¹⁰ CHANTEBOUT, B.: Droit constitutionnel. Paris: Sirey, 2006, s. 358.

¹¹ Porov. napr.: CIBULKA, Ľ. a kol.: cit. d., s. 20-27.

¹² GIBA, M.: Európsky parlament a demokratický deficit Únie. In: Perspektívy vývoja ústavného práva v podmienkach zjednocujúcej sa Európy. Bratislava: Praf UK, 2011, s. 32. Zhodne napr.: CIBULKA, Ľ. a kol.: cit. d., s. 259-262.

¹³ Nejde tu len o Írsko, ktorého občania v referende až na druhý pokus odsúhlasili ratifikáciu Zmluvy z Nice či Lisabonskej zmluvy. Taktiež je tu príklad Dánov, ktorí v referende 2. júna 1992 najskôr odmietli súhlas s ratifikáciou Maastrichtskej zmluvy, ktorý bol udelený až za cenu určitých ústupkov voči Dánsku. Vo francúzskom referende 20. septembra 1992 prešla Maastrichtská zmluva – teda vznik Európskej únie – najtesnejšou väčšinou necelých 51 %. Odmietnutie Zmluvy zakladajúcej Ústavu pre Európu francúzskym a holandským ľuďom v referendách v máji a júni 2005 je ešte v pomerne čerstvej pamäti.

s pravidelne rekordne nízkou účasťou voličov na voľbách do Európskeho parlamentu, rozhodne neprispieva k budovaniu európskej identity v pozitívnom a politickom zmysle.

Z ústavného pohľadu ťažko prekonateľným problémom je, že konštitucionalizácia Európskej únie prebieha „mimo akejkolvek vopred určenej právnej schémy“,¹⁴ či, inak povedané, že je táto únia „právnym a politickým výtvorom dostatočne originálnym na to, aby sa preň nedal nájsť model“¹⁵. V práve sme však zvyknutí na schémy a modely – umožňujú nám utriediť a zaradiť rôzne javy a inštitúty, a tak ich lepšie pochopiť. S Európskou úniou to však nejde. Cesta, nad ktorou sa tiež dá uvažovať, môže preto spočívať aj v tom, že sa oslobodíme od zaužívaných schém a definícií, resp. ich zmeníme tak, aby sa do nich „zmestili“ aj štruktúry ako Európska únia, ktoré nie sú „ani štátom ani ľudom.“¹⁶ Na to by bolo nevyhnutné oddeliť od seba pojmy Ústava a ľud, Ústava a suverenita či Ústava a štát.¹⁷ To by mohlo umožniť vytvorenie novej formy spoluzitia, ktorá sa už nebude obmedzovať na občanov jedného národného štátu, ale vzťahne sa na všetky európske národy.¹⁸

Tieto úvahy nie sú nezaujímavé. Neodpovedajú však na základný problém, ktorým je slabá akceptácia európskej integrácie jej občanmi. Tá je dlhodobý výrazným problémom – vyššie spomínané negatívne postoje prejavované občanmi v referendách sú toho dôkazom a dajú sa chápať nielen ako „istá forma odmietnutia Európy, ktorá im pripadá vzdialená, povýšenecká a málo zladená s ich každodennými starosťami,“¹⁹ ale tiež ako nedostatočný základ pre niečo ako „európska identita“ v pozitívnom zmysle. Myšlienka „stále užšieho“ zväzku, deklarovaná preambulou Zmluvy o Európskej únii, je totiž potenciálne riziková a môže ľahko viesť Úniu do slepej uličky. Autor tohto príspevku už vo svojej dizertačnej práci obhájenej v roku 2010 konštatoval: „Ak sa skrutky budú priťahovať čím ďalej tým viac a čím ďalej tým neprimeranejším spôsobom, celý systém sa môže rozpadnúť jedného dňa, keď sa to stane neúnosným vzhľadom na rozdiely objektívne existujúce medzi členskými štátmi. Cenou zato bude strata všetkých *acquis* európskej integrácie.“²⁰ Dnes sa zdá, že „brexit“ odhlasovaný britskými voličmi v júni 2016 je toho dôkazom...

Pri úvahách o identite však nepochybne má zmysel zamyslieť sa aj nad otázkou jej, takpovediac, intenzity. Neexistencia národa v politickom zmysle, ľudu vo význame *demos*, ktorý by bol nepochybne tým najvýraznejším prejavom kolektívnej identity a dominancia identity národnej nad európskou totiž neznamenajú, že európska identita nemôže jestvovať na nižších, „skromnejších“ stupňoch. Naopak, je potrebné ju hľadať, diskutovať o nej a postupne ju budovať tak, aby najskôr existovali základy a čo najpevnejšie kolektívne vedomie „dole“, ktoré by sa následne mohlo prejaviť „hore“ bez toho, aby to bolo robené násilu, a tým pádom ohrozilo projekt ako taký. Tento proces sa nedá ani nariadiť príkazom (resp. vôľou volených zástupcov vyjadrenou v právne relevantnej forme) ani umelo urýchliť. Rozhodne nie v demokratických pomeroch umožňujúcich diskusiu aj slobodné vyjadrenie názoru vo voľbách.

4 ZÁVER

Diskusia na tému európskej identity je neuzavretá a smery, akými sa môže uberať, sú takmer neobmedzené. V príspevku sme poukázali na niektoré aspekty európskej identity, pričom sme – zdá sa – ponúkli viac otázok ako odpovedí. Ako najreálnejší možný spoločný menovateľ európskej identity sa dnes javí – aspoň autorovi – dôsledná akceptácia faktu, že Európska únia nie je národ ani štát, a preto sa tak nemôže chcieť správať. To neznamená, že sa ním v budúcnosti nemôže stať. Avšak

¹⁴ Pozri napr., GOHIN, O.: La nature juridique de la nouvelle Union européenne. In: GOHIN, O. – PÉCHEUL, A. (ed.): La nouvelle Union européenne. Approches critiques de la Constitution européenne. Paris: François-Xavier de Guibert, 2005, s. 72.

¹⁵ MAUS, D.: A propos de la Constitution européenne : les mots et les choses. In: Revue politique et parlementaire 2003, č. 1022, s. 36.

¹⁶ ROUSSEAU, D.: Le nouvel horizon du droit constitutionnel. In: Mélanges Louis Favoreu. Paris: Dalloz, 2007, s. 892-893.

¹⁷ Pozri tiež: ROUSSEAU, D. – GAUDIN, H.: Le droit constitutionnel européen en débat. In: Revue du droit public 2008, s. 727-728.

¹⁸ ROUSSEAU, D.: cit. d., s. 893.

¹⁹ OBERDORFF, H.: Le Traité de Lisbonne : une sortie de crise pour l'Union européenne ou plus ? In: Revue du droit public 2008, s. 782.

²⁰ GIBA, M.: Approche comparative des Constitutions française et slovaque dans le contexte de la construction européenne. Paris: Université Panthéon-Assas, 2010, s. 420.

dnes by možno bolo lepšie uspokojiť sa s „právnou Európou“, ktorá znamená istú organizáciu vzťahov medzi celkom a jeho členskými štátmi a ich obyvateľmi, pričom miera a intenzita regulácie neprekračujú všestranne akceptovateľné hranice. Treba sa teda sústrediť na nižšie, skromnejšie stupne spoločnej identity, na ktorých sa ľahšie nájde zhoda.

Na druhej strane, ani Európa nevyzerala vždy tak, ako ju poznáme dnes, predovšetkým čo sa týka hodnotových priorít, postavenia jednotlivca v spoločnosti či úlohy náboženstva v nej. Žiadna spoločnosť nemôže byť hodnotovo neutrálna. V každej spoločnosti sa však hodnotový systém v priebehu stáročí vyvíja pod vplyvom rôznych vonkajších i vnútorných faktorov a postupom času sa môže otočiť aj o 180 stupňov. Mnohé hodnoty, ktoré sú dnes považované za „európske“, nimi v minulosti neboli a nemohli by byť ani považované za súčasť európskej identity (napr. sekulárna štátna moc). Naopak, mnohé, ktoré nimi dnes nie sú, môžu byť európskymi hodnotami zajtra.

Je asi prirodzenou tendenciou každej spoločnosti vnímať tú „svoju“ dobu ako niečím výnimočnú, jedinečnú, a preto odlišnú od všetkých epoch minulosti, ktorých zákonitosti pre ňu – práve pre ňu – predsa platí nemôžu. Z historického hľadiska však mnohé procesy, ktoré dnes prebiehajú v priestore Európskej únie a ktoré sú aj súčasťou debát o európskej identite, nie sú ničím iným, iba súbojom hodnôt. Súbojom o to, aké hodnoty sa budú považovať za európske zajtra...

Použitá literatúra:

- BARANÍK, K.: Úloha Národnej rady Slovenskej republiky po vstupe do Európskej únie. In: Sborník příspěvků. Opava: Slezská univerzita, 2011, s. 485-494.
- BARANÍK, K.: Úloha vlády Slovenskej republiky v tvorbe práva po vstupe do Európskej únie. In: Akademické akcenty 2011. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2012, s. 227-234.
- BURDEAU, G.: La démocratie. Neuchâtel: La Baconnière, 1956.
- CHANTEBOUT, B.: Droit constitutionnel. Paris: Sirey, 2006.
- CIBULKA, Ľ.: Európsky konštitucionalizmus – demokratické princípy a ústavné hodnoty. In: Ústavný poriadok Európskej únie a jeho vplyv na ústavu a zákony členských štátov. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2007, s. 5-12.
- CIBULKA, Ľ. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky (štátoveda). Bratislava: Práv UK, 2013.
- DELANEUVILLE, F.: L'intégration européenne mise à l'épreuve européenne en matière de politique migratoire : les prises de position des États du groupe de Visegrad. In: Forum académique bilatéral – les relations franco-slovaques dans la politique étrangère de la République slovaque. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 5-24.
- DELANEUVILLE, F.: La lente réaffirmation des identités politiques locales et régionales en France et dans les pays du groupe Visegrad : approches comparatives. Banská Bystrica: Belianum, 2015, s. 445-454.
- DOMIN, M.: Môžeme ostať bez slovenských europoslancov? In: Justičná revue, 2016, č. 3, s. 272-284.
- GIBA, M.: Európsky parlament a demokratický deficit Únie. In: Perspektívy vývoja ústavného práva v podmienkach zjednocujúcej sa Európy. Bratislava: Práv UK, 2011, s. 31-36.
- GIBA, M.: Approche comparative des Constitutions française et slovaque dans le contexte de la construction européenne. Paris: Université Panthéon-Assas, 2010.
- GOHIN, O.: La nature juridique de la nouvelle Union européenne. In: GOHIN, O. – PÉCHEUL, A. (ed.): La nouvelle Union européenne. Approches critiques de la Constitution européenne. Paris: François-Xavier de Guibert, 2005, s. 71-89.
- HODÁS, M.: Európska únia a princípy právneho štátu, alebo môže byť právo tajné? In: Justičná revue, 2010, č. 1, s. 103-107.
- ĽALÍK, T.: Voľby do Európskeho parlamentu – rovnosť, legitimita a demokracia alebo krátky úvod k veľkej téme. In: Optimálny model volieb do Európskeho parlamentu. Bratislava: Práv UK, 2010, s. 7-14.
- MATUŠKA, P.: Interpretácia práva Európskej únie a medzinárodného práva verejného so zameraním sa na secesiu a sukcesiu. In: Dny práva 2014. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 104-117.
- MAUS, D.: A propos de la Constitution européenne : les mots et les choses. In: Revue politique et parlementaire 2003, č. 1022, s. 34-36.

MLSNA, P.: Prozařování evropského práva do ústavního a právního řádu České republiky aneb tři roky členství v Evropské unii. In: Ústavný poriadok Európskej únie a jeho vplyv na ústavu a zákony členských štátov. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2007, s. 84-95.

OBERDORFF, H.: Le Traité de Lisbonne : une sortie de crise pour l'Union européenne ou plus ? In: Revue du droit public 2008, s. 774-786.

ROLLAND, P.: L'identité européenne. In: CHEVALLIER, J. (dir.): L'identité politique. Paris: Presses universitaires de France, 1994, s. 433-440.

ROUSSEAU, D.: Le nouvel horizon du droit constitutionnel. In: Mélanges Louis Favoreu. Paris: Dalloz, 2007, s. 887-893.

ROUSSEAU, D. – GAUDIN, H.: Le droit constitutionnel européen en débat. In: Revue du droit public 2008, s. 721-730.

Kontaktné údaje:

JUDr. Marián Giba, PhD.

marian.giba@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského

Šafárikovo námestie 6

P.O. BOX 313

81000 Bratislava

ZATVORENIE OTOČNÝCH DVERÍ: SPOLOČNÝ PROBLÉM, ROVNAKÉ RIEŠENIE?

Vincent Bujňák

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta¹

Abstract: The European Union, and the Slovak republic as its member state, are facing multiple common challenges. One of them is the question of how to deal with the influence of private interests on the members of its highest executive bodies. Such influence is perceived very sensitively especially following departure from public office, which is related to a term „system of revolving door“. This term refers to a relatively free movement of former public officials into sectors, which they significantly regulated from their previous public office. The article analyzes, if there are certain common legal principles in this area, because the issue in question is already enshrined in the primary law of the European Union, and also in the constitutional law of the Slovak Republic.

Abstrakt: Európska únia, a Slovenská republika ako jej členský štát čelia viacerým spoločným výzvam. Jednou z nich je aj otázka, ako sa vyrovať s pôsobením súkromných záujmov na členov svojich najvyšších výkonných orgánov. Takéto pôsobenie je vnímané veľmi citlivo najmä po skončení výkonu verejnej funkcie, s čím súvisí pojem „mechanizmus otočných dverí“. Ním sa označuje relatívne voľný prechod bývalých činiteľov do odvetví, ktoré predtým významne regulovali z pozície svojho úradu. Príspevok analyzuje, či v tejto oblasti existujú spoločné právne princípy, nakoľko predmetná problematika je už v súčasnosti zakotvená v primárnom práve Európskej únie, ako aj v ústavnom práve Slovenskej republiky.

Keywords: European Commission, the Government of the Slovak Republic, conflict of interests

Kľúčové slová: Európska Komisia, vláda Slovenskej republiky, konflikt záujmov

1 ÚVOD

Verejní činitelia rozhodujú v rámci svojich právomocí o významných otázkach verejného záujmu. Pri svojom rozhodovaní sú pritom vystavení rôznym tlakom, ktoré sledujú presadenie skupinových alebo individuálnych záujmov na úkor verejného záujmu.² V demokratických a právnych štátoch preto nie je výnimočnou existencia takej právnej úpravy, ktorej účelom je popri ochrane verejného záujmu okrem iného aj zaručenie vysokého morálneho kreditu verejných činiteľov. S týmto úzko súvisí dôvera občanov k predstaviteľom výkonnej moci ako dôležitý prvok dobre spravovanej spoločnosti. Naopak, nedôvera môže viesť k odcudzeniu a stiahnutiu sa z politického procesu, zanechávajúc za sebou plytký a krehký štát, ktorý nemôže mobilizovať ľudské zdroje v spoločnosti, a ani formovať kolektívnu víziu pre všestranný rozvoj. Pokiaľ tento stav pretrváva dlhšiu dobu, rozšírená a intenzívna nedôvera môže nakoniec vyvolať odpor proti samotnému usporiadaniu štátu, za súčasného hľadania radikálnejších, anti-systémových alternatív. Spoločným rysom zlyhávajúcich štátov (tzv. failed states), revolúcií, občianskych vojen a ďalších bezútešných spoločenských

¹ Tento článok je čiastkovým výsledkom riešenia projektu "Dopady normotvorby Európskej únie na normotvorbu členského štátu Európskej únie z hľadiska legislatívnej techniky a normotvorných procesov", ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (zmluva č. 1/0192/15).

² Všeobecná časť dôvodovej správy k návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (parlamentná tlač 547, III. volebné obdobie), ako aj uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 125/2016-15 z 11. februára 2016.

rozpoložení je absencia alebo úplný kolaps dôvery: medzi občanom a štátom, medzi rôznymi politickými frakciami alebo stranami, alebo aj medzi členmi spoločnosti navzájom.³

Dôvera vo vzťahu k výkonnej moci zahŕňa široký okruh komponentov. Patrí sem požiadavka na lepšie a výkonnejšie spravovanie spoločnosti, väčšia transparentnosť, spoľahlivosť, participácia verejnosti, zodpovednosť a schopnosť reagovať.⁴ Na druhej strane, jedným z koreňov nedôvery je vnímanie občanov, že verejní činitelia často zneužívajú svoje právomoci vo svojom vlastnom záujme.⁵ Je preto prirodzené, pokiaľ je v určitom právnom systéme prijatá úprava smerujúca práve k posilneniu ich dôvery, a to priamo na úrovni právnych predpisov najvyššej právnej sily. Výnimkou nie je ani Európska únia a Slovenská republika, kde možno pozorovať existenciu povinností a obmedzení členov kolektívnych orgánov výkonnej moci stanovených v záujme riadneho výkonu funkcie. Na úrovni Európskej únie nimi sú členovia Komisie. Hoci určitými právomocami z oblasti výkonnej moci disponujú Rada a Európska rada, vo všeobecnosti patrí výkonná moc tomuto orgánu.⁶ Práve Komisia ako celok zodpovedá Európskemu parlamentu, ktorý jej môže vysloviť nedôveru.⁷ V Slovenskej republike plní úlohu vrcholného orgánu výkonnej moci vláda Slovenskej republiky.⁸

Povinnosti a obmedzenia členov kolektívnych orgánov výkonnej moci môžu byť stanovené jednak pri výkone funkcie, a jednak po jej skončení. V Európskej únii sa otvorila verejná diskusia⁹ o účinnosti týchto povinností a obmedzení obzvlášť po tom, čo sa bývalý dvojnásobný predseda Komisie stal nevykonným predsedom a poradcom v globálnej investičnej spoločnosti Goldman Sachs International.¹⁰ Skúmanou otázkou je, či existenciu post-zamestnaneckých obmedzení bývalých členov kolektívnych orgánov výkonnej moci na úrovni Európskej únie a Slovenskej republiky možno označiť vzhľadom na ich podobnosť až za spoločný právny princíp, resp. v danej oblasti za ústavne homogénny inštitút.

2 MECHANIZMUS OTOČNÝCH DVERÍ

Podľa štúdie z roku 2011 sa až 39 % z bývalých členov Komisie stalo predstaviteľmi subjektov presadzujúcich súkromný záujem. Vzorka pozostávala z 92 členov, vykonávajúcich funkciu v Komisii v rokoch 1981 až 2009. Pôsobenie pri subjektoch presadzujúcich súkromný záujem štúdia rozdelila na tzv. registrovaných a neregistrovaných lobistov. Spomedzi týchto 39 % sa bývalí členovia Komisie stali skôr neregistrovanými lobistami, pričom registrácia bola pravdepodobnejšia v prípade, keď bol bývalý člen Komisie právnik, v jeho pôsobnosti bolo súťažné právo, vnútorný trh, priemysel alebo daňová oblasť, a pokiaľ bol do funkcie navrhnutý ľavicovo orientovanou vládou.^{11 12} Jedným z najčastejšie kritizovaných aspektov profesie lobistu je tzv. mechanizmus otočných dverí (Revolving Door), keď jednotlivci najprv vykonávajú verejnú funkciu, aby sa neskôr zamestnali práve ako lobisti.¹³ Preplietajúce sa vzťahy medzi výkonnou mocou a súkromnými skupinami sa zintenzívnili najmä počas

³ DIAMOND, L. Building trust in government by improving governance, s. 1.

⁴ KIM, P. S. Building trust by improving governance: Searching for a feasible way for developing countries, s. 273.

⁵ Tamtiež, s. 274.

⁶ BARNARD, C., PEERS, S. European Union Law, s. 39.

⁷ Čl. 17 ods. 8 Zmluvy o Európskej únii.

⁸ Čl. 108 Ústavy Slovenskej republiky v platnom a účinnom znení.

⁹ Napríklad SZABO, S. Europe's Leadership Deficit, s. 7.

¹⁰ „José Manuel Barroso appointed non-executive chairman of Goldman Sachs International and advisor to Goldman Sachs.“ Dostupné na <http://www.goldmansachs.com/media-relations/press-releases/current/jose-manuel-barroso-appointed.html>.

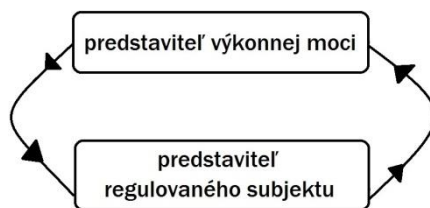
¹¹ VAUBEL, R., KLINGEN, B., MÜLLER, D. There is life after the Commission: An empirical analysis of private interest representation by former EU-commissioners, 1981–2009, s. 59.

¹² Podobná štúdia týkajúca sa bývalých členov vlády Slovenskej republiky nám nie je známa. Možno však konštatovať, že posudzovanie súladu pôsobenia bývalých členov vlády Slovenskej republiky s post-zamestnaneckými obmedzeniami ustanovenými v čl. 8 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov bolo predmetom konania vo Výbore Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií (napríklad č. konania P/30/16/K, začaté na základe uznesenia č. 59 z 8. septembra 2016, dostupné na <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=256368>).

¹³ BLANES I VIDAL J., DRACA M., FONS-ROSEN CH. Revolving Door Lobbyists, s. 2.

posledných dvoch dekád. Mechanizmus otočných dverí je ako proces široko využívaný v Spojených štátoch amerických. Je tu definovaný ako stav, keď vedúci štátnych organizácií po skončení svojej funkcie vstupujú do toho istého sektora, ktorého reguláciu mali v pôsobnosti, a naopak. Tento fenomén je častý aj vo Francúzsku s pojmovým označením "pantouflage", a tiež v Japonsku s označením "amakudari" (zostúpenie z nebies).¹⁴ Podľa výskumu Corporate Europe Observatory je mechanizmus otočných dverí významným aj vo fungovaní inštitúcií Európskej únie. Čo sa týka praktických dôsledkov, Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj poukázala na negatívnu úlohu mechanizmu pri finančnej kríze v roku 2008 a zdôraznila nevyhnutnosť primeraných pravidiel a postupov na kontrolu konfliktu záujmov, ktorý pri ňom vyvstáva.¹⁵

Skúsenosť v orgánoch výkonnej moci umožňuje verejným činiteľom vytvorenie siete kontaktov, ktorú môžu neskôr využiť v prospech svojich zamestnávateľov. Skutočnosť, že platy lobistov sú v zásade niekoľkokrát vyššie než platy vo verejnom sektore sa považuje za dôkaz, že bývalí verejní činitelia svoje predchádzajúce kontakty efektívne speňažia. Existencia mechanizmu otočných dverí zároveň vyvoláva minimálne tri okruhy obáv.¹⁶ Tým prvým je obava, že predchádzajúce pôsobenie u bývalého lobistického subjektu môže ovplyvniť konanie verejného činiteľa vo vládnej funkcii. Po druhé, očakávaný post-zamestnanecký prílev finančných prostriedkov po odchode z vládnej funkcie k lobistickému subjektu môže zmeniť typológiu osôb, ktoré sú do verejnej služby priťahované. Tretia obava smeruje k disparite medzi prístupom a vplyvom lobistických subjektov na vybraných (známych) verejných činiteľov. To vytvára etické problémy a zachováva dojem, že systém je kontrolovaný uzavretou elitou, čo vedie k podkopávaniu podpory verejnosti pre demokratické inštitúcie.¹⁷



Graf 1: Znáznornenie opakovaného prechodu medzi verejnou a súkromnou sférou

2.1 Právna úprava post-zamestnaneckých obmedzení na úrovni Európskej únie

Vo vzťahu k členom Komisie možno za kľúčové považovať ustanovenia primárneho práva, pričom doplňujúci charakter má Kódex správania pre členov Komisie, prijatý vo forme rozhodnutia Komisie. Podľa článku 17 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii sú členovia Komisie vybraní na základe ich celkových schopností a ich európskej angažovanosti spomedzi osôb, ktoré poskytujú záruky úplnej nezávislosti. Komisia je pri vykonávaní svojich úloh úplne nezávislá, pričom jej členovia nesmú žiadať ani prijímať pokyny od žiadnej vlády, inštitúcie, orgánu, úradu alebo agentúry. Musia sa zdržať akéhokoľvek konania, ktoré je nezlučiteľné s ich funkciou alebo plnením ich úloh.

Na uvedené ustanovenie nadväzuje článok 245 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (pôvodný článok 213 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva).¹⁸ V súlade s jeho znením sa členovia Komisie zdržia akéhokoľvek konania nezlučiteľného s povahou ich funkcií, k čomu pristupuje zákaz vykonávania inej platenej alebo neplatenej pracovnej činnosti. Členské štáty rešpektujú ich nezávislosť a nesnažia sa ich ovplyvňovať pri výkone funkcií. Ďalšie ustanovenia článku 245 ZFEÚ sa už priamo dotýkajú mechanizmu otočných dverí. Každý člen Komisie sa pri nástupe do funkcie slávnostne zaväzuje, že počas svojho funkčného obdobia, a aj po jeho skončení bude rešpektovať povinnosti vyplývajúce z jeho funkcie. Hoci je tento záväzok obsiahnutý v sľube člena Komisie, považuje sa za právnu povinnosť.¹⁹

¹⁴ BREZIS, E. S., CARIOLLE, J. Measuring conflicts of interest : A revolving door indicator, s. 2.

¹⁵ Tamtiež.

¹⁶ BLANES I VIDAL J., DRACA M., FONS-ROSEN CH. Revolving Door Lobbyists, s. 2.

¹⁷ Tamtiež, s. 3.

¹⁸ Ďalej len „ZFEÚ“, resp. „ZES“.

¹⁹ SYLLOVÁ, J., PÍTOVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. Lisabonská smlouva, komentář, s. 808.

Široký priestor pre interpretáciu²⁰ ponecháva slovné spojenie „povinnosti vyplývajúce z jeho funkcie“. Článok 245 ZFEÚ ho spresňuje iba demonštratívnym spôsobom, keď uvádza, že to predstavuje najmä povinnosť konať čestne a zdržanlivo pri prijímaní určitých funkcií alebo výhod po skončení funkčného obdobia. Nepochybne dôležitou je otázka sankcií za porušenie predmetnej povinnosti, čo súvisí so samotnou vykonateľnosťou článku 245 ZFEÚ. Primárne právo ustanovuje dva druhy sankcií: (i) odvolanie príslušného člena Komisie podľa článku 247 ZFEÚ, a (ii) odňatie práva na dôchodok alebo iných dávok vyplácaných namiesto dôchodku.

Z logického posúdenia charakteru týchto sankcií jednoznačne vyplýva, že pri riešení mechanizmu otočných dverí sa môže uplatniť iba druhá z nich. Rozhodnutie o odňatí práva na dôchodok alebo iných dávok však nemôže prijať samotná Komisia. Tá je totiž len jedným z dvoch aktívne legitimovaných subjektov, ktorý môže podať žiadosť o odňatie Súdnemu dvoru Európskej únie. Druhým aktívne legitimovaným subjektom je Rada, uznášajúca sa jednoduchou väčšinou. Rozhodnúť o odňatí môže výlučne Súdny dvor Európskej únie zasadajúci v pléne,²¹ a to buď o odňatí úplnom, alebo čiastočnom. Kritériom je stupeň závažnosti nesplnenia povinnosti.²²

Post-zamestnanecké obmedzenia sú podrobnejšie rozvinuté na úrovni sekundárneho práva v časti 1.2 Kódexu správania pre členov Komisie [C(2011) 2904]. Podľa tejto časti platí, že ak má bývalý člen Komisie v úmysle vykonávať profesionálnu činnosť v období 18 mesiacov po ukončení svojej funkcie, je mu uložená povinnosť o tom včas informovať Komisiu. Obdobie 18 mesiacov tak predstavuje špeciálnu karenčnú dobu. Komisia následne posúdi povahu zamýšľaných činností.²³ Ak zamýšľaná činnosť súvisí s portfóliom bývalého člena Komisie, kódex predpokladá vyžiadanie stanoviska pre Komisiu od ad hoc etického výboru.²⁴ Až na základe tohto stanoviska Komisia rozhodne o zlučiteľnosti zamýšľaných činností s článkom 245 ZFEÚ. Stanovisko však nemá záväzný, ale odporúčací charakter a Komisia tak môže uplatniť svoju právomoc aplikujúc vlastné posúdenie konkrétneho prípadu. V karenčnej dobe má bývalý člen Komisie zakázané vykonávanie lobistickej činnosti a obhajovanie záujmov subjektu, kde pôsobí, smerom k členom Komisie a jej personálu. Zákaz sa však týka len otázok, za ktoré niesol bývalý člen Komisie zodpovednosť v rámci svojho portfólia. Výnimkou z týchto ustanovení je pôsobenie vo verejnej funkcii. Uplynutie samotnej karenčnej doby však bývalého člena Komisie nezbavuje povinnosti čestného a zdržanlivého konania podľa článku 245 ZFEÚ.

Špecifikom právnej úpravy v Európskej únii je dohľad Európskeho ombudsmana nad správnym úradným postupom Komisie a ad hoc etického výboru v súlade s článkom 228 ZFEÚ. Napríklad v rozhodnutí sp. zn. OI/2/2014/PD z 30. júna 2016²⁵ Európsky ombudsman vytkol Komisii nedostatočný spôsob vybavenia prípadu, keď bývalý člen Komisie porušil kódex správania. Komisia sa podľa rozhodnutia výslovne dopustila nesprávneho úradného postupu nedostatočným vyšetrením skutkového stavu. Vzniknutá situácia sa týkala bývalého člena Komisie, ktorý ju žiadnym spôsobom neinformoval o uzavretí pracovnej zmluvy v zmysle ustanovení kódexu správania. Po zistení porušenia povinnosti bola zmluva posúdená retrospektívne. Ad hoc etický výbor k nej zaujal stanovisko, že ak by mu bola daná na posúdenie pred jej uzavretím, upozornil by na nedostatočné garancie súladu činnosti bývalého člena Komisie s jeho záväzkami vyplývajúcimi z článku 245 ZFEÚ.²⁶ Vo svetle stanoviska ad hoc etického výboru si Komisia vyžiadala od bývalého člena Komisie podrobnejšie informácie. K tomu bývalý člen Komisie uviedol, že zmluva obsahuje klauzulu týkajúcu sa vylúčenia konfliktu záujmov, čo si on sám vyložil v zmysle účelu článku 245 ZFEÚ. Klauzula

²⁰ Pozri vec C-432/04 Komisia v. Cresson, bod 70.

²¹ Článok 16 Protokolu o štatúte Súdneho dvora Európskej únie.

²² Pozri vec C-432/04 Komisia v. Cresson, bod 73.

²³ Kódex správania je v zmysle jeho časti 2.4 (cieľ a výklad) potrebné vykonávať v dobrej viere s náležitým zohľadnením zásady proporcionality.

²⁴ Podrobnosti o činnosti ad hoc etického výboru obsahuje rozhodnutie Komisie C(2003) 3750 z 21. októbra 2003. Podľa neho má výbor troch členov, menovaných Komisiou na návrh jej predsedu, a to na obdobie troch rokov.

²⁵ Rozhodnutie Európskeho ombudsmana sp. zn. OI/2/2014/PD z 30. júna 2016 k ukončeniu vyšetrovania z úradnej moci vo veci bývalého člena Komisie a vybavenia jeho post-zamestnaneckých činností Komisiou. Dostupné na

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/68762/html.bookmark>.

²⁶ Tamtiež, bod 22.

umožňovala odmietnutie úlohy, ktorá by bola v rozpore so záväzkami vyplývajúcimi z predmetného článku. Rovnakého názoru bola aj spoločnosť ako druhá zmluvná strana. Na základe týchto informácií Komisia rozhodla, že rozsah zmluvy bývalého člena Komisie so spoločnosťou „môže považovať za súladný s článkom 245 ZFEÚ.²⁷ Európsky ombudsman súhlasil, že Komisia nie je viazaná stanoviskom ad hoc etického výboru. Ak sa ale od neho odkloní, jej odôvodnenie musí byť presvedčivé, čo sa podľa Európskeho ombudsmana nestalo. Práve naopak, ešte nebolo neskoro predložiť vec na posúdenie Súdneho dvoru Európskej únie.²⁸

Prístup Európskeho ombudsmana k aplikácii post-zamestnaneckých obmedzení plne zohľadňuje potrebu udržiavania dôvery občanov ku Komisii a ku Európskej únii ako celku.²⁹ Možno s ním súhlasiť, že ich dôvera závisí od spokojnosti s tým, že všetky osoby v najvyšších funkciách sa budú správať bezúhonne, a to tak počas výkonu funkcie, ako aj pri ďalšom svojom pôsobení. Obzvlášť členovia Komisie sú za svoje povinnosti dobre odmeňovaní. Po skončení funkcie majú atraktívny dôchodok a dávky, ktoré im kompenzujú dočasné obmedzenia v ich ďalšom pôsobení. Občania Európskej únie majú v tejto súvislosti právo očakávať riadne správanie bývalých členov Komisie. V opačnom prípade bude Komisia prioritne konať so zreteľom na širšie záujmy Európskej únie. Komisia si musí byť vedomá veľkého rizika, že akékoľvek zlyhanie pri aplikácii článku 245 ZFEÚ z jej strany bude pravdepodobne vnímané negatívne občanmi Európskej únie, čo vedie k narušovaniu dôvery v jej inštitúcie. Rizikom je najmä názor o privilegovanom postavení bývalých členov Komisie, ktorých štandard dodržiavania záväzkov by sa ukázal nižší, než sa očakávalo vo všeobecnosti.³⁰

2.2 Relevantná súdna a iná prax v Európskej únii

Aplikácia článku 245 ZFEÚ, resp. pôvodného článku 213 ZES je do veľkej miery ovplyvnená skutočnosťou, že vyvodzovanie tohto typu zodpovednosti je aj citlivou a politickou otázkou. Možno konštatovať, že v súčasnosti nie je známe také sankcionovanie bývalého člena Komisie, ktorým by kvôli porušeniu post-zamestnaneckých obmedzení došlo k odňatiu práva na dôchodok alebo iných dávok. Nie je tomu tak ale kvôli absencii akýchkoľvek minulých pochybení zo strany členov Komisie. Na tomto mieste možno poukázať najmä na tzv. Santerovu Komisiu, ktorá podala demisiu v marci 1999 po viacerých podozreniach z korupcie a neschopnosti jej členov.³¹ Práve demisia Santerovej komisie ukazuje, že pri vyvodzovaní zodpovednosti nie je k dispozícii iba jeden právny inštitút.

2. 2. 1 Prípád Cresson (vec C-432/04)

Hoci Súdny dvor Európskej únie doposiaľ nerozhodol o odňatí práva na dôchodok alebo inej dávky bývalému členovi Komisie, užitočným je rozsudok, ktorým potvrdil porušenie povinností podľa čl. 213 ods. 2 ZES (súčasný článok 245 ZFEÚ). Rozsudok sa týkal práve bývalej členky Santerovej Komisie, komisárky a bývalej predsedníčky vlády Francúzska Édith Cresson. Ako členke Komisie jej bolo od 23. januára 1995 do 12. septembra 1999 zverené portfólio výskumu, vedy a technológie, a tejto oblasti sa týkalo aj jej protiprávne konanie. Édith Cresson ako členka Komisie dosiahla, aby bol jej úradom prijatý do zamestnania istý pán Berthelot, povolaním zubný chirurg a jej blízky známy. Pán Berthelot bol prijatý ako hosťujúci vedec, aby v skutočnosti vykonával funkciu osobného poradcu. Nakoľko prekročil povolenú vekovú hranicu, nemohol byť členom kabinetu Édith Cresson, pričom všetky miesta osobných poradcov už boli obsadené. Členka Komisie tak dodatočného osobného poradcu nemohla mať k dispozícii. Prijatie pána Berthelota bolo Súdnym dvorom Európskej únie vyhodnotené ako obídanie pravidiel týkajúcich sa prijímania členov kabinetu.³² Pravidlá o hosťujúcich vedcoch boli zneužitá, pokiaľ ide o ich účel.³³ Súdny dvor Európskej únie bol zároveň toho názoru, že pán Berthelot nevyhotovil žiadnu správu o činnosti, ktorá bola predmetom jeho hosťovania. Javilo sa, že správy, ktoré boli nakoniec poskytnuté, nevyhotovil dotýčny pán, ale rôzne osoby vykonávajúce funkcie v kabinete Édith Cresson.³⁴

²⁷ Tamtiež, bod 23.

²⁸ Tamtiež, bod 24.

²⁹ Tamtiež, bod 11.

³⁰ Tamtiež, bod 17.

³¹ EDWARD, D., LANE, R. Edward and Lane on European Union Law, s. 20.

³² Vec C-432/04 Komisia v. Cresson, body 132 až 134.

³³ Tamtiež, bod 137.

³⁴ Tamtiež, bod 140.

Súdny dvor Európskej únie prihliadol k osobnému zapojeniu bývalej členky Komisie do celého prípadu. K zamestnaniu pána Berthelota došlo na jej výslovnú žiadosť po tom, čo bola informovaná o nemožnosti jeho prijatia do svojho kabinetu. Za tento skutok bola uznaná zodpovednou za porušenie svojich povinností istého stupňa závažnosti.³⁵

Veľmi zaujímavým je však spôsob, akým sa Súdny dvor Európskej únie vysporiadal so sankcionovaním Édith Cresson. Na jednej strane uznal, že porušenie povinností vyplývajúcich z postavenia člena Komisie v zásade vyžaduje uplatnenie sankcie. Na strane druhej ale prihliadol k okolnostiam prejednávaneho prípadu a mal za to, že určenie nespĺnenia povinností predstavuje samo o sebe primeranú sankciu.³⁶

Rozsudok obsahuje viaceré významné závery vo vzťahu k celému zneniu súčasného článku 245 ZFEÚ, a teda vrátane jeho ustanovení o post-zamestnaneckých obmedzeniach. Členom Komisie sa ukladá, aby u nich všeobecný záujem Európskeho spoločenstva (v súčasnosti Európskej únie) vždy prevážil nielen nad vnútroštátnymi záujmami, ale tak isto aj nad ich osobnými záujmami (bod 71 rozsudku). Avšak z tejto povinnosti nevyplýva, že postihnutá môže byť aj najmenšia odchýlka od noriem. Vyžaduje sa existencia nespĺnenia povinnosti istého stupňa závažnosti (bod 72 rozsudku). Čo sa týka lehoty na začatie konania, napriek absencii jej výslovej dĺžky nie je Komisia pri výkone svojich právomocí neobmedzená. Má povinnosť neustále neodkladať výkon svojich právomocí, aby tak dodržala základnú požiadavku právnej istoty a aby nezvýšila ťažkosti žalovaných vyvrátiť jej tvrdenia, a neporušila tak ich práva obhajoby (bod 90 rozsudku).

2. 2. 2 Prípád Dalli (vec T-562/12)

Kým prípad Cresson je doposiaľ jediné potvrdené porušenie vyššie spomínaných ustanovení primárneho práva, nemožno konštatovať, že podozrenie zo zneužívania funkcie členom Komisie bude riešené prioritne v zmysle článku 245 ZFEÚ. Svedčí o tom prípad maltského komisára Johna Dalliho, ktorému bolo od 10. februára 2010 zverené portfólio zdravia a ochrany spotrebiteľov. Voči Johnovi Dallimu bola počas výkonu jeho funkcie podaná sťažnosť spoločnosti Swedish Match. Tá tvrdila, že istý maltský podnikateľ mal využiť svoje styky s komisárom, aby od nej a od subjektu European Smokeless Tobacco Council získal finančnú výhodu za svoju činnosť s cieľom ovplyvniť prípadný budúci legislatívny návrh o tabakových výrobkoch a najmä zákaz predaja istého výrobku zo strany Európskej únie.³⁷

Po ďalších úkonoch nasledovalo stretnutie člena Komisie s jej predsedom. Záver zo stretnutia bola výzva na odstúpenie Johna Dalliho, ktoré mohlo byť buď dobrovoľné, alebo s využitím článku 17 ods. 6 Zmluvy o Európskej únii. Toto ustanovenie uvádza, že člen Komisie sa vzdá funkcie, ak ho o to požiadajú predsa.³⁸ K jeho uplatneniu má dôjsť vtedy, ak člen Komisie odmietol dobrovoľne odstúpiť z vlastnej iniciatívy za okolností, keď predseda Komisie v neho stratil dôveru a má za to, že jeho zotrvanie vo funkcii by mohlo ohroziť dôveryhodnosť či dokonca politické prežitie orgánu ako celku.³⁹

Prípád Dalli je vo svetle článku 245 ZFEÚ významný z praktického hľadiska. Podozrenie zo zneužívania funkcie nebolo riešené podaním návrhu na odňatie nároku na dôchodok alebo iných dávok Súdnemu dvoru Európskej únie, ale pristúpilo sa k vyvinutiu tlaku na dotyčného člena Komisie, aby sa svojej funkcii vzdal. Pokiaľ je predseda Komisie presvedčený o pochybení člena Komisie takej intenzity, že je potrebné jeho odstúpenie, je otázkou, či nie je vhodné využiť aj návrh Súdnemu dvoru Európskej únie práve podľa článku 245 ZFEÚ.

2. 2. 3 Prípád Bangemann (veci T-208/99 a C-290/99)

Oba predchádzajúce prípady sa napriek súvisu s článkom 245 ZFEÚ priamo netýkali post-zamestnaneckých obmedzení bývalých členov Komisie. Jedinou známou, no nerozhodnutou vecou Súdnemu dvoru Európskej únie (ktorej jadro pozostáva z riešenia otázky ďalšieho pôsobenia člena Komisie) tak ostal prípad bývalého komisára pre vnútorný trh Martina Bangemanna. Ten v júni 1999 informoval o svojom rozhodnutí prijať pracovnú ponuku španielskej telekomunikačnej spoločnosti Telefonica, hoci ako člen Komisie bol v tom čase zodpovedný aj za reguláciu telekomunikačného trhu.

³⁵ Tamtiež, body 145 a 146.

³⁶ Tamtiež, body 149 a 150.

³⁷ Vec T-562/12 Dalli v. Komisia, bod 2.

³⁸ Tamtiež, bod 131.

³⁹ Tamtiež, bod 142.

Za týchto okolností bol podaný Súdnemu dvoru Európskej únie návrh na odňatie dôchodku v súlade s vtedajším článkom 213 ZES.⁴⁰ Svoju aktívnu legitimitáciu ale nevyužila Komisia, ale Rada.⁴¹ Rozhodnutie Rady bolo následne napadnuté žalobou samotným komisárom Bangemannom.⁴²

Tento spor nebol Súdnym dvorom Európskej únie rozhodnutý, nakoľko rozhodnutím Rady sp. zn. 2000/44/EC zo 17. decembra 1999 došlo k dohode v celom prípade.⁴³ Martin Bangemann sa zaviazal nestáť členom správnej rady telekomunikačnej spoločnosti Telefonica pred 1. júlom 2000 s tým, že do tohto termínu neprijme ani žiadne ďalšie zamestnanie u iného telekomunikačného operátora. Jeho ďalšími záväzkami bolo zdržanie sa lobovania za tretiu stranu vo vzťahu k inštitúciám Európskeho spoločenstva (do 31. decembra 2001) a permanentná ochrana dôverných informácií nadobudnutých pri výkone funkcie člena Komisie. Rada naproti tomu vzala späť svoj návrh na odňatie dôchodku, a rovnako postupoval Martin Bangemann pri svojej žalobe. Zároveň sa zriekol akýchkoľvek nárokov na náhradu škody.

2. 2. 4 Prípado Barroso (2016)

Keďže v prípade Bangemann nebolo vydané meritórne rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie, je náročné posúdiť, ako by bol tento orgán rozhodol vtedy, a ako v súčasnosti. Sčasti nápomocným môže byť aspoň stanovisko ad hoc etického výboru k pôsobeniu bývalého predsedu Komisie v spoločnosti Goldman Sachs International z 26. októbra 2016,⁴⁴ hoci prirodzene je potrebné vnímať časový rozdiel medzi oboma prípadmi.

Na rozdiel od Martina Bangemanna, bývalý predseda Komisie Barroso začal pôsobiť u nového zamestnávateľa s výrazným časovým odstupom po skončení verejnej funkcie, a to v podobe dvadsiatich mesiacov. Došlo tak k uplynutiu osemnásťmesačnej karenčnej doby. Je potrebné pripomenúť, že jej uplynutie nezbavuje povinnosti čestného a zdržanlivého konania podľa článku 245 ZFEÚ. No predsa je ad hoc etický výbor toho názoru, že konanie bývalého člena Komisie počas karenčnej doby je podrobené prísnejšej kontrole, ako obdobie po jej uplynutí. Podľa jeho názoru je potrebné nastaviť rovnováhu medzi ochranou záujmov Komisie a Európskej únie vo všeobecnosti, a legitímnymi záujmami bývalých členov Komisie pri pokračovaní v ich kariérach.⁴⁵

Ad hoc etický výbor v stanovisku uznáva, že zamestnaním bývalého predsedu Komisie v danej spoločnosti s negatívnou reputáciou spôsobilo ujmu na vnímaní Komisie a Európskej únie. Medzi jeho predchádzajúcim portfóliom a záujmovou oblasťou nového zamestnávateľa je nepochybne prepojenie vzniknuté pri jeho aktivitách súvisiacich s bojom proti finančnej kríze. Pre tieto situácie bola stanovená karenčná doba, a kódex po jej uplynutí vychádza z predpokladu, že bývalý člen Komisie má v zásade právo prijať ponuky týkajúce sa jeho predchádzajúceho portfólia. Iba ujma na vnímaní Komisie a Európskej únie podľa názoru ad hoc etického výboru nestačí pre potvrdenie porušenia čl. 245 ZFEÚ, pokiaľ je Goldman Sachs legálne pôsobiacou spoločnosťou na vnútorom trhu.⁴⁶

Stanovisko v závere zohľadňuje prísľub bývalého predsedu Komisie, že nie je a ani v budúcnosti neplánuje byť lobistom za spoločnosť Goldman Sachs. Ad hoc etický výbor síce uznáva, že pri prijatí do zamestnania pán Barroso neprejavil ohľaduplný úsudok, ktorý možno očakávať od osoby pôsobiacej v jeho funkcii dlhé roky, no poskytnuté informácie nepostačujú na konštatovanie o porušení článku 245 ZFEÚ.⁴⁷

Aj keď stanovisko ad hoc etického výboru má nezáväzný charakter, s jeho závermi sa nestotožňujeme, pretože predstavujú odklon od názoru Súdneho dvora Európskej únie vyslovených v prípade *Cresson*. Podľa neho primárne právo Európskej únie ukladá aj bývalým členom, aby u nich všeobecný záujem Európskej únie vždy prevážil nielen nad vnútroštátnymi záujmami, ale tak isto aj nad ich osobnými záujmami. Neopomíname pritom poznámku, že nie každá odchýlka od noriem môže

⁴⁰ Vec C-290/99, Rada v. Bangemann.

⁴¹ Rozhodnutie Rady sp. zn. 1999/494/EC z 9. júla 1999.

⁴² Vec T-208/99, Bangemann v. Rada.

⁴³ SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. Lisabonská smlouva, komentář, s. 808.

⁴⁴ Stanovisko ad hoc výboru z 26. októbra 2016.

Dostupné na http://ec.europa.eu/transparency/ethics-for-commissioners/pdf/opinion-comite-adhoc-2016-10-26_en.pdf

⁴⁵ Tamtiež, body 8 a 9.

⁴⁶ Tamtiež, bod 13.

⁴⁷ Tamtiež, bod 19.

byť postihnutá. Ak sa ale vyžaduje existencia nesplnenia povinnosti istého stupňa závažnosti, a samotný ad hoc etický výbor priznáva ujmu na vnímaní Komisie a Európskej únie, podľa nás to nemožno považovať za malú odchýlku od stanovených pravidiel. Navyše, vo vzťahu k prejednávanému prípadu je podľa nášho názoru nevyhnutné zvážiť aj charakter samotnej sankcie uložené za porušenie článku 245 ZFEÚ, pretože odňatie nároku na dôchodok alebo iných dávok neznamená ďalšie pôsobenie určitej osoby v súkromnom sektore.

2.3 Právna úprava post-zamestnaneckých obmedzení v Slovenskej republike

Ústavná matéria je v Slovenskej republike upravená nielen v Ústave Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“), ale aj v ďalších ústavných zákonoch, ktoré spolu s ňou tvoria polylegálny ústavný systém.⁴⁸ Jedným z nich je aj ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z. (ďalej len „Ústavný zákon“),

Ústavný zákon zakladá osobitnú ústavnoprávnu zodpovednosť verejných funkcionárov zahrnutých pod jeho osobnú pôsobnosť za nesplnenie alebo porušenie ním ustanovených povinností a obmedzení, ktorej osobitný účel je explicitne vymedzený jednak v označení Ústavného zákona (ochrana verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov), ako aj v jeho úvodných ustanoveniach.⁴⁹ Predmetný Ústavný zákon je navyše právnym predpisom rovnakej právnej sily ako Ústava sama.⁵⁰

Za verejných funkcionárov považuje ústavná úprava aj členov vlády Slovenskej republiky.⁵¹ Vyvodzovanie osobitnej ústavnoprávnej zodpovednosti voči nim je zverené určenému výboru Národnej rady Slovenskej republiky.⁵² Tým je v súlade s § 58 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií. Ako uviedol Ústavný súd Slovenskej republiky, Ústavný zákon nekoncepuje právomoc tohto výboru na konanie ako právomoc dočasnú. Zo žiadneho ustanovenia Ústavného zákona nevyplýva, že by právomoc výboru na konanie bola limitovaná volebným obdobím Národnej rady Slovenskej republiky. Ide o stálu právomoc výboru, pričom Ústavný zákon počíta s kontinuálnym prechodom tejto právomoci na výbor kreovaný v ďalšom volebnom období. Aj v prípade konaní, ktoré neboli ukončené do uplynutia volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky a ukončenia činnosti jej orgánov (výborov), právomoc výboru na konanie a rozhodnutie nezaniká, ale prechádza na výbor kreovaný v novom volebnom období.⁵³ Rozhodnutie výboru prijaté v konaní podľa Ústavného zákona preskúmava na návrh verejného funkcionára Ústavný súd Slovenskej republiky.

Z hmotnoprávneho hľadiska sú členom vlády Slovenskej republiky ako verejným funkcionárom uložené povinnosti najmä v čl. 4 (všeobecné povinnosti a obmedzenia), čl. 5 (nezlučiteľnosť niektorých funkcií, zamestnaní a činností), čl. 6 (oznámenie osobného záujmu), čl. 7 (oznámenie funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov) a čl. 8 (obmedzenia po skončení výkonu verejnej funkcie). Práve článok 8 predstavuje post-zamestnanecké obmedzenia⁵⁴ a je základom pre riešenie mechanizmu otočných dverí po skončení funkcie členov vlády Slovenskej republiky. Sankciou za ich porušenie je pokuta v sume zodpovedajúcej trojnásobku mesačného platu verejného funkcionára.⁵⁵

Post-zamestnanecké obmedzenia sa nevzťahujú na každého verejného funkcionára. Ten je podľa čl. 8 ods. 1 Ústavného zákona vymedzený nielen funkciou, ale aj ďalšou skutočnosťou, a síce tou (o čom svedčí aj veta začínajúca vzťažným zámenom „ktorý“), že v období dvoch rokov pred

⁴⁸ OROSZ, L. Dvadsať rokov Ústavy Slovenskej republiky, s. 46.

⁴⁹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 460/2010-10 z 20. decembra 2010.

⁵⁰ Časť III. bod 4. 2 uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 576/2012-141 z 13. decembra.

⁵¹ Čl. 2 ods. 1 písm. c) v spojení s čl. 3 ods. 1 Ústavného zákona.

⁵² Čl. 7 ods. 5 Ústavného zákona.

⁵³ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 52/2011-16 zo 17. februára 2011.

⁵⁴ Týmto pomenovaním charakterizoval čl. 8 Ústavného zákona aj Ústavný súd Slovenskej republiky. Pozri napríklad uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 140/08-11 z 29. apríla 2008 alebo uznesenie sp. zn. II. ÚS 22/08-13 zo 16. januára 2008.

⁵⁵ Čl. 9 ods. 10 písm. c) Ústavného zákona.

skončením výkonu verejnej funkcie rozhodol o poskytnutí alebo povolení štátnej pomoci, inej podpory, výhod alebo odpustenia povinností vyplývajúcich zo všeobecne záväzných právnych predpisov alebo z individuálnych právnych aktov fyzickým osobám alebo právnickým osobám (ďalej len „dotknuté osoby“), t. j. aj podielom na taxatívne uvedenej rozhodovacej činnosti.⁵⁶ Ak člen vlády nemal podiel na takto vymedzenej rozhodovacej činnosti, stále môže mať post-zamestnanecké obmedzenia na základe ďalších odsekov článku 8.

Post-zamestnanecké obmedzenia sa totiž vzťahujú aj na takého člena vlády Slovenskej republiky, ktorého rozhodnutie alebo súhlas bol nevyhnutnou podmienkou na vydanie rozhodnutia podľa čl. 8 ods. 1. Ak bolo rozhodnutie alebo súhlas vydaný kolektívnym orgánom, ktorým je aj vláda Slovenskej republiky, vzťahuje sa zákaz na každého jej člena hlasujúceho za toto rozhodnutie alebo súhlas. Posledným prípadom aplikácie post-zamestnaneckých obmedzení na člena vlády Slovenskej republiky je situácia, ak v období dvoch rokov pred skončením výkonu verejnej funkcie uzatvoril v mene obstarávateľa zmluvu s uchádzačom vo verejnom obstarávaní vykonanom nadlimitnou metódou alebo podlimitnou metódou, alebo v období dvoch rokov pred skončením výkonu verejnej funkcie vykonával zriaďovateľskú pôsobnosť voči právnickým osobám. Znenie čl. 8 ods. 1 až 3 Ústavného zákona tak prakticky vylučuje, aby sa post-zamestnanecké obmedzenia na bývalého člena vlády Slovenskej republiky nevzťahovali.

Jadro post-zamestnaneckých obmedzení obsahuje čl. 8 ods. 1 Ústavného zákona v písmenách a) až e), keď bývalému členovi vlády Slovenskej republiky zakazuje

- a) byť zamestnaný v pracovnom pomere alebo obdobnom pracovnoprávnom vzťahu u dotknutých osôb, ak je jeho mesačná odmena v tomto zamestnaní vyššia ako 10-násobok minimálnej mzdy,
- b) byť členom riadiaceho, kontrolného alebo dozorného orgánu dotknutých osôb,
- c) byť spoločníkom, členom alebo akcionárom dotknutých osôb,
- d) mať uzatvorenú zmluvu o prokúre, mandátnu zmluvu, komisionársku zmluvu, zmluvu o sprostredkovaní, zmluvu o obchodnom zastúpení, zmluvu o tichom spoločenstve alebo darovaciu zmluvu s dotknutými osobami,
- e) mať uzatvorenú zmluvu, ktorej obsahom je oprávnenie konať v mene dotknutých osôb.

Pri takejto definícii vyvstáva výkladová otázka, či za dotknutú osobu možno považovať len povedzme obchodnú spoločnosť, vo vzťahu ku ktorej rozhodol člen vlády Slovenskej republiky o poskytnutí podpory, resp. výhody, alebo či je dotknutou osobou aj ovládajúca osoba takejto obchodnej spoločnosti. Máme za to, že odpovedať na túto otázku je potrebné vo svetle toho, akým spôsobom pristupuje k výkladu Ústavného zákona Ústavný súd Slovenskej republiky: „*Ústavný súd si uvedomuje, že aj mimo klasických kompetencií, akými sú hlavne abstraktná kontrola noriem a ústavná sťažnosť, vystupuje ako ochranca ústavnosti, teda ako ochranca slobodnej sféry jednotlivcov. Táto skutočnosť by pri posudzovaní aktuálne spornej právnej otázky na prvý pohľad bez kontextu znamenala tendenciu k eliminácii sankcií (...). V danom prípade však nejde o akúsi „kriminalizáciu“ verejných činiteľov, ale o naplnenie rozumného, ústavne korektného účelu ústavného zákona (...).*“ Podľa nášho názoru je vhodné aplikovať rozumný, ústavne korektný účel Ústavného zákona aj na pojmy „iná podpora“, resp. „výhoda“ obsiahnuté v čl. 8 ods. 1 Ústavného zákona, čo by znamenalo záber zákazov podľa čl. 8 ods. 1 písm. a) až e) na všetky súkromné subjekty, ktoré nepochybne profitovali z vymedzenej rozhodovacej činnosti člena vlády Slovenskej republiky.

Čl. 8 ods. 1 Ústavného zákona stanovuje vo všeobecnosti jednoročnú karenčnú dobu, no bývalý člen vlády Slovenskej republiky⁵⁷ môže požiadať o udelenie výnimky z post-zamestnaneckých obmedzení. Výnimku možno udeliť, ak je zjavné, že taký zákaz je neprimeraný vzhľadom na povahu konania. Udelenie výnimky by bol Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií povinný odôvodniť a spolu s odôvodnením zverejniť. Počas viac ako dvanástich rokov od nadobudnutia účinnosti Ústavného zákona nám ale udelenie takejto výnimky nie je známe.

Veľkým nedostatkom ústavnej úpravy je skutočnosť, že karenčnú dobu a všetky post-zamestnanecké obmedzenia dokáže akýkoľvek verejný funkcionár vylúčiť aj vlastným konaním - ak sa svojej funkcie vzdá. V zmysle článku 9 ods. 12 tretej vety Ústavného zákona sa totiž konanie vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov zastaví aj vtedy, ak sa verejný

⁵⁶ Porovnaj uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 100/07-59 z 10. januára 2008.

⁵⁷ Rovnakú možnosť majú aj ďalší verejní funkcionári podliehajúci Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií.

funkcionár pred hlasovaním o rozhodnutí podľa Ústavného zákona vzdá svojej funkcie. Ústavný súd Slovenskej republiky toto ustanovenie vykladá tak, že pokiaľ sa verejný funkcionár vzdá svojej funkcie kedykoľvek, t. j. aj pred začatím konania, osobitnú ústavnoprávnu zodpovednosť už voči nemu nemožno vyvodit'.^{58 59}

Ustanovenie článku 9 ods. 12 tretej vety Ústavného zákona a jeho výklad Ústavným súdom Slovenskej republiky sú obzvlášť pozoruhodnými pri členoch vlády Slovenskej republiky. V súlade s článkom 116 ods. 5 Ústavy totiž platí, že ak demisiu podá predseda vlády, demisiu podá celá vláda. Podobne v zmysle článku 116 ods. 6 Ústavy prezident Slovenskej republiky odvolá predsedu vlády, ak mu Národná rada Slovenskej republiky vysloví nedôveru, pričom odvolanie predsedu vlády má za následok odstúpenie vlády. V neposlednom rade vláda Slovenskej republiky podľa čl. 117 Ústavy podá demisiu vždy po ustanovujúcej schôdzi novozvolenej Národnej rady Slovenskej republiky. Podľa nášho názoru je možné len pri jednej z týchto situácií aplikovať článok 9 ods. 12 tretiu vetu Ústavného zákona, a to na demisiu predsedu vlády, nakoľko ako verejný funkcionár urobil on sám konkrétny úkon smerujúci k vzdaniu sa funkcie. V jeho prípade by už osobitnú ústavnoprávnu zodpovednosť nebolo možné vyvodit'. Vo zvyšných situáciách Ústava hovorí o demisii, resp. odstúpení vlády ako orgánu, nie o vzdaní sa funkcie jej jednotlivých členov. Podobne aj Ústavný súd Slovenskej republiky považuje pri výklade Ústavného zákona za relevantné vykonanie procesných úkonov smerujúcich k ukončeniu členstva v určitom orgáne zo strany konkrétnej verejnej funkcionára.

2. 4 Relevantná súdna a iná prax v Slovenskej republike

Ústavný súd Slovenskej republiky doteraz nemal možnosť preskúmať rozhodnutie akéhokoľvek orgánu uskutočňujúceho konanie podľa Ústavného zákona kjadru post-zamestnaneckých obmedzení, pretože v tejto veci sa naňho neobrátil žiadny verejný funkcionár, t. j. ani bývalý člen vlády Slovenskej republiky. Najbližší súvis s post-zamestnaneckými obmedzeniami má povinnosť bývalých členov vlády Slovenskej republiky⁶⁰ podávať do 30 dní po uplynutí jedného roka odo dňa skončenia výkonu verejnej funkcie písomné oznámenie za predchádzajúci kalendárny rok (post-zamestnanecké oznámenie). V ňom bývalý člen vlády uvádza údaje potrebné ku kontrole obmedzení stanovených v čl. 8 ods. 1: (i) u ktorých osôb bol zamestnaný v pracovnom pomere alebo v obdobnom pracovnom vzťahu, (ii) v ktorej právnickej osobe bol členom riadiaceho, kontrolného alebo dozorného orgánu, (iii) u ktorých právnických osôb sa stal členom, akcionárom alebo spoločníkom, a (iv) s ktorými osobami uzatvoril zmluvy podľa čl. 8 ods. 1 písm. d) alebo e) Ústavného zákona. Pri post-zamestnaneckých obmedzeniach sú problematickými vzájomne rozporuplné rozhodnutia jednotlivých senátov Ústavného súdu Slovenskej republiky. Kým podľa nálezu IV. ÚS 182/07-45 verejný funkcionár nemá povinnosť preukazovať, že sa naňho čl. 8 ods. 1 nevzťahuje, uznesenia II. ÚS 100/07 a II. ÚS 205/2012 hovoria o povinnosti verejného funkcionára deklarovať absenciu podmienok uvedenej v čl. 8 ods. 1 až 3 Ústavného zákona. Berúc do úvahy výklad čl. 6 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd Európskym súdom pre ľudské práva sme presvedčení, že Ústavný súd Slovenskej republiky by mal mať jednotnú rozhodovaciu líniu o dôkaznom bremene na strane orgánu uskutočňujúceho konanie podľa Ústavného zákona.⁶¹

⁵⁸ „Ak platí dobrodenné zastavenie konania v prípade, že sa verejný funkcionár vzdá funkcie v čase, keď už začalo konanie, a zároveň by sa tento neuplatnil v prípade, že sa verejný funkcionár vzdal svojej funkcie už skôr (argumentum a minori ad maius), podľa ústavného zákona o ochrane verejného záujmu by to znamenalo spochybnenie princípu rovnosti a mohlo by to viesť až k absurdným záverom.“ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 1/07-25 zo 17. mája 2007.

⁵⁹ „Vzhľadom na to, že navrhovateľ sa ako verejný funkcionár vzdal tejto funkcie predtým, ako výbor uznesením (...) rozhodol o porušení povinnosti a uložení pokuty, ústavný súd zastáva názor, že výbor mal aplikovať poslednú vetu čl. 9 ods. 12 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, a teda konanie mal zastaviť. V danom prípade ide o zákonné ustanovenie, ktoré výboru prikazuje konať určitým spôsobom, pričom nepripúšťa alternatívu, ktorá by znamenala možnosť odchyliť sa od stanoveného postupu.“ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 20/07-25 z 29. mája 2007.

⁶⁰ Na myslí máme bývalých členov vlády Slovenskej republiky podľa čl. 8 ods. 1 Ústavného zákona.

⁶¹ Pre podrobnejšiu argumentáciu pozri BUJŇÁK, V. Ochrana verejného záujmu a zamedzenie rozporu záujmov: kto nesie dôkazné bremeno?, s. 621-628.

3 ZÁVER

Vo vzťahu k nezaufatosti sudcov sa často spomína zásada „spravodlivosť nielenže musí byť poskytovaná, ale musí sa tiež javiť, že je poskytovaná“. Sme presvedčení, že z hľadiska dôvery občanov vo fungovanie Slovenskej republiky a Európskej únie je rovnako dôležité, aby členovia kolektívneho orgánu výkonnej moci nielenže neboli ovplyvňovaní záujmami lobistických subjektov, ale aby sa tiež javili, že nimi ovplyvňovaní nie sú. Pri tejto požiadavke zohráva dôležitú úlohu právna úprava, keďže právo je vždy súčasťou spoločenského vývoja i základným nástrojom jeho realizácie. Po preskúmaní úpravy post-zamestnaneckých obmedzení na úrovni Slovenskej republiky a Európskej únie sme dospeli k názoru, že napriek viacerým odlišnostiam možno sledovať existenciu spoločného právneho princípu. Ten spočíva v tom, že v určitom období po skončení funkcie vo výkonnom orgáne by mal prevážiť záujem Slovenskej republiky, resp. Európskej únie nad osobnými záujmami daného funkcionára. V Európskej únii je tento princíp o čosi silnejší, keďže povinnosť konať čestne a zdržanlivo pri prijímaní určitých funkcií alebo výhod po skončení funkčného obdobia bývalých členov Komisie trvá v určitej intenzite aj po uplynutí karenčnej doby. Spoločný právny princíp je v oboch prípadoch obsiahnutý v právnych dokumentoch najvyššej právnej sily. Aplikácia prax ale ukazuje doposiaľ chýbajúcu agilnosť dohľadových orgánov pri podozreniach z výskytu tzv. mechanizmu otočných dverí. Sme presvedčení, že je v záujme ako Slovenskej republiky, tak aj Európskej únie, aby sa aplikácia právnej úpravy post-zamestnaneckých obmedzení stala jedným z nástrojov pre zvyšovanie dôvery v línii občan – výkonná moc.

Použitá literatúra:

- BARNARD, C., PEERS, S. *European Union Law*. 1. vydanie. Oxford: Oxford University Press, 2014, 928 s. ISBN 978-0199686117.
- BLANES I VIDAL J., DRACA M., FONS-ROSEN CH.: *Revolving Door Lobbyists*. In: *The American Economic Review*, 2012, roč. 102, č. 7, s. 3 731-3 748.
- BREZIS, E. S., CARIOLLE, J.: *Measuring conflicts of interest : A revolving door indicator*. In: FERDI: *La Fondation pour les Études et Recherches sur le Développement International*. Working paper. 2015, č. 122, s. 1-16.
- BUJŇÁK, V.: *Ochrana verejného záujmu a zamedzenie rozporu záujmov: kto nesie dôkazné bremeno?* In: *Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2016*, 2016, s. 621-628. ISBN 978-80-7160-414-3.
- DIAMOND, L.: *Building trust in government by improving governance*. In: *7th Global Forum on Reinventing Government: "Building Trust in Government" Sponsored by the United Nations Session V: Elections, Parliament, and Citizen Trust Vienna, 2007*, s. 1-22.
- EDWARD, D., LANE, R.: *Edward and Lane on European Union Law*. 1. vydanie. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2013, 1 200 s., ISBN 978-1781951798.
- KIM, P. S.: *Building trust by improving governance: Searching for a feasible way for developing countries*. In: *Public Administration Quarterly*, 2010, roč. 34, č. 3, s. 271-299.
- OROSZ, L.: *Dvadsať rokov Ústavy Slovenskej republiky*. In: *Roczniki Administracji i Prawa*, 2012, 12, s. 35 – 52. ISSN 1644-9126
- SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol.: *Lisabonská smlouva, komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. 1 344 s. ISBN 978-80-7400-339-4.
- SZABO, S.: *Europe's Leadership Deficit*. In: *The International Spectator*, 2016, roč. 51, č. 3, s. 1-12.
- VAUBEL, R., KLINGEN, B., MÜLLER, D.: *There is life after the Commission: An empirical analysis of private interest representation by former EU-commissioners, 1981–2009*. In: *The Review of International Organizations*, 2012, roč. 7, č. 1, s. 59-80.

Kontaktné údaje:

Mgr. Vincent Bujňák
vincent.bujnak@flaw.uniba.sk
Katedra ústavného práva
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave
Šafárikovo námestie č. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika

BEZPEČNOSŤ SLOVENSKEJ REPUBLIKY V GLOBALIZOVANEJ SPOLOČNOSTI¹/ÚSTAVNOPRÁVNÝ ROZMER/

Security of the Slovak Republic in a globalized society /constitutional aspects/

Ľubor Cibulka

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The notion of security is multidimensional. It can be understood from the state perspective, inhabitants' or citizens' perspective, but also in terms of military, politics, cyberspace, environment etc. In the era of globalization, integration and postmodernism security becomes increasingly relevant. Constitution must therefore in a suitable way regulate security issues both at the time of the standard functioning of the state as well as in the crisis or non-standard situations, in due consideration of our membership in the EU and NATO. Ensuring security is directly linked to human rights and freedoms. Not incidentally is security the common denominator of constitutional values of the Slovak Republic. State creates stronger links within the international organizations or transnational connections and thus the notion of security, its contents and safeguards, is constantly adapting. In this context, the question arises how the security issues should be expressed in the Constitution.

Key words: Security, globalization, rights and freedoms, sovereignty, constitution, constitutional values

Abstrakt: Bezpečnosť ako pojem je viacrozmerný. Môže sa chápať z pohľadu štátu, pohľadu obyvateľa resp. občana, ale i z pohľadu vojenského, politického, kybernetického, enviromentálneho a pod. V dobe globalizácie, integrácie či postmoderny bezpečnosť nadobúda mimoriadny význam. Preto je dôležité, aby i Ústava SR primeraným spôsobom regulovala otázky bezpečnosti a to ako v čase štandardného fungovania štátu ako i v čase tzv. krízových situácií, resp. neštandardných situácií a to aj vzhľadom na naše členstvo v EU a NATO. Zabezpečovanie bezpečnosti a jej ochrana je bezprostredne spojená s právami a slobodami človeka. Nie náhodou je bezpečnosť spoločným menovateľom ústavných hodnôt Slovenskej republiky. Štát je začleňovaný do čoraz pevnejších väzieb v rámci medzinárodných organizácií alebo nadnárodných spojení a teda i bezpečnosť a jej obsah a spôsoby naplnenia sa tomu prispôsobujú. V tejto súvislosti sa nastoľuje otázka ako otázky bezpečnosti majú byť vyjadrené v ústave.

Kľúčové slová: Bezpečnosť, globalizácia, práva a slobody, suverenita, ústava, ústavné hodnoty.

I. ÚVOD

Zhruba od polovice 20 storočia prebieha vo svetovom rámci proces novej kvality, ktorý smeruje k celosvetovej integrácii a novej globálnej organizácii výrobných a obchodných procesov, bankových a finančných operácií, technológií a informácii. Tento proces je jednoducho nazývaný globalizácia. Globalizácia je komplexný a nezvratný proces, ktorý má viac rozmerov a to: ekonomický, sociálny a politický. Nie je možné vynechať ani rozmer bezpečnostný. Ruka v ruke s globalizáciou vznikli a rozvíjajú sa nové informačné a komunikačné technológie, ktoré umožňujú naplňať zmysel a obsah globalizácie, ale vytvárajú značné riziká pre bezpečnosť štátu a jeho obyvateľov. Nadnárodné korporácie svojou ekonomickou silou a ekonomickou mobilitou významne ovplyvňujú fungovaniu štátu a jeho ústavných orgánov. Štát a štátna moc s ním musia rátať a vytvárať primeraný ústavnoprávny rámec naplnenia. Význam mocenských atribútov, ktorými disponujú jednotlivé štáty klesá a to v závislosti od ekonomickej vyspelosti, veľkosti územia, miery integrácie atď. Štát síce zostáva významným elementom, ale jeho autorita sa kontinuálne rozptyľuje. Najvýznamnejšou

¹ Príspevok spracovaný s podporou programu Vega č. 1/0777/15.

zmenou v post moderne globalizovaného sveta je zmena mocenského postavenia štátu. Tento po dvesto až tristo rokoch stráca bezkonkurenčnú mocenskú povahu voči mnohým subjektom moci. Štátu vyrástli mocenski konkurenti. Časť moci štát stratil v prospech medzinárodných organizácií, časť v prospech menších územných celkov, ale i iných subjektov na vnútroštátnej či nadnárodnej úrovni. V Bezpečnostnej stratégii SR, ktorá bola schválená 27.9.2005 sa uvádza: „S globalizáciou bezprostredne súvisí aj zvyšujúci sa vplyv neštátnych činiteľov na bezpečnosť a stabilitu vo svete. Dochádza k postupnej strate monopolu štátu na zaručenie bezpečnosti a použitie sily. Schopnosť štátu ako subjektu medzinárodného práva byť kľúčovým aktérom medzinárodných vzťahov je konfrontovaná neštátnymi skupinami, organizáciami a nadnárodnými sieťami.“ Napriek týmto skutočnostiam zostáva štát nezastupiteľným subjektom pri riešení otázok bezpečnosti štátu i obyvateľov. Globalizovaný svet v 21. storočí popri svojich pozitívach prináša mnohé bezpečnostné riziká nielen pre Slovenskú republiku, či členské štáty Európskej únie, ale môžeme svet ako taký. Len si všimnime ozbrojené konflikty na Blízkom východe, vo viacerých afrických štátoch, v Afganistane atď., nebezpečenstvo medzinárodného terorizmu, organizovaného zločinu najrôznejších foriem. V súčasnosti treba upozorniť na bezpečnostné riziká spojené s masovou migráciou z Afriky či Ázie.

Pojem bezpečnosť patrí medzi jeden z tých pojmov, ktoré sa dajú skloňovať v najrôznejších rovinách a súvislostiach, od úplne laickej až po rýdzo odbornú. Aj v rámci odborného ponímania tohto pojmu sa dá zachádzať do veľmi početných oblastí a skúmať bezpečnosť z uhla vojenského, ekonomického, politického, ekologického, environmentálneho, informačného, potravinového, kolektívneho, individuálneho, vonkajšieho či vnútorného bez nároku na to, že by tento výpočet bol vyčerpávajúci. Z iného uhla pohľadu môžeme hovoriť o fiskálnej bezpečnosti, (menová kríza v Európskej únii), osobnej bezpečnosti, o jadrovej bezpečnosti, kybernetickej bezpečnosti, bezpečnosti potravín, dopravy, životného prostredia, elektronickej komunikácie, bezpečnosti obchodovania atď. Bezpečnosť štátu znamená i prístup k nerastným surovinám, vode, či zdraviu.

V čl. 4 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii je bezpečnosť zaradená ako súčasť identity členských štátov: „Únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred zmluvami, 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. Predovšetkým národná bezpečnosť ostáva vo výlučnej zodpovednosti každého členského štátu.“ To len potvrdzuje význam inštitútu bezpečnosti a to nielen na národnej úrovni, ale i na úrovni EU, pretože identita EU je okrem iného prienikom identít členských štátov.

M. Mareš definuje pojem národnej bezpečnosti ako „stav, kedy objektu (národnému štátu, jako celku nebo jeho podstatným atributům) nehrozí závažné ohrožení svrchovanosti, územní celistvosti, základů politického uspořádání, vnitřního pořádku a bezpečnosti, životů a zdraví občanů, majetkových hodnot a životního prostředí.“² Inšpiratívna je definícia bezpečnosti Českej republiky: „...je stav, kdy jsou na nejnižší možnou míru eliminovány vnější i vnitřní hrozby ohrožující stát a jím chránené ústavní hodnoty, případně hodnoty, k jejichž ochrně a obraně se stát zavázal mezinárodní smlouvou o spočené obraně a kdy tento stát je připraven, ochoten a zároveň i vybaven účinnými nástroji těmtzo hrozbám efejktivně čelit.“³ Možno súhlasiť s názorom, že ľudstvo sa s pojmom bezpečnosť stretáva počas celej doby svojej existencie.⁴ V kontexte dnešnej doby treba pripustiť, že bezpečnosť je kategóriou, ktorá v porovnaní s minulosťou nabrala na význame i na šírke, v akej ju treba ponímať. Je nepochybné, že žiadny štát vrátane tých najväčších i ekonomicky najvyspelejších nedisponuje prostriedkami a nástrojmi, prostredníctvom ktorých by eliminoval bezpečnostné riziká súčasnej doby. Preto i v tejto oblasti je životne nevyhnutné spolupráca medzinárodného spoločenstva. V rámci tohto je potrebné pripomenúť, že i Európska únia musí venovať pozornosť

2 MAREŠ, M. : Národní bezpečnost. In: ZEMAN, P. (eds.) *Česká bezpečnostní terminologie*. Brno : Masarykova univerzita, 2002, s. 20.

3 JIRÁSKOVÁ, V. – JIRÁSEK, J.: Bezpečnost České republiky. In: KACALA, A. B., J. JIRÁSEK, L. CIBULKA a T. DRINÓCZI (eds.). *Kategoria bezpieczeństwa w regulacjach konstytucyjnych i praktyce ustrojowej państw grupy Wyszehradzkiej*. Toruń : Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Nikolaja Kopernika, 2016, 174-175.

4 IVANČÍK, R. - KELEMEN, M.: Bezpečnosť štátu a občana. *Energetická bezpečnosť*. Plzeň : 2013, s. 15.

otázkam bezpečnosti. Naplno sa to prejavilo v spojitosti s masovou migráciou obyvateľstva z vojnou zmietaných štátov Afriky a Ázie.

II. BEZPEČNOSŤ A SLOVENSKÁ REPUBLIKA

Z preambuly a čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky vyplýva, že Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát, ktorý sa neviaže na nijakú ideológiu ani náboženstvo, je štátom, ktorý si ctí práva a slobody človeka a plní si svoje medzinárodné záväzky. K základným úlohám takejto Slovenskej republiky patrí zaistenie vonkajšej a vnútornej bezpečnosti štátu, spoločnosti a obyvateľov. Preto môžeme bezpečnosť považovať za spoločného menovateľa ústavných hodnôt suverénneho, demokratického a právneho štátu, ktorým Slovenská republika nepochybne je. Bezpečnosť ako spoločný menovateľ ústavných hodnôt demokratického právneho štátu má rôzne podoby.⁵

Úlohy s tým spojené Slovenská republika plní na viacerých úrovniach. Na medzinárodnej úrovni úlohu plní aj v spojitosti s našim členstvom v NATO. Na vnútroštátnej úrovni tieto úlohy plní na celoštátnej úrovni napr. organizáciou ozbrojených síl, na úrovni jednotlivých článkov administratívno-teritoriálnych jednotiek napr. organizáciou policajného zboru.

Vo vzťahu k obyvateľovi a občanov otázku bezpečnosti môžeme vidieť v obsahu čl. 25 ods. 1 ústavy, v ktorom je zakotvená obrana Slovenskej republiky ako povinnosť a vec cti občanov. Ústava ako základný zákon štátu najvyššej právnej sily musí garantovať bezpečnosť života jednotlivcovi, spoločnosti, ale aj funkčnosť a bezpečnosť celého ústavného systému.

Otázky bezpečnosti štátu spravidla nepatria k primárnym otázkam teórie ústavného práva, ktorým sa z pohľadu ústavy venuje mimoriadna pozornosť. Udalosti 11. septembra 2001 v USA, ale aj viacero ďalších udalostí z nedávneho či súčasného obdobia i nútia okrem iných aj právnu teóriu a prax zamyslieť sa nad otázkami bezpečnosti ako ústavnej kategórie. Pre teóriu ústavného práva to znamená analyzovať predovšetkým ústavu, ale aj ďalšie s ňou súvisiace normy z aspektu, či ústavná úprava vytvára dostatočný a kvalitný základ pre zaistenie bezpečnosti štátu a jeho obyvateľov, ako aj pre konkretizáciu ústavnej úpravy v rovine zákonov a právnych predpisov nižšej právnej sily. Súčasne je nutné analyzovať problematiku bezpečnosti štátu v čase mieru a zvlášť v čase vojny, v čase iných mimoriadnych situácií, resp. ako uvádza J. Drgonec „v extrémnych a neštandardných situáciách“.⁶ Bezpečnosť štátu a jeho obyvateľov má svoj vnútorný a medzinárodný rozmer.

II. 1 Bezpečnosť štátu

Bezpečnosť ako pojem je najčastejšie vnímaná ako kategória viažuca sa na štát, pričom túto kategóriu môžeme vnímať vnútornú bezpečnosť a vonkajšiu bezpečnosť. Samozrejme tieto kategórie sú navzájom prepojené.

Z preambuly a čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky vyplýva, že Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát, ktorý sa neviaže na nijakú ideológiu ani náboženstvo, je štátom, ktorý si ctí práva a slobody človeka a plní si svoje medzinárodné záväzky. To sú základné hodnoty na ktorých je Slovenská republika založená a ktoré musí chrániť. Inými slovami vyjadrené ide o hodnoty, ktoré tvoria materiálne jadro ústavy.⁷ K základným úlohám takejto Slovenskej republiky patrí zaistenie vonkajšej a vnútornej bezpečnosti štátu, spoločnosti a obyvateľov, čo je jednoznačným prejavom vnútornej a vonkajšej suverenity štátu.⁸ Preto môžeme bezpečnosť považovať za spoločného menovateľa ústavných hodnôt suverénneho, demokratického a právneho štátu, ktorým Slovenská republika nepochybne je. Tieto úlohy štát plní na viacerých úrovniach. Na medzinárodnej úrovni úlohu plní aj v spojitosti s našim členstvom v NATO ako aj členský štát Európskej únie. Na

⁵ Porovnaj napr. G. ERBEL: Die öffentliche Sicherheit im Schatten des Terrorismus, „Aus Politik und Zeitgeschichte“, nr 10-11/2002, s. 15.

⁶ DRGONEC, J.: Ochrana ústavnosti v extrémnych a neštandardných situáciách. In: *Aktuálne otázky trestného zákonodarstva: pocta prof. JUDr. Milanovi Čičovi, DrSc. et. mult. Dr. h. c. k 80. narodeninám : zborník príspevkov z celoštátnej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 19. januára 2012*. Bratislava : Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, 2012, s. 13 a nasl.

⁷ Bližšie pozri: OROSZ, L. – SVÁK, J. - BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011; BALOG, B. : *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2014.

⁸ KLÍMA, K. : *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přeprac a rozš. vyd. Praha : ASPI, 2006, s. 151 a nasl.

vnútroštátnej úrovni tieto úlohy plní na celoštátnej úrovni napr. organizáciou ozbrojených síl, na úrovni jednotlivých článkov administratívno-teritoriálnych jednotiek napr. organizáciou policajného zboru. Slovenská republika má spracované základné politické dokumenty riešiace bezpečnosť SR. K nim patria Bezpečnostná stratégia SR,⁹ ktorá poskytuje zásadné východiská realizácie bezpečnostnej politiky SR s cieľom zaručiť požadovanú úroveň bezpečnosti občana a štátu. Obranná stratégia SR¹⁰ formuluje politicko-vojenské východiská obrany.

Základnými právnymi prameňmi všeobecnej povahy sú pre oblasť bezpečnosti SR sú okrem Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu; zákon č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu; zákon č. 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky; zákon č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky; zákon č. 110/2004 Z. z. o fungovaní Bezpečnostnej rady Slovenskej republiky v čase mieru; zákon č. 570/2005 Z. z. o brannej povinnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov; zákon č. 569/2005 Z. z. o alternatívnej službe v čase vojny a vojnového stavu; zákon č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore; zákon č. 179/2011 Z. z. o hospodárskej mobilizácii o zmene a doplnení zákona č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu. Na tieto akty ústavnej a zákonnej sily nadväzuje niekoľko vykonávacích predpisov, najmä vo forme ministerských vyhlášok. Samostatnú skupinu tvoria právne úpravy regulujúce napr. potravinovú bezpečnosť, environmentálnu bezpečnosť, kybernetickú bezpečnosť, jadrovú bezpečnosť atď.

SR vyznáva hodnoty slobody, mieru, demokracie, právneho štátu, spravodlivosti, plurality, solidarity a ľudských práv a základných slobôd. Bezpečnostné záujmy SR vychádzajú z týchto hodnôt a vyjadrujú potreby jej občanov a štátu.¹¹

Vyššie sme uviedli, že bezpečnosť štátu vnímame ako vnútornú bezpečnosť štátu a ako vonkajšiu bezpečnosť štátu, pričom tieto sú navzájom úzko prepojené. Vnútorná bezpečnosť je najčastejšie chápaná ako činnosť smerujúca k zachovaniu vnútorného poriadku vo všetkých sférach života spoločnosti a obyvateľov štátu, pričom ju môžeme posudzovať v čase „bežného fungovania štátu-ústavného systému“ a v čase „extrémnych a neštandardných situácií“.¹² Základom právnej úpravy slúžiacej k ochrane vnútorného poriadku je predovšetkým trestné a priestupkové zákonodarstvo¹³. Základom právnej úpravy činnosti štátu v čase „extrémnych a neštandardných situácií“ je ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, ktorý diferencuje činnosť štátu v týchto konkrétnych situáciách. Zdôrazňujeme však, že tieto „extrémne a neštandardné situácie“ dotýkajú ako vnútornej bezpečnosti tak aj vonkajšej bezpečnosti.¹⁴

II. 2 Bezpečnosť občanov

⁹ Bezpečnostná stratégia Slovenskej republiky schválená Národnou radou SR dňa 27. 09. 2005.

¹⁰ Obranná stratégia Slovenskej republiky schválená Národnou radou SR dňa 23.9.2005.

¹¹ V konkretizovanej podobe k nim patria: zaručiť bezpečnosť občanov a chrániť ich ľudské práva a základné slobody; zaručiť územnú celistvosť, zvrchovanosť, nedotknuteľnosť hraníc, politickú nezávislosť a identitu; rozvíjať demokratické štátne zriadenie, právny štát a trhovú ekonomiku; vytvárať predpoklady trvalo udržateľného hospodárskeho, sociálneho, environmentálneho a kultúrneho rozvoja spoločnosti; posilňovať transatlantické strategické partnerstvo, byť spolugarantom bezpečnosti spojencov; posilňovať efektívnosť medzinárodných organizácií, ktorých je SR členom a podporovať rozširovanie Organizácie Severoatlantickej zmluvy („NATO“) a Európskej únie („EÚ“); rozvíjať dobré partnerské vzťahy a všetky formy vzájomne výhodnej spolupráce s krajinami, s ktorými SR má spoločné záujmy; prispievať k posilňovaniu a šíreniu slobody a demokracie, dodržiavania ľudských práv, právneho štátu, medzinárodného práva, mieru a stability vo svete. In: Bezpečnostná stratégia Slovenskej republiky schválená 27.09.2005.

¹² Článok 1 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu používa termín „krízová situácia“.

¹³ ZÁKON Č. 300/2005 Z. Z. TRESTNÝ ZÁKON; ZÁKON Č. 301/2005 Z. Z. TRESTNÝ PORIADOK; ZÁKON Č. 372/1990 ZB. O PRIESTUPKOCH.

¹⁴ DRGONEC, J.: Ochrana ústavnosti v extrémnych a neštandardných situáciách. In: *Aktuálne otázky trestného zákonodarstva: pocta prof. JUDr. Milanovi Čičovi, DrSc. et. mult. Dr. h. c. k 80. narodeninám : zborník príspevkov z celoštátnej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 19. januára 2012*. Bratislava : Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, 2012, s. 13 a nasl.

Ak vychádzame z pojmového vymedzenia bezpečnosti, môžeme konštatovať, že i bezpečnosť občanov resp. obyvateľov má svoj vnútorný a vonkajší rozmer, čo bezprostredne súvisí s chápaním suverenity štátu. Z preambuly a čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky vyplýva, že Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát, ktorý sa neviaže na nijakú ideológiu ani náboženstvo a je štátom, ktorý si ctí práva a slobody človeka a plní si svoje medzinárodné záväzky. Ústava ako základný zákon štátu musí garantovať naplnenie týchto hodnôt, na ktorých je postavená Slovenská republika a teda i ústava musí garantovať bezpečnosť života jednotlivcovi, spoločnosti, ale aj funkčnosť a bezpečnosť celého ústavného systému. Osobitne v tejto súvislosti poukazujeme na ústavnú úpravu základných práv a slobôd v druhej hlave Ústavy Slovenskej republiky.

Otázky bezpečnosti obyvateľov z pohľadu ústavy môžeme skúmať v dvoch rovinách. Prvá rovina súvisí s bezpečnosťou štátu všeobecne, resp. bezpečnosť štátu v čase neexistencie mimoriadnych situácií (vojna, vojnový stav, živelná pohroma a pod.), druhou rovinou sú otázky bezpečnosti občanov v čase existencie týchto mimoriadnych situácií.¹⁵

Bezpečnosť štátu a jeho občanov je nespochybniteľne, ako sme už vyššie uviedli, základnou úlohou každého štátu. Súčasne však naplnenie tejto úlohy v závere 20. storočia a najmä v súčasnosti získalo a získava neobyčajne silný medzinárodný rozmer. Otázka bezpečnosti štátu a jeho obyvateľov presahuje hranice štátu a dnes vlastne môžeme konštatovať, že má celosvetový význam z hľadiska zabezpečenia mieru a bezpečnosti na celom svete. Na túto skutočnosť reagovala aj Ústava SR. Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. začlenil do čl. 7 ústavy nový odsek 3, ktorý umožňuje Slovenskej republike s cieľom zachovania mieru, bezpečnosti a demokratického poriadku medzinárodnou zmluvou začleniť sa do organizácie vzájomnej kolektívnej bezpečnosti. Medzinárodný rozmer bezpečnosti štátu súčasne determinuje aj tradičné chápanie „suverenity štátu“ ako nezávislosti štátnej moci smerom dovnútra i navonok a stanovuje jej nové limity. Tieto limity spočívajú v tom, že štátna moc pri uplatňovaní svojej suverenity (zvrchovanosti) smerom dovnútra musí rešpektovať najmä princípy právneho štátu a demokracie vo všetkých jej rovinách a prejavoch a smerom navonok hodnoty demokracie, mieru a bezpečnosti, ktoré vyznávajú demokratické štáty sveta.

Bez nároku na detailnejšiu analýzu funkcií štátu a ich klasifikácie môžeme konštatovať, že k základným funkciám štátu patrí funkcia obrany resp. zabezpečenia integrity štátu, jeho vnútornej a vonkajšej bezpečnosti, vnútorného poriadku a pokoja.¹⁶ Pritom táto funkcia štátu v kontexte zvrchovaného, demokratického a právneho štátu je neoddeliteľne spojená s funkciou ochrany práv a slobôd občanov v tom najširšom slova zmysle. Vo vzťahu k obyvateľovi a občanovi otázku bezpečnosti môžeme vidieť v obsahu čl. 25 ods. 1 ústavy, v ktorom je zakotvená obrana Slovenskej republiky ako povinnosť a vec cti občanov, čo zvyrazňuje význam bezpečnosti pre existenciu človeka.

Ak hovoríme o bezpečnosti vo vzťahu k právam a slobodám, na prvom mieste ide o ochranu týchto práv pred rôznymi zásahmi, predovšetkým protiprávnymi. Treba mať na pamäti, že v krízových situáciách a pri odstraňovaní ich následkov môže dochádzať resp. je nevyhnuté zasiahnuť do práv a slobôd. A práve v týchto prípadoch je nutné strážiť limity týchto zásahov. Sloboda a ľudská dôstojnosť sú základné hodnoty, ktoré sa premietajú do obsahu ústavnej úpravy základných práv a slobôd. V druhej hlave Ústavy Slovenskej republiky máme zakotvené právo na život, zákaz trestu smrti a eutanázie, nedotknuteľnosť osoby, zákaz mučenia, zákaz krutého, neľudského a ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu. Ochrana ľudskej dôstojnosti, telesnej integrity človeka, zdravia, osobnej slobody, majetku, politické práva, práva národnostných menšín a etnických skupín, hospodárske, sociálne a kultúrne práva, práva na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva, právo na súdnu a inú právnu ochranu patria k základným právam a slobodám, ktoré sú zakotvené v druhej hlave Ústavy Slovenskej republiky v článkoch 11 až 54.

K neoddeliteľným otázkam spojeným s bezpečnosťou je aj ochrana práv a slobôd, pretože len stav bezpečnosti štátu umožňuje práva a slobody naplňovať v duchu v akom sú v ústave, zákonoch či medzinárodných zmluvách zakotvené. Ústava Slovenskej republiky v druhej hlave zakotvuje základné práva a slobody a stanovuje základné garancie ich realizácie. Z hľadiska problematiky bezpečnosti vo väzbe na práva a slobody majú význam limity uplatnenia a ochrany práv a slobôd,

¹⁵ Článok 1 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu používa termín „krízová situácia“.

¹⁶ PRUŠÁK, J.: *Teória práva*. Bratislava : 1995, s. 101; ČIČ. M.: *Demokracia nikdy nekončí*. Bratislava : 2002, s. 37; FILIP, J. - SVATOŇ, J. - ZIMEK, J.: *Základy štátovedy*, Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 31.

pretože tieto, resp. obmedzenia uplatňovania práv a slobôd často krát súvisia práve s otázkami bezpečnosti resp. ich porušenia. V tejto súvislosti podčiarkujeme obsah čl. 2 ods. 3 ústavy, v ktorom je zakotvené, že každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.

Osobitný význam pre bezpečnosť jednotlivca v tom najširšom zmysle v nadväznosti na čl. 1 ods. 1 ústavy má článok 2 ods. 2, ktorý znie: „štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“. Princíp demokratického a právneho štátu v jeho materiálnom chápaní spolu s princípom obmedzenej vlády vymedzujú hranice, v ktorých sa verejná moc môže resp. musí pohybovať pri uplatňovaní verejnej moci. Tým samozrejme hranice uplatňovania verejnej moci nie sú vyčerpané. Ďalej priestor realizácie verejnej moci je vymedzený aj ďalšími princípmi, na ktorých je vybudovaná Ústava Slovenskej republiky, ku ktorým patrí princíp delby moci a mechanizmov jej vzájomného vyvažovania, plurality politického systému, ochrany súťaže politických síl, účasť zdroja moci na jej kreácii a realizácii atď.¹⁷

Podľa čl. 12 ods. 2 sa základné práva a slobody zaručujú na území SR všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu atď. Pričom podľa čl. 12 ods. 4 ústavy nikomu nesmie byť spôsobená ujma na právach preto, že uplatňuje svoje základné práva a slobody. V čl. 13 ústavy sa okrem spôsobu vymedzenia povinností v odseku 4 zakotvuje, že pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel, pričom obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ. Otázkou zmyslu a podstaty obmedzení základných práv a slobôd posudzuje Ústavný súd Slovenskej republiky pri uplatňovaní testu proporcionality pri posudzovaní zásahov do práv a slobôd.

Limity obmedzení práv a slobôd Ústava SR upravuje dvomi spôsobmi. Uvedená filozofia možnosti obmedzovania práv a slobôd sa prejavuje v zakotvení v jednotlivých článkoch ústavy, ak obmedzenie týchto práv je vôbec prípustné.¹⁸ V prvom prípade priamo text ústavy obsahuje konkrétne obmedzenia jednotlivých práv a slobôd resp. vymedzuje dôvody pre obmedzenie práv a slobôd. Napr. v čl. 23 ústavy, ktorý upravuje slobodu pohybu a pobytu je zakotvená možnosť obmedziť uvedené práva vtedy, ak je to nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, udržanie verejného poriadku, ochranu zdravia alebo ochranu práv a slobôd iných a na vymedzených územiach aj v záujme ochrany prírody s tým, že konkretizácia je zverená zákonu. V čl. 29 ústavy združovacie právo je možné obmedziť aj z dôvodu predchádzania trestným činom.

V druhom prípade vymedzenie obmedzení resp. dôvodov na zásah zveruje priamo zákonu, ako napr. podľa čl. 23 ústavy je možné cudzinca vyhostiť len v prípadoch ustanovených zákonom. Osobitný „nástroj“ bezpečnosti majú v rukách samotní občania. Podľa čl. 32 ústavy sa občania majú právo postaviť sa na odpor proti každému, kto by odstraňoval demokratický poriadok základných ľudských práv a slobôd uvedených v tejto ústave, ak je činnosť ústavných orgánov a účinné použitie zákonných prostriedkov znemožnené.¹⁹

V súvislosti s otázkami bezpečnosti občanov nie je možné vynechať zákonnú úpravu otázok, ktoré bezprostredne súvisia s bezpečnosťou občanov z hľadiska ochrany ich práv a slobôd. Z mnohých zákonov osobitne je potrebné uviesť zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon a zákon č. 301/2005 Trestný poriadok. V ustanoveniach uvedených zákonov nachádzame úpravu otázok, ktoré bezprostredne súvisia s bezpečnosťou občanov – postupy pri odhaľovaní a stíhaní trestných činov. Súčasne jednotlivé ustanovenia v súlade s príslušnými článkami ústavy upravujú rámce zásahov do práv a slobôd ľudí v súvislosti s odhaľovaním a trestaním za spáchané trestné činy. Nemej dôležitý je zákon č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Zákon v § 1 priamo uvádza: „Policajný zbor je ozbrojený bezpečnostný zbor,

¹⁷ Ako príklad možno uviesť článok 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého majú občania právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí, a to priamo, alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov.

¹⁸ Napr. podľa čl. 14 Ústavy SR nie je možné obmedziť spôsobilosť každého na práva; podľa čl. 16 ods. 2 sa zakazuje mučenie, kruté, neľudské či ponižujúce zaobchádzanie alebo tresty.

¹⁹ K právu na odpor bližšie pozri: KYSELA, J. : *Právo na odpor a občanskou neposlušnosť*. Brno : Doplněk, 2001; DRGONEC, J.: *Ochrana ústavnosti v extrémnych a neštandardných situáciách*. In: Aktuálne otázky trestného zákonodarstva: pocta prof. JUDr. Milanovi Čičovi, DrSc. et. mult. Dr. h. c. k 80. narodeninám : zborník príspevkov z celoštátnej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 19. januára 2012. Bratislava : Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, 2012, s. 13 a nasl.

ktorý plní úlohy vo veciach vnútorného poriadku, bezpečnosti, boja proti zločinnosti vrátane jej organizovaných foriem a medzinárodných foriem a úlohy, ktoré pre Policajný zbor vyplývajú z medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky.“ Z uvedenej charakteristiky vyplývajú úlohy policajného zboru. K najdôležitejším z nich patrí v kontexte tohto príspevku spolupôsobenie policajného zboru pri ochrane základných práv a slobôd, najmä pri ochrane života, zdravia, osobnej slobody a bezpečnosti osôb a pri ochrane majetku odhaľovanie trestných činov a zisťovanie ich páchatel'ov. Samozrejme výpočtom vyššie uvedených zákonov nekončí právna úprava otázok spojených s vnútornou bezpečnosťou občanov.

Druhou rovínou z pohľadu ústavy sú otázky bezpečnosti štátu v čase existencie mimoriadnych okolností, pritom však tieto roviny sa často prelínajú a nie je možné ich striktné od seba oddeliť. Ústava SR nedáva bezprostrednú odpoveď na otázku čo je bezpečnosť štátu a jeho obyvateľ'ov. Ústavným východiskom pre otázky obrany a bezpečnosti štátu je čl. 1 ods. 1 Ústavy SR. V ňom je zakotvené, že Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Z tejto ústavnej normy vyplýva, že štát je povinný zabezpečiť naplnenie a obranu svojej zvrchovanosti, ako vo vnútri tak aj smerom navonok a táto ústavná norma sa premieta do filozofie obsahu ďalších noriem zakotvených v ústave, ako aj do zákonov a ďalších právnych predpisov, ktoré priamo alebo nepriamo s otázkami bezpečnosti štátu súvisia. V čl. 25 ods. 1 dnes platného textu ústavy je obrana SR zakotvená ako povinnosť občanov a vecí. Touto normou ústava vytvára jeden z predpokladov zabezpečenia obrany republiky, ako súčasť bezpečnosti štátu.

Otázky bezpečnosti štátu v nadväznosti na čl. 102 ods. 3 ústavy upravuje ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Vlastné vymedzenie bezpečnosti štátu nachádzame v čl. 1 ods. 3 tohto ústavného zákona. V tomto ústavnom zákone v duchu základných princípov, na ktorých je Slovenská republika budovaná, sa v čl. 1 ods. 1 zakotvuje: „Slovenská republika vykonáva štátnu moc s cieľom zachovať mier a bezpečnosť štátu, najmä brániť svoju zvrchovanosť, územnú celistosť, nedotknuteľnosť hraníc a demokratický poriadok, chrániť život a zdravie osôb, základné práva a slobody, majetok a životné prostredie a plniť záväzky vyplývajúce z členstva v organizácii vzájomnej kolektívnej bezpečnosti a z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná.“ Ak nie je možné naplniť túto normu, z ústavnoprávneho hľadiska môžeme hovoriť o krízovej situácii. Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. v čl. 1 ods. 4 definuje krízovú situáciu ako obdobie, počas ktorého je bezprostredne ohrozená alebo narušená bezpečnosť štátu a ústavné orgány môžu po splnení podmienok ustanovených v tomto ústavnom zákone na jej riešenie vypovedať vojnu, vyhlásiť vojnový stav alebo výnimočný stav, alebo núdzový stav. V tomto čase verejná moc je oprávnená, ba povinná vykonávať potrebné opatrenia dosiahnutie stavu bezpečnosti, t. j. na obranu štátu a zachovanie jeho bezpečnosti, na ochranu života a zdravia osôb, na ochranu majetku, na dodržiavanie základných práv a slobôd, na odvrátenie ohrozenia alebo na obnovu narušeného hospodárstva, najmä riadneho fungovania zásobovania, dopravy a verejných služieb v obciach a na riadne fungovanie ústavných orgánov. Citovaný ústavný zákon definuje jednotlivé krízové situácie (vojna, vojnový stav, výnimočný stav, núdzový stav), upravuje pôsobnosť ústavných orgánov v tomto období a bližšie špecifikuje pôsobnosť ďalších orgánov verejnej moci, úlohy, ktoré je možné ukladať právnickým a fyzickým osobám ako aj konkrétnosti obmedzenia základných práv a slobôd za účelom dosiahnutia stavu bezpečnosti. S obmedzením základných práv a slobôd v čase vojny alebo iného verejného ohrozenia štátnej existencie obsahuje napríklad aj článok 15 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Ústava Slovenskej republiky v čl. 51 ods. 2 umožňuje obmedziť základné práva a slobody v prípade vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Spôsob a rozsah týchto obmedzení upravuje ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. V čase vojny možno v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas v závislosti od priebehu udalostí obmedziť základné práva a slobody na celom území alebo na časti územia. Z uvedeného vidieť, že pre obmedzenie práv a slobôd v čase vojny musia byť splnené nasledovné podmienky: vypovedanie vojny, určený čas obmedzenia práv a slobôd t. j. iba na čas vojny avšak podľa priebehu udalostí a určený rozsah obmedzenia. Rozsah obmedzení špecifikuje citovaný ústavný zákon v čl. 2 ods. 3. V čase vojny napr. je možné uložiť súkromným osobám nútený pobyt v ochranných krytoch, uložiť pracovnú povinnosť pre potreby ozbrojených síl, obmedziť alebo zakázať používanie motorových vozidiel, lietadiel na súkromné účely, prikázať motorové vozidlá pre potreby ozbrojených síl, stanoviť zákaz vychádzania, obmedziť alebo zakázať uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať, zaviesť cenzúru, nevyhlásiť voľby do NR SR a orgánov

samosprávy atď. Z naznačeného vidieť, že ide všetko o vážne zásahy do základných práv a slobôd, preto mimoriadny význam nadobúdajú otázky ich rozsahu, časového ohraničenia ako aj analýza priebehu udalostí.

Aj v čase výnimočného stavu je možné zasiahnuť do práv a slobôd, ale v podstatne menšom rozsahu, ako je to v prípade vojny alebo vojnového stavu. Výnimočný stav nemožno však vyhlásiť na potlačenie štrajku, o ktorom rozhodol príslušný odborový orgán, alebo výluky, o ktorej rozhodol zamestnávateľ v súlade s predpismi o kolektívnom vyjednávaní, ani na znemožnenie alebo na rozpustenie verejného zhromaždenia občanov v súlade s predpismi upravujúcimi právo na zhromažďovanie, ak na ňom alebo v súvislosti s ním nedôjde ku konaniu, ktoré spĺňa podmienku na vyhlásenie výnimočného stavu. Na obnovenie zákonného stavu možno použiť prostriedky, ktoré vzhľadom na okolnosti zodpovedajú rozsahu narušenia alebo ohrozenia, intenzite útokov a nepokojov a veľkosti postihnutého alebo bezprostredne ohrozeného územia, pričom ich použitie vedie k obnoveniu zákonného stavu.

Prostriedkom na riešenie krízovej situácie vyvolanej vnútornými okolnosťami je núdzový stav. Núdzový stav môže vláda vyhlásiť len za podmienky, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, životného prostredia alebo k ohrozeniu značných majetkových hodnôt v dôsledku živelných pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie. Núdzový stav možno vyhlásiť len na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území, v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas, najdlhšie však na 90 dní. Aj v čase núdzového stavu možno v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia obmedziť základné práva a slobody a uložiť povinnosti na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území. Rozsah týchto obmedzení je určený taktiež ústavným zákonom a je užší v porovnaní s obmedzeniami predchádzajúcich krízových situácií.

Bezpečnosť ústavných hodnôt je vyjadrená aj v špecifických obsahových kvalitách, podľa ktorých sú v zmysle článku 12 ústavy základné práva a slobody neodňateľné, nescudziteľné, nepremičateľné a nezrušiteľné. Kritériom delby základných práv je aj ich absolútnosť, či relatívnosť.²⁰ V tradičnej koncepcii demokratického právneho štátu do absolútnych základných práv nemožno zasiahnuť, či obmedziť ich, a to ani v kritických situáciách, akými je napr. zabezpečenie bezpečnosti v boji proti terorizmu. Bezpečnosť voči zásahom do nich je z normatívneho hľadiska absolútna. Ide o ochranu ľudskej dôstojnosti, zákaz mučenia,²¹ krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania, spôsobilosť na práva a povinnosti, právo na súdnu ochranu vo veciach ľudských práv a slobôd, či prezumpciu neviny. Naopak, základné práva charakterizované ako relatívne (hospodárske, sociálne, kultúrne, atď.) sú obmedziteľné,²² bezpečnosť voči normatívnym, či iným zásahom do nich je relatívna. Ústavné zakotvenie ľudských práv je pre štát ústavným imperatívom na ich ochranu. Existuje však súvzťažnosť, čím silnejší je štát, čím rozsiahlejšie a efektívnejšie sú jeho právomoci, tým je väčšia schopnosť štátu chrániť/garantovať ľudské práva (bezpečnosť), no zároveň sa zvyší potenciál pre ohrozenie ľudských práv (bezpečnosti) samotným štátom.²³ Z naznačeného vidieť, že ide všetko o vážne zásahy do základných práv a slobôd, preto mimoriadny význam nadobúdajú otázky ich rozsahu, časového ohraničenia ako aj analýzy priebehu takýchto udalostí., ktoré môžu významným spôsobom ovplyvniť bezpečnosť občanov a garancie ich práv a slobôd. Vyššie naznačené myšlienky umožňujú prijať záver, že ústava štátu, ako spoločenská zmluva, garantuje bezpečnosť vo vyššie naznačených sférach života jednotlivcovi, spoločnosti, ale aj ústavnému systému.

III. INŠTITUCIONÁLNA ROVINA ZABEZPEČOVANIA BEZPEČNOSTI SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Cieľom bezpečnostnej politiky SR je, ako to vyplýva z bezpečnostnej stratégie Slovenskej republiky, zaručenie bezpečnosti občana a štátu v stabilnom a predvídateľnom bezpečnostnom

²⁰ Pozri aj K. KLÍMA et al.: *Státová idea*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011, s. 215.

²¹ Absolútnosť zákazu mučenia bola potvrdená aj 1.6.2010 rozhodnutím Veľkej Komory Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Gäfgen v. Nemecko, sťažnosť č. 22978/05.

²² CIBULKA, Ľ. *Ústavné právo: (ústavný systém Slovenskej republiky)*. Bratislava : Univerzita Komenského, 2014, s. 89

²³ HODÁS, M.: Vzťah slobody, bezpečnosti a právneho štátu (inter arma silent leges), *Právny obzor*, 2013, č. 3, s. 201 – 221.

prostredí. Pri dosahovaní tohto cieľa chce postupovať podľa týchto zásad: suverénne právo na zaručenie bezpečnosti občanov a štátu; právo na individuálnu a kolektívnu sebaobranu; nedeliteľnosť bezpečnosti; solidarita a angažovanosť; predchádzanie možným hrozbám a konfliktom; uprednostnenie mierových prostriedkov riešenia konfliktov; efektívne fungovanie systému medzinárodných noriem; koordinácia spoločného postupu medzinárodného spoločenstva; komplexný prístup k zaručeniu bezpečnosti občana a štátu; využitie všetkých dostupných vnútroštátnych a zahraničných nástrojov a prostriedkov v súlade s právnym poriadkom a záväzkami; dôveryhodnosť štátu v systéme medzinárodných vzťahov a bezpečnosti; informovanosť a aktívna účasť občanov. Rozhodujúcim prostriedkom bezpečnostnej politiky SR je jej bezpečnostný systém. Predstavuje mnohostranný komplex, ktorý sa skladá zo zahraničnopolitických, ekonomických, obranných, vnútrobezpečnostných, sociálnych, záchranných a ekologických nástrojov a ich vzájomných väzieb. Základným predpokladom pre riadenie, výstavbu a rozvoj bezpečnostného systému SR sú efektívne fungujúce zákonodarné, výkonné a súdne orgány. Tieto sú zodpovedné za pripravenosť a akcieschopnosť nástrojov krízového manažmentu a včasné prijímanie a realizáciu opatrení zameraných na zaručenie bezpečnosti občanov a štátu.

Rozhodujúca úloha pri naplňaní bezpečnostnej politiky patrí Národnej rade Slovenskej republiky. Ústavná úprava predvídajúca bezpečnostné riziká a obsahujúca mechanizmy, ktoré majú napomáhať k ich odstráneniu, je v prípade Slovenskej republiky predmetom osobitného ústavného zákona o bezpečnosti štátu, ktorého prijatie predstavovalo realizáciu blanketových noriem obsiahnutých priamo v čl. 102 ods. 3 ústavy. Ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán rozhoduje o základných otázkach týkajúcich sa obrany a bezpečnosti. NR SR rozhoduje o vypovedaní vojny, ak je SR napadnutá alebo ak to vyplýva zo záväzkov z medzinárodných zmlúv o spoločnej obrane proti napadnutiu, a po skončení vojny o uzavretí mieru (čl. 86 písm. j); vyslovuje súhlas na vyslanie ozbrojených síl mimo územia SR (čl. 86 písm. k); vyslovuje súhlas s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území SR. Ústavná zodpovednosť NR SR za bezpečnosť štátu a jeho obyvateľov sa prejavuje sa prejavuje napr. v práve vyslovovať pred ratifikáciou súhlas s medzinárodnými zmluvami vojenskej povahy. Podľa zákona č. 227/2002 Z. z. NR SR rozhoduje o vypovedaní vojny.

Vypovedaním resp. vyhlásením niektorého z uvedených „krízových“ stavov dochádza k (čiastočnej) modifikácii či alternácii „štandardného“ ústavného režimu, ktorý sa aplikuje v stave bezpečnosti.²⁴ Alternácia týka formy vlády, t. j. sústavy najvyšších štátnych orgánov, spôsobu ich kreácie a vzájomných vzťahov medzi nimi,²⁵ resp. presnejšie aj spôsobu, akým sa štátna moc bude v tomto čase vykonávať vrátane inštitucionálneho zabezpečenia.²⁶ „Krizová situácia“ sa týka režimu základných práv a slobôd. V oboch prípadoch dochádza k odklonu od štandardného fungovania, a to či už pri výkone štátnej moci alebo pri realizácii a garanciách základných práv a slobôd. Tieto alternácie majú zabezpečiť kontinuálny a čo možno najefektívnejší spôsob výkonu štátnej moci v čase, kedy štát bezprostredne čelí bezpečnostnému riziku a kedy je znemožnená alebo obmedzená činnosť orgánov verejnej moci v štandardnom režime. Zachovaným funkčného výkonu štátnej moci v takejto situácii, aj za cenu prípadných dočasných obmedzení iných „vymožeností“ demokratického a právneho štátu, sa má umožniť štátu plniť jeho fundamentálne funkcie a konečnom dôsledku tak odvrátiť resp. odstrániť hroziace či už existujúce bezpečnostné riziko.

Pre fungovanie štátu je nevyhnutné, aby zákonodarná činnosť fungovala aj „v krízovej situácii“, aspoň v nevyhnutnom rozsahu. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu predpokladá realizáciu zákonodarnej činnosti štátu aj v čase krízových situácií. Avšak, už z povahy krízovej situácie vyplýva, že zákonodarná činnosť v takomto čase nutne nebude totožná so zákonodarnou činnosťou v čase štandardného fungovania ústavného systému. Ak činnosť Národnej rady nie je v čase „krízového stavu“ znemožnená, funguje ďalej vo svojom štandardnom personálnom zložení,²⁷ nemení sa ani

²⁴ Stav bezpečnosti ústavný zákon o bezpečnosti štátu pojmovo vymedzuje v čl. 1 ods. 3. Zjednodušene možno povedať, že ide o opak krízovej situácie.

²⁵ K pojmovému vymedzeniu porovnaj aj napr. L. CIBULKA et al.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Štátoveda*. Bratislava : 2013, s. 41.

²⁶ Porovnaj napr. J. DRGONEC., Podmienky a právny účinok vyhlásenia núdzového stavu. *Justičná revue*, 2012, nr. 1, s. 63.

²⁷ Národná rada má v zmysle čl. 73 ods. 1 Ústavy 150 poslancov. Činnosť Národnej rady v zmysle čl. 91 Ústavy riadi a organizuje jej predseda, prípadne podpredsedovia, ktorí predsedu Národnej rady zastupujú. Predsedovi rovnako prináleží zvolávať schôdze. Podrobnosti o rokovaní a priebehu

rozsah jej pôsobnosti. Môže však v zmysle čl. 6 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. vykonávať svoju činnosť v tzv. záložnom mieste.²⁸ Ak by však nastala situácia, že činnosť Národnej rady Slovenskej republiky by bola v čase vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu znemožnená, v takomto prípade v súlade s čl. 7 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. zriaďuje sa Parlamentná rada Slovenskej republiky (ďalej len „Parlamentná rada“), ktorá vykonáva ústavné právomoci NR SR až do obnovenia jej činnosti.²⁹ Rozsah ústavných právomocí je však limitovaný a je vymedzený generálnou klauzulou s negatívnym taxatívnym výpočtom. Parlamentná rada sa nemôže a) uznášať na ústave a ústavných zákonoch, volebných zákonoch, zákonoch o politických stranách a politických hnutiach a na zákonoch o spôsobe vykonania referenda, b) vyslovovať súhlas s medzinárodnou zmluvou, c) uznášať sa na ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta a na návrhoch na vyhlásenie referenda, d) o podaní obžaloby na prezidenta. Parlamentná rada sa skladá „ex officio“ z predsedu národnej rady, ktorý je súčasne predsedom Parlamentnej rady, z podpredsedov národnej rady, z predsedov a podpredsedov výborov národnej rady a predsedov poslaneckých klubov. Za svoju činnosť zodpovedá NR SR. Činnosť Parlamentnej rady sa môže skončiť v okamihom, kedy môže dôjsť k obnoveniu činnosti NR SR a musí vždy skončiť najneskôr skončením krízovej situácie v rámci ktorej vykonáva pôsobnosť, t. j. skončením vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu. Ak národná rada opätovne začne vykonávať svoju činnosť, na prvej schôdzi po obnovení činnosti schvaľuje alebo zrušuje uznesenia Parlamentnej rady. Ak neschváli alebo zruší uznesenia prijaté Parlamentnou radou tieto strácajú platnosť. Nevyhnutnosť následnej kontroly uznesení Parlamentnej rady je prejavom zodpovednosti Parlamentnej rady vo vzťahu k Národnej rade, ktorú ústavný zákon výslovne zakotvuje čl. 7 ods. 4. Parlamentná rada rozhoduje v zbere a na prijatie uznesenia je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny jej členov. V záujme zabezpečenia čo možno najširšej publicity uznesení Parlamentnej rady ústavný zákon v čl. 11 predpokladá, že všetky jej uznesenia by a mali bezodkladne uverejňovať v tlači a vo vysielaní rozhlasu a televízie. Samozrejmosťou je oznámenie o ich vydaní v Zbierke zákonov.

V čase krízovej situácie je nevyhnutné zabezpečiť fungovanie výkonnej moci. Ústava Slovenskej republiky výkonnú moc upravuje v šiestej hlave v podobe prezidenta Slovenskej republiky a v podobe vlády Slovenskej republiky.

Ústava SR v čl. 101 ods. 1 zakotvuje prezidenta republiky ako hlavu štátu, ktorá reprezentuje SR navonok i dovnútra a svojim rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov. Možno konštatovať, že prezident republiky je „*ex constitutione*“ vrchným veliteľom ozbrojených síl.³⁰ Podľa článku 102 ods. 1, písm. k) ústavy rozhodnutia prezidenta ako hlavného veliteľa ozbrojených síl podliehajú kontrasignácii zo strany predsedu vlády alebo ním povereného ministra.

Ústavný zákon nepredpokladá vznik osobitného ústavného orgánu, ktorý by v čase krízovej situácie mal hlavu štátu zastupovať. Vychádza sa z toho, že v prípade prezidenta ide o orgán monokratický. V prípade vzniku potreby zastupovania hlavy štátu z dôvodu, že prezident nemôže vykonávať svoju funkciu pre závažné dôvody, prechádzajú jeho oprávnenia na vládu, predsedu vlády a predsedu NR SR (čl. 105 ods. 1 ústavy). Ústavný zákon prezidentovi v čase ohrozenia resp. narušenia bezpečnosti zveruje osobitné právomoci. Sú to štyri druhy právomocí, ktorých využitie je odstupňované podľa závažnosti krízovej situácie. Ide o nasledujúce právomoci: (1) nariadenie všeobecnej alebo čiastočnej mobilizácie ozbrojených síl; (2) nariadiť výkon mimoriadnej služby profesionálnym vojakom; (3) povolať na výkon mimoriadnej služby vojakov v zálohe a (4) povolať na výkon alternatívnej služby občanov, ktorí v čase bezpečnosti odoprelí výkon mimoriadnej služby.³¹ Všetky uvedené právomoci však majú viazaný charakter, keďže ich prezident môže realizovať len na návrh vlády, prípadne Bezpečnostnej rady. Okrem uvedených právomocí prezidentovi prináležia aj

jednotlivých schôdzi upravuje zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „zákon o rokovacom poriadku Národnej rady“)

²⁸ Ústavný zákon o bezpečnosti štátu, ako ani žiadny iný právny predpis tento pojem nešpecifikujú a ani neurčujú záložné miesto.

²⁹ URBANČOK, M.: Krízové ústavné orgány Slovenskej republiky a právna kontinuita štátu. *Justičná revue*, 2004, č. 2, s. 220 a nasl.

³⁰ Už od vzniku Československej republiky v roku 1918 je prezident tradične vrchným veliteľom ozbrojených síl.

³¹ K limitom uplatnenia týchto právomocí pozri čl. 2-4 úst. zákona 227/2002 Z. z.

oprávnenia vo vzťahu k samotnej Bezpečnostnej rade, ktoré však majú skôr iniciačný a koordinačný charakter.³²

Ústava SR v čl. 108 zakotvuje vládu SR ako vrcholný orgán výkonnej moci. Z tohto ústavného postavenia vyplýva mimoriadne dôležitá úloha a to v každej situácii zabezpečiť funkčnosť vrcholného orgánu výkonnej moci. Podľa článku 8 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. sa zriaďuje sa Bezpečnostná rada Slovenskej republiky (ďalej len „BR SR“). Bezpečnostná rada však má dvojité postavenie. Na rozdiel od Parlamentnej rady pôsobí tak v čase mieru, ako aj v čase krízových situácií.³³ V čase mieru pôsobí ako poradný orgán vlády a podieľa na vytváraní a realizácii bezpečnostného systému Slovenskej republiky, plnení medzinárodných záväzkov v oblasti bezpečnosti, vyhodnocuje bezpečnostnú situáciu v Slovenskej republike a vo svete; pripravuje pre vládu návrhy opatrení na zachovávanie bezpečnosti Slovenskej republiky, na predchádzanie krízovým situáciám, ako aj návrhy na riešenie vzniknutej krízovej situácie;

Obdobne ako v prípade Parlamentnej rady na BR SR prechádzajú ústavné právomoci vlády iba v prípade, že je znemožnená činnosť vlády. Ústavný zákon výslovne stanovuje počet členov BR SR. Tých je vždy deväť. Predsedom je z titulu svojej funkcie predseda vlády, podpredsedom je podpredseda vlády poverený predsedom Bezpečnostnej rady. Ďalšími členmi sú ex officio minister obrany, minister zahraničných vecí, minister vnútra a minister financií. Zostávajúciach troch členov vymenúva prezident na návrh predsedu vlády. Ústavný zákon však neustanovuje žiadne konkrétne podmienky, ktoré by mal člen Bezpečnostnej rady spĺňať, rovnako ani otázku prípadnej inkompatibility takejto funkcie.³⁴

Pôsobnosť BR SR je v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu vymedzená generálnou klauzulou s negatívnym taxatívnym výpočtom. BR SR patrí vykonávať celú pôsobnosť vlády s výnimkou tých oblastí, ktoré ústavný zákon taxatívne vypočítava. Bezpečnostná rada sa tak nemôže uznášať na programe vlády; na tom, že požiada o vyslovenie dôvery; na udelení amnestie vo veciach priestupkov. BR SR sa nemôže uznieť na návrhu zákona, ktorý by spadol do oblastí na ktorých sa Parlamentná rada uznieť nemôže, ako sú napr. volebné zákony. Bezpečnostná rada sa rovnako nemôže uznieť napr. ani na návrhu ústavného zákona, ktorým by sa menila resp. dopĺňala Ústava. Rovnako ako v prípade Parlamentnej rady, aj činnosť BR SR sa môže skončiť v dvoch prípadoch a to v okamihu, kedy môže dôjsť k obnoveniu činnosti vlády a musí sa vždy skončiť najneskôr skončením krízovej situácie v rámci ktorej pôsobí.

Ústavný zákon o bezpečnosti štátu kreuje bezpečnostné rady kraja a bezpečnostné rady okresu.³⁵ Ako napovedá aj samotné označenie, v tomto prípade ide o viaceré orgány, ktorých územná pôsobnosť by mala byť daná územným a správnym usporiadaním štátu. Pokiaľ ide o ich úlohy, tieto orgány pôsobia nie len v čase krízovej situácie, čiže v čase ohrozenia alebo narušenia bezpečnosti, ale aj v čase keď bezpečnosť nie je narušená. V čase bezpečnosti majú pôsobiť predovšetkým preventívne a navrhovať opatrenia, ktoré by mali smerovať k zachovaniu bezpečnosti.³⁶ Naopak, v čase krízovej situácie sú úlohy bezpečnostných rád určené konkrétnejšie. Ide napr. o plnenie úloh súvisiacich so zabezpečovaním riadneho fungovania hospodárstva, zásobovania, dopravy či úlohy súvisiace s obmedzovaním základných práv a slobôd, resp. s ukladaním povinností.³⁷

Ústava Slovenskej republiky a ani ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. osobitným spôsobom neriešia výkon súdnej moci. Ústavný zákon nepredpokladá zriadenie žiadnych osobitných súdnych orgánov mimo tých, ktoré môže zákonodarca zriadiť v zmysle čl. 143 ods. 1 a 2 Ústavy.³⁸ Ústavný

³² Porovnaj čl. 8 ods. 9 ústavného zákona o bezpečnosti štátu resp. výklad o Bezpečnostnej rade.

³³ V čase mieru Bezpečnostná rada pôsobí ako poradný orgán vlády.

³⁴ V súčasnosti sú aj zostávajúci členovia Bezpečnostnej rady ministrami. Konkrétne ide o ministra hospodárstva; ministra dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja; ministra spravodlivosti a ministra zdravotníctva. Uvedený počet zostávajúcich členov (4) je vyšší z dôvodu, že minister vnútra, ktorý je členom Bezpečnostnej rady *ex officio*, je v súčasnosti podpredsedom Bezpečnostnej rady.

³⁵ Porovnaj čl. 9 ods. 1 a čl. 10 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

³⁶ Porovnaj čl. 9 ods. 2 a čl. 10 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

³⁷ Porovnaj čl. 9 ods. 3 a čl. 10 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

³⁸ Sústavu súdov tvoria Najvyšší súd Slovenskej republiky a ostatné súdy (čl. 143 ods. 1 ústavy).

zákon tak nepredpokladá zriadenie napr. poľných súdov. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu umožňuje to, aby boli v čase najzávažnejších krízových situácií súdne konania prerušené.³⁹

Hlavným výkonným prvkom systémov obrany SR a zabezpečenia bezpečnosti sú ozbrojené sily SR. Hlavnou úlohou ozbrojených síl je zaručovať obranu Slovenskej republiky a bezpečnosť štátu pred vonkajším ozbrojeným napadnutím cudzou mocou a plnenie záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná, a podieľať sa na zachovávaní verejného poriadku a bezpečnosti štátu, jeho zvrchovanosti, územnej celistvosti a nedotknuteľnosti hraníc. Armáda SR od vzniku SR prešla mnohými zmenami. Do vstupu SR do NATO hlavnou úlohou armády SR bolo zabezpečiť individuálnu obranu štátu. Po vstupe do NATO k tomu pribudli úlohy vyplývajúce z kolektívnej obrany členských štátov NATO. Významnou skutočnosťou premeny kvality armády SR bola jej plná profesionalizácia od roku 2006. Otázky bezpečnosti sú predmetom pozornosti najmä v ostatnom čase aj Európskej únie.

ZÁVER

Konštatovali sme, že otázky bezpečnosti štátu spravidla nepatria k primárnym otázkam teórie ústavného práva, ktorým by sa z pohľadu ústavy venovala mimoriadna pozornosť. Konštatovali sme, že bezpečnosť štátu i občanov resp. obyvateľov má svoj vnútorný a vonkajší rozmer, čo bezprostredne súvisí s chápaním suverenity štátu. Je evidentné, že globalizovaný svet v 21. storočí popri svojich pozitívach prináša mnohé bezpečnostné riziká. Je teda namieste otázka, do akej miery Ústava SR a na ňu nadväzujúce právne úpravy vytvárajú adekvátny právny priestor pre naplnenie úloh súvisiacich s bezpečnosťou.

Na základe analýzy existujúcich právnych úprav a súčasných problémov predovšetkým z medzinárodného pohľadu, môže konštatovať, že otázky spojené so zachovaním bezpečnosti štátu a obyvateľov si vyžadujú zásadnú právnu úpravu priamo v Ústave Slovenskej republiky. Tak napr. priamo v prvom oddiele piatej hlavy ústavy by mala byť zakotvená Parlamentná rada SR ako ústavný orgán alternujúci/substituujúci činnosť Národnej rady Slovenskej republiky v prípade, aj je znemožnená činnosť NR SR z dôvodov krízovej situácie. Obdobne sa žiada ústavná úprava postavenia Bezpečnostnej rady SR ako ústavný orgán alternujúci/substituujúci činnosť vlády SR ak je znemožnená jej činnosť z dôvodov krízovej situácie a to aj z ohľadom na existenciu ústavného zákona č. 356/2011 Z. z., ktorý zasiahol výrazným spôsobom do architektúry vzťahov medzi vrcholnými ústavnými orgánmi a priniesol viacero nejasností a problémov, ktoré sa môžu dotýkať aj fungovania ústavného systému v čase krízy.

Použitá literatúra:

- Aktuálne otázky trestného zákonodarstva: pocta prof. JUDr. Milanovi Čičovi, DrSc. et. mult. Dr. h. c. k 80. narodeninám : zborník príspevkov z celoštátnej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 19. januára 2012.* 1. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, 2012, 328 s. ISBN 9788089447633.
- BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky.* Žilina : Eurokódex, 2014, 212 s. ISBN 9788081550324.
- CIBULKA, L. a kol.: *Ústavné právo: (ústavný systém Slovenskej republiky).* 1. vyd. V Bratislave : Univerzita Komenského, 2014, 407 s. U. ISBN 978.
- CIBULKA, L. a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky: (štátoveda).* 1. vyd. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, 279 s. Učebnice Právnickej fakulty. ISBN 978-80-7160-349-8.
- DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax.* Bratislava : C. H. Beck, 2015, 1603 s. ISBN 97880896036398.
- JIRÁSEK, J. a kol.: *Ústavní základy organizace státu.* Praha : Leges, 2013, 368 s. Student (Leges). ISBN 978-808-7576-571.
- KACALA, A. B. - JIRÁSEK, J. - CIBULKA, L.- DRINÓCZI, T. (eds.). *Kategoria bezpieczeństwa w regulacjach konstytucyjnych i praktyce ustrojowej państw grupy Wyszehradzkiej.* Toruń : Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Nikolaja Kopernika, 2016, 395 s. ISBN 97898323135388.

³⁹ Bližšie pozri čl. 11 ods. 5 ústavného zákona 227/2002 Z. z.

KARPIUK, M., WALCZUK, K. (eds.). *Prawo bezpieczeństwa publicznego*. Warszawa : Wydawnictwo Wyższej Szkoły Meneżerska, 2013, 305 s. ISBN 9788375201444.

KLÍMA, K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přeprac a rozš. vyd. Praha : ASPI, 2006, 424 s. ISBN 807357179X.

KYSELA, J.: *Právo na odpor a občanskou neposlušnost*. Vyd. 1. Brno : Doplněk, 2001, 120 s. ISBN 8072390783.

OROSZ, L. - SVÁK, J. - BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011, 544 s. ISBN 978-80-89447-54-1.

Kontaktné údaje:

Prof. JUDr. Ľubor Cibulka, CSc.

lubor.cibulka@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave

Právnická fakulta, katedra ústavného práva

Šafárikovo nám. č. 6

P. O. BOX 313

810 00 Bratislava

Slovenská republika

TRI EURÓPSKE REFERENDÁ O MANŽELSTVE¹

Three European referendums on marriage

Marek Domin

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Katedra ústavného práva

Abstract: The paper is focused on three European referendums with similar subject matter of the vote carried out in 2015. Voters in the Slovak Republic, Ireland and Slovenia had an opportunity to declare their opinion on the issue of legalizing marriages of the same sex couples. This issue gradually gets more and more into focus, especially with relation to common European values such as the protection of human rights. The main object of the paper is make a brief constitutional comparison of mentioned referendums. We will focus primarily on the legal nature of the vote as such, as well as the legal consequences of results.

Abstrakt: Predmetom príspevku sú tri európske referendá s podobným predmetom hlasovania, ktoré sa konali v roku 2015. Oprávnení hlasujúci v Slovenskej republike, v Írsku a v Slovinsku mali možnosť sa vyjadriť k otázke legalizácie manželstiev osôb rovnakého pohlavia. Ide o otázku, ktorá sa postupne čoraz viac dostáva do centra pozornosti, a to najmä v súvislosti so spoločnými európskymi hodnotami, ako je napr. ochrana ľudských práv. Cieľom príspevku je stručná ústavnoprávna komparácia vykonaných referend. Zameriame sa predovšetkým na právnu povahu hlasovaní ako takých, ako aj na právne dôsledky ich výsledkov.

Key words: referendum, the same sex marriages, the legal consequences of the referendum result

Kľúčové slová: referendum, manželstvá osôb rovnakého pohlavia, právne dôsledky výsledku referenda

1 ÚVOD

V priebehu minulého roka sa až v troch európskych štátoch nezávisle na sebe konali celoštátne referendá, ktorých predmetom bola problematika manželstva osôb (párov) rovnakého pohlavia. K tejto problematike sa mohli vyjadriť voliči nie len v Slovenskej republike, ale aj v Írsku a v Slovinsku. Prvé z referend sa konalo 7. februára v Slovenskej republike. Následne sa hlasovalo 22. mája v Írsku a 20. decembra v Slovinsku.

Ako si ešte neskôr priblížime v ďalšom texte, uvedené tri referendá spája ich predmet. Otázka možnosti či nemožnosti, resp. vhodnosti či nevhodnosti manželstiev osôb rovnakého pohlavia patrí k témam, ktoré sa v posledných rokoch dostávajú do centra pozornosti stále viac a viac. Táto problematika však má hneď niekoľko dimenzií. Môžeme hovoriť o dimenzii biologickej, morálnej či náboženskej. Pokiaľ ide o právny pohľad, do popredia vystupuje predovšetkým otázka, či sa hlasovanie o predmetnej otázke netýka ľudských práv (resp. základných práv a slobôd), hlasovanie o ktorých je vo všeobecnosti problematické. Bez nároku na akúkoľvek hlbšiu analýzu stačí spomenúť len jednu zo základných požiadaviek materiálneho chápania demokracie ako takej, a to, že každé rozhodovanie väčšiny musí byť sprevádzané požiadavkou na ochranu menšín. Z hľadiska teórie demokratického vládnutia možno totiž povedať, že ľudské práva vytvárajú neprekročiteľné medze uplatnenia vôle väčšiny, pretože ani prejav vôle ľudu (väčšiny) nimi nemôže disponovať. To je

¹ Príspevok predstavuje čiastkový výstup z riešenia projektu „Referendum v ústavných systémoch vybraných európskych štátov“, ktorý bol podporený grantom Univerzity Komenského v Bratislave č. UK/73/2016.

² V súvislosti so subjektom oprávneným hlasovať v referende vo všeobecnosti nepanuje úplná zhoda na jeho označení. Možno sa totiž stretnúť s názorom, že pojem „volič“ by sa mal viazať výlučne na voľby. Aj napriek uvedenému však v príspevku budeme pracovať s pojmom „volič“ resp. „voliči“, a to aj bez ohľadu na prípadnú odlišnú úpravu v jednotlivých porovnávaných štátoch.

napríklad dôvod, prečo sa viacerí autori prikláňajú k téze, že ľudské práva sú vyňaté z pôsobnosti referenda.³ Alebo, povedané inými slovami, výsledok referenda zasahujúci do základných práv jednotlivcov, ak by sa aj opieral o výraznú väčšinu hlasujúcich, by nemal byť akceptovaný.⁴

V centre našej pozornosti však nebude ani tak predmet troch uvedených referend, t. j. problematika manželstiev osôb rovnakého pohlavia. Na nasledujúcich riadkoch sa zameriame na stručnú komparáciu právnej povahy predmetných referend, ako aj právnych dôsledkov ich výsledkov. Predmetom nášho záujmu tak bude skôr (ústavné) procesné hľadisko rozhodovania o načrtnutých otázkach než ich samotný materiálny obsah. Nevyhnutným predpokladom však bude najskôr si v skratke priblížiť ústavnú úpravu inštitútu referenda v každom z troch skúmaných štátov.

2 ÚSTAVNÁ ÚPRAVA

2.1 Slovenská republika

Stručná charakteristika ústavnej úpravy inštitútu referenda v podmienkach Slovenskej republiky (ďalej aj len „SR“) bude síce pravdepodobne pôsobiť ako notorieta, no, sledujúc komparatívny účel príspevku, považujeme za vhodné sa jej aspoň v krátkosti venovať. So zreteľom na konkrétne referendá, ktoré sú v centre nášho záujmu, sa budeme venovať výlučne celoštátnemu referendu, ktoré Ústava Slovenskej republiky (ďalej aj len „Ústava SR“)⁵ upravuje v rámci druhého oddielu („Referendum“) piatej hlavy („Zákonodarná moc“), a to konkrétne v ustanoveniach čl. 93 až čl. 100. Zo systematického zaradenia môžeme konštatovať, že inštitút referenda je ústavodarcom chápaný ako nástroj výkonu zákonodarnej moci,⁶ čo v minulosti opakovane potvrdil aj Ústavný súd SR.⁷ Prípadne, so zreteľom na normatívne špecifiká výsledku referenda, možno hovoriť o tom, že výsledkom referenda je prijatie (prípadne aj odmietnutie) určitej právnej úpravy.⁸

Ústava SR, so zreteľom na predmet referenda, rozlišuje referendum (vecne) obligatórne a referendum fakultatívne, aj keď tieto označenia *expressis verbis* nepoužíva. Obligatórne referendum je predmetom čl. 93 ods. 1 v spojení s čl. 7 ods. 1. Predmetom obligatórneho referenda je potvrdenie ústavného zákona o vstupe SR do štátneho zväzku s inými štátmi, prípadne ústavného zákona o vystúpení z tohto zväzku.⁹ Pokiaľ ide o fakultatívne referendum, jeho predmetom môže byť, v zmysle čl. 93 ods. 2 Ústavy SR, „iná dôležitá otázka verejného záujmu“. Citované pozitívne vymedzenie predmetu fakultatívneho referenda dopĺňa negatívne vymedzenie obsiahnuté v nasledujúcom odseku 3. Predmetom referenda preto nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet.

Referendum vyhlasuje prezident SR. Táto jeho právomoc má však viazaný charakter. Referendum totiž môže vyhlásiť len na základe návrhu kvalifikovaného subjektu. Tým je, v zmysle čl. 95, buď Národná rada SR alebo skupina najmenej 350.000 občanov SR, ktorí tak môžu urobiť prostredníctvom petície. Ústava SR pritom výslovne nerieši, či ide o subjekty s možnosťou iniciovať referendum obligatórne, referendum fakultatívne či obe. V súvislosti s otázkou iniciovania a vyhlásenia referenda je potrebné spomenúť i to, že ústavný text *expressis verbis* prezidentovi umožňuje, aby sa predtým, ako referendum vyhlási, obrátil na Ústavný súd SR. Prezident sa na Ústavný súd môže obrátiť s návrhom na rozhodnutie, či referendum, ktoré sa má vyhlásiť, je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom. Dôsledkom rozhodnutia Ústavného súdu o nesúlade referenda je následne, v zmysle čl. 125b ods. 3 Ústavy SR, povinnosť prezidenta referendum nevyhlásiť.

³ Porovnaj HODÁS, M.: Historický vývoj ľudských práv a ústavného štátu (a niektoré súčasné výzvy). Bratislava: História ľudských práv, o. z., 2016, s. 39.

⁴ Porovnaj RYGL, V.: Formy přímé demokracie a participace a jej uplatnění ve světě. In: ANTOŠ, M. – WINTR, J. (eds.): Volby, demokracie a politické svobody. Praha: Leges, 2010, s. 127.

⁵ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

⁶ Porovnaj napr. CIBULKA, Ľ. a kol.: Ústavné právo. Ústavný systém Slovenskej republiky. Bratislava: PraF UK, 2014, s. 253.

⁷ Porovnaj uznesenie Ústavného súdu SR z 21. mája 1997, sp. zn. II. ÚS 31/97 a nález Ústavného súdu SR z 28. októbra 2014, sp. zn. PL. ÚS 24/2014.

⁸ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 1151.

⁹ Viac k obligatórnemu referendu napr. v DOMIN, M.: Referendum o obnovení Československa? In: Projjustice.sk, 2016. [online] 07.01.2016 [cit. 13.09.2016] Dostupné na <http://www.projjustice.sk/ustavne-pravo/referendum-o-obnoveni-ceskoslovenska>.

Objektom testovania ústavnej konformnosti bolo aj referendum, ktoré je predmetom záujmu tohto príspevku.¹⁰

Pokiaľ ide o podmienky platnosti referenda, tie sú upravené v čl. 98 ods. 1. Sú dve a musia byť splnené kumulatívne. Výsledky referenda sú platné za predpokladu, že (1) sa na hlasovaní zúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov, čím sa má na mysli väčšina zo všetkých osôb s právom hlasovať v referende. Druhá podmienka sa týka samotného výsledku hlasovania. Výsledky referenda budú platné v prípade, ak (2) bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda. Povedané inými slovami, výsledky referenda by boli so zreteľom na túto podmienku neplatné jedine vtedy, ak by počet hlasujúcich za a počet hlasujúcich proti návrhu bol rovnaký. Za rozhodnutie prijaté v referende totiž, podľa nášho názoru, nemožno považovať len prijatie návrhu predloženého na hlasovanie, ale aj jeho odmietnutie. Návrhy prijaté v referende Národná rada SR v zmysle ústavného čl. 98 ods.2 vyhlási rovnako ako zákon.

Záverom stručnej charakteristiky ústavnej úpravy referenda v podmienkach SR možno konštatovať, že fakultatívne referendum je chápané ako **osobitný prostriedok realizácie zákonodarnej moci**, resp. normotvornej činnosti *sui generis*, a to s veľmi širokým vecným rozsahom. Referendum je chápané ako **pozitívny prostriedok smerujúci k prijatiu normatívneho právneho aktu**, nie k jeho zneplatneniu či derogácii, ako je to v prípade iných ústavných úprav.

2.2 Írsko

Referendum má v írskej politike osobitný význam. Ústava z roku 1937 totiž upravuje, že všetky ústavné zmeny musia byť ratifikované väčšinou hlasujúcich v záväznom referende.¹¹ Každá jedna novela ústavy tak musí byť schválená v referende. Z tohto pravidla neexistuje výnimka.¹² Uvedená požiadavka radí Írsku ústavu k tým rigidnejším. Skôr z politologického hľadiska je ďalej zaujímavé poznamenať, že predmetom referenda v Írsku sú často morálne či náboženské otázky, ako to bolo aj v minuloročnom májovom hlasovaní. Ide totiž o otázky, ktoré majú tradične dôležité miesto v írskej spoločnosti, čo je dané aj silným postavením katolíckej cirkvi.¹³ Čo sa týka predmetu írskych referend, svoje miesto tu majú aj otázky spojené so zmenou zakladajúcich zmlúv Európskej únie resp. európskych spoločenstiev. V minulosti totiž írsky najvyšší súd rozhodol, že ďalší presun právomocí na európske spoločenstvá si vyžaduje ústavné zmeny a ich následné schválenie referendom.¹⁴

Inštitút referenda je v Ústave Írska¹⁵ upravený v čl. 47 (nadpis „The Referendum“), ktorý je systematicky zaradený takmer na konci ústavného textu, a to po ustanoveniach upravujúcich podmienky a procesný postup smerujúci k zmene ústavy samotnej. V rámci citovaných ustanovení možno identifikovať, v závislosti od predmetu hlasovania, dva druhy referenda. Odsek 1 upravuje referendum o zmene ústavy a systematicky tak nadväzuje na predchádzajúci čl. 46. Každý návrh na zmenu ústavy musí byť v zmysle čl. 46 ods. 2 iniciovaný v Poslaneckej snemovni (dolná komora parlamentu, *Dáil Éireann*) ako návrh zákona (v anglickom jazyku „*Bill*“) a musí byť prijatý oboma

¹⁰ Porovnaj nález Ústavného súdu SR z 28. októbra 2014, sp. zn. PL. ÚS 24/2014. Otázka, ktorá sa týkala manželstva, však bola súdom vyhlásená za ústavne konformnú.

¹¹ Porovnaj LEDUC, L.: *The Politics of Direct Democracy. Referendums in global perspective*. Toronto: Broadview Press, 2003. s. 131.

¹² Porovnaj RYGL, V.: *Formy přímé demokracie a participace a jej uplatnění ve světě*. In: ANTOŠ, M. – WINTR, J. (eds.): *Volby, demokracie a politické svobody*. Praha: Leges, 2010, s. 124.

¹³ LEDUC, L.: *The Politics of Direct Democracy. Referendums in global perspective*. Toronto: Broadview Press, 2003. s. 132. Predmetom hlasovania v minulosti bola napr. aj otázka rozvodov (referendá v r. 1986 a 1995) či otázka umelého prerušenia tehotenstva (referendá v r. 1983, 1992 a 2002).

¹⁴ TIERNEY, S.: *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*. New York: Oxford University Press, 2012, s. 157. Referendá s „európskou témou“ sa konali napr. v r. 1987 (Jednotný európsky akt), 1992 (Maastrichtská zmluva), 1998 (Amsterdamská zmluva), 2001 (Zmluva z Nice), 2002 (opäť Zmluva z Nice), 2008 (Lisabonská zmluva) a 2009 (opäť Lisabonská zmluva).

¹⁵ *Constitution of Ireland*, z 27. mája 1937 v znení neskorších predpisov.

komorami parlamentu (*Oireachtas*).¹⁶ Každý návrh na zmenu ústavy musí byť výslovne označený ako „zákon na zmenu Ústavy“ (v anglickom jazyku „*An Act to amend the Constitution*“). Až takto schválený návrh je následne predložený na hlasovanie v referende. Z uvedeného vyplýva, že referendum o zmene ústavy možno v írskych podmienkach označiť ako referendum (vecne) obligatórne. Ústava totiž neumožňuje rozhodnúť o jej zmene, resp. parlamentom prijatú zmenu potvrdiť, inak ako prostredníctvom referenda. Z teoretického hľadiska možno doplniť, že predmetné referendum má charakter ratifikačného referenda resp. referenda *post legem*, nakoľko nasleduje až po rozhodnutí parlamentu.

Odsek 2 už spomenutého čl. 47 upravuje referendum, ktorého predmetom je návrh zákona. Tento druh referenda zvykne byť v anglickom jazyku označovaný aj ako tzv. „*rejective referendum*“, nakoľko jeho podstata spočíva v možnosti odmietnuť prijať zákon.¹⁷ Pri porovnaní s referendom o zmene ústavy sa zvykne označovať aj ako bežné referendum („*ordinary referendum*“). Toto referendum môže iniciovať väčšina členov Senátu spolu s aspoň tretinou členov Poslaneckej snemovne. Musí tak ísť o návrh oboch komôr parlamentu. Úprava čl. 47 ods. 2 nadväzuje na čl. 27. Ten ustanovuje, že prezident môže, na žiadosť uvedených subjektov, vyhlásiť referendum v prípade, ak predmetný zákon „(...) obsahuje návrh takého celoštátneho významu, že by mala byť zistená vôľa ľudu“. Členovia parlamentu tak môžu prezidenta požiadať o to, aby namiesto podpísania schváleného návrhu zákona tento predložil na hlasovanie v referende. Referendum predpokladané v čl. 47 ods. 2 resp. v čl. 27 môžeme označiť ako referendum fakultatívne. Tento druh referenda sa však v praxi zatiaľ nikdy neuskutočnil, keďže parlamentné komory doposiaľ prezidenta o jeho vyhlásenie nepožiadali.¹⁸ V súvislosti s írskou úpravou inštitútu referenda, v oboch jeho podobách, je zaujímavé poznamenať, že referendum môže iniciovať len parlament.¹⁹ Ústava teda neobsahuje žiadne ustanovenie, ktoré by umožňovalo občanom priamo iniciovať referendum.²⁰

Článok 47 ustanovuje aj podmienky platnosti oboch druhov referenda. Pokiaľ ide o referendum o zmene ústavy, tá bude v zmysle čl. 47 ods. 1 odsúhlasená v prípade, ak sa za takúto zmenu vyjadrila väčšina z odovzdaných hlasov zúčastnených hlasujúcich. „V Írskej republike neexistuje žiadne minimálne kvórum k tomu, aby bolo referendum považované za platné, je teda potrebná nadpolovičná väčšina hlasujúcich.“²¹ Čo sa týka platnosti referenda o zákone, ústava ustanovuje osobitne podmienky pre odmietnutie návrhu zákona a osobitne podmienky pre prijatie návrhu zákona. Návrh zákona bude odmietnutý v prípade splnenia dvoch kumulatívnych podmienok. Prvou z nich je, že (1) väčšina zúčastnených hlasujúcich sa vyjadrila proti návrhu zákona. Druhá podmienka sa týka účasti na referende. Návrh zákona tak bude odmietnutý len za predpokladu, že (2) celkový počet odovzdaných hlasov zodpovedal najmenej tretine registrovaných voličov. Sumarizujúc obe podmienky tak možno konštatovať, že pre odmietnutie návrhu zákona je potrebné, aby sa takýmto spôsobom vyjadrila najmenej jedna šestina z celkového počtu registrovaných voličov, resp. aspoň o jedného voliča viac. Ustanovenie čl. 47 ods. 2 určuje podmienky aj pre prijatie návrhu zákona v referende. Návrh zákona sa bude považovať za prijatý v prípade, ak nebol odmietnutý v zmysle pravidiel určujúcich jeho odmietnutie. Povedané inými slovami, zákon bude prijatý v prípade, ak sa

¹⁶ Návrh zákona smerujúci k zmene ústavy môže byť, na rozdiel od „bežného“ zákona, predložený len v Poslaneckej snemovni. „Bežný“ zákon, s výnimkou zákona finančného, totiž môže byť predložený aj v hornej komore parlamentu, t. j. v Senáte (*Seanad Éireann*).

¹⁷ Porovnaj napr. LEDUC, L.: *The Politics of Direct Democracy. Referendums in global perspective*. Toronto: Broadview Press, 2003. s. 131.

¹⁸ Porovnaj COAKLEY, J. – GALLAGHER, M.: *Politics in the Republic of Ireland*. Galway: Taylor & Francis, 2010, s. 223.

¹⁹ Porovnaj BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústava a ústavné zákony*; Bratislava: Kaligram, 2013, s. 217.

²⁰ LEDUC, L.: *The Politics of Direct Democracy. Referendums in global perspective*. Toronto: Broadview Press, 2003. s. 132. Inštitút referenda mal osobitné miesto už v ústave z roku 1922. Zaujímavosťou je, že, na rozdiel od súčasnej ústavy, staršia ústava umožňovala referendum iniciovať aj voličmi (najmenej 75.000 registrovaných voličov). Porovnaj BUTLER, D. – RANNEY, A.: *Referendums around the World. The growing use of direct democracy*. Washington: The AEI Press, 1994, s. 79.

²¹ RYGL, V.: *Formy príme demokracie a participace a jej uplatnení ve světe*. In: ANTOŠ, M. – WINTR, J. (eds.): *Volby, demokracie a politické svobody*. Praha: Leges, 2010, s. 124.

(1) väčšina zúčastnených hlasujúcich vyjadrila za prijatie zákona, prípadne, ak sa (2) na hlasovaní zúčastnilo menej voličov ako je jedna tretina z celkového počtu registrovaných voličov.

Z uvedených podmienok pre platnosť referenda o zmene ústavy, t. j. toho druhu referenda, o ktoré išlo aj v májovom hlasovaní v r. 2015, možno konštatovať, že, keďže ide o referendum obligatórne, ide o nevyhnutnú súčasť ústavodarného procesu. Ide tak o **prostriedok realizácie ústavodarnej moci**, nie však v zmysle prijatia novej ústavy, ale v zmysle schválenia zmeny platnej ústavy. Toto referendum teda pôsobí ako určitá odkladacia podmienka pre nadobudnutie platnosti zmeny Ústavy Írska.

2.3 Slovinsko

Aj v prípade Slovinska možno v súvislosti s inštitútom referenda hovoriť o istej tradícii Napokon, v referende bolo rozhodnuté aj o vzniku samostatného slovinského štátu.²² Ako si priblížime na nasledujúcich riadkoch, relatívne jednoduchý spôsob vedúci k vyhláseniu referenda v podmienkach ústavného systému Slovinska spôsobuje, že v Slovinsku sa celoštátne referendum koná prakticky každý rok, čo v konečnom dôsledku sťažuje pozíciu vlády pri implementácii vysoko nepopulárnych opatrení.²³ Rovnako sa však možno stretnúť aj s názormi kritizujúcimi vysoký počet referend. Ako dôvod sa uvádza napr. to, že referendá vytvárajú prekážky v legislatívnom procese, ako aj to, že prispievajú k politickej nestabilite.²⁴

Inštitút referenda je v Ústave Slovinska²⁵ prítomný hneď v niekoľkých podobách. Prvá z nich je upravená v čl. 90, ktorý je systematicky zahrnutý do časti upravujúcej postavenie a právomoci Národného zhromaždenia (v slovinskom jazyku „*Državni zbor*“), t. j. zákonodarného orgánu Republiky Slovinsko.²⁶ Táto skutočnosť je reflektovaná aj v ústavnoprávnej povahe inštitútu referenda. Súčasná ústavná úprava referenda je pritom relatívne „čerstvá“. Ústavný zákon,²⁷ ktorým sa zmenili ustanovenia čl. 90, nadobudol účinnosť 31. mája 2013.²⁸ Referendum predpokladané v čl. 90 Ústavy Slovinska samotný ústavodarca označuje ako „zákonodarné referendum“ (v slovinskom jazyku „*zakonodajni referendum*“), čo vystihuje predmet referenda. Ten je ústavou upravený tak pozitívne, ako aj negatívne.

Pokiaľ ide o pozitívne vymedzenie, v referende je možné hlasovať o nadobudnutí platnosti zákona, ktorý bol prijatý parlamentom. Z uvedeného vyplýva, že v slovinskom prípade ide o tzv. referendum *post legem*, čiže o referendum s rafitikačným charakterom. Slovinské referendum možno súčasne charakterizovať aj ako referendum fakultatívne. Ústava totiž neupravuje predmet, o ktorom by bolo možné rozhodnúť výlučne prostredníctvom referenda. Avšak, pokiaľ ide o procesný uhol pohľadu, referendum má obligatórny charakter. Národné zhromaždenie referendum totiž vyhlásiť musí vždy, ak o to požiada ústavou oprávnený subjekt. Tým je skupina najmenej 40.000 voličov.

Čo sa týka negatívneho vymedzenia predmetu referenda, to je relatívne podrobné. Ústava neumožňuje v referende hlasovať o vybraných kategóriách zákonov. V referende nemožno hlasovať o (1) zákonoch o naliehavých opatreniach na zabezpečenie bezpečnosti štátu alebo na odstránenie dôsledkov prírodných katastrof; o (2) zákonoch týkajúcich sa daní, ciel a iných povinných finančných odvodov, vrátane zákona o štátnom rozpočte; o (3) o zákonoch ratifikujúcich medzinárodné zmluvy

²² Išlo o referendum z 23. decembra 1990. Porovnaj TIERNEY, S.: *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*. New York: Oxford University Press, 2012, s. 71 a BUTLER, D. – RANNEY, A.: *Referendums around the World. The growing use of direct democracy*. Washington: The AEI Press, 1994, s. 206-209.

²³ ČARNI, M. – KOŠAK, Š.: *A guide to the Republic of Slovenia Legal System and Legal Research*. [online] 09.2006. [cit. 17.09.2016]. Dostupné na <http://www.nyulawglobal.org/globalex/slovenia1.html>.

²⁴ Porovnaj napr. KRASOVEC, A.: *The 2014 Referendum in Slovenia*. In: *East European Quarterly*. 2015, roč. 43, č. 2-3, s. 226.

²⁵ *Ustava Republike Slovenije*, UL RS, št. 33/91-I, z 23. decembra 1991 v znení neskorších predpisov.

²⁶ Porovnaj aj čl. 87 Ústavy Slovinska.

²⁷ Ústavný zákon, UL RS, št. 47/2013, z 31. mája 2015.

²⁸ Predchádzajúca ústavná úprava formulovala predmet referenda širšie. Predmetom referenda mohli byť „otázky, ktoré sa upravujú zákonom“. Referendum mohlo byť iniciované buď samotným Národným zhromaždením, alebo kvalifikovanou skupinou voličov. Predchádzajúca ústavná úprava taktiež *expressis verbis* ustanovovala, že Národné zhromaždenie je výsledkom referenda viazané.

a o (4) zákonoch zrušujúcich protiústavný stav v oblasti ľudských práv a základných slobôd resp. zrušujúcich iný protiústavný stav.

Ústavný článok 90 upravuje i podmienky platnosti referenda. Tie sú dve. Po prvé, Ústava uvádza, že zákon je odmietnutý „(...) ak väčšina z hlasujúcich, ktorí odovzdali platný hlas, hlasovala proti zákonu“. Prvou podmienkou platnosti je tak (1) rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov zúčastnených hlasujúcich. Druhá podmienka platnosti sa týka, podobne ako v prípade SR, účasti voličov. Referendum bude platné len v prípade, (2) ak sa hlasovania zúčastní najmenej jedna pätina zo všetkých oprávnených voličov.

Ústava Slovinska pozná, okrem zákonodarného referenda, aj dve ďalšie podoby celoštátneho referenda.²⁹ Jedným z nich je referendum predpokladané v čl. 3a, ktorý bol do ústavy zaradený v r. 2003, a to v súvislosti s pripravovaným vstupom Slovinska do Európskej únie. Ide o referendum, ktoré z teoretického hľadiska môžeme označiť ako referendum *ante legem* a referendum fakultatívne. Citované ustanovenie totiž dáva Národnému zhromaždeniu právomoc, aby pred ratifikáciou medzinárodnej zmluvy, ktorou môže Slovinsko preniesť výkon časti svojich suverénnych práv na medzinárodnú organizáciu, vyhlásilo referendum. O ratifikácii predmetnej zmluvy je tak možné rozhodnúť aj bez hlasovania občanov v referende. Avšak, ak už referendum bolo vykonané, je jeho výsledkom Národné zhromaždenie *expressis verbis* viazané. Z citovanej ústavnej normy tak možno vyvodiť, že Národné zhromaždenie je v prípade kladného výsledku referenda povinné predmetnú medzinárodnú zmluvu ratifikovať. Ústava v citovanom ustanovení súčasne určuje aj podmienky prijatia návrhu na ratifikáciu predmetnej medzinárodnej zmluvy. Takýto návrh je prijatý v prípade, ak za návrh hlasovania nadpolovičná väčšina zo zúčastnených voličov. Väčšina sa počíta, podobne ako v prípade prvej podoby referenda, len z platných hlasov.

Poslednou podobou celoštátneho referenda v ústavnom systéme Slovinska je referendum, ktoré je súčasťou procesu zmeny ústavy samotnej. Pravidlá a procesný postup vedúci k zmene Ústavy Slovinska je predmetom jej deviatej časti. Z hľadiska teoretickej klasifikácie ide v tomto prípade o referendum *post legem* (ratifikačné) a referendum fakultatívne. Podobne ako v prípade referenda týkajúceho sa ratifikácie vybranej kategórie medzinárodných zmlúv, aj v prípade referenda o zmene ústavy ide o referendum, ktoré sa vykonať nemusí. Zmena Ústavy Slovinska môže byť totiž schválená aj bez hlasovania v referende. Referendum sa vykoná len v prípade, ak o jeho vyhlásenie požiada skupina najmenej tridsiatich poslancov Národného zhromaždenia. Zmena ústavy je v referende schválená v prípade, ak sa za prijatie zmeny vyslovila (1) nadpolovičná väčšina zúčastnených voličov. Ústavná úprava však súčasne stanovuje aj podmienku účasti. Tá je, na rozdiel od zákonodarného referenda, oveľa prísnejšia. Návrh na zmenu ústavy totiž (2) nemôže byť prijatý v prípade, ak sa hlasovania nezúčastnila nadpolovičná väčšina voličov.

Záverom stručnej charakteristiky ústavnej úpravy možno konštatovať, že pokiaľ ide o prvé zo slovinských podôb referenda, teda i referendum, ktoré sa konalo aj vlni v decembri, ide o inštitúciu chápaný v prvom rade ako akási „brzda“ proti výsledku zákonodarnej činnosti parlamentu. Nasvedčuje tomu aj spôsob ústavnej úpravy podmienok platnosti referenda. Toto referendum teda umožňuje znovuposúdenie zákona, ktorý už bol parlamentom schválený.³⁰ Platným referendom tak možno dosiahnuť to, aby návrh zákona schválený parlamentom ako zákonodarným orgánom nenadobudol platnosť a nestal sa tak súčasťou právneho poriadku.³¹ Rovnako ako v prípade SR teda možno konštatovať, že referendum je **osobitným prostriedkom realizácie zákonodarnej moci**, no v tomto prípade takpovediac v opačnom „garde“. Ide o **negatívny prostriedok smerujúci k neprijatiu zákona**, ktorý už bol predtým schválený parlamentom. Referendum má do určitej miery negatívne dôsledky na zákonodarnú činnosť aj v prípade neplatného výsledku. V danom prípade je dôsledkom referenda oddialenie platnosti zákona.

²⁹ Ústava Slovinska predpokladá aj vykonanie referenda, ktoré sa týka územnej samosprávy. V zmysle čl. 139 sa totiž obec vytvára zákonom, avšak na základe referenda.

³⁰ Porovnaj ČARNI, M. – KOŠAK, Š.: A guide to the Republic of Slovenia Legal System and Legal Research. [online] 09.2006. [cit. 17.09.2016]. Dostupné na <http://www.nyulawglobal.org/globalex/slovenia1.html>.

³¹ Porovnaj aj KRASOVEC, A.: The 2014 Referendum in Slovenia. In: East European Quarterly. 2015, roč. 43, č. 2-3, s. 226.

3 PREDMET REFEREND, ICH VÝSLEDKY A PRÁVNE DÔSLEDKY VÝSLEDKOV

V predchádzajúcej časti sme si v stručnosti priblížili ústavnú úpravu inštitútu referenda v SR, v Írsku a v Slovinsku, a to s osobitným dôrazom na zovšeobecnenú charakteristiku právnej povahy toho druhu referenda, ktorý sa aplikoval aj pri minuloročnom hlasovaní o otázke manželstiev osôb rovnakého pohlavia. Na nasledujúcich riadkoch zameriame pozornosť na konkrétne hlasovania, ich výsledky a najmä právne dôsledky ich výsledkov.

3.1 Slovenská republika

Ako sme už naznačili v úvode, prvé hlasovanie sa uskutočnilo v **Slovenskej republike** (7. február 2015). Iniciátorom referenda bola skupina občanov. Občania SR mali možnosť sa vyjadriť k trom referendovým otázkam. Témy manželstiev osôb rovnakého pohlavia sa týkala prvá otázka, ktorá znela nasledovne: „Súhlasíte s tým, aby sa manželstvom nemohlo nazývať žiadne iné spoložitie osôb okrem zväzku medzi jedným mužom a jednou ženou?“ Uvedená formulácia sice *expressis verbis* nehovorí o manželstve osôb rovnakého pohlavia, no je nepochybné, že „iným spoložitím osôb“, ktoré by sa v zmysle kladnej odpovede na formulovanú otázku nemalo označovať ako manželstvo, sa má na mysli predovšetkým spoložitie osôb rovnakého pohlavia. Táto skutočnosť bola zrejma napr. aj z prebiehajúcej kampane iniciátorov referenda. Ako sme už naznačili v časti 2.1, predmetná otázka bola „testovaná“ aj Ústavným súdom, ktorý konštatoval, že je ústavne konformná. Voliči mali možnosť na položenú otázku odpovedať „áno“ alebo „nie“.

Referenda sa napokon zúčastnilo len 944.674 voličov, čo predstavuje len 21,41 % zo všetkých oprávnených voličov. Na predmetnú otázku odpovedalo „áno“ 892.719 hlasujúcich, teda až 94,50 % zo zúčastnených hlasujúcich. Naopak, odpoveď „nie“ vyznačilo 39.088 hlasujúcich, čiže 4,13 % zo zúčastnených.³² Pokiaľ ide o právne dôsledky slovenského referenda, rozhodujúcim kritériom je účasť oprávnených voličov. Ako sme totiž už uviedli v rámci stručného výkladu o ústavnej úprave referenda, *conditio sine qua non* pre platnosť výsledkov referenda je účasť nadpolovičnej väčšiny zo všetkých oprávnených voličov. Nakoľko táto podmienka splnená nebola, výsledky referenda v zmysle čl. 98 ods. 1 Ústavy SR platné neboli. V takomto prípade teda nemožno hovoriť ani o právne relevantnom odmietnutí návrhu.³³ O takýto prípad by mohlo ísť jedine za splnenia prvej podmienky platnosti výsledkov referenda, t. j. podmienky minimálnej účasti. V slovenskom prípade teda, vzhľadom na uvedené, nemožno hovoriť ani o záväznosti výsledkov referenda, a to či už pre Národnú radu SR, alebo pre akýkoľvek iný orgán verejnej moci. Na uvedenom závere nič nemení ani relatívne veľmi vysoký podiel odpovedí „áno“ na skúmanú otázku.³⁴ Jediným právnym dôsledkom slovenského referenda o manželstve je skutočnosť, že referendum v tej iste veci by sa mohlo opakovať, v zmysle čl. 99 ods. 2 Ústavy SR, až po uplynutí troch rokov od jeho vykonania, t. j. po uplynutí troch rokov od 7. februára 2015. Z citovaného ústavného ustanovenia totiž nevyplýva, že by pravidlo o lehote pre opakovanie referenda v tej istej veci bolo podmienené platným výsledkom referenda. Postačuje tak jeho vykonanie.

V súvislosti s právnymi dôsledkami výsledkov slovenského referenda ešte jedna poznámka. Ako je všeobecne známe, otázku, ktorá bola predmetom hlasovania, už *de constitutione lata* Ústava SR rieši. V zmysle jej čl. 41 ods. 1 prvej vety „*manželstvo je jedinečný zväzok medzi mužom a ženou*“. Citované ústavné ustanovenie vylučuje to, aby sa manželstvom mohlo nazývať iné spoložitie ako je spoložitie medzi mužom a ženou. Vylučuje teda i to, aby sa manželstvom mohlo nazývať napr. aj spoložitie medzi dvoma osobami rovnakého pohlavia. V prípade, ak by aj výsledky predmetného

³² Štatistické údaje čerpané z Referendum 2015. Definitívne výsledky. [online] 08.02.2015 [cit. 13.09.2016] Dostupné na <http://volby.statistics.sk/ref/ref2015/sk/tab01.html>.

³³ K problematike platného odmietnutia návrhu v referende pozri napr. DOMIN, M.: Referendové „nie“ a jeho právne dôsledky. In: Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2015. Bratislava : PraF UK, 2015, s. 133-141.

³⁴ Veľmi vysoký podiel odpovedí „áno“ však bol prítomný aj pri ostatných otázkach, o ktorých slovenskí voliči v dotknutom referende hlasovali. Išlo o 92,43 % [otázka v znení: „Súhlasíte s tým, aby párom alebo skupinám osôb rovnakého pohlavia nebolo umožnené osvojenie (adopcia) detí a ich následná výchova?“] resp. 90,32 % („Súhlasíte s tým, aby školy nemohli vyžadovať účasť detí na vyučovaní v oblasti sexuálneho správania či eutanázie, ak ich rodičia alebo deti samé nesúhlasia s obsahom vyučovania?“) hlasujúcich pre odpoveď „áno“. Štvrtá z pôvodne navrhovaných otázok bola napokon Ústavným súdom SR vyhlásená za rozpornú s čl. 93 ods. 3 v spojení s 19 ods. 2 Ústavy SR.

referenda boli platné, potvrdili by len, vo forme právneho aktu *sui generis, status quo*. V tejto súvislosti aj Ústavný súd uviedol, že predmetná referendová otázka „(...) teda pre prípad prijatia (čl. 98 ods. 2 ústavy) nemá ambíciu zmeniť právny stav *de constitutione lata* ani *de lege lata*, ale naopak, potvrdiť ho.“³⁵

3.2 Írsko

V poradí druhé referendum týkajúce sa problematiky manželstiev osôb rovnakého pohlavia sa uskutočnilo v Írsku (22. máj 2015). Iniciátorom referenda však neboli občania, ako tomu bolo v prípade SR, ale samotný parlament. Predmetom hlasovania totiž bola novela Ústavy Írska, ktorá bola predtým schválená oboma parlamentnými komorami. Ako sme načrtli už pri výklade o írskej koncepcii inštitútu referenda, išlo o referendum obligatórne. Poslanecká snemovňa novelu schválila 11. marca 2015 a Senát 27. marca 2015. Z formálno-právneho hľadiska išlo o hlasovanie o zákone, ktorým sa mení Ústava.³⁶ Obsahom tohto zákona bolo doplnenie ústavného čl. 41 o nový odsek 4,³⁷ ktorý znel nasledovne: „Manželstvo môže byť v súlade s právom uzavreté dvoma osobami bez ohľadu na ich pohlavie.“³⁸ Podobne ako v prípade SR, ani írski voliči nerozhodovali o texte, ktorý by explicitne spomínal manželstvá osôb rovnakého pohlavia. Navrhovaná ústavná zmena výslovne hovorila o tom, že manželstvo môže byť uzatvorené bez ohľadu na pohlavie. Môže ísť teda o osoby tak rôzneho pohlavia, ako aj osoby rovnakého pohlavia. Voliči mali, rovnako ako v prípade slovenského referenda, možnosť sa k navrhovanej zmene ústavy vyjadriť buď „áno“ („Yes / Tá“) alebo „nie“ („No / Nií“).

Írsko referenda sa napokon zúčastnilo až 1.949.725 voličov, čo predstavuje 60,52 % zo všetkých oprávnených voličov. Za schválenie navrhovanej zmeny ústavy sa vyjadrilo 1.201.607 hlasujúcich, teda 62,07 % zo zúčastnených hlasujúcich. Proti hlasovalo 734.300 voličov, čiže 37,93 % zo zúčastnených.³⁹ Pokiaľ ide o právne dôsledky výsledkov írského referenda, ako sme už uviedli skôr, účasť oprávnených voličov nie je relevantná. V dotknutom prípade však išlo o účasť viac ako polovice zo všetkých oprávnených. Kľúčovým je počet hlasujúcich za schválenie ústavnej zmeny. Vzhľadom na skutočnosť, že tento počet predstavoval väčšinu zo zúčastnených hlasujúcich, bola navrhovaná zmena ústavy schválená. Možno teda povedať, že bola naplnená odkladacia podmienka pre nadobudnutie platnosti zákona, ktorým sa mení Ústava Írska. Predmetný zákon bol podpísaný 29. augusta 2015 aj írskym prezidentom.

Samotné doplnenie Ústavy Írska o vyššie uvedenú normu by však, z praktického hľadiska, celkom iste nemohlo splniť zamýšľaný cieľ. Preto bolo nevyhnutné prijať vykonávací predpis, ktorý by upravil podrobnosti o možnosti uzatvárania manželstva dvoma osobami bez ohľadu na ich pohlavie. Týmto vykonávacím predpisom bol zákon o manželstve („*Marriage Act*“), ktorý bol schválený 7. októbra 2015 Poslaneckou snemovňou a 22. októbra toho istého roka aj Senátom írského parlamentu. Po podpise hlavou štátu,⁴⁰ ku ktorému došlo ešte 29. októbra, tento zákonom nadobudol 16. novembra 2015 aj účinnosť.

3.3 Slovinsko

A napokon, koncom roka 2015 mali možnosť sa k téme manželstiev osôb rovnakého pohlavia vyjadriť aj voliči v Slovinsku (20. december 2015).⁴¹ Iniciátorom referenda bola, podobne ako

³⁵ Porovnaj nálezh Ústavného súdu SR z 28. októbra 2014, sp. zn. PL. ÚS 24/2014, ods. 58.

³⁶ V anglickom jazyku označenom ako „*Thirty-four amendment of the Constitution (Marriage Equality) Act 2015, An Act to amend the Constitution*“.

³⁷ Malo ísť v poradí už o tridsiaty štvrtý dodatok Ústavy Írska.

³⁸ V anglickom jazyku znel návrh dodatku nasledovne: „*Marriage may be contracted in accordance with law by two persons without distinction as to their sex*“.

³⁹ Štatistické údaje čerpané z Referendum 2015. [online] [cit. 13.09.2016] Dostupné na <http://www.referendum.ie/results.php?ref=10>.

⁴⁰ Zákon o manželstve bol podpísaný členmi Prezidentskej komisie (*Presidential Commission*), ktorá predstavuje kolektívny viceprezidentský orgán.

⁴¹ Do určitej miery podobná téma bola v Slovinsku predmetom referenda už v r. 2012. Voliči v tomto hlasovaní odmietli novelu zákona o rodine, ktorej predmetom bolo, okrem iného, aj rozšírenie práv registrovaných partnerstiev osôb rovnakého pohlavia. Porovnaj Slovenia referendum rejects law granting same-sex rights. [online] 26.03.2012 [cit. 22.09.2016] Dostupné na <http://www.jurist.org/paperchase/2012/03/slovenia-referendum-rejects-law-granting-same-sex-rights>.

v slovenskom prípade, skupina občanov. Predmetom hlasovania bol zákon, ktorý bol predtým schválený slovinským Národným zhromaždením. Referendum bolo vyvolané s cieľom zamedziť to, aby sa predmetný zákon stal platným. Z formálno-právneho hľadiska išlo o novelu zákona o manželských a rodinných vzťahoch.⁴² Nešlo teda o hlasovanie o novom zákone ako celku, ale len o zákone, ktorým sa mení a dopĺňa už existujúci zákon. Tento zákon bol v parlamente schválený 3. marca 2015. Čo sa týka obsahu, zákon novelizujúci zákon o manželských a rodinných vzťahov mal zmeniť definíciu manželstva. Pôvodne bolo manželstvo vymedzené ako „zväzok muža a ženy“. Predmetný zákon manželstvo vymedzoval ako „zväzok dvoch“. Ani do tretice tak hlasujúci v referende nehlasovali o otázke, ktorá by *expressis verbis* spomínala manželstvá osôb rovnakého pohlavia. Slovinskí hlasujúci mali, podobne ako aj hlasujúci v SR a v Írsku, k dispozícii dve alternatívy odpovede. Mohli sa vyjadriť sa buď za potvrdenie schváleného zákona alebo proti potvrdeniu.

Podobne ako v SR, aj v Slovinsku vyvolal zámer vykonať referendum týkajúce sa manželstiev osôb rovnakého pohlavia značné spoločenské kontroverzie. A podobne ako v SR, aj v Slovinsku samotnému hlasovaniu predchádzalo rozhodnutie ústavného súdu. Národné zhromaždenie totiž v nadväznosti na žiadosť občanov vyhlásiť predmetné referendum prijalo dňa 26. marca 2015 uznesenie o nevyhlásení referenda, a to s odkazom na ústavný zákaz konať referendum o zákonoch zrušujúcich protiústavný stav v oblasti ľudských práv a základných slobôd. Ústavný súd Republiky Slovinsko však napokon predmetné uznesenie Národného zhromaždenia zrušil a umožnil tak konanie referenda.⁴³ Ústavný súd vo svojom rozhodnutí zdôraznil, že neposudzoval ústavnú konformnosť vtedy platného zákona o manželských a rodinných vzťahoch, ako ani ústavnú konformnosť zákona novelizujúceho tento zákon. Súd tak riešil len konflikt medzi iniciátormi referenda a Národným zhromaždením, t. j. subjektom, ktorý referendum vyhlasuje. Kontroverznosť sporu však dokrešľuje aj skutočnosť, že rozhodnutie ústavného súdu bolo doplnené o viacero odlišných stanovísk jednotlivých sudcov.⁴⁴

Slovinského referenda sa zúčastnilo len 623,489 voličov, čo predstavuje iba 36,38 % zo všetkých oprávnených voličov. Za potvrdenie zákona schváleného parlamentom sa vyjadrilo 226.651 hlasujúcich, čo predstavuje 36,49 % zo zúčastnených. Naopak, proti predmetnému zákonu hlasovalo až 394.482 hlasujúcich, čiže 63,51 % zo zúčastnených hlasujúcich.⁴⁵ Pokiaľ ide o právne dôsledky výsledkov slovinského referenda, je, podobne ako v slovenskom prípade, relevantná aj účasť na hlasovaní. Aj napriek skutočnosti, že referenda sa nezúčastnila ani polovica z oprávnených voličov, ústavná podmienka účasti najmenej jednej pätiny, t. j. 20 % zo všetkých oprávnených voličov, bola splnená. Nakoľko väčšina zo zúčastnených hlasujúcich hlasovala proti zákonu novelizujúcemu už existujúci zákon o manželských a rodinných vzťahoch, predmetný zákon nenadobudol platnosť, a to aj napriek skutočnosti, že už bol schválený Národným zhromaždením ako zákonodarným orgánom Slovinska. V platnosti tak zostalo dovtedajšie znenie relevantného ustanovenia zákona, v zmysle ktorého je manželstvo zväzkom muža a ženy.

4 ZÁVER

Predmetom príspevku boli tri európske referendá s podobnou témou, ktoré sa uskutočnili v priebehu minulého roka. Tak referendum v SR, ako aj referendá v Írsku a v Slovinsku sa vo svojej podstate týkali legalizácie manželstiev osôb rovnakého pohlavia, a to aj napriek skutočnosti, že to *expressis verbis* v otázke, ktorá bola predložená voličom, nebolo uvedené. Ako sme naznačili už v úvode, ide o tému, ktorá je citlivo vnímaná tak zástancami ako i odporcami takýchto zväzkov, a to predovšetkým vo väzbe na ochranu ľudských práv, ktorú nepochybne možno označiť za jednu

php.

⁴² V slovinskem jazyku „Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih“, skráteno označovaný aj ako „ZZZDR-D“.

⁴³ Porovnaj Rozhodnutie Ústavného súdu Republiky Slovinsko z 28. septembra 2015, sp. zn. U-II-1/15.

⁴⁴ Samotné rozhodnutie ako aj odlišné stanoviská sú dostupné na internetových stránkach Ústavného súdu Republiky Slovinsko. [cit. 25.09.2016] Dostupné na <http://odlocitve.us-rs.si/si/odlocitev/US30753>.

⁴⁵ Štatistické údaje čerpané z Referendum o zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih. [online] 20.12.2015 [cit. 13.09.2016] Dostupné na <http://www.volitve.gov.si/referendum/>.

z kľúčových spoločných európskych hodnôt. K hodnotám formujúcim spoločnú európsku identitu však nepochybne patrí aj demokracia ako taká, vrátane nástrojov umožňujúcich jej priamu podobu. Cieľom príspevku bolo poskytnúť stručnú komparáciu uvedených referend, a to predovšetkým z hľadiska ich právnej povahy, ako aj z hľadiska právnych dôsledkov ich výsledkov.

V poradí prvým bolo referendum v SR. Išlo o referendum fakultatívne. Ako sme uviedli na predchádzajúcich riadkoch, výsledky tohto referenda však neboli platné. Dôvodom bola nízka účasť oprávnených voličov, čo bola kľúčová podmienka formulovaná Ústavou SR pre platnosť výsledkov referenda. Slovenské referendum tak nemohlo vyvolať žiadne právne účinky, s výnimkou nemožnosti opakovania hlasovania v tej istej veci skôr ako po uplynutí troch rokov od vykonania referenda. V poradí druhým bolo referendum v Írsku. V írskom prípade išlo o referendum obligatórne, ktorým sa ratifikovala zmena ústavného textu predtým schválená oboma parlamentnými komorami. Nakoľko sa väčšina zúčastnených voličov vyjadrila za schválenie navrhovanej ústavnej zmeny, možno konštatovať, že právnym účinkom výsledkov írského referenda bolo nadobudnutie platnosti zmeny Ústavy Írska. Účasť voličov, aj napriek tomu, že bola relatívne vysoká a prekročovala nadpolovičnú väčšinu zo všetkých oprávnených voličov, nebola pre platnosť výsledkov referenda relevantná. A napokon, ako tretie v poradí prebehlo referendum v Slovinsku. Podobne ako v prípade SR, aj slovinské referendum malo fakultatívny charakter. Avšak, na druhej strane, s írskym referendom ho spája ratifikačný charakter. Aj v slovinskom prípade totiž išlo o hlasovanie po tom, ako o predmetnej otázke rozhodol parlament. Referendum v Slovinsku bolo, so zreteľom na splnenie ústavných podmienok minimálnej účasti voličov, platné. Keďže sa však väčšina zo zúčastnených voličov vyjadrila proti predloženému návrhu, ktorý spočíval v zákone predtým schválenom v slovinskom Národnom zhromaždení, právnym dôsledkom výsledkov referenda bola skutočnosť, že predmetný zákon sa nestal platným. Záverom našej stručnej komparácie tak môžeme len poznamenať, že aj napriek skutočnosti, že predmet hlasovania, čo do jeho témy, bol vo všetkých troch referendách takmer totožný, mali tieto referendá nie len odlišnú povahu a odlišné výsledky, ale v nadväznosti na výsledky hlasovania i odlišné právne dôsledky.

Na úplný záver si môžeme položiť otázku, či možno nájsť v írskej či slovinskej ústavnej úprave inštitútu referenda, osobitne so zreteľom na výsledky analyzovaných hlasovaní, niečo inšpiratívne aj pre slovenskú právnu úpravu. V porovnaní s ústavnou úpravou v Slovinsku do očí azda ako prvé „udrú“ podmienky platnosti výsledkov referenda. Ani slovinského referenda sa totiž nezúčastnila nadpolovičná väčšina voličov, no aj napriek tomu bolo referendum platné. Tamojšia ústavná úprava totiž vyžaduje účasť len jednej pätiny z oprávnených voličov. V prípade, ak by rovnaké pravidlo platilo aj v slovenskom prípade, výsledky referenda by boli, aj napriek účasti len 21,41 % oprávnených voličov, platné. Otázne však zostáva to, či je otázka minimálneho kvóra potrebného pre platnosť výsledkov referenda skutočne tou najzásadnejšou otázkou, ktorá vo všeobecnosti bráni efektívnejšiemu využívaniu tohto nástroja priamej demokracie v podmienkach SR.

Použitá literatúra a pramene:

Publikácie

- BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: Ústava a ústavné zákony. Bratislava: Kaligram, 2013. 272 s. ISBN 978-80-8101-727-8.
- BUTLER, D. – RANNEY, A.: Referendums around the World. The growing use of direct democracy. Washington: The AEI Press, 1994. 304 s. ISBN 0-84447-3852-2.
- CIBULKA, Ľ. a kol.: Ústavné právo. Ústavný systém Slovenskej republiky. Bratislava: PraF UK, 2014. 407 s. ISBN 978-80-7160-366-5.
- COAKLEY, J. – GALLAGHER, M.: Politics in the Republic of Ireland. Galway: Taylor & Francis, 2010. 490 s. ISBN 978-04-1547-672-0.
- ČARNI, M. – KOŠAK, Š.: A guide to the Republic of Slovenia Legal System and Legal Research. [online] 09.2006. Dostupné na <http://www.nyulawglobal.org/globalex/slovenia1.html>.
- DOMIN, M.: Referendum o obnovení Československa? In: Projustice.sk, 2016. [online] 07.01.2016. [cit. 13.09.2016] Dostupné na <http://www.projustice.sk/ustavne-pravo/referendum-o-obnoveni-ceskoslovenska>.
- DOMIN, M.: Referendové „nie“ a jeho právne dôsledky. In: Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2015. Bratislava: PraF UK, 2015, s. 133-141. ISBN 978-80-7160-394-8.
- DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C. H. Beck, 2015. 1603 s. ISBN 978-80-89603-39-8.

- HODÁS, M.: Historický vývoj ľudských práv a ústavného štátu (a niektoré súčasné výzvy). Bratislava: História ľudských práv, o. z., 2016. 431 s. ISBN 978-80-972218-0-5.
- KLOKOČKA, V.: Ústavy štátů Evropské unie. Díl 2. Praha: Linde, 2005. 335 s. ISBN 80-7201-556-7.
- KLOKOČKA, V. – WAGNEROVÁ, E.: Ústavy štátů Evropské unie. Díl 1. Praha: Linde, 2004. 795 s. ISBN 80-7201-466-8.
- KRASOVEC, A.: The 2014 Referendum in Slovenia. In: East European Quarterly. 2015, roč. 43, č. 2-3, s. 225-233.
- LEDUC, L.: The Politics of Direct Democracy. Referendums in global perspective. Toronto: Broadview Press, 2003. 214 s. ISBN 1-55111-433-X.
- TIERNEY, S.: Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation. New York: Oxford University Press, 2012. 341 s. ISBN 978-0-19-871396-8.
- RYGL, V.: Formy přímé demokracie a participace a její uplatnění ve světě. In: ANTOŠ, M. – WINTR, J. (eds.): Volby, demokracie a politické svobody. Praha: Leges, 2010, s. 123-132. ISBN 978-80-87212-62-2.

Právne predpisy – Slovenská republika

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

Právne predpisy – Írsko

Ústava Írska (*Constitution of Ireland*), z 27. mája 1937 v znení neskorších predpisov. Dostupná napr. na <http://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html> [cit. 12.09.2016].

Právne predpisy – Slovinsko

Ústava Republika Slovinsko (*Ustava Republike Slovenije*), UL RS, št. 33/91-I, z 23. decembra 1991 v znení neskorších predpisov. Dostupná napr. na <http://www.us-rs.si/o-sodiscu/pravna-podlaga/ustava/> [cit. 12.05.2016].

Ústavný zákon, ktorým sa mení Ústava Republiky Slovinsko, UL RS, št. 47/2013, z 31. mája 2015. Dostupný napr. na [https://www.uradni-list.si/1/content?id=113445#!Ustavni-zakon-o-spremembah-90-97-in-99-clena-Ustave-Republike-Slovenije-\(UZ90-97-99\)](https://www.uradni-list.si/1/content?id=113445#!Ustavni-zakon-o-spremembah-90-97-in-99-clena-Ustave-Republike-Slovenije-(UZ90-97-99))[cit. 12.09.2016].

Súdne rozhodnutia – Slovenská republika

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 21. mája 1997, sp. zn. II. ÚS 31/97.
Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 28. októbra 2014, sp. zn. PL. ÚS 24/2014.

Súdne rozhodnutia – Slovinsko

Rozhodnutie Ústavného súdu Republiky Slovinsko z 28. septembra 2015, sp. zn. U-II-1/15.

Iné pramene

- Referendum 2015. Definitívne výsledky. [online] 08.02.2015 [cit. 13.09.2016] Dostupné na <http://volby.statistics.sk/ref/ref2015/sk/tab01.html>
- Referendum 2015. [online] [cit. 13.09.2016] Dostupné na <http://www.referendum.ie/results.php?ref=10>
- Referendum o zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih. [online] 20.12.2015 [cit. 13.09.2016] Dostupné na <http://www.volitve.gov.si/referendum/>
- Slovenia referendum rejects law granting same-sex rights. [online] 26.03.2012 [cit. 22.09.2016] Dostupné na <http://www.jurist.org/paperchase/2012/03/slovenia-referendum-rejects-law-granting-same-sex-rights.php>

Kontaktné údaje:

JUDr. Marek Domin, PhD.
marek.domin@flaw.uniba.sk
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave
Katedra ústavného práva
Šafárikovo námestie č. 6

810 00 Bratislava
Slovenská republika

IDENTITA V EURÓPE V ÉRE GLOBALIZÁCIE

Frédéric Delaneuville

Univerzita Komenského v Bratislave, Fakulta managementu

Abstract

After the 2nd World War, European integration has emerged as a necessity to prevent the old continent to be again a theater of the fratricidal conflict. The common European identity materialized legally by European citizenship in the Treaty of Maastricht, seemed to help to overcome nationalism. However, while the Treaty of Rome is about to celebrate its 60th anniversary, the crises faced by the European construction seem to have given new life to extremism. The EU is sometimes seen as a threat to the nations of the old continent. It is the scapegoat for populist parties who gained a new lease on life in the East as in the West. Nevertheless in the era of globalization the EU countries are increasingly interdependent and it is only together that they can effectively deal with the challenges of globalization. The overcoming of national egoism and rational adherence to common values could provide fertile ground allowing development of multiforme, non-exclusive European identity.

Abstrakt

Po 2. svetovej vojne sa európska integrácia ukázala ako nevyhnutnosť, aby sa zabránilo tomu, že starý kontinent bude opäť dejiskom bratovražedného konfliktu. Spoločná európska identita právne zhmotnená v podobe európskeho občianstva v Maastrichtskej zmluve mala pomôcť prekonať nacionalizmus. Avšak, zatiaľ čo Rímska zmluva sa chystá osláviti 60. výročie svojej existencie, kríza, ktorej čelí projekt európskej integrácie, sa zdá, že vdýchla nový život extrémizmom. EÚ je niekedy vnímaná ako hrozba pre národy starého kontinentu. Je obetným baránkom pre populistické strany, ktorých preferencie stúpajú na východe ako aj na západe. V ére globalizácie sú však štáty EÚ stále viac previazané a len spoločne môžu účinne čeliť výzvam, ktoré globalizácia so sebou prináša. Prekonanie sebeckých národných záujmov a racionálne rešpektovanie spoločných hodnôt by mohlo poskytnúť živnú pôdu pre rozvoj európskej identity mnohotvárnej a nie exkluzívnej.

Key words: nationality, citizenship, identity, state, European union, nationalism, crisis, European identity

Kľúčové slová: občianstvo, identita, štát, Európska únia, nacionalizmus, kríza, európska identita

1 ÚVOD

V čase, keď ožívajú nacionalistické hnutia v strednej Európe a vo Francúzsku, je to často práve národný rámec, ktorý slúži ako referenčný, keď sa hovorí o problematike identity. Je zaujímavé skúmať termín identita ako mnohovýznamové slovo, ktoré jednak znamená súhrn charakteristických črt jednotlivca, ktorými sa odlišuje od ostatných a jednak súhrn "spoločných charakteristík" ľudí, ktorí sa identifikujú ako patriaci do rovnakej skupiny.

Pozrime sa, ako je identita definovaná v kodifikačných príručkách slovenského jazyka. Podľa Krátkeho slovníka slovenského jazyka z roku 2003 prvý význam slova identita je totožnosť, zhodnosť vo všetkých vlastnostiach, rovnakosť (podobne ako v anglickom jazyku) a jej druhý význam predstavuje konkrétnu, ničím nezameniteľnú podstatu, ktorou sa od seba odlišujú jednotlivci, prenesene i spoločenstvá. Špecificky národná identita je definovaná v Slovníku súčasného slovenského jazyka z roku 2011 ako väzba a pocit príslušnosti k vlastnému národu, stotožnenie sa s jeho históriou, zvyklosťami, kultúrou, vzťahom k spoločnému jazyku. Môžeme teda konštatovať, že slovenskí občania zdieľajú niekoľko spoločných charakteristík, ktoré vytvárajú ich pocit príslušnosti k rovnakej komunite. Avšak táto príslušnosť nie je exkluzívna a každý môže mať pocit, že patrí aj do iných komunit: miestnych, regionálnych či tej európskej.

2 POJEM EURÓPSKA IDENTITA

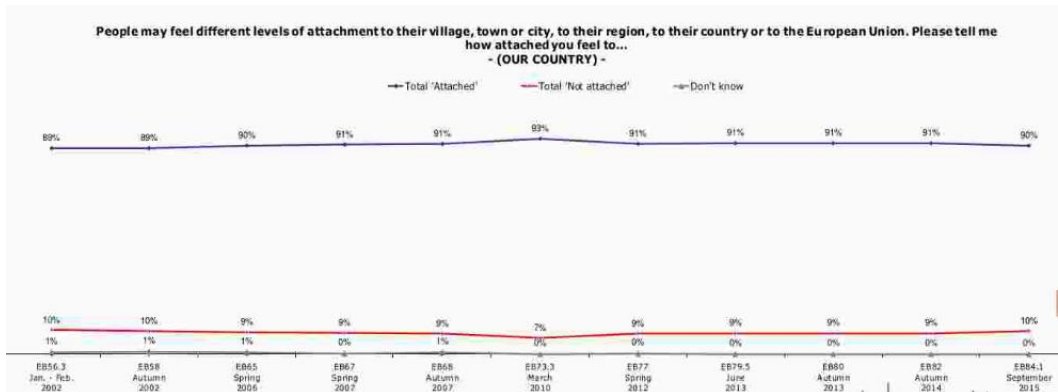
Hovoriť o európskej identite môžeme teda vtedy, ak prijmeme predpoklad, že slovenský občan zdieľa so svojim francúzskym náprotivkom niektoré spoločné vlastnosti, ktoré by boli základom pre

spoločnú identitu. Myšlienka európskej identity nie je nič nové. Víctor Hugo dokonca presadzoval myšlienku európskeho občianstva: "Dnes existuje európske občianstvo, tak ako existovalo v čase Aischyla, Sofokla a Euripida grécke občianstvo". V súčasnej dobe, ak sa len veľmi málo spisovateľov a politikov odvoláva na túto myšlienku európskeho občianstva, ktorá je úzko spätá s myšlienkou identity, je to určite preto, že „post-moderná“ Európa sa odmietla stať sa veľkým národným štátom.

V Európe koexistujú rôzne národy. Každý z nich má svoje špecifiká, ale zdieľajú spoločné charakteristiky vyplývajúce z ich zložitej histórie. Gréci nám zanechali demokraciu, Rimania právo a kresťanstvo nám dalo základ pre spoločné hodnoty, ako je solidarita a úcta k ľudskému životu. Európska identita sa tiež zhmotňuje v existencii spoločných právnych noriem na ochranu ľudských práv tak, ako sú zakotvené v Charte základných práv EÚ, ktorá je právne záväzná od nadobudnutia účinnosti Lisabonskej zmluvy. Sú to tiež právne predpisy EÚ, ktoré majú formu nariadení a smerníc záväzných pre štáty EÚ.

Európske občianstvo je pritom právnou realitou. Bolo zavedené do európskeho práva Maastrichtskou zmluvou a Lisabonská zmluva ho opätovne potvrdila. Lisabonská zmluva jasne uvádza, aké práva z neho vyplývajú: právo voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu a komunálnych voľbách, právo voľného pohybu a pobytu, právo na diplomatickú a konzulárnu ochranu, petičné právo, právo obrátiť sa na orgán alebo inštitúciu EÚ v niektorom z úradných jazykov Únie a dostať odpoveď v rovnakom jazyku. Toto občianstvo však má len doplnkový charakter. Článok 9 Zmluvy o EÚ ustanovuje: "Občanom Únie je každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu. Občianstvo Únie dopĺňa štátne občianstvo." Pri čítaní Victora Huga vidíme, že aj pre neho malo európske občianstvo doplnkový charakter: "Aj keď sa my Francúzi pripájame k Európe ako k akémusi nositeľovi veľkého občianstva, Francúzsko ostáva našou primárnou vlasťou tak, ako Atény boli primárnou vlasťou Aischyla a Sofokla. Boli Aténčania ako sme my Francúzi a my sme Európania, ako oni boli Gréci." Taktiež v súčasnej dobe môžeme povedať, že národná identita má prednosť pred tou európskou.

Zdá sa teda, že európska identita je doplnková alebo sekundárna vo vzťahu k národnej identite. Potvrdzuje to aj analýza prieskumov zameraných na pocit príslušnosti k Európskej únii a jednotlivým štátom uskutočnených Eurostatom. Podľa štúdie Európskeho parlamentu publikovanej v roku 2016 až 90% občanov EÚ sa cíti byť spojených so svojim štátom a toto číslo je skoro konštantné v období medzi 2002 a 2015 (graf č. 1)². Na druhej strane, ak skúmame pocit príslušnosti k Európskej únii, vidíme, že v rovnakom období takmer 50% občanov EÚ sa necíti byť spojený s Európskou úniou (graf č. 2)³.

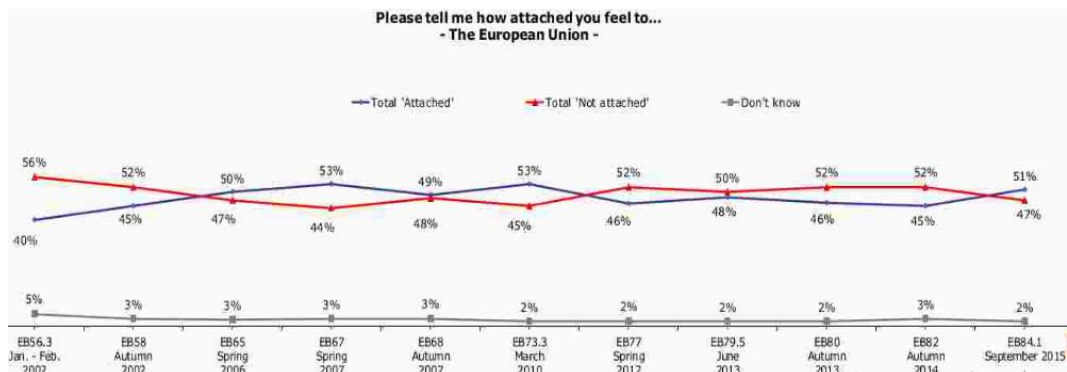


Graf č. 1 Pocit príslušnosti k štátu

1 HUGO, V. Kasteláni, úvod., Paris, 1843.

2 NANCY, J. Public Opinion Monitoring Series, European Parliamentary Research Service

3 NANCY, J. Public Opinion Monitoring Series, European Parliamentary Research Service



Graf č. 2 Pociť prísľušnosti k EÚ

Takúto nízku úroveň stotožnenia sa s Európskou úniou dokazuje aj analýza účasti v európskych voľbách. V roku 2014 bola volebná účasť vo voľbách do Európskeho parlamentu iba 42,61 %, čo je omnoho nižšia účasť než vo voľbách do orgánov na úrovni štátov (prezidentských alebo parlamentných). Najmarkantnejším príkladom tejto ľahostajnosti voličov k voľbám do Európskeho parlamentu je určite Slovensko, ktoré malo najnižšiu mieru účasti v celej EÚ iba s 13,05 % v roku 2014, zatiaľ čo miera účasti v prezidentských voľbách v roku 2014 bola 50,48 % a 59,8 % v parlamentných voľbách v roku 2016.

3 TREND NÁVRATU K NÁRODNÝM IDENTITÁM V EUROPE V KONTEXTE GLOBALIZÁCIE

Ak po druhej svetovej vojne bolo vytvorenie silnej európskej identity vnímané ako spôsob ako predísť ďalším bratovražedným konfliktom na starom kontinente, zdá sa, že nedávne ťažkosti, s ktorými sa potýka európska integrácia (finančná kríza, migračná kríza, Brexit, atď.), vytvorili priaznivú klímu euroskepticizmu. Antieurópske nálady prajú vzostupu posilňovania národných identít v jednotlivých národných štátoch, ktoré môžu byť považované za akúsi záštitu pred negatívnymi dôsledkami globalizácie.

Historicky je to štát, ktorý je nositeľom kľúčových vládnych funkcií a garantom sociálnych práv (sociálne zabezpečenie, dôchodkové poistenie, atď.). Od 19. storočia vznikajú aj tzv. *welfare states* (štáty blahobytu) a štát sa považuje za garanta národného blaha. Vestfálska mierová zmluva urobila zo štátu hlavného aktéra na medzinárodnej scéne a hoci vplyv nadnárodných subjektov rastie, štát ostáva pre európskych občanov vnímaný ako ochranca pred potenciálnymi vonkajšími útokmi.

Ak sa v 60. rokoch bolo možné domnievať, že európska integrácia by mohla pomôcť prekonať nacionalizmus, nedávne udalosti ukazujú, že pocit prísľušnosti k národu má tendenciu sa znovu upevňovať. Pokúsime sa poukázať na niekoľko faktorov, ktoré by mohli vysvetliť tento jav. Neschopnosť EÚ prekonať niektoré ťažkosti oživila potrebu patriť k národnému spoločenstvu, čo využívajú predstavitelia vnútroštátnych politických elít na svoje volebné účely. Nacionalistické strany sú na vzostupe a niektorí ich zástupcovia sa neváhajú uchýliť k populistickej rétorike. Na západe sa nacionalistické strany snažia stigmatizovať pracovníkov pôvodom z iných krajín vytváraním mýtov, napr. ako tomu bolo v prípade poľských inštalatérov vo Francúzsku. Útoky na cudzincov pracujúcich v Londýne týždeň po Brexite sú dokonalým príkladom tohto javu. V strednej Európe, menovite na Slovensku, národné politické elity vedia využívať frustrácie ľudí, na ktorých sa "zabudlo" pri zmene režimu ako dôchodcovia, štátni zamestnanci alebo obyvatelia menej rozvinutých oblastí, pre ktorých vstup do EÚ nenaplnil ich očakávania. Sú z nich bezmocní diváci následkov, niekedy dramatických, brutálneho prechodu na trhovú ekonomiku. Nezamestnanosť pokladajú ľudia za niečo ponižujúce, keďže v týchto krajinách pred pádom Berlínskeho múru tento jav neexistoval. Privatizácia viedla k stagnácii ba dokonca k zhoršeniu kvality verejných služieb (nedostatok miest vo verejných školách vo veľkých mestách, zdevastované zdravotníctvo, ...), zatiaľ čo agresívny marketing súkromných spoločností im dennodenne ukazuje širokú škálu produktov a služieb, ku ktorým nemajú prístup. Tieto obavy a frustrácie zneužívajú niektorí východní ale aj západní politici, ktorí hľadajú svoju legitimitu v

globalizovanom svete, kde ich manévrovací priestor je veľmi obmedzený vzhľadom na rastúcu vzájomnú prepojenosť svetových ekonomík a vzostup nadnárodných aktérov.

Na západe ako aj na východe, národný štát sa snaží prezentovať ako ochrana národných záujmov čeliaci hrozbe v podobe straty národných špecifík, čo mnohí považujú za následok globalizácie a európskej integrácie. Táto obava je ešte markantnejšia v tých európskych krajinách, ktoré zažili do nedávnej doby imigráciu iba okrajovo.

Diskusie o migračnej kríze odhaľujú tieto obavy. Cudzinec, či už utečenca alebo bruselského byrokrata, je najľahšie označiť za zodpovedného v národnom spoločenstve, ktoré sa cíti ohrozené globalizáciou. Koncept obetného baránka má pôvod v staroveku, ale v každom období sa skupiny politikov snažia určiť osobu či skupiny osôb, ktorým pripadne zodpovednosť za problémy, ktorým čelí ich spoločenstvo (sucho, prírodné katastrofy, ...). V niektorých primitívnych spoločnostiach bola „obeť“ na uzmiernenie⁴ obetovaná v očistnom obrade. Obeť, v podstate nevinná, mala so sebou odniesť všetko zlo z mesta⁴. Podľa sociológov, ak komunita čelí krízovej situácii zdanlivo neriešiteľnej obvyklými prostriedkami, použitie obetného baránka, ktorý prevezme zodpovednosť za dané problémy, je spôsob, ako zabezpečiť prežitie skupiny a jej fungovanie⁵.

V globalizovanom svete, kde štátne intervencie prestali byť účinné a kde potrebná nadnárodná regulácia vzniká pomaly, obetný baránok, ktorým je Európska únia, hrá významnú úlohu pre národné spoločenstvá. Pomáha zachovávať pozitívny obraz národa napriek neschopnosti štátnych štruktúr priniesť efektívne riešenia problémov spojených s globalizáciou (nové formy terorizmu, daňové úniky, znečisťovanie životného prostredia, masová migrácia, ...). Určenie „vinníka“ tiež umožňuje politickým elitám ako aj členom národného spoločenstva, zbaviť sa svojho podielu zodpovednosti za zlé fungovanie komunity a umožňuje posilniť obraz, aký si národ vytvára sám o sebe, keďže sú mu vlastné, samozrejme, kvality nadradujúce ho nad ostatných.

Politické strany používajúce nacionalistickú a populistickú rétoriku zaznamenali značný volebný úspech v posledných rokoch. Vo Francúzsku volebné úspechy Národného frontu v regionálnych voľbách v roku 2015⁶ svedčia o rastúcej náklonnosti voličov k populistickému a euroskeptickému slovníku krajnej pravice. V Nemecku porážka strany Angely Merkelovej v jej domovskej spolkovej krajine Meklenbursko-Predpomoransko v septembri 2016 má viac symbolický než politický rozmer⁷, ale svedčí o trende návratu extrémistických hlasov v tejto krajine. Vzostup krajnej pravice sa neobmedzuje len na "starú Európu". Maďarská strana Jobbik získala viac ako 20% hlasov v posledných parlamentných voľbách v roku 2014. V Poľsku strana Právo a spravodlivosť (Prawo i Sprawiedliwość) vyhrala parlamentné voľby v roku 2015 s 39,1 % hlasov. Na Slovensku nacionalista Marián Kotleba znásobuje svoje provokácie od svojho zvolenia za predsedu Banskobystrického samosprávneho kraja v roku 2013. Všetky tieto nacionalistické strany stavajú na odmietaní Európy a strachu z cudzincov.

Paradoxne projekt európskej integrácie nenahradil pocit príslušnosti k jednotlivým národom. Naopak, strach zo straty národnej identity v kontexte globalizácie sa stal príležitosťou pre národných politikov, ktorí neváhajú použiť populistickú rétoriku, aby zlákali voličov. Tak sa európska identita môže javiť ako hrozba, ak je budovaná ako protiklad národných identít.

4 ZÁVER

Aj keď suverenizmus nie je vždy synonymom nacionalizmu, vzostup populizmu a anti-európskej rétoriky odhaľuje meniace sa vnímanie európskej integrácie. Po druhej svetovej vojne, projekt európskej integrácie bol vnímaný ako ochrana pred opakovaním bratovražedných konfliktov vyvolaných nacionalizmom. Po niekoľkých jej úspechoch sa zdá, že EÚ čelí kríze identity. Je vnímaná ako nedostatočne efektívna pri riešení problémov, ktorým čelí a taktiež je považovaná za hrozbu pre národné identity.

V poslednej dobe bolo Európe vytýkané, že nie je schopná efektívne riadiť migráciu. Iste, EÚ ukázala svoju neschopnosť hovoriť jedným hlasom na medzinárodnej scéne. Avšak národní politickí predstavitelia majú tiež svoj podiel zodpovednosti za toto kolektívne zlyhanie. Pristúpili k problematike migrácie čisto cez národnú optiku, kritizujúc pritom európske riešenie, pričom dôvod, prečo kontrola

⁴ DERRIDA, J. La dissémination, s. 162-163.

⁵ DOUGLAS, T. Scapegoats: transferring blame, s. 121-122.

⁶ V prvom kole regionálnych voľieb 6. decembra 2015 Národný front získal 27,73 % hlasov.

⁷ Táto oblasť má 1,5 milióna obyvateľov, čo predstavuje len 2% všetkých voličov.

hraníc ostala v kompetencii jednotlivých štátov, tkveľ práve v nezasahovaní do ich suverenity. Opäť platí, že EÚ zohrala rolu „obetného baránka“ v situácii, keď sebecké národné záujmy neumožnili hlbšiu integráciu v tejto oblasti. Vytvorenie európskeho systému prijímania utečencov a efektívnejšej kontroly na hraniciach, financovaného z európskeho rozpočtu, hodného tohto mena, by pomohlo lepšie zvládnuť túto krízu. Starý kontinent sa však opäť raz prezentoval ako neschopný predvídať krízu a čeliť jej. Ekonomický gigant, ktorý si nie je vedomý svojej sily, ukázal, že je stále politickým trpaslíkom. Tieto chyby by mohli ale umožniť nevyhnutnú hlbšiu integráciu európskych štátov stále viac vzájomne previazaných.

Je isté, že identifikácia občanov s EÚ nie je porovnateľná s historickými väzbami, ktoré spájajú Európanov s ich štátmi, ale európska integrácia je relatívne novým javom. Budúci rok oslávime šesťdesiate výročie Rímskej zmluvy. Projekt budovania zjednotenej Európy je teda neporovnateľne mladší než moderné národné štáty, z ktorých niektoré sú staré niekoľko storočí.

Globalizovaný svet, v ktorom sú ľudia stále mobilnejší, prispieva k rozvoju rôznych foriem politickej príslušnosti, v ktorých štát nemá viac monopol. Európska integrácia by mohla pomôcť postupne vytvoriť pocit príslušnosti k dobrovoľnému kolektívnemu projektu postavenému na spoločných hodnotách. Sociológovia ako Norbert Elias⁸, Max Weber⁹ a Charles Tilly¹⁰ ukázali, ako postupná monopolizácia vojenskej a fiškálnej sily, ale aj násilie a vojny, umožnili vznik štátov a národných identít. Je preto potrebné skoncovať s touto logikou a zriecť sa myšlienky vytvorenia "super národného štátu"¹¹. Európsky občan nebude výhradne európskym a nie je namieste porovnávať európsku identitu s národnou identitou. Európske občianstvo bolo pridané k existujúcim štátnym občianstvám v členských štátoch bez snahy nahradiť ich. Zároveň decentralizácia umožnila obnovu pocitu príslušnosti k regiónom, mestám a obciam. Viacúrovňové riadenie v Európe má tak vplyv na identitu občanov Únie.

Európska identita mnohotvárna a nie exkluzívna, bude výsledkom tohto nového modelu riadenia. Cieľom nie je zlúčiť národné identity do európskeho národa, nie je to možné a ani žiaduce. Avšak uplatnenie "ústavného vlastenectva"¹² rozvinutého Habermasom a inšpirovaného Kantovou filozofiou na európskej úrovni, by mohlo pomôcť prekonať štátny fundamentalizmus. Racionálne primknutie sa k spoločným hodnotám a princípom, ktoré ovládajú toto viacúrovňové riadenie v Európe, by mohlo vytvoriť živnú pôdu európskej identity, ktorá nebude negáciou existujúcich identít, ale naopak synkretizmom vzniknutým vďaka tomuto novému modelu, ktorý má za cieľ udržanie rozmanitosti národných, regionálnych a miestnych identít.

Použitá literatúra:

HUGO, V.: Kasteláni, 1843

DERRIDA, J.: La dissémination. Paríž: Seuil, Points-Essais, 1972.

DOUGLAS, T.: Scapegoats: transferring blame. Londýn: Routledge, 1995.

HABERMAS, J.: Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique. Paríž: Fayard, 2000.

NANCY, J.: Public Opinion Monitoring Series, Directorate-General for Communication, European Parliamentary Research Service PE 570.421, February 2016.

ELIAS, N.: La dynamique de l'Occident, Paríž: Agora, Pocket, 1939, reedícia 2011. 514 s.

WEBER, M.: Le savant et le politique (Wissenschaft als Beruf. Politik als Beruf), Paríž: Plon, 1959.

TILLY, Ch.: La guerre et la construction de l'Etat en tant que crime organisé. In: Revue Politix, 2000, č. 13, s. 97-117.

COOPER, R.: La fracture des nations. Ordre et chaos au XXI^e siècle. Paríž: Denoël, 2004.

Kontaktné údaje:

Frédéric Delaneuville, PhD.

frederic.delaneuville@fm.uniba.sk

Fakulta managementu UK

⁸ ELIAS, N. La dynamique de l'Occident.

⁹ WEBER, M.: Le savant et le politique (Wissenschaft als Beruf. Politik als Beruf).

¹⁰ TILLY, Ch.: La guerre et la construction de l'Etat en tant que crime organisé.

¹¹ COOPER, R.: La fracture des nations. Ordre et chaos au XXI^e siècle.

¹² HABERMAS, J. Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique.

Odbojárov 10
P.O.BOX 95
820 05 Bratislava 25

DIALÓG AKO NOVÝ FENOMÉN PRÁVNEJ KULTÚRY¹

Milan Hodás

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstrakt: Contemporary multicentrism of law implies the entropy of relationships between law-making centers and legal rules themselves adopted in particular systems of legal rules (i.e. in legal orders). Particularly a dialogue between the highest judicial bodies guaranteeing the consistency of the relevant legal orders serves as a tool which clarifies mutual relationships between the law-making centers and rules created by them. Law finds itself between Scylla of the effective functioning and coexistence of legal rules generated in various law-making centers and Charybdis of the objective predictability of rules regardless of the approach (point of view) of particular law-making center. The positive effect of such dialogue is seen in the reciprocal influence resulting in the formation of a common value identity.

Abstrakt: Súčasný multicentrizmus práva implikuje entropiu vzťahov medzi normotvornými centrami i samotnými právnymi normami prijímanými v jednotlivých systémoch právnych noriem (právnych poriadkoch). Ako nástroj objasňujúci vzájomné vzťahy normotvorných centier/nimi vytváraných noriem slúži najmä dialóg najvyšších súdnych organov garantujúcich konzistentnosť príslušných právnych poriadkov. Právo sa tak nachádza medzi Skyllou efektívneho fungovania a koexistencie právnych noriem generovaných v rôznych normotvorných centrách a Charybdou objektívnej prediktability pravidiel bez ohľadu na zorný uhol konkrétneho normotvorného centra. Pozitívnym efektom dialógu je vzájomné ovplyvňovanie majúce za následok vytvorenie spoločnej hodnotovej identity.

Kľúčové slová: dialogue, polycentrism, multilevel-constitutionalism, constitutional identity, sovereignty, hierarchy of legal norms, legal certainty.

Kľúčové slová: dialóg, polycentrizmus, viacúrovňový konštitucionalizmus, ústavná identita, suverenita, hierarchia právnych noriem, právna istota.

1 ÚVOD

Možno povedať, že dnes medzi ústavnými justičnými orgánmi (národnými i nadnárodnými) prebieha dialóg, ktorý má viaceré formy i obsah. V tomto príspevku by som chcel aspoň rámcovo priblížiť príčiny tohto dialógu, jeho formy, ako aj pozitívne i negatívne efekty.

Postmoderna znamená rýchlu zmenu životných podmienok, ich zvýšenú pestrosť a globalizáciu, čo vedie k inflácii (hypertrofii) právnych noriem a najmä nevyhnutnosti nadnárodnej kooperácie. Lisabonský nález Ústavného súdu Českej republiky, Pl. ÚS 19/08, z 26. novembra 2008 to v bode 101 výstižne charakterizuje takto: „*Mezinárodní spolupráce a koordinace národních politik se stala nezbytným požadavkem zvládnání globalizace světa.*“. Charakteristickým dôsledkom tejto supranacionálnej spolupráce je potom mimoriadne extenzívne rozšírenie polycentrizmu (multicentrizmu) normotvorby.² To má pre svet práva negatívne dôsledky. Hierarchické usporiadanie

¹ Tento článok je výsledkom riešenia projektu "Dopady normotvorby Európskej únie na normotvorbu členského štátu Európskej únie z hľadiska legislatívnej techniky a normotvorných procesov", ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (zmluva č. 1/0192/15).

² K polycentrizmu práva bližšie napr. HŘEBEJK, J., KYSELA, J., RESCHOVÁ, J. Polycentrismus v soudobém právu versus pyramidální struktura právního řádu v koncepci tradiční suverenity, In: GERLOCH, A., TOMÁŠEK, M. Nové jevy v právu na počátku 21. století, II. Teoretické a ústavní impulzy rozvoje práva, s. 76 – 106.

právneho systému ako prostriedok na odstraňovanie konfliktov medzi právnymi normami vyjadrenými v rôznych prameňoch práva totiž dokáže byť funkčné iba v situácii, keď sú všetky pramene práva odvoditeľné od jednej právotvornej autority – štátu.³ Dnes však dochádza skôr k posilneniu nadštátnych autorít a z hľadiska právnych poriadkov hovoríme o konštitucionalizácii medzinárodného práva, či práva Európskej únie.⁴ Hierarchické usporiadanie právnych noriem je tak dnes už len ilúziou,⁵ ideálom, ku ktorému vzhladáme. Pre praktický príklad nemusíme chodiť ďaleko. Napríklad pre pluralizmus európskej integrácie, ktorej sme súčasťou, je charakteristická mnohosť autorít, hodnôt, pravidiel a inštitúcií, pričom nie sú dané vzťahy hierarchie, nadriadenosti a podriadenosti.⁶ Život jednotlivca je teda bezprostredne ovplyvnený normami medzinárodného, či iného supranacionálneho práva (právo Európskej únie), normami, ktoré sa obsahovo prekrývajú navzájom, ako aj s právnymi normami produkovanými výlučne na národnej úrovni a vzájomné vzťahy medzi týmito normami nie sú jednoznačne určené. Z teoretického hľadiska je to očakávateľný jav. Napríklad profesor Prusák v súvislosti s recepciou práva upozorňuje, že rovnaká dikcia zákona vyvoláva v odlišných podmienkach, teda v inom kultúrnom, mocenskom a právnom prostredí rôznych štátov odlišné efekty, ktoré sú rozdielne od efektov/účinkov, ktoré príslušné právo vyvoláva v krajine, v ktorej vzniklo.⁷ Podobný efekt má právo Európskej únie, ktoré niekedy v jednotlivých členských štátoch vyvoláva (nechcené) odlišné účinky v závislosti od osoby interpreta/aplikujúceho subjektu. V konflikte tak stoja právne normy i záujmy, či už ide o záujmy jednotlivcov, štátov, či nadštátnych entít.⁸ To nevyhnutne vedie k pluralizmu náhľadov na riešenia právnych otázok. Pluralizmus je však v práve skôr nevítaným hosťom, oslabuje totiž základné štrukturálne prvky a princípy právneho poriadku, ako napríklad právnú istotu a predvídateľnosť práva.⁹ Politické kompromisy, absencia jednoznačných pravidiel a vágnosť textov nevyhnutná pri vytváraní supranacionálneho práva neskôr generuje otázky a problémy, o ktorých riešenie sa incidenčným spôsobom pokúša judikatúra národných i supranárodných súdov.¹⁰ Prostý text medzinárodnej zmluvy, či inej právnej normy už nestačí pre spoznanie právnej pozície. Právna norma je často poznateľná len v kontexte rozsiahlej judikatúry, ktorá ju interpretuje a často aj kreatívne rozvíja.

A ani pozícia/judikatúra súdov nie je uchránená od širšieho spoločensko-politického kontextu rozhodovaných káuz. Rozhodnutia súdov sú ovplyvnené subjektívnym národným, či subjektívnym supranárodným kontextom. Judikatúrou súdov teda dochádza k ochrane národných pozícií na jednej strane, či supranárodných pozícií na strane druhej. Dochádza k dialógu súdov. A ako v tejto súvislosti výstižne konštatuje J. Kysela, úlohou súdov nie je rozprávať sa medzi sebou, aby si vyjasnili, ako to vlastne s právom v tomto zložitom svete je, ale majú koherentne rozhodovať, čo je právo z hľadiska konkrétnych účastníkov rôznych konaní...¹¹ Realitou, ktorá nás obklopuje však nie je Kelsenovský ideál pyramidálneho usporiadania právneho poriadku s jednoznačnou štruktúrou a jednoznačnými hierarchickými väzbami právnych noriem, ale postmoderný normotvorný multicentrizmus charakteristický nejednoznačnosťou vzájomných väzieb právnych noriem produkovaných jednotlivými normotvornými centrami. Z dialógu medzi súdmi, voči ktorému možno mať množstvo doktrínálnych výhrad, sa tak stáva nevyhnutnosť. Tento dialóg má mnohé pozitíva i negatíva. Ako

³ PROCHÁZKA, R., KÁČER, M. Teória práva, s. 124.

⁴ Bližšie napr. PETERS, A. Rechtsordnungen und Konstitutionalisierung: Zur Neubestimmung der Verhältnisse, s. 3 – 63.

⁵ Pozri tiež PETERS, A. Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law, s. 170 – 198.

⁶ POSPÍŠIL, I., ŠIPULOVÁ, K. Evropský konštitucionalismus. In: PÍTROVÁ, M. a kol. Postlisabonské procesy v Evropské unii, s. 71.

⁷ PRUSÁK, J. Teória práva, s. 183.

⁸ Čo je často dokladovateľné i historickými skúsenosťami. Bližšie napr. BÖRÖCZ, J., SARKAR, M. What Is the EU?, s. 153 a nasl..

⁹ DUMBROVSKÝ, T. Soudní spolupráce v Evropském ústavním prostoru po východním rozšíření Evropské unie, s. 53.

¹⁰ Pozri tiež MARTINICO, G. The "Polemical" Spirit of European Constitutional Law: On the Importance of Conflicts in EU Law, s. 1343 – 1374.

¹¹ KYSELA, J. Evropský konštitucionalismus: hierarchie, heterarchie a povídání mezi soudy, In: GÖTTINGER, V. Sborník příspěvků z mezinárodní konference Evropský konštitucionalismus v kontextu soudního dialogu, s. 108.

príklad pozitívneho efektu justičného dialógu možno označiť ochranu ľudských práv na úrovni Európskej únie, ktorá bola vyvolaná dialógom ústavného súdu v Karlsruhe, či talianskym ústavným súdom so Súdny dvorom Európskej únie.¹² V tomto príspevku sa primárne pokúsím priblížiť zakotvenie cezhraničného justičného dialógu v právnej úprave Slovenskej republiky a príkladom zhodnotiť niektoré vybrané pozitívne i negatívne justičného dialógu a to najmä v kontexte niektorých zahraničných skúseností.

2 STOPY INTERAKCIÍ (DIALÓGU) V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Pokiaľ ide o formu, naznačený dialóg súdov môže mať formalizované i neformálne podoby. Exempla illustrant, preto by som rád uviedol zopár príkladov. Na úvod by som sa chcel zamerať na inštitucionalizované spôsoby cezhraničného dialógu súdov. Ako prvý príklad by som rád spomenul § 29a zákona 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 aj len „zákon o organizácii ústavného súdu“), podľa ktorého Ústavný súd Slovenskej republiky konanie preruší, ak vo veciach prerokúvaných podľa čl. 127 a 129 Ústavy Slovenskej republiky rozhodol, že požiadala Európsky súd pre ľudské práva o vydanie poradného stanoviska k zásadným otázkam týkajúcim sa výkladu alebo uplatňovania práv a slobôd uvedených v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd. V takto prerušenom konaní môže Ústavný súd Slovenskej republiky pokračovať, aj keď Európsky súd pre ľudské práva poradné stanovisko nevydal.

Uvedený § 29a bol do zákona o organizácii ústavného súdu doplnený zákonom č. 353/2014 Z.z. z 27. novembra 2014, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Zákon č. 353/2014 Z. z. bol prijatý ako legislatívne opatrenie na zabezpečenie vykonávania Protokolu č. 16 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd¹³ (ďalej len „Protokol“), ktorý bol za Slovenskú republiku podpísaný 2. októbra 2013. Protokolom dochádza k rozšíreniu právomocí Európskeho súdu pre ľudské práva vydávať poradné stanoviská. Nová právomoc má umožniť objasniť jednotlivé ustanovenia Dohovoru a judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva a zároveň posilniť súčinnosť medzi Európskym súdom pre ľudské práva a štátnymi orgánmi. Poradné stanoviská Európskeho súdu pre ľudské práva sú v zmysle Protokolu č. 16 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd nezáväzná.¹⁴ Protokol č. 16 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd nestanovuje ani lehotu v ktorej Európsky súd pre ľudské práva vydá poradné stanovisko, preto bolo potrebné, ponechať možnosť pokračovania v konaní aj v prípade, ak poradné stanovisko nebude vydané.

Obdobné ustanovenia obsahuje aj Trestný poriadok. Podľa § 318 ods. 3 Trestného poriadku predseda senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky preruší trestné stíhanie, ak požiadala Európsky súd pre ľudské práva o vydanie poradného stanoviska k zásadným otázkam týkajúcim sa výkladu alebo uplatňovania práv a slobôd uvedených v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd. V takto prerušenom trestnom stíhaní môže predseda senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky pokračovať aj vtedy, keď Európsky súd pre ľudské práva poradné stanovisko nevydal a na pokračovanie v trestnom stíhaní sú závažné dôvody. Obdobný režim platí pre predsedu senátu dovolacieho súdu a dovolacie konanie (pozri § 379 ods. 3 Trestného poriadku). O poradné stanovisko Európskeho súdu pre ľudské práva možno požiadať aj v civilných a správnych súdnych konaniach (pozri § 445 ods. 1 Civilného sporového poriadku,¹⁵ § 456 ods. 1 Správneho súdneho poriadku¹⁶).

¹² Bližšie napr. HODÁS, M. Vývoj ochrany ľudských práv v Európskej únii, In: SVÁK, J., ERDÖSOVÁ, A. Juridizácia ľudských práv v kontexte judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, s. 24-30.

¹³ Oznámenie ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb. o Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

¹⁴ Bližšie pozri tiež napr. GERARDS, J. Advisory opinions, preliminary rulings and the new protocol No. 16 to the European convention of Human rights, A comparative and Critical Appraisal, s. 630 – 651 alebo DZEHTSIAROU, K., O'MEARA, N. Advisory jurisdiction and the European Court of Human Rights: a magic bullet for dialogue and docket –control?, s. 444 – 468.

¹⁵ Zákon č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok.

¹⁶ Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok.

Ďalšou formalizovanou formou cezhraničného dialógu súdov je tzv. prejudiciálne konanie umožňujúce komunikáciu národných súdov a Súdneho dvora Európskej únie. Domnievam sa, že prejudiciálne konanie je jedným z prvkov doktríny prednosti práva Európskej únie. Ako však neustále zdôrazňuje Súdny dvor Európskej únie, prejudiciálne konanie je nástrojom spolupráce a dialógu a nie prostriedkom vytvárania vzťahov nadradenosti a podriadenosti.¹⁷ Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora je teda prejudiciálne konanie, ktorého upravuje článok 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie,¹⁸ nástrojom spolupráce medzi Súdny dvorom a vnútroštátnymi súdmi, prostredníctvom ktorého Súdny dvor poskytuje týmto súdom výklad práva Únie potrebný pre tieto súdy na vyriešenie sporu, ktorý prejednávajú (pozri najmä rozsudky zo 16. júla 1992, Meilicke, C-83/91, bod 22, a z 5. februára 2004, Schneider, C-380/01, bod 20, ako aj uznesenie z 13. januára 2010, Calestani a Lunardi, C-292/09 a C-293/09, bod 18, či rozsudok z 27. novembra 2012, Pringle, C-370/12, bod 83).

Konkretizáciu prejudiciálneho konania na národnej úrovni v Slovenskej republike obsahujú podobne ako to bolo v prípade poradného stanoviska Európskeho súdu pre ľudské práva napríklad ustanovenia Civilného sporového poriadku,¹⁹ Civilného mimosporového poriadku,²⁰ či Správneho súdneho poriadku.²¹

Ak možno, vzhľadom na inštitút prejudiciálneho konania, hovoriť na procesnej úrovni o spolupráci a dialógu medzi všeobecnými súdmi a Súdny dvorom Európskej únie, v oblasti materiálneho ústavného práva je vzťah medzi Súdny dvorom Európskej únie a ústavnými/najvyššími súdmi členských štátov Európskej únie poznačený napätím.²² Napätím generovaným práve doktrínou prednosti práva Európskej únie, a to aj pred ústavným právom členských štátov Európskej únie. To sa prejavilo aj v zdráhavom prístupe²³ ústavných súdov členských štátov Európskej únie k priamemu dialógu so Súdny dvorom Európskej únie prostredníctvom inštitútu prejudiciálnej otázky. Ústavný súd Slovenskej republiky už konštatoval, že si vie predstaviť, že sa raz ocitne v situácii, kedy bude musieť predložiť prejudiciálnu otázku (rozhodnutie IV. ÚS 206/08, podobne PL. ÚS 3/09).

3 DIALÓG FORMOU JUSTIČNÝCH MONOLÓGOV?

Justičný dialóg je možné viesť aj formou tematicky previazaných monológov. Ide o cezhraničný dialóg súdov bez explicitného procedurálneho základu. Súdny tak zdanlivo „hovoria pre seba“, no spoliehajú sa na to, že „ten druhý“ súd pozorne „počúva“. Ako príklad možno uviesť už spomenutú doktrínu prednosti práva Európskej únie a jej vzťah k ústavnému právu členských štátov Európskej únie. Doktrína (absolútnej) prednosti práva Európskej únie predstavuje federalizujúci prvok umožňujúci homogénnosť aplikácie práva Európskej únie naprieč všetkými právnymi poriadkami členských štátov. Ako konštatuje L. Papadopoulou, viacúrovňový systém, akým je Európska únia, si vyžaduje pri existencii pluralistického sveta prameňov práva faktory, ktoré môžu slúžiť jeho stabilizácii a homogenizácii.²⁴

Súdny dvor Európskej únie túto doktrínálnu tézu zakladá, plne podporuje a rozvíja svojou judikatúrou. Výstižnú recentnú sumarizáciu doktríny prednosti práva Európskej únie môžeme nájsť v rozsudku Súdneho dvora Európskej únie zo 4. júna 2015 vo veci C-5/14, Kernkraftwerke Lippe-Ems

¹⁷ Pozri aj JÁNOŠÍKOVÁ, M. Desafí rokov práva Európskej únie v judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky, In: KLUČKA, J. (ed.) 10 rokov v EÚ: vzťahy, otázky, problémy, s. 59.

¹⁸ Pozri jej konsolidované znenie v Úradnom vestníku Európskej únie C 202 zo 7. júna 2016.

¹⁹ Pozri napr. § 162 ods. 1 písm. c) zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok, podľa ktorého súd konanie preruší, ak podal návrh na začatie prejudiciálneho konania pred Súdny dvorom Európskej únie podľa medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná; uznesenie o návrhu na začatie prejudiciálneho konania súd bezodkladne doručí ministerstvu spravodlivosti.

²⁰ Pozri § 128 písm. b) zákona č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok.

²¹ Pozri napr. § 100 ods. 1 písm. c) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok.

²² LENAERTS, K. „Kooperation und Spannung im Verhältnis von EuGH und Nationalen Verfassungsgerichten“.

²³ CLAES, M. Luxembourg, Here We Come? Constitutional Courts and the Preliminary Reference Procedure, s. 1331.

²⁴ PAPAPOULOU, L. Die implizite Änderung der griechischen Verfassung durch das EU-Recht, s. 142.

GmbH proti Hauptzollamt Osnabrück. Podľa Súdneho dvora Európskej únie akékoľvek ustanovenie vnútroštátneho právneho poriadku, hoci aj ústavnej povahy, alebo akákoľvek legislatívna, administratívna alebo súdna prax, ktoré by mohli mať za následok oslabenie účinnosti práva Európskej únie tým, že by súdu príslušnému na uplatnenie tohto práva odmietli právomoc urobiť v čase tohto uplatnenia všetko, čo je potrebné na vylúčenie ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov tvoriacich prípadnú prekážku plnej účinnosti noriem Únie, sú nezlučiteľné s požiadavkami, ktoré vyplývajú zo samotnej povahy práva Európskej únie (pozri rozsudky Simmenthal, 106/77, bod 22; Factortame a i., C-213/89, bod 20, ako aj Križan a i., C-416/10, bod 70).²⁵

Naopak, voči absolútnej prednosti práva Európskej únie formulujú ústavné sudy členských štátov Európskej únie výhrady.²⁶ Za neformalizovanú formu dialógu teda možno považovať aj reakcie ústavných/najvyšších súdov na judikatúru Súdneho dvora Európskej únie obsiahnuté v ich vlastnej judikatúre. Ako príklad konfliktného monológu súdov možno uviesť kauzu Holubec, t.j. nálež Ústavného súdu Českej republiky z 31.1. 2012 vo veci Pl. ÚS 5/12 v ktorom tento súd označil rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie vo veci C-399/09, Landtová za akt ultra vires.²⁷ Obsahom konfrontácie medzi Ústavným súdom Českej republiky a Súdnym dvorom Európskej únie bol rozdielny pohľad na problematiku dorovnávania dôchodkov občanom Českej republiky, ktorí pred zánikom Československa pracovali pre zamestnávateľov so sídlom na území Slovenskej republiky (a ich „slovenský“ dôchodok by tak bol omnoho nižší ako český ekvivalent) a rozpor tohto pravidla so zákazom diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, ktorý stanovuje právo Európskej únie. Ústavný súd Českej republiky vo svojej judikatúre presadzuje nárok občanov Českej republiky na vyrovnávací prídavok do výšky teoretického dôchodku, ktorý by im bol priznaný ak by pracovali v českej časti Československa. Ako hlavný argument tu slúži potreba rovnakého zaobchádzania medzi občanmi Českej republiky, ktorí pracovali v českej časti federácie a občanmi Českej republiky, ktorí v čase existencie Československa pracovali na Slovensku. Naopak, podľa názoru Súdneho dvora Európskej únie vyjadreného v rozsudku z 22. júna 2011 vo veci C-399/09 Landtová je pravidlo dorovnávania tzv. „slovenských dôchodkov“ v rozpore s právom Európskej únie, pretože tým, že dorovnanie priznáva iba občanom Českej republiky s trvalým pobytom v Českej republike, porušuje újny zákaz diskriminácie.

Ako nešťastný moment pokusu o neformálny dialóg, ktorý viedol k asertívnemu dialógu formou paralelných justičných monológov možno označiť postup Súdneho dvora Európskej únie, ktorý vo veci Landtová odmietol neformálne komunikovať s ústavným súdom Českej republiky v prebiehajúcom prejudiciálnom konaní, ktoré začalo na podnet Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, s odôvodnením, že to jeho procedurálne pravidlá neumožňujú.²⁸ Domnievam sa, že taký súd, akým je Súdny dvor Európskej únie, ktorý má pravidelnú tendenciu dotvárať právo bez explicitného pozitívoprávneho základu, by mal v prípade národných ústavných súdov akceptovať aj takúto menej

²⁵ Pozri rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo 4. júna 2015 vo veci C-5/14, Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH proti Hauptzollamt Osnabrück, bod 33.

²⁶ V tejto súvislosti pozri napr. MARTINICO, G. The "Polemical" Spirit of European Constitutional Law: On the Importance of Conflicts in EU Law, s. 1343 – 1374.

²⁷ Pozri napr. FAIX, M. Genesis eines mehrpoligen Justizkonflikts: Das Verfassungsgericht der Tschechischen Republik wertet ein EuGH-Urteil als Ultra-vires-Akt, s. 597 – 605 alebo ZBÍRAL, R. Czech Constitutional Court, Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12 A Legal revolution or negligible episode? Court of Justice decision proclaimed ultra vires, s. 1475-1492, či BOBEK, M. Landtová, Holubec, and the Problem of an Uncooperative Court: Implications for the Preliminary Rulings Procedure, s. 54 – 89 alebo KOMÁREK, J. Czech Constitutional Court Playing with Matches: the Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra Vires; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, Slovak Pensions XVII, s. 323-337.

²⁸ Ako uviedol ústavný súd Českej republiky v rozsudku PL. ÚS 5/12 z 31.1.2012: „Podáním ze dne 25.3.2011 vedoucí oddělení soudní kanceláře ESD na základě pokynu předsedy čtvrtého senátu ESD předmětné vyjádření Ústavnímu soudu vrátil zpět s odůvodněním, dle kterého „dle zavedených zvyklostí si členové ESD nevyměňují korespondenci s třetími osobami ohledně věcí, které jsou ESD předloženy“. V reakcii na tento príspevok prednesený na konferencii Bratislavské právnické fórum 2016 (dňa 21. 10. 2016) docent L'alík uviedol, že sudy tohto typu (supranacionálne) si svoje procesné pravidlá často dotvárajú sami, takže absencia explicitného pravidla by nemala byť pre Súdny dvor Európskej únie prekážkou odôvodňujúcou nekomunikovanie s národným ústavným súdom.

formalizovanú formu komunikácie, i keď by sa vymykala doterajšej tradícii. Možno aj tento prístup Súdneho dvora Európskej únie „vyprovokoval“ ústavný súd Českej republiky k vyhláseniu judikátu Súdneho dvora Európskej únie za akt *ultra vires*, krok, ktorý bol akademickou obcou komentovaný ako atómový výbuch.²⁹

Osobitnou formou neformálneho dialógu je Sieť vrcholných európskych súdov („Superior Court Network“) umožňujúca dialóg medzi Európskym súdom pre ľudské práva a národnými súdmi s cieľom uľahčiť dôslednú implementáciu Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Slovenská republika však zatiaľ nie je členom tejto siete.

A nemožno opomenúť ani pozorné vzájomné sledovanie svojej judikatúry ústavnými súdmi členských štátov Európskej únie v záležitostiach Európskej únie,³⁰ ktoré vzájomne odkazujú na svoje judikáty (napr. ústavný súd Českej republiky a ústavný súd v Karlsruhe).

Ako relatívne úspešný dialóg možno označiť recentnú komunikáciu medzi Súdnyim dvorom Európskej únie a ústavným súdom v Karlsruhe vo veci Gauweiler. Šlo o posúdenie, či program menových operácií s cennými papiermi schválený Európskou centrálnou bankou („*Outright Monetary Transactions*“, ďalej aj len „OMT“) je v súlade s primárnym právom Európskej únie, ako aj ústavnými kautelami nemeckého ústavného systému.

I keď nemecký Spolkový ústavný súd najskôr avizoval *ultra vires* judikovanie, nechal sa presvedčiť³¹ dôslednejšou argumentáciou Súdneho dvora Európskej únie, ktorý si dal záležať na odôvodnení rozsudku a neodpovedal doktrínálne jednou vetou,³² ako mal vo zvyku dovtedy.

Nemecký ústavný súd teda nakoniec dokonca akceptoval určitú diskrečnú právomoc Súdneho dvora Európskej únie. Podrobiac odôvodnenie rozsudku Súdneho dvora Európskej únie podrobnému preskúmaniu si však nemecký Spolkový ústavný súd naďalej ponecháva svoje právo definitívne preskúmať rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie v *ultra vires* konaní.³³ V rozsahu, ktorý program OMT vymedzil Súdny dvor Európskej únie svojim výkladom, aj podľa nemeckého Spolkového ústavného súdu týmto programom nedochádza k očividnému prekročeniu kompetencie Európskej centrálnej banky a ani k ústavnoprávne relevantnému ohrozeniu rozpočtovej právomoci nemeckého parlamentu. Ústavný súd v Karlsruhe, teda konsenzuálne tak ako Súdny dvor Európskej únie, zdôrazňuje rozdiel medzi rozhodnutím Európskej centrálnej banky o OMT programe a samotnou implementáciou OMT programu. Tento prístup vedie k automatickému *ultra vires* charakteru budúcich implementačných opatrení Európskej centrálnej banky, ktoré nedodržia limity stanovené rozsudkom Súdneho dvora Európskej únie vo veci Gauweiler.³⁴ Pre nemeckú federálnu vládu a Bundestag to znamená povinnosť dôsledného monitorovania implementácie OMT programu.³⁵ Po úvodných vyhrádkach Spolkového ústavného súdu v Karlsruhe však možno hovoriť o zmierlivom prístupe.

4 ZÁVER

Súčasný multicentrizmus (polycentrizmus) práva implikuje entropiu vzťahov medzi normotvornými centrami i samotnými právnymi normami prijímanými v jednotlivých systémoch právnych noriem (právnych poriadkoch). Aj v kontexte s dnešnou rozsiahlosťou normotvorby na národnej i supranacionálnej úrovni to vedie k veľkej škále aplikačných problémov. Ako nástroj objasňujúci vzájomné vzťahy normotvorných centier, či vzájomné vzťahy nimi vytváraných noriem slúži najmä cezhraničný dialóg najvyšších (ústavných) súdnych organov garantujúcich konzistentnosť príslušných právnych poriadkov. Tento dialóg nájdeme na pôde Rady Európy, i na pôde Európskej

²⁹ KOMÁREK, J. V Joštové vybuchla atomová bomba.

³⁰ WENDEL, M. Comparative reasoning and the making of a common constitutional law: EU-related decisions of national constitutional courts in transnational perspective, s. 981 – 1002.

³¹ Pozri rozsudok nemeckého Spolkového ústavného súdu z 21. júna 2016 2 BvR 2728/13, 2 BvE 13/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2729/13.

³² Pozri rozsudok Súdneho dvora Európskej únie C-62/14 zo 16. júna 2015 vo veci Gauweiler.

³³ STARITA, M. Openness Towards European Law and Cooperation with the Court of Justice Revisited: The Bundesverfassungsgericht Judgment of 21 June 2016 on the OMT Programme, s. 399.

³⁴ STARITA, M. Openness Towards European Law and Cooperation with the Court of Justice Revisited: The Bundesverfassungsgericht Judgment of 21 June 2016 on the OMT Programme, s. 400.

³⁵ STARITA, M. Openness Towards European Law and Cooperation with the Court of Justice Revisited: The Bundesverfassungsgericht Judgment of 21 June 2016 on the OMT Programme, s. 401.

únie, má formalizovanú i neformalizovanú podobu a prebieha kooperatívne i veľmi asertívne. Slúži ako nástroj vymedzenia sa, nástroj ochrany suverenity, národnej identity, kľúčových ústavných hodnôt, ale aj ako nástroj spolupráce a vytvárania spoločných ústavných hodnôt. Domnievam sa, že bez justičného dialógu by nemohol fungovať viacúrovňový ústavný systém Európskej únie. Čo však znamená existencia justičného dialógu pre právny poriadok? Právo ako systém sa nachádza medzi Skylloou efektívneho fungovania a koexistencie právnych noriem generovaných v rôznych normotvorných centrách a Charybdou objektívnej prediktability pravidiel bez ohľadu na zorný uhol konkrétneho normotvorného centra. V kontexte koexistencie právnych poriadkov justičný dialóg chráni pred rozpadom, znižuje trecie plochy, no zároveň znižuje prediktabilitu právnych noriem.

V tejto súvislosti možno Clausewitzovsky na jednej strane skonštatovať, že precedenčná normotvorba i cezhraničný justičný dialóg je pokračovaním politiky.³⁶ Kreatívna (politická) interpretácia práva znamená menšiu apriórnu čitateľnosť systému pravidiel. Na druhej strane platí, že dialóg je elementárny základ porozumenia. Pozitívnym efektom dialógu je vzájomné ovplyvňovanie vytvárajúce platformu pre postupnú kreáciu spoločnej hodnotovej identity bez ohľadu na to, či ide o formalizovanú, či neformalizovanú formu dialógu. Napríklad spoločnej hodnotovej identity Európskej únie,³⁷ či spoločnej hodnotovej identity krajín Rady Európy. Dôsledkom tohto efektu môže byť i zníženie nápadu prípadov, ako sa to napríklad najnovšie uvádza v prípade dialógu formou poradných stanovísk Európskeho súdu pre ľudské práva.³⁸

No nemožno zabúdať ani na základné ideové premisy del'by moci. Zatiaľ čo sudy majú dôležitú a niekedy kľúčovú úlohu spočívajúcu v definovaní právnych obmedzení politického rozhodovania, výber politického smerovania je v prvom rade úlohou vlád a parlamentov, pričom sudy by mali skôr hovoriť jazykom práva,³⁹ nie jazykom politických kompromisov. Hoci sa zdá, že v multicentrickom „systéme“ práva je cezhraničný justičný dialóg nevyhnutným prvkom zabezpečujúcim znižovanie „trecích plôch“ medzi nadnárodnými a národnými právnymi normami, ideálom, ku ktorému by sme mali smerovať musí zostať právna istota, teda apriórna prediktabilita obsahu právnych noriem, i vzájomných vzťahov medzi právnymi normami bez ohľadu na zorný uhol subjektu aplikujúceho/vykládajúceho právnou normu.

Použitá literatúra:

AVBELJ, M., KOMÁREK, J. (eds.): *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford, Portland: Hart Publishing, 2012. 424 s. ISBN 978-1-84946-125-2.

BAUS, T., BORCHARD, M., KRINGS, G. (eds.): *Europäische Integration und deutsche Verfassungsidentität*. Sankt Augustin, Berlin: Konrad Adenauer Stiftung, 2010. 192 s. ISBN 978-3-941904-98-9.

BELLING, V.: *Dělitelná nebo nedělitelná? Koncept suverenity v judikatuře Ústavního soudu ČR*. In: *Právník* č. 8/2016, s. 641 – 662.

BOBEK, M. Landtová, Holubec, and the Problem of an Uncooperative Court: Implications for the Preliminary Rulings Procedure. In: *European Constitutional Law Review*, Vol. 10, Issue 1/2014, s. 54 – 89.

BÖRÖCZ, J., SARKAR, M.: *What Is the EU?*. In: *International Sociology*, Vol. 20, No. 2, 2005, s. 153 – 173.

³⁶ Touto paralelou (parafrázou Clausewitzta) ma inšpiroval JUDr. Peter Kukliš, CsC., ktorý ju použil pri písaní článku KUKLIŠ, P., HODÁS, M. O súčasnej situácii v slovenskej právnej normotvorbe. In: *Právny obzor*, v tlači.

³⁷ V tejto súvislosti J. Malenovský píše: „*Evropu ... charakterizuje výrazná axiologická podobnosť v ní uplatňovaných normatívnych systémů, jež je výrazem specifické evropské kultury, náboženství, filosofie i historie.*“. Pozri: MALENOVSKÝ, J. *Ambivalentní komunikace a spolupráce Soudního dvora EU a ústavních soudů jejich členských států*. In: GÖTTINGER, V. (ed.) *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Evropský konstitutionalismus v kontextu soudního dialogu*, s. 66.

³⁸ GERARDS, J. *Advisory opinions, preliminary rulings and the new protocol No. 16 to the European convention of Human rights, A comparative and Critical Appraisal*, s. 630.

³⁹ Pozri tiež CLAES, M., DE WITTE, B. *The Role of Constitutional Courts in the European Legal Space*, POPELIER, P., MAZMANYAN, A., VANDENBRUWAENE, W. (eds.) *The Role of Constitutional Courts in Multilevel Governance*, s. 81.

- BRANDT, P., HARATSCH, A., SCHMIDT, H.-R. (eds.): *Verfassung – Parteien – Unionsgrundordnung*. Berlin: Berliner Wissenschaft – Verlag, 2015. 252 s. ISBN 978-3-8305-2076-4.
- CLAES, M., REESTMAN, J.-H.: The Protection of National Constitutional Identity and the Limits of European Integration at the Occasion of the Gauweiler Case. In: *German Law Journal*, Vol. 16, No. 04/2015, s. 917 – 970.
- CRAIG, P., DE BÚRCA, G.: *EU Law, Text, Cases and Materials*. sixth edition, Oxford: Oxford University Press, 2015. 1198 s. ISBN 978-0-19-871492-7.
- DZEHTSIAROU, K., O'MEARA, N.: Advisory jurisdiction and the European Court of Human Rights: a magic bullet for dialogue and docket – control?. In: *Legal studies*, Vol. 34, No. 3, 2014, s. 444 – 468.
- FAIX, M.: Genesis eines mehrpoligen Justizkonflikts: Das Verfassungsgericht der Tschechischen Republik wertet ein EuGH-Urteil als Ultra-vires-Akt. In: *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, Heft 20-21/2012, s. 597 – 605.
- GERARDS, J.: Advisory opinions, preliminary rulings and the new protocol No. 16 to the European convention of Human rights, A comparative and Critical Appraisal. In: *Maastricht Journal of European and Comparative Law* No. 4/2014, s. 630 – 651.
- GERLOCH, A., TOMÁŠEK, M.: *Nové jevy v právu na počátku 21. století, II. Teoretické a ústavní impulzy rozvoje práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Karolinum 2010, 367 s. ISBN: 978-80-246-1742-8.
- GÖTTINGER, V. (ed.): *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Evropský konstitucionalismus v kontextu soudního dialogu*. Praha: Ústavní soud, 2016. 127 s. ISBN: 978-80-87687-07-9.
- HAMULÁK, O.: National Sovereignty in the European Union. View from the Czech Perspective. Springer International Publishing 2016, 89 s. ISBN: 978-3-319-45351-4.
- KACZOROWSKA – IRELAND, A.: *European Union Law*. Fourth Edition. New York: Routledge 2016, 1276 s. ISBN: 978-1-138-84587-9.
- KELEMEN, D.: The Court of Justice of the European Union in the Twenty-First Century. In: *Law and Contemporary Problems*, Vol. 79, No. 1/2016, s. 117 – 140.
- KLUČKA, J. (ed.): *10 rokov v EÚ: vzťahy, otázky, problémy*, Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2014. 248 s., ISBN: 978-80-8152-208-6.
- KOMÁREK, J.: Czech Constitutional Court Playing with Matches: the Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra Vires; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, Slovak Pensions XVII. In: *European Constitutional Law Review*, Volume 8, Issue 2/2012, s. 323-337.
- KOMÁREK, J. V Joštové vybuchla atomová bomba. <http://inepravo.blogspot.sk/2012/02/v-jostove-vybuchla-atomova-bomba.html> navštívené dňa 22.10.2016.
- KOMÁREK, J.: National constitutional courts in the European constitutional democracy. In: *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 12, No. 3/2014, s. 525 – 544.
- KONCEWICZ, T. T.: Tożsamość konstytucyjna w europejskiej przestrzeni prawnej i wspólnota czujnych sądów konstytucyjnych. In: *Gdańskie studia prawnicze*, Tom XXXIII, 2015, s. 195 – 215.
- KUSTRÁ, A.: The first preliminary questions to the Court of Justice of the European Union referred by Italian Corte Costituzionale, Spanish Tribunal Constitucional, and French Conseil Constitutionnel. In: *Comparative Law Review* 16/2013, s. 159 – 182.
- LENAERTS, K.: „Kooperation und Spannung im Verhältnis von EuGH und Nationalen Verfassungsgerichten“. In: *Forum Constitutionis Europae* 4/2014, http://www.wi-berlin.eu/tl_files/FCE/Veroeffentlichung%20Lenaerts.pdf navštívené dňa 23.06.2015.
- MARTINICO, G.: The "Polemical" Spirit of European Constitutional Law: On the Importance of Conflicts in EU Law. In: *German Law Journal*, Vol. 16, No. 6/2015, s. 1343 – 1374.
- MARTINICO, G.: Courts and Identity Conflicts in Federal and Regional Systems. In: *Sant'Anna Legal Studies*, Stals Research Paper 3/2016, s. 1 – 25.
- MARTINICO, G.: Constitutionalism, Resistance, and Openness: Comparative Law Reflections on Constitutionalism in Postnational Governance. In: *Yearbook of European Law* 2016, s. 1 – 33.
- PAPADOPOULOU, L.: Die implizite Änderung der griechischen Verfassung durch das EU-Recht, In: *Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 74/2014, s. 141 – 161.
- PETERS, A.: Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law. In: *Vienna Journal on International Constitutional Law*, s. 170 – 198.
- PETERS, A.: Rechtsordnungen und Konstitutionalisierung: Zur Neubestimmung der Verhältnisse. In: *Zeitschrift für öffentliches Recht* 65/2010, s. 3 – 63.

- PROCHÁZKA, R., KÁČER, M.: Teória práva. Bratislava: C. H. Beck 2013, 308 s. ISBN: 978-80-89603-14-5.
- PRUSÁK, J.: Teória práva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK v Bratislave 2001, 331 s. ISBN: 80-7160-146-2.
- POPELIER, P., MAZMANYAN, A., VANDENBRUWAENE, W. (eds.): The Role of Constitutional Courts in Multilevel Governance, Cambridge, Antwerp, Portland: Intersentia Publishing, 2013. 310 s. ISBN: 978-1-78068-106-1.
- SCIARRA, S.: NICASTRO, G.: 'Speech Acts' and Judicial Conversations. Preliminary References from the Italian Constitutional Court to the Court of Justice of the European Union. In: CSF – SSSUP Working Paper Series 1/2016, s. 1 – 13.
- SVÁK, J., ERDÖSOVÁ, A.: Juridizácia ľudských práv v kontexte judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2015. 114 s. ISBN: 978-80-89453-11-5.
- STARITA, M.: Openness Towards European Law and Cooperation with the Court of Justice Revisited: The Bundesverfassungsgericht Judgment of 21 June 2016 on the OMT Programme. In: European Papers, Vol. 1, No. 2/2016, s. 395 – 403.
- VEČEŘA, M., HURDÍK, J., HAPLA, M. a kol.: Nové trendy v soudcovské tvorbě práva. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 343 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia č. 541. ISBN: 978-80-210-8074-4.
- WENDEL, M.: Comparative reasoning and the making of a common constitutional law: EU-related decisions of national constitutional courts in transnational perspective. In: International Journal of Constitutional Law, Vol. 11, No. 4/2013, s. 981 – 1002
- ZBÍRAL, R.: Czech Constitutional Court, Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12 A Legal revolution or negligible episode? Court of Justice decision proclaimed ultra vires. In: Common Market Law Review 49/2012, s. 1475-1492.
- ZEMÁNEK, J.: Komparatistika v Evropské ústavněsoudní komunikaci. In: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 2/2016, s. 55 – 61.

Kontaktné údaje:

JUDr. Milan Hodás, PhD.
e-mail: milan.hodas@flaw.uniba.sk
Katedra ústavného práva,
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta,
Šafárikovo nám. 6
P.O. BOX 313
810 00 Bratislava
Slovenská republika

COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM AND THE SECURITY OF THE EU MEMBER STATES - SELECTED ISSUES

Artur Krakala

University of Lodz, Faculty of Law and Administration

Abstract

Common European Asylum System standardized procedures for refugee status in the Member States. Guarantee a minimum level of protection of the freedom and the rights of refugees regardless of the host state. We must consider, whether common examination procedure allows to adequately protect public security and public order of the host state. One of the most important phases the asylum procedure is to determine identity of the applicant. The migration crisis has revealed numerous cases of falsification of documents, and gain a false identity. If EURODAC collect personal data of the applicants, it would be significantly facilitate the identification of applicants.

1. INTRODUCTION

Migrations are a phenomenon reaching the beginnings of the human race and are associated with finding the best possible living conditions, regardless of their causes for example: economic, or political. Each individual, according to the original instinct is focused on survival, and this means that sometimes it is forced to change their place of residence in order to improve their living conditions¹.

The European Community initially concentrated only at the economic aspects of the movement of persons. This is due to the need to maintain a high economic growth of the Member States, which required the immigration of cheap labors from third countries. The main objective of the founding treaties² was the integration of the economies of the Member States³. The issue of political migration was outside the sphere of interest of the Communities. Competence in this field have the Member States, and their cooperation was the Intergovernmental Panel. This cooperation was carried out in the framework of the existing international regulations on migration. The most important acts include the Geneva Convention relating to the status of refugees of 28 July 1951⁴, supplemented by the New York Protocol of 31 January 1967.

On 14 June 1985 signed The Schengen Agreements⁵, whose aim was the abolition of checks at internal borders in order to better achieve the freedom of movement of persons. According to that Agreement, the abolition of the checks had to be compensated by tightening controls at the external borders – and this required the adoption of measures in the field of visa policy, asylum and immigration. In consequence of the adoption of the Schengen Agreement in 1986 signed The Single European Acts⁶, which introduced into the Treaty article 7a. This provision was the creation of the internal market, as "an area without internal frontiers, in which there is free movement of goods, persons, services and capital". The adoption of the SEA marked the process harmonisation to the right of the Member States in the field of immigration policy. One of the most important achievements of the intergovernmental cooperation, to coordinate asylum policy was the signing of 15 June 1990

¹ See also: A. Geddes, P. Scholten, *The politic of migration and immigration in Europe*, SAGE 2016, p. 5 and next.

² The Treaty of Paris of 18 April 1951, on the establishment of the European Coal and Steel Community. The Treaty of 25 March 1957 establishing the European Atomic Energy Community (EURATOM). The Treaty of Rome of 25 March 1957 establishing the European Economic Community.

³ See also: S. S. Juss, *Immigration, nationality and citizenship*, MANSELL 1994, p. 108 and next.

⁴ Dz. U. RP z 1991 r. Nr 119, poz. 515.

⁵ Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, OJ L 239, 22.9.2000, p. 13.

⁶ OJ L 169, 29.06.1987, p. 1.

Dublin Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the EC (Dublin I)⁷. On the other hand, 19 June 1990 signed convention implementing the Schengen Agreements⁸, which in chapter 7 regulated the procedure for the establishment, which contracting parties is appropriate to consider an application for refugee status submitted by a third-country national on the territory of one of the contracting parties.

Due to the fact that chapter 7 of the implementing convention relates to the same subject matter as the Convention of 1990, there was a problem of mutual relations of these two acts. The decision of the Schengen Executive Committee, 26 April 1994⁹ adopted the Protocol, according to which, the provisions of chapter 7 of the implementing convention will be applied until they come into force of the Dublin Convention. Due to the difficulties of ratification in some countries, this was only on 1st September 1997.

Another important step towards the creation of a Common European Asylum System (CEAS), was signing of 7th February 1992 the Maastricht Treaty on European Union¹⁰. Under it created the European Union, which third pillar included, among others asylum policy.

The construction of this pillar has been criticized because of the limitation on the powers of the organs of the EU for intergovernmental cooperation and the very complicated procedure. Among other things, this criticism and the growing weight of immigration and refugees led to the adoption of 2nd October 1997, the Treaty of Amsterdam¹¹. The aim of the reforms introduced by the Treaty was the gradual transformation of the EU and as a result, the creation of an area of freedom, security and justice. Means to achieve this aim was the transfer of m.in. asylum policy to the first pillar (Community cooperation), which meant the transfer of competence from intergovernmental cooperation to EU bodies. Furthermore, an additional protocol was introduced to the Treaties, all achievements of the Schengen agreements, which significantly accelerated the harmonization of the laws of visa and asylum in Member States¹². Also, in the form of an additional protocol restricted the use of the provisions on visa policy, asylum and immigration policy in relation to the UK, Ireland and Denmark¹³.

At its special meeting in Tampere on 15 and 16 October 1999, the European Council has decided to work towards the creation of a Common European Asylum System. In accordance with the accepted principles the CEAS should be based on the full and inclusive application of the Geneva Convention and the New York Protocol. This was to guarantee the principle of non-refoulement¹⁴, so that people in need of international protection were not returned, which could expose them to persecution. The Tampere conclusions provide that a Common European Asylum System should include, in the short term, the approximation of rules on the recognition of refugees and the content

⁷ Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention, OJ C 254, 19.08.1997, p. 1.

⁸ Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, OJ L 239, 22.9.2000, p. 19.

⁹ Decision of the Executive Committee of 26 April 1994 on adjustment measures aiming to remove the obstacles to, and restrictions on, traffic at road crossing points at internal borders (SCH/Com-ex (94) 1 rev 2.

¹⁰ OJ C 340, 10.11.1997, p. 145 (consolidated version).

¹¹ OJ C 340, 10.11.1997, p. 1.

¹² The Schengen acquis as referred to in Article 1(2) of Council Decision 1999/435/EC of 20 May 1999, OJ L 239, 22.9.2000, p. 1. See also: Council Decision of 20 May 1999 1999/435/EC concerning the definition of the Schengen acquis for the purpose of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the acquis, OJ L 176, 10.7.1999, p. 1.

¹³ The Protocol on Article J.7 of the Treaty on European Union.

¹⁴ J. Boć, *Zasada non-refoulement* [in:] *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, ed. J. Boć, Wrocław 2005, p. 402 – 403; C. A. Nørgaard, *Środki tymczasowe w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, Palestra No. 9-10/1995, p. 71 – 84. See also: judgment of the European Court of Human Rights of 4 February 2005, in case Mamatkulov i Askarov v. Turcja (Applications nos. 46827/99 and 46951/99).

of refugee status. In accordance with the provisions of Tampere, the rules governing the status of refugees should be complemented by measures of subsidiary protection, for the protection of persons in need of such protection¹⁵.

The main purpose of signed on 26th February 2001 Nice Treaty, was the reform of the EU, in the context of enlargement with new Member States. However, in the areas of asylum was made minor changes. In accordance with the decisions on the introduction of measures covered by title IV of the EC Treaty, the EU Council shall adopt by a qualified majority. While the Lisbon Treaty transforms the actions taken in the area of asylum in a common policy. Its aim is not only to establish minimum standards, but the creation of a common system comprising a uniform status and procedure.

The European Council, at its meeting of 4th November 2004, adopted The Hague Programme, which set the objectives to be implemented in the area of freedom, security and justice in the period 2005-2010. In this respect, The Hague Programme invited the European Commission to conclude the evaluation of the first-phase instruments and to submit the second-phase instruments and measures to the European Parliament and to the Council.

In the European Pact on Immigration and Asylum, adopted on 15 and 16 October 2008, the European Council noted that considerable disparities remain between one Member State and another concerning the grant of protection and the forms that protection takes and called for new initiatives to complete the establishment of a Common European Asylum System, provided for in the Hague Programme, and thus to offer a higher degree of protection.

The European Council, at its meeting of 10-11th December 2009, adopted the Stockholm Programme, which reiterated the commitment to the objective of establishing by 2012 a common area of protection and solidarity based on a common asylum procedure and a uniform status for those granted international protection based on high protection standards and fair and effective procedures. The Stockholm Programme further provides that it is crucial that individuals, regardless of the Member State in which their application for international protection is made, are offered an equivalent level of treatment as regards reception conditions.

Currently on CEAS shall consist of a number of regulations and directives, the most significant are:

- 1) Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)¹⁶,
- 2) Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac'¹⁷,
- 3) Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person¹⁸,
- 4) Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection¹⁹,

¹⁵ See: B. Kowalczyk, *Polityka azylowa Unii Europejskiej – od Traktatu Amsterdamskiego do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, Przegląd Prawa i Administracji, No. 65/2005, p. 169 and next.

¹⁶ OJ L 77, 23.3.2016, p. 1.

¹⁷ Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice, OJ L 180, 29.6.2013, p. 1.

¹⁸ OJ L 180, 29.6.2013, p. 31.

¹⁹ OJ L 180, 29.6.2013, p. 60.

- 5) Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection²⁰,
- 6) Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted²¹.

2. THE PROCEDURE FOR GRANTING THE INTERNATIONAL PROTECTION

The objectives of the CEAS is to standardize procedures in the Member States and the introduction of certain minimum standards of conduct with persons seeking international protection. This is primarily for the purpose of securing the protection of the freedom and the rights of refugees at a certain level. This issue will not be the subject of further interest. Member States may introduce not only a more favorable solution, but also additional forms of protection, not provided for by EU law. However, should be consider whether these regulations also guarantee public security host States and what solutions take the Member States to protect this value.

An application for protection can be made on the territory, including at the border, in the territorial waters or in the transit zones of a Member State, as long as they are allowed to remain on the territory as applicants (Article 3 (1) of Directive 2013/33). With the application but not later than 72 hours after its submission, the competent authority of the host Member State is required to take the fingerprints of all fingers of every applicant for international protection of at least 14 years of age and transmit them together to the central system – EURODAC (Article 9 (1) of Regulation 603/2013). If the fingerprints of the applicant were already recorded in EURODAC, the host State receives the data stored in the Central System. Unfortunately, according to Article Article 11 of Regulation 603/2013 in the Central System are not stored information about citizenship, or personal data of the applicant, which are the most important data from the point of view of the proper decision on the granting of international protection. The case takes on a special significance in the event of a mass influx of refugees and the growing scale of counterfeiting documents. The legal basis for the exchange of this information is the article 34 (1) Regulation 604/2013, but this is in a case of determining the Member State responsible for examining an application for international protection. The inclusion of this information in EURODAC would accelerate the procedure of determining and verify the citizenship and identity of the applicant, and in the long term, a proper decision on the granting of international protection.

The application of international protection should be registered no later than three working days after the application is made (Article 6 (1) of Directive 2013/32). At the same time, the Member State shall issue to the applicant the documents proving his or her own name certifying his or her status as an applicant or testifying that he or she is allowed to stay on the territory of the Member State while his or her application is pending or being examined. The validity of these documents may not be shorter than the period of legal residence of an applicants (article 6, (1 and 4) of Directive 2013/33). Applicants may move freely within the territory of the host Member State or within an area assigned to them by that Member State. The assigned area shall not affect the unalienable sphere of private life and shall allow sufficient scope for guaranteeing access to all benefits under Directive 2013/33. Member States may decide on the residence of the applicant for reasons of public interest, public order or, when necessary, for the swift processing and effective monitoring of his or her application for international protection (Article 7 (1 and 2) of Directive 2013/33). The applicant shall not be held unless for example: in order to determine or verify his or her identity or nationality, in order to determine those elements on which the application for international protection is based which could not be obtained in the absence of detention, in particular when there is a risk of absconding of the applicant, or when protection of national security or public order so requires (art 8 (1-3) of Directive 2013/33)²². Detention of applicants shall take place, as a rule, in specialised detention facilities and detention shall be reviewed by a judicial authority at reasonable intervals of time (Article 10 (1) and Article 9 (5) of Directive 2013/33). Minors shall be detained only as a measure of last resort in certain cases (art 11 (2 and 3) of Directive 2013/33). It should be noted that in practice primarily are detained

²⁰ OJ L 180, 29.6.2013, p. 96.

²¹ OJ L 337, 20.12.2011, p. 9.

²² See also Article 26 (1-2) of Directive 2013/32.

applicants during crossing the border, especially in large groups. For these people there is the biggest fear for confirming of the personal data. The measures provided in Directive 2013/33 allow the Member States to better and more effective verification of the applicants.

Applicants shall be allowed to remain in the Member State, for the sole purpose of the procedure, until the determining authority has made a decision (Article 9 (1) of Directive 2013/32). The examination procedure should be concluded within six months of the lodging of the application, although it may be extended for a period not exceeding a further nine months if, for example: a large number of third-country nationals or stateless persons simultaneously apply for international protection, making it very difficult in practice to conclude the procedure within the six-month time limit. However, the examination procedure can be accelerated, for example: the applicant refuses to comply with an obligation to have his or her fingerprints taken, the applicant may, for serious reasons, be considered a danger to the national security or public order of the Member State, or the applicant has been forcibly expelled for serious reasons of public security or public order under national law (Article 31 (3 and 8) of Directive 2013/32). The notion of national security and public order also covers cases in which a third-country national belongs to an association which supports international terrorism or supports such an association. The application of accelerated examination procedure does not relieve the competent authority of the host State from a substantive assessment of the application²³. Thus, the host State must assess whether the conditions are met to provide international protection to the applicant. For example, the Polish Act of 13th June 2003 on granting protection to aliens in the territory of the Republic of Poland (a.g.p.a.), allows the use of accelerated procedures, only if the circumstances reveal within 30 days (article 39, (4) (a.g.p.a.). After this period it is not possible to use the accelerated procedure. Thus, the key importance at this stage, takes on the issue to determine and assessment of the risks to public safety. Polish refugee authority conducting the proceeding, which is the Head of the Office for Foreigners (Szef Urzędu do spraw Cudzoziemców) at this stage does not have the power to put forward the question to the Chief of the Internal Security Agency (Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego) , whether the applicant could be considered a danger to public security. In this case, The Head of the Office must take decision in this regard by their self. The Head of the Office has the competence to put forward the question to the Chief of ISA just before the final decision on granting the applicant for international protection (Article 45 (1) a.g.p.a.). It is worth noting that any decisions or provisions issued in proceedings may be devoid of justification, if required by the considerations of defense or national security or the protection of the safety and public order (Article 5 a.g.p.a.). Such a solution, of course, does not deprive the alien protection exercised by the administrative courts, which shall determine whether there were grounds to protect public safety and order.

EU law determining grounds for refusal of refugee status is modeled on Article 1 par. F Geneva Convention²⁴. Those grounds are primarily aimed at protecting international security, not whereas security of host Member State, although the aim of grounds consisting of committed a serious non-political crime prior to applicant admission as a refugee is to protect public order. Thus, if the applicant fulfils the grounds to grant refugee status, however, constitutes a danger to public security of the host State, will grant international protection. The danger to public safety, however, is a premise for the ending of his refugee status²⁵. Obviously, the assessment of the fulfilment of this condition belongs to the competent authority of the host State, as far as this possibility was provided for in its national law. Polish Act on granting protection to aliens does not provide for the possibility of revocation of refugee status due to danger to public security. Thus, the Polish legislature has ensured a greater protection of the rights of refugees, at the expense of the protection of public security. That is also the prohibition to issue a decision obligated to leave the territory of the Republic of Poland or the decision on expulsion of the alien benefiting the international protection, without ending refugee status (Article 89g (1) a.g.p.a.).

In the case of subsidiary protection, the situation is different. The European Union legislature allows the possibility of refusal to grant subsidiary protection due to he or she constitutes a danger to the community or to the security of the Member State in which he or she is present (Article 17 (1) (d) of Directive 2011/95). For the same reasons this status may be revoke (Article 19 (3) (a) of Directive

²³ J. Chlebny, *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy*, Warszawa 2011, p. 303.

²⁴ See the Article 12 of Directive 2011/95.

²⁵ See the Article 11 (4) of Directive 2011/95.

2011/95). In terms of subsidiary protection Polish Act provides alike refusal and revocation of international protection due to danger to the community and the public security.

3. SUMMARY

It should be remembered that the granting of refugee status is declaratory decision. The task of the competent authority of the host State is the presence of positive grounds for granting the international protection, while simultaneous not appear the negative conditions. The aim of the EU regulations was harmonization of the rules for granting international protection, including the uniform interpretation of the conditions justifying the granting of refugee status. Also introduced subsidiary protection, in order to extend international protection. Member States may in their legislation to introduce additional forms of protection. In the Polish legal system there are also: consent to stay on humanitarian grounds, consent for tolerated stay, time protection of foreigners and political asylum. These forms of protection, to be applied to those foreigners who do not constitute a danger to public security.

In the field of international protection, the European Union has not forgotten about protecting the interests of the Member States, allowing ending of refugee status due to public security. Different regulation in this area includes Polish law. Whole this system can demolish the obligation to relocate refugees, especially when this will involve financial penalties imposed by the European Union. The idea of relocation is justified due to organizational help host States a large numbers of refugees. But we must remember that the relocation can not force refugees to their place of residence. This would be contrary to the freedom of movement. However, the relocation may cause an increase in internal tensions, which could be observed during the migration crisis. The existing Common European Asylum System is not adjusted for a mass influx of refugees. Without an agreement of all Member States, it seems that it is not possible to solve the existing problems.

Bibliography

1. BOĆ J., *Zasada non-refoulement [in:] Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, ed. J. Boć, Wrocław 2005,
2. CHLEBNY J., *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy*, Warszawa 2011,
3. GEDDES A., SCHOLTEN P., *The politic of migration and immigration in Europe*, SAGE 2016,
4. JUUS S. S., *Immigration, nationality and citizenship*, MANSELL 1994,
5. KOWALCZYK B., *Polityka azylowa Unii Europejskiej – od Traktatu Amsterdamskiego do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, Przegląd Prawa i Administracji, No. 65/2005,
6. NØRGAARD C. A., *Środki tymczasowe w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, Palestra No. 9-10/1995
7. The Treaty of Paris of 18 April 1951, on the establishment of the European Coal and Steel Community. The Treaty of 25 March 1957 establishing the European Atomic Energy Community (EURATOM). The Treaty of Rome of 25 March 1957 establishing the European Economic Community,
8. Convention on the status of refugees convened in Geneva in 1951, Dz. U. RP z 1991 r. Nr 119, poz. 515,
9. Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, OJ L 239, 22.9.2000, p. 13,
10. The Single European Act, OJ L 169, 29.06.1987, p. 1,
11. Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention, OJ C 254, 19.08.1997, p. 1,
12. Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, OJ L 239, 22.9.2000, p. 19.
13. The Treaty of Maastricht on European Union, OJ C 340, 10.11.1997, p. 145 (consolidated version).

14. The Treaty of Amsterdam, OJ C 340, 10.11.1997, p. 1,
15. Decision of the Executive Committee of 26 April 1994 on adjustment measures aiming to remove the obstacles to, and restrictions on, traffic at road crossing points at internal borders (SCH/Com-ex (94) 1 rev 2.
16. Council Decision of 20 May 1999 1999/435/EC concerning the definition of the Schengen acquis for the purpose of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the acquis, [OJ L 176, 10.7.1999, p. 1.](#)
17. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 77, 23.3.2016, p. 1,
18. Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice, OJ L 180, 29.6.2013, p. 1,
19. Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, OJ L 180, 29.6.2013, p. 31,
20. Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection, OJ L 180, 29.6.2013, p. 60,
21. Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, OJ L 180, 29.6.2013, p. 96,
22. Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, OJ L 337, 20.12.2011, p. 9,
23. Judgment of the European Court of Human Rights of 4 February 2005, in case Mamatkulov i Askarov v. Turcja (Applications nos. [46827/99](#) and [46951/99](#)).

Contact information:

dr Artur Krakala (PhD)
akrakala@wpia.uni.lodz.pl
Faculty of Law and Administration
University of Lodz
ul. Kopcinskiego 8/12
90-232 Lodz
Poland

THE ECONOMIC CRISIS OF THE EU-THE EUROPEAN STABILITY MECHANISM AS A CURRENT LEGAL CHALLENGE

Dominika Majorowski

University of Salzburg, Salzburg Centre of European Union Law

Abstract: The financial crisis the EU is struggling with can be seen as the most severe economic crisis the EU has recently faced. Several Member States could not cope with it on their own and the need of resolution mechanisms grew. The establishment of the ESM did not take place without legal discussion, which led to the judgment of the CJEU in November 2012. There is at least as much discussion now as there was before.

We will deal with the issue of consistency of the ESM with Art 125 TFEU, the treaty amendment Art 136(3) TFEU and the topic of borrowing EU institutions.

Key words: Crisis, ESM, no bail out, ECB, Commission, CJEU, Pringle

1. INTRODUCTION

2009 the crisis hit Europe. The close intertwining of American and European banks and the collapse of the largest investment bank also affect Europe. The crisis was triggered by the banking crisis, but soon turned out to be a sovereign debt crisis.¹

Not only the effects of the American banking crisis, but also other reasons led to this European phenomenon.

Some Member States had issues with their economies, they were losing competitiveness, others had to fight property bubbles or economic imbalances. Still others did not pay attention to the rules of a proper functioning economic and monetary union and did not made an effort to coordinate their economic policies.²

Some legal scholars tend to explain the economic crisis by the monetary union, established by the Maastricht Treaty.

The launch of the euro should have converged the economies of the euro zone, the convergence criteria were set to ensure the convergence. Nevertheless during the first decade of the euro's existence no such convergence took place, instead divergence in terms of growth, employment and inflation grew.³

The EMU was hit hard by the crisis and as mentioned already, exposed several shortcomings, such as the lack of surveillance of competitiveness and macroeconomic imbalances or weak enforcement of the Maastricht Criteria.⁴

All these reasons led to the development of a vicious cycle.

Greece, Portugal, Spain, Ireland and Cyprus were unable to borrow on financial markets. The affected governments could not bear these risks by themselves and the necessity grew to establish several crisis resolution mechanisms.⁵

What can be clearly outlined is the fact that this crisis is the first crisis of the euro and the euro area.

¹http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/the_financial_and_economic_crisis/why_did_the_crisis_happen/index_en.htm (17.10.16).

²http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/the_financial_and_economic_crisis/why_did_the_crisis_happen/index_en.htm (17.10.16).

³ *Petch*, Legal Implications of the Euro Zone Crisis- Debt Restructuring, Sovereign Default and Euro Zone Exit (2014) 1.4.

⁴http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/the_financial_and_economic_crisis/why_did_the_crisis_spread/index_en.htm (17.10.16).

⁵http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/the_financial_and_economic_crisis/why_did_the_crisis_happen/index_en.htm (17.10.16).

2. MEASURES ESTABLISHED TO SOLVE THE CRISIS

Several crisis resolution mechanisms were established by the Union, the Member States and the institutions of the EU (respectively the ECB) to prevent further damages and contagion.

In this regard just a brief overview shall be given, which cannot be considered as a complete list. The four instruments listed differ in many points, such as persistence or legal status.

Greek loan facility agreement

In 2010 the heads of states or governments decided on a mechanism to grant assistance to Greece. A contribution by coordinated bilateral loans, to supplement assistance by the IMF was granted. The total amount of assistance was fixed with 80 billion euros.⁶

Financial assistance took the form of pooled bilateral loans, because at this time the euro zone lacked a mechanism to provide financial support to a Member State in difficulties.⁷

Still this was not enough for Greece to get back on the path of debt sustainability.⁸

Soon it became clear that the crisis was not confined to Greece and markets started to also distrust the creditworthiness of other euro zone Member States. This led to the establishment of further crisis resolution mechanisms.⁹

The European Financial Stability Mechanism (EFSM)

This mechanism was established by the EU by Regulation 407/2010 with its legal basis in Art 122(2) TFEU. Art 122(2) TFEU refers to “exceptional circumstances”, which can be seen as a requirement to gain financial assistance by this mechanism.¹⁰

The EFSM stated an Union instrument, therefore, its amount of loans or credit lines is limited to the money available within the budget of the Union. At the time of adopting this regulation the budget was calculated with around 60 billion euros.¹¹

Besides this Union action the Member States decided to act outside the legal framework of the EU and created an intergovernmental mechanism:

The European Financial Stability Facility (EFSF)

This mechanism was established as a public company under Luxembourg law. Its shareholders are the euro area Member States. It may grant assistance of up to a limit of 440 billion euros.

“It finances its activities by issuing bonds in the markets for which the shareholders issue several guarantees. Each guarantor being liable for the part it guarantees and not for the totality of the debts of the EFSF.”¹²

Together the EFSM and the EFSF formed the rescue umbrella.

Furthermore, the ECB announced a programme to purchase sovereign debt in the secondary market called Securities Market Programme (SMP) which was replaced by the OMT.¹³

3. THE ESM AS A PERMANENT CRISIS RESOLUTION MECHANISM

The ESM was established as a permanent crisis resolution mechanism, whereas the EFSM and the EFSF were established only for a limited period of time. It was created by the Member States outside the legal framework of the EU as an intergovernmental organization under public international law, located in Luxembourg.¹⁴ This mechanism was inaugurated in September 2012 and took up its operational work in October 2012. The ESM replaced the EFSM and the EFSF, and from June 2013 the ESM was the only lending facility, due to the fact that the EFSF was wound down.¹⁵

At the same time of establishing the ESM, also the Treaty amendment process for a change in Art 136 TFEU was initiated. Still this treaty amendment took effect later than the ESM Treaty.

⁶ *Merino*, Legal developments in the economic and monetary union during the debt crisis: the mechanisms of financial assistance, CML Rev. 2012,1616.

⁷ *Petch*, (2014) 2.14.

⁸ *Merino*, CML Rev. 2012,1618.

⁹ European Commission, Communication from the Commission, A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union Launching a European Debate, 2012, 8.

¹⁰ *Ruffert*, The European debt crisis and European Union Law, CML Rev. 2011, 1787.

¹¹ *Merino*, CML Rev. 2012,1619.

¹² *Merino*, CML Rev. 2012,1619.

¹³ *Petch*, (2014), 2.28.

¹⁴ *Ruffert*, CML Rev. 2011, 1782-1783.

¹⁵ *Petch*, (2014), para 2.105.

Membership to the ESM is open to all euro Member States.¹⁶
*Its purpose "shall be to mobilise funding and provide stability support under strict conditionality, appropriate to the financial assistance instrument chosen to the benefit of ESM members which are experiencing or are threatened by severe financing problems, if indispensable to safeguard the financial stability of the euro area as a whole and of its Member States".*¹⁷
The ESM has an authorized capital of 700 billion euros, which is divided into paid in and callable capital.¹⁸

3.1. Composition

The ESM consists of several institutions which enable the operation of such a mechanism. On the one hand the ESM established its own institutions such as the Board of Governors¹⁹, the Board of Directors²⁰ and the Managing Director²¹, on the other hand it made use of the European Commission, the ECB, the CJEU and the IMF.

The European Commission and the ECB will both be entrusted with tasks concerning the request for stability support by Member States.²²
The CJEU will maintain its function as a Court also within the ESM.
Due to the long experience of the IMF with financial aid it was necessary to also have this institution on board.

3.2. Procedure

The whole procedure will be started with the request of a Member State in need to the Board of Governors, which shall already indicate the type of assistance sought.

In the next step the Commission together with the ECB and wherever possible with the IMF will assess the existence of a risk to the financial stability of the euro zone and its Member States. Furthermore, they will consider whether the Member State's public debts are sustainable and declare the financing needs of that Member State.

On this basis, the Board of Governors will decide whether assistance will be granted.
In the next step the Commission together with the ECB and wherever possible with the IMF will negotiate a Memorandum of Understanding (MoU) dealing with the conditionality which is attached to the financial programme.²³

Ongoing compliance will be assessed by the Commission together with the ECB and wherever possible with the IMF.²⁴

A decision to grant financial assistance generally requires unanimity.²⁵ Already in 2011 an emergency procedure was agreed on, which requires qualified majority of 85% votes cast. This emergency procedure seeks to avoid a situation where a small Member State blocks assistance, which is supported by the wider euro zone.²⁶

To receive financial aid by the ESM several requirements have to be fulfilled. Firstly, the financing problems of the Member State concerned have to be severe and aid has to be indispensable to safeguard the stability of the euro area as a whole and of its Member States.²⁷ Furthermore, financial aid may be granted only under strict conditionality.²⁸

¹⁶ Art 2(1) ESM Treaty.

¹⁷ Art 3 ESM Treaty.

¹⁸ Art 41(1) ESM Treaty.

¹⁹ Art 5 ESM Treaty.

²⁰ Art 6 ESM Treaty.

²¹ Art 7 ESM Treaty.

²² Art 13(1) ESM Treaty.

²³ Art 13 ESM Treaty; see also Petch, (2014), 2.108.

²⁴ Art 13(7) ESM Treaty.

²⁵ Art 5(6) and Art 4(3) ESM Treaty.

²⁶ Petch, (2014), 2.109.

²⁷ Art 3 ESM Treaty.

²⁸ Bark/Gilles, Der ESM in der Praxis: Rechtsgrundlagen und Funktionsweise, EuZW 2013, 367.

Two more conditions have to be met: (1) the Member State concerned has to potentially put at risk the financial stability of the euro area as a whole²⁹ and (2) it has to struggle with or be threatened by severe financing problems.

3.3. Measures

The ESM provides for several types of assistance:

- Precautionary financial assistance in the form of a credit line³⁰
- Financial assistance for the recapitalisation of financial institutions³¹
- ESM loans³²
- Primary market support facility, involving the purchase of government bonds³³
- Secondary market support facility³⁴
- Direct recapitalization of financial institutions under certain conditions. This instrument is not mentioned within the ESM Treaty, but was established later by Art 19 ESM Treaty. This instrument should support the entanglement of the crisis within the banking sector and the crisis within the public budget.³⁵ What differentiates this aid from Art 15 ESM Treaty is the fact that it will financially assist the Institution directly. Furthermore, this instrument can be seen as part of the Banking Union.³⁶

3.4. Financial aid

Until now, three Member States were given financial aid by the ESM.

The first country to receive financial assistance was Spain. In the case of Spain Banks were recapitalised by loans granted to the government. No other lenders made contributions. This assistance was accompanied by policy conditionality which focused on the banking sector.³⁷

Cyprus was the first Member State to enjoy a full bailout by the ESM.³⁸ The Financial Assistance Facility Agreement was decided between the ESM, the Republic of Cyprus and the Central Bank of Cyprus.³⁹

In 2015 the Greek government submitted a request for financial assistance in the form of loan facility to the ESM. Euro area countries and Greece agreed on a set of prior actions which had to be implemented to start negotiations.⁴⁰

4. THE ESM AS A CURRENT LEGAL CHALLENGE

Several legal questions were referred from the Irish Supreme Court to the CJEU for a preliminary ruling. Until today the case *Pringle*⁴¹ is unique when handling the consistency of a currently established permanent crisis resolution mechanism with European Union Law.

In summary the Court paved the way for the ESM, established by the Member States outside the EU legal framework and declared it as consistent with EU law.

Nevertheless, some questions remained unanswered and several concerns have been raised with regard to the justification of the Court.

²⁹ Prolog to the ESM Treaty (6).

³⁰ Art 14 ESM Treaty.

³¹ Art 15 ESM Treaty.

³² Art 16 ESM Treaty.

³³ Art 17 ESM Treaty.

³⁴ Art 18 ESM Treaty.

³⁵ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/2580,12.

³⁶ FAQ on the preliminary agreement on the future ESM direct bank recapitalisation instrument, 10 June 2014, 1.

³⁷ esm.europa.eu/assistance/spain/index.htm (20.01.2016).

³⁸ See *Kilpatrick*, On the Rule of Law and Economic Emergency, Oxford Journal of Legal Studies, 2015, 335.

³⁹ *Pantazatou*, Constitutional change through euro crisis law: „Cyprus“, EUI Law Department Project, 2014, X.3.

⁴⁰ See esm.europa.eu/assistance/Greece/index.htm(25.01.2016).

⁴¹ CJEU 27.11.2012, C-370/12.

In this regard the question arises whether the ESM can be seen as consistent with Art 125 TFEU, the no bail out rule. It seems that there is as much discussion after the ruling *Pringle* as there was before.

In its decision *Pringle* the Court outlined three requirements, to put in line measures of the ESM with this provision. First, the euro area as a whole has to be endangered, second strict conditions have to be met and third the Member State must stay responsible for its debts.⁴²

These conditions have to be fulfilled by each measure disbursed by the ESM.

The condition of the endangerment of the euro area as a whole would need a further discussion. With regard to the cases of Spain and Greece this condition seems as undisputed fulfilled. The case of Cyprus does not seem as clear as the other two. Concerns can be raised in regard to the systemic relevance of Cyprus as well as whether the debt of Cypriot banks would endanger the euro zone as a whole.⁴³

Another challenging legal question states the treaty amendment in Art 136(3) TFEU. This Treaty amendment came into force after the ESM took already action.

Art 136 TFEU was amended by simplified revision procedure in regard to Art 48(6) TEU.

The CJEU strictly separated monetary policy from economic policy, still concerns were raised about whether this strict separation holds true nowadays. The German BVerfG argued that these strict borders of monetary policy and household policy of the Member States are blurred. Furthermore, according to Griller typical economic policy measures may be subsumed under the term of monetary policy if these measures are crucial for the application of the euro as common currency, to be essential for its continuity.⁴⁴

Furthermore, the driving aim of this new provision can be seen as to bring in line the ESM with Art 125 TFEU. This effort was unsuccessful due to the fact, that it took effect later than the ESM itself.

The final legal challenge to mention is the involvement of EU institutions within the ESM.

When we focus on the EU institutions given duties within the ESM, we can see that the European Parliament has not been acting within the ESM. This might lead to the assumption that the principle of democracy is endangered.⁴⁵

Within *Pringle* the CJEU took former case law (Bangladesh and Lomé⁴⁶) and formed requirements for borrowing of institutions and then applied them on the case of the ESM. The Court stated that the Member States may make use of EU institutions outside the legal framework of the EU in areas which do not fall under exclusive competence⁴⁷ and are not altering the powers of the institutions which were given to them by the Treaties⁴⁸. The CJEU applied these requirements only to the Commission and the ECB, but not to the Court. Concerns can be raised in regard of the consequent application of these requirements.⁴⁹

5. CONCLUSION

The euro and the euro area got hit by such a crisis for the first time, and it was their first time to deal with it. Several temporary crisis resolution mechanisms were established by the Union, the Member States and the ECB. Still they did not lead to the path of debt sustainability. The need of a permanent crisis resolution mechanism grew and the Member States established the ESM outside the EU legal framework.

⁴² CJEU 27.11.2012, C-370/12 para 136-137.

⁴³ <https://euobserver.com/economic/118862> (03.06.16).

⁴⁴ *Griller* in *Das Recht der Europäischen Union*, Art 133, recital 21.

⁴⁵ *Peers*, *Towards a New Form of EU Law?: The Use of Institutions outside the EU Legal Framework*, *ECL Rev* 2013, 50.

⁴⁶ CJEU 30.06.1993, C-181 and 248/91; C-316/91.

⁴⁷ CJEU 27.11.2012, C-370/12, recital 158.

⁴⁸ CJEU 27.11.2012 C- 370/12, recital 158; the Court also cited Opinion 1/92[1992] ECR I-2821, Opinion 1/00 [2002] ECR I-3493, Opinion 1/09 [2011] ECR I-0000.

⁴⁹ See also *Craig*, *Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework*, *EU Const* 2013, 283; *Tuori*, *The European Financial Crisis- Constitutional Aspects and Implications*, *EUI Working Paper Law* 2012/28, para 37.

Although this newly established permanent crisis resolution mechanism was established by an international treaty by the Member States, it still seems strongly intertwined with the EU.

This crisis resolution mechanism lead to several constitutional court decisions and a decision by the CJEU in *Pringle*. Although this should eliminate doubts raised, some issues still need further discussion.

Bibliography:

CRAIG, Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework, *EU Const* 2013, 263-284.

DEUTSCHER BUNDESTAG, Drucksache 18/2580

EUROPEAN COMMISSION, Communication from the Commission, A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union Launching a European Debate, 2012, 1-57.

GRILLER in GRABITZ/HILF/NETTESHEIM, *Das Recht der Europäischen Union*, 2016, Art 133 AEUV, 1-28.

KILPATRICK, On the Rule of Law and Economic Emergency, *Oxford Journal of Legal Studies*, 2015, 325-353.

MERINO, Legal developments in the economic and monetary union during the debt crisis: the mechanisms of financial assistance, *CML Rev*, 2012, 1613-1645.

PEERS, Towards a New Form of EU Law?: The Use of Institutions outside the EU Legal Framework, *ECL Rev* 2013, 37-72.

PETCH, *Legal Implications of the Euro Zone Crisis- Debt Restructuring, Sovereign Default and Euro Zone Exit*, Wolters Kluwer Law & Business, 2014, ISBN?

PANTAZATOU, Constitutional change through euro crisis law: „Cyprus“, *EUI Law Department Project*, 2014, 1-52.

RUFFERT, The European debt crisis and European Union Law, *CML Rev*. 2011, 1777-1805.

TUORI, The European Financial Crisis- Constitutional Aspects and Implications, *EUI Working Paper Law* 2012/28

<https://euobserver.com/economic/118862>

http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/the_financial_and_economic_crisis/why_did_the_crisis_happen/index_en.htm

http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/the_financial_and_economic_crisis/why_did_the_crisis_spread/index_en.htm

esm.europa.eu/assistance/spain/index.htm

esm.europa.eu/assistance/Greece/index.htm

CJEU 30.06.1993, C-181 and 248/91

CJEU 02.03.1994, C-316/91

CJEU 27.11.2012, C-370/12

Contact information:

Mag. Dominika Majorowski

dominika.majorowski@sbg.ac.at

Mönchsberg 2

5020 Salzburg

Austria

REPRESENTING EUROPEAN CITIZENS? THE EU OMBUDSMAN'S FORUM IN SHAPING THE COMMON EUROPEAN IDENTITY*

Réka Friedery

Hungarian Academy of Sciences, Centre of Social Sciences, Institute for Legal Studies

Abstract:

As the EU faces its deepest crises, the EU itself does want to keep and enhance its openness and visibility. In this efforts means which take the EU and its citizens closer to each other gain more importance than before. The paper provides an insight into the fact that the EU Ombudsman's procedure and its outcome not only affects the complainant and the EU administration but has overlapping effects. EU Ombudsman represents an alternative dispute resolution forum. It is demonstrated in the paper that although established as a classical mediator, the EU Ombudsman is slowly moving beyond its original function and its mandate. The paper highlights the forms of this move, explores the limits of this activity and the complex nature of this mandate through the lens of the EU Commission and the Court of Justice of the European Union (CJEU). The paper argues that the forum can and will be a forum of trust facilitating the nowadays strained relationship between the EU and its citizens.

Keywords: European identity, European citizens, EU Ombudsman, non-judicial forum, complaint, fundamental rights

1 INTRODUCTION

The possibility to complain to the European Ombudsman¹ was the result of a long way, which cannot only be investigated from the 1970's. An ombudsman office exercises important functions which were important hundreds of years ago as well, when its ancestors functioned under different names. These offices seen as its ancestors were independent from the actual state structure. After researching one period of the Swedish history, which witnessed the establishment of the ombudsman office, it has led to the conclusion that the body was originally set up as a part of the executive branch and principally not for the protection of the citizens – and acted essentially as its extended hand for its interest (as seen by the earlier ancient examples as well).

2 THE ESTABLISHMENT OF THE EUO

Although, in one dimension of Europe, namely in the life of the European Community, the issue of the Community Ombudsman – particularly in the European Parliament – was the subject of debates already in 1974, the institutional set-up had to wait nearly two decades. The reason of this was that certain conditions had to meet each other at the same time.

First of all, the European integration itself had to reach a certain level through some development, when beyond the economic cooperation the issue of political union could have been raised. The latter was closely related to European citizenship, which was seen as one important base of the future Union, of the democratic legitimacy. When citizenship rights were adopted, it was argued that specific bodies should also be created for supervising these rights. In this subject it was suggested that if EU citizens were allowed to file a complaint to a European ombudsman that would not only guarantee their rights and establish their greater protection but it would also ensure a direct link between the Union and its citizens.

*The paper was written under the aegis of the Bolyai Research Grant of the Hungarian Academy of Sciences.

¹ Art. 228 TFEU (ex Art. 195 TEC).

Then, it was necessary to get the Member States slowly acquainted with the ombudsman institution. At the time of the first-round enlargement not even the founding states had ombudsman offices. It was also necessary to realize that with the help of individuals' complaints the ombudsman institution can ensure both a flexible and effective control over the executive arm of the state, the control of the bureaucracy and the protection of citizens. Although a Spanish proposal aimed to set up the European office and a Danish memorandum supporting this idea also emphasized the need of an ombudsman post in the Community to fortify the democratic basis under the aegis of the European Parliament in 1990-1991, the subject was affected by several issues. The Community institutions did and do not show clearly the division of powers as experienced in democratic states. The review of a range of historic European policy documents such as various parliamentary reports, parliamentary representative's comments and other documents open up the influences and positions of representatives and commissions and make obvious that the date of the establishment was delayed by a mixture of fear of losing power and functions. The European Parliament (the Committee on Petitions) feared of a body with similar functions to be established, while the Commission saw it as a restriction of its powers. Finally, as the Community administration is quite decentralized, the apparatus had no such a strong power that would have affected the rights of the majority of citizens and as the citizens' fundamental and administrative rights had not been recorded at that time, there was no justified base for setting up a body responsible to protect these rights.

Therefore, it can be stated the supranational office had the chance to be born when the stage of the integration met the experience of the Member States on the ombudsman institution, and this was joined by the need for improving the control mechanism of the EU.

The Danish ombudsman office is clearly seen to be the model of the European office. Although, the Spanish proposal submitted the first detailed plan (and therefore, many author consider this proposal the original model) and was strongly supported by the Commission, it did not intend to establish a supranational office. It intended to reach the protection of the European rights with ombudsman offices solely handling cases involving EU matters and proposed to establish the office at national level. The Danish proposal submitted after the Spanish one contained the plan based on the Danish ombudsman model: a one-person office holder, supranational, independent, appointed by the European Parliament, dismissed by the Court. The essential difference between the Danish (and Norwegian) and the Swedish (and Finnish) model is that while the former is considered as a kind of extension of the Parliament, in the latter the protection of the individual is more underlined. Beside the European ombudsman many countries followed the model of the Danish structure mainly due to its weaker authority: with wide range of means for inspection purposes but with no power to enforce any decisions or instruct any institutions or bodies.

3 INSTITUTIONAL RELATIONS

3.1 The relation between the European Parliament and the European Ombudsman can be approached from many sides. I see the primarily reason for establishing the office as a mean to provide a new level of exercising citizens' rights and do not to put emphasis on non-political reasons, on political balancing, despite the fact that at the beginning diverse political debates could be experienced. This relation is being determined by the political responsibility of the European ombudsman's activity, the close cooperation, the fact of being the Parliament's 'extended hand' and it's supervising function regarding the Parliament. However, the role of the European Ombudsman is not a subordinate but a compound one: this is supported by the fact of having supervision over the Parliament in contrast to several national examples. As we cannot see a clear division of legislative and executive powers at European level, the European office does not meet the traditional image of Ombudsman ordered to the legislative power,² and although basically he is a Parliamentary Ombudsman, the supervision is extended as well to the Parliament. Nevertheless, this control is limited: as complaints in connection with activities or decisions with a rather political than administrative nature cannot be considered admissible. Hence, the Committee on Petitions cannot be supervised by the Ombudsman as its activities belong to the Parliament's political actions. Thus, the establishment of the office constitutes not only to the protection of citizens against the bureaucracy

² Meese, J. M.: *Das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament und das Beschwerderecht beim Bürgerbeauftragten der Europäischen Union*, s. 182.

but additional means, whilst the European Parliament keeps the political power over its petition process.

One element of the relation when a complaint is considered as petition. In this case, the Ombudsman has the option to transmit it to the European Parliament. Another element of the relation that although the ombudsman has full independence carrying out its tasks, the Parliament is solely responsible for the election, dismissal and regulation of his tasks. The importance of their cooperation is evident by the fact that the Parliament can assist in the ombudsman's investigation and the ombudsman submits the annual reports to the Parliament.

3.2 The ombudsman's office has a similar unique relation with the European Commission. Even during the establishment of the office it was clear that the Commission did not want a body to supervise its activity. According to the relevant provisions, the decisions made during the ombudsman's proceedings and his legal interpretation (this can be regarded as practice) do not have binding nature, however, his activity is pushing the limits of the mandate.

The different complaint-cases make clear and determine the relationship with the European Commission:

- in the question of legal interpretation the ombudsman's opinion is often adopted by the Commission, although the Ombudsman is also aware of the fact that the highest authority for the interpretation of Community law is the European Court of Justice;
- his recommendations are without binding power but some results of his complaint-procedure can be regarded as a source of soft law: on the non-binding recommendation of the ombudsman the Commission created a communication on relations with the complainants in infringements procedures;³
- in the Commission's infringement proceedings the ombudsman uses the above mentioned Commission communication as soft law.

3.3 The special relationship with the European Court must be touched on, too. The Court considers the complaint procedure as an alternative procedure next to its own, and this is the way how the complementary role of the European office can be explained: However, the Court clearly set up the border of the Ombudsman's mandate and activity in several judgments. Thus, when an applicant referred to a draft recommendation of the ombudsman, the Court of First Instance declared that an 'act of maladministration' by the Ombudsman does not mean in itself, that the conduct constitutes a sufficiently serious breach of a rule of law within the meaning of the case-law. According to the Ombudsman, an error of legal interpretation is a form of maladministration, and in a court case the applicant relied on the ombudsman's non-binding draft recommendation which included the ombudsman's own legal interpretation of a provision, the Court of First Instance stated that the conclusive interpretation of the law is not within the remit of the Ombudsman. Thus, it did not eliminate the ombudsman's interpretation only limited it. The Court of First Instance also pointed out that it has jurisdiction to entertain an action for compensation against the Ombudsman: it can examine the decisions and inquiries taken by the ombudsman thus has judicial control over them.⁴

This is very important because the Ombudsman has no jurisdiction to question a decision of an institution or body but as we saw the ombudsman gives his opinion even in connection with the merit of a decision. With action of damages against the Ombudsman the Court has the option to state that even the Ombudsman's actions can lead to maladministration – for whose prevention the office was established.

Because of the above mentioned relations, the office can be seen as an alternative support mean next to the Parliament and the Court but primary as an institution used by citizens for enforcing their interest and rights.

³ Commission communication to the European Parliament and the European ombudsman on relations with the complainant in respect of infringements of community law (2002)/Communication of the Commission to the Council and the European Parliament: updating the handling of relations with the complainant in respect of the application of Union law (2012)

⁴ See T 412/05 *M v European Ombudsman* [2008] ECR II-197.

4 THE RELATIONS OF THE EU OMBUDSMAN AND THE EU CITIZENS

The office of the European Ombudsman fulfils more than one role. These roles have evolved from the time of establishment and are still being formed.

4.1 The European Ombudsman – a public servant who is appointed by the directly elected European Parliament, reports its activities to the Parliament, and the Parliament has the possibility to initiate his dismissal – this is a key element in the parliamentary control over the executive power of the EU, namely over the European Commission and European bureaucracy.

With the establishment of the European Ombudsman, citizens received a new mean against the EU institutions, bodies, offices and agencies, which enables them the possibility to complain about the procedure of these institutions, bodies, offices, agencies operating at supranational level.

When analysing the different types of complaints, it is no coincidence that the majority of inquiries affect the European Commission: we can declare that the EU citizens are involved through the European Ombudsman in the supervision of the Union's executive power.

4.2 The activities of the European Ombudsman are largely determined by the expressed critique regarding the lack of transparency in the EU institutional system. As we can see, cases involving lack of transparency including refusal of advice, make up the largest group since the forum's establishment, and a number of resolutions have been issued in connection with this type of maladministration. For example, according to Article 8 (1) of Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, in case of total or partial refusal the institution shall inform the applicant of the remedies: namely instituting court proceedings against the institution and/or making a complaint to the Ombudsman. His activity related to access to documents led nearly all institution to adopt rules to access. Due to the large amount of cases related to lack of openness and access to documents, the ombudsman launched many own-initiative inquiry and requested the defaulting institutions to ensure adopting such regulations. It is important to mention the Ombudsman himself is to ensure transparency so that people could follow their cases and understand the proceedings that propagates good example.

4.3 As the European Council pointed out, the work and opinion of the ombudsman (or person holding similar functions) constitutes an important part in the evolution of general rules and principles governing the administration and the conduct of officials. Recognizing this need, the European Ombudsman recommended the institutions, bodies and agencies to apply rules that record the good administrative procedure for their own officials in relations with citizens. The development of principles of public administration would provide a framework for citizens to expect good administrative behaviour and set out procedural guarantees and would help citizens and officials to understand, what good and bad administrative procedure means. In order to clarify the right to good administration the European Ombudsman draw up the European Code of Good Administrative Behaviour, which contains guiding principles for the relationship between citizens and civil servants. In addition, the principle of good administration requires from the Community institutions and bodies the compliance with their obligations, the service-minded attitude and it ensures citizens the appropriate treatment. And good administration can be found under Article 41 and 43 of the Charter of Fundamental Rights as well.⁵ The ombudsman promotes the Charter through his procedure: takes into account its principles and rules when investigates instances of maladministration.

The activity of the European ombudsman regarding the relationship between the institutions, bodies and citizens can be called as intermediary. On one hand, the main tasks of the ombudsman is to deal with cases of maladministration and should serve as an effective means to 'redress'. On the other hand he shall publicise the good administrative behaviour – thus helping citizens –, which includes

⁵ The principle of good administration is enshrined in Court of Justice judgement of 31 March 1992 in Case-255/90 P, *Burban* (1992) ECR I-2253 and Court of First Instance judgements of 18 September 1995 in Case T-167/94 *Nölle* (1995) ECR II-2589, and 9 July 1999 in Case T-231/97 *New Europe Consulting and others* (1999) ECR II-2403. See Council of the EU: Charter of Fundamental Rights of the EU. Explanations relating to the complete text of the Charter. December 2000. Office for Official Publications of the European Communities, s. 58.

the cooperation with the administrative bodies to find adequate solutions for the improvement in their relations with citizens.

Protecting the rights of citizens and improving the relation between citizens and EU institutions and bodies go hand in hand, but the European ombudsman cannot be one-sided against the administration, he should also defend the institutions and bodies against complaints without sufficient ground. This ensures fair and impartial procedures, the reliability of the office, which makes it suitable to improve the relations between citizens and the bureaucracy. The European ombudsman helps civil servants of the Community institutions and bodies as well: even civil servants can complain to him against the administration.

4.4 With the creation of the Charter of Fundamental Rights, the Union sought to strengthen its commitment to fundamental (human) rights. The Charter outlined the general human rights policy in 50 articles, among which two articles are about the ombudsman: Article 41 with the right to good administration and Article 43 with the possibility to complain.

The ombudsman is involved in strengthening citizens' rights within the Community and participates to make the institutions take seriously the Charter of Fundamental Rights. With the active involvement of the ombudsman the Charter was incorporated even into the draft European Constitution and the now it is part of the Lisbon treaty.

The ombudsman conducted many own-initiative inquiries regarding the rights of the Charter and his office uses the Charter regarding the complaints. The own-initiative inquiries prove that he is not only reactive but also proactive, thus contributes to more general issues involving the rights of citizens.

For more than a decade of activities the efficiency and results obtained justify its existence. The investigations carried out and the results achieved represent the degree of the proposed implementation of his procedure and proposed achievement. However, we may consider the lodged complaints an indirect indicator of efficiency because citizens being aware of their European rights activate themselves in the event of actual or possible grievances. The ombudsman builds up a direct link with complaining citizens, during his inquiries they are informed about their rights and opportunities: if he does not have jurisdiction he gives advice, provides information about other options or transmits directly the case to the relevant institution or body.

The citizen-friendly existence of the office, namely that the ombudsman is elected directly by the European Parliament but carries out the activities entirely independently, represents the office not as a distant body in the public eye unlike other EU institutions.

CONCLUSION

The ombudsman's work and opinion plays an important part in the development of general principles and rules of the administration. This is one important element of the ombudsman's work. To underpin the dispute solving side of the office I shall mention that reaching a friendly solution is the primary objective of the Ombudsman. This shows the ombudsman as *médiateur*: in this role he attempts to solve maladministration and even a variety of languages focus on this role (see, for example, *médiateur européen/Mediatore europeo*). On the basis of the above mentioned the European Ombudsman seems to play a complex role and his procedure cannot only be limited to dispute solving, creating or protecting fundamental rights. As in the past the Committee of Petitions pointed out as well regarding the ombudsman's role: the protection of the rights of citizens and the improvement of connection between citizens and the Community go hand in hand. And this can strengthen the sense of common European identity.

Bibliography:

Commission communication to the European Parliament and the European ombudsman on relations with the complainant in respect of infringements of community law (2002)

Communication of the Commission to the Council and the European Parliament: updating the handling of relations with the complainant in respect of the application of Union law (2012)

Council of the EU: Charter of Fundamental Rights of the EU. Explanations relating to the complete text of the Charter. December 2000. Office for Official Publications of the European Communities, 2001. 58

Meese, J. M.: *Das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament und das Beschwerderecht beim Bürgerbeauftragten der Europäischen Union*. Frankfurt am Main, 2000, 182.
Treaty on the Functioning of the European Union OJ C 326 (2012)
T 412/05 *M v European Ombudsman* [2008] ECR II-197

Contact information:

Réka Friedery, PhD.

rfriedery@yahoo.co.uk

Hungarian Academy of Sciences, Centre of Social Sciences, Institute for Legal Studies

Országház u. 30.

1014

Hungary

THE ENHANCED POLITICAL DIALOGUE - FUTURE OF PARLIAMENTARY SCRUTINY OF EU AFFAIRS?

Zbigniew Witkowski, Maciej Serowaniec

Department of Constitution Law
Faculty of Law and Administration
Nicolaus Copernicus University in Toruń

Abstract: National parliaments would determine their own position and contribute to further development in the European cooperation by becoming more actively involved in the decision-making of the European Union. An important role in the process of strengthening of the role of national parliaments in the EU legislative process could be played by a so-called “green card” (enhanced political dialogue) procedure which, according to its originators, would contribute to the greater involvement of national legislative bodies in legislative works at the level of preparatory works at the European Commission.

Keywords: the enhanced political dialogue, national parliament, green card, European Commission, legislative initiative, legislative procedure

Seven years from the entry of the Lisbon Treaty into force national parliaments are still evaluating the means of their influence and control over the EU law and policies¹. National parliaments would determine their own position and contribute to further development in the European cooperation by becoming more actively involved in the decision-making of the European Union². An important role in the process of strengthening of the role of national parliaments in the EU legislative process could be played by a so-called “green card” (enhanced political dialogue) procedure which, according to its originators, would contribute to the greater involvement of national legislative bodies in legislative works at the level of preparatory works at the European Commission. By establishing the new “green card” procedure, national legislative bodies are moving towards the establishment of a new indirect institutionalized form of parliamentary initiative in the process of creating derived law, legislative and non-legislative acts, and reviewing, as well as revoking existing acts of derived EU law. Not just as the guardians of the subsidiarity principle, granted the possibility to block and delay draft laws, but also as proactive players in a constructive sense, with a right to invite the European Commission to table legislative proposals either to create new legislation or to amend the existing one. The role of national parliaments can be increased if they as such have more influence on the content of legislations³. The introduction of a “green card” would give national parliaments a stronger voice in the legislative process with regard to the content of legislative proposals⁴.

¹ See KIVVER P. (2012), *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, Routledge, Oxford, p. 11.

² See JASKIERNIA J. (2014), *Rola parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej po Traktacie z Lizbony i konieczne zmiany w prawie parlamentarnym*, „Toruńskie studia polsko-włoskie/Studi polacco-italiani di Toruń” IX, pp. 59-61, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2013.004>

³ See SEROWANIEC M. (2014), *Europeanisation of the traditional (ordinary) functions of the Parliament of the Republic of Poland after the Lisbon Treaty*, „Annales Universitatis Apulensis, Series Jurisprudentia” 17, pp. 92-103.

⁴ SEE GROEN A., CHRISTIANSEN T. (2015), *NATIONAL PARLIAMENTS IN THE EUROPEAN UNION: CONCEPTUAL CHOICES IN THE EUROPEAN UNION'S CONSTITUTIONAL DEBATE*, IN C. HEFTLER, CH. NEUHOLD, O. ROZENBERG, J. SMITH (EDS.), *THE PALGRAVE HANDBOOK OF NATIONAL PARLIAMENTS AND THE EUROPEAN UNION*, MACMILLAN, P. 57.

Reflections on the role of national parliaments were launched at the COSAC Chairpersons' meeting in Athens on 26-27 January 2014, where the Danish Folketing presented a paper entitled *Twenty-three recommendations to strengthen the role of national parliaments in changing European governance*⁵. According to the Folketing the national parliaments can contribute to further developing European cooperation by becoming more actively involved in the decision-making of the European Union. Not just as the guardians of the subsidiarity principle, with the possibility to block and delay draft laws, but also as proactive players in a constructive sense with a right to invite the European Commission to table legislative proposals either to create new legislation or to amend the existing ones⁶. The Folketing stated that the "green card" would further allow the national parliaments to review and comment on the content of a legislative proposal within a 10-week deadline. If 1/3 of national parliaments agree on a position to change the proposal, the Commission should take into account the position of the parliaments and explain if it does not. If national parliaments do not reach a common position on the proposal within the 10-week deadline, a green light to proceed with the decision making procedure is automatically given. The Folketing added that the quality of reasoned opinions can be improved through development of common criteria and arguments and through debates between parliaments on responses to reasoned opinions and yellow cards. If national parliaments identify proposals of particular importance and common concern, their coordination under the subsidiarity procedure can be improved. Several national parliaments already follow the practice of drawing up a list with proposals of particular interest, but it would be of great value to national parliaments in their planning if all parliaments had identified such proposals at an early stage⁷.

On 11 March 2014, the European Union Committee of the UK House of Lords adopted a report entitled *The Role of National parliaments in the European Unions*. In principle, the House of Lords agreed that there should be a way for a group of likeminded national parliaments to make constructive suggestions regarding the EU policy initiatives, which may include reviewing the existing legislation, complementing the existing "yellow card" with a "green card"⁸. The European Union Committee noted that the concerns raised in relation to intruding on the Commission's formal right of initiative, would cause the national parliaments to envisage the "green card" as a recognition of a right of a number of parliaments working together to make constructive policy or legislative suggestions, including reviews or repeals of the existing legislation, without creating a formal right for parliaments to initiate legislation. But the "green card" agreement would need to include an undertaking by the Commission to consider such suggestions carefully, and either bring forward appropriate legislative or other proposals (or consult on them), or explain why it had decided not to take the requested action¹⁰.

The UK House of Lords' discussion paper outlined some concrete proposals on the main elements of the "green card"¹¹. The procedure should be open to any chamber of a national parliament to propose a draft green card on a specific issue. Therefore, each national parliamentary chamber should agree on its own internal process for filing the proposal of a draft green card. The "green card" procedure would allow national parliaments to propose new policies or legislation to the Commission,

⁵ Folketinget (2014): *Twenty-three recommendations to strengthen the role of national parliaments in a changing European governance*, http://renginiai.lrs.lt/renginiai/EventDocument/6fa11f98-fc15-4443-8f3f-9a9b26d34c97/Folketing_Twenty-three%20recommendations_EN.pdf, accessed 11 September 2016.

⁶ *Ibid.*, p. 2-4.

⁷ See more SEROWANIEC M., (2015), *Towards the "green card": strengthening the role of National Parliaments in EU affairs?*, „Toruńskie studia polsko-włoskie/Studi polacco-italiani di Toruń” XI, pp. 29-44, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2015.002>.

⁸ British House of Lords (2014): *The Role of National Parliaments in the European Union*, Ninth Report to the European Union Committee, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/lducom/151/151.pdf>, accessed 10 September 2016.

⁹ *Ibid.*, p. 20.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Towards a "green card"*- Letter from Lord Boswell of Aynho, Chairman of the European Affairs Committee of the House of Lords, <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/COSAC/20150128%20Letter%20to%20Chairpersons.pdf>, accessed 15 September 2016.

including amending or repealing the existing EU laws. The proposed green cards should outline the legislative action proposed in sufficient detail for the Commission, as the ultimate recipient of any green card, to make a considered response. Although the House of Lords do not seek to prescribe a set form, it might be useful for the “green cards” to include:

- 1) a summary of the reasons behind the proposed action;
- 2) the anticipated benefits;
- 3) the preferred type of legislation (e.g. Directive);
- 4) a possible legal base¹².

Secondly, before proposing a green card, a chamber may wish to consult other chambers informally via the network of national parliament representatives. Informal cluster meetings could be useful to discuss possible green cards, but whether or not to hold one should be a matter for the chamber considering making a proposal. Alternatively, meetings between parliamentarians and officials in the margins of relevant interparliamentary conferences may be useful, avoiding additional travel expenditure. A chamber wishing to propose a green card should also prepare a draft letter to the European Commission (according to the criteria related to the “Content and Scope” agreed by national parliaments) and disseminate this to all other chambers inviting them to sign the green card. Certainly, the green card should reach an agreed minimum threshold of signatories within a certain time-frame. Agreeing on certain criteria will not only lend political weight to a green card, but will ensure that the number of draft green cards “on the table” does not become excessive. One possible set of thresholds could mirror the existing yellow card procedure, so that:

- 1) the period available for co-signing a green card could be eight weeks from the date of a proposing chamber circulating a draft;
- 2) each national parliament could have two votes, with each chamber having one vote each in bicameral systems;
- 3) a draft proposal would qualify as a green card if, within the agreed time frame, chambers representing one quarter of all available votes agree to co-sign the proposal¹³.

Once the threshold is reached, the proposing chamber should send the co-signed text to the Commission under the political dialogue, making clear that the proposal is considered by national parliaments to be a green card. But if a proposal fails to reach the required thresholds, the proposing chamber may wish to send it to the Commission under a political dialogue, however, it should not be presented as a “green card” unless it has met the threshold agreed by national parliaments¹⁴.

The European Union Committee of the House of Lords hope that the European Commission will respond positively to the green card initiative by making a renewed political commitment to engagement with national parliaments. For instance, the European Commission could commit to publishing a formal response to a green card within a specified deadline (e.g. 8 or 12 weeks), saying whether or not it intends to take the proposed action, and presenting its reasons; or the relevant Commissioner could go to the proposing chamber to respond in person to the green card, with all co-signatories being invited to attend such a meeting. It may be also useful for the first green card to state explicitly what type of response national parliaments wish the Commission to make in relation to green cards.

On 20 May 2014, the Dutch Tweede Kamer adopted a report entitled *Ahead in Europe - on the role of the Tweede Kamer and national parliaments in the European Union*¹⁵ with recommendations on how national parliaments could improve their working methods and enhance their cooperation with other parliaments, with a focus on transparency and effectiveness as key factors for legitimacy. The Tweede Kamer was favourable to the idea of a “green card”, which

¹² SEROWANIEC M (2015), Towards the “green card”..., p.36.

¹³ Ibid., pp. 36-37.

¹⁴ The “Green Card”: discussion paper - Lord Boswell of Aynho, House of Lords, 19 January 2015, <http://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=87c6d271-d5d7-4e7a-b42c-90a83c05a48b&title=The%20E2%80%9CGreen%20Card%E2%80%9D%3A%20discussion%20paper.pdf>, accessed 13 September 2016.

¹⁵ *Tweede Kamer (2014): Ahead in Europe - Report on the role of the Tweede Kamer and national parliaments in the EU*, http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/news_items/ahead_in_europe_tcm181-238660_0.pdf, accessed 13 September 2016.

parliaments, in a form of joint action, could use to propose new European policies to the European Commission. This would include the possibility of a proposal to amend or revoke the existing legislation. Here one should note that nothing stands in the way of parliaments making such a proposal now. A group of countries that is gathered around a theme (cluster of interest) could draw a green card¹⁶.

Initially only the Lithuanian Seimas, Cyprus Vouli ton Antiprosopon, Czech Senát, Dutch Tweede Kamer, Danish Folketing and Italian Camera dei deputati had adopted an official position on the introduction of "green cards". The Lithuanian Seimas considered that the broad dialogue of national parliaments, including their dialogue with European citizens, should contribute to the formation of EU policies. It was of the opinion that in order to give national parliaments the opportunity to play a constructive role in policy formulation at the EU level, it was necessary to improve cooperation among national parliaments and coordination of their actions, and therefore to strengthen not only the political dialogue with the European Commission but also communication among national parliaments. It believed that the developed political dialogue, by creating a "green card" (without amending the treaties), which encouraged the European Commission to put forward new legislative actions, and to revise, amend or repeal the existing legislative acts, including delegated or implementing acts, could be useful¹⁷. The Cyprus Vouli ton Antiprosopon stated that the "green card" procedure would further enhance the role of national parliaments in the EU decision-making¹⁸. The Czech Senát was of the opinion that the "green card" allowed for coordination of national parliaments within the framework of a political dialogue and that coordination could lead to suggestions to call for a new legislative action or the amendment or repeal of the existing legislation. It would also enhance the political dialogue with the European Commission. The Senát agreed in principle with the measures described in the discussion paper, however it suggested to add that the national Parliament's initiation of the "green card" included an English translation, and to extend the period for co-signing the draft to six months. Lastly, it underlined that, given the importance of the "green card", the adoption by national parliaments should be taken by a body that was also competent to adopt written contributions addressed to the European Commission within a political dialogue (in its own case, the plenary)¹⁹. The Dutch Tweede Kamer assumed an official position in May 2014, in which it pointed out its support to the introduction of the "green card" and declared that this procedure should include the competence to amend or revoke the existing legislation. Furthermore, the Tweede Kamer believed that nothing stood in the way of parliaments making such a proposal now²⁰. A group of countries gathered around a theme (cluster of interest) could issue such a card. It welcomed the proposals made by the House of Lords. The European Affairs Committee of the Danish Folketing had issued a discussion paper outlining 23 recommendations on how to enhance the role of national parliaments in the EU decision-making, one of which concerned the introduction of a "green card". In its official document adopted in December 2013, the Committee on EU Policies of the Italian Camera dei deputati stated that the political dialogue should continue to take place following the well-established practice of bilateral exchanges between the European Commission and individual parliaments, without entering into any kind of collective dialogue between the Commission and groups of national parliaments²¹. The

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Speech by Loreta Grauzinienė, Speaker of the Seimas of the Republic of Lithuania, at the Conference of Speakers of EU Parliaments - Strengthening political dialogue, Rome, 21 April 2015, http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=9562&p_d=156826&p_k=2, accessed 19 September 2016.

¹⁸ Twenty-third Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, Riga, 30 May- 2 June 2015, p. 33, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport_cosac_23_en.pdf, accessed 18 September 2016.

¹⁹ The Senate of the Parliament of the Czech Republic 10th term. Resolution of the Senate.106th resolution delivered on the 7th meeting held on 18th March 2015 on the possible introduction of a "green card" as a means of interparliamentary coordination in EU affairs, <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/75594/63536>, accessed 17 September 2016.

²⁰ *Anex to the Twenty-third Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, Riga, 30 May- 2 June 2015, pp. 170-171.

²¹ Twenty-third Bi-annual Report..., p. 32.

Lithuanian Seimas, the Italian Senato della Repubblica and the Romanian Senat recalled that the new tool should be developed without changing the EU treaties and respecting the institutional balance²².

Some parliaments further expressed their views on the introduction of the "green card" in general terms. The Polish Senat supported the idea of strengthening the position of national parliaments. However, there were formal problems with engaging in the "green card" since there were doubts about the compliance with the existing treaties. Moreover, there was no legal basis for proactive actions in external and European relations within the framework of the Polish Constitution and law²³. The Swedish Riksdag underlined that on the basis of the constitutional conditions that applied in Sweden, the government had the main responsibility of representing Sweden in the EU. The political dialogue between the Commission and Sweden therefore took place through the government, which was accountable to the Riksdag. The Irish Houses of the Oireachtas explained that it had stated its openness to the idea of other parliaments on various cards, their scope, thresholds and time period in a political contribution to the European Commission in January 2015. It also acknowledged that some of these measures would require Treaty changes. With regard to this, it proposed to integrate any new mechanism into an informal inter-institutional agreement because it would then be easier to integrate new changes into any new Treaty, as the actors and stakeholders would have seen them work or not work in practice²⁴. Some parliaments pointed out that the reason for not responding at all to the questions of the section related to the "green card", or only partly, was that they had not adopted an official position yet²⁵. The Portuguese Assembleia da República added that although it had not yet discussed the issue, it was traditionally in favour of strengthening the involvement of national parliaments as concerns the scrutiny of European affairs and would most likely agree to the "green card". The UK House of Commons European Scrutiny Committee indicated that it supported initiatives to strengthen the role of national parliaments in general terms, which included the "green card" but that it had not expressed a view on specific aspects of the "green card". The Estonian Riigikogu also declared its support to the idea of a "green card" in principle²⁶. Although not having adopted an official position, the Belgian Sénat recommended the creation of an enhanced "green card" allowing national Parliaments to submit draft legislative acts to the EU and to constrain the European institutions to react to those proposals. If 1/3 of the Parliaments/Chambers proposed to adopt new legislation or modify existing legislation the proposed procedure would foresee that this draft legislation was put on the agenda of the European Commission. The European Commission would specify why it supported or rejected this proposed draft. The Sénat argued that the same right should be given to the European Parliament. The Maltese Kamra tad-Deputati added that it viewed the enhancement of political dialogue by way of the "green card" initiative as a major step forward for a more positive and stronger role of national Parliaments in the EU. On this occasion, the Chair of the European Affairs Committee of the French Assemblée nationale underlined that the capacity to take initiatives was in line with the general aim of the committee, consisting in making positive proposals instead of giving priority to a blocking capacity. It was pointed out that the "green card" should not be excessively formalised, concerning the timeframes for example²⁷. The Finnish *Eduskunta* indicated that it was highly sceptical of any proposals to make institutional or quasi-institutional arrangements outside the treaties, because this would add to the complexity of the decision-making procedure at European level. It also pointed out that national Parliaments individually or collectively, already had

²² Twenty-fifth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, The Hague, 12-14 June 2016, pp. 12-13.

²³ See Uprawnienia Senatu a procedura „zielonej kartki”. Analiza możliwości włączenia się Senatu RP w procedurę wzmocnionego dialogu politycznego, w świetle obowiązującego w Polsce prawa – opinie prawne GRZESZCZAK R., POPLAWSKA E. (2015), Opinie i Ekspertyzy 232, Biuro Analiz i Dokumentacji Zespół i Opracowań Tematycznych Kancelarii Senatu, Warszawa, http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senat_ekspertyzy/2974/plik/oe-232_do_internetu.pdf., accessed 17 July 2015.

²⁴ Twenty-third Bi-annual Report..., p. 32.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ Twenty-fourth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, Luxembourg, 29 November-1 December 2015, pp. 10-11.

the ability to write to the European Commission and therefore questioned the added value of a "green card"²⁸.

The European Parliament's Committee on Constitutional Affairs had not taken a formal position on the "green card"; however, it considered it as a positive suggestion to enhance the existing political dialogue with national parliaments as long as it did not amount to a real right of legislative initiative of national parliaments, which was not foreseen by the treaties. The Committee saw this initiative as one of the most promising ways to enable national parliaments to contribute actively to the good functioning of the Union. As expressed in the European Parliament's resolution of 16 April 2014²⁹, even the early warning mechanism should be used as a channel for consultation and cooperative dialogue between the various institutions within the EU's multilevel system. This positive mechanism could increase the feeling of ownership of the legislation adopted, contribute to render it more suited to national realities and facilitate its transposition and implementation. In this sense, a better use of the provisions of the existing treaties could allow national parliaments to express their opinions concerning the need for European legislation.

Since January 2015, a few European Affairs Committees even put forward three proposals for a trial green card to be considered by national parliaments on issues including food waste regulation (EU Committee House of Lords), the creation of the "European Business Forum for better regulation" (European Affairs Committee of the Danish *Folketing*), a proposal for a Directive on access to justice in environmental matters (European Affairs Committee of the Latvian Saeima) and proposals on Energy Union, Digital Agenda and Fight against terrorism (French *Sénat*). The first Green Card, launched by the Lords EU Committee on 22 July 2015, invited the European Commission, when tabling a new circular economy package, to adopt a strategic approach to the reduction of food waste within the EU. It was co-signed by chairs of committees in 15 other national parliaments and chambers. Two committee chairs (the Czech Senate and the Danish *Folketing*) subsequently wrote to signify their support, bringing the total number of supporters to 18, out of the 41 national parliaments and chambers in the EU. The national parliaments hope that this initiative will establish a new and closer political dialogue between national parliaments and the European Commission. Such a dialogue, referred to as a "Green Card", will allow national parliaments to contribute positively and constructively to the development of policies at EU level³⁰.

The European Commission's reaction to the green card initiative has been very careful. In June 2014 it expressed its readiness to consider national parliaments' input concerning possible EU legislation or reviews. In February 2015 Frans Timmermans wrote a letter to the Latvian Saeima that clearly changed the tone. The letter stated that, „rather than entering into a potentially complex discussion on procedures not foreseen by the treaty, the issue should be addressed in a more pragmatic and immediate way, yet there was no specification of what this might mean“³¹. But in the last Commission's official reply to the Contribution of the LIV COSAC (2.02.2016) Frans Timmermans noted that Commission does not have a monopoly on good ideas and is open to suggestions for new or amended legislation. National parliaments are special interlocutors as representatives of their citizens and therefore their suggestion in this regard are of particular interest to the Commission, as has been seen with the suggestion from a large number of national chambers concerning food waste. The Commission takes note of the efforts of national parliaments to contribute in a constructive manner to the policy debate by such means and looks forward to continuing discussions on this matter in context of the regular dialogue³².

²⁸ Ibid., p. 12.

²⁹ European Parliament resolution of 16 April 2014 on relations between the European Parliament and the national parliaments [2013/2185(INI)].

³⁰ See 'Green Card' on food waste gains support, <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-select-committee/news-parliament-2015/green-card-on-food-waste-gains-support/>, accessed 21 September 2016.

³¹ See BOROŃSKA-HRYNIEWIECKA K. (2015), The "Green Card" Opportunity: Time to Rethink Parliamentary Engagement in EU Affairs, „Bulletin of the Polish Institute of International Affairs“ no 41(773).

³² See Commission's official reply to the Contribution of the LIV COSAC, Luxembourg 2015, <http://www.cosac.eu/54-luxembourg-2015/plenary-meeting-of-the-liv-cosac-29-november-1-december-2015/k1-9%20EC%20reply-one%20doc.pdf>, accessed 23 September 2016.

The “green card” proposal, which would allow national parliaments to propose new policies or legislation to the Commission, could increase the constructive engagement of national parliaments in the EU decision-making process. The national parliaments should be more effectively involved in the legislative process of the European Union not just as the guardians of the subsidiarity principle but also as active contributors to that process³³.

Contact information:

Prof. dr hab. Zbigniew Witkowski, Dr Maciej Serowaniec
Department of Constitution Law
Faculty of Law and Administration
Nicolaus Copernicus University in Toruń

³³ See CYGAN A. (2011), The parliamentarisation of EU decision-making? The impact of the Treaty of Lisbon on national parliaments', „European Law Review” 36, pp. 478-497.

KOHEZNÍ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE - NÁSTROJ DEZINTEGRACE?

Tomáš Svoboda

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstrakt: Cohesion Policy of the European Union is one of the most ambitious EU policies. Its aim is most often considered to be the economic and social convergence within the European Union. Its the most general goal, however, can be considered deepening of EU integration. Practical implementation of cohesion policy on the level of the Czech Republic, however, does not always lead to this goal. One can even say that in some respects its effects are rather disintegrating. This paper focuses more closely on some of these disintegrating aspects of implementation of the cohesion policy in the Czech Republic.

Abstrakt: Kohezní politika Evropské unie je jednou z neambicióznějších unijních politik. Za její cíl je nejčastěji pokládána ekonomická a sociální konvergence uvnitř Evropské unie. Za její nejobecnější účel lze ovšem považovat spíše umožnění hlubší evropské integrace. Praktická realizace kohezní politiky na úrovni České republiky ovšem ne vždy k tomuto cíli vede. Dokonce lze tvrdit, že v některých ohledech jsou její efekty spíše dezintegrační. Příspěvek se zaměřuje blíže na některé z těchto dezintegračních aspektů realizace unijní kohezní politiky na úrovni České republiky.

Klíčová slova: cohesion policy, European Union, cohesion, konvergence, integration

Klíčová slova: kohezní politika; Evropská unie; soudržnost; konvergence; integrace

1 ÚVOD¹

Kohezní politika (*cohesion policy*) je jednou z neambicióznějších a také nejnákladnějších politik Evropské unie. Pro tuto hlavní redistributivní politiku² Evropské unie platí, že je realizována na základě určitého strategického rámce, který pro příslušná finanční (programová) období upravuje určité priority, tematické a případně další cíle, které realizace kohezní politiky sleduje.

Mimo těchto do značné míry dílčích cílů ovšem kohezní politika sleduje také určité zcela obecné cíle spojené se samou podstatou kohezní politiky.³ Kohezní politika má v první řadě, jak ostatně naznačuje již její označení, směřovat k posilování koheze neboli *soudržnosti*. Ještě obecněji lze ale mít za to, že skutečným cílem kohezní politiky je prohlubování evropské integrace, a tím také přeneseně řečeno posilování či nacházení společné evropské identity.

¹ Příspěvek byl vytvořen v rámci projektu specifického výzkumu „Právní rámec využívání strukturálních fondů EU územními samosprávnými celky“ (MUNI/A/1262/2015) na Právnické fakultě Masarykovy univerzity.

² BACHTLER, J., C. MENDEZ a F. G. WISHLADE: EU cohesion policy and European integration: the dynamics of EU budget and regional policy reform. Farnham, Surrey: Ashgate, 2013, s. 12.

³ Na tomto místě je třeba zmínit, že nejprve s Lisabonskou strategií a později s Agendou 2020 do kohezní politiky pronikla řada nových cílů spojených s naplňováním těchto všeobecných strategických dokumentů Evropské unie. Společně s tímto posunem lze hovořit o určité, jak uvádějí M. Baun a D. Marek, „duální misi“ kohezní politiky. Tím se úvahy o účelu kohezní politiky podstatně rozšířily také o tuto novou rovinu. Pro zjednodušení je nicméně tento příspěvek dále nezvažuje. Podrobněji viz BAUN, M. J. a D. MAREK.: Cohesion Policy in the European Union. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014, s. 41 an.

Je ovšem poněkud sporné, zda praktická realizace kohezní politiky, na které se, jak je známo, v rozhodující míře podílejí samy členské státy Evropské unie,⁴ k tomuto cíli skutečně vede. Nebo jinak řečeno, zda unijní kohezní politika skutečně vede v posilování evropského „integračního potenciálu“.

Některé praktické aspekty realizace kohezní politiky ovšem mohou, jak se zdá, svědčit spíše opaku, tedy určitému dezintegračnímu působení kohezní politiky. Cílem tohoto příspěvku je přiblížit trojici možných (vybraných) dezintegračních aspektů realizace kohezní politiky tak, jak se alespoň dle názoru autora tohoto příspěvku projevují v České republice.

2 KOHEZNÍ POLITIKA JAKO NÁSTROJ INTEGRACE

Nejprve se však zdá být vhodné zastavit se krátce nad nejobecnějším účelem kohezní politiky, který je ovšem, navzdory významu kohezní politiky a objemu finančních prostředků, které jsou na tuto politiku vyhrazeny unijním rozpočtem,⁵ poněkud mlhavý. Patrné je to již z jejího právního rámce, který sice v prvním pododstavci čl. 174 Smlouvy o fungování Evropské unie konstatuje, že *Unie za účelem podpory harmonického vývoje rozvíjí a prosazuje svou činnost vedoucí k posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti*. Neříká však již co se soudržností a jejími třemi rovinami (hospodářskou, sociální a územní) vlastně rozumí.

Vysvětlení zpravidla neposkytuje ani jinak poměrně bohatá literatura k problematice unijní kohezní politiky. Tuto skutečnost lze zřejmě vykládat dvěma způsoby. Buď je pojem soudržnosti natolik jasný, že se jím nemá smysl blíže zabývat, nebo (což lze považovat za pravděpodobnější) je naopak tento pojem natolik neurčitý, že jeho skutečný obsah lze uchopit jen obtížně. Určité interpretace nicméně literatura nabízí.

Interpretací, která se nabízí nejčastěji, je interpretace konceptu soudržnosti jakožto *konvergence*, neboli vzájemného zejména socioekonomického sblížení členských zemí a jejich regionů (či v praxi spíše „dohánění“ tzv. unijního jádra méně rozvinutými členskými zeměmi a jejich regiony). Tato interpretace souvisí s původem kohezní politiky v dřívější unijní regionální politice.⁶ Ostatně dodnes kohezní politika stále je (z části) také unijní regionální politikou. Výslovně to vyjadřuje také Smlouva o fungování Evropské unie, která v druhém pododstavci čl. 174 doplňuje výše uvedený koncept soudržnosti v tom smyslu, že se Evropská unie v jeho rámci *především zaměří na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a na snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů*. Konvergence je tedy zřetelně jedním z rozměrů kohezní politiky.

Z toho ovšem z povahy věci také plyne, že konvergence koncept soudržnosti nevystihuje zcela. Ostatně pokud by tomu tak bylo, neměl by dřívější přechod od unijní regionální politiky k nynější kohezní politice valného smyslu.

Další možnou interpretací soudržnosti je *redistribuce*, přesněji řečeno redistribuce bohatství mezi unijním jádrem, jehož země jsou převážně přispěvatelé kohezní politiky, a periferií Evropské unie, jejíž země jsou převážně příjemci podpory poskytované unijními strukturálními fondy v rámci kohezní politiky.

Ani tato interpretace se ale nezdá být úplná. Zejména, je-li primárním účelem kohezní politiky pouhá redistribuce bohatství, současný mechanismus činnosti strukturálních fondů je z tohoto pohledu nepřehlédnutelně složitý a v důsledku také neefektivní. Pokud by mělo být dosaženo pouze redistribuce, zcela by – namísto kohezní politiky v její současné podobě – postačoval jednoduchý „systém šeků“, prostřednictvím kterého by bohaté členské země bez dalšího přesouvaly finanční prostředky chudším členským zemím.⁷

Kohezní politiku lze z praktického pohledu interpretovat také jako *kompensaci* jakožto systém plateb poskytovaných „výměnou“ za vyslovení souhlasu členských států přijímajících podporu s některými významnými unijními záležitostmi. V souvislosti s kompenzačním motivem bylo možné

⁴ Na členské státy připadá (v rámci uplatnění principu partnerství a víceúrovňové správy) příprava a provádění operačních programů, prostřednictvím kterých je poskytována podpora ze strukturálních fondů Evropské unie.

⁵ Kohezní politika již delší dobu tvoří zhruba jednu třetinu unijního rozpočtu.

⁶ K tomu srov. např. ARMSTRONG, H., W.: *The Role and Evolution of European Community Regional Policy*. In: JONES, J. B. a M. KEATING (eds.). *The European Union and the Regions*. Oxford: Clarendon Press, 1995, s. 23 a porůznu.

⁷ BARCA, F.: *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. 2009, s. XIII a XIV.

uvažovat zejména v období „dokončování“ unijního jednotného vnitřního trhu a příprav hospodářské a měnové unie na počátku devadesátých let minulého století, které některé periferní členské země (někdy označované jako tzv. kohezní země) spojily s požadavkem na zavedení mechanismu kompenzujícího negativní ekonomické dopady, které by pro tyto země podle obecného očekávání představoval další „krok“ v ekonomické integraci.⁸

O kompenzaci lze ale říci prakticky totéž, co o redistribuci, totiž že by tohoto efektu bylo možné dosáhnout podstatně jednodušeji. Ani čistě o kompenzaci se tedy v rámci kohezní politiky nejedná. Výše uvedené motivy se v kohezní politice nepochybně určitým způsobem promítají, o co však v kohezní politice ve skutečnosti jde na prvním místě? Někteří autoři, jak již bylo naznačeno v úvodu tohoto příspěvku, považují za odpověď evropskou politickou integraci.

Podle R. Leonardího spočívá kohezní politika Evropské unie na řadě jak filosofických, tak praktických úvah. Za hlavní důvod pro zařazení soudržnosti mezi primární unijní cíle ale Leonardí považuje evropskou integraci, resp. její prohlubování směrem k evropské politické unii. Soudržnost spojuje také s principem solidarity. Jak tento autor uvádí, „[s]oudržnost v kontextu evropské integrace značí závazek ze strany členských zemí k principu solidarity a přesvědčení, že společná iniciativa skrze partnerství mezi Evropskou unií a národními/regionálními/lokálními samosprávami může hrát významnou roli při zlepšování ekonomických a společenských podmínek.“ Zároveň se také domnívá, že koncept soudržnosti by byl méně přesvědčivým, pokud by bylo na Evropskou unii pohlíženo pouze jako na ekonomickou integraci bez vyšších politických cílů.⁹

Obdobně poukazují I. Begg a D. Mayes na to, že soudržnost není zcela nezbytným předpokladem evropské ekonomické integrace, jak byla tradičně chápána unijní regionální politika, resp. že evropská ekonomická integrace by mohla uspokojivě fungovat bez jakékoli „soudržnost podporující“ politiky. Za soudržností tak lze hledat spíše určité politické důvody, resp. požadavky. Kromě unijního demokratismu a schopnosti Evropské komise přicházet s novými iniciativami tito autoři za jeden z těchto požadavků považují také dosažení rovnoměrného sdílení výhod a závazků plynoucích z unijního členství, což souvisí také s otázkami rovnosti příležitostí a přesvědčení o výhodnosti integrace z pohledu všech členů integračního celku (tedy včetně těch na unijních periferiích). Dle uvedených autorů sehrává soudržnost významnou roli při zajišťování legitimacy Evropské unie jakožto politické entity.¹⁰

Soudržnost tedy, jak se zdá, lze považovat za určitý *politický cíl* související s úsilím o dosahování některých fundamentálních evropských hodnot jako je solidarita či rovnost a tím také pomyslné dláždění cesty k možnému prohlubování evropské integrace v politické rovině. Této interpretaci nasvědčuje také znění již zmíněného prvního pododstavce čl. 174 Smlouvy o fungování Evropské unie, který dává soudržnost do souvislosti s podporou „harmonického vývoje“ Evropské unie (jakkoli může být pochopitelně diskutabilní, co vše pod zmíněným „harmonickým vývojem“ rozumět).

Věcí další přirozeně je, zdali kohezní politika „integrační potenciál“ Evropské unie skutečně zvyšuje, či nikoli. Či obecněji jaké jsou praktické dopady kohezní politiky v tomto směru.

3 VYBRANÉ PROBLEMATICKÉ ASPEKTY

Bylo by jistě poněkud ukvapeně tvrdit, že unijní kohezní politika vede přímo k dezintegraci Evropské unie. Zároveň lze ale (k čemuž směřuje název tohoto příspěvku) poukázat na některé aspekty realizace kohezní politiky, které pozitivní integrační efekty mít nemusí, dokonce právě naopak. Nutno dodat, že níže uvedené aspekty jsou vybranými aspekty, které autor tohoto textu považuje za relevantní v podmínkách České republiky a jejich obecná platnost tedy může být omezená.

⁸ MARKS, G.: Structural Policy in the European Community. In: SBRAGIA, A. M. *Europolitics: institutions and policymaking in the "new" European community*. Washington: Brookings institution, 1992, s. 194-199.

⁹ LEONARDI, R.: *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union*. London: Palgrave Macmillan, 1995, s. 2.

¹⁰ BEGG, I. a D. G. MAYES.: *A new strategy for social and economic cohesion after 1992*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1991, s. 23.

3.1 Selhání veřejné správy při realizaci kohezní politiky

Prvním aspektem s potenciálně dezintegračními důsledky mohou být různorodá selhání veřejné správy při realizaci kohezní politiky na úrovni členského státu. Tím je zejména myšlena příprava a provádění operačních programů, jejichž prostřednictvím je poskytována podpora ze strukturálních fondů. Aby z povahy věci bylo možné hovořit o přínosech realizace kohezní politiky, musí být tato podpora poskytována *efektivně*. V praxi tomu tak však vždy není, přičemž některá flagrantní selhání veřejné správy mohou poškodit (v očích veřejnosti) již dosažené a pozitivní výsledky kohezní politiky. Tato selhání lze rozdělit přinejmenším na následující dvojici okruhů.

Do prvního okruhu mohou spadat selhání, která zpochybňují funkci řízení a kontroly operačních programů a tím zprostředkovaně také realizaci kohezní politiky na obecné úrovni členského státu. V kontextu České republiky lze zmínit zejména rok 2012, ve kterém byly ze strany Evropské komise pozastaveny platby v rámci několika operačních programů, a to z důvodu zjištění nevyhovujícího fungování auditního a kontrolního systému předmětných operačních programů.¹¹ Jeden z operačních programů (Regionální operační program Střední Čechy) zamýšlela Evropská komise dokonce pozastavit zcela.

Provádění operačních programů se na úrovni České republiky neobešlo ani bez určitých trestněprávních konsekvencí v řadách veřejné správy z důvodu různých forem zneužívání finančních prostředků Evropské unie, a to zejména v případě v tomto směru neblaze proslulého Regionálního operačního programu Severovýchod. V souvislosti s regionálně řízenými operačními programy pak bylo poukazováno na působení určitých „regionálních klientelistických struktur“.¹² Patrně také z těchto důvodů již Česká republika v současném programovém období (2014 – 2020) tyto operační programy nevyužívá.

Do druhého okruhu pak mohou spadat zřejmě mnohem běžnější selhání v podobě podpory různých zjevně neefektivních projektů, jejichž realizace nerespektuje, navzdory požadavkům unijního a také českého práva, principy 3E (*economy, efficiency, effectiveness*). Výsledkem takovéto podpory pak mohou být projekty předražené, předimenzované nebo v ještě horším případě zcela nepotřebné. Určitým ztělesněním takovýchto projektů se v České republice v poslední době staly rozhledny budované z dotačních výzev směřujících na podporu turismu, ze kterých však paradoxně není mnoho vidět.

Souvisejícím problémem, který může vést jak k neefektivnosti využívání strukturálních fondů a zřejmě také do určité míry podkopávat důvěru v realizaci kohezní politiky, je na úrovni České republiky také zřetelný politický tlak na úplné vyčerpání alokovaných finančních prostředků (tedy určitá „politika dočerpání“).

3.2 Konflikt mezi zájmy při realizaci kohezní politiky

Jako další možný problematický aspekt lze vnímat určitý konflikt mezi zájmy při realizaci kohezní politiky. V rámci kohezní politiky je z povahy veřejných výdajových programů sledován určitý veřejný zájem. Zároveň je ale zjevné, že ani zdaleka nejde o zájem jednotný, homogenní. Spíše lze hovořit o určité „hierarchii“ veřejných zájmů, v rámci které stojí zájem Evropské unie nejvýše.¹³ To ovšem může být zdrojem určitých nedorozumění. Na jedné straně totiž stojí Evropská komise a zájmy, které reprezentuje kohezní politika na nejobecnější úrovni, a v určité kontrapozici pak mohou stát zájmy jednotlivých členských států, jejich regionů či jednotlivých příjemců podpory. Či jinak řečeno, obyvatelé členských států mohou považovat za žádoucí a prospěšnou podporu odlišných projektů nežli Evropská komise, která sleduje naplňování určitých prioritních a tematických cílů kohezní politiky. Praktickým důsledkem pak může být neztotožnění se s principy fungování kohezní politiky.

¹¹ Evropská komise obnovení plateb mimo jiné podmínila přijetím v té době již desetiletí odkládaného služebního zákona (později přijat jako zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě). Podrobněji viz EICHLEROVÁ, S. a P. MACHÁLEK.: *Provádění auditů, nálezy Auditního orgánu MF u dotací z fondů EU a problematika jejich vymahatelnosti*. In: MRKÝVKA, P., I. PAŘÍZKOVÁ a J. VALDHANS (eds.). *DNY PRÁVA 2014 – DAYS OF LAW 2014: Část VIII. Zneužití práva a svévole při veřejné finanční činnosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 36.

¹² K tomu viz výroční zprávy Bezpečnostní a informační služby z let 2011 až 2014. Dostupné z: <https://www.bis.cz/vyrocní-zpravy.html>

¹³ HAVLAN, P.: *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 253 a 254.

Příkladem takového nedorozumění může být v České republice obecně pocítovaná potřeba investic do dopravní infrastruktury, která je z řady důvodů označována za poddimenzovanou. V odstranění tohoto deficitu ovšem může kohezní politika přispět jen omezeně, protože investice do infrastruktury nemusejí odpovídat dosažení jejich obecných cílů a priorit (pro ilustraci např. může být usilováno o dosažení konvergence zaostávajících regionů, avšak zlepšením dopravní infrastruktury mohou být fakticky podpořeny regiony již rozvinuté).¹⁴ Výsledkem může být zjednodušeně řečeno přesvědčení (ať již mylné či oprávněné), že Evropská unie „platí to, co nepotřebujeme“.

3.3 Nezतोžnění se s využíváním podpory

Konečně třetím problematickým aspektem může být jisté nepochopení účelu poskytování podpory v rámci kohezní politiky. Bývá kupříkladu namítáno, že podpora získaná ze strukturálních fondů představuje základ pro pozdější protiplnění, která mohou dosavadní přínosy znehodnotit.

Je sice pravdou, že podpora ze strukturálních fondů je spojena s určitými závazky,¹⁵ ty se ovšem vztahují k využití poskytovaných finančních prostředků v souladu s dílčími cíli a prioritami kohezní politiky. Poskytované finanční prostředky tedy nelze využít „jakkoli“, jak již bylo obdobně zmíněno. Z poskytnutí těchto finančních prostředků ovšem nelze na druhou stranu dovozovat jakýkoli budoucí závazek ze strany příjemců. A to jak formálně (dle příslušného unijního právního rámce), tak ani s ohledem na již naznačený účel kohezní politiky, který má vést k určitému „rovnovážnému stavu“. Z pohledu kohezní politiky nemá žádný smysl, aby již dosažené výsledky byly v rámci určitých protiplnění navraceny do výchozího stavu nebo dokonce před něj.

Zadruhé bývá namítáno, že využívat finanční prostředky bohatších členských států, které neproporcionálně přispívají na realizaci kohezní politiky, je v určitém smyslu nemravné či nepoctivé. Tato tvrzení však opomíjejí mimo obecných východisek kohezní politiky, mezi kterými je zastoupena také solidarita a rovnost, širší souvislosti evropské integrace (zejména pozitiva plynoucí z jednotného vnitřního trhu Evropské unie), které mohou být pro plátce kohezní politiky ekonomicky výhodné. Samozřejmě na pádnosti toto poslední tvrzení získá tehdy, pokud budou poskytované finanční prostředky využívány na úrovni příjemců podpory neefektivně. Takovéto využívání poskytované podpory nepochybně problematické je, což však souvisí s tím, co již bylo uvedeno.

4 ZÁVĚR

Je zřejmé, že integrace v rámci Evropské unie nemá pouze politickou, resp. právní rovínu. Významná je také rovina socioekonomická, která může být pro integraci politickou (a konečně také právní) určitým předpokladem. V tomto smyslu může být také chápán nejobecnější účel kohezní politiky Evropské unie.

Je-li ovšem integrace hlavním (jakkoli výslovně nepřiznaným) cílem kohezní politiky, tento závěr nás nutně přivádí zejména k následujícím otázkám. Podporuje současná kohezní politika unijní integraci? A pokud nikoli, co na současné kohezní politice změnit? Odpovědi jsou pochopitelně složité. Avšak výše uvedené problematické aspekty realizace kohezní politiky mohou naznačovat, že ani vynakládání určitého relativně vysokého objemu finančních prostředků prostřednictvím strukturálních fondů ještě nemusí znamenat úspěch v naznačeném ohledu.

Jako významné se zdá být to, aby kohezní politika nejen dosahovala požadovaných výsledků, ale také aby byly tyto výsledky pozitivně přijímány veřejností. Naopak, pokud by kohezní politika vedla (např. v souvislosti s některými flagrantními selháními při její realizaci) k protievropským postojům, mohla by se stát spíše nástrojem *dezintegrace*. I tato rovina by měla být zvažována při konstrukci kohezní politiky pro následující programové období.

¹⁴ K tomu blíže viz např. RODRÍGUEZ-POSE, A. a U. FRATESI.: Explaining the scarce returns of European structural policies from a new economic geography perspective. In: FINGLETON, B. (ed.). *New directions in economic geography*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2007, s. 346 an.

¹⁵ Srov. SAPIR, A. a kol. *An agenda for a growing Europe*. Report by a high-level study group established at the initiative of the President of the European Commission. Brussels, 2003, s. 58.

Použitá literatúra:

- BACHTLER, J., C. MENDEZ a F. G. WISHLADE: EU cohesion policy and European integration: the dynamics of EU budget and regional policy reform. Farnham, Surrey: Ashgate, 2013. ISBN 978-0-7546-7421-4.
- BARCA, F.: An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, 2009.
- BAUN, M. J. a D. MAREK.: Cohesion Policy in the European Union. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014, s. 41 an. ISBN 978-0-230-30313-3.
- EICHLEROVÁ, S. a P. MACHÁLEK.: Provádění auditů, nálezy Auditního orgánu MF u dotací z fondů EU a problematika jejich vymahatelnosti. In: MRKÝVKA, P., I. PAŘÍZKOVÁ a J. VALDHANS (eds.). DNY PRÁVA 2014 – DAYS OF LAW 2014: Část VIII. Zneužití práva a svévole při veřejné finanční činnosti. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7914-4.
- HAVLAN, P.: Veřejné vlastnictví v právu a společnosti. Praha: C.H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-617-6.
- LEONARDI, R.: Convergence, Cohesion and Integration in the European Union. London: Palgrave Macmillan, 1995. ISBN 978-1-349-39350-3.
- BEGG, I. a D. G. MAYES.: A new strategy for social and economic cohesion after 1992. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1991. ISBN 92-823-0336-5.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. a U. FRATESI.: Explaining the scarce returns of European structural policies from a new economic geografy perspective. In: FINGLETON, B. (ed.). New directions in economic geography. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2007. ISBN 978-1-84542-373-5.
- SAPIR, A. a kol.: An agenda for a growing Europe. Report by a high-level study group established at the initiative of the President of the European Commission. Brussels, 2003.

Kontaktní údaje:

Mgr. Tomáš Svoboda
tomas.svoboda1@law.muni.cz
Masarykova univerzita, Právnická fakulta
Veveří 70
611 80 Brno
Česká republika

VÝZVY A PERSPEKTÍVY VÝVOJA INŠTITÚTU PREZIDENTA V STREDNEJ EURÓPE

Zuzana Zelenajová¹

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstrakt: Constitutional systems of Central European countries which belong to the European structures, face challenges related to interpretation of the constitutional texts. General character of the Constitution indicates that its content should be interpreted in the light of the values and principles on which the Constitution is based. These elements are similar for the countries of the European area. Therefore it is possible to find several parallel processes. Post will focus on current issues related to Head of state's position in Slovakia, Czech Republic, Poland and Romania; particularly on this institution's possible development in the system of separation of powers.

Abstrakt: Ústavné systémy stredoeurópskych krajín, ktoré pôsobia v rámci európskych štruktúr, čelia výzvam spojených výkladom obsahu ústavných textov. Už z povahy ústavy vyplýva jej všeobecný charakter, ktorého obsah je potrebné vykladať vo svetle hodnôt a princípov, na ktorých spočíva. Tie sú pre jednotlivé štáty v európskom priestore podobné. Preto možno nájsť viaceré prebiehajúce paralelné procesy. Príspevok sa zameria aktuálne otázky spojené s postavením hlavy štátu na Slovensku, Česku, Poľsku a Rumunsku; najmä na otázku možného vývoja tejto inštitúcie v systéme delby moci.

Kľúčové slová: President, European context, separation of powers, constitutional development.

Kľúčové slová: prezident, európsky kontext, del'ba moci, ústavný vývoj.

1 ÚVOD

Národná identita, ktorá je akýmsi protipólom identity európskej, je v istom zmysle inštitucionalizovane vyjadrená v hlave štátu. Je to práve inštitút prezidenta, ktorý je stelesnením zvrchovanosti, celistvosti a jednoty republiky.² To dokazujú aj generálne klauzuly, ktoré vyjadrujú očakávania štátov ohľadom toho, aká má byť úloha prezidenta a tiež hodnoty, ktoré sú s týmto úradom späté. V krajinách strednej Európy sa v úvodných článkoch vymedzujúcich ústavnú pozíciu prezidenta často opakuje jeho funkcia zabezpečovať riadny chod štátnych orgánov, dohliadať na dodržiavanie ústavy, celistvosti štátneho územia a tiež úloha sprostredkovateľa medzi jednotlivými entitami v štáte.

Národné špecifiká sa pretavujú nielen do textov ústav, ale aj do faktickej činnosti a postavenia tohto orgánu. Ústavné systémy stredoeurópskych krajín, ktoré pôsobia v rámci európskych štruktúr, si po páde železnej opony zvolili nový ústavný dizajn. Ten sa dotkol aj organizácie štátnej moci, nakoľko sa pre zavedený demokratický režim ukázali mnohé staré vzťahy a mechanizmy ako neprijateľné. Pri tvorbe nových ústav sa osobitná pozornosť sústredila na funkciu prezidenta. V súčasnosti štáty v tejto geografickej oblasti čelia výzvam spojených s hľadaním miesta hlavy štátu v systéme delby moci. Nakoľko ich politické realie sú podmienené podobnými faktormi, možno medzi nimi nájsť viaceré prebiehajúce paralelné procesy.

Cieľom príspevku je zdôrazniť vybrané aspekty, ktoré sa výrazným spôsobom podieľajú na pri formovaní inštitútu prezidenta v Českej republike (ďalej len „Česko“), Poľskej republike (ďalej len „Poľsko“), Rumunskej republike (ďalej len „Rumunsko“) a Slovenskej republike (ďalej len

¹ Príspevok vznikol s podporou Grantu UK č. 461/2016 „Prezident v štátoch strednej Európy: arbiter alebo aktívny hráč?“.

² TÓTHOVÁ, M. Hlava štátu v 21. storočí. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2013. Bratislava: Univerzita Komenského, 2013, s.794

„Slovensko“). Ide o štáty, u ktorých badať príbuzné črty v historickom vývoji a spoločné rámcové smerovanie krajín je možné sledovať aj v súčasnosti, keďže sa všetky tieto štáty stali členmi európskych štruktúr: Európskej únie a Rady Európy. Pri prechode na demokratický režim si zvolili ako základný ústavný vzťah medzi orgánmi štátu ústavno-politickú zodpovednosť vlády voči parlamentu a postupne sa rozhodli pre priamou voľbu prezidenta.

Čo sa týka počtu zahrnutých republík, ten bol vybraný tak, aby dostatočne široký, aby nám umožnil poukázať na mnohé analógie ohľadom postavenia a vývoja inštitútu prezidenta. Zároveň však bolo našou snahou, aby počet systémov nebol príliš vysoký a bolo možné pri porovnávaní ísť aj ku konkrétnym príkladom. Z tejto geografickej oblasti sme do príspevku nezahrnuli Maďarsko, nakoľko sa naň nevzťahujú zákonitosti, ktoré platia pre ostatné krajiny, najmä kvôli forme vlády vychádzajúcej z kancelárskeho modelu s nepriamo volenou hlavou štátu.

2 ÚLOHA PREZIDENTA V ÚSTAVNÝCH KONFLIKTOCH

Typickou funkciou hlavy štátu v parlamentnom type formy vlády je byť sprostredkovateľom, arbitrom v sporoch medzi ostatnými zložkami verejnej moci. Prezident by mal byť predstaviteľom štvrtej, neutrálnej moci v štáte, akýmsi orgánom *sui generis*, ktorému náleží mu štátom priznaná nevyhnutná miera autonómie.³ Má pôsobiť ako sprostredkovateľ medzi parlamentom a vládou a tiež medzi orgánmi štátu a spoločnosťou, ktorý je neutrálny jednak voči ostatným verejným mociam a jednak voči jednotlivým politickým silám v štáte. Poslaním prezidenta je teda byť tým činiteľom, ktorý koriguje sporné situácie tak, aby predchádzal vzniku ústavných kríz. Ústavné texty všetkých skúmaných štátov pôvodne takúto koncepciu vo vzťahu k postaveniu prezidenta obsahovali.⁴

V ústavnej praxi skúmaných štátov sa však možno stretnúť s opačným vplyvom hlavy štátu na fungovanie ústavných orgánov: konfliktom nepredchádza, ale pôsobí ako strana v sporoch, ktoré vedú až k ústavným krízam, niektoré dokonca aj iniciuje. Prezident sa teda napriek tomu, že nemusí nevyhnutne nedisponovať silnými ústavnými kompetenciami, *de facto* mení z neutrálneho arbitra na aktívneho politického hráča, ktorý sa snaží presadzovať svoje politické záujmy.

Vo všeobecnosti možno takéto prípady spozorovať najmä ak prezident a parlamentná väčšina pochádzajú z opozičných politických zoskupení, teda ich politické preferencie a líšia (napr. prezident Basescu vs. premiér Ponta, prezident Kaczyński vs. premiér Tusk alebo prezident Gašparovič vs. premiérka Radičová). V období formovania sa systému viacerých politických strán k takýmto konfliktom dokonca dochádzalo aj v prípadoch, že prezident a vládna väčšina pôvodne patrili do rovnakej strany (ako dôsledok vnútrostraníckych sporov): či už v Rumunsku (napr. prezident Iliescu a premiér Roman) alebo na Slovensku (prezident Kováč a premiér Mečiar).

Príčin vzniku takýchto ústavných kríz je viacero. Aj keď sa možno stretnúť aj s názormi, ktoré dôležitosť priamej voľby relativizujú,⁵ je podľa nás najzávažnejším dôvodom takéhoto javu práve skutočnosť, že prezidenti v týchto štátoch, sami disponujú priamou demokratickou legitimitou od zdroja moci.⁶ Vedomý si skutočnosti, že sa jeho legitimita vyrovná legitímite parlamentnej väčšiny,

³ CIBULKA, L.: Ústavné základy vzťahov prezidenta SR a vlády SR, In: ŠIMÍČEK, V. (ed.): Postavení prezidenta v ústavním systéme České republiky. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s.180.

⁴ Okrem Rumunska pôvodne zakotvovali ústavy pre prezidentov parlamentnú voľbu (Poľsko v r. 1990, Slovensko do r. 1999 a Česko do r. 2012). Aj rumunská ústava, hoci čiastočne vychádza z francúzskeho vzoru, obsahuje v úvodných klauzulách princíp, že prezident pôsobí ako sprostredkovateľ pri vzťahoch medzi jednotlivými mocami v štáte, ako aj medzi štátom a spoločnosťou a nemôže byť počas výkonu funkcie členom politickej strany.

⁵ TAVITS, M.: Presidents with Prime Ministers: Do Direct Elections Matter? Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 233-234, z našej geografickej oblasti napr. GIBA, M.: Vplyv priamej voľby na ústavné postavenie prezidenta republiky na Slovensku. In: Acta Universitatis Carolinae: Iuridica, 2011, č. 4, s. 112-113.

⁶ Aj o úrad rakúskej hlavy štátu, ktorá sa zvykne označovať za príklad zlučiteľnosti priamej voľby a neutrality prezidenta, sa vo voľbách, ktorých opakované druhé kolo sa koná v decembri 2016, uchádza líder populistickej strany N. Hofer. Ak zväžeme jeho doterajšie pôsobenie, je pravdepodobné, že sa o funkciu neuchádza z dôvodu, že chce byť názorovo neutrálnym symbolom, ale skôr, že získaním tohto úradu určovať smer rakúskej politiky. To len tiež podporuje argument, že priama voľba,

vykonáva hlava štátu svoje právomoci odvážnejším spôsobom. To je navyše spojené s tým, že voličská základňa prezidenta je tak „často niekoľkonásobne silnejšej ako voličská základňa politickej strany, ktorej nominantom je predseda vlády.“⁷ Verejnosť tak prezidenta vníma pozitívnejšie, pretože sa s ním ako s kandidátom, za ktorého hlasovala vo voľbách, lepšie stotožní. Následne je väčší predpoklad, že ho podporí konkrétnom konaní aj v prípade vzniku sporu s iným orgánom verejnej moci. Výrazná podpora širokej verejnosti a politická vôľa aktívne konať často vedú k tendencii vykladať svoje právomoci extenzívne, niekedy až na hranici ústavnosti (alebo aj za touto hranicou).

Okrem priamej legitimacy prezidenta sú ďalšími dôvodmi vzniku kríz, v ktorých je prezident stranou sporu, absencia relevantnej demokratickej ústavnej tradície, nejednoznačnosť niektorých formulácií v ústavných textoch a slabá politická kultúra v komparovaných štátoch. Všetky tieto aspekty sú dôsledkami mladého veku daných demokratických systémov. Viaceré nejasnosti vyplynuli z právnych medzier narychlo prijímaných ústavných úprav v kombinácii s nedostatočnou demokratickou tradíciou.

Z doterajšej politickej reality tiež vyplýva, že v týchto štátoch panuje skôr fáza umierneného prezidenta, ak je členom parlamentnej väčšiny a fáza ústavných kríz, ak je voči nej v opozícii.⁸ To, že prezident patril do opozičného tábora vo vzťahu k vláde, mnohokrát spôsobilo opačný efekt, aký je príznačný pre kohabitáciu⁹ vo francúzskom semiprezidentskom systéme: v dôsledku konfliktu sa nakoniec pozícia prezidenta mnohokrát posilnila, nemožno preto hovoriť o parlamentnej fáze, ako ju charakterizuje M. Duverger.¹⁰ Naopak, ak je prezident členom vládnej väčšiny, zvyčajne je to on, kto sa prispôbuje vládnej politike, preto sa táto etapa v stredoeurópskych štátoch výrazne odlišuje od Duvergerom spomínanej prezidentskej fázy. To môže byť okrem iného spôsobené aj tým, že doposiaľ nevykonával úrad prezidenta aktuálny líder parlamentnej väčšiny, ale buď len jej člen alebo bývalý predseda rozhodujúcej strany.

Príkladom, kedy bola hlava štátu súčasťou ústavného sporu, je napríklad rumunský konflikt o právomoc zastupovať krajinu v Rade EÚ v roku 2012. Napriek tomu, že ústavný súd danú právomoc vyložil v prospech prezidenta, vládna väčšina V. Pontu odmietla túto skutočnosť akceptovať a iniciovala referendum o odvolaní prezidenta z dôvodu, že výkonom tejto právomoci porušuje ústavu. Príprava referenda bola sprevádzaná ústavnou krízou, keď v snahe o odvolanie prezidenta došlo k „rozobratiu právneho štátu za štyri dni.“¹¹ Po uznesení o vyhlásení referenda boli vymenení predsedovia oboch komôr parlamentu, pretože tí dočasne vykonávajú prezidentské funkcie. Ďalej bol odvolaný ombudsman ktorý ako jediný subjekt môže iniciovať preventívnu kontrolu ústavnosti nariadení vlády so silou zákona. Následne vláda nariadením so silou zákona zmenila zákon o referende, že by na odvolanie prezidenta stačila väčšina zúčastnených voličov a nie absolútna väčšina zo všetkých oprávnených voličov.¹² Navyše bol vymenený aj predseda štatistického úradu

hoci ide „len“ o formu ustanovenia do funkcie, môže časom byť odrazovým mostíkom pre posilňovanie celého inštitútu.

⁷ TÓTHOVÁ, 2013, op. cit., s. 796.

⁸ K rumunskej ústavnej praxi to poznamenal Z. Pozsár-Szentmiklósy a analogicky sa to podľa nás dá aplikovať aj na ostatné štáty (POZSÁR-SZENTMIKLÓSY, Z. The Constitutional Politics of Cohabitation in Romania. In: I:CONNECT: Blog of the International Journal of Constitutional Law [online]. New York: The New York University School of Law, 2015 [cit. 2016-07-11]. Dostupné z: <http://www.iconnectblog.com/2015/01/the-constitutional-politics-of-cohabitation-inromania>)

⁹ Jedná sa o stav, kedy sú v určitom časovom období prezident a parlamentná väčšina v poloprezidentskom systéme navzájom v opozícii, t.j. patria k protichodným politickým silám. Preto medzi týmito entitami dochádza k vzájomnému vyvažovaniu moci medzi prezidentom a premiérom. (SARTORI, G.: Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001, s. 125.

¹⁰ DUVERGER, M.: A New Political System Model: Semi-presidential Government. European Journal of Political Research. 1980, 8 (2), s. 186.

¹¹ PERJU, V.: The Romanian double executive and the 2012 constitutional crisis. International Journal of Constitutional Law. 2015, 13 (1), s.257-260.

¹² Mimoriadne nariadenie, ktorým sa mení zákon č. 3/2000 o organizácii referenda

(úrad disponoval zoznamom voličov).¹³ Referendum však kvôli nedostatočnej účasti (46,13 percenta oprávnených voličov) nebolo platné.¹⁴

Slovenská kríza ohľadom menovania generálneho prokurátora zas dokazuje, že prezident môže byť sám iniciátorom sporu, ktorý vedie k vzniku ústavných kríz. Na základe konfliktu prezidenta a parlamentnej väčšiny bola pozícia generálneho prokurátora neobsadená celkovo 896 dní a nakoniec bola obsadená novým kandidátom, J. Čižnárom napriek tomu, že ústavný súd následne rozhodol o tom, že práva nevyzmenovaného kandidáta J. Čentéša boli porušené.

Na základe toho možno usúdiť, že v štátoch stredoeurópskeho priestoru dochádza k efektu, že prezident síce nie je hlavou exekutívy, ako je to typické pre prezidentskú formu vlády, ale reálne ani nevykonáva funkciu neutrálneho arbitra. Teda jeho ústavná pozícia sa postupne modifikuje na rolu aktívneho politického hráča.

3 JE MOŽNÉ DOSIAHNÚŤ „LEGENDÁRNU“ NEUTRÁLNOSŤ FUNKCIE?

Je vôbec možné v skúmaných štátoch nejakým spôsobom dosiahnuť neutralnosť tohto úradu? Vloženie nejakej generálnej klauzuly, ktorou by sa definovala arbiterská funkcia hlavy štátu je zrejme slepou uličkou. Takúto formuláciu, teda že prezident pôsobí ako sprostredkovateľ pri vzťahoch medzi jednotlivými mocami v štáte, ako aj medzi štátom a spoločnosťou, obsahuje rumunská ústava.¹⁵ Dokonca okrem klasického ustanovenia o nezlučiteľnosti úradu s inou verejnou či súkromnou činnosťou, nemôže byť rumunský prezident ani členom politickej strany.¹⁶ To ale samo o sebe je prázdne konštatovanie, nakoľko práve rumunský prezident jednak disponuje dost významnými právomocami a v konkrétnych ústavných krízach zohráva často úlohu strany konfliktu.

Ďalšou možnosťou, ktorou by bolo možné napraviť medzery v arbiterskej funkcii prezidenta v týchto štátoch, je reformácia jeho postavenia. Ako poznamenáva T. L'álík, „v čistej parlamentnej forme vlády je priama voľba prezidenta prinajmenšom neštandardná a prinajhoršom neprípustná.“¹⁷ Práve priamu voľbu sme (v kombinácii s ďalšími faktormi) identifikovali za iniciátora skutočnosti, že hlava štátu sa sama podieľa ústavných krízach v štáte skôr ako strana sporu než ako rozhodca. Navrátenie jej voľby parlamentu by však bolo krokom nepopulárnym, ktorý by ústavná väčšina riskovala nepochopenie zo strany voličov.¹⁸

Ani parlamentná voľba ale nie je sama o sebe zárukou väčšej nestrannosti. Ťažko možno tvrdiť, že prezident bude pri riešení konfliktu neutrálny, ak sa dostane do stretu politickej zoskupenie, ktoré ho volilo (a je u neho predpoklad, že ho podporí aj v ďalších voľbách) so zoskupením, ktoré ho nevolilo.

Ak by bolo volebné obdobie parlamentu a prezidenta rovnaké a parlament by hlavu štátu volil krátko po svojom ustanovení po voľbách (čo predstavuje osobitný prípad tzv. efektu *honeymoon elections*), za predpokladu, že by sa funkčné obdobie prezidenta ani parlamentu neukončilo predčasne, bol by prezident počas svojej funkcie politicky konformný s vládou väčšinou, čo by eliminovalo vznik ústavných kríz medzi týmito subjektmi. Nakoľko sú ale v týchto štátoch ich funkčné obdobia rozdielne a politické strany sa často po voľbách dostanú z vládnej väčšiny do opozície, nemusia sa politická orientácia prezidenta a parlamentnej väčšiny zhodovať.

¹³ PERJU, 2015, op. cit., s. s.257-264.

¹⁴ Pri následnom prieskume vládneho nariadenia so silou zákona upravujúceho kvórum bola Ústavným súdom konštatovaná jeho neústavnosť Rozsudok z 10. júla 2012 č. 731. Toto rozhodnutie sa však pokladá za problematické, nakoľko nebolo iniciované ombudsmanom. Preto ho vláda odmietla akceptovať, urobila tak až na politický nátlak Európskej komisie. (PERJU, 2015, op. cit., s. 266-269.)

¹⁵ Čl. 80 Ústavy Rumunskej republiky

¹⁶ Čl. 84 Ústavy Rumunskej republiky

¹⁷ L'ALÍK, T.: Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2015, s. 91.

¹⁸ Síce v geograficky blízkom Maďarsku sa občania v rokoch 1989 a 1990 síce v referendách rozhodli pre nepriamu voľbu hlavy štátu, ale napríklad zmarené slovenské referendum z roku 1997 v petičnej akcii a podporilo až 521 000 občanov, čo svedčilo o vóli priamo participovať na výbere prezidenta.

Oslabenie legitimity prezidenta oproti parlamentnej väčšine je predpokladom¹⁹, že bude v konkrétnej situácii prezident konať menej ako aktívny politický hráč a viac ako neutrálny arbiter. Nakoľko však priama legitimita nie je jedinou príčinou efektu prezidentských ústavných kríz, ani tento krok nie je sám o sebe zárukou, že by sa kreovaním hlavy štátu parlamentom automaticky stal prezident štvrtou mocou v štáte. Ako poznamenáva M. Tóthová, koncepcia hlavy štátu ako neutrálnej moci „bola šitá na mieru monarchistickej hlavy štátu“²⁰ a v republikách sa mnohokrát jej rola nestranného arbitra odvíja aj od osobnosti vykonávajúcej tento úrad a politickej kultúry konkrétneho štátu.²¹ Politická prax nám skôr svedčí o tom, že cesta neutrálneho arbitra je pre skúmané štáty stále menej reálnou možnosťou.

4 POSILŇOVANIE INŠTITÚTU PREZIDENTA

Čo sa týka celkového trendu, možno vo vývoji prezidenta v skúmaných štátoch všeobecne badať posilňujúcu tendenciu. Daný inštitút má podľa nás kvôli faktickému výkonu právomocí osôb vykonávajúcich úrad prezidenta a rozhodovacej činnosti ústavných súdov skôr posilňujúcu tendenciu. Naopak, zo strany ústavodarcu možno badať istú snahu o korigovanie trendu silného prezidenta. Vidno to na prijatí poľskej ústavy v roku 1997, ústavnej novely na Slovensku v roku 1999 a novely rumunskej ústavy v roku 2003. Tieto zmeny sa však týkali len niektorých aspektov a neoslabilu pozíciu hlavy štátu vo všeobecnosti. Vývoj smerom k posilneniu tohto inštitútu umožňuje ústavný text, ktorý dal prezidentovi dostatok priestoru na uplatnenie extenzívneho výkladu jeho právomocí. Okrem toho sa všetky tieto štáty napokon priklonili k priamej voľbe prezidenta, teda ten čerpá priamu legitimitu, čo mu umožňuje naplno využiť svoj potenciál.

Posilnenie pozície prezidenta prostredníctvom faktického konania možno demonštrovať napríklad na tom, že vo všetkých týchto štátoch bol prekročený alebo aspoň extenzívne vyložený diskrečný priestor menovaní členov vlády. Český prezident odmietol v roku 2005 menovať ministra kvôli inkompatibilitate funkcie. Aj keď ústavný text naopak jednoznačne stanovuje povinnosť odvolať ministra na návrh premiéra, v praktickej rovine ho prezident Klaus obštrukciami v roku 2005 nakoniec neposlúchol bez toho, aby voči nemu boli vyvolené zodpovednostné následky. Aj slovenský prezident už v roku 1993 pôvodne odmietol akceptovať návrh premiéra na odvolanie člena vlády, v dôsledku čoho inicioval konanie o výklad ústavy. Podľa rozhodnutia ústavného súdu má prezident povinnosť sa návrhom na odvolanie zaoberať a rozhodnúť, či mu vyhovie. Poľský prezident mal podľa Malej ústavy výslovne stanovenú možnosť ovplyvniť menovanie ministrov v rezorte obrany, zahraničia a vnútra. Počas jej platnosti sa snažil svoj vplyv rozšíriť aj na rozhodovanie o personálnom obsadení ostatných ministerstiev. Prezident Wałęsa jednak vo februári 1993 odmietol nomináciu na post ministra kultúry, čo vláda akceptovala tiež v roku 1994 niekoľko mesiacov odmietal vymenovať nového ministra financií a niekoľkých námestníkov ministrov, ale nakoniec námestníkov ministrov vymenoval a premiér mu predložil akceptovateľného kandidáta na ministerský post.²² Rumunská ústava tiež striktné diskreciu prezidenta pri kreácii členov vlády neuvádza. Ústavný súd v roku 2007 rozhodol, že prezident je oprávnený prvú nomináciu na post ministra odmietnuť.²³ Vzhľadom na

¹⁹ Príkladom krajiny s parlamentnou voľbou prezidenta v stredoeurópskom regióne je Maďarsko. Je V ústavnom vývoji Maďarska po roku 1990 nenachádzame krízu, ktorej aktérom by bola hlava štátu, len niektoré kompetenčné spory, ktoré však boli vyriešené pokojnou a ústavne - konformnou cestou. Avšak okrem parlamentnej voľby je to dané aj osobnosťami, ktoré tento úrad vykonávali. Tie boli buď nezávislé authority naprieč politickým spektrom alebo, čo platí najmä pre posledných dvoch prezidentov členmi, avšak nie lídrami parlamentnej väčšiny (P. Schmitt bol členom vládnej strany Fidesz a J. Áder je dlhoročný člen a bývalý predseda vládnej strany Fidesz). Ich postavenie je kvôli rovnakej alebo aspoň nie opozičnej politickej orientácii väčšinou symbolické.

²⁰ TÓTHOVÁ, M.: Hlava štátu v systéme delby moci. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra teórie štátu a práva, 2015. ISBN 9788081522390., s. 32

²¹ TÓTHOVÁ, 2015, op. cit., s. 32

²² KROK-PASZKOWSKA, A.: Poland. In: ELGIE, R.: Semi-presidentialism in Europe. New York: Oxford University Press, 1999. s. 181-184.

²³ BRŠŤÁKOVÁ, P. - ŠEĎO, J.: Pozície rumunského prezidenta v ústave a v praxi po roce 1989- Politologická revue. 2009, 16 (2). s. 39.

ústavnú prax, keď prezident v roku 2008 odvolal ministra, disponuje prezident možnosťou spolurozhodovať aj pri odvolaní člena vlády.²⁴

Ako bolo zmienené vyššie, národné parlamenty (logicky) prejavili istú vôľu smerom k eliminácii trendu posilňovania ústavnej pozície prezidenta. Poľská ústava z roku 1997 oproti dovtedy platnej Malej ústave mierne oslabila prezidentské veto, keď miesto potreby jeho prehlasovania dvojtretinovou väčšinou (t.j. 66,66%) zaviedla potrebu získania „len“ trojpätinovej väčšiny (60%) poslaneckých hlasov. Okrem toho sa zrušila norma, podľa ktorej menoval premiér ministrov obrany, zahraničia a vnútra po „*vypočutí názoru prezidenta*“. Novelou slovenskej ústavy z roku 1999 ústavodarca modifikoval postavenie prezidenta v dvoch zásadných rovinách: zaviedol priamu voľbu prezidenta občanmi (adekvátne k tomu aj priamu možnosť odvolať prezidenta počas jeho volebného obdobia prostredníctvom ľudového hlasovania) a obmedzil prezidentské právomoci. Bola zrušená právomoc prezidenta byť prítomný a predsedáť na schôdzkach kabinetu a vyžadovať si od vlády alebo jej členov správy. Okrem toho bol týmto ústavným zákonom zavedený inštitút kontrasignácie hlavy štátu v prípade rozhodovania prezidenta o prijímaní, poverení a odvolaní vedúcich diplomatických misií, udelení amnestie a rozhodnutia hlavného veliteľ a ozbrojených síl. Jednou novelou sa teda, paradoxne, zvýšila demokratická legitimita hlavy štátu a zároveň došlo k obmedzeniu jeho kompetencií. Novela rumunskej ústavy prijatá v roku 2003 na jednej strane zmenila bolo funkčné obdobie prezidenta zo štyroch na päť rokov²⁵, tiež bola voči nemu zavedená možnosť impeachmentu a ústavný text výslovne zakotvil nemožnosť odvolania premiéra prezidentom. Hoci predĺžila jeho funkčné obdobie, celkovo táto novela jeho postavenie skôr obmedzila.

5 ZÁVER

V skúmaných krajinách stredoeurópskeho priestoru možno badať postupne sa zvyšujúci význam danej funkcie. Hlava štátu postupne presahuje koncepciu príslušníka akejsi neutrálnej štvrtej moci a čoraz viac sa aktívne zapája do politického diania v krajine. To jej umožňuje najmä priama legitimita v kombinácii s nejasným obsahom ústavných textov. Nie je náhodou, že v krajinách s podobnou históriou, demokratickou tradíciou a úrovňou politickej kultúry sa inštitút prezidenta vyvíja podobným spôsobom bez ohľadu na to, ako odlišne bolo jeho postavenie pri jeho vzniku, resp. reforme po roku 1989 koncipované (od francúzskeho modelu cez vlastný prezidiálny parlamentarizmus po snahu o klasický slabý parlamentný model). Rovnako nie je náhodou, že sa charakteristika vývoju tohto inštitútu na Slovensku, Česku, Poľsku a Rumunsku nevzťahuje na hlavu štátu v Maďarsku. Okrem nepriamej voľby to je spôsobené ústavou zakotveným systémom vychádzajúcim z kancelárskeho modelu.

Posilnenie pozície prezidenta v tejto geografickej oblasti okrem iného demonštruje aj skutočnosť, že v prezidentských voľbách v roku 2014 boli kandidátni na tento úrad na Slovensku a Rumunsku aktuálni predsedovia vlády (R. Fico a V. Ponta), teda samotní aktuálni šéfovia exekutív prejavili záujem o vykonávanie tohto úradu, uvedomujúc si jeho potenciál.

Aká úloha z toho vyplýva pre ústavnoprávnu doktrínu? Jasne vymedziť konfliktné zóny. Kritizovať nesystémové a čiastkové novely, ktoré stále viac komplikujú postavenie prezidenta. A tiež zvážiť, či pozícia slabého prezidenta krajinám z tejto geografickej oblasti vôbec sedí. Namiesto vracania sa k pomyselným modelom, ktoré v týchto štátoch nefungovali, určiť, čo funguje. Rešpektovať „prirodzené“ smerovanie k posilneniu tohto inštitútu a rozmyšľať, ako ho zefektívniť.

Použitá literatúra:

BRŠŤÁKOVÁ, P. - ŠEĎO, J.: Pozície rumunského prezidenta v ústave a v praxi po roce 1989-*Politologická revue*. 2009, 16 (2). s. 23-47. ISSN 1211-03353.

CIBULKA, Ľ.: Ústavné základy vzťahov prezidenta SR a vlády SR, In: ŠIMIČEK, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systéme České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008. s. 179-188. ISBN 978-80-210-4520-0.

DUVERGER, M.: A New Political System Model: Semi-presidential Government. *European Journal of Political Research*. 1980, 8 (2). s. 165-188. ISSN 1475-6765.

²⁴ BRŠŤÁKOVÁ - ŠEĎO, 2009, op. cit., s. 39.

²⁵ Tým sa zamedzilo efektu *honeymoon elections*, nakoľko parlament a prezident mali rovnako dlhé funkčné obdobie a prezidentské a parlamentné voľby sa konali v krátkych časových odstupoch.

- GIBA, M.: Vplyv priamej voľby na ústavné postavenie prezidenta republiky na Slovensku. In: Acta Universitatis Carolinae: Iuridica, 2011, č. 4, s. 101-113. ISSN 0323-0619.
- KROK-PASZKOWSKA, A.: Poland. In: ELGIE, R.: Semi-presidentialism in Europe. New York: Oxford University Press, 1999. s. 171-191. ISBN 0198293860.
- ĽALÍK, T.: Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2015, 224 s. ISBN 978-80-8168-224-7.
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY, Z. The Constitutional Politics of Cohabitation in Romania. In: I-CONNECT: Blog of the International Journal of Constitutional Law [online]. New York: The New York University School of Law, 2015 [cit. 2016-07-11]. Dostupné z: <http://www.iconnectblog.com/2015/01/the-constitutional-politics-of-cohabitation-inromania>
- SARTORI, G.: Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001. Studijní texty (Sociologické nakladatelství). 238 s. ISBN 80-85850-94-X.
- PERJU, V.: The Romanian double executive and the 2012 constitutional crisis. International Journal of Constitutional Law. 2015, 13 (1), 246-278. ISSN 1474-2640.
- TAVITS, M.: Presidents with Prime Ministers: Do Direct Elections Matter? Oxford: Oxford University Press, 2008. 265 s. ISBN 9780199553327.
- TÓTHOVÁ, M. Hlava štátu v 21. storočí. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2013. Bratislava: Univerzita Komenského, 2013, s. 791-798. ISBN 978-80-7160-365-8.
- TÓTHOVÁ, M.: Hlava štátu v systéme delby moci. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra teórie štátu a práva, 2015. 185 s. ISBN 9788081522390.

Kontaktné údaje:

Mgr. Zuzana Zelenajová
zuzana.zelenajova@flaw.uniba.sk
Právnická fakulta UK v Bratislave (Katedra ústavného práva)
Šafárikovo nám. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika

Information About the Publication in English

Common European identity in the context of current legal challenges

Conference Proceeding Collection

EVENT: International Academic Conference **Bratislava legal forum 2016**

DATE: 21st – 22nd of October 2016

LOCATION: Bratislava, Slovak republic

ORGANIZER: Faculty of Law, Comenius University in Bratislava, Slovak republic

SUMMARY:

This publication represents the research papers presented on the International Academic Conference Bratislava legal forum 2016 which will be held on 21st and 22nd October 2016 under the auspices of Andrej Danko, the Chairman of the National Council of the Slovak Republic. The major topic of the plenary session was “Alternatives for the Direction of the EU – Integration or Disintegration“. The conference was held on the occasion of the 95th anniversary of delivering the very first lecture at the Faculty of Law by Professor Augustín Ráth who was the first dean of the Faculty of Law at CU in Bratislava and the first Slovak rector of Comenius University in Bratislava. The primary objective of the conference is to interconnect legal science with practice, present up-to-date issues and challenges faced by EU law and thus provide an excellent opportunity for holding discussions. In accordance with this objective, the conference is divided into plenary session and thematically oriented parallel sessions organized within sections which focus on current issues and challenges of modern Slovak, European and international law.

Each Paper includes the summary and key words in English.

Each Paper was peer reviewed by the autonomous reviewer.

CONTENT

HUMAN INTIMACY AS A FUNDAMENTAL VALUE Ján Svák, Boris Balog	6
IDENTITY OF THE EU MEMBER STATES – A DIALOGUE OR A DICTATE? Kamil Baraník	11
THE EUROPEAN IDENTITY Marián Giba	24
SHUTTING THE REVOLVING DOOR: COMMON PROBLEM, SAME SOLUTION? Vincent Bujňák	31
SECURITY OF THE SLOVAK REPUBLIC IN A GLOBALIZED SOCIETY/CONSTITUTIONAL DIMENSION/ Lubor Cibulka	42
THREE EUROPEAN REFERENDUMS ON MARRIAGE Marek Domin	55
IDENTITY AND MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN EUROPE Frédéric Delaneuville	67
DIALOGUE AS NEW PHENOMENON OF LEGAL CULTURE Milan Hodás	73
COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM AND THE SECURITY OF THE EU MEMBER STATES - SELECTED ISSUES Artur Krakala	82
THE ECONOMIC CRISIS OF THE EU-THE EUROPEAN STABILITY MECHANISM AS A CURRENT LEGAL CHALLENGE Dominika Majorowski	89
REPRESENTING EUROPEAN CITIZENS? THE EU OMBUDSMAN’S FORUM IN SHAPING THE COMMON EUROPEAN IDENTITY Réka Friedery	95
THE ENHANCED POLITICAL DIALOGUE - FUTURE OF PARLIAMENTARY SCRUTINY OF EU AFFAIRS? Zbigniew Witkowski, Maciej Serowaniec	101
COHESION POLICY OF THE EUROPEAN UNION - A TOOL OF DISINTEGRATION?	

Tomáš Svoboda 108

**CHALLENGES AND PERSPECTIVES OF THE INSTITUTE OF PRESIDENT IN
THE CENTRAL EUROPE**

Zuzana Zelenajová..... 114

BRATISLAVA LEGAL FORUM
BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM

2016

