Branislav Fábry: Prezidentka a vláda pošliapali ústavu aj pri dohode s USA

- CZ24 News | 24. ledna 2022

SLOVENSKO: Hlavnou témou posledného mesiaca na Slovensku sa stala dohoda o spolupráci v oblasti obrany s USA (dohoda). Na tejto dohode bolo hneď od začiatku podozrivých viacero okolností: predložený text bol zjavne nevýhodný pre SR, viacero ustanovení v zjavnom rozpore s ústavou či spôsob, akým sa o dohode rozhodovalo. Vyvrcholením všetkého bolo konanie prezidentky, ktorá sa po dlhom mlčaní rozhodla dohodu podporiť s tým, že sa odmietla obrátiť na ústavný súd kvôli možným rozporom s ústavou. Všetky pochybnosti, ktoré o tejto dohode existovali, tak iba posilnila. Celkovo to teda vyzerá, že proces prijímania dohody bol naplánovaný tak, aby sa z rozhodovania dali vylúčiť občania SR ako suverén a ústavný súd ako hlavný ochranca ústavnosti v štáte.

Obchádzanie suverenity ľudu

V procese prijímania dohody v SR cítiť zjavnú snahu obchádzať ústavné pravidlá. Vláda i prezidentka proces tvorby dohody vykonávajú tak, aby svojím postupom vylúčili zapojenie dôležitých ústavných autorít. Najsmutnejšia je snaha odignorovať občanov ako ústavného suveréna. Dohoda totiž predstavuje z hľadiska ústavného poriadku zásadný dokument a práve preto by bolo vhodné rozhodovať o nej v referende. Vládnuce politické strany v predvolebných programoch pritom takúto **dohodu vôbec nesľubovali** – zrejme si uvedomovali, že by im to vo voľbách uškodilo. Podobne ani prezidentka nič také vo voľbách nesľubovala, skôr naopak. Uvedení politici teda na prijatie danej dohody mandát od voličov nedostali. Podľa čl. 2 ods. 2 štátna moc pochádza od občanov a ich volení zástupcovia vôľu suveréna iba vykonávajú. Ignoráciu suveréna v otázke dohody možno označiť ako volebný podvod, ktorý predstavuje aj vážny zásah do suverenity ľudu.

Samozrejme, E. Heger a Z. Čaputová nie sú prvými politikmi, ktorí vo voľbách oklamali občanov, tentokrát však bude mať ich volebný podvod dlhodobejšie následky. Pokiaľ v minulosti nejakí politici občanov oklamali, mohli títo v nasledujúcich voľbách zvoliť inú politickú silu a tá dokázala prijatý zákon zmeniť. Pri obrannej dohode s USA však súčasná moc prijíma rozhodnutie, s ktorým sa **v budúcich desiatich rokoch** nebude dať nič urobiť – ani v referende, ani v Národnej rade SR. Pre porovnanie, ak by sa budúca vládna koalícia rozhodla vystúpiť z EÚ, mohla by to urobiť podobne ako pri Brexite. V prípade dohody s USA však nebude mať NR SR nasledujúce dve funkčné obdobia žiadnu možnosť výpovede, resp. jej účinky nastanú až po roku 2032. Skoršiu výpoveď by neumožnilo dokonca ani platné referendum s vysokou účasťou občanov. Dokonca aj v prípade, ak by USA už predtým porušovali všetky dohodnuté pravidlá, skutočná výpoveď by mohla začať plynúť najskôr od 2032. Aj to platí pri optimistickom scenári, že USA nebudú pri našom pokuse o výpoveď robiť obštrukcie. Tie by totiž nemohol posúdiť žiadny súd ani tretia strana.

Problém pri suverenite ľudu spočíva i v tom, že vládni politici sa zámerne rýchlym schvaľovaním pokúsili znemožniť o tejto otázke konať referendum. Vzhľadom na to, že dokument spoznala verejnosť v polovici decembra 2021 a už vo februári 2022 má byť ratifikovaný, žiadna **petičná akcia za referendum** by už kvôli lehotám nedokázala ratifikácii v NR SR zabrániť. Parlamentná väčšina by dohodu ratifikovala ešte pred vypísaním referenda a v takom prípade by sa aj položené otázky stáli neaktuálnymi. Po ratifikácii už zasa referendum nebude schopné zmeniť dohodnuté podmienky pre druhú stranu. Avšak napriek tomu, že vládna moc referendum znemožnila, aj pri takejto ratifikácii bolo treba brať vôľu občanov do úvahy. Najprv mala začať verejná diskusia o princípoch dohody a na základe jej výsledkov mohli štátne orgány vstúpiť do rokovaní s druhou stranou. Existovala dokonca

aj možnosť prijať zákon, ktorý by zakotvil princípy uzavierania podobných dohôd a ten by následne zaväzoval Z. Čaputovú, J. Naďa a spol. Žiaľ, o taký postup nebol záujem a zdá sa, že predstavitelia SR rokovali s USA skôr o tom, ako nevýhodnú dohodu vnútiť občanom s čo najmenšími politickými škodami.

I nejmenší finanční příspěvek velice pomáhá! Děkujeme!

CHCI PŘISPĚT

Obchádzanie ústavného súdu a interpretačná doložka

Vzhľadom na závažnosť témy je veľkým problémom aj postup prezidentky, ktorá odmietla podať návrh zmluvy na ÚS SR. Voči ústavnosti dohody s USA existuje mnoho výhrad a vyslovili ich rôzne skupiny právnych expertov, od bývalých ústavných sudcov až po generálneho prokurátora. Takisto aj konkrétni politici, vládni i opoziční, odporúčali prezidentke využiť možnosť obrátiť sa na ÚS SR. Prezidentka však zvolila prefíkanú taktiku, ktorou posúdenie dokumentu zo strany ÚS SR znemožnila. Základom tejto taktiky bolo **prezidentkino dlhé mlčanie**. Je zjavné, že text návrhu poznala skôr než občania SR a na jeho príprave mala aj svoj podiel. Podľa čl. 102 ods. 1 písm. a) je to práve prezidentka, kto dojednáva medzinárodné zmluvy a hoci v konkrétnom prípade preniesla dojednávanie na predstaviteľov vlády. O vývoji rokovaní ale mala informácie a ústavné otázky pre ňu akiste neboli nové. Z. Čaputová však vedela, že prirýchlym vyjadrením podpory pre nepopulárnu dohodu by stratila mnoho voličských hlasov. Takže hoci mala od začiatku jasno, jej mlčanie minimalizovalo politické škody a vytvorilo dojem, že seriózne zvažuje, či sa obráti na ÚS SR.

Dá sa tiež predpokladať, že Z. Čaputová mlčala kvôli tomu, aby nemusela so svojimi argumentmi o ústavnosti dohody vstupovať do verejnej diskusie, kde by jej argumenty mohli kritici vyvrátiť. Keby Z. Čaputová pristúpila k návrhu dohody čestne, od začiatku by svoj názor verejne prezentovala a text dokumentu obhajovala bez ohľadu na stratu voličov. Navyše, ak je dnes prezidentka presvedčená, že dohoda je v súlade s ústavou, mala by o to skôr využiť možnosť obrátiť sa na ÚS SR a nemala by sa obávať výsledku. Skôr je to ale tak, že prezidentka má veľké obavy a predpokladá, že na ÚS SR by mohol vzniknúť problém. Ak by totiž sudcovia konštatovali nesúlad niektorých ustanovení s ústavou, museli by predkladatelia **neústavné formulácie znovu prerokovať** s Američanmi. To by síce posilnilo ústavný základ dohody, ale jej schválenie zdržalo. Vzhľadom na uvedené to vyzerá tak, ako keby prezidentku či vládu tlačili nejaké neoficiálne lehoty od Američanov, pred ktorými musí ustúpiť aj ústavnosť.

Napriek prefíkanému spôsobu komunikácie s verejnosťou je však jasné, že kroky prezidentky vyvolajú nespokojnosť časti jej voličov. Každý, kto si prečíta dohodu o dočasnom pobyte sovietskych vojsk (11/69 Zb.), musí cítiť množstvo podobností, pričom sovietska dohoda bola v niektorých aspektoch ešte miernejšia než súčasný návrh. Aj preto urobila Z. Čaputová krok, ktorý má vytvoriť dojem, že sa snaží problémy s ústavnosťou dokumentu vyriešiť – navrhla **interpretačnú doložku** k dohode. Hoci sme návrh doložky zatiaľ ešte nevideli, ide opäť o veľmi prefíkaný a pokrytecký prístup. Problém je v tom, že formulácie v interpretačnej doložke americkú stranu nezaväzujú – na rozdiel od textu dohody. USA sa k interpretačnej doložke dokonca nemusia ani len vyjadriť. Interpretačnú doložku treba tiež dať do súvislosti s ustanovením čl. 29 dohody, ktorý v prípade sporu znemožňuje

Slovensku obrátiť sa na vnútroštátny či medzinárodný súd, arbitráž alebo tretiu stranu. Práve preto by mal byť text čo najjednoznačnejší a prezidentkine interpretácie textu nedostatky dokumentu nenahradia.

Otvorené vládnutie alebo zneužitie núdzového stavu?

Schválenie dohody bez ingerencie suveréna či ústavného súdu je problém aj preto, lebo počas schvaľovacieho procesu platil v SR **núdzový stav**. Ten obmedzoval realizáciu mnohých základných práv a slobôd občanov a aj manifestácie nesúhlasu s dohodou nemohli byť tak silné. Okrem toho, v núdzovom stave by sa podľa názoru Benátskej komisie nemali diať žiadne ústavné zmeny. SR toto stanovisko systematicky porušuje, avšak vzhľadom na to, že podozrenia z protiústavnosti dohody a z ohrozenia základných ústavných hodnôt sú závažné, bolo sa treba zamyslieť, či s ratifikáciou dohody nepočkať až na obdobie po núdzovom stave. Okrem núdzového stavu však navrhovatelia zneužili aj Vianoce. Očakávali, že počas sviatkov sa im podarí dokument pretlačiť cez medzirezortné pripomienkové konanie mimo verejnej pozornosti. Aj rozporové konania prebiehali protiprávnym spôsobom, keď časť hromadných pripomienok so zástupcami verejnosti s podporou mnoho tisíc podpisov ani len neprerokovali. Tým zjavne porušili ústavné právo občanov na účasť na správe vecí verejných podľa čl. 30 ústavy.

Za zásadný problém dohody treba považovať spôsob a prerokovanie z legislatívneho hľadiska. Dohoda sa pripravila **v rozpore s princípmi otvoreného vládnutia**, ku ktorým sa SR zaviazala ešte v roku 2011, keď sa stala členom Partnerstva za otvorené vládnutie. Úplne opomeniem, že otvorené a transparentné vládnutie bolo kľúčovým bodom predvolebného programu víťaza volieb OĽANO a stalo sa aj súčasťou programového vyhlásenia vlády. Veľmi povrchným vyjadrením v predkladacej správe bola i formulácia: *„Predkladaný materiál nemá vplyvy na rozpočet verejnej správy, na podnikateľské prostredie, sociálne vplyvy, vplyvy na informatizáciu spoločnosti, na životné prostredie, na manželstvo, rodičovstvo a rodinu ani vplyvy na služby verejnej správy pre občana.“* Podnikateľské a sociálne vplyvy pritom konštatovala tak Konfederácia odborových zväzov, ako aj podnikateľský Klub 500. Predkladatelia sa zjavne nezaujímali ani o názor starostov susedných obcí ani samotných občanov, ktorí takéto dopady vidia a proti uzavretiu dohody organizujú aj petície. Predkladatelia tiež málo zohľadnili metodiku Regulatory Impact Assessment, ktorá sa používa v legislatívnom procese v SR a ktorú schvaľuje aj OECD.

Veľkým zanedbaním bolo to, že **predkladatelia nepredložili komparatistiku** s inými bilaterálnymi dohodami o obrannej spolupráci, ktoré uzavreli USA. Pri verejných diskusiách síce tvrdili, že takú dohodu má aj iných 23 štátov, žiaden výstup na túto tému v legislatívnom konaní nepredstavili. Keď komparatívnu analýzu namiesto nich aspoň pre oblasť princípov právneho štátu urobila sudkyňa D. Jelínková Dudzíková a jej výsledky sa im nepozdávali, začali ju hanobiť. Vadilo im najmä to, že sudkyňa poukázala na nevýhodnosť slovenského návrhu dohody vo viacerých ustanoveniach. To, čo mňa osobne najviac udivilo, bolo, že predkladatelia v dokumente vôbec nereflektovali problematiku pandémie. V právnych dokumentoch od roku 2020 sa však na situácie pandémií pamätá a napr. obranná dohoda Poľska a USA z roku 2020 tému upravuje v čl. 32 ods. 2. Keby si predkladatelia pred rokovaním s americkou stranou takúto analýzu spravili, zrejme by ich napadlo niečo podobné aj do slovenského návrhu. Regulácia pandémií naozaj nie je téma, ktorú by predstavitelia USA nedokázali pochopiť – prípad Poľska to dokazuje.

Nevýhodne napísaná dohoda

Dohoda bola napísaná pre SR veľmi nevýhodne a žiadna zo sľubovaných výhod sa v jej texte nenachádza –ani žiadna garancia obrany, ani 100 miliónov na rekonštrukciu letísk. Naopak, **práva**

a výhody pre USA sú v dohode popísané veľmi presne. Vláda síce tvrdí, že ide o rámcovú dohodu, a opiera sa o túto formuláciu v čl. 1 ods. 2 *„Táto Dohoda stanovuje rámec na posilnené partnerstvo a spoluprácu v oblasti obrany…“* Problém je ale v tom, že táto dohoda určite nie je len rámcová, nestanovuje len princípy, ciele a oblasti, v ktorých sa môžu uzavierať budúce zmluvy, ale priamo zakladá nové práva a povinnosti. Keby nezakladala práva a povinnosti, nemohla by mať ani prednosť pred zákonmi SR podľa čl. 7 ods. 5 ústavy. Aj preto má návrh dohody tzv. doložku prednosti. Z textu dohody pritom jasne vyplýva, že priamo zakladá nielen práva súkromných osôb, ale aj práva Ozbrojených síl USA.

Zaujímavá je aj otázka, prečo slovenská strana svoje interpretácie dohody nepresadila priamo v texte dohody, ale uviedla ju v predkladacej správe či neskôr v prípadnej interpretačnej doložke. Bez zakotvenia v texte však orgány USA so slovenskou interpretáciou súhlasiť nemusia. USA sa zrejme nebudú zaujímať o to, ako SR dohodu interpretuje a je im jedno, ako vo svojom práve zabezpečí vstup na územie SR, či bude NR SR schvaľovať každý vstup samostatne, atď. Problém s interpretáciou dohody vznikne v momente, keď sa ktorákoľvek budúca vládna koalícia rozhodne nejaké práva Američanom obmedziť. V tom prípade by mohli USA vystúpiť s tvrdením, že **SR si vytvorila medzinárodný záväzok** voči OS USA, ktoré majú v dohode priamo zakotvené právo na vstup či iné práva. A odvolajú sa na to, že dohoda priamo nezakotvuje možnosť SR konkrétne práva obmedziť. Iste, že aj americký výklad sa dá spochybniť, ale keďže ho podľa čl. 29 ods. 3 nemožno napadnúť na žiadnom súde ani pred žiadnou treťou stranou, zotrvajú USA i SR pri vlastnej interpretácii a presadí sa zrejme ten, kto bude silnejší. Keby boli práva a povinnosti v dohode regulované presne, mnohé riziká z rôznej interpretácie by sa dali vylúčiť.

Najzaujímavejšou otázkou je to, prečo sa predkladatelia všemožne snažili vyhnúť zakotveniu problematiky jadrových zbraní priamo v dohode, pričom neustále tvrdili, že nikto sem **jadrové zbrane** nedovezie. Prečo to bol problém zmluvne zakotviť? Predkladatelia sa odvolávajú na Zmluvu o nešírení jadrových zbraní, tú však podpísalo aj množstvo štátov Európy, na území ktorých sa americké jadrové zbrane nachádzajú. Ďalším argumentom je zákon o mierovom využívaní jadrovej energie, ktorý umožňuje využívať jadrovú energiu len na mierové účely. Zákon s rovnakým názvom však majú dokonca aj v Nemecku, kde požadujú dokonca úplne odstúpenie od jadrovej energie a zatvárajú i funkčné jadrové elektrárne. S jadrovými zbraňami pod kontrolou USA si ale poradiť nevedia, hoci tú tému riešilo niekoľko ministrov zahraničia. Treba tiež pripomenúť, že k Zmluve o nešírení jadrových zbraní pristúpila už socialistická ČSSR (61/74 Zb.), napriek tomu však sovietska armáda na jej území jadrové zbrane prechovávala (Brdy). Moskva to síce oficiálne netvrdila, avšak k časti pozemkov a zariadení nemali orgány ČSSR prístup a tak o tom oficiálne ani nevedeli. Podobne však ani orgány SR nebudú mať podľa návrhu dohody s USA prístup k časti pozemkov a zariadení a preto sa situácia môže zopakovať. Samozrejme, je možné, že USA na našom území nikdy žiadne jadrové zbrane, ani na lietadlách, nerozmiestnia, ale aj kvôli skúsenostiam si to treba čo najviac poistiť v zmluve.

Dôvody neplatnosti dohody?

Na záver treba otvorene povedať, že prezidentka a vláda svojím prístupom, a to nielen vo vzťahu k tejto dohode, ale k občanom, zmenili charakter štátu. Tým, že bez súhlasu suveréna i ÚS SR vytvárajú status quo, ktoré až do roku 2032 nebudú vedieť zmeniť dve nasledujúce NR SR, prisvojujú si vlastne to, čo patrí občanovi – suverénovi. Dá sa predpokladať, že dohoda sa v NR SR ani u prezidentky zastaviť nepodarí a tak vzniká otázka, čo ďalej. Treba sa hlavne zamyslieť nad možnosťami, ako sa bude dať zrušiť platnosť dohody po budúcich voľbách. Najreálnejšou, i keď tiež veľmi neistou možnosťou je vyhlásiť neplatnosť dohody alebo zrušiť súhlas SR podľa Viedenského dohovoru o zmluvnom práve. USA síce daný dokument neratifikovali, ale ide prameň medzinárodného práva, ktorý zakotvuje aj pravidlá obyčajového medzinárodného práva, ktoré

zaväzuje i USA. Budúca vláda by mala preto skúmať, či existuje napr. možnosť zrušenia súhlasu s dohodou podľa čl. 50 Viedenského dohovoru „Podplatenie zástupcu štátu“ alebo nejaká iná podobná možnosť (téme som sa venoval tu). **Práve spôsob prijímania a ratifikácie dohody veľmi zvyšuje šancu, že sa stane neplatnou ešte pred rokom 2032**.

AUTOR: Branislav Fábry

ZDROJ