

DÔVODOVÁ SPRÁVA

A. Všeobecná časť

Návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov sa predkladá na rokovanie vlády Slovenskej republiky.

Posilnenie ochrany tradičných hodnôt je kľúčové pre zachovanie kultúrneho dedičstva Slovenskej republiky a zabezpečenie právnej stability. Návrh ústavného zákona preto reaguje na potrebu ochrany kultúrneho dedičstva zakotveného v preambule Ústavy Slovenskej republiky, ktoré je osobitne spojené s uznaním manželstva medzi mužom a ženou ako jedinečného zväzku.

V súlade s uvedeným sa v Ústave Slovenskej republiky navrhuje zdôrazniť zvrchovanosť Slovenskej republiky v základných kultúrno-etických otázkach, pokiaľ ide o ochranu života a ľudskej dôstojnosti, súkromný a rodinný život, manželstvo, rodičovstvo a rodinu, kultúru a jazyk, ako aj o veci s tým súvisiace, a to najmä v oblasti zdravotníctva, výchovy a vzdelávania.

Návrhom ústavného zákona sa sleduje aj rozšírenie ústavnoprávnej úpravy sociálnych práv, pokiaľ ide o postavenie rodiny a ukotvenie rodičovských práv. Navrhuje sa, aby došlo k úprave základného okruhu osôb, ktoré si môžu osvojiť maloleté dieťa, v Ústave Slovenskej republiky. Zároveň sa navrhuje rozšírenie ústavného vymedzenia rodičovských práv, medzi ktoré sa navrhuje doplniť právo rodičov rozhodovať o účasti detí na výchovno-vzdelávacom procese, ktorý je nad rámec štátneho výchovno-vzdelávacieho programu. V tejto spojitosti sa tiež ustanovuje, že štátny výchovno-vzdelávací program musí byť v súlade s Ústavou Slovenskej republiky. Taktiež sa navrhuje zakotviť, že Slovenská republika uznáva len pohlavie muža a ženy. V súvislosti s rozšírením ústavnoprávnej úpravy sociálnych práv sa navrhuje ustanoviť rovnosť mužov a žien pri odmeňovaní za vykonanú prácu.

Tieto navrhované zmeny vychádzajú z platnej a účinnej zákonnej úpravy, ale vzhľadom na dôležitosť týchto tém sa navrhuje povýšenie ich úpravy na ústavnoprávnu úroveň. Podrobnejšia právna úprava pritom ostane obsiahnutá v jednotlivých zákonoch, napríklad v zákone č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov alebo v zákone č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Návrh ústavného zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, nálezmi Ústavného súdu Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, a súčasne je v súlade s právom Európskej únie.

Predkladaný materiál nebude mať vplyv na rozpočet verejnej správy, vplyv na limit verejných výdavkov, vplyv na podnikateľské prostredie, informatizáciu spoločnosti, manželstvo, rodičovstvo a rodinu, sociálne vplyvy, vplyvy na životné prostredie a ani vplyvy na služby verejnej správy pre občana.

Návrh ústavného zákona nie je predmetom vnútrokomunitárneho pripomienkového konania.

B. Osobitná časť

K čl. I

K bodu 1

V článku 7 sa navrhuje doplniť nové odseky 6 a 7, ktorých cieľom je v Ústave Slovenskej republiky zdôrazniť zvrchovanosť Slovenskej republiky najmä v základných kultúrno-etických otázkach, pokiaľ ide o ochranu života a ľudskej dôstojnosti, súkromný a rodinný život, manželstvo, rodičovstvo a rodinu, kultúru a jazyk, ako aj o veci s tým súvisiace, a to najmä v oblasti zdravotníctva, výchovy a vzdelávania. Navrhované znenie má na ústavnej úrovni deklarovať zvrchovanosť Slovenskej republiky predovšetkým vo veciach národnej identity a interpretačne zdôrazniť, že ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky či iných ústavných zákonov nemôžu byť vykladané ako súhlas Slovenskej republiky s prenesením výkonu časti svojich práv vo vyššie uvedených základných kultúrno-etických otázkach. Táto úprava má riešiť otázky vzťahu vnútroštátneho právneho poriadku Slovenskej republiky k právu Európskej únie, ako aj k medzinárodným záväzkom Slovenskej republiky vo všeobecnosti.

Východiskom navrhovaného riešenia vo vzťahu k právu Európskej únie je v prvom rade ustanovenie čl. 7 ods. 2 prvej vety Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorej *„Slovenská republika môže medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takej zmluvy preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu.“* V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že Slovenská republika môže na základe citovaného ústavného ustanovenia preniesť na Európsku úniu iba výkon časti svojich práv, nie práva samotné. Postúpenie výkonu časti svojich práv je potrebné vnímať ako prejav suverenity, ku ktorej patrí aj možnosť disponovať so svojou zvrchovanosťou, napríklad preniesť určité kompetencie na Európsku úniu. Zároveň primárne zmluvné právo Európskej únie rozlišuje medzi výlučnými právomocami Európskej únie (napríklad colná únia, stanovenie pravidiel hospodárskej súťaže potrebných na fungovanie vnútorného trhu, menová politika pre členské štáty, ktorých menou je euro, spoločná obchodná politika), spoločnými právomocami Európskej únie a členských štátov (napríklad vnútorný trh, ochrana spotrebiteľa, energetika, transeurópske siete) a výlučnými právomocami členských štátov (ostatné právomoci, ktoré neboli zmluvami prenesené na Európsku úniu). V tejto spojitosti je potrebné najmä zdôrazniť ustanovenie článku 4 Zmluvy o Európskej únii *„právomoci, ktoré na Úniu neboli zmluvami prenesené, zostávajú právomocami 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.“* Z uvedeného vyplýva, že pri právach, ktorých výkon Slovenská republika nepreniesla na Európsku úniu a ktoré patria medzi výlučné právomoci členských štátov, ich výkon zostáva plne v dispozícii suverénnej a nezávislej Slovenskej republiky. Z tohto dôvodu sa zásada prednosti nemá uplatňovať v oblastiach, v ktorých členské štáty nepreniesli na Európsku úniu svoju právomoc. Medzi takéto práva, ktorých výkon Slovenská republika nepreniesla na Európsku úniu, respektíve medzi výlučné práva členských štátov Európskej únie patria aj otázky kultúrno-etického charakteru.

V relácii k zásade prednosti práva Európskej únie pred vnútroštátnym právnym poriadkom členských štátov je potrebné tiež zdôrazniť, že z rozhodnutí ústavných súdov členských štátov Európskej únie (napr. Taliansko, Nemecko, Írsko, Dánsko, Česká republika, Poľsko či Maďarsko) vyplýva, že existujú členské štáty Európskej únie, ktoré nepristúpili na zásadu

prednosti práva Európskej únie, pokiaľ ide o demokratický štát, právny štát a ochranu základných práv a slobôd.

Pokiaľ ide o medzinárodné zmluvy podľa čl. 7 ods. 5, respektíve podľa čl. 154c ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, tieto medzinárodné zmluvy majú síce prednosť pred zákonmi, avšak nie prednosť pred Ústavou Slovenskej republiky, čo vyplýva aj z judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky: „*Medzinárodné dohovory o ľudských právach majú osobitné postavenie v systéme prameňov práva Slovenskej republiky. Za podmienok ustanovených čl. 11 ústavy majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Aj keď majú prednosť pred zákonmi, nemajú prednosť pred ústavou.*“ (II. ÚS 91/1999).

Interpretačný význam navrhovaného ustanovenia odseku 7 je dôležitý aj vo vzťahu k potenciálnemu či už existujúcemu aktivizmu medzinárodných súdov a inštitúcií zasahujúcemu do výlučných právomocí národných štátov, respektíve práv, ktorých výkon nebol prenesený na medzinárodné inštitúcie. Takéto rozhodnutia by v zmysle navrhovaného ustanovenia nemohli byť interpretované ako záväzné pre Slovenskú republiku, pokiaľ by zasahovali do základných kultúrno-etických otázok, napríklad ohľadom definície manželstva, ochrany života či ľudskej dôstojnosti.

K bodu 2

Ústava Slovenskej republiky v čl. 36 ods. 1 zakotvuje právo zamestnancov na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky. Obsah tohto práva je následne demonštratívne uvedený v písmenách a) až g) v čl. 36 ods. 1. Jednou z fundamentálnych súčastí tohto základného práva je aj právo na odmenu za vykonanú prácu upravené v písmene a). Zároveň čl. 38 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky priznáva ženám právo na zvýšenú ochranu zdravia pri práci a osobitné pracovné podmienky. Článok 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky zakotvuje princíp rovnosti a ochranu pred diskrimináciou aj z dôvodu pohlavia.

Vzhľadom na uvedené ustanovenia platného a účinného znenia Ústavy Slovenskej republiky a vzhľadom na pretrvávajúci spoločenský problém rozdielného platového ohodnotenia mužov a žien sa navrhuje v Ústave Slovenskej republiky výslovne ustanoviť, že rovnosť medzi mužmi a ženami pri odmeňovaní za vykonanú prácu sa zaručuje, čím sa zároveň ústavnoprávne vyjadrí princíp rovnakého mzdového ohodnotenia za rovnakú prácu.

K bodu 3

V článku 41 sa navrhuje doplniť nový odsek, v ktorom bude obsiahnutá úprava okruhu osôb, ktoré si môžu osvojiť maloleté dieťa. Má ísť o manželov, jedného z manželov, ktorý žije s rodičom maloletého dieťaťa v manželstve, alebo pozostalého manžela po rodičovi alebo osvojiteľovi maloletého dieťaťa. Vo výnimočných prípadoch si maloleté dieťa môže osvojiť aj osamelá osoba, ak je to v záujme tohto dieťaťa. Uvedený okruh osôb vychádza zo súčasnej právnej úpravy definovanej zákonom č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Povýšením tejto právnej úpravy zo zákonnej na ústavnú sa sleduje cieľ zdôraznenia legitimacy manželstva ako nezastupiteľného zväzku jedného muža a jednej ženy pri plnení dôležitej sociálnej úlohy výchovy detí. Zároveň sa navrhuje na ústavnej úrovni ustanoviť, že o osvojení rozhoduje súd.

K bodu 4

Navrhuje sa posilniť a rozšíriť ústavnoprávnu úpravu rodičovských práv, pokiaľ ide o obsah výchovy a vzdelávania poskytovaných v školách a školských zariadeniach. Rodičia majú mať právo rozhodovať o účasti detí na výchovno-vzdelávacom procese, ktorý je nad rámec štátneho

výchovno-vzdelávacieho programu. Navrhované ustanovenie reflektuje ustanovenie § 7 ods. 11 školského zákona a vychádza z ústavného princípu, že starostlivosť o deti a ich výchova je právom rodičov (čl. 41 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky).

Školský výchovno-vzdelávací program poskytuje škole určitú mieru autonómie v otázkach vzdelávania detí. Aj keď princípy, z ktorých školský výchovno-vzdelávací program vychádza, musia byť na jednej strane v súlade s princípmi štátneho výchovno-vzdelávacieho programu, na strane druhej platí, že môže ísť nad rámec štátneho výchovno-vzdelávacieho programu. Autonómia školy ako vzdelávacej inštitúcie sa prejavuje predovšetkým v tom, že školský výchovno-vzdelávací program vydáva štatutárny orgán školy. Aj keď kontrola nad jeho súladom so štátnym výchovno-vzdelávacím programom je daná kontrolou zo strany Štátnej školskej inšpekcie, v praxi je nereálne, aby tento štátny orgán zabezpečoval v každom okamihu permanentný kontrolný mechanizmus vo vzťahu ku všetkým školám. Je preto nevyhnutné, aby kontrolu vzdelávania nevykonával iba štát ako garant princípov, na ktorých je postavená výchova a vzdelávanie detí, ale v konkrétnych prípadoch rodičia dieťaťa prostredníctvom práva rozhodovať, či sa ich dieťa bude zúčastňovať na takej forme výchovy a vzdelávania, ktorá presahuje rámec štátneho výchovno-vzdelávacieho programu. V prípade odmietnutia účasti detí na takom výchovno-vzdelávacom procese zo strany rodičov môže ísť napríklad o také vzdelávanie, ktoré nie je v súlade s náboženským a filozofickým presvedčením rodičov alebo s ich morálnymi a etickými hodnotami.

Zároveň sa navrhuje, aby výchovu a vzdelávanie detí v oblasti formovania intímneho života a sexuálneho správania bolo možné poskytovať len so súhlasom zákonného zástupcu, keďže ide o citlivé a hodnotovo podmienené oblasti, v ktorých by mali mať rodičia rozhodujúce slovo. V prípade týchto oblastí nebude určujúce, či je daný výchovno-vzdelávací proces v rámci alebo nad rámec štátneho výchovno-vzdelávacieho programu, ale bude určujúci obsah takejto výchovy a vzdelávania, pri ktorej bude právo rodičov určujúce. Efektívne naplnenie tohto práva rodičov si bude vyžadovať ďalšiu úpravu na zákonnej úrovni, najmä podrobnosti o oznámení o plánovanom poskytovaní takejto výchovy a vzdelávania rodičom, ako aj podrobnosti o informovanom súhlase rodičov.

K bodu 5

Ide o legislatívno-technickú úpravu. Vzhľadom na doplnenie nových odsekov do článku 41 sa navrhuje upraviť vnútorný odkaz v poslednom odseku článku 41, ktorý ustanovuje, že podrobnosti o právach podľa predchádzajúcich odsekov ustanoví zákon.

K bodu 6

V nadväznosti na štvrtý novelizačný bod, ktorým sa rozširujú rodičovské práva, sa navrhuje ustanoviť, že štátny výchovno-vzdelávací program musí byť v súlade s Ústavou Slovenskej republiky.

Navrhovaná zmena vyplýva z teórie konštitucionalizmu, podľa ktorej sa v každej ústave odzrkadľuje základné hodnotové zameranie štátu a spoločnosti. Toto zameranie by sa malo premietnuť aj do obsahovej náplne výchovy a vzdelávania poskytovaných v školách.

Z navrhovaného čl. 41 ods. 6 bude zároveň vyplývať, že o účasti detí na výchovno-vzdelávacom procese poskytovanom na školách, ktorý bude nad rámec štátneho výchovno-vzdelávacieho programu, budú mať právo rozhodovať rodičia. Týmto zmenami sa aj na ústavnej úrovni zakotví, že výchova a vzdelávanie poskytované v školách sa nebude môcť dostať do rozporu so základným hodnotovým nastavením spoločnosti vyjadreným v Ústave Slovenskej republiky.

K bodu 7

Navrhuje sa ustanoviť, že Slovenská republika uznáva len pohlavie muža a ženy, čo zodpovedá biologickému chápaniu pohlavia, ktoré sa premieta v celom právnom poriadku Slovenskej republiky. Uznávanie existencie dvoch pohlaví vyplýva aj zo súčasného textu Ústavy Slovenskej republiky, najmä pokiaľ ide o manželstvo a potrebu chrániť ženy. Podľa čl. 41 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je manželstvo definované ako jedinečný zväzok medzi mužom a ženou. Zároveň Ústava Slovenskej republiky v čl. 38 ods. 1 priznáva ženám právo na zvýšenú ochranu zdravia pri práci a osobitné pracovné podmienky a v čl. 41 ods. 2 žene v tehotenstve zaručuje osobitnú starostlivosť, ochranu v pracovných vzťahoch a zodpovedajúce pracovné podmienky.

Z hľadiska systematiky sa navrhuje vložiť toto ustanovenie ako nový článok do ôsmeho oddielu druhej hlavy Ústavy Slovenskej republiky, v ktorom sú obsiahnuté spoločné ustanovenia k prvej a druhej hlave.

K čl. II

Účinnosť navrhovanej ústavnoprávnej úpravy sa z dôvodu dĺžky legislatívneho procesu a potreby primeranej legisvakancie navrhuje od 1. júla 2025.