

## Prísnejšie pravidlá pre zmenu Ústavy SR

### Navrhované opatrenie:

Navrhujeme, aby sa pri zmene ústavy aplikovali prísnejšie pravidlá ako pri iných zákonoch. Okrem už dnes potrebnej ústavnej väčšiny navrhujeme, aby sa v procese zmeny ústavy úplne vylúčila možnosť skráteného legislatívneho konania. Ďalej navrhujeme, aby bol okruh navrhovateľov zmien špecifickejší a užší a aby minimálna doba medzi jednotlivými čítaniami v parlamente bola dlhšia.

### Odôvodnenie:

Ústava je základný zákon, ktorý určuje charakter a fungovanie celého štátu. Definuje kľúčové inštitúty štátu, jeho základné orgány a delenie moci a vzťahy medzi nimi, ako aj základné ľudské práva a slobody. Ústava obsahuje princípy, ktorých porušenie by malo za následok oživenie konfliktu medzi stranami alebo dokonca občiansku vojnu.<sup>1</sup>

Vzhľadom na toto jedinečné postavenie k jej zmene môže dôjsť iba na základe osobitného a predvídateľného postupu, ktorý musí byť prísnejší ako pri ostatných zákonoch. Na zmene ústavy sa musí zjednotiť čo najširšia skupina poslancov ale aj verejnosti a táto zmena by mala byť výstupom kvalitnej odbornej a hodnotovej diskusie. Benátska komisia jasne uvádza, že ústavná stabilita je významným prvkom celkovej stability krajiny. Nová ústava by sa nemala prijímať ako rýchle riešenie aktuálnych politických problémov.<sup>2</sup>

Transparentnosť, otvorenosť, adekvátny časový rámec a podmienky umožňujúce pluralitu názorov a riadnu diskusiu o kontroverzných otázkach sú kľúčovými požiadavkami demokratického ústavodarného procesu. Široká a kvalitná diskusia za účasti rôznorodých politických zoskupení, odbornej verejnosti, mimovládnych organizácií, akademickej obce, či médií je dôležitým predpokladom na prijatie trvalého textu, ktorý by bol prijateľný pre celú spoločnosť a bol by v súlade s demokratickými štandardmi. Spôsob, akým je ústava prijímaná a taktiež implementovaná, musí v spoločnosti vytvárať presvedčenie, že zo svojej samotnej povahy je ústava stabilným aktom a nemôže byť tak ľahko zmenená iba na základe akéhosi vrtochu majority, ktorá je práve v tejto chvíli pri moci.<sup>3</sup>

V prípade zmien ústavy rozlišujeme medzi bežnými zmenami obsahu ústavného textu a zmenou či rušením jej základných princípov. V závislosti od charakteru zmien tak štáty

---

<sup>1</sup> Brörtl, Alexander et. al. Ústavné právo Slovenskej republiky. 2 vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 13 s.

<sup>2</sup> Stanovisko Benátskej komisie CDL-AD(2004)030 k procesu novelizácie ústavy na Ukrajine [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)030-e).

<sup>3</sup> Stanovisko Benátskej komisie CDL-AD(2011)001 k trom právnym otázkam, ktoré vyplynuli pri písaní novej ústavy v Maďarsku [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)001-e) a Stanovisko Benátskej komisie CDL-AD(2013)010 k novej ústave na Islande [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)010-e).

stanovujú osobitné pravidlá pre úpravu ústavy, prípadne zmeny základných princípov (tzv. materiálne jadro ústavy) ako napr. v Nemecku<sup>4</sup> zakazujú.

V Slovenskej republike je možné zmeniť ústavu v podstate rovnakým procesným postupom, ako je to pri iných zákonoch. Odlišnosť je len tá, že o jej zmene musí rozhodnúť parlament 3/5 väčšinou všetkých poslancov, teda minimálne 90 hlasmi. Rovnako ako pri bežnom zákone je prípustné skrátené legislatívne konanie, zmeny môžu navrhovať aj jednotliví poslanci a ovplyvniť ich svojimi pozmeňujúcimi či doplňujúcimi návrhmi. Slovenská ústava sa tak zaraďuje medzi ústavy s nižším stupňom rigidity.<sup>5</sup> Od roku 1993 bola naša ústava menená devätnásťkrát<sup>6</sup>.

Prísnejší postup pri prijímaní ústavných zmien je dôležitým princípom demokratickej ústavnosti, podpory politickej stability, legitimacy, efektívnosti a kvality rozhodovania a ochrany menšinových práv a záujmov. Na druhej strane príliš rigidná ústava nemôže reagovať na konkrétne potreby a zamedzuje vykonať zmeny. Preto je výzvou vyvážiť tieto požiadavky spôsobom, ktorý umožňuje uskutočnenie potrebných reforiem bez toho, aby bola narušená ústavná stabilita, predvídateľnosť a ochrana.<sup>7</sup>

Z komparácie ústav štátov Európskej únie vyplýva, že prísnejší proces prijímania zmien ústavy má rôznu formu, od požiadavky kvalifikovanej väčšiny v parlamente, cez uskutočnenie referenda (obligatórne, fakultatívne) až po rozpustenie parlamentu a prijímanie zmien novozvoleným parlamentom. Požiadavka kvalifikovanej väčšiny, ktorú napĺňa aj náš právny poriadok, je najrozšírenejšia a najprirodzenejšia. Väčšina európskych štátov túto požiadavku napĺňa. Túto štandardnú úpravu v rade štátov však spájajú s ďalšími početnými podmienkami, bez ktorých ústavu nemožno zmeniť alebo doplniť. Povinné potvrdenie zmien ústavy v ľudovom referende vyžadujú napr. vo Francúzsku, Írsku, či Rumunsku. V Grécku a Portugalsku musí zmenu ústavy potvrdiť nový parlament. Dokonca napr. v Holandsku či Luxembursku dochádza po schválení zmeny ústavy k rozpusteniu parlamentu (alebo jednej z dvoch komôr parlamentu) a zmenu ústavy musí potvrdiť novozvolený parlament.

Okrem konečného rozhodovania o zmene ústavy je proces smerujúci k tejto zmene rovnako kľúčový. Benátska komisia upozorňuje na to, že ustanovenia upravujúce právomoci v procese zmeny ústavy nie sú iba právnou formalitou, ale môžu podstatným spôsobom ovplyvniť alebo rozhodnúť významné politické procesy. Okrem toho, že garantujú ústavnú a politickú stabilitu, je účelom ustanovení upravujúcich kvalifikovaný postup pre zmenu ústavy

<sup>4</sup> Podľa čl. 79 ods. 3 nemeckej ústavy zmeny, ktoré by sa týkali usporiadania Spolku na krajiny, spolupôsobenia krajín v zákonodarstve alebo zmeny týkajúce sa zásad určených v článkoch 1 a 20 ústavy sú neprípustné.

<sup>5</sup> Z hľadiska naplnenia požiadaviek na formálny spôsob prijímania ústavy, delíme ústavy na rigidné a flexibilné. Rigidné sú ústavy, ktoré sa menia procesom zložitejším, než proces zmeny zákonov. Pričom čím je proces zložitejší, tým je ústava rigidnejšia.

<sup>6</sup> Zmeny Ústavy SR boli realizované na základe hlasovania poslancov v parlamente a to minimálne 90 hlasmi poslancov. V jednom prípade sa Ústava SR zmenila na základe rozhodnutia Ústavného súdu SR.

<sup>7</sup> Správa Benátskej komisie o novelizácii ústavy (CDLAD(2010001)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)001-e).

zabezpečiť široký konsenzus, čím dôjde k posilneniu legitimacy ústavy, a teda aj politického systému ako celku.<sup>8</sup>

K špecifikám procesu prijímania zmeny ústavy patrí napr. zúženie okruhu subjektov oprávnených predložiť návrh na zmenu ústavy, opakovanie čítaní návrhov novej úpravy v parlamente v určitých lehotách. Existuje aj množstvo ďalších spôsobov, ako urobiť ústavu rigidnejšou.<sup>9</sup>

Za minimálny a najrozšírenejší model Benátska komisia považuje kvalifikovanú väčšinu v parlamente v spojení s ďalšími prekážkami, či už vo forme opakovaných hlasovaní parlamentu (s určitým časovým odstupom) alebo zahrnutia ďalších aktérov do rozhodovania (najčastejšie formou ratifikácie v referende).<sup>10</sup> Komisia sa však jasne vyjadrila v súvislosti so zmenami v Srbsku, že jedno hlasovanie s podmienkou dvojtretinovej väčšiny všetkých poslancov nemožno považovať za postačujúce.<sup>11</sup>

Na základe vyššie uvedeného navrhujeme, aby sa slovenská ústava zaradila medzi štandardné európske ústavy skvalitnením a precizovaním procesu prijímania jej zmien.

**Riešenia pre rigidnejšiu Ústavu SR je možné nájsť iba na základe kvalitnej odbornej diskusie. Ako podklad na diskusiu navrhujeme zvážiť túto minimálnu úpravu:**

**1. Vylúčiť skrátené legislatívne konanie pri prijímaní zmien Ústavy SR,** aby sa naplnila podmienka stability ústavy a predvídateľnosti procesu jej zmeny. Skrátené legislatívne konanie vylučuje plnú slobodnú a otvorenú diskusiu o navrhovanej zmene a nevytvára podmienky pre dosiahnutie širokého konsenzu.

**2. Špecifikovať okruh navrhovateľov zmien Ústavy SR.** Navrhujeme, aby bol zúžený a špecifikovaný okruh navrhovateľov zmien Ústavy SR, pretože už samotný návrh zmeny ústavy je kľúčový. Navrhovateľom týchto zmien by preto mal byť orgán, ktorý už vopred dostatočne prediskutoval a zvážil návrh a ktorý zaň ponese plnú zodpovednosť. Už samotný návrh by mal byť totiž výsledkom určitého konsenzu, napr. koalície politických strán, výboru NRSR zastúpeného predstaviteľmi viacerých politických strán či skupiny 30 poslancov. Každý návrh bez ohľadu na navrhovateľa by mal obsahovať dôvodovú správu a mal by prejsť riadnym verejným pripomienkovým konaním.

**3. Predĺžiť minimálnu dobu medzi jednotlivými čítaniami pri procese prijímania zmien Ústavy SR v parlamente a neumožniť skrátenie týchto lehôt,** aby bol v súlade

<sup>8</sup> Spoločné stanovisko Benátskej komisie CDL-AD(2015)014 k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústava v Kirgizsku

<sup>9</sup> Napríklad príkaz, že od novely ústavy musí uplynúť nejaká lehota, kým bude opäť zmenená; predĺženie lehôt v parlamentných procesoch; ratifikácia širším počtom subjektov a ďalšie. Ústavu robí v zásade rigidnejšou aj existencia dvojkomorového parlamentu.

<sup>10</sup> Stanovisko Benátskej komisie CDL-AD(2013)029 k trom návrhom ústavných zákonov, ktorými sa menia dva ústavné zákony novelizujúce ústavu v Gruzínsku [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)029-e)

<sup>11</sup> Stanovisko Benátskej komisie CDL-AD(2007)004 k ústave v Srbsku

s medzinárodnými štandardami vytvorený dostatočný priestor na uskutočnenie podrobnej odbornej diskusie, vytvorenia dostatočného časového rámca pre podrobné oboznámenie sa so všetkými špecifikami a dôsledkami, ktoré návrh novely ústavy so sebou prináša, a pre dosiahnutie širokého konsenzu pri hlasovaní.

Aj v prípade predloženia pozmeňujúcich či doplňujúcich návrhov v parlamente navrhujeme, aby bolo stanovené dostatočné časové obdobie, ktoré zabezpečí priestor pre diskusiu a reflexie. Poslanci ale aj verejnosť musia byť oboznámení s obsahom navrhovanej zmeny či doplnenia. Poslanci musia mať garantovaný časový rámec na to, aby si mohli k návrhu a k pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom k nemu zabezpečiť vlastné analýzy a pripraviť sa tak na odbornú a vecnú debatu v parlamente.