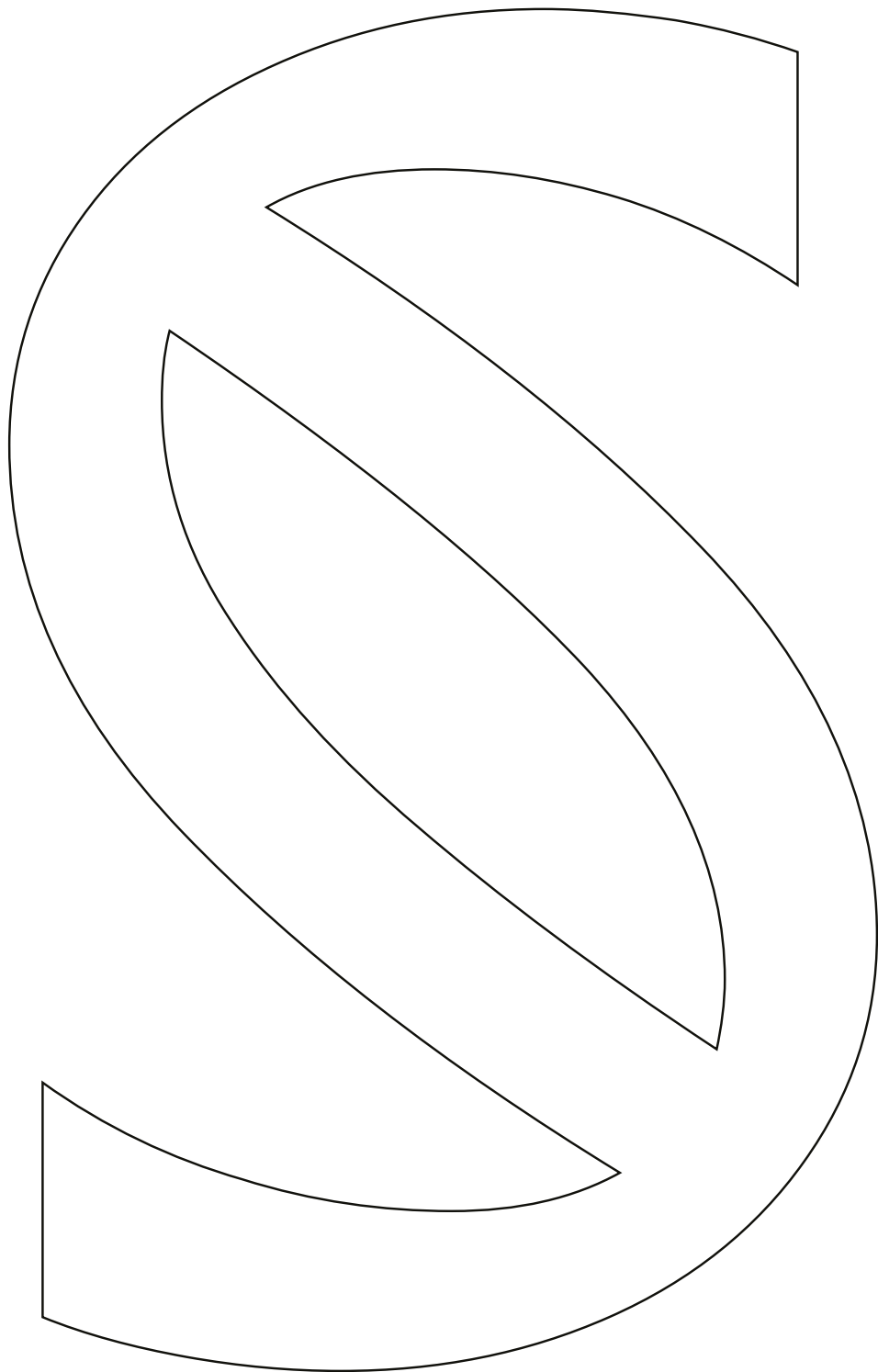


PRAVIDLÁ A PROCES ZMENY

ÚSTAVY
NA SLOVENSKU





PRAVIDLÁ A PROCES ZMENY

**ÚSTAVY
NA SLOVENSKU**

OBSAH

VYDAVATEĽ: VIA IURIS

Komenského 21, 974 01 Banská Bystrica



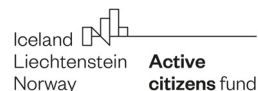
Grafický dizajn: Marek Mati

Rok vydania: 2022

ISBN: 978-80-89805-11-2

EAN: 9788089805129

Publikácia bola vydaná v rámci
projektu „Piliere právneho štátu“



Projekt „PILIERE PRÁVNEHO ŠTÁTU“ je podporený z programu ACF – Slovakia, ktorý je financovaný z Finančného mechanizmu EHP 2014—2021. Správcom programu je Nadácia Ekopolis v partnerstve s Nadáciou otvorenej spoločnosti Bratislava a Karpatskou nadáciou.

2	ÚVOD	8
5	NÁVRHY NA ZMENU A PRIJATÉ ZMENY ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY OD JEJ PRIJATIA DO SÚČASNOSTI ALEBO PREČO VÔBEC HOVORÍME O ZMENÁCH ÚSTAVY Viktória Alžbeta Sutórisová	11
5	NÁVRHY NA ZMENU ÚSTAVODARNÉHO PROCESU V SLOVENSKEJ REPUBLIKE PODKLAD PRE DISKUSIU Eva Kováčeková	47
5	ÚSTAVA NÁM 3/5 POŽIADAVKOU NA JEJ ZMENU DÁVA ČAS Ján Štiavnický	61
2	DISKUSIA A ZÁVERY	71
2	PRÍLOHY	79

ÚVOD

V septembri 2022 sme oslávili 30 výročie od schválenia Ústavy Slovenskej republiky. Diskusie o tom, ako by mala vyzeráť, pri jej vzniku neboli rozsiahle či dlhotrvajúce. Napriek tomu ju možno považovať za akýsi základný pilier právneho poriadku, demokracie, právneho štátu a ochrany ľudských práv v samostatnej Slovenskej republike, ktorá vznikla krátko po jej schválení. S odstupom tridsiatich rokov je možné hodnotiť, či obstála alebo neobstála ako základ, na ktorom môžeme stavať našu štátnosť. Avšak to nie je úplne cieľom tejto publikácie. Podnetom pre jej vznik boli skôr spoločensko-politické reálie súčasnosti. Ani viac ako 30 rokov po Nežnej revolúcii nemáme istotu, že Slovensko je vyzretý demokratický a právny štát pevne ukotvený v hodnotách slobody a ochrany občianskych slobôd a práv menších. Spoločnosť potrebuje, prirodzene, dostatok času na to, aby dozrela vo svojom sebedomí a pevnom hodnotovom ukotvení. V tomto prechodnom, tranzičnom období je preto mimoriadne dôležité nastaviť fungovanie dôležitých inštitúcií, ktoré zabezpečujú stabilitu demokratického a právneho štátu. Inštitúcie musia odolať aj prechodným búrkam a útokom, pretože práve v takých obdobiach je dôležité, aby sme sa o ne mohli oprieť. Príkladom je pôsobenie ústavného súdu počas obdobia mečiarizmu, ktorý bol stabilnou garanciou ochrany ľudských práv a základných slobôd, a zároveň udržiaval tri základné moci v rovnováhe.

Slovenská ústava patrí medzi najmenej chránené ústavy v Európe voči náhlym a nepredvídateľným zmenám plne závislým od aktuálnej politickej vôle 90 poslancov a poslankyň v parlamente. Otázkou je, či nám ústava v jej súčasnom znení spolu s tridsaťročnou ústavnou praxou a rozhodnutiami Ústavného súdu SR dáva dostatočnú záruku na zachovanie princípov demokracie a právneho štátu v Slovenskej republike. Zatiaľ sa ukazuje, že sme sa o ňu aj v kľúčových či zlomových momentoch vedeli oprieť. Keď bolo potrebné ju upraviť či opraviť, dokázali politici a političky najstť zhodu. Na druhej strane, v poslednom období je ústava doslova pod paľbou návrhov, ktoré nie je možné považovať za hodné ústavnoprávnej úpravy. Niektoré je dokonca možné označiť ako návrhy zasahujúce do základov demokratického usporiadania štátu negatívnym spôsobom. Žiadny z tých najextrémnejších návrhov zatiaľ neprešiel ani prvým hlasovaním v rámci legislatívneho procesu v národnej rade, núti nás to však zamyslieť sa a diskutovať o zvýšenej ochrane našej ústavy. Výsledky diskusie si môžete prečítať v tejto publikácii.

Katarína Batková
výkonná riaditeľka VIA IURIS

**NÁVRHY NA ZMENU
A PRIJATÉ ZMENY
ÚSTAVY SLOVENSKEJ
REPUBLIKY OD
JEJ PRIJATIA
DO SÚČASNOSTI
ALEBO PREČO
VÔBEC HOVORÍME
O ZMENÁCH ÚSTAVY**

1. STRUČNÉ OHLIADNUTIE ZA HISTÓRIU NAŠEJ ÚSTAVY

November 1989 inicioval sériu reformných procesov, ktoré boli dôsledkom zmeny usporiadania spoločenských, politických a ekonomických vzťahov a zároveň mali za cieľ prihlásiť sa k hodnotám zvrchovanosti moci, právneho štátu a ochrany základných práv a slobôd, čím by sa Československá federatívna republika (ďalej len „ČSFR“) postupne zaradila k rozvinutým demokratickým krajinám. Jednou z prirodzených otázok, ktoré súviseli s rekonštrukciou ústavného systému federácie, bola aj myšlienka prijatia novej ústavy. Jej prvotnou ambíciou však nebolo rozdelenie federácie, skôr prehodnotenie jej usporiadania. Pôvodnú aspiráciu na skvalitnenie štruktúry ústavného systému však postupne vystriedali politické ciele, a tak z ústavy, ktorá spočiatku mala byť skôr symbolickým zavŕšením transformačného procesu, sa v závere stala transformačná norma ako taká. Dôkazom uvedeného je aj skutočnosť, že koncipovanie návrhu slovenskej ústavy prebehlo za rekordne krátke obdobie. I keď myšlienka prijatia slovenskej ústavy bola jedným z kľúčových bodov kampane parlamentných volieb, ktoré sa konali v júni 1992, v danom období ešte nebolo jednoznačné, či pôjde o ústavu slovenského národa v rámci ČSFR,

alebo ústavu už samostatného štátu.¹ Odpoveď na túto otázku ale nenechala na seba dlho čakať, keďže bezprostredne po víťazstve strán Hnutie za demokratické Slovensko (HZDS) na Slovensku a Občianskej demokratickej strany (ODS) v Čechách prvé rokovania vládnych strán v Brne jednoznačne smerovali k rozdeleniu ČSFR na dva samostatné štáty. Ešte v ten istý mesiac došlo k povereniu expertnej skupiny pod vedením profesora Milana Čiča, ktorá do konca júla² predložila na hlasovanie Slovenskej národnej rade vládny návrh ústavy Slovenskej republiky. Odvážnosť návrhu, ktorý bol koncipovaný už ako ústava samostatného štátu, bola bezpochyby posilnená schválením Deklarácie o zvrchovanosti Slovenskej republiky, ktorú prijala novozvolená Slovenská národná rada 17. júla 1992. Späťne možno konštatovať, že politický tlak na koncipovanie návrhu v tak krátkom časovom horizonte si odnieslo svoju daň na viacerých kvalitatívnych nedostatkoch, čo sa postupne prejavilo v absentujúcej úprave viacerých spoločenských oblastí, resp. v usporiadaní spoločenských vzťahov, ktoré neprekonali zaužívané štandardy prednovembrovej republiky.³ Ako bude demonštrované ďalej, ako najviac nedostatočné sa javili otázky trojdelenia moci. Napriek všeobecnému konsenzu ohľadom formy

1 OROSZ, Ladislav. Dvadsať rokov Ústavy Slovenskej republiky. In: *Roczniki administracji i prawa rok 12*. Sosnowiec: Oficyna Wydawnicza Humanitas, 2012, roč. 12, s. 38. [cit. 2022-03-02]. ISSN 1644-9126. Dostupné na: https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Roczniki_Administracji_i_Prawa/Roczniki_Administracji_i_Prawa-r2012-t12/Roczniki_Administracji_i_Prawa-r2012-t12-s35-52/Roczniki_Administracji_i_Prawa-r2012-t12-s35-52.pdf.

2 28. 7. 1992

3 Je nutné ale uznať, že Ústava SR nebola budovaná na „zelenej lúke“ – expertná skupina prof. Čiča pracovala s výstupmi Komisie Slovenskej národnej rady pre prípravu spoločného návrhu Ústavy SR z roku 1991, na čele ktorej pôsobil František Mikloško. Uvedený návrh bol síce v decembri 1991 predložený na spoločnú diskusiu, vzhľadom ale na jeho nejednoznačné a nekonsenzuálne závery, boli prípravné práce ukončené obdobne ako v prípade prípravy novej ČSFR ústavy (1991–1992).

vlády v podobe parlamentnej demokracie sa rozsah právomocí Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“) postupom času začal javiť ako príliš široký, príkladmo možno uviesť voľbu prezidenta, či sudcov všeobecných súdov parlamentom. Z ďalších výraznejších nedostatkov možno spomenúť tiež absenciu zmienky o územnej samospráve, prehliadnutie akéhokoľvek prihlásenia sa k záväzkom medzinárodného práva, či neprítomnosť podmienok pre prípadnú budúcu nadštátnu integráciu. V neposlednom rade netreba zabudnúť na chýbajúcu širšiu verejnú odbornú ale aj spoločenskú formu diskusie, či skutočnosť, že návrh bol predložený bez akejkoľvek dôvodovej správy. Naopak, pozitívne bola hodnotená úprava II. hlavy týkajúca sa základných práv a slobôd, a to i napriek tomu, že jej obsah bol v podstate prebraný z Listiny základných práv a slobôd, ktorá bola naďalej súčasne platná na území novovzniknutej Slovenskej republiky (ďalej aj len „SR“).

Ústavný zákon č. 460/1992 Z. z. (ďalej aj len „Ústava SR“) v spojení so sprievodnými ústavnými zákonmi zabezpečujúcimi kontinuitu nástupníckych republík⁴ naplnil svoj plný potenciál až 1. januára 1993 so vznikom samostatnej, suverénnej, zvrchovanej Slovenskej republiky.⁵⁶ Zaiste, vznikom nového štátneho subjektu nedošlo ku kompletnej kreácii nového právneho poriadku, pretože čl. 152 ods. 1 ústavy ponechal v platnosti všetky ústavné zákony (ďalej aj len „ÚZ“), zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy ČSFR, ak

4 Ústavný zákon č. 541/1992 Zb. o delení majetku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky medzi Českú republiku a Slovenskú republiku a jeho prechode na Českú republiku a Slovenskú republiku, Ústavný zákon č. 542/1992 Zb. o zániku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky – pričom tieto požívajú rovnakú právnu silu ako Ústava.

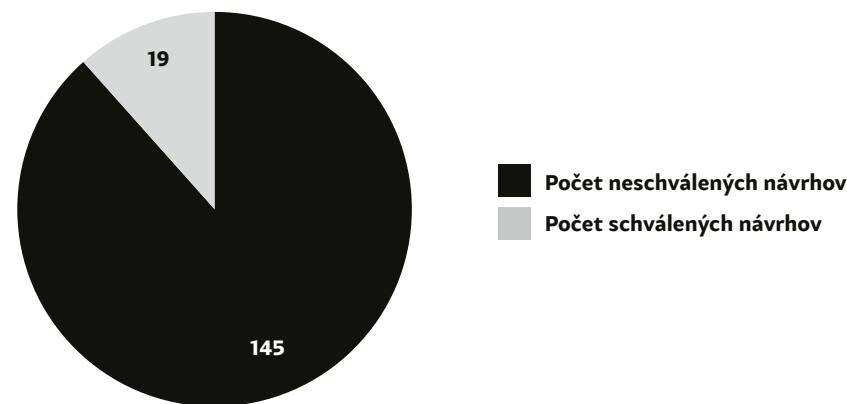
5 Napriek skutočnosti, že účinnosť nadobudla už 1. októbra. 1992.

6 Niektorí politici a akademici (Bratinka, P.; Pavlíček, V.; Hřebejk, J.; Gronský, J. a pod.) majú za to, že k odštiepeniu SR od federácie došlo de facto už vydaním Ústavy v Sbírcе zákonů –in OROSZ, Ladislav, et al., 2021. *Ústava Slovenskej Republiky: Komentár*. Prvé vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o. ISBN 9788057103806.

neodporovali Ústave, zatiaľ čo čl. 153 upravoval prechod práv a povinností z medzinárodných záväzkov ČSFR na novovzniknuté republiky.

2. ĎALŠÍ VÝVOJ ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

V septembri 2022 Ústava SR osláví svoje tridsiate výročie. Za ten čas bola novelizovaná 19-krát, čo je vskutku nemalé číslo. Skutočne dychberúcim je však počet predložených návrhov, ktorý sa ku dňu konferencie⁷ vyšplhal na číslo 164.⁸ Uvedené síce môže byť zrkadlom politickej kultúry, na konci dňa je ale otázne, či jej to možno vyčítať – samotný právny poriadok totiž vytvára priestor pre jednoduché a frekventované predkladanie aj schvaľovanie ústavných zmien. Napriek skutočnosti, že v odbornej spoločnosti už bola otvorená otázka o potrebe prehodnotenia procesu prijímania zmien základného zákona, politické povedomie na Slovensku pravdepodobne zatiaľ ešte nedosiahlo takú úroveň pokroku, aby si poslanci sami iniciatívne obmedzili právomoci pri predkladaní a schvaľovaní ústavnoprávnych návrhov.



7 Konferencia sa konala dňa 10. marca 2022 v Bratislave.

8 Právny stav ku dňu 6. marec 2022.

Ako už bolo konštatované v skorších publikáciách⁹, vzhľadom na obsahový zámer a dobový kontext možno jednotlivé predkladané návrhy kategorizovať na základe viacerých kritérií, najmä z hľadiska obsahu, frekvencie, či s ohľadom na to-ktoré volebné obdobie. Podotýkame, že medzi počtom predložených návrhov a počtom schválených nemusí nutne existovať kauzalita. V oboch prípadoch sa ale dajú jasne identifikovať najvýraznejšie volebné obdobia, i keď, samozrejme, ústavný vývoj nemožno hodnotiť jedine na základe zdržanlivosti pri prijímaní zmien.

V tabuľke nižšie pripájame stručný chronologický prehľad prijatých priamych noviel Ústavy SR k júnu 2022 aj so základnými údajmi o legislatívnom procese, ktorý im predchádzal a stručným (nie vyčerpávajúcim) obsahom zmien, ktoré predmetná novela priniesla. →

9 In: PROCHÁZKA, Radoslav. *Rozhádzaná republika: 25 rokov slovenského ústavného neporiadku*. Bratislava: N Press, s. r. o., 2018, s 55. ISBN 9788097239459. OROSZ, Ladislav. Dvadsať rokov Ústavy Slovenskej republiky. In: *Roczniki administracji i prawa rok 12*. Sosnowiec: Oficyna Wydawnicza Humanitas, 2012, roč. 12, s. 35—52 [cit. 2022-03-03]. ISSN 1644-9126. Dostupné na: https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Roczniki_Administracji_i_Prawa/Roczniki_Administracji_i_Prawa-r2012-t12/Roczniki_Administracji_i_Prawa-r2012-t12-s35-52/Roczniki_Administracji_i_Prawa-r2012-t12-s35-52.pdf.

Tabuľka č. 1: Prehľad schválených priamych noviel Ústavy SR

P. č.	Priama novela Ústavy	Voleb. obd.	Dátum predloženia návrhu	Predkladateľ	Hlasovanie	Pozn.	Obsahový rámec
1.	ÚZ č. 244/1998 Z. z.	I.	jún 1998	vládný návrh zákona (predseda vlády SR Vladimír Mečiar)		skrátene legislatívne konanie	Zvýšenie počtu poslancov oprávnených navrhovať kandidáta na prezidenta SR z 1 poslanca na najmenej 8 poslancov. Prechod vybraných oprávnení prezidenta SR na predsedu NR SR v prípade, že prezident SR nie je zvolený, resp. nemôže vykonávať svoju funkciu.
2.	ÚZ č. 9/1999 Z. z.	II.	november 1998	Peter Kresák Ivan Šimko Ladislav Orosz Lajos Mészáros	Prítomných: 108 Za: 93	skrátene legislatívne konanie	Zavedenie priamej voľby prezidenta SR a úprava niektorých jeho kompetencií, kontrasignácia jeho vybraných aktov.

Ako je možné vyššie pozorovať, najviac priamych zmien sa podarilo dosiahnuť v III. volebnom období (t. j. v rokoch 2002–2006). Okrem piatich priamych noviel ústavy sa podarilo prijať ďalších 9 ústavných zákonov¹⁰ (teda v súčte 14 ústavných zmien). Zaiste, zvýšená kredibilita patrí uvedeným ústavným zmenám z hľadiska dosiahnutia dohody naprieč celou NR SR, keďže už od začiatku III. volebného obdobia vládna koalícia disponovala len 78 hlasmi (t. j. nedosahovala ústavnú väčšinu; 2 priame novely boli dokonca presadené až po odchode Kresťansko-demokratického hnutia (15 poslancov) z koalície), na strane druhej sa všetky priame novely boli monotematické¹¹, pričom osobitnou kategóriou v tomto volebnom období sú dve priame novely týkajúce sa poslaneckej imunity, a to ÚZ 140/2004 Z. z.¹²

10 ÚZ č. 160/2003 Z. z. o súhlase so zmenami štátnej hranice medzi Slovenskou republikou a Poľskou republikou, ÚZ č. 113/2004 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa ÚZ č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, ÚZ č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, ÚZ č. 397/2004 Z. z. o spolupráci NR SR a vlády SR v záležitostiach Európskej únie, ÚZ č. 566/2005 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa ÚZ č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení ÚZ č. 113/2004 Z. z., ÚZ č. 545/2005 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa ÚZ č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, ÚZ č. 181/2006 Z. z. ktorým sa dopĺňa ÚZ č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, ÚZ č. 82/2006 Z. z. o skrátení volebného obdobia NR SR, ÚZ č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru NR SR na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu.

11 Úprava vzťahov po vstupe SR do EÚ, precizovanie kompetencií NKÚ a VOP.

12 Tzv. „Drgoncovou“ novelou došlo k vypusteniu vety „Občianskoprávna zodpovednosť (poslanca NR SR) tým nie je dotknutá“, čím sa poslancom navrátila poslanecká indemnita za výroky prednesené na pôde parlamentu. Došlo tak k navráteniu stavu spred novely č. 90/2001 Z. z., ktorá prechodne zaviedla zodpovednosť poslanca za zásah do práva na ochranu osobnosti podľa občianskeho práva.

a ÚZ č. 210/2006 Z. z.¹³ Tie sú spoločne s obsahovo obdobným ÚZ č. 232/2012 Z. z. zo VI. volebného obdobia, jednými z najúspešnejších ústavných zmien, čo sa týka politickej podpory – tretí menovaný až s 96% podporou všetkých poslancov¹⁴, predmetom ktorého bolo dlhodobo diskutované zrušenie trestnoprávnej (procesnoprávnej) imunity poslancov NR SR.¹⁵ Vzhľadom k tomu, že prijatie zákona bolo reakciou na vyše desaťročný spoločenský tlak, autori zvyknú uvedenú novelu ústavy kategorizovať aj ako komunikačnú, či reaktívnu, pretože predstavovala priamu reakciu na tlak verejnosti a jej hlavným cieľom bolo naklonenie si spoločenskej mienky.

Keď sme sa už pristavili pri návrhoch s najväčšou politickou podporou, druhým najúspešnejším v hlasovaní parlamente bol ÚZ č. 356/2011 Z. z. z V. volebného obdobia, ktorý bol zároveň jedinou priamou novelou ústavy, ktorá sa v tomto volebnom období stihla schváliť. Ani v tomto prípade nemožno hovoriť o koncepčných zmenách, ale len o operatívnej reakcii na aktuálne politické

13 Cieľom ÚZ bolo v zmysle dôvodovej správy dosiahnutie zúženia priestupkovo-právnej imunity, avšak vzhľadom na nesprávny legislatívno-lingvistický prístup došlo k jej rozšíreniu: v čl. 78 ods. 3 o nemožnosti trestného a disciplinárneho stíhania bez súhlasu NR SR došlo k pripojeniu slov: „možno však prejednať priestupok, o ktorom to ustanoví zákon.“ Predkladatelia totiž mali za to, že uvedená úprava zužuje výkladom vyvoditeľnú plnú priestupkovo-právnu imunitu. Gramatickým výkladom ale a contrario vyplývalo, že priestupky, pri ktorých explicitná úprava chýba, prerokovať nemožno, čím de facto došlo k zavedeniu procesnoprávnej imunity na stíhanie priestupkov. Priestupková imunita poslancov NR SR (spoločne s priestupkovou imunitou sudcov všeobecných súdov a sudcov ÚS SR) bola definitívne zrušená novelou zákona o priestupkoch č. 79/2012 Z. z., (zhodou okolností mesiac pred konaním parlamentných volieb – In: PROCHÁZKA, Radoslav. *Rozhádzaná republika: 25 rokov slovenského ústavného neporiadku*, Bratislava: N Press, s. r. o., 2018, s. 76. ISBN 9788097239459.

14 Za prijatie zákona hlasovala všetkých 144 prítomných poslancov, návrh bol predložený zástupcami zo všetkých politických klubov.

15 Vzatiu poslanca do väzby „bránil“ už jedine súhlas NR SR, na účely jeho zadržania súhlas mandátového a imunitného výboru NR SR.

dianie – konkrétne na koalíčnú krízu vyvolanú zamietnutím návrhu na vyslovenie dôvery vláde premiérky Ivety Radičovej. Predmetný ústavný zákon ustanovil povinnosť (!) prezidenta SR poveriť vládou, ktorej nebola vyslovená dôvera, vykonávaním pôsobnosti v obmedzenom rozsahu, a to až do vymenovania novej vlády. Samotný návrh bol na účely legislatívneho procesu pripravený ústavno-právnym výborom NR SR v priebehu niekoľkých hodín a schválený v skrátanom legislatívnom konaní za rekordných 40 minút. Napriek konštatovaniu o relatívne hladkom riešení legislatívne neistej situácie nemôžeme hovoriť o nejakom výraznom prínose do ústavného poriadku. Dosiahnutá vysoká miera konsenzu bola aj tu len dôsledkom aktuálnej politickej situácie a potreby odstrániť akékoľvek pochybnosti vo výklade,¹⁶ ktoré by inak mohli vnášať právnu neistotu až do vymenovania novej vlády. Na druhú stranu však uvedený postup zaviedol do nášho poriadku nebezpečný precedens, potenciálne nebezpečnejší než je schvaľovanie ústavy v bežnom skrátanom legislatívnom procese.

Pripomeňme si proces prijímania ústavy v iných európskych krajinách:¹⁷ V Belgicku po prijatí rozhodnutia o potrebe zmeny ústavy kráľ rozpustí obe komory parlamentu a zmena musí byť následne schválená 2/3 väčšinou¹⁸ v oboch komorách. V Dánsku sa v prípade zmeny ústavy konajú nové voľby do parlamentu a ak

16 Procházka v tejto súvislosti upriamuje pozornosť aj na skutočnosť, že pre vládu v obdobnej situácii je výhodnejšie podať demisiu než stratiť dôveru, vzhľadom k tomu, že po odvolaní prezidentom má vláda do vymenovania novej naďalej plný rozsah pôsobnosti. In: PROCHÁZKA, Radoslav. *Rozhádzaná republika: 25 rokov slovenského ústavného neporiadku*, Bratislava: N Press, s. r. o., 2018, s. 76. ISBN 9788097239459.

17 Matéria bola predmetom okrúhleho stola organizovaného VIA IURIS dňa 23. februára 2021, na účely komparácie prijímania zmien ústavy v ostatných európskych krajinách vid' Prílohu č.1.

18 Za prítomnosti najmenej 2/3 členov v oboch komorách.

novovzniknutý parlament prijme návrh na zmenu ústavy v nezmenenom znení, ten sa v lehote 6 mesiacov predkladá na schválenie v ľudovom hlasovaní.¹⁹ V Grécku revíziu ústavy potvrdí až parlament ďalšieho funkčného obdobia, zvolený v najbližších riadnych voľbách.²⁰ V podmienkach Slovenskej republiky stačí na zmenu ústavy 40 minút. Slovom štyridsať minút.²¹

Ak by sme chceli hodnotiť, ktoré volebné obdobie bolo z ústavodarného hľadiska najúspešnejšie, museli by sme sa v prvom rade zjednotiť na tom, z akej perspektívy máme záujem uvedené vyhodnocovať. Z hľadiska meritórnych zmien

- 19 Zmena ústavy je prijatá, ak sa na ľudovom hlasovaní zúčastní väčšina oprávnených voličov a za prijatie zmeny hlasuje najmenej 40% oprávnených voličov.
- 20 Potrebu revízie ústavy potvrdí parlament 3/5 väčšinou z celkového počtu poslancov v 2 hlasovaniach s odstupom najmenej 1 mesiaca. Ak je uznesenie o zmene ústavy schválené, o konečnej zmene rozhoduje ďalší riadne zvolený parlament na prvom zasadnutí a to absolútnou väčšinou z celkového počtu členov. Ak navrhnutú zmenu odsúhlasí pôvodný parlament len jednoduchou väčšinou z celkového počtu členov, budúci parlament rozhoduje o menených ustanoveniach 3/5 väčšinou z celkového počtu členov. Neprípustná je zmena ústavy pred uplynutím 5 rokov odo dňa uskutočnenia predchádzajúcej zmeny ústavy.
- 21 Aj ak si porovnáme európsky štandard ústav prijatých v 90. rokoch, zistíme, že frekvencia prijatia zmeny ústavy sa pohybuje v priemere niekde okolo každého 6,4 roka, zatiaľ čo na Slovensku prijímame zmenu ústavy skoro každý rok a pol.

	Aktuálne platná ústava	Počet novelizácií ústavy
Belgicko	17. februára 1994	29
Bulharsko	12. júla 1991	6
Chorvátsko	22. decembra 1990	4
Česká republika	16. decembra 1992	8
Litva	15. februára 1922	100
Maďarsko	18. apríla 2011	5
Rumunsko	21. novembra 1991	1
Slovinsko	23. decembra 1991	7
Slovensko	1. septembra 1992	19

by čitateľ mohol označiť II. volebné obdobie. Zaiste – za najnižšej politickej podpory. Naopak, z hľadiska pomeru prijatých návrhov k počtu poslancov hlasujúcich za návrhy by išlo o III., VI. a VII. volebné obdobie. Išlo o návrhy požívajúce tak vysokú obsahovú kvalitu, že nachádzala podporu aj naprieč opozičným spektrom? Nie, tak, ako počas celého obdobia, aj v tomto prípade išlo o kombináciu meritórnych aj komunikačných noviel. V meritórnych prípadoch možno uvažovať, či koalíčne strany vedeli v tom čase lepšie vyjednávať,²² komunikačné novely si ale v zásade nevyžadujú veľké úsilie pre získanie ústavnej väčšiny, vzhľadom na ich zanedbateľný reálny dosah.

3. JE POTREBNÉ PREHODNOTIŤ FORMU KVALIFIKOVANEJ VÄČŠINY?

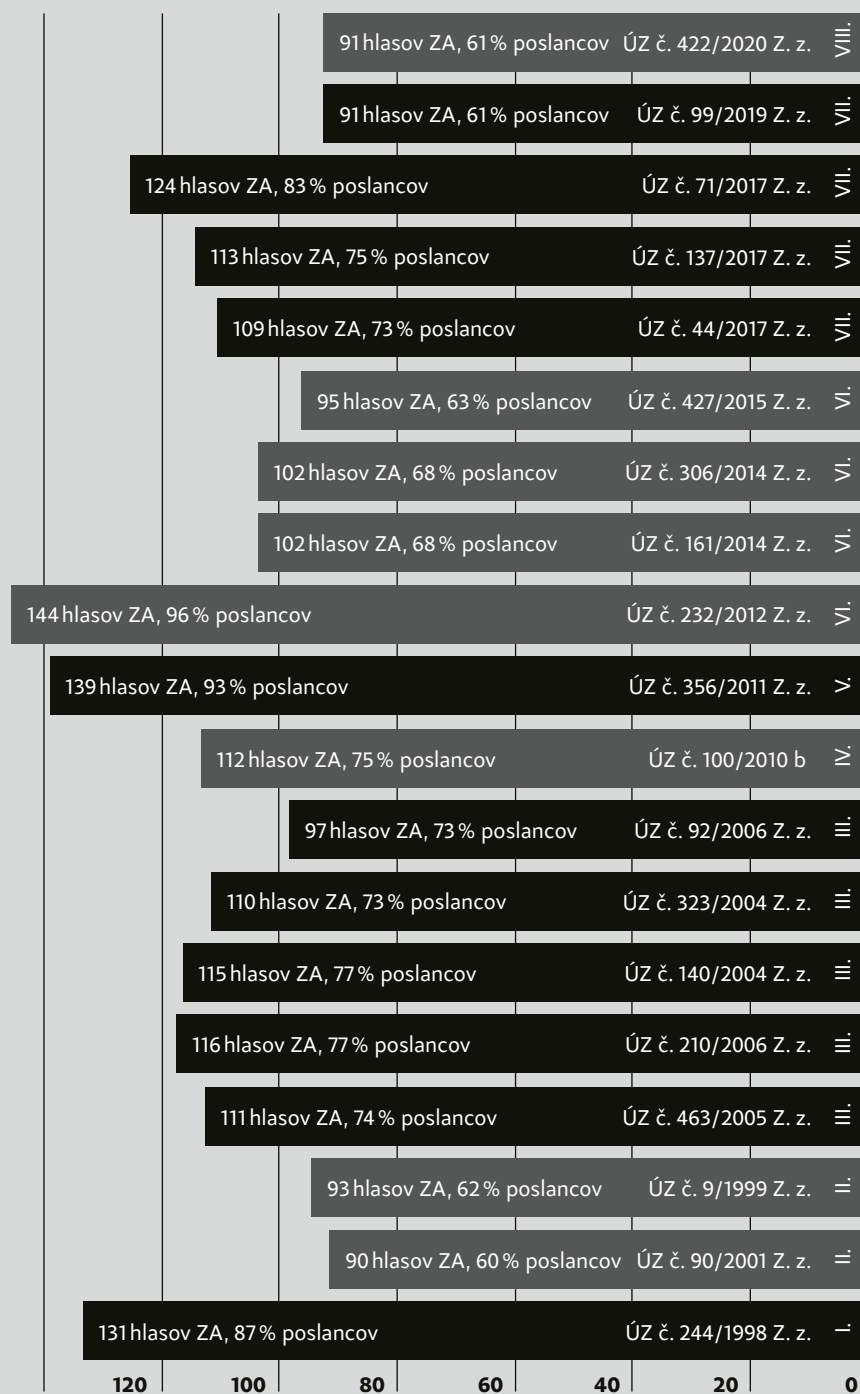
Bez toho, aby som predbiehala, je možné s určitosťou predpokladať, že jeden z návrhov, ktorý dnes zaznie, bude zvýšenie kvalifikovanej väčšiny poslancov hlasujúcich za schválenie zákona. Ak by sme sa s týmto zámerom pozreli na výsledky hlasovania schválených návrhov, mohli by sme napríklad vyhodnotiť, koľko z predmetných návrhov by bolo schválených aj v prípade zvýšenej kvalifikovanej väčšiny – najčastejšie skloňovanej 2/3 väčšiny všetkých poslancov (t. j. 100 poslancov) alebo 4/5 väčšiny (t. z. 120 poslancov).

22 PROCHÁZKA, Radoslav. *Rozhádzaná republika: 25 rokov slovenského ústavného neporiadku*, Bratislava: N Press, s. r. o., 2018, s. 47. ISBN 9788097239459.

Tabuľka č. 2: Údaje o hlasovaniach o jednotlivých priamych novelách Ústavy SR

Vol. obd.	Priama novela Ústavy	Prítomných	Za	Percentuálna úspešnosť	2/3 väčšina (100 poslancov)	4/5 väčšina (120 poslancov)	Priemerná miera podpory zák. v NR SR v danom volebnom období
I.	ÚZ č. 244/1998 Z. z.	131	131	87%	Áno	Áno	87,00%
II.	ÚZ č. 90/2001 Z. z.	148	90	60%	Nie	Nie	61,00%
II.	ÚZ č. 9/1999 Z. z.	108	93	62%	Nie	Nie	
III.	ÚZ č. 463/2005 Z. z.	121	111	74%	Áno	Nie	75,00%
III.	ÚZ č. 210/2006 Z. z.	133	116	77%	Áno	Nie	
III.	ÚZ č. 140/2004 Z. z.	141	115	77%	Áno	Nie	
III.	ÚZ č. 323/2004 Z. z.	125	110	73%	Áno	Nie	
III.	ÚZ č. 92/2006 Z. z.	133	97	73%	Nie	Nie	
IV.	ÚZ č. 100/2010 b	132	112	75%	Áno	Nie	75,00%
V.	ÚZ č. 356/2011 Z. z.	140	139	93%	Áno	Áno	93,00%
VI.	ÚZ č. 232/2012 Z. z.	144	144	96%	Áno	Áno	73,75%
VI.	ÚZ č. 161/2014 Z. z.	128	102	68%	Áno	Nie	
VI.	ÚZ č. 306/2014 Z. z.	133	102	68%	Áno	Nie	
VI.	ÚZ č. 427/2015 Z. z.	141	95	63%	Nie	Nie	
VII.	ÚZ č. 44/2017 Z. z.	145	109	73%	Áno	Nie	73,00%
VII.	ÚZ č. 137/2017 Z. z.	140	113	75%	Áno	Nie	
VII.	ÚZ č. 71/2017 Z. z.	146	124	83%	Áno	Áno	
VII.	ÚZ č. 99/2019 Z. z.	143	91	61%	Nie	Nie	
VIII.	ÚZ č. 422/2020 Z. z.	141	91	61%	Nie	Nie	61,00%
Súč.					13 ÁNO	4 ÁNO	

Graf č. 2: Údaje o hlasovaniach o jednotlivých priamych novelách Ústavy SR



Ako je možné pozorovať vo vyššie uvedenom znázornení, až v 6 prípadoch by návrh ústavného zákona nebol prijatý, ak by sa pre schválenie vyžadoval súhlas 2/3 väčšiny všetkých poslancov. V prípade ustálenia 4/5 väčšiny by došlo k schváleniu len 4 ústavných zmien. Zároveň treba povedať, že až v siedmich prípadoch bol ústavný zákon schválený počtom menej ako 70 % poslancov.

Čo sa týka priamych noviel ústavy s najnižšou politickou podporou, je nutné konštatovať, že ide zároveň o novely s najväčším ústavnoprávnym dosahom. V prvom rade ide o dve priame novely z druhého volebného obdobia, a to ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. a ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., ktorému bola vyslovená až priam hraničná dôvera z pohľadu počtu poslancov, ktorí hlasovali za ich schválenie. Dodnes sú tieto novely považované za dve najrozhodujúcejšie revízie ústavy, ktoré najvýraznejšie ovplyvnili ďalšie smerovanie Slovenskej republiky. Prvá z uvedených noviel zaviedla priamu voľbu prezidenta a významne precizovala jeho postavenie v ústavnom poriadku SR²³, nízka podpora v tomto prípade nie je prekvapivá so zreteľom na predchádzajúce zmarenie referenda o priamej voľbe prezidenta vtedajším ministrom vnútra G. Krajčim. Druhý z uvedených ústavných zákonov v podstate nadväzoval na ústavný zákon č. 9/1999 Z. z., vzhľadom na časovú urgenciu potreby obsadiť niekoľko mesiacov uvoľnený prezidentský úrad museli byť práce na ústavných zmenách rozdelené. Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., často označovaný aj ako tzv. „*veľká novela ústavy*“, sa dotkol

23 Úprava vzájomných vzťahov v rámci trojdelenia moci, rozsahu právomoci udelenia amnestie, veto prezidenta, uvoľnenie funkcie prezidenta, úprava ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta, stíhanie prezidenta za úmyselné porušenie ústavy alebo za vlastizradu, konanie pred ÚS SR o ústavnosti a zákonnosti prezidentských volieb a o sťažnostiach proti výsledku ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta a pod.

takmer tretiny ustanovení dovtedy platného znenia Ústavy SR.²⁴ K jeho hlavným cieľom patrilo vytvorenie formálnych predpokladov pre vstup SR do EÚ a NATO, úprava pôsobností ÚS SR, NBS a NKÚ, špecifikácia podmienok personálneho obsadenia ÚS SR, vytvorenie právneho základu nových inštitúcií – verejného ochrancu práv a Súdnej rady SR a úprava ich kompetencií, konštituovanie druhého stupňa územnej samosprávy a vymedzenie jej orgánov a ďalšie.²⁵

K uvedenej kategorizácii ústavných noviel je možné priradiť aj relatívne nedávno prijatý reformný ústavný zákon č. 422/2020 Z. z., ktorý priniesol výrazné zmeny v oblasti justície. Ten okrem všeobecne vítaného zriadenia Najvyššieho správneho súdu SR, či zakotvenia individuálnej kontroly ústavnosti, priniesol aj zmeny

24 OROSZ, Ladislav, SVÁK, Ján, GIBA, Marián et al. *Ústava Slovenskej republiky: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, Zväzok I., (základné princípy a ľudské práva), s. XL. ISBN 9788057103806.

25 Napr. rozsiahla klasifikácia medzinárodných zmlúv a procesu ich dojednávania, schvalovania a účinkov vo vnútroštátnom práve, menovanie sudcov prezidentom a rozsiahla úprava statusových otázok súvisiacich s funkciou sudcu, úprava vydávania občanov na trestné stíhanie, predĺženie lehoty zadržania podozrivej, resp. obvinenej osoby z 24 na 48 hodín, lehoty na vypočutie z 24 hodín na 48, resp. 72 hodín v prípade obzvlášť závažných trestných činov; odstránenie podmienky štátneho občianstva v komunálnych voľbách; odstránenie prekážky trestného stíhania poslanca NR SR po ukončení jeho mandátu, precizovanie inkompatibility ústavných činiteľov, zúženie právomoci prezidenta o možnosť udeľovať milosť a amnestiu formou abolicie a ďalšie.

týkajúce sa kreácie personálneho obsadenia ÚS SR²⁶ a Súdnej rady²⁷, rozšírenia právomoci Súdnej rady SR o kontrolu majetkových pomerov sudcov a sudcovskej spôsobilosti, zavedenia vekového cenzu pre zánik funkcie sudcu všeobecného súdu²⁸ a Ústavného súdu SR²⁹ a novej úpravy tzv. rozhodovacej imunity sudcov³⁰ a ďalšie.³¹

Chcela by som sa ale najmä na chvíľu pristať pri jednej z najdiskutovanejších zmien, čo sa týka témy dnešnej konferencie, a to zúženie právomoci Ústavného súdu SR, ktoré predmetná novela priniesla. V zmysle tejto novely už Ústavný súd výslovne nemá právomoc rozhodovať o súlade ústavných zákonov s Ústavou SR.

26 Na voľbu kandidáta na sudcu ÚS SR sa už vyžaduje súhlas 3/5 väčšiny poslancov. Ak NR SR nezvolí touto cestou potrebný počet kandidátov ani v opakovanej voľbe, v každej ďalšej voľbe bude postačovať na voľbu kandidáta súhlas aspoň nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov.

Ak sa nezvolí potrebný počet kandidátov na sudcov ÚS SR do dvoch mesiacov od uplynutia funkčného obdobia sudcu ÚS SR, resp. do šiestich mesiacov od zániku jeho funkcie sudcu z iných dôvodov, prezident môže vymenovať sudcov ÚS SR zo zvolených kandidátov.

Sudca ÚS SR zostáva vo funkcii aj po uplynutí jeho funkčného obdobia až do zloženia sľubu novým sudcom. V prechodných ustanoveniach sa zároveň ustanovil mechanizmus priebežného obsadzovania pléna ÚS SR.

27 Vláda SR, NR SR a prezident SR môžu od nadobudnutia účinnosti nominovať do Súdnej rady SR len nesudcov.

28 67 rokov.

29 72 rokov.

30 Išlo o reakciu na už skôr zavedený trestný čin ohýbania práva (§ 326a zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon), pričom v zmysle novely ústavy sudcu ani prísediaceho sudcu z radov občanov nemožno za právny názor vyjadrený pri rozhodovaní stíhať, a to ani po zániku ich funkcie, okrem prípadov, ak by tým bol spáchaný trestný čin (disciplinárna zodpovednosť sudcu tým nie je dotknutá). Uvedenou úpravou došlo k explicitnému odlíšieniu na podklade aplikácie zákona vytvoreného a riadne odôvodneného právneho názoru sudcu od úmyselného a svojvoľného rozhodovania.

31 Napr. nové podmienky prekladania sudcov pri zmenách v sústave všeobecných súdov.

Samozrejme, už v čase vydania nálezu Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/2014, ktorým bol vyslovený nesúlad vybraných ustanovení priamej novely Ústavy SR v podobe ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. s materiálnym jadrom Ústavy SR, sa viedla búrlivá diskusia³², či táto právomoc Ústavného súdu SR je skutočne vyvoditeľná z ústavného poriadku SR. Je nespochybniteľné, že ústavný zákon č. 422/2020 Z. z. je reakciou na rozhodnutie PL. ÚS 21/2014³³ a bez ohľadu na súhlasné alebo oponujúce stanovisko k nemu, ním došlo vskutku k ďalšej imunizácii legislatívnych výsledkov parlamentu, bez zohľadnenia odlišného charakteru jednotlivých kategórií ústavných zákonov

32 Z pohľadu samotných sudcov ÚS SR pozri Odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa k rozhodnutiu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 21/2014 [online] [cit. 2022-02-28]. Dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/86068500/Rozhodnutie+-+Odliisne+stanovisko+k+vyroku+-+PL_+US+21_2014+-+Rozhodnutie+-+Odliisne+stanovisko+k+vyroku+-+993616%282%29.pdf/efe274e1-7290-46e7-a1bc-4d8a202ca55a.
Z pohľadu akademikov prikláňajúcich sa k existencii materiálneho jadra pozri: ĽALÍK, Tomáš. Nález PL. ÚS 21/2014 ako nevyhnutný liek na ústavné zákonodarstvo na Slovensku. In: *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae* [online]. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, roč. 38, č. 1, s. 274—297 [cit. 2022-02-28]. ISSN 2729-8027. Dostupné na: <https://afi.flaw.uniba.sk/index.php/AFI/article/view/30>.

K akademickému stanovisku spochybňujúcemu existenciu právomoci Ústavného súdu posudzovať súlad ústavných zákonov s Ústavou pozri: KÁČER, Marek, NEUAMN, Jakub. *Materiálne jadro v slovenskom ústavnom práve. Doktrinálny disent proti zrušeniu sudcovských previerok* [online]. Praha: Leges, 2019 [cit. 2022-02-28]. ISBN 978-80-7502-426-8. Dostupné na: https://www.academia.edu/43106961/Materi%C3%A1lne_jadro_v_slovenskom_%C3%BAstavnom_pr%C3%A1ve_Doktrin%C3%A1lly_disent_proti_zru%C5%A1eniu_sudcovsk%C3%BDch_previerok.

33 V uvedenom náleze sa ÚS SR na pozadí vyhlásenia neústavnosti sudcovských previerok prihlásil k svojej predchádzajúcej judikatúre deklarujúcej existenciu nemeniteľnej časti ústavy a do istej miery vymedzil jej obsah, označil sa za právomocný štátny orgán, ktorý môže rozhodovať o zaradení obsahu do materiálneho jadra za rešpektovania, že posledné slovo v prípade sporu ÚS SR s NR SR ostáva ľudu v podobe ústavodarného referenda.

v slovenskom právnom poriadku.^{34 35} Týmto momentom tak akýkoľvek zákon, ktorého posudzovaniu ústavnosti NR SR bude chcieť predchádzať, môže byť vložený do formy ústavného zákona, bez ohľadu na jeho zaradenie do ústavného systému, či právomoc ho vôbec vo forme ústavného zákona vydať, a to za absencie akéhokoľvek kontrolného mechanizmu, vzhľadom na odňatie právomoci veta prezidenta vo vzťahu k ÚZ ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. Zároveň, v prípade potenciálnych vnútorných rozporov medzi Ústavou samotnou a ústavnými zákonmi už Ústavný súd SR bude musieť prípadný konflikt ústavných noriem vykladať v zmysle pravidla „*lex posterior derogat legi priori*“. Aby som sa však vrátila k jadrú predchádzajúceho problému, spoločné znaky, ktoré som mala záujem demonštrovať na ústavných zákonoch č. 9/1999 Z. z., č. 90/2001 Z. z. a č. 422/2020 Z. z., sú najnižšia politická podpora spomedzi všetkých priamych noviel ústavy³⁶, pričom paradoxne ide o jej najvýznamnejšie zmeny vôbec. Zaiste, významné ústavné zmeny si vyžadujú politickú podporu naprieč celým politickým spektrom, avšak za súčasnej politickej polarizácie by snahy o akékoľvek výraznejšie zmeny ústavného

34 Uvedená novela totiž nijakým spôsobom nereflektuje jeden z problémov, ktorý je prítomný už od samotného počiatku ústavného poriadku SR, a to na odlišný charakter jednotlivých ústavných zákonov. V slovenskom právnom poriadku sú totiž prítomné jednak ústavné zákony, ktoré priamo menia a/alebo dopĺňajú Ústavu SR, okrem toho recipované ústavné zákony z obdobia ČSFR, ďalej samostatne prijímané ústavné zákony (existujúce popri Ústave), pri ktorých rozlišujeme jednak ústavné zákony prijaté na základe splnomocňujúceho blanketného ustanovenia v Ústave SR a jednak ústavné zákony prijaté bez tohto zmocnenia# – ide o ústavné zákony, ktoré trvalo dopĺňajú alebo odchyľujú sa od textu Ústavy a tiež ústavné zákony, ktoré predstavujú len jednorázový ad hoc odklon od Ústavy SR.

35 BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, Marta, 2011. Neústavné ústavné zákony? – II. časť. In: *Justičná revue: časopis pre právnu prax*. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2011, roč. 63, č. 2, s. 181. ISSN 1335-6461.

36 Resp. podporu 91 poslancov dosiahol ešte aj ÚZ č. 99/2019 Z. z., v záujme exaktnosti.

poriadku mohli byť nepresaditeľné a viesť k neúspechu,³⁷ čo môže byť eventuálne problematické aj z pohľadu plnenia medzinárodných záväzkov alebo snahy o vyššiu mieru integrácie.

4. ÚVAHY NAD NARASTAJÚCIM POČTOM PRIAMÝCH NOVIEL ÚSTAVY SR

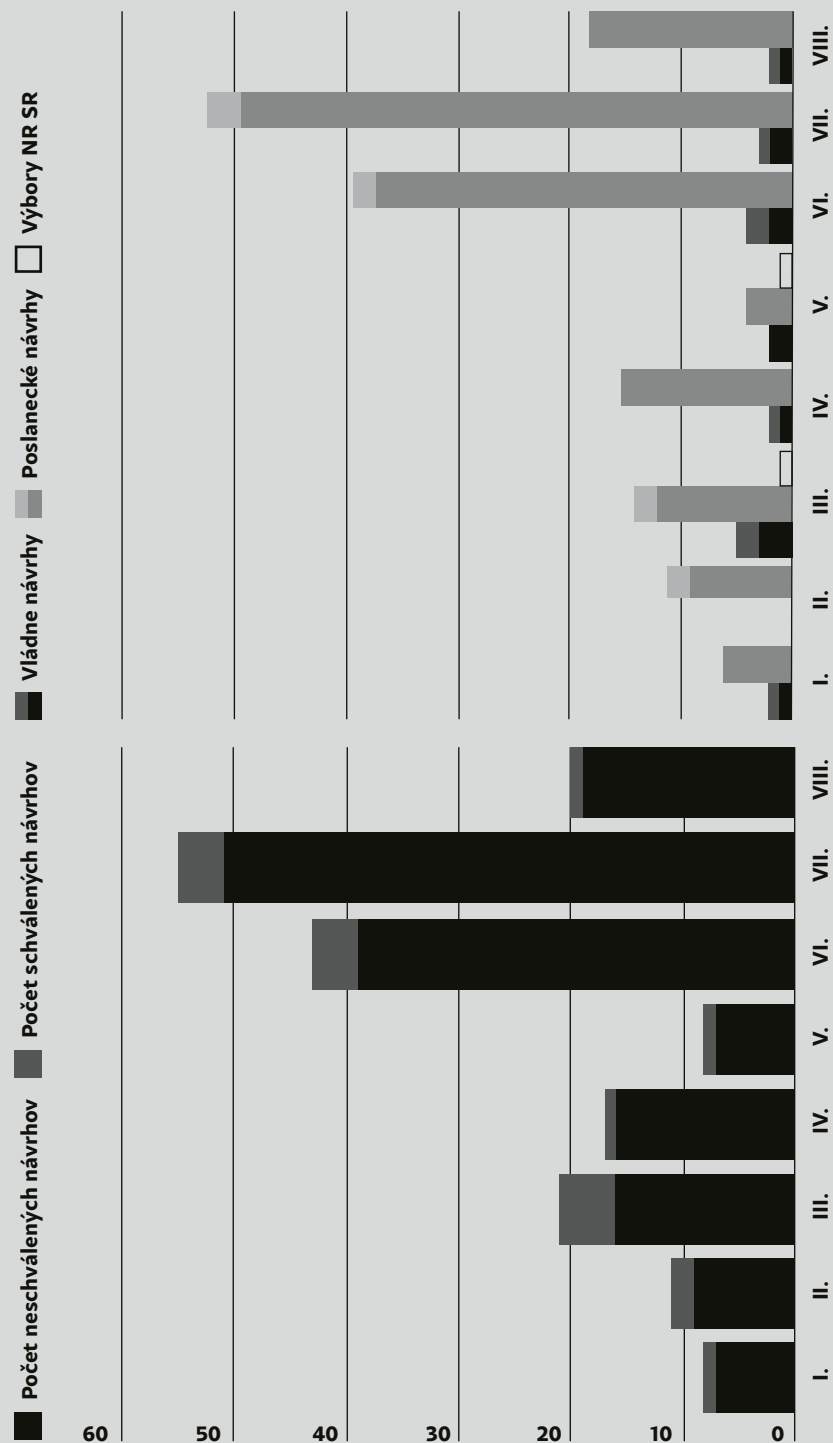
Ak teda pracujeme v intenciách úvahy, že najvýznamnejšie novely ústavy by neboli bývali presadené pri zvýšenej kvalifikovanej väčšine, možno je nutné skúmať problém z iného uhla: Ako som už vyššie v príspevku načrtla, priamym cieľom niektorých revízií ústavy nebolo vždy len meritórne skvalitnenie ústavnoprávnych vzťahov medzi jednotlivými ústavnými orgánmi či snaha o poskytnutie vyššej ochrany základným právam a slobodám. Niektoré z nich boli skôr, skôr, obrazne povedané, na želanie, a teda komunikovali, čo potenciálny volič chcel počuť, resp. prostredníctvom čoho by mohol byť oslovený. S tým súvisiaci prudký nárast nárast ústavodarnej iniciatívy v jednotlivých volebných obdobiach možno pozorovať v tabuľke nižšie.

37 Príkladom je napr. uplynulá snaha o schválenie reformy súdnej reformy (pozri napr. LP/2021/504 Zákon o zriadení Mestského súdu Bratislava a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Tab. č. 3: Prehľad predložených a schválených ústavných zákonov podľa volebných období

Volebné obdobie	Počet návrhov priamej novely ústavy	Počet schválených návrhov priamej novely ústavy	Počet návrhov na prijatie/zmenu ostatných ústavných zákonov	Počet schválených návrhov na prijatie/zmenu ostatných ústavných zákonov
1. 1. 1993 — 15. 3. 1994	0	0	5	1
I.	7	1	7	3
II.	9	2	14	2
III.	16	5	19	9
IV.	16	1	17	0
V.	7	1	5	2
VI.	39	4	19	1
VII.	51	4	21	4
VIII.	19	1	6	1
Súhrme	164	19	113	23

Graf č. 3: Prehľad predložených a schválených ústavných zákonov podľa volebných období



Potenciálnu odpoveď na jednu z materiálnych otázok dnešnej konferencie nám môže poskytnúť aj nasledovné štatistické zhodnotenie: Ako je možné pozorovať v horeuvedenom znázornení, v VI. – VIII. období dochádza k rapídneho navýšeniu návrhov na priamu novelizáciu Ústavy (za zohľadnenia, že sa nachádzame aktuálne v polovici VIII. volebného obdobia), zatiaľ čo počet návrhov na prijatie, resp. zmenu ostatných ústavných zákonov pretrváva od II. volebného obdobia relatívne konštantný. Ak by sme teda hľadali, k zmene akých premenných došlo medzi V. a VI. volebným obdobím, ide v prvom rade o reorganizáciu zastúpenia politických strán v parlamente.

V VI. volebnom období bola v pléne NR SR politická strana Obyčajných ľudí a nezávislých osobností (OĽANO), NOVA, Kresťanská únia (KÚ), ZMENA ZDOLA (ďalej len „OĽANO“) so 16 opozičnými mandátmi. Počet návrhov na priamu novelizáciu ústavy, v ktorých sa uvádzajú ako predkladatelia aj nominanti strany OĽANO, resp. poslanci poslaneckého klubu OĽANO³⁸, je 23 z celkového počtu 39 návrhov (t. j. 59% podiel), pričom úspech dosiahol len jediný návrh, ktorý sa následne pretavil do ústavného zákona č. 232/2012 Z. z. a ktorý bol predkladaný ako poslanecký návrh spoločne s poslancami poslaneckých klubov SMER – sociálna demokracia, MOST – HÍD, Sloboda a Solidarita, Kresťanskodemokratické hnutie (ďalej len „KDH“) a Slovenská demokratická a kresťanská únia. V VII. volebnom období poslanci OĽANO participovali na 15 návrhoch na priamu zmenu Ústavy z celkovo 51 návrhov (t. j. 29 % podiel), pričom ani jeden z návrhov nebol úspešný a celkovo len 1 z 15 sa dostal do druhého čítania.³⁹

V VII. volebnom období v parlamente prvýkrát figurovala, v pozícii opozičnej strany, aj politická strana Kotlebovci – Ľudová strana Naše Slovensko (ďalej len „ĽS Naše Slovensko“) so

38 Napr. Daniel Lipšic, nominant politickej strany KDH, figuroval v poslaneckom klube OĽANO.

39 Evidovaný ako p. t. 1655.

14-členným poslaneckým zastúpeným v úvode volebného obdobia. Z celkových 20 predložených návrhov sa nedostal do druhého čítania ani jeden.

Pre uvedené politické strany je zároveň príznačné aj opakované predkladanie totožných návrhov, v VI. volebnom období predložilo OĽANO opakovaný návrh 4-krát, v VII. volebnom období 9 opakovaných návrhov. ĽS Naše Slovensko v VII. volebnom období predložila 9 opakovaných návrhov. Návrhy oboch politických strán sa týkali problematiky zníženia kvóra účasti na referende,^{40, 41} nezlučiteľnosti funkcie poslanca NR SR s volenými funkciami do komunálnych orgánov, zriadenie vyšetrovacieho výboru NR SR, ale tiež vypustenie čl. 7 ods. 2 druhej vety Ústavy alebo až hraničné návrhy ako napr. vyhlásenie dreva za ústavne chránenú, strategickú surovinu, zníženie počtu parlamentných poslancov na 100 zástupcov, zánik poslanecského mandátu pri vzdaní sa členstva v politickej strane,⁴² ktorej bol nominantom, či odňatie právomoci prezidenta menovať generálneho prokurátora a obmedzenie jeho trestnoprávnej imunity výlučne na výroky prednesené počas výkonu jeho funkcie a pod.⁴³ Hypotéza o výhradnom ciele zaujať voliča uvedenými návrhmi je podporená skutočnosťou, že v VIII. volebnom období už poslanci OĽANO (ako vládnej strany) nepredložili žiaden opakujúci sa návrh. Na druhú

40 A súčasného zlúčenia konania referenda s najbližšími voľbami do NR SR, Európskeho parlamentu, orgánov územnej samosprávy alebo celoštátnym ľudovým hlasovaním.

41 Uvedené návrhy sa zároveň opakovali s rôznymi obmenami minimálnej účasti oprávnených voličov (20 %, resp. 25 %), resp. dokonca bez akejkoľvek požiadavky na účasť (pozri návrh z 10. februára 2015, p. t. 1399), v celkovom počte išlo o 11 návrhov.

42 Resp. v politickom hnutí alebo volebnej koalícii.

43 Ďalej je možné uviesť zákaz presahu navrhovaných výdavkov štátneho rozpočtu a rozpočtov obcí a vyšších územných celkov nad odhadované príjmy, sprísnenie požiadaviek na funkciu predsedu NKÚ a podpredsedu NKÚ a precizovanie spôsobu ich voľby, zavedenie hmotnej zodpovednosti fyzický osôb alebo kolektívnych orgánov, ktoré pri výkone verejnej moci spôsobia škodu nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom.

stranu je potrebné uznať, že vytrvalosť sa niekedy vypláca, napr. návrh, ktorého výsledkom bol ústavný zákon č. 71/2017 Z. z., ktorým bol ustanovený právny základ zrušenia Mečiarových amnestií, bol v poradí až 11. návrhom⁴⁴ z uvedenej problematiky.

Znepokojujúca je teda nielen kvantita, ale aj kvalita predkladaných návrhov. Ako bolo práve načrtnuté, dominancia komunikačných noviel sa s postupom času len exponenciálne zvyšovala a VI. až VIII. volebnom období predstavovala 74 návrhov z celkového počtu 109 návrhov, teda vyše 68 % podiel.⁴⁵ Poslanci postupne odhadzovali akékoľvek zábrany, a tak sa medzi návrhy na zmenu ústavného textu postupne dostávali aj návrhy:

- So znakmi populizmu: ústavné zakotvenie nároku na minimálnu mzdu;⁴⁶ dobrovoľné vzdanie sa imunity poslancov NR SR;⁴⁷ podmienenie poskytnutia pomoci v hmotnej núdzi odpracovaním prác neziskovej alebo verejnoprospešnej povahy,⁴⁸ zakotvenie výhrady vo svedomí;⁴⁹
- Nemajúce ústavnú kvalitu: graduálne zvyšovanie príspevkov na osobné dôchodkové účty sporiteľov⁵⁰, ustanovenie

44 Bez zahrnutia návrhov obdobného obsahu, ktoré boli predmetom pozmeňovacích návrhov k iným ústavným zmenám.

45 Samozrejme, autorka uznáva, že zaradenie jednotlivých návrhov medzi meritórne, organizačné alebo komunikačné je do istej miery subjektívnej povahy.

46 Schválené ako ústavný zákon č. 99/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

47 Návrh poslancov Andreja Ďurkovského a Mariána Kvasničku zo dňa 17. augusta 2011, p. t. 466.

48 Návrh Lucie Nicholsonovej a Jozefa Mihála zo dňa 28. novembra 2013, p. t. 814.

49 Návrh poslancov Igora Matoviča, Eriky Jurinovej, Martina Fecka, Jozefa Viskupiča, Štefana Kuffu a ďalších zo dňa 25. januára 2015, p. t. 1347.

50 Návrh poslancov Ludovíta Kaníka, Júliusa Brocku, Jozefa Mihála a Eriky Jurinovej zo dňa 28. februára 2014, p. t. 909.

dôchodkového stropu;⁵¹ zavedenie hmotnej zodpovednosti fyzických osôb pôsobiacich vo verejnej správe za škodu vzniknutú ich nezákonným úradným postupom alebo rozhodnutím.⁵²

- S kultúrno-etickou problematikou: ochrana ľudského života od počatia až po prirodzenú smrť;⁵³,⁵⁴ ochrana práv nenarodeného dieťaťa;⁵⁵ vyhradenie manželstva ako jedinečného zväzku muža a ženy;⁵⁶ nemennosť pohlavnej identity človeka určenej pri narodení a zadefinovanie rodičov výlučne ako páru ľudí opačného pohlavia.⁵⁷
- Ktorých ústavná úprava je otázna: uznanie kultúrneho dedičstva kresťanstva;⁵⁸ vypustenie ustanovení o nároku na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a zdravotnícke pomôcky;⁵⁹ uznanie princípu výhradne individuálneho výkonu

51 Schválené ako ústavný zákon č. 99/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

52 Návrh poslancov Mariana Kotlebu, Rastislava Schlosára, Martina Beluského, Milana Uhríka a Milana Mazureka zo dňa 8. marca 2019, p. t. 1347.

53 S explicitným vymedzením výnimiek len na prípady obrany vlasti, ochrany dôležitého bezpečnostného záujmu, nutnej obrany, krajnej núdze a oprávneného použitia zbrane.

54 Návrh poslanca Petra Gaburu zo dňa 13. novembra 2009, p. t. 1342.

55 Návrh poslancov Štefana Kuffu, Mariána Kvasničku a Jozefa Mikloška zo dňa 23. októbra. 2015, p. t. 1843.

56 Návrh poslancov Jána Figela, Pavla Hrušovského, Bélu Bugára, Richarda Vašečku, Jozefa Mikuša a ďalších zo dňa 24. februára 2014, p. t. 891.

57 Návrh poslancov Mariána Kotlebu Rastislava Schlosára, Martina Beluského a Magdalény Sulanovej zo dňa 12. februára 2021, p. t. 429; pozri tiež návrh poslanca Eduarda Kočiša zo dňa 17. augusta 2021, p. t. 631, resp. zo dňa 23. septembra 2021, p. t. 698.

58 Návrh poslancov Vladimíra Palka a Františka Mikloška zo dňa 13. novembra 2009, p. t. 1350.

59 Návrh poslanca Petra Finda zo dňa 13. augusta 2001, p. t. 1127.

práv osôb patriacich k národnostným menšinám;⁶⁰ súhlas s prechodom a prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území SR jedine na základe rozhodnutia NR SR 3/5 väčšinou;⁶¹ či uznanie statusu základného práva na deň pracovného pokoja v nedeľu a štátom uznané sviatky.⁶²

- Bizarné: zakotvenie práva rodičov voliť vo voľbách aj za každé svoje maloleté dieťa;⁶³ zákaz vývozu vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území SR;⁶⁴ zakotvenie osobitnej ústavnej ochrany pôdy;⁶⁵ snaha o vyhlásenie dreva za ústavne chránenú strategickú surovinu⁶⁶; posúdenie duševnej spôsobilosti poslanca NR SR klinickým psychológom ako predpoklad pre vymenovanie za člena vlády⁶⁷.

Podotýkam, že z uvedených 25 návrhov až 16 pochádza zo VI. až VIII. volebného obdobia (t. j. 64 % podiel).

60 Reakcia na prijatie novej maďarskej ústavy (2011), ktorá v článku D základnej časti uvádza, že „Maďarsko nesie zodpovednosť za osud Maďarov žijúcich mimo jeho hraníc a podporuje presadzovanie ich individuálnych kolektívnych práv, vytvorenie ich kolektívnych samospráv, ich úsilie o zachovanie maďarskej identity a zachovanie spolupráce medzi sebou navzájom aj s Maďarskom.“ – pozri návrh poslancov Mareka Maďariča a Róberta Madeja zo dňa 29. septembra 2011, p. t. 363.

61 Návrh poslancov Mariana Kotlebu, Rastislava Schlosára, Martina Beluského, Mareka Kotlebu a Petra Krupu zo dňa 14. januára 2022, p. t. 858.

62 Návrh poslanca Petra Gaburu zo dňa 15. januára 2010, p. t. 1463.

63 Návrh poslancov Vladimíra Palka, Františka Mikloška, Pavla Minárika a Rudolfa Bauera zo dňa 3. marca 2009, p. t. 966.

64 Schválené ako ústavný zákon č. 306/2014 Z. z. ktorým sa dopĺňa Ústava SR č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

65 Schválené ako ústavný zákon č. 137/2017 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

66 Návrh poslancov Mariána Kotlebu, Jána Moru, Milana Uhríka Rastislava, Schlosára a Martina Beluského zo dňa 19. augusta 2016, p. t. 213.

67 Návrh poslancov Milana Mazureka, Miroslava Suju a Ondreja Ďuricu zo dňa 13. apríla 2021, p. t. 495.

2 ZÁVER

Naskočili sme tak na trend, ktorý už nejakú dobu emituje výstražné signály. Naša Ústava zažíva svoju fragmentáciu a je náročné predpokladať, ako to vplýva na spoločnosť, ktorá ju kedysi uzavrela ako svoju spoločenskú zmluvu. Napriek uvedenému mojím cieľom nie je presviedčať, že naša ústava by mala byť rigidná – práve naopak, aj v zmysle odporúčaní Benátskej komisie⁶⁸ by Ústava mala jednoznačne reagovať na významné zmeny spoločnosti, byť organickou a nezanevrieť na skutočnosť, že jej adresát sa vyvíja a mení. V tomto ohľade ide o isté hľadanie rovnováhy medzi flexibilitou a rigiditou a dokonca ani tento zlatý stred nemusí byť po celú dobu konštantný – môže sa časom meniť a posúvať v dôsledku sociálnych,

68 Benátska komisia dokonca príliš komplikované a ťažko dosiahnuteľné procesy zmeny ústavy hodnotí negatívne – pozri napr. stanovisko k srbskej ústave: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). *Opinion on the Constitution of Serbia adopted by the Commission at its 70th plenary session (Venice, 16—17 March 2007)* – CDL-AD(2007)004 [online]. Štrasburg: Rada Európy, 2007 [cit. 2022-03-07]. Dostupné na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)004-srb](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)004-srb).

ekonomických či politických zmien.⁶⁹ Uvedeným príspevkom som skôr mala záujem demonštrovať problematickosť zvýšenia kvalifikovanej väčšiny v meritórne dôležitých ústavných zmenách a zároveň neobmedzenú voľnosť, akou poslanci NR SR aktuálne disponujú pri predkladaní ústavnoprávnych návrhov.

69 Stanovisko Benátskej komisie k trom návrhom ústavných zákonov, ktorými sa menia dva ústavné zákony novelizujúce ústavu (Gruzínsko): European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). *Opinion on three Draft Constitutional Laws amending two Constitutional Laws amending the Constitution of Georgia adopted by the Venice Commission at its 96th Plenary Session (Venice, 11—12 October 2013)* – CDL-AD(2013)029-e [online]. Štrasburg: Rada Európy, 2013 [cit. 2022-03-08]. Dostupné na: [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).
Pozri tiež: MACEJKOVÁ, Ivetta. *Kompilácia stanovísk Benátskej komisie týkajúcich sa ústavnej úpravy revízie ústavy* – CDL-PI(2015)023 [online]. Košice: Ústavný súd Slovenskej republiky, 2017, KÚS-Spr 1124/2017 [cit. 2022-03-08]. Dostupné na: <https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/42829548/CDL-PI%282015%29023+-+Kompil%C3%A1cia+stanov%C3%ADsk+Be+n%C3%A1tskej+komisie+t%C3%BDkaj%C3%BAcich+sa+rev%C3%ADzie+%C3%BAstavy.pdf/fd59f3b9-a124-4e2c-88c2-72cda15fc006>.

**NÁVRHY NA ZMENU
ÚSTAVODARNÉHO
PROCESU
V SLOVENSKEJ
REPUBLIKE**

**PODKLAD
PRE DISKUSIU**

Ústavodarný proces má podľa bývalého ústavného sudcu doc. Ladislava Orosza⁷⁰ viac dimenzií, pričom medzi ne radil najmä:

- Axiologickú – formovanie hodnotových základov ústavy,
- Ústavno-teoretickú – tvorba systémových a koncepcných východísk ústavy ako celku, ale aj jednotlivých ústavných inštitútov,
- Legislatívno-technickú – premietnutie axiologických a systémovo-koncepcných východísk ústavného zámeru do normatívnej podoby,
- Personálnu – okruh osôb, ktoré sa reálne podieľajú na príprave návrhu ústavy a predkladajú ho do ústavodarného procesu,
- Politickú – aktuálna spoločensko-politická situácia, aktuálny pomer politických síl,
- Procedurálnu – právom ustanovené pravidlá

70 OROSZ, L.: *Spôsoby presadzovania ústavných zmien v doterajšej politickej praxi v Slovenskej republike*. <https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/992164/bratislava2012.pdf/589389e4-ea52-48ed-84e6-13cf83591ae0>

ústavodarného procesu, ktoré zahŕňajú najmä okruh subjektov oprávnených kvalifikovane iniciovať ústavodarný proces, pravidlá rokovania o ústavnom návrhu a podmienky jeho schvaľovania v ústavodarnom orgáne,

- Časovú – reálny čas vyčlenený na prípravu, prerokovanie a schvaľovanie návrhu ústavy, resp. jej zmeny, a to nielen z hľadiska jeho celkovej dĺžky, ale aj konkrétneho volebného obdobia ústavodarného orgánu, v ktorom ústavodarný proces začne a najmä vrcholí.

Hoci podľa Ladislava Orosza možno objektívne kvality ústavy (jej zmien) posúdiť len pri serióznej analýze všetkých faktorov, ktoré sprevádzajú ústavodarný proces, predmetom tohto príspevku (a vlastne aj celej konferencie) je práve časť týkajúca sa procedurálnych aspektov, teda posúdenia pravidiel ústavodarného procesu upraveného právnym poriadkom.

} ZÁKLADNÉ VÝCHODISKÁ { ÚVAH O ZMENE { ÚSTAVODARNÉHO PROCESU

Vo februári 2021 združenie VIA IURIS zorganizovalo odbornú diskusiu – okrúhly stôl, ktorej cieľom bolo nájsť odpoveď na základnú otázku, či je Ústava Slovenskej republiky dostatočne stabilná (pevná) a dostatočne chránená.

Účastníci diskusie sa jednoznačne zhodli na tom, že slovenská ústava je pomerne zraniteľná, a to napriek tomu, že formálne sa naša ústava radí medzi „rigidné“, keďže na jej zmenu treba kvalifikovanú väčšinu poslancov. Tieto nároky na kvantitu nie sú však nijako doplnené aspoň v minimálnej miere zvýšenými nárokmi aj na kvalitu procesu, čo vedie k bezhraničnému nadužívaniu inštitútu novelizácie ústavy (alebo aspoň pokusov oň).

Jedným zo záverov stretnutia bolo, že je potrebné začať verejnú diskusiu o možných legislatívnych zmenách, ktoré by mohli prispieť k posilneniu ochrany a stability našej ústavy. Účastníci sa zhodli na tom, že slovenská ústava potrebuje rigidnejší a kvalitnejší proces prijímania zmien, a to aj s ohľadom na nedávne obdobie, ktoré ústavný právnik Radoslav Procházka nazval príznačne *volnoštylová improvizácia*,⁷¹ kedy parlament „pred vnútornou koherenciou ústavného poriadku začal... celkom jednoznačne preferovať dosiahnutie konkrétneho politického účelu“.⁷² Toto obdobie je charakteristické radikálnym nárastom počtu návrhov na priamu zmenu ústavy.

Diskutovali sme o viacerých možnostiach a inšpiráciách aj z iných, predovšetkým európskych, ústav. Zo záverov tejto diskusie vychádzame aj pri návrhu konkrétnych riešení v reáliách Slovenskej republiky, pričom vychádzame z toho, že návrhy na úpravu legislatívneho procesu by mali byť uskutočniteľné (a aspoň teoreticky prijateľné), mali by korešpondovať s našim právnym systémom (nechceme introdukovať netradičné inštitúty) a nadväzovať na existujúci legislatívny proces (nenavrhujeme úplne osobitný ústavodarný proces). Nechceme navrhovať nerealistické (a neprijateľné) revolučné zmeny. Zároveň treba tiež zdôrazniť, že v ďalšom texte predkladáme len návrhy na diskusiu, nejde pritom o vyčerpávajúce ani jediné možné riešenia.

Návrhy na zmenu ústavodarného procesu sa týkajú viacerých konkrétnych oblastí:

- Ústavodarná iniciatíva: oprávnenie predložiť ústavodarnému orgánu návrh na prijatie novej ústavy alebo návrh na jej zmenu a/alebo doplnenie, ktorému zodpovedá povinnosť

71 Procházka, R.: *Rozhádzaná republika. 25 rokov slovenského ústavného neporiadku*. N Press, s. r. o., 2018.

72 Ibid. s. 52

ústavodarného orgánu (teda Národnej rady Slovenskej republiky) ustanoveným spôsobom prerokovať ho a meritórne o ňom rozhodnúť. V súlade s ústavou (čl. 87 ods. 1) a so zákonom č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „zákon o rokovacom poriadku národnej rady“) (§ 67 ods. 1) návrh zákona (vrátane ústavného) môžu podávať výbory, poslanci (aj jednotlivci) a vláda.

Nenavrhujeme rozšíriť okruh týchto subjektov, navrhujeme však prísnejšie vymedzenie v prípade poslancov – konkrétne tak, aby ústavodarnú iniciatívu nemali jednotliví poslanci, ale kvalifikovaná skupina, a to najmenej 15 alebo 30 poslancov (zákon o rokovacom poriadku národnej rady vyžaduje kvalifikovaný počet pätina poslancov, teda 30 poslancov, pre viaceré ústavné oprávnenia poslancov súvisiace napr. s obžalobou na prezidenta, hlasovaním o nedôvere vláde, zvolávaním schôdze, návrhom na odvolanie člena súdnej rady, generálneho prokurátora či špeciálneho prokurátora).

A) Podľa zistení L. Orosza, počas prvých 20 rokov od schválenia ústavy (teda september 1992—máj 2012) až takmer jednu tretinu ústavných návrhov, ktoré smerovali k priamej novelizácii ústavy, predložili do ústavodarného procesu jednotliví poslanci, pričom „*táto skutočnosť sama o sebe vyvoláva otázku, či skutočným záujmom týchto ústavných iniciatív bolo reálne presadenie ústavnej zmeny, alebo sú len prejavom úsilia ich predkladateľov vyvolať mediálnu pozornosť v záujme zvyšovania svojej osobnej prestíže, či nebodaj svojráznou formou ich poslanskej exhibicionizmu*“. Takúto iniciatívu poslancov – jednotlivcov (odhliadnuc od toho, že patria k politickým či odborným autoritám) považuje „*za prejav nedostatočnej úcty nielen k ústave ako základnému zákonu štátu, ktorá v konečnom dôsledku znižuje jej právnu i spoločenskú autoritu, ako aj k ostatným poslancom, resp. k ústavodarnému zboru*

ako celku, a to zvlášť vtedy, ak je „zťažovaný“ takými ústavnými iniciatívami, ktoré zjavne nemajú šancu uspieť“.⁷³

B) V inom materiáli autori uvádzajú, že len ojedinele sa uplatňuje také riešenie, kedy je okruh subjektov s ústavodarnou a zákonodarnou iniciatívou zhodný.⁷⁴

Už samotný tento fakt totiž „devaluje význam a autoritu ústavy a >mimoriadnosť< ústavných zmien“.⁷⁵

C) L. Orosz sa prihovára za to, aby boli ústavné iniciatívy „doménou ústavodarného zboru (parlamentu) zvlášť vtedy, keď sa vecne dotýkajú politicky citlivých otázok, pričom vláde by mali byť ponechané iniciatívy výhradne v otázkach „technického“, príp. legislatívno-technického charakteru“.

V praxi sa to aj potvrdzuje: z doterajších viac ako 160 návrhov na zmenu a/alebo doplnenie ústavy bolo len 13 vládnych návrhov, ostatné majú pôvod v parlamente: 2 návrhy predložil výbor NR SR (výbor pre ľudské práva, ústavnoprávny výbor) a zvyšok, t.j. viac ako 140 návrhov bolo poslaneckých, z toho až 30 návrhov predložil jeden poslanec.

- Kvalifikovaná väčšina: Navrhujeme zvýšenie kvalifikovanej väčšiny potrebnej na prijatie zmeny ústavy (ústavných zákonov) z 3/5 na 2/3. Rozdiel nie je veľký, 90 poslancov oproti 100 poslancom, aj táto minimalistická zmena však môže prispieť k stabilite ústavy.

V tejto súvislosti však treba pre objektivitu pripomenúť, že ústavné zákony, ktoré priamo menili ústavu a ktoré sa považujú za najvýznamnejšie z hľadiska ich ústavnoprávneho

73 Orosz, L., <https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/992164/bratislava2012.pdf/589389e4-ea52-48ed-84e6-13cf83591ae0>

74 Orosz, L., Svák, J., Balog, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava 2011 <https://www.upjs.sk/public/media/22609/ZTK%20-ucebnica-%202017.pdf>

75 Zákonodarná iniciatíva je totožná s ústavodarnou napríklad aj v Českej republike.

dosahu (Ústavný zákon č. 9/1999 Z. z., č. 90/2001 Z. z. a č. 422/2020 Z. z.) získali pri hlasovaní v parlamente ledva 2/3-novú ústavnú väčšinu.⁷⁶ Ako uvádza Procházka, „z ústavnej normotvorby sa stal nástroj politickej komunikácie a zatiaľ čo zásadné substantívne zmeny prechádzali horko-ťažko, tie „okrasné“ sú čoraz populárnejšie“.⁷⁷

- Skrátené legislatívne konanie: navrhujeme absolútne vylúčenie možnosti skráteného legislatívneho konania v prípade schvaľovania zmien a doplnkov ústavy.

Podľa ustanovenia § 89 zákona o rokovanom poriadku národnej rady sa môže národná rada uznieť na skrátenom legislatívnom konaní *za mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody*. Skrátené konanie sa môže uplatniť aj v prípade, *ak si rozhodnutie Rady bezpečnosti OSN o akciách na zabezpečenie medzinárodného mieru a bezpečnosti vydané podľa čl. 41 Charty OSN vyžaduje neodkladné prijatie zákona*. Rovnaký režim možno použiť aj v prípade ústavných zákonov.

Podľa zákona o rokovanom poriadku národnej rady musí byť návrh zákona zverejnený na webovom sídle národnej rady najmenej 15 dní pred schôdzou národnej rady, na ktorej sa uskutoční jeho prvé čítanie (§ 72 ods. 1 Zákona o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky). Výbory majú na prerokovanie lehotu najmenej 30 dní (§ 74 ods. 2), pričom rokovať o návrhu zákona v druhom čítaní môže národná rada najskôr po 48 hodinách od doručenia spoločnej správy

76 Za ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. zahlasovalo 93 poslancov, za ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. hlasovalo len 90 poslancov a za ústavný zákon č. 422/2020 Z. z. hlasovalo 91 poslancov.

77 Procházka, R., s. 139

výborov (§ 81 ods. 2) a hlasovať o návrhoch zo spoločnej správy výborov a o pozmeňovacích a doplňujúcich návrhoch možno najskôr 48 hodín od podania pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov (§ 83 ods. 4). Ak boli v druhom čítaní schválené pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, môže sa tretie čítanie uskutočniť najskôr na druhý deň po schválení pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov (§ 84 ods. 2). V prípade skráteného legislatívneho konania sa tieto lehoty neuplatňujú.

V prípade vládneho návrhu zákona sa môže skrátené legislatívne konanie prejaviť tak, že sa skrúti lehota na pripomienkovanie v rámci medzirezortného pripomienkového konania, prípadne sa toto konanie neuskutoční vôbec.

Účastníci minuloročnej diskusie sa na tomto bode jednoznačne zhodli, a teda všetci súhlasili s tým, že v prípade ústavných zákonov na zmenu ústavy treba skrátené legislatívne konanie vylúčiť. Pravda, bolo to v situácii, kedy sa posledná menovaná okolnosť (teda rozhodnutie Rady bezpečnosti OSN) až donedávna javila skôr ako vzdialená teoretická možnosť, nie reálna hrozba. S ohľadom na udalosti z februára 2022⁷⁸ bude zrejme potrebné zvážiť ponechanie možnosti skráteného legislatívneho konania z tohto dôvodu, a to (minimálne) vo vzťahu k ústavným zákonom, ktoré priamo nemenia ústavu.

● Lehoty medzi jednotlivými čítaniami: lehoty stanovené v zákone o rokovacom poriadku národnej rady možno v priebehu legislatívneho procesu skrútiť aj v iných prípadoch a bez toho, aby sa zákon prijímal v režime skráteného legislatívneho konania. Národná rada sa môže kedykoľvek uznieť napríklad na tom, že v druhom čítaní sa o návrhu zákona rokuje skôr ako po uplynutí 48 hodín od doručenia spoločnej správy

výborov. Podobne aj hlasovanie o návrhoch zo správy výborov a o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch v druhom čítaní sa môže uskutočniť skôr ako stanovených 48 hodín od ich predloženia, alebo tretie čítanie sa môže uskutočniť aj bezprostredne po druhom čítaní, a nie až na druhý deň po schválení pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov. O skrútení týchto lehôt rozhoduje národná rada bez rozpravy.

Navrhujeme, aby tieto lehoty nielenže nebolo možné skrútiť v prípade ústavných zákonov, ale aby boli predĺžené aspoň na dvojnásobok existujúcich lehôt. Konečnému hlasovaniu v treťom čítaní musí predchádzať tiež dostatočný odstup od druhého čítania, a to bez ohľadu na to, či v druhom čítaní boli schválené nejaké pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy alebo nie, a teda tretie čítanie by sa malo uskutočniť vždy najskôr na nasledujúcej schôdzi národnej rady. To by znamenalo, že ústavný zákon, ktorým sa mení a dopĺňa ústava, je postupne prerokovaný na (minimálne) troch schôdzach národnej rady (prípadne na viacerých, ako to vyplýva z ďalších návrhov opatrení).

● Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy: Navrhujeme zvýšiť nároky na charakter pozmeňujúcich návrhov, ako aj požiadavky na dostatočne dlhú dobu na oboznámenie sa s nimi:

A) počas jednotlivých čítaní nemôžu byť navrhované/dopĺňané ďalšie zmeny, t.j. pozmeňujúcim návrhom nie je možné navrhnúť materiálne odlišnú právnu úpravu, ktorá obsahovo nesúvisí s pôvodným návrhom na zmenu ústavy. Bude možná len úprava pôvodne navrhovaného textu. Navrhujeme tiež absolútny zákaz tzv. prílepkov pod sankciou ich neplatnosti.

B) Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy musia byť vždy predložené v dostatočnom predstihu (minimálna lehota počítaná v dňoch), aby mala verejnosť a poslanci dostatok času sa s nimi oboznámiť.

78 Dňa 24. februára 2022 začala protiprávna a ničím neodôvodnená vojenská agresia Ruska voči Ukrajine na jej území.

C) Každý pozmeňujúci návrh musí byť vždy prerokovaný vo výbore, t.j. ak sú prednesené až po rokovaní výborov v pléne, musí sa proces znovu vrátiť do výborov. Jednotlivé hlasovania nasledujú s určitou časovou rezervou, napr. minimálne 1—2—5 dní.

- Povinné pripomienkové konanie aj v prípade poslaneckého návrhu zmeny ústavy. Podľa aktuálnej právnej úpravy sa vládne návrhy zákonov (vrátane ústavných) povinne zverejňujú na pripomienkové konanie prostredníctvom elektronického systému Slov-Lex (www.slov-lex.sk). Pripomienkové konanie k návrhu právneho predpisu sa uskutoční na portáli tak, aby bola zabezpečená aj možnosť uplatnenia pripomienok zo strany verejnosti. To však neplatí v prípade poslaneckých návrhov zákonov.

Navrhujeme, aby návrhy ústavných zákonov boli vždy povinne zverejnené na pripomienkové konanie, bez ohľadu na to, kto je ich predkladateľom. V praxi by to znamenalo, že po prvom čítaní pred rokovaním vo výboroch sa poslanecký návrh zverejní prostredníctvom elektronického systému Slov-Lex na pripomienkové konanie, pričom navrhujeme, aby boli zverejnené aspoň na dvojnásobok štandardnej lehoty, t.j. min. na 30 pracovných dní. Pripomienky predložené počas pripomienkového konania by boli podkladom pre rokovanie výborov a tieto by sa s nimi museli vysporiadať. Takýmto spôsobom by sa odborná aj laická verejnosť mohla zapojiť do legislatívneho procesu v prípade ústavných zákonov, ktoré predkladajú poslanci alebo výbory NR SR.

- Zmenu ústavy prijatú v posledných šiestich mesiacoch pred voľbami musí potvrdiť nový parlament ústavnou väčšinou v určitej maximálnej lehote od ustanovujúcej schôdze.

Aktuálna právna úprava umožňuje novelizovať ústavu aj tesne pred parlamentnými voľbami, a to dokonca aj zásadným spôsobom, čo môže skresliť politickú súťaž.

Z doterajších noviel ústavy bola väčšina schválená v druhej polovici volebného obdobia a viaceré dokonca na jeho konci len niekoľko mesiacov pred voľbami. Navrhujeme preto, aby novela ústavy prijatá v posledných šiestich mesiacoch pred voľbami musela byť potvrdená aj národnou radou v novom (povolebnom) zložení. Až na základe potvrdenia „novým“ parlamentom by novela nadobudla platnosť a účinnosť. Ak by ju nový parlament neschválil alebo ak by o nej nehlasoval v stanovenej lehote, nenadobudla by platnosť. Znamenalo by to, že voľby by boli prejavom kumulovaného súhlasu voličov nielen s novým zložením parlamentu, ale aj so zmenou ústavy.

- Medzi jednotlivými zmenami ústavy by mal byť zachovaný určitý minimálny časový odstup. L. Orosz sa prihovára za to, aby sa ústava nemenila príliš často, lebo tak ústavadarný proces „*stráca na svojej jedinečnosti a zovšednieva (degraduje sa do podoby štandardného zákonodarného procesu)... tým sa vytráca úcta k základnému zákonu štátu, pričom reálne hrozí, že ústava sa dostane do polohy povestného >trhacieho kalendára<.*“
- Základné rámce ústavadarného procesu musia byť zakotvené priamo v ústave. Túto potrebu naznačoval parlament v dôvodovej správe k Ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z., kde sa uvádzalo, že sú potrebné aj ďalšie ústavné zmeny nad rámec tohto ústavného zákona, vrátane dopracovania osobitnej hlavy ústavy o jej zmene. Takáto úprava však doposiaľ nebola schválená.

) ĎALŠIE OTVORENÉ (OTÁZKY NA DISKUSIU

V procese diskusie o potrebe konkrétnych zmien ústavadarného procesu môžu vyvstať aj ďalšie otázky, ktoré nie sú bezvýznamné, napríklad:

- Majú sa prísnejšie legislatívne pravidlá ústavodarného procesu primerane vzťahovať len na ústavné zákony, ktoré priamo menia a/alebo dopĺňajú ústavu, alebo aj na ostatné ústavné zákony? Ak áno, potom
 - A) len na tie, ktorých prijatie predpokladá ústava na základe splnomocňujúceho blanketného ustanovenia?⁷⁹
 - B) na akékoľvek ústavné zákony?
- Mali by sa rozlišovať zásadné pripomienky v pripomienkovom procese? Čo by to znamenalo v praxi? Povinnosť prerokovať s predkladateľom v ústavnomprávnom výbore?
- Mal by existovať zákaz zmeny ústavy počas vojnového stavu, vojny, výnimočného stavu a prípadne aj počas núdzového stavu (podobne ako v Rumunsku)?
- Mala by byť ustanovená minimálna legisvakačná lehota? Mala by byť stanovená v mesiacoch, alebo k určitému termínu?
- Mala by sa opätovne zriadiť stála pracovná skupina – ústavná komisia zložená zo zástupcov parlamentných politických strán, ústavných expertov, kvalitných legislatívcov a ďalších osôb reprezentujúcich odbornú i občiansku verejnosť, „ktorej úlohou by bolo systematicky analyzovať uplatňovanie ústavy v právno-aplikačnej praxi, formulovať námety na skvalitnenie ústavného textu a v konečnom dôsledku ich aj spracúvať do podoby kvalifikovaných ústavných návrhov“.⁸⁰ Obdobná komisia pracovala koncom 90-tych rokov na revízii ústavy, ktorá viedla napokon k novelizácii

79 Napr. ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

80 Orosz, L., <https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/992164/bratislava2012.pdf/589389e4-ea52-48ed-84e6-13cf83591ae0>

ústavy č. 90/2001 Z. z.⁸¹ Aj neskôr v rokoch 2006—2010 bola zriadená obdobná komisia, ale nebola funkčná.

- Napokon – mali by platiť osobitné (rigidnejšie) pravidlá pre zmenu základných princípov ústavy? To by však, samozrejme, predpokladalo hlbšiu diskusiu o tom, či slovenská ústava má takéto základné / nemenné princípy ústavy a ktoré to sú (prípadne, či existuje materiálne jadro ústavy). Patria k nemenným článkom napr. čl. I ústavy? Patrí tam Druhá hlava – základné práva a slobody? Záverečné ustanovenie o tom, ako sa mení ústava?

„Základným materiálnym kritériom prípustnosti ústavných zmien je zachovanie identity existujúcej ústavy.“⁸² Otázkou teda je, čo tvorí identitu konkrétnej ústavy. Ak by sme prijali teóriu materiálneho jadra ústavy a identifikovali, čo ním je v konkrétnom prípade, potom v prípade zásahu do ohniska ústavy by už nešlo o zmenu ústavy, ale o jej nahradenie (keďže ide o zásah do identity ústavy). Podľa niektorých názorov treba pri hľadaní „nepísaných hraníc ústavných zmien“ rozlišovať medzi originálnym ústavodarcom a odvodeným ústavodarcom, pričom „len originálny ústavodarcia je totiž v zásade oprávnený uskutočniť kľúčové politické rozhodnutia, t.j. vymedziť podstatu (identitu) ústavy a prípadne rozhodnúť o jej zmene tak, že prijme novú ústavu“.⁸³

Úvahy o sprísnení slovenského ústavodarného procesu rozhodne nie sú nové, napríklad Ján Drgonec ako poslanec národnej rady predložil svoj návrh ešte v roku 2004,⁸⁴ žiadne sprísňujúce ustanovenia vo

81 Komisia NR SR bola zriadená uznesením parlamentu č. 139 zo dňa 16. februára 1999.

82 Orosz, Svák, Balog, s. 110.

83 Orosz, Svák, Balog, s. 112.

84 Návrh poslanca NR SR Jána Drgonca, ČPT 850, august 2004

veci ústavodarného procesu však doposiaľ neboli prijaté. Čoraz bizarnejšie návrhy a čoraz frekventovanejšie používanie noviel ústavy ako nástroja politického boja by mohli aspoň povzbudiť debatu o sprísnení ústavodarného procesu.

ÚSTAVA NÁM 3/5 POŽIADAVKOU NA JEJ ZMENU DÁVA ČAS

- Vikomt James Bryce, Angličan, upriamil pozornosť ctiteľov konštitucionalizmu na rozdiel medzi ústavami flexibilnými a rigidnými. Spolu s ním A.V. Dicey.
- Samotné delenie ústav na flexibilné a rigidné je, povedzme, flexibilno-rigidné. Skutočnosť, že niektorá krajina má flexibilnú alebo tuhú ústavu, nám hovorí viac o jej spoločnosti – ak môžem ešte raz – o flexibilitate spoločnosti, či jej rigidite, než o skutočnom charaktere ústavy z hľadiska jej zmeniteľnosti.
- Hovorí sa⁸⁵, že text Moderná demokracia od Jamesa Brycea nesmie chýbať v príručnej knižnici vo vážnych anglických kluboch. Ich členstvo tak má po ruke klasický text, ktorý pútavo popisuje vec demokracie. Možno si pri jeho čítaní hovoria – „Áh, aké zložité to musia mať krajiny s tuhú písanou ústavou!“. Táto predstava klubu nám pomáha estetizovať kontinuitu tamojšej spoločnosti a ústavnosti. Autorom klasifikácie tak mohol byť len anglický vikomt, pretože len Anglia, resp. Británia, má dokonalú nepísanú ústavu. Británia má takúto ne-ústavu, pretože s ohľadom na jej historický dar

mocenskej kontinuity bez revolučných zlomov⁸⁶ tam vzbudzuje väčší strach výslovné zviazanie základov štátu do jedného uzavretého ústavného dokumentu, než suverénny parlament. Britskou ústavou je doktrína suverenity parlamentu, ktorá nie je obmedzená právne, ale tým, čo je často silnejšie než text – abstraktnou spoločenskou ideou, čo sa nerobí – čo sa nepatrí. Súčasťou ústavného systému sú zákonné písomné dokumenty, ale tie Parlament technicky môže zrušiť.

- Možno pokračovať, že súčasťou britskej praktickosti a nedôvery k veľkým filozofickým konštruktom, spolu so spoločenským sebavedomím, je väčšia obava z formálneho obmedzenia budúcich parlamentov ústavou vyššej právnej sily v porovnaní s obavou, že budúce parlamenty svoju moc zneužijú.
- Z uvedeného vyplýva, že britská ústava môže byť veľmi tuhá spoločensky, a zároveň technicky veľmi pružná.
- Naša stredoeurópska skúsenosť je taká, že ústavným textom reagujeme na minulosť, a menší strach máme z vyššej právnej sily, než z budúcich parlamentov. Navyše, naše obavy z nevhodných zmien neobmedzujeme len vyššou právnou silou, ale dokonca klauzulami večnosti, či konštrukciami jadier ústavy.
- Z praxe tuhých a pružných ústav tak vyplýva významná súvislosť medzi stavom a štruktúrou spoločnosti na jednej strane a náročnosťou formálnej zmeny ústavy na strane druhej. Z tejto perspektívy nasvietime doterajší slovenský vývoj.

2 I.

- Najprv by som rád poukázal na vzťah štruktúry našej spoločnosti a ústavy. V druhej časti bodu II by som sa chcel ohliadnuť za tým, ako ústava pomáhala riešiť doterajšie ústavné krízy.

86 De Smith, S., Brazier, R.: Constitutional and Administrative Law, Eight Edition, 1998, s. 8 a nasl.

2 II.

- Na československom ústavnom vývoji možno hmatateľne vidieť koreláciu medzi vývojom spoločnosti a vývojom ústavy. (i) Prvá – protoústava – recepcný zákon č. 11/1918 Sb. mala len pár riadkov a bolo v nej povedané všetko nutné v danej chvíli. Kto má moc, kto tvorí pravidlá, čo platí. Moc má len národný výbor, ktorý môže prijímať a vykonávať pravidlá a preberá sa doterajší právny poriadok. Revolučná situácia vyžadovala jasné, jednoduché a operatívne rozhodovanie. Nový štát a spoločnosť sa musia najprv vytvoriť, až potom sa spoločnosť môže stať pestrou. Z iného pohľadu je časť spoločnosti jednotne zomknutá vo veci novej štátnosti, a iná časť spoločnosti ešte o tých zmenách nechyruje. (ii) O dva týždne už bola prijatá Prozatímná ústava (Zákon č. 37/1918 Sb. ze dne 13. listopadu 1918 o prozatímní ústavě. O národním shromáždění) s vládou, parlamentom a prezidentom, pričom vláda bola stále tesne spojená s parlamentom, ktorý vládu priamo volil. Spoločenská situácia a politická spoločnosť však už vyžadujú zložitejšiu štruktúru formy vlády. (iii). Napokon sa v ústave z roku 1920 rozvinú obdobné základné inštitúcie, ktoré sú štandardom v demokratických krajinách a aké pozná aj naša súčasná ústava. S tým, ako majú jednotlivé časti spoločnosti rozdielne potreby, a s nutnosťou reagovať na rôznorodé problémy, sa postupne vytvorili aj jednotlivé samostatné inštitúcie. Celá spoločnosť je zastúpená v parlamente. Väčšina spoločnosti vládne cez vládu. Vzťah väčšiny a menšiny z nadhľadu moderuje prezident. Prípadne, konzervatívnejšia časť spoločnosti môže byť v hornej komore. A ochranu menšín v najširšom zmysle môže zabezpečovať ústavný súd.
- Z retrospektívneho pohľadu je z hľadiska vzťahu spoločnosti a ústavy u nás dôležité povedať, že od roku 1993 žiadna politická strana nemala nikdy v parlamente ústavnú väčšinu. Ani víťaz volieb z roku 1994 a ani ten z roku 2006 vo svojich vrcholoch

nemali nikdy ústavnú väčšinu. Na ústavnú zmenu bola potrebná vždy dohoda, ak aspoň nie medzi politickými stranami koalície, tak určite medzi koalíciou a opozíciou.⁸⁷ Z uvedeného vyplýva, že naša spoločnosť bola doposiaľ natoľko rozmanitá, že to bránilo skutočne nebezpečným ústavným zmenám.

- Najlepšia ochrana ústavy tak do istej miery stojí mimo ústavy samej. Ak má spoločnosť správnu mieru nejednoty a jednoty, je tzv. spoločnosťou rozumnej nezhody⁸⁸ (reasonable disagreement), tak je aj ústava v bezpečí a s ňou spoločnosť sama.
- Domnievam sa, na základe intuitívnej, „gerila“ sociológie, že rozmanitosť súčasnej slovenskej spoločnosti v podstate pozitívne súvisí s intenzívnou industrializáciou a urbanizáciou počas doby neslobody so „super-jednotnou“ spoločnosťou.
- Pri úvahách o komplikovaní ústavných zmien tak treba brať do úvahy, či jestvujú riziká politického zjednodušenia spoločnosti, a zamyslieť sa nad ústavnými vylepšeniami z tohto pohľadu. Ak sa vrátíme do 90-tych rokov, tak si môžeme spomenúť, že funkciu vyváženia väčšiny reprezentovanej parlamentom a vládou plnil nekontrasignovaný, a tak prezident a v istom zmysle ústavný súd. Z tohto dôvodu väčšina hľadala 7 hlasov, aby získala ústavnú väčšinu na odvolanie prezidenta, aj keď ústava predpokladala možnosť odvolania prezidenta, ak porušuje ústavu. Prezident Kováč bol prostredníctvom nekontrasignovaných menovacích právomocí, cez veto a podania na ústavný súd, tiež mini-senátom v našom parlamente systéme.
- Možno zhodnotiť, že kým sa dostáva do ústavy voda a pôda,

87 Procházka, R.: Rozhádzaná republika: 25 rokov slovenského ústavného neporiadku. Vydanie prvé. [Bratislava]: N Press, s.r.o., 2018, knižná edícia Denníka N. ISBN 978-80-972394-5-9

88 Sobek, Tomáš. Právní myšlení: kritika moralismu. Praha: Ústav státu a práva AV ČR ve spolupráci s Vydavatelstvím a nakladatelstvím Aleš Čeněk, Plzeň, 2011. 620 s. ISBN 978-80-87439-03-6., s. 82 a nasl.

je to skôr prejav pestrosti demokracie a výstrednosti spoločnosti, a pripustíme, že možno aj rozumnosti, než mocenského inžinierstva.

2 III.

● V druhej časti vychádzame z úvahy, že zmyslom ústavy je riadny chod moci, a to zvlášť v ústavných krízach. Už spomenutá pestrá spoločnosť môže tu i tam dospieť ku ústavnej kríze a vtedy je ústava najpotrebnejšia. Naša ústava je zaiste funkčným textom, ale je potrebné tiež pripomenúť, že v čase ústavných kríz sa museli viackrát hľadať riešenia v ústavnoprávnych improvizáciách:

(I) 1994 – po vyslovení nedôvery vláde bol prijatý Ústavný zákon č. 70/1994 Z.z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky. (V tranzitívnych krajinách boli obavy z nestabilných parlamentov a preto sa nastavili v ústavách nereálne štandardy ich rozpustení. Pôvodný úmysel bol dobrý, ale politická realita by bola potrebovala iný model.)

(II) 1998 – Ústavným zákonom č. 244/1998 Z.z. muselo byť prenesené menovanie vlády na predsedu parlamentu v prípade nezvolenia prezidenta, pretože hrozila nemožnosť prestriedať vlády. Pokojné odovzdanie moci po voľbách je pritom úplne najdôležitejšie pre ústavný systém, tak, ako systém vlády na čas je svojím spôsobom kľúčové „ľudské právo“ v demokratických krajinách.

(III) 2006 – Ústavný zákon č. 82/2006 Z.z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky prijatý po rozpade vládnej koalície.

(IV) 2012 – Ústavný zákon č. 232/2012, ktorým bol zavedený ústavný titul pre vládu na čas po vyslovení nedôvery a pred menovaním novej, vzišlej z volieb.

- Na mnohé otázky neodpovedal ústavný text jasne a preto sa museli hľadať riešenia v operatívnych zmenách. Je to demokraticky v poriadku. Ak by bola ústavná zmena veľmi komplikovaná, tak by v minulosti mohli vzniknúť zložito riešiteľné mocenské situácie.
- Snáď nie je príliš domýšľavé, ak vytušíme z podvedomia celej diskusie o „znáročnení“ zmien ústavy dve línie uvažovania: (I) Že ústava nie úplne zodpovedá akémusi učebnicovému modelu⁸⁹, a (II) Že ústava by nemala obsahovať ustanovenia, ktoré nie sú stereotypne ústavné, ako napríklad ochrana proti vývozu vody. Tieto línie sa čiastočne prekrývajú, pretože (II) je do určitej miery aj dôsledkom (I). Na druhej strane, napriek týmto otáznikom, je paradoxne zvažované sprísnenie zmien ústavy.
- Z hľadiska učebnicových riešení možno uviesť, že pri koncepcii jednokomorového parlamentu⁹⁰ môžu byť možnosti znáročnenia zmien ústavy pomerne obmedzené. Preto sa v demokratickej krajine do ústavy dostanú aj ústavne neortodoxné témy.
- Ak sa naozaj zaťažovať učebnicami, tak nie žiarlením na prekoncepty, modely (vrátane sprísnenia zmeny), ale najprv na základe poznania doterajších ústavných problémov dômyselne overiť, či ústava ráta so všetkými situáciami súvisiacimi so zmenami mocenských pomerov v parlamente.
- Náročnosť zmien ústavy je previazaná aj s ústavným súdom, ktorý už derogoval aj ústavný zákon. Jestvuje možnosť, že by ústavný súd aplikoval derogáciu len na prípady abuzívneho

89 Procházka, R.: Rozhádzaná republika: 25 rokov slovenského ústavného neporiadku. Vydanie prvé. [Bratislava]: N Press, s.r.o., 2018, Knižná edícia Denníka N. ISBN 978-80-972394-5-9, s. 11

90 Jedným z argumentov pre zúženie parlamentnej imunity bol názor, že spoločnosť nie je natoľko, v dobrom zmysle hierarchizovaná, aby to odôvodňovalo privilegovať poslancov imunitou. Domnievam sa, že z praktických dôvodov mocenského boja mala byť širšia imunita zachovaná.

konštitucionalizmu, čo zmierňuje tlak na sprísnenie zmien ústavy. Ústavodarca má mať možnosť zareagovať na nálezy ústavného súdu, zvlášť nálezov o nesúlade zákonov s ústavou. Sťažením tejto možnosti, môže byť ústavný súd v istom zmysle mocnejší, než ústavodarca.

↳ IV.

- Aký má teda zmysel rigidná ústava v našich podmienkach po zohľadnení poznatkov o previazaní ústavy a spoločnosti a nášho doterajšieho vývoja? Domnievame sa, že vyššia právna sila ústavy nám vo všeobecnosti dáva hlavne čas. Ak by bol pozorovateľný vzostup síl, ktoré by mohli smerovať k abuzívnemu konštitucionalizmu⁹¹, tak má spoločnosť čas reflektovať tieto trendy.

↳ V.

- Z uvedeného chcem odvodiť, že pri úvahách o zmenách ústavných zmien nie je potrebné podliehať učebnicovým modelom a romantickým afektom. Je nutné sa zamýšľať nad praktickou funkčnosťou ústavného textu a pri úvahách o prevencii nepodliehať estetike vody a pôdy a snahe vychovávať parlament, ale koncentrovať sa na skutočnejšie problémy, akým môže byť tzv. abuzívny konštitucionalizmus.
- Z dôvodov popísaných v časti II. 2 je potrebné dôkladne zvážiť ústavné zmeny smerujúce k zmenám ústavy s vysokým prahom, teda tie s referendum, či kombináciou dvoch schvaľovacích parlamentov. Priestor na úvahy je skôr pri navrhovateľoch ústavných zákonov a v tzv. ukludnení legislatívneho procesu: Možno tu

preveriť rolu vlády ako navrhovateľa, pretože vláda je partnerom zákonodarcu, nie ústavodarcu, možno zvýšiť počet navrhujúcich poslancov, či výborov. Ak sa vrátíme ku štruktúre spoločnosti, tak by bola zaujímavá úvaha o druhej komore, ale pre takúto je veľmi ťažké nájsť legitimitu vo vertikálne nediferencovanej tranzitívnej spoločnosti.

- Vikomt James Bryce zaiste písal *Modern Democracy* s kludom džentlmena. Pri úvahách o téme sprísnenia prahu zmien ústavy som mal skôr opačné pocity, aby som v tak citlivej téme nevyslovil príliš pružný, alebo naopak príliš rigidný, nepremyslený názor. Téma prahu zmeny ústavy nad iné vyžaduje pokoj a rozvážnosť.

91 David Landau, *Abusive Constitutionalism*, 47 U.C. Davis L. Rev. 189 (2013), Available at: <https://ir.law.fsu.edu/articles/555>

) **DISKUSIA**
(**A ZÁVERY**

Na úvod diskusie účastníci vymedzovali problém súvisiaci s novelizáciami ústavy s tým, že treba ustáliť, či je problémom množstvo návrhov na zmenu ústavy, ktoré prichádzajú do parlamentu, alebo sú problémom náhle zmeny ústavy a nekonceptné zásahy do nej. Ústava je symbol, a preto aj pri viacerých zmenách možno stále hovoriť o tom istom právnom predpise.

V diskusii zaznelo, že v ostatnom období sa demokracia mení na tzv. demokraciu. Riziko prijímania častých zmien ústavného poriadku v dôsledku zmien v spoločnosti treba preto vnímať aj cez radikalizáciu spoločnosti.

Podľa časti názorov doterajší historický vývoj na Slovensku nepreukazuje potrebu vyššej miery rigidity ústavy, a neexistujú teda dôvody na zmenu ústavodarného procesu. Základnou funkciou ústavy má byť pomoc pri fungovaní štátnych inštitúcií a spoločnosti, pričom aj polarizovaná spoločnosť môže chrániť demokraciu.

Iná časť účastníkov nepovažuje parlamentarizmus sám o sebe za dostatočnú ochranu pred ústupom od demokracie, pričom tiež zdôraznili význam kvalitnej, zdravej občianskej spoločnosti pre ochranu demokracie. Väčšina sa prikláňala k prijatiu zmien v ústavodarnom procese, čo však neznamená, že ho treba upraviť príliš striktne. Napríklad zužovanie okruhu subjektov s ústavodarnou iniciatívou by nebolo správnym riešením. Aj takáto iniciatíva je určitou formou diskusie, preto obmedzenie ústavodarnej iniciatívy oproti súčasnosti by znamenalo aj obmedzenie diskusie o dôležitých otázkach.

V súvislosti s úpravou ústavodarného procesu účastníci dospeli k tomu, že bude zrejme potrebné prehodnotiť aktuálne vylúčenie možnosti preskúmania ústavných zákonov ústavným súdom. S ohľadom na znenie Ústavného zákona č. 422/2020 Z. z. bude vhodné hľadať nejaký kontrolný mechanizmus a v diskusii zaznel názor, že ak by ústavný súd nemal nadobudnúť plnú kompetenciu preskúmať všetky ústavné zákony, mal by mať možnosť preskúmať aspoň ústavnosť (a zákonnosť) procesu prijímania zmien ústavy a vysloviť prípadnú neústavnosť pre nedodržanie procesu. A *vice versa* – nemožnosť preskúmať ústavné zákony považovali niektorí diskutujúci za dôvod na to, aby sa proces ústavných zmien sprísnil.

V diskusii tiež zaznelo, že keďže ústava vylučuje preskúmavanie ústavných zákonov, aj táto skutočnosť je dôvodom pre to, aby sa proces ústavných zmien sprísnil.

Účastníci diskutovali aj o prípadnom dvojakom režime ústavodarného procesu vo vzťahu k ústavným zákonom, ktoré priamo menia ústavu, a k ostatným ústavným zákonom. Vychádzali pri tom z nedávnej situácie, kedy v dôsledku pandémie bolo potrebné rýchle reagovať na vzniknutú situáciu aj legislatívnymi zmenami, vrátane zmeny ústavného zákona. Na takejto dvojkoľajnosti sa však účastníci nezhodli, keďže ani ústava nepredpokladá dvojaký charakter ústavných zákonov.

Účastníci tiež diskutovali aj o ďalších možnostiach sprísnenia ústavodarného procesu, napr. podpora poslaneckých návrhov na zmenu ústavy petíciou podpísanou aspoň 100 tisíc občanmi alebo doplnenie možnosti rozhodnúť o zmene ústavy priamo referendum.

K jednotlivým návrhom na možnú zmenu ústavodarného procesu zaznelo:

● Zmena ústavodarnej iniciatívy

Podľa právnej úpravy má ústavodarnú iniciatívu rovnaký okruh subjektov ako zákonodarnú, t.j. poslanci, výbory národnej rady a vláda. Hoci sa však účastníci diskusie zhodli na tom, že ústava sa „zbanalizovala“, nezdá sa, že by to verejnosti prekážalo. Skutočnosť, že ústavodarná iniciatíva sa nijako nelíši od zákonodarnej, nepovažovali diskutujúci za príliš významnú a problematickú. Rovnako nepovažovali za problém, že navrhnúť ústavnú zmenu môže aj jediný poslanec.

Účastníci sa nezhodli na tom, že by sa mal ústavodarný proces v tomto bode meniť.

● Zmena kvalifikovanej väčšiny potrebnej pre prijatie ústavnej zmeny

Z diskusie vyplynulo, že pri úvahách o zvýšení potrebného kvóra (z 3/5 všetkých poslancov na 2/3) treba najskôr vyhodnotiť, či je aktuálna úprava dostatočne funkčná a či náš právny systém unesie prípadné sprísnenie v tomto bode. Môžu totiž nastať situácie, kedy z dôvodu zabezpečovania fungovania inštitúcií bude potrebné zmenou ústavy riešiť nejakú vážnejšiu krízu. Motívom pre zmenu preto nemôže byť „estetickosť“, ale skutočná potreba zmeny.

Účastníci sa nezhodli na potrebe zmeny kvalifikovanej väčšiny potrebnej pre prijatie novelizácie ústavy.

● Vylúčenie skráteného legislatívneho konania

Súčasná legislatíva nevyklučuje použitie skráteného legislatívneho procesu pri prijímaní zmien ústavy a takýmto spôsobom bola ústava novelizovaná viackrát (napr. prijatie úpravy o priamej voľbe prezidenta). Znamená to, že sa neuplatňujú lehoty na zverejnenie na webe národnej rady, na rokovanie vo výboroch, či lehoty na prerokovanie a hlasovanie v jednotlivých čítaniach v národnej rade. Účastníci vnímali, že v praxi môže nastať situácia, ktorá by si mohla vyžadovať rýchlu zmenu ústavy mimo rámca riadneho legislatívneho procesu. Napriek tomu sa však zhodli, že skrátenie legislatívneho procesu by malo byť v prípade novelizácie ústavy úplne vylúčené.

● Úprava lehôt v legislatívnom procese a medzi jednotlivými čítaniami a hlasovaniami

Účastníci sa zhodli na tom, že by bolo vhodné zakotviť zákaz skracovania lehôt v ústavodarnom procese (viď predchádzajúci bod), nezhodli sa však na tom, že by sa tieto lehoty mali predĺžiť nad rámec aktuálneho štandardného procesu.

● Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy

Účastníci sa zhodli na tom, že počas ústavodarného procesu nie je možné jedným pozmeňujúcim návrhom navrhnúť materiálne odlišnú právnu úpravu. Účastníci sa tiež stotožnili s návrhom, aby pri predkladaní pozmeňujúcich návrhov bola dodržaná dostatočná lehota na to, aby sa s nimi mohli oboznámiť nielen poslanci, ale aj verejnosť, pričom tieto lehoty by sa nemali skracovať (čo súvisí s vylúčením skráteného legislatívneho konania pre ústavné zákony – bod 3). Za dôležité tiež považovali, aby bol každý pozmeňujúci návrh vždy prerokovaný vo výbore a aby hlasovanie o ňom nasledovalo až s určitým časovým odstupom.

- Povinné pripomienkové konanie aj v prípade poslaneckého návrhu zmeny ústavy

Zrejme najprelomovejším návrhom, na ktorom sa účastníci zhodli, je zavedenie povinnosti pripomienkového konania návrhu noviel ústavy prostredníctvom portálu slov-lex, ktorý spravuje Úrad vlády Slovenskej republiky. Znamenalo by to, že aj v prípade poslaneckého návrhu by sa uskutočnila obdoba verejného pripomienkového konania ako v prípade vládnych návrhov zákonov, kde by verejnosť (odborná či laická) v štádiu druhého čítania mohla predkladať pripomienky k navrhovanej novele ústavy.

- Potvrdenie zmien ústavy novým parlamentom.

Jedným z najradikálnejších návrhov bola taká zmena, v dôsledku ktorej by každá zmena ústavy schválená menej ako pol roka pred voľbami musela byť po voľbách „potvrdená“ novým parlamentom v určitej lehote. Účastníci vnímali, že takéto riešenie by mohlo prispieť k „debanalizácii“ ústavy, zároveň ho však vnímali ako proces dvoch po sebe nasledujúcich ústavných zmien, čo považovali za príliš revolučné.

Na tejto zmene sa účastníci nezhodli.

- Časový odstup medzi jednotlivými zmenami ústavy

Aj tento návrh považovali účastníci za príliš ambiciózne, a to aj s ohľadom na prípadný kontrolný mechanizmus, ktorý by vynucoval dodržanie lehôt (odstupov) medzi jednotlivými ústavnými zmenami. Keďže však ústavný súd nemá kompetenciu posudzovať prijaté ústavné zákony, mohlo by ísť o nevyhnutnú požiadavku. Účastníci sa nezhodli na tomto návrhu.

Zhodli sa však na tom, aby neschválený návrh novely ústavy bolo možné predkladať až o jeden rok, a teda nie o šesť mesiacov, ako to je v prípade bežných zákonov.

- Ústavodarný proces by mal byť zakotvený v ústave

Účastníci sa jednoznačne zhodli na tom, aby pravidlá ústavodarného procesu boli zakotvené nielen v rokovacom poriadku národnej rady (zákon č. 350/1996 Z. z.), ale priamo v záverečných ustanoveniach ústavy.

- Referendum

Z diskusie vzišiel návrh, aby sa o zmene ústavy rozhodovalo v referende, resp. aby zmeny potvrdili voliči referendum. Väčšina účastníkov však tento návrh považovala za pomerne radikálny a neprijateľný, keďže by predpokladal, že pri každej zmene ústavy by museli politici najskôr získať potrebný počet podpisov pod petíciu. Navyše, ak prijatie samotnej ústavy nebolo potvrdené referendum, nie je dôvod, aby to platilo pre ústavné zákony, ktoré ústavu menia. Účastníci sa napokon na tomto návrhu nezhodli.

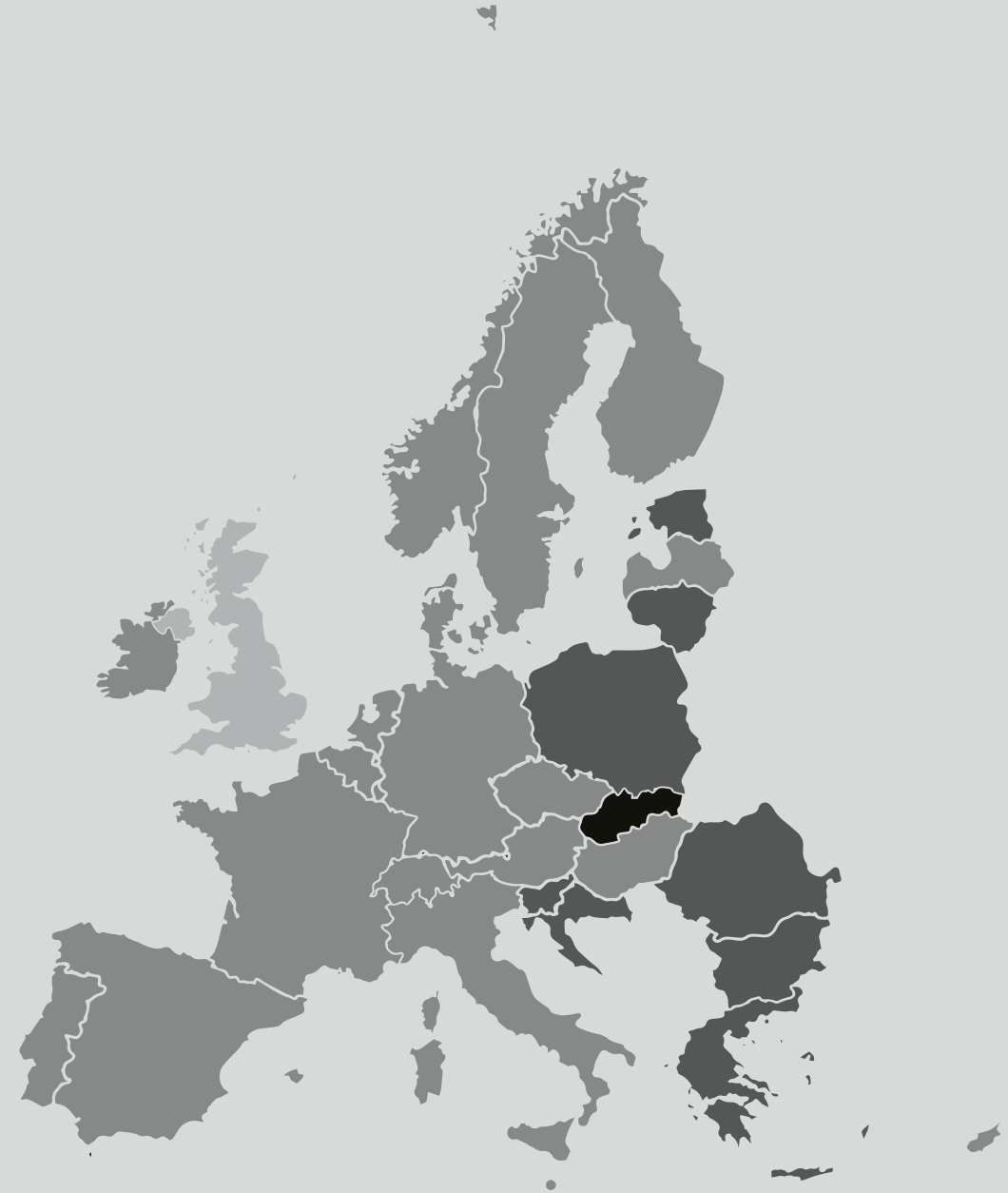
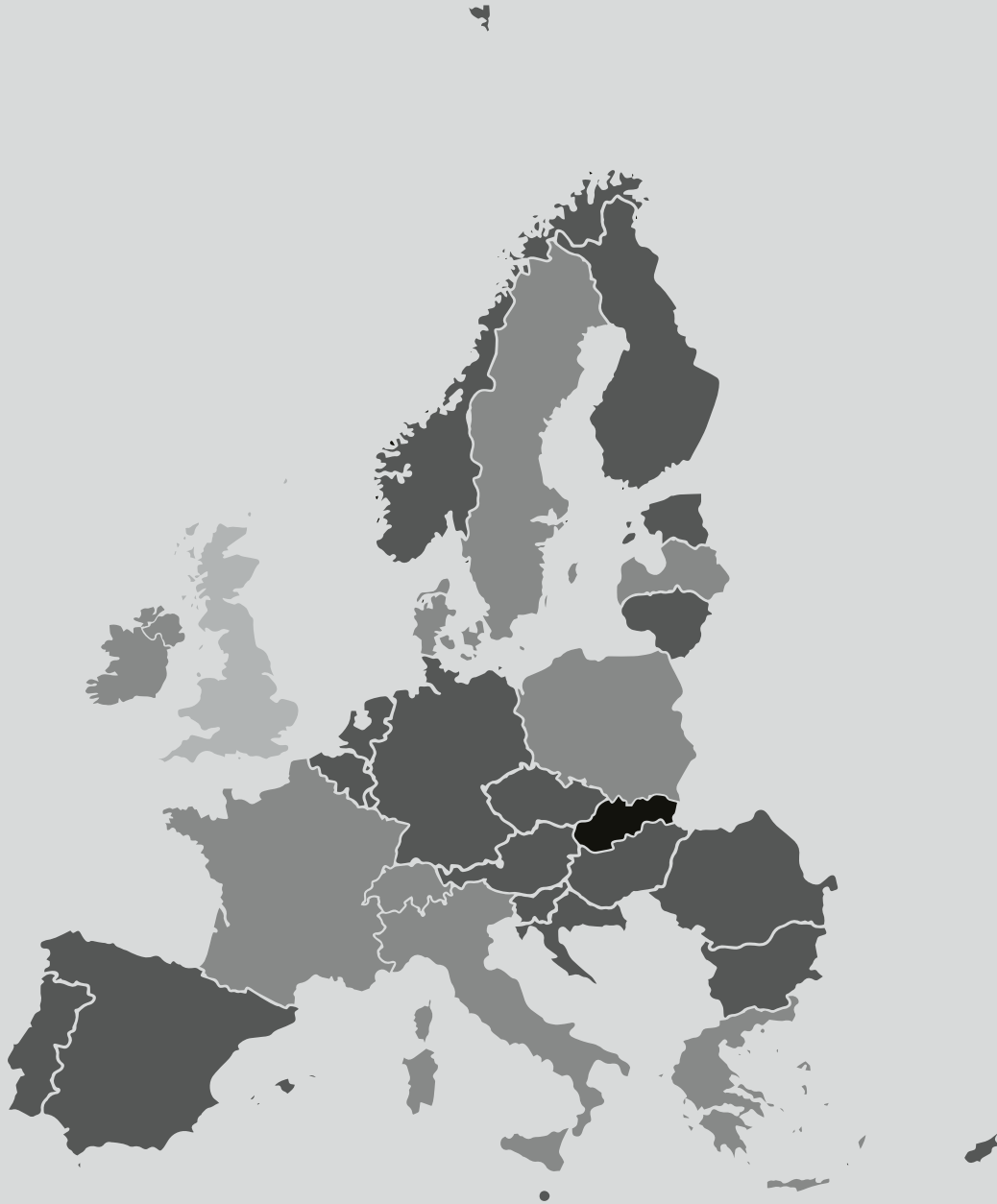
Účastníci prediskutovali aj ďalšie návrhy. Odmietli napríklad rozlišovanie medzi ústavnými zákonmi, ktoré ústavu priamo menia, a ostatnými ústavnými zákonmi. Dôvodom je skutočnosť, že náš ústavný poriadok nepredpokladá hierarchiu ústavných zákonov a pri kreatívnom prístupe poslancov by sa zrejme nedalo zabrániť nepriamym novelám ústavy cez „nižšie“ ústavné zákony.

Účastníci sa tiež dotkli problému petícií, pri ktorých má parlament povinnosť ich prerokovať (t.j. petíciu, ktorú podporí najmenej sto tisíc voličov). Za veľký problém považujú formalistické nakladanie s takou petíciou, keď ju len oboznámia v pléne národnej rady a viac sa ňou nezaoberajú, hoci vyjadruje názor významnej skupiny občanov. Považujú za potrebné sprísniť aj túto procedúru a prerokovanie petície v parlamente.

} PRÍLOHY

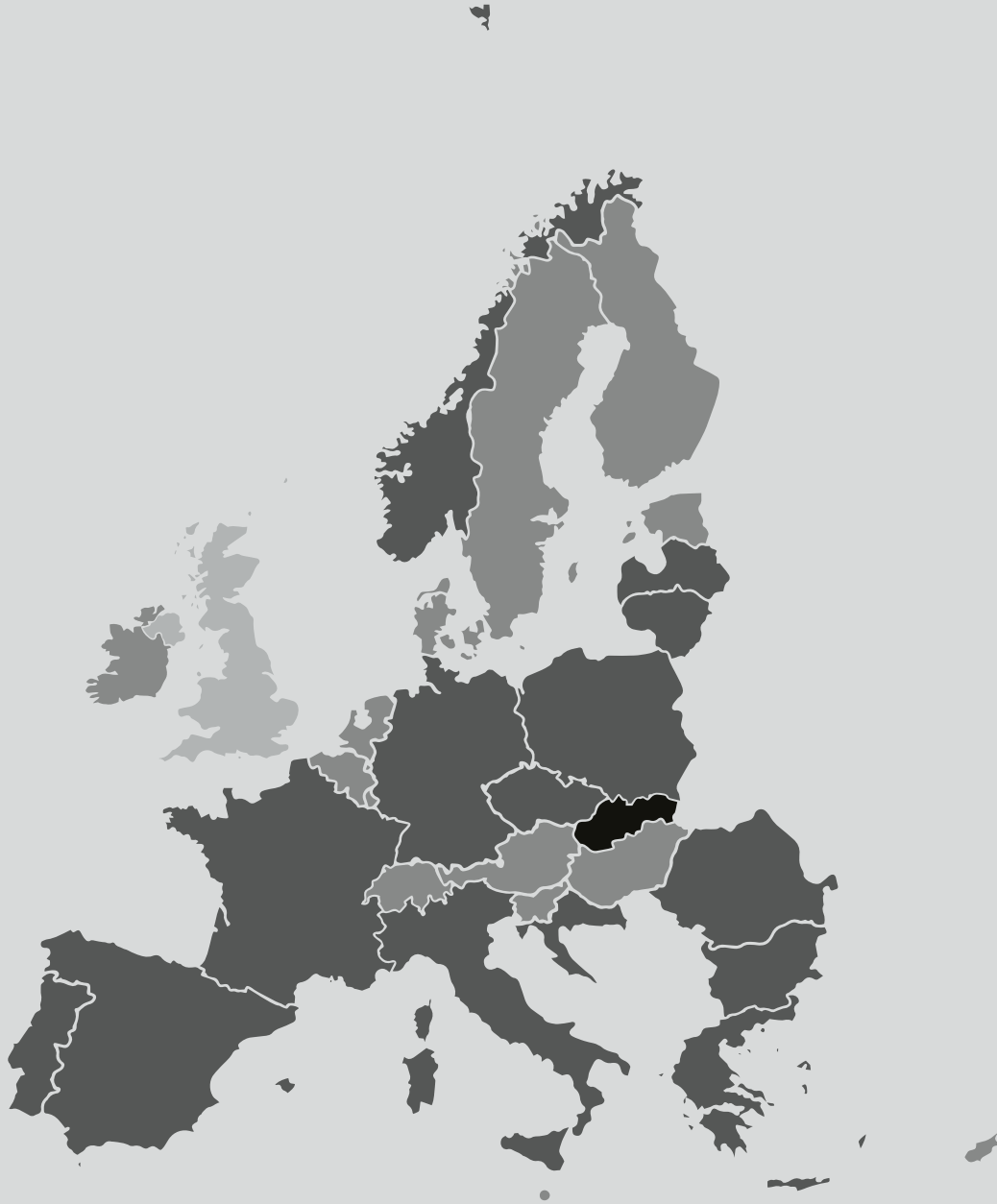
■ Krajiny, v ktorých je pre zmenu ústavy vždy potrebná kvalifikovaná väčšina poslancov parlamentu.

■ Krajiny, v ktorých má ústavodarnú iniciatívu vyšší počet poslancov.



■ Krajiny, ktorých ústava obsahuje nemenné ustanovenia (materiálne jadro ústavy).

■ Krajiny, v ktorých platí zákaz zmeny základných princípov ústavy.



■ Krajiny, ktorých ústava predpokladá v prípade jej zmeny využitie inštitútu referenda.

■ Krajiny s obligatórnym referendom v prípade zmeny ústavy.



■ Krajiny s referendom na žiadosť oprávnených v prípade zmeny ústavy.

■ Krajiny, ktorých ústava predpokladá rozpustenie komory alebo parlamentu v prípade zmeny ústavy.



■ Zmenu ústavy schvaľuje
nový parlament.



ISBN: 978-80-89805-11-2
EAN: 9788089805129

 VIA IURIS

Iceland 
Liechtenstein 
Norway  **Active
citizens fund**

