**Dôvodová správa**

1. **Všeobecná časť**

Lisabonská zmluva, ktorá nadobudla platnosť 1. decembra 2009 a ktorej znenie je výsledkom niekoľko rokov trvajúcich diskusií na rôznych úrovniach politického a spoločenského života, prináša okrem iného návod na elimináciu tzv. demokratického deficitu v Európskej únii. Nástrojmi tohto procesu majú byť aj národné parlamenty, pre ktoré zavádza nové kompetencie v podobe možnosti zasiahnuť do tvorby legislatívy Európskej únie priamo, prostredníctvom vyslovenia stanoviska k súladu legislatívnych návrhov Európskej únie so zásadou subsidiarity. Národné parlamenty majú právo žalovať orgány Európskej únie z dôvodu porušenia tejto zásady pred Súdnym dvorom Európskej únie. Avšak nebudú mať právo podať žalobu priamo vo svojom mene, ale podľa článku 8 Protokolu o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality, pripojeného k Zmluve o Európskej únii a k Zmluve o fungovaní Európskej únie, tak môžu urobiť členské štáty v súlade s právnym poriadkom v mene svojho národného parlamentu alebo komory národného parlamentu.

Lisabonská zmluva posilňuje právomoci národných parlamentov a priamo ich zapája do rozhodovacích procesov v Európskej únii. Kým doposiaľ mali národné parlamenty možnosť podieľať sa priamo na rozhodovaní iba v prípadoch rozširovania Európskej únie schvaľovaním prístupových zmlúv, teraz majú právomoc zasiahnuť do legislatívneho procesu priamo, a to prostredníctvom stanoviska k súladu návrhov právnych aktov Európskej únie so zásadou subsidiarity. Lisabonská zmluva predstavuje pre národné parlamenty prínos tým, že im zveruje právomoc strážiť v politickej rovine dodržiavanie princípu subsidiarity, vrátane práva na iniciovanie podania žaloby na porušenie tohto princípu právnym aktom Súdnemu dvoru Európskej únie. Lisabonská zmluva má z tohto pohľadu dopad aj na postavenie Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) ako na národný parlament členského štátu. Z tohto pohľadu sú významné dva protokoly pripojené k Lisabonskej zmluve, a to Protokol o úlohe národných parlamentov v Európskej únii, ktorý sa Lisabonskou zmluvou pripojí k Zmluve o Európskej únii, k Zmluve o fungovaní Európskej únie a k Zmluve o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu a Protokol o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality, ktorý sa Lisabonskou zmluvou pripojí k Zmluve o Európskej únii a k Zmluve o fungovaní Európskej únie.

Z hľadiska postavenia národnej rady ako národného parlamentu by predmetom úpravy v rovine ústavného vzťahu a spolupráce národnej rady a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie mali byť nasledovné oblasti –

1. výkon politickej kontroly dodržiavania princípu subsidiarity v legislatívnych aktoch Európskej únie,
2. možnosť podania žaloby v prípade porušenia tohto princípu legislatívnym aktom Európskej únie a
3. možnosť prijatia stanoviska vo forme záväzného mandátu pre predsedu vlády pri návrhu na použitie prechodovej klauzuly.

Úpravou vyššie uvedených okruhov v ústavnom zákone získa národná rada ako národný parlament postavenie, ktoré jej patrí na základe Lisabonskej zmluvy.

Predložený návrh ústavného zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a inými zákonmi Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Predložený návrh ústavného zákona si nevyžiada zvýšené nároky na verejné rozpočty, nebude mať dopad na obyvateľov, hospodárenie podnikateľskej sféry a iných právnických osôb, ani na životné prostredie, zamestnanosť a na podnikateľské prostredie.

**D O L O Ž K A**

**finančných, ekonomických, environmentálnych vplyvov, vplyvov na zamestnanosť**

**a podnikateľské prostredie**

* 1. **Vplyvy na verejné financie:**

Návrh zákona nemá vplyv na verejné financie. Prípadné náklady, ktoré môžu vzniknúť zo zastupovania v konaní pred Európskym súdnym dvorom (odmena povereného zástupcu v prípade, ak ním nebude poslanec národnej rady, náklady na cestovné do sídla Európskeho súdneho dvora v Luxemburgu a pod.) budú hradené z rozpočtu Kancelárie Národnej rady SR.

**2. Vplyvy na obyvateľov, hospodárenie podnikateľskej sféry a iných právnických osôb:**

Realizáciou predloženého návrhu zákona sa nepredpokladá negatívny vplyv na obyvateľov, hospodárenie podnikateľskej sféry a iných právnických osôb.

**3. Vplyvy na životné prostredie:**

Realizáciou predloženého návrhu zákona sa nepredpokladá negatívny vplyv na životné prostredie.

**4. Vplyvy na zamestnanosť:**

Realizáciou predloženého návrhu zákona sa nepredpokladá negatívny vplyv na nezamestnanosť a ani na zamestnanosť občanov Slovenskej republiky.

**5. Vplyvy na podnikateľské prostredie:**

Realizáciou predloženého návrhu zákona sa nepredpokladá negatívny vplyv na podnikateľské prostredie.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

**právneho predpisu**

**s právom Európskej únie**

**1. Predkladateľ právneho predpisu:**

Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre európske záležitosti

**2. Názov návrhu právneho predpisu:**

Ústavný zákon, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 397/2004 Z.z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie

**3. Problematika návrhu právneho predpisu:**

Čl. 1, čl. 5 ods. 3, čl. 12 Zmluvy o Európskej únii

Čl. 69, čl. 289 ods. 3 a 4 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

Protokol o úlohe národných parlamentov v Európskej únii, ktorý sa Lisabonskou zmluvou pripojí k Zmluve o Európskej únii, k Zmluve o fungovaní Európskej únie a k Zmluve o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu

Protokol o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality, ktorý sa Lisabonskou zmluvou pripojí k Zmluve o Európskej únii a k Zmluve o fungovaní Európskej únie

1. **Záväzky Slovenskej republiky vo vzťahu k Európskym spoločenstvám a Európskej únii:**

bezpredmetné

1. **Stupeň zlučiteľnosti návrhu právneho predpisu s právom Európskych spoločenstiev alebo právom Európskej únie:**

bezpredmetné

1. **Gestor a spolupracujúce rezorty:**

Bezpredmetné

1. **Osobitná časť**

**K Čl. I**

K bodom 1. a 3. –

Ustanovenia čl. 1 odsek 1 a čl. 2 odsek 1 ústavného zákona spolu úzko súvisia. Na základe čl. 1 odsek 1 vzniká vláde Slovenskej republiky, resp. jej poverenému členovi ústavná povinnosť predkladať národnej rade návrhy právnych aktov a návrhy na použitie prechodovej klauzuly podľa čl. 48 ods. 7 konsolidovaného znenia Zmluvy o Európskej únii a podľa odseku 2 aj stanoviská k nim a následne podľa čl. 2 ods. 1 vzniká Národnej rade Slovenskej republiky ústavná možnosť schvaľovať tieto stanoviská a tým predsedovi vlády alebo členovi vlády udeľovať záväzný mandát..

Tento vzájomný vzťah národnej rady a vlády Slovenskej republiky sa týka týchto oblastí –

1. informovania národných parlamentov o návrhoch právnych aktov Európskej únie a o stanovisku Slovenskej republiky k nim a možnosti národného parlamentu preskúmať dodržanie princípu subsidiarity a
2. možnosti národného parlamentu byť informovaný o návrhu na použitie prechodovej klauzuly a o stanovisku Slovenskej republiky k nemu a možnosť národného parlamentu vstúpiť formou záväzného mandátu predsedovi vlády do tohto procesu.

V návrhu ústavného zákona sa nad rámec doterajšej úpravy navrhuje zakomponovanie posudzovania návrhu na použitie prechodovej klauzuly, a to najmä z pohľadu dopadu na postavenie Slovenskej republiky pri zmene schvaľovacej procedúry.

Ustanovenie čl. 48 ods. 7 Zmluvy o Európskej únii predstavuje tzv. Passerelle Clause, resp. Escalator Clause. Účelom tohto ustanovenia je umožniť Európskej rade, aby jednomyseľne prijala rozhodnutie, že v tých prípadoch, kedy Zmluva o Európskej únii alebo Zmluva o fungovaní Európskej únie vyžadujú prijatie jednomyseľného rozhodnutia v Rade, môže byť rozhodnutie v Rade prijaté kvalifikovanou väčšinou. Uvedené sa ale nevzťahuje na rozhodnutia s vojenskými alebo obrannými dôsledkami z čoho tiež *a contrario* vyplýva, že na všetky ostatné rozhodnutia sa passerella použiť môže. Prípady, kedy sa pri rozhodovaní v Rade vyžaduje jednomyseľnosť a prípady, kedy sa na rozhodovanie v Rade vyžaduje kvalifikovaná väčšina sú ustanovené v Zmluve o Európskej únii alebo v Zmluve o fungovaní Európskej únie. Ich zmena by mala byť za normálnych okolností spojená s priamou zmenou dotknutej zmluvy a takáto zmena dotknutej zmluvy by mala byť predmetom schvaľovacieho procesu ako v prípade akejkoľvek inej medzinárodnej zmluvy. Passerella, či prechodová klauzula v čl. 48 ods. 7 ale umožňuje zmenu potrebného kvóra pre prijatie rozhodnutia Rady bez priamej zmeny dotknutej zmluvy. Passerella obsiahnutá v čl. 48 ods. 7 Zmluvy o Európskej únii sa označuje ako všeobecná pravá prechodová klauzula.

Vzhľadom na to, že rozhodnutie Európskej rady použiť passerellu môže znamenať zásah do postavenia členského štátu, ktorý stratí pri rozhodovaní v Rade právo veta, je prijatie rozhodnutia podľa čl. 48 ods. 7 Zmluvy o Európskej únii viazaná nielen na prísne a presné procedúry v Európskej únii (jednomyseľné rozhodnutie Európskej rady po udelení súhlasu Európskeho parlamentu), ale aj na zapojenie členského štátu prostredníctvom jeho národného parlamentu do procesu tohto rozhodovania.

Použitie passerelly je možné len ak sa na tom uznesie Európska rada jednomyseľne. Znamená to, že ak zástupca členského štátu na rokovaní Európskej rady takýto návrh bude vetovať, nie je passerellu možné použiť. Národný parlament by mal byť do procesu schvaľovania passerelly podľa čl. 48 ods. 7 Zmluvy o Európskej únii zapojený tým, že by mal mať možnosť udeliť/schváliť zástupcovi štátu (hlave štátu, resp. predsedovi vlády) záväzný mandát na hlasovanie v Európskej rade o návrhu na prijatie rozhodnutia o použití passerelly. Uvedená situácia znamená, že stanovisko k návrhu na použitie passerelly by nevychádzalo z národného parlamentu, ale zástupca štátu v Európskej rade by mal povinnosť predložiť návrh stanoviska členského štátu na rokovanie Európskej rady k návrhu na použitie passerelly národnému parlamentu. Exekutíva by v národnom parlamente svoje stanovisko k návrhu na použitie passerelly, a to či už kladné alebo (osobitne, ak by bolo) záporné, odôvodňovala a schválené stanovisko by predstavovalo záväzný mandát pre zástupcu štátu v Európskej rade, ako má o návrhu na použitie passerelly hlasovať.

Predložený návrh novely ústavného zákona vytvára režim, podľa ktorého predseda vlády pred rokovaním Európskej rady o použití passerelly musí takýto návrh predložiť do národnej rady a tiež predložiť návrh stanoviska k nemu s osobitným zreteľom na vyhodnotenie dopadu tohto postupu na Slovenskú republiky a podľa čl. 2 mu národná rada schváli záväzný mandát na hlasovanie v Európskej rade.

K bodu 2 -

V ustanovení čl. 1 odsek 2 sa navrhuje legislatívno-technická úprava, ktorá nadväzuje na zmeny v čl. 1 odsek 1 a v čl. 2 odsek 1. Predložený návrh zmeny čl. 1 odsek 2 ústavného zákona vypustením slova „aktov“ bude mať všeobecnejšie a širšie znenie, ktoré pokryje tak návrhy právnych aktov, ako aj návrhy na použitie prechodovej klauzuly podľa čl. 48 ods. 7 konsolidovaného znenia Zmluvy o Európskej únii.

K bodu 4. –

Vzhľadom na zmeny zavedené Lisabonskou zmluvou (čl. 1 Zmluvy o Európskej únii) sa upravuje doterajšia terminológia tak, že sa vypúšťa zo všetkých ustanovení spojenie „Európske spoločenstvá“.

K bodu 5. -

Politická kontrola dodržiavania princípu subsidiarity v legislatívnych aktoch Európskej únie zo strany členských štátov nekončí len pri možnosti ich národných parlamentov využiť inštitút odôvodneného stanoviska v legislatívnom procese. Uplatňovanie politickej kontroly sa môže postupom podľa Protokolu o subsidiarite presunúť aj do roviny právnej. Protokol o subsidiarite priznáva v čl. 8 právomoc Súdnemu dvoru Európskej únie rozhodovať o žalobách z dôvodu porušenia princípu subsidiarity legislatívnym aktom Európskej únie. Takúto žalobu môže podať členský štát v súlade s pravidlami ustanovenými v článku 230 Zmluvy o fungovaní Európskej únie alebo predloženým členským štátom v súlade s jeho právnym poriadkom v mene jeho národného parlamentu alebo komory národného parlamentu.

Žalobu Súdnemu dvoru Európskej únie podáva členský štát, a to v mene národného parlamentu. Protokol o subsidiarite teda nepriznal aktívnu procesnú legitimáciu priamo národnému parlamentu, ale ponecháva ju aj v tomto prípade členskému štátu. Žaloba je ale podávaná v mene národného parlamentu, čo znamená, že orgán, ktorý je jediný oprávnený rozhodnúť, že členský štát žalobu podá, v ktorom prípade, z akého dôvodu (teda v čom je legislatívnym aktom Európskej únie porušený princíp subsidiarity) je národný parlament. Protokol o subsidiarite predpokladá úpravu výkonu tejto kompetencie v právnom poriadku príslušného členského štátu.

Ak Protokol o subsidiarite predpokladá podanie žaloby v mene národného parlamentu, je potrebné vo vnútroštátnom právnom poriadku identifikovať orgán, ktorý bude žalobu v mene národného parlamentu podávať a upraviť túto kompetenciu a jeho vzťah k národnému parlamentu, a to v zmysle jeho viazanosti rozhodnutím národného parlamentu o podaní žaloby a o jej znení. Javí sa, že ako najvhodnejší orgán na výkon tejto kompetencie je vláda príslušného členského štátu, ktorá tradične zastupuje štát navonok a zabezpečuje tak aj vzťah členského štátu s Európskou úniou, ako aj vnútroštátny výkon záležitostí Európskej únie v príslušnom členskom štáte. Vláda by ale mala byť postavená len do polohy sprostredkovateľa žaloby smerom k Súdnemu dvoru Európskej únie, nemala by mať právo o takýchto žalobách (spolu)rozhodovať, pretože toto právo patrí národnému parlamentu.

Právna úprava vnútroštátnej procedúry by mala z časového hľadiska na jednej strane zabezpečiť dostatočný priestor na prerokovanie návrhy žaloby v národnom parlamente a tiež pre jej doručenie vláde a jej následné predloženie Súdnemu dvoru Európskej únie, ale na druhej strane musí rešpektovať aj lehotu dvoch mesiacov pre podanie žaloby Súdnemu dvoru Európskej únie podľa čl. 263 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Po márnom uplynutí tejto lehoty by už rokovanie o návrhu žaloby a jej prípadné podanie Súdnemu dvoru Európskej únie nemalo zmysel, keďže táto lehota je prepadná.

V prípade, ak bude podaná v mene národného parlamentu žaloba pre porušenie princípu subsidiarity legislatívnym aktov Európskej únie, dá sa predpokladať, že konanie pred Súdnym dvorom Európskej únie neskončí počas toho volebného obdobia národného parlamentu, ktorý o podaní žaloby rozhodol. V tejto súvislosti bude musieť byť vyriešená otázka zastupovania členského štátu v konaní pred Súdnym dvorom Európskej únie. Keďže iniciátorom žaloby a tým orgánom, ktorý sa na jej podaní, ale aj na jej znení uzniesol je národný parlament, mala by byť v tomto prípade žaloba na Súdnom dvore Európskej únie zastupovaná predstaviteľom národného parlamentu a nie predstaviteľom národnej exekutívy. Táto a aj iné orgány členského štátu by mali poskytovať zástupcovi národného parlamentu všetku potrebnú pomoc a súčinnosť, ale zastupovanie samotné by prevziať nemali. Zastupovanie prostredníctvom predstaviteľa národného parlamentu/poslanca si ale vyžiada ústavné/zákonné vyriešenie jeho postavenia a pôsobenia v pozícii zástupcu národného parlamentu v konaní o žalobe na Súdnom dvore Európskej únie po uplynutí volebného obdobia, resp. ak z iného dôvodu dôjde k zániku jeho poslaneckého mandátu pred ukončením súdneho konania. V takomto prípade sa by sa ako vhodná javila úprava prelomenia zásady diskontinuity v činnosti tohto poslanca pri zastupovaní národného parlamentu, ale pri súčasnom plnom zachovaní práva nového národného parlamentu zástupcu vymeniť. Ak by teda zástupcom bol poslanec, jeho poverenie na zastupovanie by nemalo byť viazané na trvanie jeho mandátu a po ukončení výkonu mandátu, ak by k zmene v zastúpení nedošlo, by bol upravený nový vzťah medzi národným parlamentom a jeho zástupcom, ktorý by nebol založený na členstve zástupcu v národnom parlamente, ale na inom právnom základe podľa rozhodnutia príslušného členského štátu. Takáto situácia by sa nemusela riešiť, ak by bol národný parlament zastupovaný jeho zamestnancom, či inou vhodnou osobou.

Prijatie rozhodnutia o podaní žaloby pre porušenie princípu subsidiarity predstavuje zo strany národného parlamentu závažné rozhodnutie. Úprava vnútroštátnej procedúry by preto mala upraviť aj určitý minimálny počet poslancov národného parlamentu, ktorý je nevyhnutný na podanie návrhu žaloby v národnom parlamente. V parlamentnej praxi vo všeobecnosti nie je nič mimoriadne, ak sú určité konkrétne postupy alebo procedúry rokovania podmienené kvalifikovaným návrhom. Stanovenie povinného minimálneho počtu poslancov národného parlamentu oprávnených podať návrh žaloby by malo slúžiť na to, aby nedochádzalo k podávaniu ľahkovážnych či ľahkomyseľných návrhov, ktoré nepredstavujú výsledok politickej dohody aspoň v časti národného parlamentu. Minimálny povinný počet poslancov pre podanie návrhu žaloby by mal predstavovať určitý politický konsenzus v národnom parlamente, ale na druhej strane by tento počet mal umožňovať podanie návrhu žaloby aj zo strany politickej menšiny.

Ústavný zákon sa dopĺňa v tom zmysle, že spolupráca medzi národnou radou a vládou Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie rozširuje aj o tento nový rozmer – ak národná rada ako národný parlament schváli návrh na podanie žaloby vo veci porušenia zásady subsidiarity legislatívnym aktom Európskej únie, tak vláda je takýmto rozhodnutím národnej rady viazaná a vzniká jej ústavná povinnosť predložiť túto žalobu bez zbytočného odkladu príslušnému orgánu, a to Súdnemu dvoru Európskej únie.

V ústavnom zákone je tiež stanovené, že na prijatie uznesenia národnej rady na podanie žaloby sa bude vyžadovať nadpolovičná väčšina všetkých poslancov parlamentu.

**K Čl. II**

Účinnosť zákona sa navrhuje pätnástym dňom po jeho vyhlásení.