**Dôvodová správa**

# 

# A. Všeobecná časť

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 331/2003 Z.z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov (ďalej len „návrh zákona“) predkladá poslanec Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“) Igor Matovič.

**Cieľom návrhu zákona je zaviesť nezlučiteľnosť funkcie poslanca Európskeho parlamentu** (ďalej len „EP“) s funkciou sudcu, prokurátora, príslušníka ozbrojených síl a príslušníka ozbrojeného zboru, ako aj funkciami uvedenými v čl. 7 ods. 1 Aktu o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu (Ú. v. ES L 278, 8. 10.1976, s. 5) v platnom znení (ďalej len „akt o voľbách poslancov EP“) a funkciami uvedenými v ústavnom zákone č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov. Navrhovanou legislatívnou úpravou by sa zaviedol princíp jedného mandátu pri výkone tejto verejnej funkcie a poslancom EP by sa umožnilo, aby vykonávali svoju funkciu zodpovedne, plnohodnotne a nezávisle.

**Princíp výkonu jedného mandátu je pojmom, ktorý zahŕňa výkon funkcií, ktoré obsahom a rozsahom povinností možno analogicky vnímať ako prácu na plný úväzok.**

**Zavedenie princípu jedného mandátu nebráni uplatneniu základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám v zmysle čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, ako ani práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo v zmysle s čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky**. Avšak, ak nastane situácia inkompatibility, v súlade s čl. 7 ods. 4 aktu o voľbách poslancov EP bude takýto poslanec EP nahradený podľa čl. 13 tohto aktu.

Nezlučiteľnosť funkcie poslanca EP je z teoreticko-právneho hľadiska rovnakým právnym inštitútom ako inkompatibilita iných verejných funkcií (napr. poslanca národného parlamentu, sudcu, prokurátora) -jeho podstatou je zákaz výkonu verejnej funkcie paralelne s výkonom iných funkcií, zamestnaní alebo činností nezlučiteľných s funkciou verejného funkcionára (IV. ÚS 86/07, IV. ÚS 1/07). Keďže súčasnú právnu úpravu je možné zo systematického a koncepčného hľadiska považovať za nedostačujúcu (okrem inkompatibility s funkciou poslanca NR SR, ktorá je upravená priamo v Ústave Slovenskej republiky, neexistuje žiaden ďalší vnútroštátny normatívny akt, ktorý by komplexne upravoval túto problematiku), je žiaduce vytvoriť relevantný právny rámec.

Zmyslom právnej konštrukcie nezlučiteľnosti funkcií je zabránenie kumulácii viacerých funkcií jedným subjektom, predchádzanie rozporu záujmov, ktorý nastáva pri kumulatívnom výkone funkcií a taktiež garancia dodržiavania ústavného princípu trojdelenia moci.

Predkladaný návrh zákona nemá vplyv na štátny rozpočet a na rozpočet verejnej správy. Návrh ústavného zákona nemá vplyv na podnikateľskú sféru, vplyvy na životné prostredie a ani vplyvy na informatizáciu spoločnosti, má však pozitívne sociálne vplyvy.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj s právom Európskej únie.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

**návrhu zákona** **s právom Európskej únie**

**1. Navrhovateľ zákona:** poslanec Národnej rady Slovenskej republiky Igor Matovič

**2. Názov návrhu zákona:** návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 331/2003 Z.z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov

**3. Predmet návrhu zákona:**

1. je upravený v primárnom práve Európskej únie, a to v čl. 22 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a v čl. 7 Aktu o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu (Ú. v. ES L 278, 8. 10.1976, s. 5) v platnom znení, ktorý je prílohou rozhodnutia zástupcov vlád členských štátov zasadajúcich v Rade o Akte o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu (Ú. v. ES L 278, 8. 10.1976, s. 1) v platnom znení,
2. nie je upravený v sekundárnom práve Európskej únie,
3. nie je obsiahnutý v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.
   * + 1. **Záväzky Slovenskej republiky vo vzťahu k Európskej únii:**

a) bezpredmetné,

b) v danej oblasti nebol proti Slovenskej republike začatý postup Európskej komisie a ani konanie Súdneho dvora Európskej únie,

c) bezpredmetné.

1. **Návrh zákona je zlučiteľný s právom Európskej únie**

- úplne

**Doložka**

**vybraných vplyvov**

**A.1. Názov materiálu:** návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 331/2003 Z.z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov

**Termín začatia a ukončenia PPK:** *bezpredmetné*

**A.2. Vplyvy:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Pozitívne | Žiadne | Negatívne |
| 1. Vplyvy na rozpočet verejnej správy |  | x |  |
| 2. Vplyvy na podnikateľské prostredie – dochádza k zvýšeniu regulačného zaťaženia? |  | x |  |
| 3. Sociálne vplyvy | x |  |  |
| – vplyvy na hospodárenie obyvateľstva, |  | x |  |
| – sociálnu exklúziu, |  | x |  |
| – rovnosť príležitostí a rodovú rovnosť a vplyvy na zamestnanosť |  | x |  |
| 4. Vplyvy na životné prostredie |  | x |  |
| 5. Vplyvy na informatizáciu spoločnosti |  | x |  |

**A.3. Poznámky**

*Určité pozitívne sociálne vplyvy (na zamestnanosť) možno predpokladať z dôvodu, že poslanci Európskeho parlamentu už nebudú môcť kumulovane vykonávať viaceré ďalšie verejné funkcie, ktoré tak budú môcť byť obsadené novými osobami.*

**A.4. Alternatívne riešenia**

*bezpredmetné*

**A.5. Stanovisko gestorov**

*Návrh zákona bol zaslaný na vyjadrenie Ministerstvu financií SR a stanovisko tohto ministerstva tvorí súčasť predkladaného materiálu.*

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

K bodu 1

Nezlučiteľnosť funkcie poslanca EP je primárne zakotvená v čl. 7 Aktu o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu (Ú. v. ES L 278, 8. 10.1976, s. 5) v platnom znení, ktorý je prílohou rozhodnutia zástupcov vlád členských štátov zasadajúcich v Rade o Akte o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu (Ú. v. ES L 278, 8. 10.1976, s. 1) v platnom znení (ďalej len „akt o voľbách do EP“). Tento akt je v zmysle čl. 2 a 5 Aktu o podmienkach pristúpenia Českej republiky, Estónskej republiky, Cyperskej republiky, Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Maďarskej republiky, Maltskej republiky, Poľskej republiky, Slovinskej republiky a Slovenskej republiky a o úpravách zmlúv, na ktorých je založená Európska únia (Ú. v. EÚ L 236, 23.9.2003, s. 33) súčasťou primárneho práva Európskej únie a uvádza zoznam funkcií, ktoré sú nezlučiteľné s funkciou poslanca EP.

K takýmto funkciám patrí funkcia člena vlády členského štátu EÚ, člena Európskej komisie, sudcu, generálneho advokáta alebo zapisovateľa Súdneho dvora EÚ či Všeobecného súdu, člena Rady guvernérov Európskej centrálnej banky, člena Dvora audítorov EÚ, ombudsmana EÚ, člena Hospodárskeho a sociálneho výboru EÚ a Euratom, člena Výboru regiónov, člena výborov alebo iných orgánov vytvorených v súlade so Zmluvou o EÚ, Zmluvou o fungovaní EÚ, Zmluvou o Euratom na účely spravovania fondov EÚ alebo na plnenie priamych administratívnych úloh, člena Rady guvernérov, Správnej rady alebo zamestnanca Európskej investičnej banky, činného úradníka alebo zamestnanca inštitúcií EÚ alebo k nim pripojených špecializovaných subjektov alebo Európskej centrálnej banky a od roku 2004 aj funkcia poslanca národného parlamentu. Podľa čl. 7 ods. 3 aktu o voľbách do EP si môže aj Slovenská republika rozšíriť pravidlá týkajúce sa nezlučiteľnosti poslancov EP, a to na vnútroštátnej úrovni.

**Cieľom tohto návrhu zákona je v súlade s čl. 7 ods. 3 aktu o voľbách do EP ustanoviť nezlučiteľnosť funkcie poslanca EP aj s ďalšími verejnými funkciami na vnútroštátnej úrovni a zaviesť tak princíp jedného mandátu pri výkone tejto verejnej funkcie. Zavedenie princípu jedného mandátu nebráni uplatneniu základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám v zmysle čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, ako ani práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo v zmysle s čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.** Avšak, ak nastane situácia inkompatibility, v súlade s čl. 7 ods. 4 aktu o voľbách poslancov EP bude takýto poslanec EP nahradený podľa čl. 13 tohto aktu.

Z koncepčného a systematického hľadiska nebolo možné splnomocnenie nachádzajúce sa v akte o voľbách do EP realizovať prostredníctvom doplnenia ústavného textu, pretože výkon funkcie poslanca EP nie je v Ústave Slovenskej republiky osobitne upravený a prípadné zaradenie tejto problematiky do piatej hlavy ústavy upravujúcej zákonodarnú moc by nebolo vhodné vzhľadom na jej súčasný obsah (prvý oddiel – Národná rada Slovenskej republiky; druhý oddiel - Referendum). Z legislatívneho hľadiska sa preto zvolila rovnaká úprava ako je tomu napr. v Českej republike, kde je nezlučiteľnosť funkcie poslanca EP upravená tiež v zákone č. 62/2003 Sb. Zákon o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů.

Na vnútroštátnej úrovni je v súčasnosti výkon funkcie poslanca EP upravený len v  čl. 77 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, a to ako inkompatibilita s funkciou poslanca NR SR. Táto sa z uvedeného ustanovenia vypúšťa v návrhu ústavného zákona, ktorý sa predkladá spoločne s týmto návrhom zákona, a to z dôvodu duplicity, keďže predkladaný návrh zákona upravuje nezlučiteľnosť funkcie poslanca EP komplexne, a to aj s ohľadom na funkciu poslanca NR SR.

Táto úprava spočíva v:

1. taxatívnom výpočte funkcií na vnútroštátnej úrovni, ktorými sú sudca, prokurátor, príslušník ozbrojených síl a príslušník ozbrojeného zboru, ako funkciami nezlučiteľnými s funkciou poslanca EP z dôvodu, že tieto funkcie nie sú zahrnuté do vymedzenia pojmu „verejný funkcionár“ v zmysle čl. 2 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon o ochrane verejného záujmu“), pričom ide o funkcie, ktoré sú nezlučiteľné aj s funkciou poslanca NR SR v zmysle návrhu novely Ústavy Slovenskej republiky, ktorá sa predkladá spoločne s týmto návrhom zákona,
2. všeobecnom odkaze na ústavný zákon o ochrane verejného záujmu, ktorý v článku 2 vymenúva viac ako 40 funkcií alebo typov funkcií, ktoré sa prijatím predkladaného návrhu zákona stanú nezlučiteľnými s funkciou poslanca EP,
3. všeobecným odkazom na akt o voľbách do EP, ktorý je priamo aplikovateľným aktom práva EÚ v zmysle čl. 2 a 5 aktu o pristúpení, kde sú vymenované ďalšie vyššie uvedené funkcie, s ktorými je funkcia poslanca EP nezlučiteľná.

Podľa čl. 5 ods. 1 zákona o ochrane verejného záujmu, verejný funkcionár nesmie vykonávať funkcie, zamestnania a činnosti, ktoré sú nezlučiteľné s funkciou verejného funkcionára podľa Ústavy Slovenskej republiky a zákonov, čo znamená, že ani funkciu poslanca EP, pretože ide o funkciu, ktorá je s takýmito verejnými funkciami nezlučiteľná práve na základe predkladaného návrhu zákona.

Ak by sa tak stalo, zo strany verejného funkcionára by sa uplatnil postup podľa čl. 5 ods. 7 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, a to, že verejný funkcionár, ktorý vykonáva funkciu, zamestnanie alebo činnosť podľa tohto ústavného zákona v čase ustanovenia do verejnej funkcie, je povinný do 30 dní odo dňa ustanovenia do verejnej funkcie takú funkciu, zamestnanie alebo činnosť skončiť alebo vykonať zákonom ustanovený právny úkon smerujúci k jej skončeniu.

Nezlučiteľnosť funkcie poslanca EP je z teoreticko-právneho hľadiska rovnakým právnym inštitútom ako inkompatibilita iných verejných funkcií (napr. poslanca národného parlamentu, sudcu, prokurátora) -jeho podstatou je zákaz výkonu verejnej funkcie paralelne s výkonom iných funkcií, zamestnaní alebo činností nezlučiteľných s funkciou verejného funkcionára (IV. ÚS 86/07, IV. ÚS 1/07). Zmyslom právnej konštrukcie nezlučiteľnosti funkcií je zabránenie kumulácii viacerých funkcií jedným subjektom, predchádzanie rozporu záujmov, ktorý nastáva pri kumulatívnom výkone funkcií a taktiež garancia dodržiavania ústavného princípu trojdelenia moci.

Okrem zamedzeniu vzniku kumulácie moci nemožno odhliadnuť ani na praktické hľadisko výkonu mandátu poslanca EP. V prípade poslanca EP je ním najmä podmienenosť výkonu jeho funkcie dlhodobou prítomnosťou v zahraničí (sídlom Európskeho parlamentu je Štrasburg, časť svojej agendy vykonáva aj v Bruseli a Luxembursku). Uvedený teritoriálny aspekt výkonu funkcie poslanca EP je výraznou prekážkou pre výkon iných funkcií, ktoré by poslanec vykonával v rámci systému vnútroštátnych orgánov verejnej moci, ktorých činnosť je lokálne podmienená (napr. funkcia starostu obce vykonávaná v rámci katastrálneho územia obce alebo funkcia sudcu Ústavného súdu SR, ktorý sídli v Košiciach).

Okrem štandardných a všeobecne platných argumentov podporujúcich účelnosť inštitútu inkompatibility je možné pri inkompatibilite poslanca EP zohľadniť aj osobitné dôvody vychádzajúce z teórie o formách štátu.

Napriek tomu, že na základe spoločensko-akademického úzu je Európska únia chápaná ako špecifická právna entita – organizácia sui generis, z pohľadu náuky o územno-organizačnom členení štátu môžeme identifikovať viacero spoločných znakov s federáciou (deľba suverenity, dvojitá sústava najvyšších štátnych orgánov, dvojité štátne občianstvo). Federatívny model nám môže poslúžiť ako analogický model aj v prípade posudzovania problematiky inkompatibility členov zákonodarného orgánu. Fundamentálnym znakom federácie je vytvorenie dvojitej sústavy najvyšších štátnych orgánov – jedna reprezentuje zložený štát, druhá členské štáty, pričom simultánny výkon funkcií v oboch systémoch je striktne nezlučiteľný. Toto teoretické východisko nevylučuje personálne zastúpenie členských štátov v orgánoch zloženého štátu (typickým príkladom môže byť existencia druhej komory federatívneho parlamentu, ktorej členovia zastupujú jednotlivé členské štáty), ale vylučuje kumulatívny výkon takýchto funkcií (poslanec nemôže byť členom oboch komôr). Typickým príkladom prezentovanej úpravy je § 7 Ústavy štátu New York, ktorý stanovuje nezlučiteľnosť výkonu funkcie člena legislatívneho orgánu s funkciou v Kongrese Spojených štátov, ako aj s ďalšími verejnými funkciami pod správou Spojených štátov. Explicitne stanovenú výnimku z tohto pravidla tvorí funkcia notára a funkcie, na výkon ktorých nie je viazaná odmena.

Extenzívnou aplikáciou uvedených teoretických téz je možné zdôvodňovať aj nezlučiteľnosť funkcie poslanca EP (zložený štát) s vnútroštátnymi funkciami (členský štát).

**Návrh zákona má výrazný pozitívny dopad na kvalitatívny rozmer výkonu verejných funkcií. Vytvorením prekážky zabraňujúcej kumuláciu funkcií sa docieli stav, v ktorom sa poslanec EP ako verejný funkcionár bude môcť plnohodnotne koncentrovať na zodpovedný a nezávislý výkon jednej funkcie.**

K bodu 2

V tomto bode predkladaného zákona je upravené prechodné ustanovenie, ktoré bolo potrebné, aby sa zabránilo retroaktívnemu pôsobeniu ustanovení predkladaného návrhu zákona.

Podľa tohto ustanovenia sa na poslanca EP, ktorý v čase pred účinnosťou navrhovaného zákona už vykonáva funkciu nezlučiteľnú s výkonom jeho poslaneckého mandátu v tejto inštitúcii Európskej únie, nevzťahuje regulácia podľa prechádzajúceho bodu návrhu zákona.

**K Čl. II**

Navrhuje sa účinnosť predkladaného návrhu zákona najmä so zohľadnením harmonogramu jesenných volieb do orgánov územnej samosprávy na čo najskorší termín, t.j. nadobudnutie účinnosti zákona dňom jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov SR.