**Dôvodová správa**

#

# A. Všeobecná časť

Návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky
č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „návrh ústavného zákona“) predkladajú poslanci Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“) Igor Matovič, Jozef Viskupič a Miroslav Kadúc.

**Cieľom novelizácie Ústavy Slovenskej republiky je posilnenie práva občanov Slovenskej republiky zúčastňovať sa na správe veci verejných prostredníctvom inštitútu referenda. Takéto posilnenie účasti občanov na rozhodovacích procesoch je žiaduce aj z dôvodu aktuálnej politickej situácie, keď sa javí, že parlamentná väčšina v NR SR nechráni verejný záujem, ale záujmy finančných skupín. Prostredníctvom inštitútu referenda, ktorého výsledok je pre NR SR záväzný a musí sa vyhlásiť rovnako ako zákon, by sa umožnilo občanom Slovenskej republiky spolurozhodovať o osude ich vlastného štátu oveľa jednoduchšie a spravodlivejšie. Predložený návrh zákona tak dáva do rúk občanov zásadný nástroj na aktívnom rozhodovaní o veciach verejných so zreteľom na záujem samotných občanov a nie finančných, či iných záujmových skupín.**

Podľa súčasnej právnej úpravy je na platnosť referenda treba splnenie dvoch zákonných podmienok a to účasti nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov a rozhodnutie musí byť prijaté nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda. **V histórií Slovenskej republiky sa doposiaľ** **konalo 7 referend, z ktorých iba jedno skončilo s platnými výsledkami.** Ostatné referendá skončili ako neplatné pre nízku účasť a v jednom prípade bolo referendum zmarené. Pri 6 referendách teda došlo k bezúčelnému vynaloženiu značného objemu finančných prostriedkov.

Návrh ústavného zákona rieši situáciu, ktorá nastáva pri rezignácií značnej skupiny obyvateľstva na účasť v mechanizmoch priamej demokracie. Návrh ústavného zákona naopak umožňuje aktívnej časti obyvateľstva, aby rozhodovala o záležitostiach spoločenského záujmu, bez rizika neplatnosti referenda a neúčelného využitia prostriedkov naň vynaložených. Prijatím návrhu ústavného zákona sa očakáva výrazný pozitívny vplyv na stav občianskej spoločnosti v Slovenskej republike – prostredníctvom novo zadefinovanej procesnej podmienky týkajúcej sa referenda by malo nastať prelomenie spoločenskej apatie a posilnenie pocitu zodpovednosti jednotlivých občanov za budúcnosť svojej krajiny.

Predkladaný návrh zákona nezakladá žiadne vplyvy na štátny rozpočet Slovenskej republiky, rozpočet verejnej správy a na podnikateľské prostredie, nevyvoláva sociálne vplyvy, ani vplyvy na životné prostredie a ani na informatizáciu spoločnosti.

Návrh ústavného 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 ústavného zákona** **s právom Európskej únie**

**1. Navrhovateľ ústavného zákona:** poslanci Národnej rady Slovenskej republiky Igor Matovič, Jozef Viskupič a Miroslav Kadúc

**2. Názov návrhu ústavného zákona:** návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

**3. Predmet návrhu ústavného zákona:**

nie je upravený v primárnom práve Európskej únie,

nie je upravený v sekundárnom práve Európskej únie,

nie je obsiahnutý v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

**Vzhľadom na to, že predmet návrhu ústavného zákona nie je upravený v práve Európskej únie, je bezpredmetné vyjadrovať sa k bodom 4. a 5.**

**Doložka**

**vybraných vplyvov**

**A.1. Názov materiálu:** návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. 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**

*bezpredmetné*

**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

Návrhom ústavného zákona sa mení formulácia čl. 98 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“) takým spôsobom, že platnosť výsledkov referenda už nebude podmienená účasťou nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov. **Referendum tak bude platné bez ohľadu na počet účastníkov referenda z radov oprávnených voličov.** Na prijatie návrhov tvoriacich predmet referenda bude však aj naďalej potrebný súhlasný prejav vôle nadpolovičnej väčšiny účastníkov referenda.

Podľa čl. 2 ods. 1 Ústavy SR platí, že „*štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom volených zástupcov alebo priamo.*” V citovanom ustanovení Ústava SR expressis verbis zakotvuje demokratickú formu vlády, kde ľud je pôvodným zdrojom štátnej moci. Demokratická forma vlády znamená právo ľudu resp. občanov podieľať sa na správe vecí verejných priamo alebo voľbou svojich reprezentantov (čl. 30 ods. 1 Ústavy SR). Realizáciou uvedeného ústavného princípu demokratickej formy vlády predstavuje aj zakotvenie inštitútu referenda v druhom oddiele piatej hlavy Ústavy SR. Účelom referenda je teda zabezpečiť občanom štátu – ako nositeľom primárnej (originálnej) moci, aby bezprostredne spolupôsobili pri tvorbe štátnej vôle (bližšie pozri: I. ÚS 22/2000. Uznesenie z 3. mája 2000. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 2000, s. 377).

**Inštitút referenda tak predstavuje jedinečnú možnosť občanov podieľať na správe veci verejných priamo**. Napriek jedinečnej možnosti občanov prostredníctvom referenda podieľať sa na správe veci verejných, spoločenská realita ukazuje, že inštitút referenda nenašiel silné zakotvenie v národnej politickej praxi, v porovnaní s inými európskymi štátmi. Opačné spoločenské reálie ukazuje príklad Švajčiarskej konfederácie, kde má inštitút referenda silné postavenie. Slovenské spoločenské reálie však poskytujú iný obraz. Od vzniku samostatného štátu sa na Slovensku referendum uskutočnilo celkovo sedem krát. Z tohto počtu: jedno referendum bolo zmarené, päť bolo neúspešných pre nedostatočnú účasť a iba jediné referendum bolo úspešné, t.j. referendum konané 3. apríla 2004, ktorým sa rozhodovalo o vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie. Účasť oprávnených voličov na úspešnom referende však len mierne prekročila 50% kvórum vyžadované čl. 98 Ústavy SR pre platnosť výsledkov referenda.

Analýza inštitútu referenda súbežne s aplikačnou praxou poukazujú na slabinu ústavnoprávnej úpravy referenda – je ňou dikcia čl. 98 ods. 1 Ústavy SR vyžadujúca účasť najmenej 50% oprávnených voličov pre platnosť výsledkov referenda (ďalej len „referendové kvórum“). **Vzhľadom na historické skúsenosti možno konštatovať, že striktná požiadavka referendového kvóra de facto oslabuje využitie tohto inštitútu priamej demokracie.**

**Referendum predstavuje jediný inštitút priamej demokracie, ktorým môžu občania SR rozhodnúť o najzávažnejších otázkach verejného záujmu**. „*Právo občanov podať petíciu za vyhlásenie referenda im poskytuje možnosť realizovať primárnu neodvodenú moc aj v takých prípadoch, keď by parlament nepostupoval v zhode s predstavou občanov. To jest, ak by o niektorých dôležitých otázkach nechcel alebo nedokázal rozhodnúť. V teoretickej rovine je referendum určitou “poistkou” občana voči parlamentu, aby si v zásadných otázkach nechal “poradiť” od občanov alebo aby občania v referende hlasovaním zobrali na seba zodpovednosť, ktorú parlament nechce, nemôže, nevie alebo nedokáže uniesť*.”(PL. ÚS. 42/95. Nález z 2. mája 1996. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky. s. 88-89). Uvedený judikát Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len “ÚS SR”) najvýstižnejšie ilustruje dôležitosť referenda. Referendum umožňuje občanom priamo participovať na tvorbe verejných politík. Priama participácia občanov na správe vecí verejných naberá mimoriadny význam v prípade, ak Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len “NR SR”) nechce, nemôže, nevie alebo nedokáže prijať potrebné rozhodnutie.

**Referendum tak plní dve dôležite funkcie – kontrolnú a iniciatívnu.** Kontrolná funkcia znamená verejnú kontrolu občanov nad tvorbou verejných politík a rozhodovania v rámci NR SR. Iniciatívna funkcia umožňuje občanom prijať dôležité rozhodnutia, ktoré sú potrebné, ale NR SR nie je schopná ich uskutočniť. Priama účasť občanov na správe veci verejných tak môže byť obzvlášť žiaduca v období politických kríz, kedy riadna činnosť NR SR môže byť z politických príčin oslabená. Z týchto dôvodov je funkčnosť inštitútu referenda nevyhnutná.

**Napriek mimoriadnemu významu referenda inštitút referendového kvóra de facto eliminuje možnosť konania úspešného referenda. Z tohto dôvodu je potrebné zvážiť opodstatnenosť takejto striktnej úpravy v čl. 98 ods. 1 Ústavy SR**. Inšpiráciou zo zahraničia môžu byť na jednej strane vyspelé štáty západnej a severnej Európy ako Švajčiarsko, Fínsko a Švédsko, ako aj štáty s podobným hospodárskym zázemím ako Španielsko a Estónsko. Všetky vyššie menované štáty majú v prípade referenda nulové kvórum, čiže rozhoduje nadpolovičná väčšina zúčastnených. Úprava tohto druhu má niekoľko pozitív, medzi inými schopnosť aktivizovať obyvateľov spoločnosti, aby sa zúčastňovali na správe verejných vecí a nenechali za seba rozhodovať zvyšok spoločnosti. V prípade Slovenskej republiky vedie súčasná právna úprava skôr k pasivite po skúsenostiach s neplatnými a zmarenými referendami.

V prospech referendového kvóra možno uviesť, že jeho účelom je zabránenie stavu, kedy o dôležitých otázkach verejného záujmu rozhodne minorita oprávnených voličov zúčastnených na referende. Takáto argumentácia je na prvý pohľad vábivá, ale pri dôslednom porovnaní s ostatnými demokratickými inštitútmi zakotvenými v Ústave SR sa stáva neudržateľnou. Platnosť volieb do NR SR, druhého kola voľby prezidenta, volieb do zastupiteľských a výkonných orgánov územnej samosprávy nie je ústavne podmienená požiadavkou účasti nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov.

Takejto úprave preto možno rovnako vyčítať riziko nízkej volebnej účasti a z toho plynúcu skutočnosť, že minorita politicky aktívnych občanov rozhoduje o správe veci verejných sama. Na druhej strane, pokiaľ by Ústava SR striktne vyžadovala na platnosť volieb do zastupiteľských orgánov verejnej moci nadpolovičnú účasť oprávnených voličov vzniklo by riziko neplatnosti volieb (resp. aj opakovaných volieb), čo v konečnom dôsledku môže viesť k spoločenskej a politickej nestabilite a znefunkčneniu orgánov verejnej moci.

Prioritnou úlohou a funkciou Ústavy SR je však chrániť spoločenskú a politickú stabilitu štátu a predchádzať tak znefunkčneniu ústavných orgánov, pri zachovaní postulátov demokratického a právneho štátu. Ústava SR tak prihliada na spoločenskú realitu, že nie všetci voliči využívajú inštitúty nepriamej demokracie, resp. Ústava SR zakotvuje právo na správu vecí verejných a nie povinnosť podieľať sa na správe vecí verejných. Z tohto dôvodu je vhodné v záujme reálneho fungovania ústavných orgánov nepodmieňovať platnosť uvedených volieb účasťou nadpolovičnej väčšiny voličov.

**Z tohto pohľadu je potrebné rovnaký prístup prijať nielen k Ústave SR ako celku, ale aj k jej jednotlivým ustanoveniam vrátane ústavnej úpravy referenda. Cieľom predkladanej novely Ústavy SR je preto zrušenie referendového kvóra.**

**K Čl. II**

Navrhuje sa účinnosť predkladaného návrhu ústavného zákona, so zohľadnením potrebnej dĺžky legisvakančnej lehoty, na 1. február 2014.