**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 Igor Matovič a Jozef Viskupič.

Účelom návrhu ústavného zákona sú dve zásadné systémové zmeny právomocí a postavenia prezidenta Slovenskej republiky, a to **obmedzenie prezidentskej imunity a precizovanie kreačných právomocí prezidenta Slovenskej republiky**.

Návrh ústavného zákona sa predkladá v čase, keď dochádza k personálnej výmene na poste prezidenta Slovenskej republiky, avšak zároveň ešte nie je jasné, kto bude vykonávať túto funkciu v nasledujúcom období. V tomto zmysle je návrh ústavného zákona cielený objektívne a nie je možné ho považovať za návrh *ad hominem*, t.j. za návrh, ktorý by sa týkal konkrétnej osoby.

Napriek tomu návrh ústavného zákona reaguje aj na niektoré znepokojujúce javy v spoločnosti a politike, keď je získanie funkcie prezidenta Slovenskej republiky neraz vnímané aj ako snaha vyhnúť sa prípadnému trestnému stíhaniu kandidáta na túto funkciu. Návrh ústavného zákona však vychádza v prvom rade z presvedčenia o správnosti a potrebnosti prijatia navrhovaných systémových ústavných zmien.

Pokiaľ ide o obmedzenie prezidentskej imunity, s prihliadnutím na vyše dvadsaťročnú ústavnú tradíciu Slovenskej republiky nie je možné nájsť žiaden racionálny dôvod na existenciu tak široko koncipovanej imunity, ako je obvyklá v prípade hláv štátov v konštitučných monarchiách alebo v parlamentných monarchiách. Nezanedbateľná je aj skutočnosť, že v podmienkach slovenskej parlamentnej demokracie prevláda existujúci trend obmedzovania imunity ústavných činiteľov nastolený zrušením poslaneckej imunity v roku 2012 a predložený návrh ústavného zákona sa snaží na tento trend nadviazať.

Spolu s návrhom na obmedzenie prezidentskej imunity sa navrhuje aj doplnenie čl. 102 Ústavy Slovenskej republiky o nový odsek, ktorý by obsahoval generálnu klauzulu stanovujúcu všeobecne platnú lehotu na výkon kreačných právomocí prezidenta, a to s prihliadnutím na výklad Ústavného súdu Slovenskej republiky podaný v uznesení sp. zn. č. PL. ÚS 4/2012.

Predkladaný návrh ústavného zákona nemá vplyv na rozpočet verejnej správy. Návrh ústavného zákona nemá vplyv na podnikateľskú sféru, nevyvoláva sociálne vplyvy, vplyvy na životné prostredie a ani vplyvy 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.

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

K bodu 1

Výkon kreačných právomocí prezidenta Slovenskej republiky je od vzniku Slovenskej republiky neustálym predmetom politického súperenia medzi jednotlivými zložkami štátnej moci. Keďže Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) nastavený systém bŕzd a protiváh v tejto oblasti opakovane zlyhával, Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) musel v minulosti prostredníctvom výkladu kreačných právomocí prezidenta postupne obrusovať hrany ich ústavno-konformného výkonu. Trend, ktorý bol nastavený uznesením sp. zn. č. PL. ÚS 14/06 (vo veci vymenovania viceguvernéra Národnej banky Slovenska) bol aktuálne zavŕšený výkladom ústavného súdu v uznesení sp. zn. č. PL. ÚS 4/2012, v ktorom okrem iného ústavný súd skonštatoval, že prezident má povinnosť „***v primeranej lehote*** *buď vymenovať navrhnutého kandidáta, alebo oznámiť Národnej rade Slovenskej republiky, že tohto kandidáta nevymenuje.“*

Keďže v prebiehajúcej prezidentskej volebnej kampani viacerí kandidáti opakovane argumentujú spomenutým výkladom ústavného súdu z roku 2012 a zdôrazňujú, že v prípade svojho úspechu budú vykonávať svoje právomoci v kontexte tohto rozhodnutia, javí sa nevyhnutným zmeniť a doplniť znenie ústavy v takomto zmysle, aby sa jednak prihliadlo na uvedené uznesenie ústavného súdu, ale zároveň sa toto uznesenie aj spresnilo a tým sa preventívne predišlo ďalšiemu zneužívaniu kreačných právomocí prezidenta Slovenskej republiky.

**Navrhovaná ústavná zmena spočíva v zavedení konkrétnej lehoty, ktorá nahradí neurčitý právny pojem „v primeranej lehote“ použitý v uvedenom uznesení ústavného súdu z roku 2012.**

Za účelom posilnenia právnej istoty osôb, ktoré by potenciálne mohli byť ustanovené do verejnej funkcie, sa stanovuje lehota 60 dní, počas ktorých musí prezident Slovenskej republiky rozhodnúť. Táto lehota je pre prezidenta záväzná nielen pri vzniku (*teda pri menovaní do funkcie*), ale aj pri skončení výkonu funkcie danej osoby (*čiže pri odvolávaní*).

Dĺžka lehoty nebola stanovená náhodne, ale vychádza z ústavnej praxe, ktorá poukazuje na to, že prezident v obvyklých prípadoch zvyčajne menoval kandidátov v lehote do 60 dní:

dňa 24. októbra 2012 vláda SR schválila uznesenie, ktorým navrhla J. H. na post predsedu Úradu pre reguláciu sieťových odvetví; prezident Slovenskej republiky ho vymenoval dňa 26. novembra 2012;

dňa 9. decembra 2009 vláda SR schválila uznesenie, ktorým navrhla J. M. na post guvernéra Národnej banky Slovenska; prezident Slovenskej republiky ho vymenoval dňa 12. januára 2010;

dňa 13. novembra 2003 vláda SR schválila uznesenie, ktorým navrhla V. Č. a K. D. na posty členov regulačnej rady Úradu pre reguláciu sieťových odvetví, prezident Slovenskej republiky ich vymenoval dňa 11. decembra 2003.

**Lehota 60 dní, ktorá je stanovená v návrhu ústavného zákona, bola zvolená ako optimálny časový interval, ktorý zohľadňuje aj prípadné osobitné a nepredvídateľné okolnosti, ktoré by mohli spomaliť rozhodovací proces prezidenta Slovenskej republiky.**

Z procesného hľadiska je taktiež dôležité uviesť, že stanovená lehota začína prezidentovi plynúť od okamihu, kedy sú splnené ústavné (resp. zákonné) predpoklady pre výkon kreačných právomocí prezidenta Slovenskej republiky. Vo väčšine prípadov je to okamih, keď je prezidentovi Slovenskej republiky doručený návrh na menovanie zvoleného kandidáta na niektorú z verejných funkcií, ktoré patria do kreačnej právomoci prezidenta Slovenskej republiky – ako príklad možno uviesť návrh ministra na poverenie alebo odvolanie vedúceho diplomatickej misie v zmysle *§ 8 zákona č. 151/2010 Z.z. o zahraničnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov* pri výkone kreačných právomocí prezidenta Slovenskej republiky podľa *čl. 102 ods. 1 písm. c) ústavy* alebo návrh ministra na vymenovanie alebo odvolanie rektora v zmysle *§ 10 zákona č. 131/2002 Z.z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov* pri výkone kreačných právomocí prezidenta Slovenskej republiky podľa *čl. 102 ods. 1 písm. h) ústavy.*

V prípade nedodržania lehoty stanovenej v zmysle tohto návrhu ústavného zákona prichádza do úvahy obžaloba prezidenta za úmyselné porušenie ústavy v zmysle článku 107 ústavy.

K bodu 2

 Problematika akejkoľvek formy právnej imunity je zásadnou témou v každej spoločnosti, keďže sa dotýka základnej demokratickej hodnoty právneho štátu, ktorou je **rovnosť pred zákonom.** Veď už Aristoteles v antickom grécku dospel k poznaniu, že rovnosť je jadrom spravodlivosti a spravodlivý človek je priateľom rovnosti. Mentalita ľudí sa v priebehu storočí zjavne nezmenila a aj súčasný moderný človek vníma otázku rovnosti veľmi citlivo, dokonca v mnohých aspektoch ešte citlivejšie.

 Dôkazom tohto tvrdenia je aj pokračujúci trend spočívajúci v rekonštrukcii tradičných právnych inštitútov, ktoré princíp rovnosti pred zákonom v plnej miere nerešpektovali. Medzi tieto inštitúty nepopierateľne patrí aj právna imunita. Je nepopierateľné, že v niektorých právnych systémoch má tento inštitút svoje opodstatnenie – či už je to kvôli tradičnému nastaveniu vzájomných vzťahov medzi jednotlivými zložkami štátnej moci alebo kvôli historicky podmieneným výsadám určitých členov spoločnosti (*napríklad postavenie panovníka nad zákon v konštitučnej monarchii alebo v parlamentnej monarchii*).

V parlamentnej demokracii, akou je aj Slovenská republika, sa však javia takéto výsostné privilégiá ako nepotrebný a neopodstatnený právny transplantát. Zdôvodňovať imunitu prezidenta ako rezíduum panovníckych symbolických výsad (teda ako „korunnú imunitu“, resp. „imunitu suverenity“) sa v podmienkach parlamentnej demokracie javí ako neprimerané.

Práve naopak, Slovensko ako jedna z mladších krajín na mape Európy, by mohla v tejto oblasti nastavovať nové ústavné trendy. Jedným z prvých krokov bolo v tomto zmysle zrušenie poslaneckej imunity v roku 2012. V eufórii, ktorá sprevádzala prijatie tejto ústavnoprávnej zmeny bola viacerými poslancami vyjadrená potreba pokračovať v rušení právnej imunity, pričom ďalšou cieľovou skupinou mali byť sudcovia. Okrem sudcov je však ďalším prirodzeným kandidátom na obmedzenie imunity aj prezident Slovenskej republiky.

**V zmysle predkladaného návrhu ústavného zákona sa navrhuje zrušenie prezidentskej imunity analogickým spôsobom, akým bola obmedzená v prípade poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.** Prezidentovi Slovenskej republiky sa rovnako ako poslancom Národnej rady Slovenskej republiky ponecháva imunita vo vzťahu k výrokom a vyjadreniam, a to aj po skončení funkčného obdobia.

**Návrh ústavného zákona prináša z procesnoprávneho hľadiska nový mechanizmus, ktorý umožňuje dva druhy postihu prezidenta Slovenskej republiky.**

Prvým je klasické trestnoprávne stíhanie, ktoré bude v jurisdikcii príslušného súdu, avšak je podmienené niekoľkými osobitosťami. Obdobne, ako je tomu pri stíhaní sudcu, sudcu ústavného súdu alebo generálneho prokurátora Slovenskej republiky, tak aj pri stíhaní prezidenta Slovenskej republiky bude potrebný súhlas ústavného súdu. S tým súvisí aj nemožnosť vzatia prezidenta Slovenskej republiky do väzby bez predchádzajúceho súhlasu ústavného súdu.

Súhlas ústavného súdu a následné vzatie prezidenta Slovenskej republiky do väzby je dôležitým procesným momentom aj z toho dôvodu, že **predstavuje konštitutívny moment zániku funkčného obdobia prezidenta Slovenskej republiky**. Podľa návrhu ústavného zákona skončí funkčné obdobie prezidenta Slovenskej republiky v nasledujúci deň po dni, kedy dá ústavný súd súhlas na vzatie do väzby.

Skutočnosť, že vzatím do väzby zaniká funkčné obdobie prezidenta Slovenskej republiky je jednou zo záruk toho, aby prezident Slovenskej republiky nemohol zneužiť niektoré svoje ústavné prerogatíva vo svoj prospech (napr. zmiernenie svojho trestu alebo udelenie si milosti).

Okrem novej ústavnoprávnej možnosti stíhania prezidenta je ponechaná pôvodná, i keď čiastočne zmenená, možnosť stíhať prezidenta na podklade obžaloby podanej Národnou radou Slovenskej republiky. Táto žaloba má charakter klasického inštitútu „*impeachmentu*“ známeho z anglo-amerického právneho systému, ktorý naďalej slúži ako nástroj na vyvodzovanie politicko-právnej zodpovednosti prezidenta za úmyselné porušenie ústavy smerujúce k strate jeho funkcie a možnosti jej opätovného získania. Skutková podstata vlastizrady bola z tohto procesu vynechaná, keďže prezident Slovenskej republiky môže byť za tento trestný čin postihnutý v rámci trestného konania, ktoré môže byť v zmysle tohto návrhu ústavného zákona proti prezidentovi Slovenskej republiky za určitých podmienok vedené.

O negatívnych aspektoch prezidentskej imunity svedčia aj udalosti v období, keď je volená nová hlava štátu. Odstránením tohto privilégia by sa predišlo špekuláciám o snahe niektorých kandidátov vykonávať túto funkciu len kvôli získaniu statusu osoby vyňatej z pôsobnosti orgánov činných v trestnom konaní.

Zrušením prezidentskej imunity by sa teda v konečnom dôsledku zlepšili nielen základné atribúty právneho štátu, ale aj politická kultúra na Slovensku, v ktorej by už nebol priestor pre dohady o tom, či sa prezident „*zúčastnil poľovačky*“ – po zrušení imunity sa môžu takéto podozrenia vyšetriť orgánmi činnými v trestnom konaní v súčinnosti s ústavným súdom.

K bodom 3 až 5

 Ide o legislatívno-technické úpravy, ktoré bezprostredne súvisia s bodom 2 tohto návrhu ústavného zákona.

**K Čl. II**

Navrhuje sa účinnosť predkladaného ústavného zákona so zohľadnením legisvakančnej lehoty, a to od 1. júna 2014.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

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

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

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