**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“) predkladá skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“) za hnutie OBYČAJNÍ ĽUDIA a nezávislé osobnosti.

**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, že politické strany v NR SR opakovane nechránia 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 ústavného 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 kumulatívne splnenie dvoch zákonných podmienok, a to účasti nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov a prijatie rozhodnutia nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda. **V histórií Slovenskej republiky sa doposiaľ** **konalo 8 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 7 referendách teda došlo k bezúčelnému vynaloženiu značného objemu finančných prostriedkov.

Ideálnym, žiaľ v súčasnosti politicky nepriechodným riešením tejto situácie by bolo úplné zrušenie kvóra potrebného na platnosť referenda. Štatistické údaje ukazujú, že volebná účasť pri „najmenej zaujímavých voľbách“, ako sú voľby do orgánov samosprávnych krajov alebo do Európskeho parlamentu, osciluje v intervale 13% až 20 %. Z toho vyplýva, že ani nie 20% obyvateľstva má aktívny záujem zúčastňovať sa na mechanizmoch priamej demokracie a rozhodovať o záležitostiach spoločenského záujmu. **Na základe uvedeného sa navrhuje, aby na platnosť celoštátneho referenda postačovala účasť najmenej 20% oprávnených voličov, pričom rozhodnutie musí byť prijaté nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda.**

Keďže hlavným cieľom novely je predovšetkým sfunkčnenie inštitútu referenda, **súčasťou návrhu je aj povinnosť konania referenda v rovnaký deň, ako sa budú konať voľby alebo ľudové hlasovanie na celom území Slovenskej republiky alebo voľby do orgánov územnej samosprávy.** Takouto právnou úpravou sa ušetrí značný objem verejných prostriedkov a predíde sa tak jednému z argumentov proti konaniu referenda, a to jeho finančnej náročnosti. **Rovnako sa návrhom ústavného zákona znižuje podmienka podpisov pod petíciu na vypísanie referenda zo súčasných 350 000 podpisov na 200 000 podpisov,** čím sa stáva tento inštitút dostupnejším tým, ktorí majú záujem o veci verejné.

Prijatím návrhu ústavného zákona sa očakáva výrazný pozitívny vplyv na stav občianskej spoločnosti v Slovenskej republike – prostredníctvom upravenej procesnej podmienky týkajúcej sa platnosti referenda by malo nastať prelomenie až úplné odstránenie spoločenskej apatie a posilnenie pocitu zodpovednosti jednotlivých občanov za budúcnosť svojej krajiny.

Predkladaný návrh ústavného zákona zakladá pozitívny vplyv na rozpočet verejnej správy, nezakladá vplyv na podnikateľské prostredie, nevyvoláva sociálne vplyvy, ani vplyvy na životné prostredie a 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

Keďže návrhom ústavného zákona sa znižuje súčasné kvórum z 50 % na 20 % potrebné na platnosť referenda, súčasne sa zavádza, že predmetom referenda nebude môcť byť skrátenie volebného obdobia NR SR. Takouto ústavnou úpravou predídeme deštruovaniu volebných období zvolených poslancov na vopred ústavou stanovený čas. Takáto právna úprava však nevylučuje prijatie ústavného zákona zo strany NR SR, pokiaľ by politická situácia a rozloženie politických síl neumožňovalo ďalšie fungovanie NR SR.

K bodu 2

 Podľa súčasnej ústavnej úpravy je potrebné na vypísanie referenda na základe petície občanov vyzbierať až 350 000 podpisov od občanov. Toto číslo je však veľmi vysoké a spôsobuje veľkú časovú a organizačnú náročnosť pre iniciátorov referenda. Návrhom ústavného zákona sa preto navrhuje zníženie súčasného počtu podpisov na 200 000, čo by v praxi malo na jednej strane zjednodušiť po organizačno-technickej stránke zbieranie podpisov, no na druhej strane je to stále dostatočne vysoký počet na to, aby sa inštitút referenda využíval len pri riešení takých spoločenských otázok, ktoré majú v občianskej spoločnosti dostatočne veľkú podporu.

K bodu 3

Legislatívno-technická úprava bezprostredne súvisiaca s čl. I bodom 4 tohto návrhu ústavného zákona.

K bodu 4

Jeden z najčastejších argumentov proti konaniu referenda je jeho finančná náročnosť, predovšetkým v prípadoch, keď bolo neplatné. Keďže návrh ústavného zákona má za cieľ zefektívnenie celkového fungovania inštitútu referenda, navrhuje sa aj jeho efektívnejšie fungovanie po finančnej a organizačno-technickej stránke. Z tohto dôvodu sa pre referendum, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov ustanovuje, že sa musí uskutočniť v deň konania volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, volieb do Európskeho parlamentu, volieb prezidenta Slovenskej republiky, v deň konania ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta alebo v deň konania volieb do orgánov vyšších územných celkov a do orgánov samosprávy obcí, ak sa konajú v rovnaký deň na celom území Slovenskej republiky. Rovnako sa v Ústave Slovenskej republiky zavádza poistka, že tento druh referenda sa nemôže uskutočniť skôr ako 90 dní odo dňa doručenia petície občanov.

K bodu 5

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, ale táto sa znižuje na 20 % 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 osem krát. Z tohto počtu: jedno referendum bolo zmarené, 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 50% 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 v súčasnosti nadstavený 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**.

Štatistické údaje ukazujú, že volebná účasť pri „najmenej zaujímavých voľbách“, ako sú voľby do Európskeho parlamentu alebo do orgánov samosprávnych krajov, osciluje od 13 do 20 %. Volebná účasť pri voľbách do Európskeho parlamentu v roku 2004 bola 16,96 % voličov, v roku 2009 bola 19,63% voličov, v roku 2014 bola 13,05%; volieb do orgánov samosprávnych krajov v roku 2005 sa zúčastnilo 18,02% voličov, v roku 2009 bolo 22,90% voličov, v roku 2013 bolo 20,11% voličov. Z toho vyplýva, že v priemere ani nie 20% obyvateľstva má aktívny záujem zúčastňovať sa na mechanizmoch priamej demokracie a rozhodovať o záležitostiach spoločenského záujmu.

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 a výsledky vôle ľudí aj pri nízkej účasti sú plne akceptované. Hoci sa najideálnejším riešením javí úplné zrušenie referendového kvóra, návrh predpokladá len jeho zníženie z 50% na 20% hlavne kvôli jeho lepšej politickej priechodnosti.

Cieľom predkladaného návrhu ústavného zákona je zníženie referendového kvóra zo súčasných 50% oprávnených voličov na 20% oprávnených voličov. Takouto úpravou sa zabráni zbytočnému vynaloženiu značného objemu finančných prostriedkov potrebných na konanie referenda v prípade, ak je toto neúspešné z dôvodu nízkej volebnej účasti a súčasne sa aktivizujú obyvatelia, 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.

**K Čl. II**

Navrhuje sa účinnosť predkladaného návrhu ústavného zákona, so zohľadnením potrebnej dĺžky legisvakančnej lehoty, na 1. januára 2016.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

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

**1. Navrhovateľ ústavného zákona:** skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky

**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:**

1. nie je upravený v primárnom práve Európskej únie,
2. nie je upravený v sekundárnom práve Európskej únie,
3. 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**

*Návrh ústavného zákona bude mať pozitívny vplyv na rozpočet verejnej správy, keďže sa ušetrí časť prostriedkov štátneho rozpočtu, ktorú bolo doteraz potrebné vynakladať na organizáciu referenda v inom termíne ako v termíne konania volieb alebo ľudového hlasovania. Výšku úspory nie je možné z pozície predkladateľa presne vyčísliť, v princípe však pôjde o úspory organizačno-technického charakteru (napr. pri kúpe materiálu a objednávke tlačiarenských služieb kvôli väčšiemu objemu zákazky).*

**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.*