**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.

Ústavný súd Slovenskej republiky už v odôvodnení svojho nálezu zo dňa 29. novembra 1995 (sp. zn. PL. ÚS 29/95) konštatoval, že Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“) vykonáva svoju kontrolnú činnosť nielen tým, že vyslovuje dôveru alebo nedôveru vláde [Čl. 86 písm. f) Ústavy Slovenskej republiky], ale aj inými formami kontroly vrátane kontroly prostredníctvom svojich orgánov, ktorými sú výbory NR SR. **Cieľom návrhu ústavného zákona je rozšíriť doterajšiu kontrolnú činnosť výborov NR SR a priznať im aj vyšetrovacie právomoci najmä z dôvodu, že je to jediná schodná cesta, ako riešiť kauzy, keď si orgány činné v trestnom konaní nerobia svoju prácu.**

Dôkazom vyššie uvedených obáv sú žiaľ udalosti posledných mesiacov, keď boli zavraždení investigatívny novinár Ján Kuciak a jeho snúbenica Martina Kušnírová. Proces vyšetrovania vraždy vyvoláva pochybnosti o tom, že orgány činné v trestnom konaní majú záujem objasniť celú kauzu okolo vraždy, ktorá je stredobodom verejného záujmu v súčasnosti. A to nie pritom nie je jediná kauza. Laxný až nepoctivý prístup kompetentných verejných orgánov k riešeniu vážnych udalostí a obrovská nedôvera ľudí voči polícii a prokuratúre (najmä špeciálnej) tak nastoľuje nevyhnutnú potrebu zmeny, ktorou je zavedenie legitímneho mechanizmu vyšetrovania káuz a vecí verejného záujmu prostredníctvom zakotvenia možnosti zriaďovať vyšetrovacie výbory Národnej rady Slovenskej republiky v Ústave SR.

Existencia vyšetrovacích výborov, príp. komisií nie je v európskych krajinách výnimočným javom. Vyšetrovacie výbory sú zriadené tak v Európskom parlamente, ako aj vo viacerých členských štátoch EÚ, medzi inými aj v Rakúsku, Nemecku, Poľsku, Litve alebo v Grécku. Rovnako tak nejde o nóvum z hľadiska slovenského právneho poriadku. Vyšetrovacie komisie si zriaďovala už Slovenská národná rada a o ich znovuzavedenie sa pokúsili poslanci NR SR v roku 2003 (parlamentná tlač č. 224), avšak návrh ústavného zákona upravujúci danú problematiku nebol schválený ani v prvom čítaní.

Podľa návrhu ústavného zákona zriaďuje NR SR **na vyšetrenie vecí verejného záujmu vyšetrovací výbor obligatórne alebo fakultatívne. Obligatórne vždy vtedy, ak o to požiada najmenej tretina poslancov.** Súčasťou procesu zriadenia vyšetrovacieho výboru je presné vymedzenie veci verejného záujmu, ktorá má byť vyšetrená a určenie lehoty, v ktorej predloží výbor NR SR správu o výsledku vyšetrovania. Členovia vyšetrovacieho výboru sú volení NR SR na základe paritného zastúpenia politických strán a politických hnutí, tak, aby päť členov bolo zvolených z politických strán alebo politických hnutí, ktoré vytvorili vládu a päť členov spomedzi ostatných poslancov. Vyšetrovací výbor má 10 členov.

Činnosť výboru v otázkach právomocí obdobných právomociam vyplývajúcich z Trestného poriadku **je viazaná na všetky procesné záruky vyšetrovaných osôb.** O vine a treste osôb však rozhoduje vždy súd. **Všetky orgány verejnej moci sú povinné vyšetrovaciemu výboru poskytnúť potrebnú súčinnosť.**

Návrh ústavného zákona má pozitívny aj negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy. Predpokladá sa pozitívny vplyv na podnikateľské prostredie. Návrh zákona nemá vplyv na životné prostredie ani na informatizáciu spoločnosti a nevyvoláva žiadne sociálne vplyvy

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

Jednou z kompetencií NR SR je požiadať o účasť na jej schôdzi člena vlády Slovenskej republiky alebo vedúceho iného orgánu štátnej správy. Uvedená kompetencia prináleží aj jej orgánom, t. j. výborom. Táto právomoc NR SR a jej výborov vyplýva priamo z Ústavy Slovenskej republiky, a to z jej Čl. 85. Keďže jedným z cieľov návrhu ústavného zákona je rozšírenie okruhu osôb, ktoré by mali podliehať povinnosti zúčastniť sa rokovania pléna NR SR alebo výboru NR SR, je potrebné novelizovať nielen zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „rokovací poriadok NR SR“), ale aj uvedené ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky. Túto skutočnosť konštatoval tiež Ústavný súd Slovenskej republiky v odôvodnení svojho nálezu zo dňa 29. novembra 1995 (sp. zn. PL. ÚS 29/95).

S odkazom na Čl. I bod 3 tohto návrhu ústavného zákona (nový čl. 92a ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky) **je v právomoci vyšetrovacieho výboru prizvať na jeho zasadnutie osobu, ktorú výbor určí**, a to nielen člena vlády Slovenskej republiky alebo vedúceho iného orgánu štátnej správy, ale aj inú osobu. Táto osoba má povinnosť sa rokovania vyšetrovacieho výboru zúčastniť, pričom ako konštatoval Ústavný súd Slovenskej republiky v odôvodnení svojho nálezu zo dňa 29. novembra 1995 (sp. zn. PL. ÚS 29/95), takáto povinná účasť nepredstavuje neprimeraný zásah do práva na nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia garantovaného Čl. 16 Ústavy Slovenskej republiky. Legislatívna úprava má tak za cieľ predísť prípadnému nesúladu medzi povinnosťou pozvanej osoby zúčastniť sa na schôdzi vyšetrovacieho výboru podporeného právom tohto orgánu NR SR dať ich predviesť na takúto schôdzu a Čl. 85 v spojitosti s Čl. 16 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

K bodu 2

Vyšetrovacie výbory majú status výborov v zmysle čl. 91 Ústavy Slovenskej republiky, ktoré zriaďuje NR SR z jej poslancov. Vo všeobecnosti sú výbory kreované ako iniciatívne a kontrolné orgány. V zmysle odôvodnenia nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 29. novembra 1995 (sp. zn. PL. ÚS 29/95) platí, že kontrolná právomoc NR SR a jej orgánov v sebe zahŕňa aj kompetenciu vyšetrovať. Z dôvodu nastolenia právnej istoty a eliminovania prípadných nejasností, či možno kontrolnú právomoc NR SR a jej orgánov interpretovať skutočne až tak extenzívne, sa do Ústavy Slovenskej republiky **explicitne zavádza vyšetrovacia právomoc výborov NR SR**. Vyšetrovacia právomoc je rozhodujúca najmä s ohľadom na postavenie a funkciu vyšetrovacieho výboru.

K bodu 3

V zmysle čl. 92 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky zriaďuje NR SR výbory, ako svoje orgány. Samotnú úpravu postavenia a funkcie výborov prenecháva Ústava Slovenskej republiky na rokovací poriadok NR SR. S prihliadnutím na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 29. novembra 1995 (sp. zn. PL. ÚS 29/95) môže Národná rada upraviť určité spoločenské vzťahy ako vzťahy právne len v rozsahu a spôsobom, ktorý je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky. Rozšírením pôsobnosti nad rámec Ústavy Slovenskej republiky nemôže obmedziť pôsobnosť iných štátnych orgánov alebo prevziať ich kompetencie spôsobom, ktorý nie je v súlade s princípmi právneho štátu.

Vzhľadom ku kompetenciám priznaným vyšetrovaciemu výboru a k jeho oprávneniu ako orgánu NR SR zastupovať ju navonok, sa zriadenie vyšetrovacieho výboru zakotvuje priamo v Ústave Slovenskej republiky. Zriadenie vyšetrovacieho výboru môže mať dvojaký charakter. Obligatórne **NR SR zriadi vyšetrovací výbor v prípade, ak o to požiada najmenej tretina poslancov**, t. j. 50 poslancov. Naopak, bez ohľadu na počet navrhovateľov, môže **Národná rada fakultatívne zriadiť vyšetrovací výbor kedykoľvek, ak sú splnené ďalšie podmienky na zriadenie takéhoto výboru.**

**Predmetom vyšetrovania je vždy vec verejného záujmu.** Vymedzenie pojmu „vec verejného záujmu“ v legislatíve absentuje. Možno však usúdiť, že ide o vec, ktorá sa dotýka verejných záležitostí a má vzťah k verejnému priestoru, t. j. je možné zriaďovať výbory zaoberajúce sa napríklad súkromnoprávnymi alebo samosprávnymi subjektmi, pokiaľ má ich činnosť dopad na spoločnosť (pozri napr. Zbíral, Robert. Vyšetřovací komise jako nástroj parlamentní kontroly veřejné správy. IN: Kontrolní mechanismy veřejné správy. Olomouc: Periplum, 2009, s. 121.).

Vymedzenie jednotlivých práv a povinností vyšetrovacieho výboru a úpravu samotného konania pred ním deleguje Ústava Slovenskej republiky na zákon, konkrétne na rokovací poriadok NR SR. Činnosť výboru v otázkach právomocí obdobných právomociam vyplývajúcich z Trestného poriadku **je viazaná na všetky procesné záruky vyšetrovaných osôb.** Nedochádza tak k porušeniu ústavných práv týchto osôb a k rozporu s Ústavou Slovenskej republiky. O vine a treste osôb rozhoduje vždy súd. Medzi práva vyšetrovacieho výboru patrí najmä **kompetencia zaobstarávať potrebné podklady, vyžadovať potrebné vysvetlenia, vypočúvať svedkov a podľa povahy pribrať znalca alebo tlmočníka.** Na zabezpečenie riadneho výkonu uvedených kompetencii je potrebné upraviť súčinnosť všetkých orgánov verejnej moci aj na ústavnej úrovni. Práva vyšetrovacieho výboru vyvodzované voči iným osobám vyplývajú z ustanovení rokovacieho poriadku NR SR a Trestného poriadku, a tak napĺňajú dikciu čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, keď štátne orgány konajú iba na základe Ústavy Slovenskej republiky, v jej medziach, v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

**Členom vyšetrovacieho výboru môže byť len poslanec Národnej rady.** Počet členov výboru je párny, a to z dôvodu, aby rovnaký počet členov obsadili poslanci, ktorých politické strany alebo politické hnutia vytvorili v príslušnom volebnom období vládnu koalíciu a rovnaký počet členov je volený spomedzi poslancov zastupujúcich ostatné politické strany alebo politické hnutia. Vyšetrovací výbor má 10 členov a skladá sa z predsedu, podpredsedu, overovateľov a ďalších členov. Spôsob voľby predsedu vyšetrovacej komisie je zakotvený priamo v Ústave Slovenskej republiky a bližšie podrobnosti o voľbe upravuje volebný poriadok o podrobnostiach o hlasovaní a o voľbách na ustanovujúcej schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky VII. volebného obdobia, ktorý sa uplatňuje aj počas volebného obdobia NR SR.

**Všetky orgány verejnej moci sú povinné vyšetrovaciemu výboru poskytnúť potrebnú súčinnosť.** Iné osoby sú povinné konať v zmysle povinností vyplývajúcich im z ustanovení Trestného poriadku, ktoré sa na rokovanie komisie použijú primerane, napr. povinnosť svedka dostaviť sa na rokovanie výboru. Ústavný súd Slovenskej republiky v odôvodnení nálezu zo dňa 29. novembra 1995 (sp. zn. PL. ÚS 29/95) judikoval, že povinnosť dostaviť sa pred štátny orgán, bez ohľadu na to, či ide o orgán zákonodarnej, výkonnej alebo súdnej moci, vyčkať v priestore na to určenom, dokiaľ tento orgán nevyzve občana, aby urobil výpoveď, ako aj samotné poskytnutie svedeckej výpovede obmedzuje človeka s intenzitou a v trvaní, ktoré **netrvajú tak dlho, aby ich bolo možné hodnotiť ako zásah do osobnej slobody**, ktorý nie je v súlade s podstatou a zmyslom práva na osobnú slobodu.

V demokratických krajinách sú vyšetrovacie výbory zriaďované **najmä za účelom kontroly výkonnej moci v záujme prešetrenia vecí verejného záujmu v rozsahu právomocí obdobným právomociam orgánom činným v trestnom konaní**. Pri zlyhaní orgánov činných v trestnom konaní a v závažných prípadoch s dosahom na verejnosť by vyšetrovacie výbory mali zohrávať dôležitú úlohu pri objasnení daných káuz verejnosti, vyvodenia zodpovednosti a následkov (i keď len politických) a prípadnému znovuzískaniu dôvery verejnosti v tieto orgány.

**K Čl. II**

Navrhuje sa, aby ústavný zákon nadobudol účinnosť 1. augusta 2018, a to so zohľadnením legisvakančnej lehoty.

**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:**

je upravený v primárnom práve Európskej únie, a to v čl. 6 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii a v čl. 6, 7, 47 a 48 Charty základných práv Európskej únie (právo na slobodu a bezpečnosť, rešpektovanie súkromného a rodinného života, právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces, prezumpcia neviny a právo na obhajobu),

nie je upravený v sekundárnom práve Európskej únie,

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 podľa článkov 258 až 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie,

c) bezpredmetné.

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

- úplne

**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 |  |  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**

*Zriadenie vyšetrovacích výborov môže mať negatívny dopad na rozpočet verejnej správy, týkajúci sa miernej finančnej záťaže vo vzťahu ku Kancelárii Národnej rady Slovenskej republiky z dôvodu zabezpečenia priestorov a personálneho, resp. mzdového zabezpečenia administratívy spojenej s fungovaním vyšetrovacieho výboru. Túto záťaž by si však dokázala Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky uhradiť z vlastných rozpočtových prostriedkov vyčlenených na rok 2018, ako aj ďalšie roky (výhľadovo), a to vzhľadom na skutočnosť, že nejde o stále výbory, ale len dočasné výbory, ktoré sa budú zriaďovať skôr príležitostne ako pravidelne. Zároveň sa predpokladá aj pozitívny vplyv na rozpočet verejnej správy, a to najmä s ohľadom na vyšetrenie niektorých závažných káuz a zabránenie pokračovaniu korupčného jednania, t.j. ďalším stratám v rozpočte. Predkladaný návrh ústavného zákona je spôsobilý pozitívne vplývať na podnikateľské prostredie, pretože závery vyšetrovacieho výboru môžu poukázať na legislatívne nedostatky, ktorých odstránenie zlepší podnikateľské prostredie.*

**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.*