**Dôvodová správa**

**A. Všeobecná časť**

Návrh ústavného zákona, ktorým sa mení ústavný zákon č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie (ďalej len *„ústavný zákon“*) predkladajú poslanci Národnej rady Slovenskej republiky Ondrej Dostál, Anna Zemanová, Peter Osuský a Vladimíra Marcinková.

Prvým bodom predkladaného návrhu novely ústavného zákona sa navrhuje stanoviť, aby sa možnosť poverenia Výboru pre európske záležitosti zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavného zákona netýkala len pôsobnosti NR SR podľa čl. 2 ods. 1 (stanoviská SR k návrhom právne záväzných aktov ES a EÚ a k návrhom iných aktov ES a EÚ), ale aj podľa čl. 2 ods. 3 (stanoviská SR k ďalším záležitostiam EÚ).

V zmysle čl. 2 ods. 1 ústavného zákona *„Národná rada Slovenskej republiky môže schvaľovať stanoviská Slovenskej republiky k návrhom právne záväzných aktov a iných aktov Európskych spoločenstiev a Európskej únie, o ktorých sa rozhoduje na úrovni zástupcov vlád členských štátov Európskej únie.“* Podľa čl. 2 ods. 2 ústavného zákona *„Národná rada Slovenskej republiky môže zákonom poveriť výkonom pôsobnosti podľa odseku 1 jej výbor.“*

K naplneniu tohto ustanovenia prišlo prostredníctvom § 58a ods. 3 Národnej rady Slovenskej republiky zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len *„zákon o rokovacom poriadku NR SR“*). Podľa § 58a ods. 3 zákona o rokovacom poriadku NR SR Výbor pre európske záležitosti

*„a) prerokúva návrhy právne záväzných aktov a iných aktov Európskej únie,*

*b) schvaľuje stanoviská Slovenskej republiky k návrhom podľa písmena a), o ktorých budú rokovať príslušné orgány Európskej únie,*

*c) posudzuje súlad návrhov legislatívnych aktov Európskej únie so zásadou subsidiarity vrátane schvaľovania odôvodnených stanovísk“*.

Zároveň podľa § 58a ods. 4 zákona o rokovacom poriadku NR SR si NR SR *„môže vyhradiť rozhodnutie o záležitostiach podľa odseku 3 písm. a) až c)“*, to znamená, že ak sa tak NR SR v konkrétnom prípade rozhodne, nerozhoduje o uvedených stanoviskách výbor, ale priamo plénum NR SR.

Okrem schvaľovania stanovísk k návrhom právne záväzných aktov a iných aktov Európskych spoločenstiev a Európskej únie, o ktorých sa rozhoduje na úrovni zástupcov vlád členských štátov Európskej únie (čl. 2 ods. 1 ústavného zákona) však NR SR podľa čl. 2 ods. 3 ústavného zákona *„Národná rada Slovenskej republiky môže schvaľovať stanoviská Slovenskej republiky aj k ďalším záležitostiam Európskej únie, ak ju o to požiada vláda alebo najmenej pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.“* Vo vzťahu k stanoviskám Slovenskej republiky k ďalším záležitostiam Európskej únie však ústavný zákon nepredpokladá, že by NR SR mohla zákonom poveriť výkonom tejto pôsobnosti príslušný výbor. Takúto úpravu nemožno považovať za úplne logickú, pretože ak ústavný zákon zveruje NR SR možnosť poveriť Výbor pre európske záležitosti výkonom pôsobnosti v tak dôležitej veci, ako je prijímanie stanovísk Slovenskej republiky k návrhom právne záväzných aktov a iných aktov Európskych spoločenstiev a Európskej únie, o ktorých sa rozhoduje na úrovni zástupcov vlád členských štátov Európskej únie, nie je dôvod, aby NR SR nemala možnosť urobiť tak aj vo vzťahu k schvaľovaniu stanovísk Slovenskej republiky k ďalším záležitostiam Európskej únie.

Schválením predkladaného návrhu ústavného zákona nepríde priamo k povereniu Výboru európskej záležitosti výkonom pôsobnosti NR SR podľa čl. 2 ods. 3, iba sa tým vytvorí pre takého poverenie výboru zákonom ústavná možnosť. Tú bude potom možné naplniť doplnením a úpravou § 58a ods. 3 a 4 zákona o rokovacom poriadku NR SR

Druhým bodom predkladaného návrhu novely ústavného zákona sa navrhuje upraviť znenie čl. 2 ods. 4 ústavného zákona tak, aby bol jednoznačne jasný jeho účel a aby tento účel zodpovedal zámeru ústavodarcu pri schvaľovaní návrhu ústavného zákona v roku 2004.

Návrh ústavného zákona v roku 2004 upravoval čl. 2 ods. 4 nasledovne: *„Ak Národná rada Slovenskej republiky schváli návrh stanoviska Slovenskej republiky, člen vlády je týmto stanoviskom viazaný pri zastupovaní Slovenskej republiky v príslušnom orgáne Európskych spoločenstiev a Európskej únie. Ak sa Národná rada nevyjadrí k návrhu stanoviska Slovenskej republiky do troch týždňov od jeho predloženia, alebo ak Národná rada Slovenskej republiky neschváli návrh stanoviska predložený vládou a zároveň neschváli v danej veci iné stanovisko Slovenskej republiky, člen vlády je viazaný návrhom stanoviska, ktoré predložila vláda Slovenskej republiky.“*

Dôvodová správa k návrhu ústavného zákona k tomuto ustanoveniu uvádzala: *„Záväznosť schváleného stanoviska Slovenskej republiky je navrhnutá tak, aby bola rešpektovaná autorita parlamentu a zároveň aby mala vláda dostatok priestoru na vyjednávanie. S týmto cieľom sa navrhuje model, ktorý zabezpečí funkčnosť a efektívnosť spolupráce parlamentu a vlády. Preto sa navrhuje, aby v prípade ak národná rada schváli návrh stanoviska vlády, bol člen vlády schváleným stanoviskom viazaný. V prípade, ak sa národná rada do 3 týždňov od doručenia nevyjadrí k návrhu stanoviska, člen vlády bude viazaný návrhom stanoviska, ktoré schválila vláda. Tento postup umožňuje, aby sa parlament alebo príslušný výbor zaoberal len otázkami, ktoré považuje za dôležité a svojím nekonaním neblokoval vládu v rokovaniach. Rovnako bude člen vlády viazaný návrhom stanoviska schváleným vládou aj v prípade, ak národná rada neschváli návrh, avšak neprijme v danej veci iné stanovisko Slovenskej republiky. Ide o snahu prinútiť národnú radu vyjadrovať so stanoviskom vlády konštruktívny nesúhlas.“*

Z vyššie uvedeného je zrejmé, že zámerom navrhovaného ustanovenia bolo umožniť NR SR schvaľovať stanoviská Slovenskej republiky odlišné od návrhu stanoviska predloženého vládou. Avšak pre prípad, že by NR SR v navrhovanej lehote v predmetnej veci nekonala (nevyjadrila sa k návrhu vlády, alebo návrh vlády síce odmietla, ale neschválila iné stanovisko), sa navrhovalo, aby toto nekonanie nemalo za následok, že Slovenská republika nebude mať v danej veci žiadne stanovisko. Navrhnutým riešením bolo, že v takom prípade bude člen vlády viazaný návrhom stanoviska Slovenskej republiky, ktoré predložila vláda.

V priebehu legislatívneho procesu v NR SR však došlo k zmene navrhovaného znenia druhej vety čl. 2 ods. 4. Stalo sa tak v druhom čítaní schválením pozmeňujúceho návrhu č. 5 Spoločnej správy výborov, ktorým sa znenie druhej vety čl. 2 ods. 4 zmenilo na nasledovné: *„Ak sa Národná rada nevyjadrí k návrhu stanoviska Slovenskej republiky do dvoch týždňov od jeho predloženia, alebo ak Národná rada Slovenskej republiky neschváli návrh stanoviska Slovenskej republiky a zároveň neschváli v danej veci iné stanovisko, člen vlády je viazaný návrhom stanoviska Slovenskej republiky.“*

Odôvodnenie k pozmeňujúcemu návrhu č. 5 Spoločnej správy výborov uvádza: *„Lehotu na schválenie stanoviska sa navrhuje skrátiť na dva týždne a následne sa navrhuje spresniť druhú vetu v čl. 2 ods. 4.“* Z tohto odôvodnenia pozmeňujúceho návrhu je zrejmý úmysel skrátiť pôvodne navrhovanú lehotu troch týždňov, v ktorej sa mala NR SR vyjadriť k návrhu stanoviska, na dva týždne. Nevyplýva však z neho, že by sa zmena mala týkať akéhokoľvek iného aspektu navrhovaného ustanovenia.

Schválené upravené znenie druhej vety čl. 2 ods. 4 ústavného zákona však môže vyvolávať pochybnosť, či sa týka iba návrhov stanovísk Slovenskej republiky predložených parlamentu vládou, alebo aj návrhov stanovísk k ďalším záležitostiam Európskej únie, o ktoré podľa čl. 2 ods. 4 ústavného zákona môže okrem vlády požiadať parlament aj najmenej pätina poslancov NR SR. Keďže v druhej vete čl. 2 ods. 4 ústavného zákona sa explicitne nespomína, že ide o návrh stanoviska predložený vládou, z čisto gramatického výkladu predmetného ustanovenia by mohlo vyplynúť, že ide aj o návrhy stanovísk Slovenskej republiky predložených najmenej pätinou poslancov NR SR.

Čisto gramatický výklad tohto ustanovenia je však v zjavnom rozpore s jeho zmyslom, ako aj s jeho systematickým a logickým výkladom.

Zmyslom čl. 2 ods. 4 ústavného zákona je umožniť parlamentu vysloviť konštruktívny nesúhlas s návrhom vlády. To znamená, že NR SR môže schváliť stanovisko Slovenskej republiky navrhnuté vládou, alebo schváliť iné, odlišné stanovisko. V prípade, že NR SR vo veci návrhu vlády nekoná (v lehote dvoch týždňov sa nevyjadrí, alebo sa vyjadrí len tým, že návrh stanoviska predložený vládou neschváli, ale neschváli ani žiadne iné stanovisko), má byť člen vlády viazaný návrhom stanoviska Slovenskej republiky, ktorý predložila vláda. Takémuto účelu predmetného ustanovenia nezodpovedá možnosť, aby rovnaké dôsledky malo aj neschválenie návrhu stanoviska predloženého najmenej pätinou poslancov NR SR.

Podľa čl. 1 ods. 1 ústavného zákona *„Vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) alebo poverený člen vlády predkladá Národnej rade Slovenskej republiky návrhy právne záväzných aktov a iných aktov Európskych spoločenstiev a Európskej únie, o ktorých budú rokovať zástupcovia vlád členských štátov Európskej únie, a informuje ju o ostatných záležitostiach súvisiacich s členstvom Slovenskej republiky v Európskych spoločenstvách a Európskej únii.“* Prvá veta čl. 2 ods. 4 ústavného zákona hovorí o viazanosti člena vlády schváleným stanoviskom pri zastupovaní Slovenskej republiky v príslušnom orgáne Európskych spoločenstiev a Európskej únie. V druhej vete čl. 2 ods. 4 sa hovorí o viazanosti člena vlády navrhnutým stanoviskom v prípade, že NR SR v lehote dvoch týždňov neschváli iné stanovisko, pričom je zrejmé že táto záväznosť sa týka postupu člena vlády na pôde orgánov Európskej únie. Zo systematického výkladu vyplýva, že ak NR SR nezaujme v predmetnej veci iné stanovisko, je člen vlády viazaný stanoviskom navrhnutým vládou. Výklad, že by člen vlády mal byť na pôde orgánov Európskej únie viazaný stanoviskom, ktoré navrhla pätina poslancov NR SR, pričom toto stanovisko NR SR neschválila, len uplynula dvojtýždňová lehota, je ťažko udržateľný. Zo systematiky ústavného zákona vyplýva, že rozhodovať o stanoviskách Slovenskej republiky vo vzťahu k Európskej únii môžu parlament a vláda. Parlament tým, že schváli vlastné stanovisko (buď stanovisko navrhnuté vládou, alebo odlišné stanovisko), alebo tým, že vo veci neprijme žiadne stanovisko a tým pádom sa záväzným stane stanovisko navrhnuté vládou.

Rovnako aj logický výklad odporuje názoru, že by sa po uplynutí dvoch týždňov malo stať pre člena vlády záväzným parlamentom neschválené stanovisko navrhnuté pätinou poslancov NR SR. Nemá žiadnu legitimitu, ani logiku, aby sa pre člena vlády stalo len uplynutím dvojtýždňovej lehoty automaticky záväzným stanovisko navrhnuté skupinou 30 poslancov NR SR bez toho, aby toto stanovisko bolo schválené NR SR. Parlament sa k navrhnutému stanovisku nemusí vyjadriť napr. z dôvodu, že sa v priebehu dvoch týždňov neuskutoční schôdza NR SR, alebo je schôdza zvolaná, ale nie je uznášaniaschopná, alebo sa NR SR nie je schopná zhodnúť na inom stanovisku. Aj vzhľadom na vyššie uvedené je naopak logické, aby v prípade, že NR SR nevyužije možnosť vyjadrenia konštruktívneho nesúhlasu s návrhom stanoviska, s ktorým prišla vláda, bol pre člena vlády záväzným vládou schválený a parlamentu predložený návrh stanoviska (keďže žiadne iné stanovisko nebolo v NR SR schválené).

Uplatniť rovnakú logiku na návrh stanoviska predložený skupinou 30 poslancov NR SR však nedáva žiadny zmysel. Môže totiž nastať situácia, že v rovnakej veci týkajúcej sa Európskej únie predložia dva odlišné, či dokonca dva úplne protichodné návrhy stanovísk Slovenskej republiky dve odlišné skupiny 30 poslancov NR SR. Ak by sa NR SR v priebehu dvoch týždňov nevyjadrila ani k jednému z navrhnutých stanovísk, malo by to viesť k záveru, že pre člena vlády budú záväzné obe protichodné stanoviská zároveň. Takýto záver by však bol zjavne absurdný, a preto je aj z hľadiska logického výkladu potrebné odmietnuť taký výklad druhej vety čl. 2 ods. 4 ústavného zákona, ktorý by umožňoval, aby sa stanovisko navrhnuté pätinou poslancov NR SR stalo záväzným bez toho, aby bolo schválené parlamentom.

Predkladaný návrh novely ústavného zákona smeruje k odstráneniu pochybností o výklade druhej vety čl. 2 ods. 4 ústavného zákona a k tomu, aby aj čisto gramatický výklad tohto ustanovenia zodpovedal jeho zmyslu, ako aj jeho systematickému a logickému výkladu. Schválenie návrhu sa nijako nedotkne ústavným zákonom garantovanej možnosti pätiny poslancov NR SR požiadať parlament o zaujatie stanoviska k ďalším záležitostiam Európskej únie, ako to stanovuje čl. 2 ods. 3 ústavného zákona. V prípade, že NR SR takýto návrh stanoviska predložený skupinou najmenej 30 poslancov schváli, stane sa toto stanovisko záväzným pre člena vlády. Avšak v prípade, že sa k takémuto návrhu NR SR v priebehu dvoch týždňov nevyjadrí, alebo ho neschváli, pričom neschváli ani žiadne iné stanovisko v predmetnej veci, bude nielen zo zmyslu, systematického a logického výkladu druhej vety čl. 2 ods. 4 ústavného zákona, ale aj z jej čisto gramatického výkladu jasné, že tieto skutočnosti nemajú rovnaké dôsledky ako rovnaké skutočnosti v prípade návrhu stanoviska Slovenskej republiky, ktoré bolo predložené vládou.

Návrh ústavného zákona nebude mať priamy dopad na verejné rozpočty, neprináša nárok na pracovné sily a nemá vplyv na zamestnanosť a tvorbu pracovných miest, na životné prostredie, ani na podnikateľské prostredie. Návrh zákona nebude mať vplyv na manželstvo, rodičovstvo a rodinu.

Návrh ústavného zákona je v  súlade s  Ústavou Slovenskej republiky, jej zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná.

**B. Osobitná časť**

**K čl. I**

**K bodu 1**

Navrhuje sa zmeniť čl. 2 ods. 2 ústavného zákon tak, aby NR SR mohla zákonom poveriť Výbor pre európske záležitosti výkonom svojej pôsobnosti nielen podľa čl. 2 ods. 1 (stanoviská SR k návrhom právne záväzných aktov ES a EÚ a k návrhom iných aktov ES a EÚ), čo umožňuje súčasné znenie ústavného zákona, ale aj pôsobnosti NR SR podľa čl. 2 ods. 3 (stanoviská SR k ďalším záležitostiam EÚ).

**K bodu 2**

Navrhuje sa zmeniť znenie druhej vety čl. 2 ods. 4 tak, aby z neho bolo bez akýchkoľvek pochybností jasné, že záväznosť návrhu stanoviska Slovenskej republiky pre člena vlády v prípade nevyjadrenia sa NR SR k návrhu, alebo neschválenia návrhu a neschválenia iného stanoviska NR SR do dvoch týždňov od jeho predloženia, sa týka návrhu stanoviska, ktorý predložila vláda, ako to vyplýva zo zmyslu tohto ustanovenia.

**K čl. II**

Vzhľadom na predpokladaný priebeh legislatívneho procesu sa navrhuje sa stanoviť účinnosť zákona na 1. mája 2022. Tento deň bude zároveň 18. výročím vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie.