**Zákonodarná moc – NR SR a referendum**

**Lucia Berdisová, Ústavné právo II**

**(3. a 10. marec 2020)**

**Funkcia parlamentov; parlamentná diskusia; priama v. reprezentatívna demokracia; dôležitosť politických strán; voľný a viazaný mandát; kreácia a právomoci NRSR; vzťah NR SR a iných zložiek moci; referendová diskusia – limity referenda v SR**

**1. Funkcia parlamentov**

Ako ľudia žijeme v komunite, a to väčšej alebo menšej. Naše potreby sa prelínajú a aj si konkurujú (napr. potreba jesť), často máme odlišné pohľady na to, čo je v živote hodnotné. Aby pri napĺňaní potrieb nevyhrával vždy aktuálne silnejší a aby sme tu nemali vojnu všetkých proti všetkým, je potrebné regulovať naše spolužitie pravidlami. Práve vďaka pravidlám získavame slobodu (v zmysle *liberty*, bez pravidiel máme iba *freedom*).

Vieme si predstaviť veľa spôsobov vytvárania pravidiel pre náš život. Máme viacero základných alternatív, **KTO** ich má vytvárať:

* my všetci spolu napríklad hlasovaním o nejakej veci
* niekto múdrejší ako my, napríklad rada staršinov
* (osvietený) vládca
* nejaký iný kolektívny orgán, ktorého zloženie je určené napríklad hodom kockami,
* kolektívny orgán, ktorého zloženie určujeme my sami.

Zároveň vieme rozmýšľať o tom, **AKO** rozhodnutia v orgáne prijímať. Tiež máme alternatívy (napr.):

* hodíme si mincu
* zahlasujeme a väčšinový názor sa prijme
* zahlasujeme a prijme sa názor, ktorý má povedzme až 3/5 podporu
* zahlasujeme až po nejakej diskusii
* prijaté riešenie odôvodňujeme/riešenie neodôvodňujeme

**1.1. Prečo je dobré prijímať rozhodnutia práve v parlamente, teda v kolektívnom orgáne „od nás“?**

1. Lebo je nás tak veľa, že ak by sme chceli rozhodovať priamo, nerobíme nič iné.

2. Lebo ak by rozhodoval jednotlivec, ľahko moc zneužije.

3. Lebo v kolektíve sa zníži riziko pomýlenia sa a pluralita názorov a životných skúsenosti vedie k vytváraniu pravidiel reflektujúcich rôzne spôsoby života.

4. Lebo ak my ten orgán volíme, je potom demokratický – jeho rozhodnutia sú našimi rozhodnutiami. Tak by to nebolo u rady staršinov ani pri vládcovi. Tam by nám vládol niekto iný. Možno by nám vládol aj v istom zmysle lepšie, ale stále by to bola vláda iných nad nami.

5. Lebo na vládnutie treba aj nejaké špecifické schopnosti. Najlepší lekár na svete nie je automaticky najlepším ministrom zdravotníctva.

6. Lebo v parlamente ľahšie upravíme proces diskusie tak, aby sa hľadal konsenzus, nie len väčšina.

**1.2. Parlament ako špecifický priestor diskusie**

T.G. Masaryk povedal, že **demokracia je diskusia**, je to rozhovor medzi rovnými, je to premýšľanie občanov pred celou verejnosťou. Na to, aby táto diskusia bola možná je ale podľa neho potrebná medziľudská dôvera a poctivé hľadanie pravdy, a tiež viera v ľudstvo. V tomto zmysle je demokracia aj svetonázor.

Demokracia je teda proces, ktorý nikdy nekončí. V demokracii nikdy nie je úplný pokoj, stále sa niečo hľadá a ponúknuté odpovede sa spochybňujú. **Procesné teórie demokracie zdôrazňujú skôr to, AKO sa rozhoduje**, v akom procese, nie KTO rozhoduje, ani AKÝ je výsledok.

S konceptom procesnej demokracie je spojená jedna z najznámejších teórií diskurzu od Jurgena Habermasa. Ten tvrdí, že inštitúcie majú legitimitu prijímať pravidlá, ktoré nás zaväzujú vtedy, ak tieto pravidlá mohli získať súhlas všetkých, ktorých sa týkajú v **racionálnom diskurze**. V ňom sa totiž **hľadá konsenzus**. To sa deje iba za istých podmienok, ktoré sa dajú konfrontovať s podmienkami diskusie v NR SR. Podmienkami sú aj:

* všetci potenciálni účastníci diskurz majú mať rovnaké šance prehovoriť, diskurz otvárať, pýtať sa, interpretovať, vysvetľovať, spochybňovať a pod. pričom žiadny záver nie je nekritizovateľný
* účastníci sú pripustení do diskusie vtedy, ak budú úprimní, budú hovoriť, čo si myslia
* medzi účastníkmi existuje rovnosť, nikto nie je privilegovaný

Praktické pravidlá diskusie pri prijímaní pravidiel by sa mali reflektovať vyššie uvedené podmienky. Potom výsledkom diskusie bude racionálny konsenzus, ktorý si bude nárokovať záväznosť. Teda rozhodnutie nie je záväzné, kvôli tomu, aké je, ale ako vzniklo. Napríklad, rozhodnutie rodiča o tom, že moje vreckové ako vysokoškoláka/čky je 100 Eur, ktoré prijme sám, bez diskusie, má inú legitimitu, v porovnaní s rovnakým rozhodnutím, ktoré je ale záverom našej diskusie, kde som napríklad mal/a šancu argumentovať, dokazovať (napr. cenu učebníc – najmä z ÚP), kritizovať predbežný záver (napr. o tom, že by vreckové malo byť 80 Eur) a keď sme v diskusii úprimní (napr. ja neklamem o cene učebníc, aby som navýšila vreckové).

V optike procesných teórii demokracie je potom **Národná rada SR špecifickým priestorom na diskusiu**.

Pravidlá parlamentnej diskusie sú obsiahnuté v zákone č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky. Napríklad je tam vymedzené, že:

* parlamentná diskusia je principiálne verejná (výnimkou je napr. prípad prezentovania utajovanej skutočnosti)
* aktérmi diskusie sú poslanci, ale aj iní ústavní činitelia a teoreticky aj iné významné osoby
* schôdzu zvoláva a otvára predseda alebo podpredsedovia a na začiatku sa prerokuje program, teda témy, o ktorých sa bude diskutovať. Niektoré časti programu sú povinné (hodina otázok).
* každý návrh má spĺňať isté náležitosti a rokuje sa o ňom postupne tak, že najprv vystúpi navrhovateľ, potom spravodajca a potom sa všeobecne diskutuje, tomu sa hovorí rozprava
* táto rozprava má pravidlá, napríklad na udelenie slova, na časovú dĺžku vystúpenia (všeobecne 20 minút), na reagovanie na vystupujúceho – faktická poznámka (2 min.), nemajú sa používať obrazové a zvukové prezentácia a podobne
* neexistuje medzi diskutujúcimi úplná rovnosť, lebo predseda, podpredseda a napr. prezident sú privilegovaní
* časovo limitovaná môže byť aj dĺžka diskusie v rozprave
* po diskusii sa hlasuje principiálne verejne.

V Národnej rade, ako v reprezentatívnom orgáne je vytvorený taký priestor na diskusiu, aby bol vypočutý hlas všetkých reprezentantov ľudí. Parlamentné procesy, napr. aj legislatívny proces, majú **smerovať ku kompromisu**, nielen k hľadaniu väčšiny hlasov. Parlament svojou legislatívnou činnosťou, kreáciou ústavných funkcií (napr. kreácia ÚS) a kontrolou (napr. vlády) **vytvára podmienky pre dobrý život**.

Parlament, aby bol skutočne reprezentatívny, musí byť pestrý tak, ako je pestrá spoločnosť. Rešpektované majú byť záujmy menšín, lebo „***demokracia nie je väčšina, ale práve proporcia***“ (odlišné stanovisko sudcu Mészárosa k PL. ÚS 4/2012).

**2. Reprezentatívna v. priama demokracia**

**Právna úprava (ústavný základ):**

*Čl. 72*

*Národná rada Slovenskej republiky je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky.*

*Čl. 73*

*(1) Národná rada Slovenskej republiky má 150 poslancov, ktorí sú volení na štyri roky.*

*(2) Poslanci sú zástupcovia občanov. Mandát vykonávajú osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi.*

**2.1. Čo je to reprezentatívna a čo priama demokracia a aké sú ich výhody a nevýhody?**

V reprezentatívnej demokracii je ústavodarná a zákonodarná moc zverená reprezentantom ľudu v pomerne zloženom orgáne. Títo ľud v striktnom zmysle nezastupujú, ako sa píše v Ústave. Oni ho *reprezentujú*. Vzťah zastupovania je totiž viac o tom, že vôľa zastupovaného urobiť to a to sa presne premietne do toho, čo robí zástupca. Napríklad, ak by nás niekto *zastupoval* pri nákupe a dali by sme mu zoznam, že má kúpiť chlieb, maslo, syr a učebnicu ÚP od Krošláka, ak by chlieb a učebnica z ÚP od Krošláka boli vypredané, tak by ich jednoducho nekúpil. Ak by nás niekto pri nákupe *reprezentoval*, tak by svoje poverenie cítil viac ako **reprezentovanie našich záujmov a potrieb**, a tak by kúpil namiesto chleba vianočku alebo rožky, a namiesto učebnice od Krošláka možno učebnicu od Gibu 😊

V reprezentatívnej demokracii sú teda naše záujmy a potreby reprezentované v orgáne, a to typicky nejako pomerne podľa toho, ako sa vyskytujú v spoločnosti. Inštitúty priamej demokracie v súčasnosti dopĺňajú inštitúty reprezentatívnej demokracie. V nich priamo ľudia prejavia svoje potreby a záujmy. Typicky bez vonkajšej kontroly. V SR je celoštátnym inštitútom priamej demokracie referendum, na úrovni obce je to okrem miestneho referenda aj zhromaždenie obyvateľom obce.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | + | - |
| reprezentatívna demokracia | Diskusia nastavená na kompromis. | Istá miera elitárskosti a odtrhnutosti elít od tých, ktorých majú reprezentovať. |
| Výsledok rozhodovania proporcionálnejší v reflexii záujmov rôznych skupín obyvateľov. | Pocit ľudu, že štát nie je ich, že v skutočnosti si nevládnu. |
| Poslanci cítia inú zodpovednosť za rozhodovanie, reprezentujú viac verejný záujem, sú kontrolovateľní a nútení argumentovať a odôvodňovať. | V praxi sa výhody reprezentatívnej demokracie nemusia vôbec prejaviť. Napríklad sa v skutočnosti nemusí hľadať kompromis. |
| Politika je povolanie a majú ju robiť politici a političky. Taká rozhodovanie je aj efektívne. | Aj reprezentatívna demokracia je zraniteľná na populizmus a korupciu. |
| priama demokracia | Zvyšuje sa pocit ľudí, že skutočne rozhodujú oni, že štát je ich a potom aj štátna moc je ich, a tak ju viac rešpektujú – pocit identity s vládou. | Slabšia diskusia, ktorá zraniteľná na populizmus a emocionálnu manipuláciu. Výsledkom môžu byť expertne zlé rozhodnutia. |
| Teoreticky výsledky kvantitatívne presnejšie obkreslia vôľu ľudu. | V rozhodnutiach sa menej rešpektujú potreby nepopulárnych menšín. |
| Ľud vypustí svoju frustráciu a pnutia v spoločnosti sa uvoľnia. | Ľudia hlasujú za plentou a prejavujú skôr svoj súkromný záujem. Cítia inú zodpovednosť ako poslanci. Nemusia argumentovať. Necítia sa viazaní ústavou a zákonmi. |
| Podnecuje k spoločenskej angažovanosti. | Finančná a časová neefektivita. |

**2.2. Dôležitosť politických strán v reprezentatívnej demokracii**

Aj na Slovensku sa zahniezdila predstava o politických stranách ako zle, ktoré deformuje demokraciu. Časť kritiky sa odvíja od Rousseovej teórie spoločenskej zmluvy a jeho koncepcie všeobecnej vôle. Radikálnu esej proti politickým stranám – Traktát o zrušení politických strán – napísala v roku 1940 filozofka Simone Weil. Tá tvrdí, že:

- politické strany hlavne vyrábajú kolektívnu vášeň, tlačia a zneslobodňujú myslenie svojich členov

- účelom strán je len vlastný rast a preto sú vo svojej podstate totalitné

- politická strana nemôže presadzovať nejakú konzistentnú teóriu verejného dobra, bolo by totiž príliš ťažké ju vytvoriť, stranám tak ostáva len bojovať o totálnu moc, lebo to sa stáva ich zmyslom

- „pravda je pravda“ a keď niekto začne premýšľať ako socialista, ako katolík a podobne, vzdáva sa hľadania pravdy, preto nás strany odvádzajú od pravdy a nútia nás klamať

- stranícky systém malo nahradiť uvažovanie nestranne o každej otázke, napr. o vyvlastnení si myslím to a to.

**Prečo sú ale klasické politické strany dôležité?**

1. Lebo existujú konzistentné štýly myslenia, ideológie, na osy pravica - ľavica, konzervativizmus – liberalizmus.

Napríklad rozhodovanie o tom, či diaľnice treba alebo netreba, nie je len výsledkom ekonomického, ale aj hodnotového posúdenia. Libertarián bude chcieť minimálny štát a zásah štátu do slobody a bude proti vyvlastňovaniu. Ľavičiar s víziou štátu, ktorý poskytuje servis ľuďom, aj tým neprivilegovaným, bude zvažovať prínosy infraštruktúry a bude skôr v prospech vyvlastnenia. To, že je ťažké vytvoriť konzistentnú hodnotovú ideológiu neznamená, že to možné nie je. **Politické otázky nie sú len expertnými otázkami (máme peniaze na to a to?) ale hodnotovými otázkami** (chceme dať peniaze na to alebo na niečo iné?). Aj my v našich životoch nie sme oportunistickí, ale máme nejaké hodnoty (napr. viera v potrebu ochrany slabších, viera v potrebu posilnenie si spoločenského statusu kožuchom,...). Ak by sme neboli aspoň na základnej úrovni konzistentní pri ich napĺňaní, takpovediac sa roztrieštime.

2. Lebo politika nie je iba expertnosť, ale hlavne hodnotovosť; je to súboj ideológií. (viď vyššie)

Klasická politická strana je schopná byť nositeľom takej hodnotovosti.

3. Lebo je efektívne prezentovať svoje záujmy práve na základe hodnotovosti.

Politické strany so štruktúrami v mestách vznikali preto, aby dokázali reprezentovať záujmy členov, ktoré sú navonok hodnotovo neutrálne, napr. robotníci chceli lepšie pracovné podmienky a nižší pracovný čas a lepšiu mzdu, ale **politické strany tieto požiadavky rámcovali hodnotovo** ako presadzovanie rešpektu k ľudskej dôstojnosti a požiadavku spravodlivosti. Na týchto hodnotách potom vytvárali širšie politiky, ktoré boli s nimi konzistentné.

4. Lebo by neexistovali klasické politické strany, mnohé nevýhody priamej demokracie by sa preniesli na úroveň parlamentu.

Klasická politická strana s demokratickými štruktúrami a členstvom zabezpečuje **reprezentáciu záujmov svojich voličov aj na úrovni hľadania kompromisu**. Ak by v parlamente bolo 150 jednotlivcov bez vyjasneného hodnotového základu, v zásade by si nemohli vytvoriť ani žiaden program – ťažko by mohlo existovať programové vyhlásenie vlády a prijímané riešenia by boli nekonzistentné. **Vznikol by chaos**. Stranícka disciplína v hodnotových veciach je superdôležitá. Iste, pre demokraciu je veľmi cenný aj odlišný názor – posúva nás ďalej, provokuje, ujasňujeme si v ňom svoje postoje – ale so 150 disidentami, ktorí si chcú vytvoriť vlastný názor na každý zákon **by vládnutie nebolo možné**.

5. Lebo iba klasické strany majú stranícke kapacity – ľudí s lojalitou k programu strany, jej hodnotám a k strane ako takej – ktoré sú potrebné na efektívne vládnutie – presadenie programu.

Vládnuť neznamená len zostaviť vládu, ale hlavne zabezpečiť, aby sa jej program realizoval v štátnej správe ako takej. To je možné iba **cez ľudí, ktorí budú mať zodpovednosť za program a ktorým tí, ktorí nesú zodpovednosť, dôverujú**. Hovorí sa, že po voľbách sa pomaly na úradoch menia aj upratovačky. Na úradoch sú funkcie, ktoré sú čisto odborné (áno, v istom zmysle aj upratovanie), ale aj funkcie, ktoré sú odborno-politické, lebo sú v línii legitimity a zodpovednosti napojené na parlament a vládu. Takou funkciou nie je len povedzme štátny tajomník (pravá ruka ministra), ale aj riaditeľ SIS, prednosta okresného úradu či dokonca vedúci odboru na okresnom úrade. Musíte mať preto možnosť vymeniť po voľbách istých ľudí v štátnej správe, lebo inak nebudete môcť skutočne presadiť svoj program. Napríklad, ak prioritou vo vašom programe bude boj proti korupcii, nestačí, že vymeníte zbor ministrov, ktorý podľa vás bol korupčný a prijmete nejaké zákony. Aj v štátnej správe musíte mať „svojich ľudí“ (v neutrálnom zmysle slova), ktorí budú zodpovedať za to, že v ich pôsobnosti sa bude antikorupčný program presadzovať. A ak sa tak nestane, vy vyvodíte zodpovednosť. Napríklad ich odvoláte. Týchto odborno-politických miest sú v zásade stovky.

**2.3. Voľný v. imperatívny mandát poslanca NRSR**

Výhody reprezentatívnej demokracie v skutočne demokratickom štáte, nie ľudovej demokracii, sa prejavia, len ako poslanci nie sú pod hrozbou sankcie viazaní istým rozhodovaním, a to zo strany voličov, alebo od politickej strany. Teda vtedy ak je ich mandát slobodný. Ako už bolo vyššie povedané, disent, odlišný názor, je pre demokraciu veľmi dôležitý, lebo práve ten umožňuje diskusiu aj vo vnútri politických strán. Preto sa výhody reprezentatívnej demokracia zrkadlia vo výhodách slobodného mandátu a naopak. To isté platí pre imperatívny mandát a priamu demokraciu.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | + | - |
| voľný mandát | Umožňuje skutočnú diskusiu a hľadanie verejného dobra. | Často sa stráca kontakt medzi voličom a jeho reprezentantom. |
| Reprezentovanie je hľadanie kolektívneho záujmu, ktorým je kompromis/konsenzus. | Politická zodpovednosť sa nemusí javiť dostatočnou. |
| Umožňuje prijať aj nepopulárne rozhodnutia a v politikách myslieť v dlhodobom rámci (napríklad šetriace opatrenia). | Môže viesť k akémusi vydieraniu domovskej strany alebo koalície. |
| imperatívny mandát | Poslanci ako zástupcovia ľudu presnejšie obkreslia (predstavovanú) vôľu ľudu. | Neumožňuje skutočnú diskusiu. |
| Teoreticky výsledky kvantitatívne presnejšie obkreslia vôľu ľudu. | Neumožňuje konsenzus, lebo nemožno ustúpiť od požiadavky v „príkaze“. |
| Posilňuje pocit, že poslanci sú „naši“. | Neumožňuje vnútornú stranícku kritiku. |

**3. Kreácia Národnej rady Slovenskej republiky**

**Právna úprava (ústavný základ):**

*Čl. 74*

*(1) Poslanci sú volení vo všeobecných, rovných, priamych voľbách s tajným hlasovaním.*

*(2) Za poslanca možno zvoliť občana, ktorý má volebné právo, dosiahol vek 21 rokov a má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky.*

*(3) Podrobnosti o voľbách poslancov ustanoví zákon.*

**3.1. Prečo sú dôležité voľby do NRSR?**

Voľby zabezpečujú, aby vládol ľud. Demokratické voľby sú **fakticky nekrvavou revolúciou**. Žiadny podobný spôsob nahradenia vlády neexistuje. Už len možnosť zmeny, i ak si myslíme, že by to mohla byť zmena k horšiemu, je víťazstvom demokracie. Voľbami sa zabezpečuje aj časová deľba moci. Skutočne demokratické voľby musia byť uskutočňované v rámci slobodnej súťaže politických síl.

Právna úprava organizácie volieb do NRSR je vo volebnom kódexe (zákon č. 180/2014 Z.z.)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | aktívne | pasívne |
| volebné právo | najmenej 18 r., občianstvo SR | najmenej 18 r., občianstvo SR, trvalý pobyt |
| zákonné prekážky výkonu volebného práva | zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia | výkon trestu odňatia slobody a právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené |

Vo volebnom kódexe aj v zákone o volebnej kampani (zákon č. 181/2014 Z.z.) sa reguluje aj spôsob vedenia kampane tak, aby sa dodržiavala slobodná súťaž politických síl. Štát zároveň prispieva za istých podmienok politickým stranám na ich činnosť, a to príspevkom za hlasy vo voľbách (ak získali viac ako 3 % platných hlasov), príspevkom na činnosť a na mandát (zákon č. 85/2005 Z.z.). Vo všeobecnosti na dodržiavanie zákona dohliada Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán.

Slovenská republika je vo voľbách jedným volebným obvodom.

**3.2. Kto kontroluje, či voľby prebehli v súlade so zákonom a ústavou?**

Kontroluje to Ústavný súd SR. Súd zisťuje, či sa vôľa voličov premietla so zloženia NR SR. Teda nie každá chyba, ktorá sa stala vo volebnej kampani, v čase volieb, alebo pri sčítavaní hlasov je problematická, ale len taká, ktorá je **spôsobilá ovplyvniť výsledky volieb**. Ústavný súd môže vyhlásiť voľby za neplatné, zrušiť výsledok volieb a teoreticky aj určiť, že bola zvolená aj nejaká strana, ktorá podľa vyhlásených výsledkov zvolená nebola.

**4. Právomoci Národnej rady Slovenskej republiky**

Právomoci NR SR sú uvedené v čl. 86 ústavy a spadajú do týchto oblastí:

* ústavodarnej a zákonodarnej (napr. prijímanie zákonov, vrátane štátneho rozpočtu)
* kreačnej (napr. voľba predsedu NR SR, kandidáta na GP, kandidátov na sudcov ÚS)
* kontrolnej (napr. schvaľovanie programového vyhlásenia vlády a udelenie dôvery (to je na pomedzí kreačnej), interpelácie, hodina otázok, vyslovovanie ne/dôvery vláde)
* kvázisúdnej (podanie obžaloby na prezidenta na ÚS)
* zahraničných vzťahov (napr. vyslovovanie súhlasu s MZ podľa čl. 7 ods. 4 ústavy)

Legislatívny proces prebieha (má prebiehať) ako hľadanie racionálneho konsenzu, a to vo fázach:

* legislatívna iniciatíva (vláda SR, výbory NR SR, poslanci, nepriamo cez vetovanie aj prezident)
* prerokovanie v NR SR v troch čítaniach (plénum, výbory, plénum)
* hlasovanie o návrhu z. (nad 1/2 väčšina prítomných, pri vete 1/2 všetkých, pri ÚZ 3/5 všetkých)
* prípadné vetovanie (prezidentské vrátenie zákona s pripomienkami do 15 dní od doručenia)
* ak vetovanie tak opätovné prerokovanie v druhom a treťom čítaní
* podpísanie (prezident/ka, predseda parlamentu, predseda vlády)
* vyhlásenie v Zbierke zákonov SR

**5. Postavenie poslancov (čl. 77 a čl. 78 ústavy)**

Poslanci majú indemnitu (nestíhateľnosť) za:

* hlasovanie v NR SR alebo v jej výboroch a
* výroky prednesené v Národnej rade SR a v jej orgánoch. Tu ide o nestíhateľnosť explicitne trestnú. Niekedy sa vykladala ako indemnita na výroku prednesené v budove NR SR, ale rozumnejší je výklad, že ide o indemnitu týkajúcu sa výrokov pre výkone funkcie poslanca. Disciplinovaný môže byť poslanec vnútri NRSR a tiež môže ktokoľvek podať civilnú žalobu.

Poslanci majú imunitu na:

* vzatie do väzby (potrebný súhlas NRSR)
* na zadržanie pri pristihnutí pri trestnom čine (potrebný súhlas Mandátového a imunitného výboru NRSR)

Historickou pointou inštitútov je ochrana zákonodarnej moci pred výkonnou. Preto nejde o osobné výsady poslancov, imunita (v širšom zmysle) patrí NR SR.

**6. Vzťah NR SR k iným zložkám moci**

**6.1. NR SR – prezident**

1. Nie je medzi nimi žiaden vzťah zodpovednosti. Majú rovnaký zdroj legitimity – ľud cez voľby, ale prezident túto legitimitu získal cez väčšinu, NR SR cez pomer, preto je NR SR akoby legitímnejšia.

2. Prezident je brzdou v legislatívnom procese cez možnosť vrátiť zákon s pripomienkami. Tieto sa musia postupne prerokovať v druhom čítaní, a tak cez pripomienky získava prezident fakticky nepriamu legislatívnu iniciatívu.

3. Prezident môže napadnúť zákon na ústavnom súde, a to aj keď ho nevrátil NR SR.

4. Prezident dojednáva a ratifikuje zmluvy a dojednávanie vie preniesť na vládu alebo jej člena. Dojednané prezidentské zmluvy (čl. 7 ods. 4 ústavy) musia byť odsúhlasené v NR SR po tom, ako sú do nej predložené. Ak NR SR nevysloví súhlas, prezident ju nemôže ratifikovať. Pred predložením zmluvy do NR SR vie prezident podať návrh na ústavný súd, ak má pochybnosti o súlade dojednanej zmluvy s ústavou. (v ostatnom čase si všimnite interakciu prezidentky a NR SR pri tzv. Istanbulskom dohovore)

5. Prezident vymenúva istých funkcionárov na návrh NR SR (napr. ústavných sudcov – ÚS v I. ÚS 575/2016 povedal, že prezident musí vymenovať polovicu z navrhnutých, pri GP ale v PL. ÚS 4/2012 nechal prezidentovi možnosť zvážiť, či by menovanie XY neohrozilo riadny chod ústavných orgánov).

6. NR SR je protiváhou prezidentovi pri amnestii/milosti (ruší ich ak porušujú princípy právneho štátu).

7. Prezident predkladá Správu o stave republiky (politicky teoreticky silná právomoc, keď Kováčova správa vzbudila vzopätie proti Mečiarovej vláde, ktoré vyústilo do vyslovenia nedôvery vláde).

8. Prezident má právo vystúpiť v NR SR.

9. Prezident rozpúšťa NR SR (nepovinne pri situáciách ústavných kríz uvedených v ústave, povinne ako nie je odvolaný v ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta, ktoré iniciovala NR SR).

10. NR SR iniciuje odvolanie prezidenta v ľudovom hlasovaní (až 3/5 väčšina, lebo hrozba rozpustenia).

11. NR SR podáva obžalobu na prezidenta na ÚS pre úmyselné porušenie ústavy alebo vlastizradu.

12. Prezident zvoláva ustanovujúcu schôdzu NR SR.

13. Národná rada rozhoduje o vypovedaní vojny, prezident ju vypovedá.

**6.2. NR SR – vláda**

1. Vláda je zodpovedná NR SR. NR SR legitimizuje vládu cez hlasovanie o dôvere (1/2 prítomných poslancov) a legitimitu jej berie cez hlasovanie o nedôvere vláde alebo členovi (1/2 všetkých).

2. NR SR hlasuje o programovom vyhlásení vlády, ktoré je podkladom na hlasovanie o dôvere.

3. NR SR kontroluje vládu, a to aj cez interpelácie aj cez hodinu otázok.

4. Vláda je typickým a najčastejším predkladateľov zákonov (aj štátny rozpočet, aj ministerstvá).

5. Mnohé prezidentské medzinárodné zmluvy dojednáva vláda a predkladá ich na súhlas NR SR.

6. Reálne neexistuje opozitum NR SR v. vláda, ale skôr koalícia v. opozícia.

**6.3. NR SR – súdna moc (aj ústavný súd)**

1. Súdy aplikujú zákony. Rozhodujú o tom, čo je *správne*, podľa pravidiel vytvorených v NR SR, lebo parlament niečo považoval za *dobré*.

2. NR SR sa podieľa na správe súdov cez voľby 3 členov Súdnej rady SR (tá má celkovo 18 členov).

3. Ústavný súd je brzdou NR SR, lebo v konaní o súlade zákonov s ústavou, ÚZ a MZ môže prísť k záveru o nesúlade. Po výroku o nesúlade zákon alebo jeho časť stratia účinnosť a ak ich NR SR nedá do súladu do 6 mesiacov, tak aj platnosť. Ústavný súd má ale riešiť právne otázky (čo je správne podľa ústavy?) a nie politické otázky (aké pravidlá je dobré prijať?). Teda by sa nemal na zákony pozerať politickým pohľadom, ale právnym. Avšak ÚS je orgánom na pomedzí práva a politiky a často je ťažké oddeliť politické a právne otázky. Príklad politickej otázky by ale bol: *Aký výber sudcov by lepšie zabezpečil ich nezávislosť?* Príklad právnej otázky: *Je operatívne zbieranie informácií o kandidátoch na sudcov (napr. dopytovaním sa o nich u susedov) v súlade s ústavou?* Keď ústavný súd „ruší“ zákony, hovoríme o ňom ako o negatívnom zákonodarcovi. Ak navyše silno naznačuje, ako presne má nesúlad NR SR napraviť, akú právnu úpravu prijať hovoríme o ňom aj ako o pozitívnom zákonodarcovi

4. Ústavný súd je (podľa seba) brzdou NR SR aj čo sa týka ústavných zákonov (PL. ÚS 21/2014).

5. Ak parlamentná opozícia prehrá bitku na pôde NR SR, snaží sa politickú otázku prerozprávať ako otázku právnu, alebo ju tak preformulovať a prenáša spor na US (tzv. judicializácia politiky).

6. Niekedy sa o interakcii parlamentov a ústavných súdov hovorí ako o dialógu.

**7. Referendum a referendová diskusia**

**Právna úprava (ústavný základ):**

*Čl. 93*

*(1) Referendom sa potvrdí ústavný zákon o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku.*

*(2) Referendom sa môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu.*

*(3) Predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet.*

*Čl. 94*

*Každý občan Slovenskej republiky, ktorý má právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky, má právo sa zúčastniť na referende.*

Referendum je celoštátnym inštitútom nepriamej demokracie, ktorej výhody a nevýhody sú popísané vyššie. Nevýhody sa dajú zmierniť napríklad zákonnou úpravou referendovej diskusie, tak, že bude podporená obsahová a menej emocionálna diskusia, ale aj tým, že sa upraví spôsob podávania návrhov a ich formy. Hlasovať v ňom môžu tí, ktorí majú aktívne volebné právo voľbách do NR SR.

Referendum v SR vyhlasuje prezident, na návrh NR SR alebo na základe petície občanov. Referendum má v SR **formu hlasovania ÁNO-NIE o referendovej otázke** (§ 202 a § 204 volebného kódexu). Nedá sa teda hlasovať o návrhu zákona.

**7.1. Aká je právna sila platných výsledkov referenda?**

V SR existovala diskusia o tom, akú právnu silu majú výsledky referenda. Ide iba o drahý prieskum verejnej mienky? Nie, nejde a **výsledky referenda majú tri roky vyššiu právnu silu než ústava**, lebo:

1. Nebolo by zmysluplné obmedzovať predmet referenda, ak by malo ísť iba o nezáväzné zisťovanie názoru občanov. Občanov sa môžeme pýtať na všetko.
2. Nebolo by zmysluplné pýtať sa ústavného súdu, či predmet referenda je v súlade s ústavou, ak by jeho výsledok nemal právnu relevanciu.
3. Systematicky je referendum zaradené do hlavy ústavy, ktorá sa nazýva „Zákonodarná moc“, teda systematický výklad smeruje k tomu, že referendum je inštrumentom zákonodarnej moci.
4. V prospech záväznosti referenda hovorí aj relatívne vysoké kvórum na platnosť jeho výsledkov. Referenda sa musí zúčastniť najmenej polovica oprávnených voličov a je schválený návrh, ktorý získal najmenej polovicu platných hlasov. (doteraz platné bolo iba referendum o pristúpení k EÚ)
5. Platné výsledky referenda sa vyhlasujú spôsobom, akým sa vyhlasuje zákon, teda v Zbierke zákonov SR.
6. Platné výsledky referenda tri roky od ich účinnosti nemožno meniť ani len ústavným zákonom, a tak musia mať práve tie tri roky vyššiu právnu silu ako ústavný zákon.
7. Po troch rokoch možno výsledky referenda meniť práve ústavným zákonom, a tak musia mať tri roku od účinnosti silu ústavného zákona.

**7.2. Dá sa referendum naformátovať aj tak, aby malo menej nevýhod? Ako?**

Problémom inštitútov priamej demokracie je, že v nich typicky **väčšina takpovediac berie všetko** a nemusí zohľadniť názory menšín. V technike výkonu referenda v SR **nie je priestor na kompromis** – musíte hlasovať o otázke tak, ako je položená, a iba ÁNO, alebo NIE.

Existujú ale aj iné spôsoby výkonu referenda. Je možné napríklad zriadiť expertnú komisiu, ktorá návrhy v referende prepracuje do komplexnejšej právnej úpravy, aby nešlo len o otázku. Potom takáto komisia vie vytvoriť aj protinávrh vytvoreného návrhu, ale aj návrh **kompromisný**. Dá sa tiež vytvoriť priestor na verejnú diskusiu, napr. vo verejnoprávnej televízii, kde by experti a expertky diskutovali a takomto návrhu, protinávrhu a kompromisnom návrhu a poukazovali na ich výhody a nevýhody.

Existujú aj referendá, ktorými sa napádajú zákony, alebo referendá, ktorými sa zákony alebo ústavy potvrdzujú. Typicky je ale referendum nástrojom, ktorým sa menšina, ktorá sa nepresadila v parlamente, snaží zvrátiť nejaké rozhodnutie väčšiny. Nie takým, ktorým sa väčšina snaží zabarikádovať nejaký stav, ako sa stalo pri tzv. referende na ochranu rodiny.

**7.3. Čo to znamená, že v referende nemožno hlasovať o základných právach a slobodách?**

Ústavný súd SR v PL. ÚS 24/2012 vlastne povedal, že možno. V úvodnej časti rozhodnutia, v ktorej formuluje východiská povedal, že príliš široký výklad zákazu referenda o základných právach a slobodách by „*mohol viesť k znefunkčneniu inštitútu fakultatívneho referenda, pretože je málo takých otázok, ktoré by sa aspoň čiastočne nedotýkali základných práv a slobôd. Na druhej strane je zreteľné, že ústavodarca nechcel podriadiť problematiku základných práv a slobôd (...) („jadro ústavy“) výlučne vôli väčšiny.*“ (bod 32) Podľa neho sa „ *v čl. 93 ods. 3 ústavy kladie* ***zábrana referendám s takými otázkami, ktorých úspech by znamenal narušenie konceptu základných práv a slobôd v podobe znižovania ich štandardu*** *vyplývajúceho z medzinárodnoprávnej úpravy i úpravy vo vnútroštátnom právnom systéme, a to* ***v miere ohrozujúcej charakter právneho štátu****.*“ (bod 37) Ústavný súd tiež povedal, že „*[p]ri znížení štandardu určitého základného práva a slobody prostredníctvom referenda sa (...)žiada byť ostražitým z dôvodu (...) potenciálneho nebezpečenstva narušenia podstaty a zmyslu základného práva a slobody (...)*.“ (bod 39) Neskôr však ústavný súd v časti nálezu, kde kontroloval súladnosť jednotlivých otázok, testoval **iba samotné znižovanie štandardu**.

V referende teda podľa ÚS možno za istých podmienok hlasovať aj o základných právach a slobodách.