

Recenzie a anotácie

O r o s z, L. – L e š k o v á, K. – R u m a n, J. (eds.): Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky 1992 – 2020 (kvantitatívne ukazovatele, analýza, hodnotiace poznámky). Zborník Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnickej fakulty 2021, 197 s., ISBN 978-80-574-0018-9.

Krehkosť a zraniteľnosť textu základného zákona Slovenskej republiky (ako aj nadväzujúcich ústavných zákonov) je predmetom polemiky i kritiky viacerých ústavných právnikov takmer od okamihu jeho prijatia. Ukazuje sa však, že aj súčasný vývoj ústavnej legislatívy potvrdzuje potrebu väčšej stability ústavného textu.

Možno povedať, že za takmer tridsať rokov svojho ústavného života totiž prekonal text Ústavy Slovenskej republiky, ako aj naň nadväzujúce ústavné zákony, viac ako hektický vývoj, poznamenaný množstvom významných i menej významných zmien a doplnení obsahu a ešte väčším počtom neúspešných pokusov o takéto zmeny či doplnenia, predovšetkým však z radov ambiciózných členov zákonodarného (ústavodarného) zboru.

V odbornej spisbe pritom doposiaľ absentovala sústredená hlbšia analýza zameraná nielen na počet, ale aj na kvalitu uskutočnených ústavných zmien, no taktiež aj na neúspešné pokusy o takéto zmeny podľa jednotlivých volebných období Národnej rady Slovenskej republiky.

Príspevky publikované v zborníku Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky 1992 – 2020 (kvantitatívne ukazovatele, analýza, hodnotiace poznámky) odzneli na rovnomennom seminári, ktorý sa uskutočnil 23. apríla 2021 a v ktorého rámci sa pedagogickí a vedeckí pracovníci Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach pod vedením prof. Ladislava Orosza pokúsili, v rámci riešenia grantového projektu VEGA č. 1/039/20 Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky (právo-politologická analýza – hodnotenie - perspektívy), o zmapovanie ústavnej legisla-

tívy od zániku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky až po voľby v roku 2020.

Pokladám za potrebné oceniť výsledok, ktorý dosiahli, pretože zborník predstavuje čitateľovi nielen faktografické údaje, informácie a poznatky o doterajšej ústavodarnéj činnosti Národnej rady Slovenskej republiky od obdobia nadobudnutia účinnosti Ústavy Slovenskej republiky (1. októbra 1992) po zatiaľ posledné voľby do Národnej rady Slovenskej republiky (29. februára 2020), ale takmer vo všetkých svojich príspevkoch prináša aj kritickú analýzu týchto zmien a vo viacerých aj vyargumentované návrhy *de constitutione ferenda*.

Ide teda svojím spôsobom o jedinečnú kolektívnu prácu, ktorá sa zamerala výlučne na kvalitu ústavnej legislatívy v Slovenskej republike a ktorá nielen dokumentuje, ale aj kriticky hodnotí všetky doposiaľ uskutočnené (úspešné aj neúspešné) ústavodarné aktivity uskutočnené na pôde Národnej rady Slovenskej republiky.

Ako poznamenáva vedúci autorského kolektívu hneď v úvodnom slove, v podmienkach demokratického právneho štátu, založeného na reálnej dominancii ústavy v právnom poriadku, možno považovať ústavodarnú činnosť ústavodarného orgánu a ďalších relevantných ústavných orgánov za ich kľúčovú aktivitu, ktorá je celkom prirodzene predmetom sústredenej pozornosti odbornej, ako aj laickej verejnosti.

S týmto názorom prof. Orosza možno iba súhlasiť, aj keď je azda potrebné dodať, že práve ústavodarná činnosť zásadne predurčuje nielen charakter samotného štátu, ale zásadne ovplyvňuje aj všetky oblasti života jeho občanov. Práve zo všetkých uvedených dôvodov by sa dalo oprávnené očakávať, že jej tvorcovia (predkladatelia návrhov ústavných zákonov)

vynaložia osobitnú pozornosť príprave svojich návrhov, a to nielen z hľadiska ich obsahu a odôvodnenia, no rovnako aj z pohľadu legislatívno-technickej kvality. Obsah zborníka však dokumentuje, že v priebehu uplynulých takmer tridsiatich rokoch to tak, žiaľ, pomerne často nebolo. Zborník pozostáva celkovo z jedenástich autorských príspevkov a v závere pripojených príloh, ktoré obsahujú sumárne faktografické údaje, prehľad, tabuľky a grafy k jednotlivým doteraz podaným návrhom na zmenu alebo doplnenie ústavného textu a súvisiacich ústavných zákonov.

Prvý príspevok je od vedúceho riešiteľského kolektívu prof. Orosa a obsahuje hodnotiace poznámky k doterajším výsledkom výskumu zameraného na ústavodarnú činnosť NR SR, popisuje metodiku, na ktorej základe pristupovali autori k spracovaniu ústavodarných aktivít NR SR v rámci jednotlivých volebných období, no poukazuje aj na aktuálne problémy ďalšieho výskumu v sledovanej oblasti.

Autori nasledujúcich ôsmich príspevkov, na základe množstva nazhromaždených faktografických údajov, podrobne analyzujú ústavodarné aktivity v jednotlivých volebných obdobiach Národnej rady Slovenskej republiky, pričom začínajúc aktivitami súvisiacimi so zánikom Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky až do volieb v roku 2020. Príspevky pritom predstavujú nielen analytický, ale najmä kritický pohľad na kvalitu a obsah návrhov jednotlivých ústavných zákonov usporiadaných v chronologickom slede.

Každý z uvedených príspevkov podáva aj charakteristiku politickej situácie, za ktorej boli, v konkrétnom čase, predkladané jednotlivé návrhy ústavných zákonov (či už išlo o návrhy, ktoré priamo novelizovali alebo dopĺňali text Ústavy SR, alebo o návrhy noviel ústavných zákonov, ktorých prijatie priamo predpokladal v ústavný text), popisuje ich ústavodarný proces, obsahuje ich vecné a obsahové zhodnotenie a tiež aj celkové vyhodnotenie ich dosahu na kvalitu ústavného systému Slovenskej republiky.

Nie je pritom bez zaujímavosti, že porovnanie počtu návrhov ústavodarných aktov pred-

kladaných v NR SR od roku 1992 signalizuje ich významný nárast [zatiaľ čo napr. v I. volebnom období (1994 – 1998) to bolo 17 návrhov, v III. volebnom období (2002 – 2006) to bolo už 35 návrhov a v VII. volebnom období (2016 – 2020) to bolo až 70 návrhov]. Žiaľ, rovnaké nemožno konštatovať o kvalite predkladaných a nezriedka aj schvaľovaných ústavných zákonov.

Celkové zhrnutie dôvodov umožňujúcich mimoriadne vysoký počet navrhovaných ústavných zákonov v NR SR pritom dobre vyjadrila JUDr. Simona Farkašová, PhD., vo svojom zhodnotení ústavodarnej činnosti Národnej rady Slovenskej republiky v 7. volebnom období (2016 – 2020) s osobitným zreteľom na ústavnú iniciatívu opozičných poslancov.

Z jej pohľadu patrí medzi najvýznamnejšie nedostatky v právnej úprave ústavodarného procesu najmä nízka rigidita samotnej ústavy doplnená o možnosť po 6 mesiacoch predkladať návrh ústavných zákonov v tej istej veci a dokonca aj v skrátenom legislatívnom konaní, či počas núdzového stavu, možnosť jednotlivých poslancov predkladať návrh na doplnenie či zmenu ústavného textu, neexistencia garancií proti zneužívaniu ústavodarného procesu na populistické účely a tiež absencia akýchkoľvek pravidiel na posudzovanie vhodnosti návrhu ústavného zákona z pohľadu stability a kvality samotného ústavného textu.

Uvedené pritom možno chápať nielen ako prejav neúcty k základnému zákonu štátu, ale spôsobuje aj zbytočné preťažovanie NR SR množstvom nekvalitných, neodborných a nezriedka aj nepotrebných ústavných iniciatív najmä samotnými poslancami (pri ktorých, navyše, absentuje povinné medzirezortné pripomienkové konanie), a to nezriedka iba s cieľom zvýšiť osobnú popularitu či vlastnú štatistiku predložených legislatívnych iniciatív s uvedením si skutočnosti, že ich takéto iniciatívy nemajú reálnu šancu, aby úspešne prešli legislatívnym procesom.

Autori záverečných dvoch príspevkov v tomto zborníku sa zamerali na systémový pohľad na dva vybrané okruhy ústavodarných aktivít (inštitút referenda a inštitút imunity v ústa-

vodarnej činnosti NR SR). Zatiaľ čo prvý z nich rozoberá značne populistické ústavodarné iniciatívy, ktoré boli v súvislosti s inštitútom referenda predmetom ústavodarného procesu v siedmom volebnom období (2016 – 2020), analyzuje ich obsah, proces a konečný výsledok (teda skôr nevýsledok), autor druhého príspevku sa zameril na legitimitu inštitútu imunity a vývoj ústavného vymedzenia imunity v ústavnom poriadku Slovenskej republiky.

Či sa nám to páči alebo nie, obsah príspevkov v tomto zborníku nastavuje nie príliš lichotivé zrkadlo súčasnej „ústavnej legislatívy“ v Slovenskej republike. Môže však celkom dobre poslúžiť nielen v pedagogickom procese na právnických fakultách, ale najmä na podporu všetkých tých, ktorý volajú po potrebe väčšej rigidity ústavného textu a tiež vyššej kvalite ústavného zákonodarstva.

Peter K r e s á k*

* Doc. JUDr. Peter Kresák, CSc.