

## SLOBODA PREJAVU POSLANCOV NÁRODNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY A HRANICE PARLAMENTNEJ AUTONÓMIE

Právo poslancov vystúpiť v parlamentnej rozprave je realizáciou ich mocenského oprávnenia ako členov štátneho orgánu vykonávajúcich mandát, chránené čl. 78 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), a nie realizáciou ich občianskeho práva na slobodu prejavu podľa čl. 26 ústavy.

Účelom rokovacieho poriadku Národnej rady Slovenskej republiky je ustanovenie pravidiel pre riadny výkon ústavných právomocí parlamentu. Samotná existencia takýchto pravidiel preto nie je popretím slobodného výkonu poslaneckého mandátu, práve naopak, tieto pravidlá umožňujú jeho riadny výkon predvídateľným spôsobom.

Samoregulácia parlamentných procedúr v rokovačom poriadku je prejavom autonómie Národnej rady Slovenskej republiky, ktorá je nevyhnutná, pretože ústava spravidla ustanovuje pravidlá legislatívneho procesu v parlamente iba všeobecne a zvyčajne predpokladá prijatie podrobnejších pravidiel rokovania parlamentu v rokovačích poriadkoch.

Ak by však došlo k takej zmene vnútorných pravidiel parlamentu, ktorá by zasahovala do slobodného výkonu poslaneckého mandátu v intenzite porušujúcej jeho podstatu a zmysel, bol by namieste ochranný zásah nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti – Ústavného súdu Slovenskej republiky.

*(Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 6/2017 z 9. januára 2019)*

Ústavný súd Slovenskej republiky na verejnom zasadnutí 9. januára 2019 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka (sudca spravodajca), Miroslava Duriša, Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Jany Laššákovej, Milana Ľalíka, Mojmíra Mamojku, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika o návrhu skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej advokátom JUDr. Ing. Miroslavom Kadúcom, Advokátska kancelária KADUC & PARTNERS s. r. o., Vajanského 40, Trnava, na začatie konania o súlade § 27 ods. 7, § 28 ods. 1, § 30 a § 32 ods. 2 a 4 v spojení s § 32 ods. 5 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovačom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 1 a 4, čl. 26 ods. 1, 2 a 4 a s čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 10 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd takto

### **r o z h o d o l :**

Návrhu skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky **n e v y h o v u j e .**

### **O d ô v o d n e n i e :**

#### **I.**

**Návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky,**

## **stanoviská, vyjadrenia – priebeh konania**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 27. decembra 2016 doručený návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a § 37 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“). Navrhovatelia ústavnému súdu navrhli rozhodnúť o nesúlade ustanovení

- § 27 ods. 7, § 30 a § 32 ods. 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „rokovací poriadok“) s čl. 13 ods. 4 a čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy a s čl. 10 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“),

- § 28 ods. 1 rokovacieho poriadku s čl. 13 ods. 3 a čl. 31 ústavy,

- § 32 ods. 2 rokovacieho poriadku v spojení s § 32 ods. 5 rokovacieho poriadku s čl. 1 ods. 1 ústavy.

2. Navrhovatelia v úvode zdôraznili, že „napádajú predpis v rozsahu, ktorý bol vymedzený uvedenými ustanoveniami rokovacieho poriadku“ a že „rokovací poriadok obsahuje ďalšie ustanovenia... ktoré síce nemusia byť priamo v rozpore s Ústavou... a medzinárodnými zmluvami, avšak z legislatívno-technického pohľadu súvisia s napadnutými... ustanoveniami. Navrhovatelia sú presvedčení, že ak Ústavný súd... svojím rozhodnutím vysloví nesúlad napadnutých ustanovení a tie následne stratia účinnosť, predmetné ustanovenia rokovacieho poriadku (ktoré nie sú zahrnuté do tohto podania) sa stanú obsoletnými (napr. odkaz na § 30 v § 27 ods. 8 a 9 a § 28 ods. 2).“

3. Napadnuté ustanovenia rokovacieho poriadku sú jeho súčasťou na základe zákona č. 1/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „novela rokovacieho poriadku“), ktorý nadobudol účinnosť dňom vyhlásenia, teda 1. januára 2017.

4. Navrhovatelia sú presvedčení, že napadnuté ustanovenia rokovacieho poriadku nie sú v súlade s ústavou a dohovorom v troch rovinách:

(i) nesúlad s princípom ochrany práva na slobodu prejavu,

(ii) nesúlad s princípom ochrany slobodnej súťaže politických síl,

(iii) nesúlad s princípmi právneho štátu.

5. Navrhovatelia v časti II návrhu uviedli dôvody na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení rokovacieho poriadku (pozri body 10 a 11) a zároveň ústavnému súdu navrhli, aby návrh prerokoval v zmysle § 26 zákona o ústavnom súde prednostne, a to vzhľadom na naliehavosť predmetnej veci.

6. Navrhovatelia nesúlad napadnutých ustanovení rokovacieho poriadku s ústavou a dohovorom odôvodnili v častiach III, V (časť IV nie je, pozn.) a VI takto:

«III.

Nesúlad s princípom ochrany práva na slobodu prejavu

... Exkurz (ktorý je z pohľadu korektného posúdenia návrhu východiskovým bodom) za podstatou slobody prejavu, ktorej ochrana je vymedzená v ústavnoprávnej rovine, je viac než žiaduce začať citátom z diela J.S. Milla O Slobode, ktoré je považované za apologetiku konceptu slobody prejavu, myslenia a diskusie: „Keby celé ľudstvo až na jediného človeka bolo tej istej mienky, nemalo by o nič väčšie právo umlčať tohto človeka, než aké by mal on,

keby mal moc robiť to isté. Keby mienka bola súkromným vlastníctvom, ktoré nemá cenu pre nikoho iného okrem jej majiteľa, a jej znemožnenie by znamenalo osobnú ujmu, rozdiel by bol len v tom, či sa takáto ujma spôsobuje len niektorým osobám alebo mnohým. No ak sa umlčiava prejavovanie názorov, vlastné zlo spočíva v tom, že sa tým ľudstvo okráda - budúce generácie práve tak ako súčasné a ešte väčšmi tí, ktorí nesúhlasia, než tí, ktorí súhlasia. Ak je názor správny, ľudia sa okrádajú o možnosť napraviť chybu pravdou; ak je nesprávny - a to je nemenej dôležité - strácajú jasné chápanie a lepšie uvedomenie si pravdy, ktorá sa rodí v konfrontácii s omylom.“ [MILL, J.S.: O politickej slobode]...

Liberálna koncepcia slobody slova a prejavu, v rámci ktorej má „každý názor svoju hodnotu a význam“ vychádza z predstavy pomysleného „trhu ideí“, ktorý odráža myšlienkovú pluralitu spoločnosti. Na tomto „trhovisku“ sa v rámci konštruktívnej diskusie podrobuje každý názor kritickému skúmaniu, pričom ultimátnym cieľom je hľadanie pravdy (v terminológii politickej filozofie sa jedná o tzv. teóriu hľadania pravdy)...

Berúc do úvahy... historický vývoj a relevanciu slobody prejavu v rámci politickej diskusie, je možné na napadnuté ustanovenia rokovacieho poriadku kriticky nazerať a identifikovať nesúlad s Ústavou SR minimálne v dvoch smeroch:

(i) v súvislosti s reguláciou času na diskusiu (§ 30 rokovacieho poriadku);

(ii) v súvislosti s obmedzeniami vo vzťahu k formálnej stránke prejavu (§ 27 ods. 7 a § 32 ods. 4 rokovacieho poriadku)...

V súvislosti s prvým neuralgickým bodom je osožné aspoň skratkovité pripomenutie mechanizmu obmedzenia slobody prejavu - v rámci napadnutého ustanovenia (§ 30 rokovacieho poriadku) sa limituje (obmedzuje) dĺžka rečníckeho času poslanca na 10, 20 resp. 30 minút...

Obmedzovanie rečníckeho času poslanca je priamym zásahom do slobody prejavu poslanca, ktorého dôsledkom je zníženie úrovne objektívne merateľného kritéria - času diskusie, ktoré bolo v čase pred prijatím napadnutých ustanovení rokovacieho poriadku prakticky neobmedzené resp. maximalizované za účelom vytvorenia optimálnej platformy pre konštruktívnu výmenu názorov (spomenutý „trh názorov“). V súvislosti s obmedzovaním času na prejav sa núka aj paralela s výkonom advokátskeho povolania: poslanci NR SR zastupujú nezanedbateľnú masu voličov, pričom advokát zastupuje spravidla iba jednu osobu (fyzickú či právnickú), avšak jeho rola (vo vzťahu ku garancii práva na obhajobu resp. práva na spravodlivý proces) je natoľko dôležitá, že má neobmedzený čas na vystúpenie. Paradoxne, pri nemenej významnej úlohe poslanca NR SR (ktorý je navyše priamo volený občanmi SR, na rozdiel od členov vlády SR, ktorí nemajú takýto stupeň legitimacy a pritom ich prejav v rámci schôdze NR SR nie je limitovaný) bude jeho právo na slobodu prejavu časovo ohraničené, a to aj napriek tomu, že kvantitatívne zastupuje tisícky svojich voličov...

Obmedzenie rečníckeho času sa môže javiť ako banalita pre potreby diskusie o menej komplikovaných záležitostiach (napr. obsahovo a rozsahovo „jednoduchšie“ novely zákonov), avšak je potrebné uvedomiť si, že tieto pravidlá sa nenastavili len do „dobrého počasia“, ale sú univerzálne platné. Uvedené do legislatívneho kontextu - vzhľadom na to, že dĺžka návrhu zákona nie je žiadnym spôsobom obmedzené, môžu nastať situácie (a zákonodarná činnosť NR SR v posledných rokoch nasvedčuje tomu, že aj nastávajú), kedy bude potreba viesť diskusiu ku komplexným normatívnym aktom - predstava o tom, že vystúpenie k nedávno prijatým civilným procesným kódexom, ktoré rozsahom obsiahli viac než 1.300 paragrafov, je limitované na niekoľko desiatok minút, je alarmujúca. Uvedené je dôležité vziať do úvahy o to viac, že vzhľadom na aktuálne zriadené koncepčné a poradné orgány vlády Slovenskej

republiky je odôvodnené očakávanie podobných návrhov aj v oblasti občianskeho práva hmotného (rekodifikácia občianskeho zákonníka)...

Obmedzenie rečníckeho času poslanca je možné vnímať ako nesúladne s predmetnými článkami Ústavy SR aj v súvislosti s prekonaním doktríny, ktorá sa presadzovala v európskom kontinentálnom právnom priestore ešte pred niekoľkými desaťročiami, ktorá našla svoje konkrétne uplatnenie napr. v rozhodnutí nemeckého ústavného súdu z 80- rokov minulého storočia. V rámci tohto rozhodnutia bol zamietnutý návrh na vyhlásenie protiústavnosti časového obmedzovania prejavu poslancov, pričom argumentom ústavného súdu bol názor, že poslanec nerealizuje svoje osobné právo na prejav: „Sloboda prejavu poslanca v parlamente nie je slobodou občana voči štátu, ale je to jedna z kompetencií, v demokracii nevyhnutná naplnenie si svojich parlamentných úloh súvisiacich s postavením poslanca“ [DRGONEC, J. Základné práva a slobody podľa Ústavy Slovenskej republiky). Aktuálna judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) však poukazuje na zásadnú doktrinálnu zmenu v tejto oblasti...

Podľa judikatúry ESLP, ktorú Ústavný súd SR konštantne zohľadňuje vo svojej rozhodovacej činnosti, predstavuje sloboda prejavu jeden zo základných pilierov demokratickej spoločnosti a jednu zo základných podmienok jej rozvoja a seberealizácie jednotlivca, pričom „sloboda prejavu vyžaduje osobitné záruky, pokiaľ ide o diskusiu k otázkam verejného záujmu.“ (Castells v. Španielsko)...

Navrhovatelia sú presvedčení, že obmedzenie slobody prejavu v dôsledku prijatia napadnutých ustanovení rokovacieho poriadku nie je kompatibilné s kritériami, ktoré stanovuje test proporcionality, a to predovšetkým na úrovni nevyhnutnosti obmedzenia v demokratickej spoločnosti...

V uvedenej súvislosti by chceli Navrhovatelia poukázať najmä na konštantnú judikatúru ESLP, v zmysle ktorej, ak sa „sloboda prejavu uplatňuje ako politický prejav, obmedzenia sú ospravedlňovateľné iba dookiaľ existuje jasná, naliehavá a presná spoločenská potreba.“ (The Observer and Guardian v. Spojené kráľovstvo). Navrhovatelia sú presvedčení, že neexistovala žiadna jasná, naliehavá a presná spoločenská potreba na prijatí napadnutých ustanovení rokovacieho poriadku. Zákonodarca túto spoločenskú potrebu presne a jednoznačne neidentifikoval resp. demonštroval ju len veľmi vágne a zaobalene do všeobecných fráz. Navrhovatelia zdôrazňujú, že neexistuje kauzalita medzi ne/identifikovanou spoločenskou potrebou a zvolenými nástrojmi...

Záverom tejto časti návrhu je možné konštatovať, že prezentovaný trend v judikatúre ESLP vo vzťahu k ochrane politickej diskusie ako špecifickej formy slobody prejavu je v súčasnosti nielen badateľný, ale dokonca posilňovaný. Dôkazom sú aktuálne prípady (Karácsony a ost. v Maďarsko resp. Szél a ost. v Maďarsko), v ktorých bolo zdôraznené, že „(verbálny a aj neverbálny) prejav demokraticky zvoleného parlamentného reprezentanta požíva veľmi vysokú úroveň ochrany.“...

Obmedzenie vzťahujúce sa na formu prejavu, akými je zákaz transparentov, plagátov a podobne, je nielen ďalším neprimeraným zásahom do slobody prejavu poslancov, ale zároveň predstavuje anachronické opatrenie, pre ktoré v súčasnej dobe nie je možné nájsť pochopenie (v právnom diskurze by sa uviedlo, že takéto opatrenie nie je legitímne). Naznačené spiatočníctvo späť s napadnutými ustanoveniami rokovacieho poriadku jednoducho nie je kompatibilné so súčasným vnímaním a fungovaním sveta - už postmoderná (na okraj pripomíname, že je to éra, ktorú považujú viacerí myslitelia za prekonanú) zdefinovala vo sfére medziludskej komunikácie v konzumnej spoločnosti posun od slov k obrazom („the transformation of reality

into image“ - JAMESON, F. Postmodernism and Consumer Society). Táto téza platí o to viac v post-postmodernej dobe, ktorú žijeme...

Potreba garancie rôznorodosti foriem prejavu (t.j. nezužovať ich len na slovný prejav) je podstatná nielen na osi poslanec - parlament, teda v rámci diskusie v parlamente, ale aj na osi poslanec - občan, keďže parlamentná rozprava je nielen pod drobnohľadom médií, ale je možné sledovať ju aj naživo a priamo (či už v priestoroch NR SR alebo on-line na webovom sídle NR SR resp. vo vysielaní verejnoprávnej televízie). Dôraz na možnosť podať informácie zrozumiteľne a výstižne (napr. prostredníctvom grafu pri ekonomických témach) je podstatná aj vo vzťahu k fungovaniu médií, ktoré sú z objektívnych dôvodov (limitovaný vysielací čas/ohraničený priestor na stránke tlačенých novín) častokrát nútené pristupovať k informačnej skratke. Práve neverbálne metódy komunikácie sú v tejto oblasti obzvlášť efektívne, na čo upozorňuje aj ESLP [Karácsony a ostatní v. Maďarsko zo dňa 17. 5. 2016, sťažnosti č. 42461/13]...

Odhliadnuc od filozofických rozborov fungovania moderného sveta, načrtnuté tézy platia aj vo svete práva: „Výrazná ochrana sa poskytuje nielen vyslovenému ale aj inak urobenému prejavu. Najvyšší súd USA uviedol: symbolizmus je primitívny, ale účinný spôsob prenosu myšlienok. Použitie emblému alebo zástavy ako symbolu systému, myšlienky, inštitúcie alebo osobností je skratkou od mysle k myšli. Na základe tohto názoru za súčasť slobody prejavu uznal symbolické správanie ako prostriedok jej vyjadrenia. Za chránené formy symbolického prejavu postupne uznal mávanie červenou zástavou na znak odporu voči vláde, nosenie ramennej pásky na vyjadrenie nesúhlasu s vojnou vo Vietname... Kritériom podľa ktorého hodnotí správanie ako symbolické je úmysel komunikovať názor a prijatie a pochopenie posolstva inými. Existuje veľká voľnosť v rámci ktorej sa reč a prejav rozširujú na iné formy vyjadrovania ako ústne alebo písomne - plagáty, kolikovanie, nosenie čiernych ramenných pásov, pálenie povolávacích rozkazov, nosenie akejkoľvek zástavy, znaku, transparentu alebo zariadenia, nosenia bundy s nápisom...“ [DRGONEC, J. Základné práva a slobody podľa Ústavy Slovenskej republiky]...

Zhrňujúc uvedené: pre rozvoj demokratickej spoločnosti je esenciálna garancia slobody prejavu, ktorá sa (i) rozvíja predovšetkým v rámci diskusie a (ii) v modernej spoločnosti nie je možné degradovať slobodu prejavu len na ústny prejav...

V

Nesúlads princípom ochrany slobodnej súťaže politických síl

... Napadnuté ustanovenia rokovacieho poriadku sú nesporne obmedzením slobody prejavu poslancov a ich práva vyhľadávať a šíriť informácie (v rozsahu a spôsobom, ktorý bol vymedzený v predošlých častiach tohto návrhu). V kontraste k týmto obmedzeniam je § 28 ods. 1 rokovacieho poriadku, v zmysle ktorého sa predsedovi NR SR udelí slovo kedykoľvek o to požiada, pričom dĺžka jeho rečníckeho času nie je obmedzená...

Uvedené ustanovenie nielenže stavia predsedu NR SR na úroveň prezidenta SR a členov vlády (na ktorých sa vzťahuje § 28 ods. 1 rokovacieho poriadku v rovnakej miere), ale je priamo diskriminačné voči ostatným poslancom NR SR. Takýto právny mechanizmus je (i) jednak v rozpore s Čl. 13 ods. 5, keďže umožňuje neuplatňovať obmedzenia práva na slobodu prejavu vo vzťahu k predsedovi NR SR (je vyňatý z pôsobnosti týchto obmedzení) a (ii) zároveň zasahuje do slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti, keďže neprimerane a neodôvodnene preferuje jeden subjekt (ktorý nie je nezávislý, ale reprezentuje svoju politickú stranu) voči ostatným subjektom, čím sa do systému dostáva výrazný prvok nerovnováhy... toto zvýhodnenie je absolútne, tzn. že sa nevzťahuje len na oblasť špecifických

ústavnoprávnych právomocí a kompetencií predsedu NR SR (predovšetkým Čl. 89 ods. 2 Ústavy SR), ale naopak kedykoľvek. Ak by sme túto skutočnosť chceli dohnat' ad absurdum, mohli by sme načrtnúť hypotetický scenár, v ktorom sa schôdza NR SR zmení na niekoľkohodinovú „one-man show“ predsedu NR SR, v rámci ktorej si môže uzurpovať (ne/proporčne) celý priestor pre diskusiu...

Navrhovatelia už len na okraj pripomínajú, že napadnuté ustanovenie rokovacieho poriadku (§28 ods. 1) je v kontexte parlamentnej republiky (ktorou Slovenská republika bezpochyby stále je) problematické ako celok. V nadväznosti na obmedzenia, ktoré boli analyzované v predošlej časti návrhu, je totižto zrejmé, že v rámci schôdzy NR SR budú (i) poslanci NR SR obmedzovaní v rámci ich prejavu, avšak (ii) zložky výkonnej moci (členovia vlády SR a prezident SR) obmedzené nie sú. Bez ambície hĺbkový rozbor základných postulátov parlamentnej republiky v duchu modernej konštitucionalistiky je možné konštatovať, že takáto disproporcja je v rámci vzťahov medzi zákonodarnou a výkonnou mocou neštandardná.

## VI

### Nesúlady s princípmi právneho štátu

... Jedným z definičných princípov právneho štátu je právna istota. Požiadavkou právnej istoty je, aby boli zákony v právnom Štáte pochopené dostatočne a aby umožňovali ich adresátom urobiť si aspoň predstavu o svojej právnej situácii. S uplatňovaním tohto princípu sa spája nielen požiadavka po všeobecnej platnosti, trvácnosti, stabilite, racionalite a spravodlivom obsahu právnych noriem a ich dostupnosti občanom (publikovateľnosť), no rovnako aj požiadavka predvídateľnosti konania orgánov verejnej moci (právna istota), ktorej základom je jednoznačný jazyk a zrozumiteľnosť právnych noriem (požiadavka, aby priemerný občan dokázal porozumieť obsahu právnej normy). Požiadavka po jednoznačnom jazyku a zrozumiteľnosti právnych noriem, najmä zakazujúcich určité druhy správania, teda významne znižuje nebezpečenstvo ich svojvoľného a diskriminačného uplatňovania výkonnou mocou, [nález ÚS SR PL. ÚS 15/98] ... nejasnosť, viacvýznamovosť a vágnosť pojmu vytvára stav právnej neistoty, čím sa dostáva do rozporu s Čl. 1 Ústavy SR [nález ÚS SR PL. ÚS 19/98]...

Napadnuté ustanovenie § 32 ods.2 rokovacieho poriadku vymedzuje právo osoby predsedajúcej schôdzy NR SR vyzvať na zachovanie poriadku poslanca NR SR, ktorý svojimi prejavmi alebo činmi v rokovacej sále prekročil hranice slušnosti, alebo ktorý svojím konaním narušá priebeh rokovania ... Problémovým, v kontexte ústavného imperatívu zrozumiteľnosti a jasnosti právnych noriem, je vágny pojem „hranice slušnosti.“ ...

Z pohľadu aplikácie napadnutého ustanovenia spôsobujú hlavnú komplikáciu nejasné kontúry tohto pojmu, t.j. neexistuje žiaden objektívny referenčný rámec (napr. etický kódex poslanca NR SR), ktorý by umožňoval posúdiť aplikujúcemu subjektu (predsedajúcemu) vzťah problémového konania poslanca NR SR k normám slušnosti. Vytvára sa tým priestor pre právnu úvahu aplikujúceho subjektu, ktorý však vychádza zo svojich subjektívnych predstáv o slušnosti, o ktorých daný poslanec nemôže mať informáciu...

Naznačené problémy s aplikáciou napadnutého ustanovenia sú o to viac citlivejšie, že sa priamo dotýkajú aj oblasti slobody prejavu resp. procesu, v ktorom poslanec NR SR realizuje svoje (síce aktuálne obmedzené) právo na slobodu prejavu. Sloboda prejavu totižto zastrešuje aj oblasť, ktorú by niektorí mohli subjektívne vnímať ako prekročenie hraníc slušnosti... Uvedené platí obzvlášť v kontexte ďalšieho napadnutého ustanovenia rokovacieho poriadku (§ 32 ods. 5), v zmysle ktorého je možné za opakované narušenie poriadku (ktoré môže nastať aj v

dôsledku prekročenia hraníc slušnosti) iniciovať disciplinárne konanie voči poslancovi NR SR a teda priamo sankcionovať tohto poslanca NR SR.»

7. V časti VII návrhu sa navrhovatelia vyjadrili aj k ingerencii ústavného súdu do vnútorných organizačných mechanizmov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“), a to takto: «... Navrhovatelia si uvedomujú, že ich návrh sa dotýka vnútorných organizačných mechanizmov fungovania NR SR, pričom ÚS SR môže byť pri posudzovaní takýchto ustanovení opatrný, vzhľadom na postavenie NR SR v parlamentnej republike (doktrína autonómie parlamentu)...

Navrhovatelia sa však zároveň stotožňujú s právnym názorom formulovaným v uznesení ÚS SR PL. ÚS 11/2012: „princípy demokratického právneho štátu sa uplatňujú i v procese tvorby práva na zákonodarnej úrovni... Za tie, ktoré sú esenciálne pre zadosťučinenie princípom demokratického právneho štátu v procese tvorby práva ústavný súd považuje najmä princíp slobodnej súťaže politických strán, princíp väčšinového rozhodovania a ochrany menšiny, ale aj princíp verejnosti v zmysle práva verejnosti oboznámiť sa a identifikovať sa s produktom parlamentnej procedúry (návrhom zákona). Pri detailnejšom náhľade na uvedené princípy možno uzavrieť, že ich uplatňovaním v procese tvorby práva v podmienkach parlamentnej demokracie je plne rešpektovaný princíp pluralizmu, podľa ktorého všetky strany zúčastnené na parlamentnej procedúre dostali príležitosť sa s prejednávanou vecou oboznámiť a zároveň sa k nej vyjadriť. S tým zároveň súvisí a plynulé nadväzuje zabezpečenie otvorenej diskusie zástancov konkurenčného názoru, ochrana práva parlamentnej menšiny (parlamentnej opozície) na prezentovanie názoru a kontrola vládnucej väčšiny. V neposlednom rade sa aplikáciou uvedenej triády princípov v legislatívnom procese uplatňuje právo občianskej spoločnosti na oboznámenie sa s procesom tvorby práva a predkladanou zákonnou úpravou, ktorá reguluje určitý okruh spoločenských vzťahov, ktorých aktérmi je práve verejnosť... Ústavný súd vníma isté napätie medzi potrebou podporovať demokratické procesy na jednej strane a procedurálnou autonómiou suverénnej národnej rady. Článkom 92 ods. 2 ústavy ustanovuje, že rokovanie národnej rady a jej výborov ustanoví zákon. Týmto zákonom je rokovací poriadok. Na jednej strane platí, že nie každé porušenie zákona je porušením ústavy, ale na druhej strane zo skutočnosti, že rokovací poriadok má povahu zákona, a nie interného predpisu parlamentu, ako to býva v niektorých parlamentných kultúrach, vyplýva záujem ústavodarcu dať rokovaciemu poriadku vonkajšiu právne záväznú formu. Inými slovami, forma zákona znamená, že ústavnú intenzitu môžu dosahovať také porušenia zákona, ktoré by neboli porušením ústavy, ak by boli upravené len uznesením parlamentu. Parlamentná procedúra preto nie je úplne mimo kontroly ústavného súdu... preto by porušenie rokovacieho poriadku mohlo dosiahnuť ústavnú intenzitu napríklad vtedy, ak by bola hrubo alebo úplne obmedzená rozprava, možnosť opozície verejne zaujať stanovisko a vyjadriť sa k návrhu zákona alebo by v celej procedúre bolo mnoho podstatných nedostatkov, ktoré by vo výsledku mal rovnaký efekt.“...»

8. V časti IX sformovali navrhovatelia petit, ktorý znie takto: „Na základe uvedených skutočností sťažovateľ... navrhuje, aby... vydal tento nález:

(i) Ustanovenia § 27 ods. 7, § 30 a § 32 ods. 4 zákona... o rokovacom poriadku... nie sú v súlade s Čl. 13 ods. 4, Čl. 26 ods. 1, 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky a Čl. 10 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane ľudských právach a základných slobôd.

(ii) Ustanovenia § 28 ods. 1 zákona... o rokovacom poriadku... nie sú v súlade s Čl. 13 ods. 1 a Čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky.

(iii) Ustanovenia § 32 ods. 2 v spojení s § 32 ods. 5 zákona... o rokovacom poriadku... nie sú v súlade s Čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.“

9. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 6/2017-20 z 22. marca 2017 návrh navrhovateľov prijal na ďalšie konanie a pri predbežnom prerokovaní návrhu konštatoval, že podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy v spojení s § 18 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde sú aktívne legitimovaní na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov, pričom ich návrh obsahuje všetky náležitosti ustanovené zákonom o ústavnom súde. Na základe tohto zistenia ústavný súd dospel k záveru, že nie sú dôvody na jeho odmietnutie podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde, a preto ho podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde prijal na ďalšie konanie (bod 13 odôvodnenia uznesenia č. k. PL. ÚS 6/2017-20 z 22. marca 2017).

Vo vzťahu k napadnutému § 28 ods. 1 rokovacieho poriadku sa ústavný súd riadil petítom, v ktorom navrhovatelia navrhujú vydať nález o tom, že ustanovenie § 28 ods. 1 rokovacieho poriadku nie je v súlade s čl. 13 ods. 1 a čl. 31 ústavy. V návrhu na začatie konania na strane 2 navrhovatelia uviedli nesúlad § 28 ods. 1 rokovacieho poriadku v čl. 13 ods. 3 ústavy a v časti V návrhu „Nesúlad s princípom ochrany slobodnej súťaže politických síl“, na strane 12 návrhu v bode 54 uviedli čl. 13 ods. 5 ústavy, pričom čl. 13 ods. 5 v ústave nie je a text tam uvedený zodpovedá zneniu čl. 13 ods. 3 ústavy. Podľa § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde návrh musí okrem iného obsahovať, akého rozhodnutia sa navrhovateľ domáha.

10. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 6/2017-20 z 22. marca 2017 nevyhovel návrhu na pozastavenie účinnosti § 27 ods. 7, § 28 ods. 1, § 30 a § 32 ods. 2 a 4 v spojení s § 32 ods. 5 rokovacieho poriadku.

11. Ústavný súd rozhodnutie o nevyhovení návrhu na pozastavenie účinnosti označených ustanovení rokovacieho odôvodnil okrem iného aj tým že „v danom prípade ústavný súd nezistil dôvody alebo okolnosti, ktoré by pri prijatí návrhu na ďalšie konanie mali viesť k uplatneniu jeho právomoci podľa čl. 125 ods. 2 ústavy, návrh navrhovateľov na pozastavenie účinnosti označených ustanovení zákona o rokovacom poriadku zároveň vyhodnotil ako nedostatočne odôvodnený, keďže v ňom absentujú skutočnosti, ktoré by preukazovali, že môže dôjsť k ohrozeniu základných práv alebo slobôd, resp. že hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok podľa § 38 ods. 2 zákona o ústavnom súde, preto tomuto návrhu navrhovateľov nevyhovel“ (bod 20 odôvodnenia uznesenia č. k. PL. ÚS 6/2017-20 z 22. marca 2017).

12. Z dôvodov, pre ktoré ústavný súd nevyhovel návrhu na pozastavenie účinnosti označených ustanovení rokovacieho poriadku (bod 20 odôvodnenia uznesenia č. k. PL. ÚS 6/2017-20 z 22. marca 2017), nepovažuje vec ani za naliehavú.

13. Po prijatí návrhu na ďalšie konanie si ústavný súd podľa § 39 ods. 1 zákona o ústavnom súde vyžiadal stanovisko k návrhu od národnej rady a vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“) ako vedľajšieho účastníka, zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“), pričom ich zároveň požiadal, aby sa vyjadrili aj k tomu, či trvajú na ústnom pojednávaní vo veci.

14. Právny zástupca skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky listom doručeným ústavnému súdu 23. júna 2017 na výzvu, ktorou ústavný súd vyzval na oznámenie stanoviska k otázke vhodnosti ústneho pojednávania o predmetnom návrhu, a to do 15 dní od doručenia výzvy, odpovedal, že na ústnom pojednávaní o predmetnom návrhu trvá a považuje ho vzhľadom na potrebu poukázania a komplexného priblíženia problémov s potenciálnym presahom do ústavnoprávnej roviny, ktoré v aplikačnej praxi od účinnosti napadnutej právnej



úpravy reálne nastali, za vhodné. Rovnako zaujal stanovisko k stanoviskám ostatných účastníkov (pozri bod 20).

15. Národná rada sa k návrhu navrhovateľov vyjadrila listom predsedu národnej rady č. PREDS-469/2017 zo 4. októbra 2017 doručeným ústavnému súdu 10. októbra 2017. Predseda národnej rady zaslal vyjadrenie národnej rady k návrhu, návrh napadnutého zákona s dôvodovou správou, pozmeňujúci návrh k návrhu zákona a prepis rozpravy z 10. schôdze národnej rady z 21., 25. a 26. októbra 2016. Predseda národnej rady zároveň oznámil, že netrvá na ústnom pojednávaní.

16. Po stručnej rekapitulácii návrhu sa národná rada k záverom navrhovateľov vyjadrila takto: «Napadnutá právna úprava, ako sa uvádza v dôvodovej správe k novele rokovacieho poriadku (zákon č. 1/2017 Z. z.), predstavuje mechanizmus opatrení na účely zabezpečenia ochrany efektívneho fungovania Národnej rady... počas jej schôdzi. Predmetné opatrenia smerujú k predchádzaniu rušenia poriadku počas rokovaní národnej rady a v prípade narušenia poriadku poslancami upravujú postup predsedajúceho a národnej rady. Cieľ, ktorý sa napadnutou právnou úpravou sleduje je ochrana ústavnej pôsobnosti národnej rady formou zabezpečenia plynulého chodu jej schôdzi, a tým zároveň ochrana nerušeného výkonu mandátu poslancov pri súčasnom rešpektovaní výkonu ich práva na slobodu prejavu.

Z praxe minulých rokovaní národnej rady vyplynulo, že neexistuje dostatočne jasný zákonný mechanizmus v prípade rušenia rokovaní národnej rady formou neprimeraného správania sa poslancov. Na uvedenú situáciu, v súlade s vyššie citovanými cieľmi, reagovala posledná novela rokovacieho poriadku (zákon č. 1/2017 Z. z.), a to prijatím súboru opatrení na účely zabezpečenia poriadku v rokovacej sále, úpravy dĺžky rečníckeho času v rozprave ako aj formy vystúpenia v rozprave. Vzhľadom na to, že ide o komplexný mechanizmus opatrení, je potrebné napadnuté ustanovenia, ktorých sa citovaná novela dotkla, posudzovať ako celok.

Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) vo svojej judikatúre potvrdil ako legitímne opatrenia zabezpečujúce prevenciu narušenia práce parlamentu na účely zabezpečenia jeho efektívneho fungovania, ako aj ochrany práv ostatných poslancov (Karácsony a spol. v. Maďarsko, 17. 5. 2016). ESLP tiež vyjadril názor, že ochrana, ktorú požíva právo na slobodu prejavu v parlamente slúži na ochranu záujmov parlamentu ako celku a nemala by byť chápaná len ako ochrana poskytovaná individuálnym poslancom. (Karácsony a spol. v. Maďarsko, 17. 5. 2016).

Navrhované zmeny týkajúce sa úpravy pravidiel rokovania národnej rady, vzhľadom na ich závažnosť a potrebu zabezpečenia proporcionality, vychádzali aj z poznatkov získaných z právnych úprav krajín Európskej únie. Európskeho združenia voľného obchodu a Európskeho parlamentu, a to prostredníctvom Európskeho centra pre parlamentný výskum a dokumentáciu. V otázke spôsobov zachovania poriadku na schôdzi, porovnanie právnej úpravy v 31 komorách národných parlamentov členských štátov Európskej únie a Európskeho združenia voľného obchodu a v Európskom parlamente ukázalo, že za zachovanie poriadku na schôdzach je vo všetkých prípadoch zodpovedný predseda príslušnej komory parlamentu, ktorý môže byť spravídla aj v tejto veci zastúpený podpredsedami. Z hľadiska nástrojov (kompetencií predsedu, právomocí predsedajúceho, či kompetencií parlamentu), ktoré sú na účely zachovania poriadku k dispozícii, komparácia ukázala, že tieto sa v analyzovaných komorách parlamentov líšia, pričom je spravídla uplatňovaný princíp gradualizmu, čiže sa postupuje od miernejších po prísnejšie sankcie (sankcionovanie začína upozornením a výzvou na zachovanie poriadku a pokračuje špecifickými sankciami odlišnými od prípadu k prípadu).

V neposlednom rade možno poukázať aj na zistenia Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva (ďalej len „Benátska komisia“), ktorá vo svojej správe o rozsahu a vyzdvihnutí parlamentných imunit (Štúdia č. 714/2013, 14. 5. 2014) konštatovala, že väčšina ňou sledovaných parlamentov má vlastné vnútorné procesné pravidlá alebo pravidlá správania sa, na základe ktorých môže byť poslancom vzaté slovo alebo môžu byť disciplinárne sankcionovaní za určité formy poznámok alebo správania, pričom ide o širokú škálu sankcií, a to od obmedzenia rečnickeho času, po krátenie platu, dočasné vylúčenie alebo v niektorých prípadoch dokonca prísnejšie sankcie majúce viac trestajúci charakter. Benátska komisia tiež poukázala na skutočnosť, že aj keď sú síce poslanci chránení pred „externými“ právnymi postihmi za ich názory a poznámky, stále môžu podliehať „interným“ sankciám uloženým parlamentom. Uvedené pravidlá sú zavedené v prípade väčšiny parlamentov, pričom ich legitimitu Benátska komisia potvrdila za predpokladu, že sankcie sú relevantné a proporcionálne a nezneužívané parlamentnou väčšinou na porušovanie práv a slobôd politických oponentov. Benátska komisia vo svojej ďalšej správe poukazuje na skutočnosť, že opozičné strany rovnako ako aj vládnuce strany by sa mali zdržať praktík, ktoré narušajú demokratickú debatu a ktoré môžu eventuálne podkopávať dôveru občanov v politikov a politické strany. (Správa o úlohe opozície v demokratickom parlamente. Štúdia č. 497/2008. Október 2010)...

Zákonná úprava problematiky zabezpečovania poriadku v rokovacej sále sa dotýka aj práva na slobodu prejavu garantovaného ústavou a imunity poslancov vo vzťahu k ich výrokom predneseným na pôde parlamentu. Sloboda prejavu poslancov je individuálnou parlamentnou výsadou, pričom ochranu proti jej obmedzeniu, zásahu do nej, ale aj proti jej zneužitiu zabezpečuje poslancom ústavne garantovaný inštitút poslaneckej imunity (čl. 78 ods. 2 ústavy).

K uvedeným otázkam teória práva uvádza napríklad: „So slobodou prejavu je spätý aj inštitút urážky parlamentu a kompetencie parlamentu sankčného charakteru, čo možno považovať za jednu z najdôležitejších súčastí kolektívnych parlamentných výsad. Je plne v kompetencii parlamentu rozhodovať o tom, čo je urážkou parlamentu. Základné limitačné body pri tejto decizívnej právomoci parlamentu sú cieľ a účel, ktorému má slúžiť parlamentná výsada právomoci parlamentu, a to disciplinárne, prípadne trestnoprávne stíhať konania naplňajúce skutkovú podstatu urážky parlamentu. Urážky parlamentu sa môžu dopustiť jednak poslanci a jednak ostatní členovia spoločnosti, buď v službách štátu alebo ako neštátne subjekty, či súkromné osoby. V prípade urážky parlamentu zo strany poslanca, môže mať takéto konanie za následok vznik disciplinárnej zodpovednosti poslanca. Urážka parlamentu zo strany poslanca môže byť napríklad v konaní proti predpisom upravujúcim rokovanie parlamentu, v neodôvodnenej absencii na rokovaniach parlamentu, v porušovaní parlamentných výsad iných poslancov, v neprístojnom správaní poslanca aj mimo rokovania parlamentu, ktoré znižuje vážnosť zákonodarnej činnosti parlamentu v očiach verejnosti. Jurisdikcia parlamentu vzťahujúca sa na jeho vlastných členov je absolútna a exkluzívna, pričom nie je limitovaná ani výberom sankcií, ktoré môže proti svojmu členovi použiť. Najčastejšie však ide o finančné pokuty, vykázanie z rokovania parlamentu, a to dokonca aj na viac dní.“ (SVÁK, J.: Parlamentné výsady v systéme common law u nás. Právny obzor 1997 č. 2. s. 177-179)...

„Slobodou prejavu sa umožňuje človeku vysloviť alebo zamlčať svoje city, myšlienky a názory. Obzvlášť dôležité je upozorňovanie na nedostatky v chode štátu, na ktoré upozorňujú samotní poslanci. Kvôli tomu, aby si to poslanci mohli dovoliť bez ujmy, slúži parlamentná indemnita, ktorá zaručuje ochranu prejavov, ktoré poslanec urobil pri výkone poslaneckého mandátu. Táto zahŕňa absolútne vylúčenie trestnej zodpovednosti, ale spravidla chráni poslanca

aj pred občianskoprávnou zodpovednosťou, lebo zachovaním občianskoprávnej zodpovednosti sa štátu ponúka príležitosť a pokušenie pre obchádzanie zákazu trestnej zodpovednosti.“. (Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 986).

V súlade s § 27 ods. 7 rokovacieho poriadku hovorí rečník spravidla vo voľnom prednese. Pri svojom vystúpení môže použiť poznámky v papierovej podobe alebo v elektronickej podobe bez možnosti zvukovej prezentácie, obrazovej prezentácie a obrazovo-zvukovej prezentácie. Napadnuté ustanovenie spadá, v rámci členenia rokovacieho poriadku, pod ustanovenia týkajúce sa rozpravy, v ktorej majú poslanci možnosť k prerokovanej veci vystúpiť ústne. Z princípu ústnosti rozpravy sa vychádzalo aj pri formulácii napadnutých ustanovení, pričom na podporu ústneho prednesu je rečník oprávnený použiť poznámky či už v papierovej podobe alebo v elektronickej podobe. Pri ústnom prejave rečníka je vylúčená možnosť použitia obrazovej, zvukovej a obrazovo-zvukovej prezentácie. Na jednej strane síce došlo k úprave formy prejavu rečníka, avšak napadnutá právna úprava nijako nezasahuje do materiálnej podstaty ústneho prejavu rečníka. Forma prejavu rečníka je upravená v rámci ustanovenia § 27 rokovacieho poriadku, pričom je potrebné poukázať na skutočnosť, že predmetné ustanovenie v znení účinnom pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 1/2017 Z. z., t. j. pred 1. januárom 2017, obsahovalo a stále obsahuje reguláciu formy prejavu rečníka „rečník hovorí spravidla vo voľnom prednese, pri ktorom môže použiť poznámky“, „v rozprave možno vystúpiť len od rečníckeho pultu“.

Používanie vizuálnych pomôcok (videá, PowerPoint prezentácie a pod.) počas vystúpenia je zakázané napríklad v Európskom parlamente, Belgicku (Poslanecká snemovňa), Dánsku, Estónsku, Fínsku, Francúzsku (Národné zhromaždenie), Nemecku (Spolkový snem), Nórsku, Rakúsku (obe komory), Slovinsku (Štátne zhromaždenie). Spojenom kráľovstve (Snemovňa ľudu) a Švédsku.

Ďalším opatrením sledujúcim vyššie uvedený cieľ je časové obmedzenie rečníckeho času. V tejto súvislosti je potrebné poukázať na skutočnosť, že časové obmedzenie rečníckeho času v rozprave je inštitút, ktorý bol do rokovacieho poriadku prvýkrát ustanovený jeho novelou č. 86/2000 Z. z. Podľa ustanovenia § 29a rokovacieho poriadku sa národná rada môže na návrh aspoň dvoch poslaneckých klubov uznieť na určení dĺžky času na rozpravu k bodu zaradenému do programu schôdze národnej rady.

Inštitút časového obmedzenia rečníckeho času sa následne rozšíril zákonom č. 1/2017 Z. z. Rečníkovi sa však tak, ako doteraz, ponechala možnosť sa do rozpravy prihlásiť písomne a ústne, pričom dĺžka rečníckeho času písomne prihláseného poslanca v rozprave je najviac 20 minút, a ak ide o člena povereného poslaneckým klubom, dĺžka rečníckeho času v rozprave je najviac 30 minút. Dĺžka rečníckeho času ústne prihláseného poslanca v rozprave je najviac 10 minút. Časové obmedzenie nie je absolútne vzhľadom na výnimky ustanovené v rokovacom poriadku, ako aj možnosť pre národnú radu bez rozpravy rozhodnúť o predĺžení rečníckeho času. Zákonné výnimky z časového obmedzenia rečníckeho času predstavuje, vzhľadom na ich postavenie a zákonom ustanovené úlohy v rámci legislatívneho procesu, vystúpenie spravodajcu a navrhovateľa (§ 27 ods. 8 rokovacieho poriadku). Zákonná limitácia času sa tiež nevzťahuje, rešpektujúc ich ústavné postavenie, na vystúpenie predsedu národnej rady, prezidenta a predsedu vlády (§ 28 ods. 1 rokovacieho poriadku). Rovnako nie je limitovaný čas vystúpenia člena vlády, ale len v prípade, ak sa prerokúva návrh na vyslovenie nedôvery podľa § 109 rokovacieho poriadku. Dĺžka rečníckeho času v prerokovanej veci v prípade vystúpenia podpredsedu národnej rady alebo člena vlády je najviac 20 minút. Ustanovenie § 30 sa

nevzťahuje ani na vystúpenie predsedu ústavného súdu, predsedu najvyššieho súdu, predsedu najvyššieho kontrolného úradu, generálneho prokurátora a guvernéra Národnej banky Slovenska, avšak tu je potrebné poukázať na skutočnosť, že ich vystúpenie je podmienené súhlasom národnej rady o ktorom hlasuje bez rozpravy (§ 28 ods. 2 rokovacieho poriadku).

Na účel zabezpečenia uplatňovania práva poslanca podávať v rozprave doplňujúce a pozmeňujúce návrhy k prerokúvanej veci, sa v súlade s § 30 rokovacieho poriadku do dĺžky rečníckeho času nezapočítava čas prednesu písomne vyhotoveného pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu, a preto v nadväznosti na uvedené nemožno súhlasiť s argumentáciou navrhovateľov o schválení zákonov legálnym spôsobom avšak ich materiálnej nedokonalosti v dôsledku absencie dôslednej diskusie či nemožnosti korekcií návrhov zákonov.

Porovnanie vykonané v parlamentnej štúdii z roku 2014 ukázalo, že spomedzi 27 komôr parlamentov, v 10 komorách existuje stále priame obmedzenie dĺžky rečníckeho času určeného pre poslancov alebo senátorov v rozprave k návrhu zákona na schôdzi parlamentu. Tento model je aplikovaný v Snemovni reprezentantov Belgického kráľovstva, vo Folketingete Dánskeho kráľovstva, v parlamente Helénskej republiky, v parlamente Chorvátskej republiky, v parlamente Lotyšskej republiky, v Sejme a v Senáte Poľskej republiky, v Národnej rade Rakúskej republiky, v Poslaneckej snemovni Rumunska a v Spolkovom sneme Spolkovej republiky Nemecko. Vo všetkých uvedených prípadoch s výnimkou Spolkového snemu v Nemecku sú limity pre poslanecké vystúpenia stanovené priamo v rokovacom poriadku príslušnej komory parlamentu. V Bundestagu je rozdelenie rečníckeho času medzi poslanecké kluby stanovené na základe politickej dohody. V 6 komorách parlamentov môže byť alebo je dĺžka trvania rozpravy a dĺžka rečníckeho času v rozprave k návrhu zákona na schôdzi parlamentu stanovená na základe rozhodnutia poslaneckého grémia alebo orgánu zodpovedajúcemu poslaneckému grémiu. V 2 komorách parlamentov dĺžku rečníckeho času v rozprave k návrhu zákona na schôdzi parlamentu môže stanoviť alebo stanovuje predseda parlamentu. V 6 komorách parlamentov môže byť dĺžka trvania rozpravy a dĺžka rečníckeho času v rozprave k návrhu zákona na schôdzi parlamentu stanovená na základe rozhodnutia parlamentu a v 3 komorách parlamentov je dĺžka trvania rozpravy a rečnícky čas v rozprave k návrhu zákona na schôdzi parlamentu neobmedzený.

Na základe aplikačnej praxe, s cieľom zabezpečenia zachovania poriadku v rokovacej sále, sa... rozšíril aj zoznam predmetov zakázaných vnášať do rokovacej sály. Ide konkrétne o transparenty, plagáty, letáky alebo iné obdobné vizuálne zobrazenia, materiály propagujúce politickú stranu alebo politické hnutie alebo šíriace reklamu a jedlo, pričom v prípade porušenia tohto zákazu predsedajúci postupuje v súlade s § 32 ods. 2 rokovacieho poriadku, t. j. vyzve poslanca zachovať poriadok, pričom ak výzva na zachovanie poriadku nevedie u poslanca k náprave, predsedajúci vykáže poslanca z rokovacej sály až do skončenia rokovania v tom istom dni. Ak ani po opätovnom vykázaní poslanec neopustí rokovaciu sálu, môže predsedajúci prerušiť schôdzu národnej rady na čas nevyhnutne potrebný na obnovenie poriadku; predseda národnej rady v tomto prípade bezodkladne zvolá poslanecké grémium. Vykázaný poslanec má právo v dni, v ktorom bol vykázaný, zúčastniť sa na hlasovaní o každom návrhu okrem hlasovania o procedurálnych návrhoch (§ 34). V prípade opakovaného narušenia poriadku na schôdzi národnej rady, poslanec podlieha disciplinárnej právomoci národnej rady za narušenie poriadku na schôdzi národnej rady, kedy predseda národnej rady na základe § 32 ods. 5 rokovacieho poriadku podá návrh na začatie disciplinárneho konania, ktoré sa začína v Mandátovom a imunitnom výbore Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „mandátový a imunitný výbor“). Ak tento výbor zistí, že poslanec narušil poriadok na schôdzi národnej

rady, odporučí národnej rade, aby mu uložila pokutu až do výšky 2 000 eur. Pri ustanovovaní sankcií za porušenie poriadku v rokovacej sále sa uplatňuje princíp gradualizmu, čiže sa postupuje od miernejších po prísnejšie sankcie. O najprísnejšej sankcii, ktorou je uloženie pokuty za rušenie poriadku rozhoduje národná rada. Uvedený princíp rešpektuje aj názor ESLP, ktorý, okrem potvrdenia princípu autonómie parlamentu pri súčasnom rešpektovaní princípu proporcionality, pri disciplinárnych sankciách parlamentu zdôrazňuje potrebu existencie procedurálnych poistiek disciplinárne stíhaného poslanca, konkrétne ide o právo poslanca byť vypočutý predtým, ako mu bude uložená sankcia. Pokiaľ ide o okamžité sankcie, ktorou je v tomto prípade vykázanie poslanca z rokovacej sály za narušenie poriadku, ESLP považuje za procedurálnu poistku varovanie takéhoto poslanca vopred, dokonca v extrémnych prípadoch rušenia poriadku pripúšťa udelenie okamžitej sankcie aj bez varovania, keďže podľa názoru súdu jednoznačne hrubý prejav alebo správanie anuluje ochranu jeho práva na slobodu prejavu alebo môže byť považované za zneužitie tohto práva. (Karácsony a spol. v. Maďarsko, 17. 5. 2016)

Používanie transparentov, plagátov a ich umiestňovanie v rokovacej sále je zakázané napríklad v Belgicku (Poslanecká snemovňa), Dánsku, Fínsku, Francúzsku (Národné zhromaždenie, Senát), Maďarsku, Nemecku (Spolkový snem), Nórsku, Spojenom kráľovstve (Snemovňa ľudu) a vo Švédsku.

Príkladom možno tiež uviesť úpravu rokovacieho poriadku Európskeho parlamentu (aktuálne pre 8. volebné obdobie z januára 2017), ktorého článok 11 ods. 3 znie: „Správanie poslancov musí byť založené na vzájomnej úcte, hodnotách a princípoch stanovených v zmluvách a najmä v Charte základných práv, a musí rešpektovať dôstojnosť Parlamentu. Okrem toho nesmie narúšať riadny priebeh parlamentnej činnosti, zachovanie bezpečnosti a poriadku v priestoroch Parlamentu ani fungovanie jeho vybavenia. Počas parlamentných rozpráv sa poslanci zdržia hanlivého, rasistického alebo xenofóbneho vyjadrovania alebo správania, ani nevyvesia transparenty. Poslanci dodržiavajú pravidlá Parlamentu o zaobchádzaní s dôvernými informáciami. Nedodržiavanie týchto noriem a pravidiel môže viesť k použitiu opatrení v súlade s článkami 165, 166 a 167.“ K uvedenému predsedníctvo Európskeho parlamentu prijalo dňa 3. 5. 2004 rozhodnutie (pozmenené v 2007, 2009 a v 2014), ktoré v čl. 3 upravuje správanie v rokovacej miestnosti nasledovne: „V rokovacej sále sa zakazuje mávanie transparentmi, distribúcia letákov a lepenie oznámení na steny. Počas oficiálnych schôdzí sa zakazuje používanie mobilných telefónov.“ Nerešpektovanie tohto pravidla sa môže považovať za priestupok a je sankcionované.

Vo vzťahu k namietanému porušeniu čl. 10 ods. 1 a 2 dohovoru je potrebné uviesť, že ESLP sa vo svojej judikatúre opakovane zaoberal právom na slobodu prejavu, a to v rôznych súvislostiach. Napríklad v prípade „Castells v. Španielsko“ z 23. 4. 1992 (č. 11798/85)... Ďalej možno uviesť aj rozsudok v prípade „Erbakan v. Turecko“ zo 6. 7. 2006... „Ochrana slobodnej debaty v parlamente je bez pochyb základom pre demokratickú spoločnosť. Súd uvádza, že na jednej strane ochrana poskytovaná slobode prejavu slúži na ochranu záujmov parlamentu ako celku, avšak na druhej strane, sloboda prejavu nemôže byť používaná spôsobom, ktorý oslabuje efektívne fungovanie parlamentu.“ (Karácsony a spol. v. Maďarsko, 17. 5. 2016.)

Za výroky pri výkone funkcie poslanca prednesené v národnej rade nemožno poslanca trestne stíhať; poslanec podlieha disciplinárnej právomoci národnej rady (čl. 78 ods. 2 ústavy). Z uvedeného ústavného ustanovenia možno vyvodit' záver, že ani indemnita poslancov nie je neobmedzená, ale jej „hranice“ môžu byť stanovené (limitované) vnútro inštitucionálnou úpravou. Z dikcie citovaného ústavného článku pritom nepochybne vyplýva, že v prípade

porušenia či prekročenia všeobecne akceptovateľných atribútov prejavu, a to verbálneho aj neverbálneho, môže nasledovať disciplinárny postih.

Právo každého na slobodu prejavu, t. j. sloboda zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov nie je absolútnym právom...

Napadnuté ustanovenia zákona... nemožno považovať za obmedzujúce slobodu prejavu, ale práve naopak za spresňujúce rozsah jej uplatňovania. Túto progresívnu úpravu si vyžiadali skúsenosti z praxe z posledných rokov (predlžovanie rokovaní, nerešpektovanie základných zásad slušnosti) a sleduje sa ňou legitímny cieľ, ktorým je zabezpečenie plynulého chodu schôdzy národnej rady a zároveň ochrana nerušeného výkonu mandátu poslancov...

Namietané porušenie práva vyhl'adávať a šíriť informácie napadnutou právnou úpravou nie je dotknuté, nakoľko poslancovi v súlade s § 4 ods. 4 zákona č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov patria technické prostriedky potrebné na výkon jeho mandátu v rozsahu a za podmienok ustanovených uznesením národnej rady. Poslanci teda aj naďalej môžu priamo a aktuálne získavať potrebné informácie počas rokovania v rokovacej sále, pričom tieto môžu prezentovať vo svojich vystúpeniach v rozprave, avšak iba ústnou formou. Napadnuté ustanovenie pritom vychádza z doterajšej úpravy, podľa ktorej sa do rozpravy prihlasujú poslanci zápisom do „zoznamu rečníkov“ a „rečník hovorí“ spravidla vo voľnom prednese (§ 27 ods. 2 a 7 rokovacieho poriadku).

Napadnuté ustanovenia týkajúce sa regulácie dĺžky rečníckeho času a zákazu použitia zvukových a obrazových prezentácií pri vystúpení v rozprave či zákaz vnášania transparentov, letákov a iných vizuálnych zobrazení do rokovacej sály predstavujú štandardný nástroj zabezpečenia funkčnosti a plynulosti procesov v parlamentoch, ktorý je bežne a dlhodobo využívaný takmer vo všetkých komorách parlamentov členských štátov Európskej únie ako aj vo svete...

Podľa navrhovateľov možnosť predsedu národnej rady vystúpiť v rozprave kedykoľvek o to požiada, a to bez limitácie rečníckeho času, stavia predsedu národnej rady na úroveň prezidenta Slovenskej republiky a členov vlády Slovenskej republiky, pričom je priamo diskriminačné voči ostatným poslancom národnej rady...

Je potrebné poukázať na skutočnosť, že napadnuté ustanovenie týkajúce sa regulácie času v rozprave nezasahuje do nožnej politickej súťaže, nakoľko časový limit sa vzťahuje na všetky zúčastnené politické subjekty rovnako a je iba na nich, či a v akom množstve svoje práva na vystúpenie, a to jednak písomným prihlásením ako aj následným ústnym prihlásením, využijú.

K neobmedzeniu času predsedovi národnej rady, prezidentovi Slovenskej republiky a predsedovi vlády Slovenskej republiky je potrebné poukázať na to, že ide o najvyšších ústavných predstaviteľov (bez ohľadu na ich prípadnú politickú príslušnosť), ktorí nevystupujú v národnej rade pravidelne ale zväčša iba pri závažných spoločenských otázkach. Okrem toho, oprávnenie kedykoľvek požiadať o udelenie slova mali už aj v predchádzajúcej právnej úprave, pri ktorej praktickom uplatňovaní sa nevyskytli závažnejšie problémy.

Ďalej je tiež potrebné poukázať na čl. 91 ústavy, podľa ktorého činnosť národnej rady riadi a organizuje predseda a podpredsedovia. Je preto potrebné a adekvátne, aby títo funkcionári aj vzhľadom na ich riadiacu zodpovednosť mali k dispozícii väčší časový priestor, keďže musia sledovať a zaujímať stanoviská aj k procedurálnym otázkam...

Napadnuté ustanovenia § 32 ods. 2 a 5 rokovacieho poriadku spadajú z hľadiska systematiky členenia rokovacieho poriadku pod ustanovenia týkajúce sa zabezpečenia poriadku v rokovacej sále. Ustanovenie § 32 ods. 2 rokovacieho poriadku, týkajúce sa postupu v prípade

rušenia poriadku poslancom tým, že svojimi prejavmi alebo činmi v rokovacej miestnosti prekročil „hranice slušnosti“, bolo súčasťou úpravy § 32 ods. 2 rokovacieho poriadku od jeho prijatia národnou radou 24. októbra 1996. Novelou rokovacieho poriadku č. 1/2017 Z. z. došlo z dôvodov, vyplývajúcich z aplikačnej praxe, kedy poslanci svojim konaním neumožňovali pokračovať národnej rade v jej rokovaní, k úprave postupu v prípade potreby zabezpečenia poriadku v rokovacej sále... Aj v tomto prípade bol opäť v mechanizme zabezpečenia poriadku v rokovacej sále zavedenom zákonom č. 1/2017 Z. z. uplatnený princíp gradualizmu, čiže postupu od miernejších po prísnejšie sankcie, pričom sankcionovanie poslanca sa začína výzvou na zachovanie poriadku, pokračuje vykázaním z rokovacej miestnosti a v prípade opakovaného narušenia poriadku, podaním návrhu na disciplinárne konanie...

Národná rada Slovenskej republiky si na základe blanketovej normy čl. 92 ods. 2 ústavy môže usporiadať svoje vnútorné pomery, pričom citovaný článok ústavy je konkretizovaný zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. V kontexte uvedených skutočností sa nemožno stotožniť s tvrdením navrhovateľov, nabádajúcim na ingerenciu súdnej moci do interných vzťahov parlamentu a popieraním doktríny autonómie parlamentu. Z doterajšej praxe rokovaní parlamentu od prijatia napadnutej právnej úpravy sa nepotvrdili vznesené obavy navrhovateľov týkajúce sa nedostatočnej miery diskusie v rovine časového obmedzenia alebo na úrovni regulácie formálnych spôsobov prezentácie názoru poslancov národnej rady, ktoré by mohli vyústiť do nedokonalého a chybného výsledku legislatívneho procesu. Prijaté opatrenia sú všeobecne rešpektované, predvídateľné a možno konštatovať, že sú aj nástrojom predchádzania narušenia práce národnej rady. Je potrebné zdôrazniť skutočnosť, že autonómia parlamentu je konštantne potvrdzovaná aj v judikatúre ESLP, ktorý opätovne potvrdil, že pravidlá týkajúce sa vnútorných procesov parlamentu sú príkladom ustanoveného ústavného princípu autonómie parlamentu. Parlament je oprávnený okrem jeho iných právomocí a v súlade s ústavným rámcom, regulovať svoje vnútorné záležitosti ako napríklad okrem iného jeho vnútornú organizáciu, zloženie jeho orgánov a dodržiavanie poriadku počas rozpravy. (Karácsony a spol. v. Maďarsko, 17. 5. 2016).

Navrhovateľmi napadnutá právna úprava bola schválená potrebnou väčšinou poslancov 6. decembra 2016, podpísaná príslušnými ústavnými činiteľmi a bola riadne vyhlásená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.»

17. Podľa § 96 ods. 1 rokovacieho poriadku „(1) Písomné odôvodnenie schválených zmien a doplnkov sa považuje za súčasť návrhu zákona a použije sa pri výklade a uplatňovaní zákona.“. Ústavný súd preto vo vzťahu k napadnutým ustanoveniam rokovacieho poriadku vychádzal aj z odôvodnenia pozmeňovacieho návrhu poslancov národnej rady Andreja Danka, Martina Glváča, Tibora Bernatáka a Andreja Hrnčiara k návrhu novely rokovacieho poriadku schváleného v druhom čítaní o návrhu novely rokovacieho poriadku 26. októbra 2016 a z odôvodnenia pozmeňovacieho návrhu poslancov národnej rady Gábor Gála, Tibora Bernatáka, Andreja Danka a Martina Glváča a skupiny poslancov národnej rady k návrhu novely rokovacieho poriadku schváleného v druhom čítaní o návrhu novely rokovacieho poriadku 26. októbra 2016 v rozsahu bodov 1 až 3 a 5 až 9.

18. Stanovisko vlády, zastúpenej ministerstvom spravodlivosti, bolo ústavnému súdu doručené 12. júla 2017. Vláda navrhuje, aby ústavný súd v konaní o návrhu skupiny 30 poslancov národnej rady vydal nález, ktorým by návrhu nevyhovel. Vláda súčasne oznámila, že súhlasí, aby ústavný súd upustil od ústneho pojednávania.

19. Vláda v stanovisku zaslanom v zastúpení ministerstvom spravodlivosti k odôvodneniu svojho návrhu (predchádzajúci bod) uviedla: «Vláda Slovenskej republiky, zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, sa s podaným návrhom nestotožňuje nakoľko má za to, že predmetné ustanovenia ZRPNR sú v súlade s ustanoveniami Ústavy SR ako aj ustálenou rozhodovacou praxou Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej „ESLP“) v oblasti posudzovania miery zásahov do slobody „politických“ prejavov v zmysle čl. 10 ESLP...

Úvodom si dovoľíme poukázať na všeobecnú časť dôvodovej správy... v rámci spomínanej všeobecnej časti dôvodovej správy k novele je jasne a zrozumiteľne formulovaný cieľ navrhovanej právnej úpravy... „zabezpečiť ochranu efektívneho fungovania národnej rady počas jej schôdzi Navrhované opatrenia smerujúce k predchádzaniu rušenia poriadku počas schôdzi národnej rady sledujú legitímny cieľ, ktorým je zabezpečenie plynulého chodu schôdzi národnej rady a zároveň ochranu nerušeného výkonu mandátu poslancov pri súčasnom rešpektovaní výkonu ich práva na slobodu prejavu.“ ... Zabezpečenie fungovania NR SR, vrátane nerušeného a efektívneho priebehu jej schôdzi preto možno považovať za cieľ, ktorý sleduje verejný záujem, ktorým je vo všeobecnosti zabezpečenie riadneho fungovania a chodu štátnych inštitúcií.

Vo vzťahu k vymedzeniu dĺžky rečníckeho času poslanca prihláseného do rozpravy treba predovšetkým poukázať na skutočnosť, že v zásade ide o všeobecne akceptovateľný inštitút v parlamentných demokraciách o čom svedčí po prvé právna úprava v takých krajinách ako sú Spojené štáty americké... či Nemecko a po druhé to, že v žiadnej (nielen slovenskej) učebnici konštitucionalistiky obmedzenie dĺžky rečníckeho času poslanca nepovažuje za ústavnoprávny problém. Konkrétnym príkladom možno uviesť USA, kde sa podľa jednotlivých rokovacích poriadkov (Senátu aj Snemovne reprezentantov Kongresu) v časti upravujúcich rozpravu taktiež limituje časová dĺžka rečníckeho prednesu. V Austrálii je v parlamente časové rozmedzie rečníckych vystúpení tiež limitované. Obdobný koncept možno nájsť aj v Kanade, na Novom Zélande či Maďarsku. V Nemecku je dokonca akýmsi ústavnoprávnym bonmotom tzv. bonnská hodina, ktorej dĺžka je odvodená od času, ktorým je limitovaný prejav poslanca na plenárnej schôdzi nemeckého parlamentu. Na základe uvedeného je tak možno konštatovať, že vo všeobecnosti stanovenie maximálnej dĺžky rečníckeho času poslanca je v praxi súčasných demokratických štátov štandardným prostriedkom, akým je upravená rozprava v ich zákonodarných orgánoch...

Navrhovateľ v tejto súvislosti dáva do pozornosti rozsudok ESLP vo veci Castells proti Španielsku, pričom však účelovo vyberá len časť predmetného rozsudku a obchádza zvyšné časti, kde súd odkazuje napr. na prípustnosť obmedzení slobody prejavu. Okrem toho išlo o prípad, kde boli špecifické skutkové okolnosti, nakoľko sťažovateľ bol síce poslancom, ale uverejnil článok, v ktorom kritizoval vládu, pričom za uvedené bol podmienične odsúdený na trest odňatia slobody. Nešlo teda o prípad slobody prejavu v kontexte diskusie v parlamente a disponovaním rečníckym časom...

Navrhovateľ sa vo svojej argumentácii opiera aj o filozoficko-právne východiská formulované J. S. Millom, pričom však taktiež opomína, že samotný J. S. Mill pripúšťal za určitých okolností zásah štátu do slobody prejavu, v prípade ak by uplatnením takejto slobody hrozila nejaká ujma. Bez toho, aby sme sa dotkli či spochybnili, dielo J. S. Milla však v tejto súvislosti upozorňujeme, na štátovedné doktríny, ktoré chápu obmedzenie slobody prejavu (z hľadiska formy aj obsahu) ako formu či spôsob prejavu militantnej demokracie. Upozorňujeme Ústavný súd SR najmä na obranné stratégie demokracie podľa Capoccia a Pedahzurovu



imunitnú demokraciu. Samozrejme, že obidve teórie vychádzajú z klasického diela K. Loewensteina.

Legislatívne opatrenia v rámci boja „za demokraciu proti demokracii“ sú prijímané v európskych krajinách najmä po 2. svetovej vojne a líšia sa v závislosti od kultúrno-sociálneho prostredia jednotlivých krajín a majú za cieľ znížiť schopnosť extrémistov zdiskreditovať demokratický systém v očiach verejnosti napríklad zákazom inštitútov diskreditujúcich politických lídrov a vysokých ústavných funkcionárov rôznymi verbálnymi a inými formálnymi prejavmi, ktoré majú až nenávisťný charakter (hate speech). Ani Európska únia v tomto smere nemá jednotný postoj a skôr hľadá odpovede na otázku, za akých podmienok a v akom rozsahu môže demokratický štát prijímať opatrenia na svoju vlastnú obranu. V tejto súvislosti sa zdajú až nepochopiteľné tvrdenia navrhovateľa v bode 40 návrhu, ktoré na príklade Nemecka poukazujú na „doktrínálnu zmenu v tejto oblasti“ v kontexte aktuálnej judikatúry ESLP, ktorá je práve v oblasti difamácie často úzko spojená s neslušnými prejavmi rozkolísaná, čo podľa V. Kosařa svedčí o akejsi „bezradnosti“ ESLP. Možno však súhlasiť s M. Bartoňom, že miera zodpovednosti je v prípade politikov vyššia ako miera zodpovednosti napríklad bulvárnych novinárov...

K obmedzeniu formálnej stránky prejavu navrhovateľ namieta najmä neprípustnosť obmedzenia spočívajúceho v zákaze vnášania transparentov, plagátov, letákov a iných vizuálnych zobrazení do rokovacej sály. V tomto kontexte argumentuje rozsudkom ESLP vo veci Karácsony a ost. proti Maďarsku a ďalej tým, že používanie takýchto prostriedkov je odrazom súčasnej doby. V tejto súvislosti sa domnievame, že z rozsudku ESLP vo veci Karácsony a ost. proti Maďarsku je opätovne účelovo vybraná len časť rozhodnutia. V danom prípade išlo o udelenie pokút za využitie bannerov poslancami, hoci ich obmedzenie nebolo nikde ustanovené. Navrhovateľ opomína časť rozhodnutia, v ktorej ESLP uvádza, že existuje možnosť prípustnosti ukladania pokút za použitie bannerov, v prípade ak je toto uvedené v zákone. Ak je teda prípustné udelenie pokuty, predpísanej zákonom ako sankcie za využitie bannerov, je možné aj zákonné obmedzenie samotného využitia bannerov, príp. transparentov, letákov a pod. v rokovacej miestnosti NR SR.

V súvislosti s napádaným ustanovením je potrebné poukázať aj na jeho účel, ktorým je v zmysle bodu 14 osobitnej časti dôvodovej správy k novele „zabezpečiť vážnosť o dôstojnosť rokovania národnej rady“... Na tlačových konferenciách nie sú plagáty, letáky a pod. zakázané a novela ZRPNR ich obmedzuje len vo vzťahu k ich vnášaniu do rokovacej sály NR SR.

Určenie dĺžky rečnickeho času poslanca a stanovená úprava formálnej stránky prejavu poslanca predstavuje síce zásah do slobody prejavu, avšak podľa nášho názoru tento je ústavne konformný, pretože ide o obmedzenie, ktoré bolo ustanovené zákonom, resp. na základe zákona a slúži legitímnemu cieľu a je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na dosiahnutie sledovaného cieľa, t. j. ospravedlňuje ho existencia naliehajúcej spoločenskej potreby a primerane (spravodlivo) vyvážený vzťah medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom, t. j. ide o obmedzenie, ktoré je v súlade so zásadou proporcionality...

Navrhovateľ argumentuje vo vzťahu k nesúladu ustanovenia upravujúceho zabezpečenie poriadku v rokovacej sále s princípom právnej istoty ako legislatívneho aspektu chápania právneho štátu aj tým, že ustanovenie používa vágny pojem „hranice slušnosti“, čo spôsobuje jeho neaplikovateľnosť. Tento argument navrhovateľa je problematický z dvoch dôvodov. Po prvé v právnom poriadku Slovenskej republiky existuje nemalé množstvo obdobných pojmov, z ktorých možno príkladom vybrať napr. „dobré mravy“, „pocitívny obchodný styk“, „verejný poriadok“, „verejná bezpečnosť“ a pod., ktoré sú nevyhnutné na pokrytie širokého okruhu

situácií, ktoré nemožno konkrétne vymedziť a subsumovať pod užšie vymedzenie niektorého pojmu. Po druhé práve kazuistika v tejto oblasti môže priniesť právnu istotu vzhľadom na „kreativitu“ poslancov balansujúcu medzi slušnosťou a ľudovo povedané „hulvátstvom“. Okrem uvedeného v danom konkrétnom prípade bol pojem „hranice slušnosti“ použitý už aj v predchádzajúcej právnej úprave...

Považujeme za potrebné zdôrazniť aj to, že v zmysle napádaného ustanovenia predsedajúci najprv vyzve poslanca, ktorý svojim správaním prekračuje hranice slušnosti aby od tohto upustil a až v prípade ak nedôjde k náprave na základe tejto výzvy je predsedajúci oprávnený vykázat' poslanca z rokovacej sály a už len na základe prvotnej výzvy môže poslanec NR SR dedukovať obsah pojmu „hranice slušnosti“. Súčasne sa v bode 12 osobitnej časti dôvodovej správy k novele príkladom uvádza, čo sa považuje za neprípustné správanie sa v rokovacej sále: „Nedodržanie pravidiel správania sa a priebehu rokovania (napr. výtržnosti, provokácie, inzultácie či iné ohrozenia alebo použitie násilia voči ostatným poslancami, zneužitie rokovania alebo zámerná obštrukcia) s možným následným disciplinárnym postihom daného (jednotlivého) poslanca, majú bežne upravené aj iné parlamenty (napr. Francúzsko, Európsky parlament).“...

V rámci testu legality sa v tomto prípade skúma, či bola právna úprava prijatá v súlade s Čl. 13 ods. 2 Ústavy SR. Napádaná právna úprava túto podmienku formálne spĺňa. Ďalším aspektom skúmaným v rámci testu legality môže byť aj otázka legitimacy orgánu, ktorý predmetnú právnu úpravu prijal, čo taktiež v prípade dotknutej právnej úpravy nevyvoláva žiadne pochybnosti, nakoľko túto prijala Národná rada Slovenskej republiky, ktorá disponuje priamou legitimitou v zmysle výsledku slobodných volieb založených na proporcionálnom volebnom systéme.

Test vhodnosti a racionálneho prepojenia spočíva v tom, že zákonné obmedzenie práva alebo slobody musí sledovať právom aprobovaný cieľ, pričom tento býva spravidla rámcovo formulovaný v Ústave SR. V prípade dotknutej právnej úpravy ide o zásah do práva na slobodu prejavu, ak by sme ho vnímali v rámci skutkových okolností s poukazom na stanovenie časového limitu pre rečnícke vystúpenia poslancov. Avšak toto obmedzenie treba chápať ako nevyhnutný prostriedok pre dosiahnutie právom aprobovaného cieľa, ktorý je definovaný aj v čl. 26 ods. 4 Ústavy SR v súvislosti s obmedzeniami vo vzťahu k právu na slobodu prejavu. In concreto ako opatrenie smerujúce k zabezpečeniu riadneho fungovania a činnosti NR SR, pretože v prípade ak by bola znefunkčnená činnosť tohto orgánu, mohlo by tým dôjsť k ohrozeniu verejnej bezpečnosti a verejného poriadku...

Ide o zavedenie pravidla, ktoré je štandardne využívané aj v zákonodarných orgánoch iných demokratických štátov, kde nespôsobuje problémy v aplikačnej praxi a nie je spochybňované ani v odbornej spisbe. Práve po vzore týchto krajín sa takýto prostriedok javí ako vhodný vo vzťahu k naplneniu sledovaného cieľa...

Máme za to, že stanovenie časového limitu pre rečnícke vystúpenia poslancov je adekvátnym prostriedkom, akým možno dosiahnuť stanovený cieľ právnej úpravy a možno ho chápať ako stanovenie určitých štandardov, resp. pravidiel vyžadovaných pre realizáciu diskusie na úrovni NR SR. Toto obmedzenie nemožno spájať s odňatím práva na slobodný prejav, pretože ide len o určité usmernenie, sledujúce legitímny cieľ, vo vzťahu k situáciám, kedy je toto právo využívané...

Napokon... si dovoľíme... poukázať na všeobecný princíp vlastný ustálenej judikatúre Ústavného súdu SR, ktorým je tzv. princíp minimalizácie zásahov do právomoci iných ústavných orgánov... Uvedené dvojnásobne platí pre autonómiu parlamentu pri určovaní

„vnútroštátnych organizačných mechanizmov NR SR“, kde je potrebné upozorniť na klasickú koncepciu suverenity parlamentu uplatňovanú nielen v britskej konštitucionalistike založenej na inštitúte „urážky parlamentu“.

Nepochybne aj Ústavný súd SR si je vedomý, že toto „napätie medzi potrebou podporovať demokratické procesy na jednej strane a procedurálnou autonómiou suverénnej národnej rady“ (citované z rozhodnutia č. PL ÚS 11/2012, ktoré ako hlavný argumentačný zdroj predkladajú samotní navrhovatelia), zásadným spôsobom obmedzuje jeho aktivizmus v tejto oblasti a má precedenčný význam aj pre budúce vzťahy medzi parlamentarizmom a ústavným súdnictvom. Dôvera parlamentu prejavovaná ústavnému súdnictvu v súvislosti s udelením právomoci kontroly ústavnosti ústavných zákonov povoľujúcich rušiť amnestie prezidenta republiky totiž predstavuje aj záväzok pre Ústavný súd SR minimalizovať zásahy do „internej“ suverenity parlamentu...»

20. Právny zástupca navrhovateľov v reakcii na stanoviská národnej rady a vlády (body 15, 16, 18 a 19) v podstatnom a nad rámec návrhu (body 1 až 8) uviedol:

«... vyjadrenie NR SR obsahuje v jej všeobecnej časti (str. 3) krátky exkurz do právnej úpravy členských krajín Európskej únie a... pravidiel rokovania Európskeho parlamentu a prezentáciu názorov niekoľkých právnych autorít (Európsky súd pre ľudské práva/Benátska komisia), ktorých spoločným cieľom je legitimovať prijaté opatrenia. Tieto argumenty však nesúvisia s podstatou návrhu skupiny poslancov, vyplýva z nich len informácia, že vnútorné procesné pravidlá fungovania a riadenia parlamentu (vrátane sankčných mechanizmov) sú legitímne; to v zásade ani navrhovatelia nerozporujú - čo rozporujú je miera a intenzita zásahu prijatej úpravy, ktorá v kontexte ústavnoprávnej roviny Slovenskej republiky obdobu jednoducho nemá... Podstatou návrhu skupiny poslancov je presvedčenie o neprimeranosti a konzekventnej protiústavnosti nových pravidiel... Vychádzajúc z povahy mechanizmov fungovania parlamentu je... dôležité odlišovať (i) správanie sa poslanca v pozícii „rečníka“ a (ii) správanie sa „neaktívneho“ poslanca... Problém napadnutej právnej úpravy... spočíva práve v tom, že sa snaží neodôvodnene regulovať správanie aktívneho poslanca rovnako „na vstupe“, ako aj „na výstupe“. Vzhľadom na skutočnosť, že v tomto móde poslanec naplno realizuje a využíva svoje práva (najmä práva spojené s princípom slobody prejavu), sa javí tento model regulácie ako neprimeraný...»

Stanovisko vlády sa koncentruje na dve roviny návrhu skupiny poslancov, a to na problém (i) zásahu do princípu slobody prejavu (v súvislosti s limitáciou dĺžky rečnickeho času a zákazom vnášania transparentov, plagátov, letákov alebo iných obdobných vizuálnych zobrazení) a problematiku (ii) zásahu do princípu právnej istoty (v súvislosti s vágnym pojmom „hranice slušnosti“). Tretiu rovinu návrhu skupiny poslancov súvisiacu s nesúladosť s princípom ochrany slobodnej súťaže politických síl necháva argumentačne nepovšimnutú, t.j. svoj nesúhlas vláda Slovenskej republiky v tejto súvislosti len konštatuje, ale neodôvodňuje... skupina poslancov sa nestotožňuje so spôsobom, akým vláda Slovenskej republiky aplikovala test proporcionality... Presunutím politickej diskusie na tlačové konferencie, ako to odporúča vláda Slovenskej republiky, by bola absolútne devalvovaná hodnota diskusie v rokovacej sále Národnej rady Slovenskej republiky...

V oboch dokumentoch dostáva rozsiahly priestor zdôrazňovanie existencie právnej regulácie v iných (predovšetkým) európskych krajinách. V tejto súvislosti by chcela skupina poslancov zdôrazniť argument, na ktorý poukázala aj samotná vláda Slovenskej republiky ..., a to na dôležitosť zohľadňovania „kultúrno-sociálneho prostredia jednotlivých krajín“.»

21. Na ústnom verejnom pojednávaní konanom 9. januára 2019 sa zúčastnil len právny zástupca skupiny poslancov, ostatní účastníci konania (národná rada a vláda) sa verejného ústneho pojednávania nezúčastnili a svoju neúčast' neospravedlnili.

Po otvorení verejného pojednávania a oboznámení s doterajším priebehom konania o návrhu skupiny poslancov vystúpil právny zástupca skupiny poslancov, ktorý v rozsahu doplnenia argumentácie k stanoviskám vlády a národnej rady v podstate zopakoval svoju predchádzajúcu repliku (bod 20) a navyše uviedol:

„... Hádám najvypuklejším problémom je skrátenie času pre poslanca na vystúpenie v rozprave, na artikulovanie alebo tlmočenie jeho názorov, postojov alebo akýchkoľvek iných vyjadrení, ktoré má k danej veci, ktorá sa prerokúva... Prostriedky, ktoré zvolil parlament... sú nepochybne neproporcionálne... V tejto novele, ktorá je napadnutá, sa obrátil mechanizmus na to, aby bolo an blok jednotlivým poslancom zamedzené rozprávať viac ako 10, 20, resp. 30 minút bez akéhokoľvek zdôvodnenia rozsahu týchto časov. Čo keď v budúcnosti to bude minúta, dve, tri. Čo je dôležité, je trend. Ten trend nás posúva práve k tomu, že poslanci nebudú môcť vyjadrovať svoj názor tak ako im prináleží. Čo sa týka použitia vizuálnych pomôcok alebo zvukových nahrávok, prípadne videí – mnohí z Vás boli skôr sudcami všeobecných súdov, kde určite ste mali skúsenosť s tým, že bolo treba niektoré veci vyjadriť grafom, videom, zvukovým záznamom, práve preto, aby ste rozhodli správne a spravodlivo. Toto dnes v parlamente nie je možné... my sme si vedomí, že ústavný súd má pristupovať citlivo k vnútroorganizačným predpisom parlamentu, avšak v tomto prípade, keďže sa jedná o základné práva a slobody – zákon o rokovacom poriadku je zákon – sme toho názoru, či z pohľadu materiálneho alebo formálneho – má tú právomoc preskúmať takúto novelu.“

Po vystúpení právneho zástupcu skupiny poslancov a jeho odpovedi na otázku bolo verejné pojednávanie prerušené a po jeho opätovnom otvorení predsedníčka ústavného súdu vyhlásila nález.

## II.

### Relevantná právna úprava

#### Ústava

22. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy je Slovenská republika zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

Podľa čl. 13 ods. 1 ústavy povinnosti možno ukladať

a) zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd,

b) medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 4, ktorá priamo zakladá práva a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo

c) nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2.

Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

Podľa čl. 26 ods. 1 ústavy sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené.

Podľa čl. 26 ods. 2 ústavy má každý právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom, ako aj slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu. Vydávanie tlače nepodlieha povoleniu konaniu. Podnikanie v odbore rozhlasu a televízie sa môže viazať na povolenie štátu. Podmienky ustanoví zákon.

Podľa čl. 26 ods. 4 ústavy slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.

Podľa čl. 31 ústavy zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.

### **Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd**

Podľa čl. 10 ods. 1 dohovoru má každý právo na slobodu prejavu. Toto právo zahŕňa slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov a bez ohľadu na hranice. Tento článok nebráni štátom, aby vyžadovali udeľovanie povolení rozhlasovým, televíznym alebo filmovým spoločnostiam.

Podľa čl. 10 ods. 2 dohovoru výkon týchto slobôd, pretože zahŕňa povinnosti aj zodpovednosť, môže podliehať takým formalitám, podmienkam, obmedzeniam alebo sankciám, ktoré stanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, územnej celistvosti alebo verejnej bezpečnosti, na predchádzanie nepokojom alebo zločinnosti, ochranu zdravia alebo morálky, ochranu povesti alebo práv iných, zabránenia úniku dôverných informácií alebo zachovania autority a nestrannosti súdnej moci.

### **Rokovací poriadok**

23. Podľa § 27 ods. 7 rokovacieho poriadku rečník hovorí spravidla vo voľnom prednese. Pri svojom vystúpení môže použiť poznámky v papierovej podobe alebo v elektronickej podobe bez možnosti zvukovej prezentácie, obrazovej prezentácie a obrazovo-zvukovej prezentácie.

Podľa § 28 ods. 1 rokovacieho poriadku sa predsedovi národnej rady, podpredsedom národnej rady, prezidentovi republiky a členom vlády udelí slovo, kedykoľvek o to požiadajú. Ak požiada o slovo predseda národnej rady, prezident republiky alebo predseda vlády, dĺžka ich rečnickeho času nie je obmedzená. Ak požiada o slovo podpredseda národnej rady alebo člen vlády, dĺžka ich rečnickeho času v prerokúvanej veci je najviac 20 minút. V prípade prerokovania návrhu na vyslovenie nedôvery členovi vlády podľa § 109 dĺžka rečnickeho času tohto člena vlády nie je obmedzená.

Podľa § 30 rokovacieho poriadku je dĺžka rečnickeho času písomne prihláseného poslanca v rozprave najviac 20 minút, a ak ide o člena povereného poslaneckým klubom, dĺžka rečnickeho času v rozprave je najviac 30 minút, ak tento zákon neustanovuje inak alebo ak národná rada bez rozpravy nerozhodne o predĺžení rečnickeho času. Dĺžka rečnickeho času ústne prihláseného poslanca v rozprave je najviac 10 minút, ak tento zákon neustanovuje inak alebo ak národná rada bez rozpravy nerozhodne o predĺžení rečnickeho času. Do dĺžky rečnickeho času sa nezapočítava čas prednesu písomne vyhotoveného pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu.

Podľa § 32 ods. 2 rokovacieho poriadku predsedajúci vyzve zachovať poriadok poslanca, ktorý svojimi prejavmi alebo činmi v rokovacej sále prekročil hranice slušnosti alebo ktorý svojím konaním narúša priebeh rokovania. Ak výzva na zachovanie poriadku nevedie u poslanca k náprave, predsedajúci vykáže poslanca z rokovacej sály až do skončenia rokovania v tom istom dni. Ak ani po opätovnom vykázaní poslanec neopustí rokovaciu sálu, môže

predsedajúci prerušiť schôdzu národnej rady na čas nevyhnutne potrebný na obnovenie poriadku; predseda národnej rady v tomto prípade bezodkladne zvolá poslanecké grémium. Vykázaný poslanec má právo v dni, v ktorom bol vykázaný, zúčastniť sa na hlasovaní o každom návrhu okrem hlasovania o procedurálnych návrhoch (§ 34).

Podľa § 32 ods. 4 rokovacieho poriadku je do rokovacej sály zakázané vnášať transparenty, plagáty, letáky alebo iné obdobné vizuálne zobrazenia, zbrane, výbušniny a paralyzujúce prístroje a látky. Do rokovacej sály je zakázané nosiť materiály propagujúce politickú stranu alebo politické hnutie alebo šíriace reklamu. Do rokovacej sály je ďalej zakázané vnášať jedlo. Voči osobe, ktorá poruší niektorý z týchto zákazov, predsedajúci postupuje podľa odseku 2.

Podľa § 32 ods. 5 rokovacieho poriadku ak poslanec opakovane narúša poriadok na schôdzi národnej rady podľa tohto ustanovenia, predseda národnej rady podá návrh na začatie disciplinárneho konania podľa § 135 písm. e).

### III.

#### Všeobecné východiská pre rozhodovanie ústavného súdu

24. Predmet konania vyvoláva niekoľko zásadných otázok. Prvou z nich je miera, do akej môže ústavný súd zasahovať do autonómie parlamentu, do ktorej úprava pravidiel jeho rozpravy, t. j. úprava vnútorných pomerov, celkom isto patrí. Ide pritom o dôležitú otázku, keďže aj Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) vo svojej judikatúre uznáva parlamentnú autonómiu ako dôležitý ústavný princíp.

25. Druhou závažnou otázkou je, či sú poslanci národnej rady v rámci parlamentnej rozpravy nositeľmi práva na slobodu prejavu podľa čl. 26 ústavy, resp. čl. 10 dohovoru, t. j. či je vôbec daná súvislosť medzi napadnutou právnou úpravou v rokovacom poriadku a základným právom, ktoré má táto úprava porušovať?

26. Pred samotným prieskumom napadnutých ustanovení rokovacieho poriadku preto považuje ústavný súd za potrebné vyjadriť sa k parlamentnej autonómii, súdnemu prieskumu parlamentných pravidiel a k slobode prejavu poslanca v parlamente, jej ochrane a jej regulácii.

#### Parlamentná autonómia

27. Navrhovatelia v bode 68 návrhu uviedli, že „si uvedomujú, že ich návrh sa dotýka vnútorno-organizačných mechanizmov fungovania NR SR, pričom ÚS SR môže byť pri posudzovaní takýchto ustanovení opatrný, vzhľadom na postavenie NR SR v parlamentnej republiky (doktrína autonómie parlamentu)“.

28. Národná rada sa k parlamentnej autonómii vyjadrila, že sa „... nemožno stotožniť s tvrdením navrhovateľov, nábádajúcim na ingerenciu súdnej moci do interných vzťahov parlamentu a popieraním doktríny autonómie parlamentu... Je potrebné zdôrazniť skutočnosť, že autonómia parlamentu je konštantne potvrdzovaná aj v judikatúre ESLP, ktorý opätovne potvrdil, že pravidlá týkajúce sa vnútorných procesov parlamentu sú príkladom ustanoveného ústavného princípu autonómie parlamentu. Parlament je oprávnený okrem jeho iných právomocí a v súlade s ústavným rámcom, regulovať svoje vnútorné záležitosti ako napríklad okrem iného jeho vnútornú organizáciu, zloženie jeho orgánov a dodržiavanie poriadku počas rozpravy. (Karácsony a spol. v. Maďarsko, 17. 5. 2016).“.

29. Vláda sa prostredníctvom ministerstva spravodlivosti k parlamentnej autonómii vyjadrila takto: «Uvedené dvojnásobne platí pre autonómiu parlamentu pri určovaní „vnútroštátnych organizačných mechanizmov NR SR“, kde je potrebné upozorniť na klasickú

konceptiu suverenity parlamentu uplatňovanú nielen v britskej konštitucionalistike založenej na inštitúte „urážky parlamentu“.»

30. Parlamentná autonómia je spájaná so suverenitou anglického (britského) parlamentu. Suverenitu anglického parlamentu v 18. storočí vystihovala veta, že „anglický parlament môže všetko, okrem premeny muža na ženu a ženy na muža“. Suverenita či zvrchovanosť parlamentu znamenala široké oprávnenia parlamentu, a to meniť staré zákony, vydávať nové, meniť vlastnícke pomery súkromných osôb, legitimizovať nemanželské deti, ustanovovať štátne náboženstvo, určovať nástupnícky poriadok, definovať sporné práva, určovať dane, dávky a poplatky. Skrátka, parlament môže robiť všetko, čo nie je fyzicky nemožné, a preto je jeho moc vlastne všemohúca (Schelle, K. a kol. Právni dejiny. II. vydání. Praha : Eurolex Bohemia, 2005. s. 341).

31. Podľa A. V. Diceyho sa doktrína suverenity britského parlamentu vyznačuje troma základnými znakmi: a) právom parlamentu slobodne zmeniť akýkoľvek zákon, b) neexistenciou rozdielu medzi ústavnými a inými zákonmi a c) nedostatkom právomoci súdneho či iného orgánu verejnej moci zrušiť zákon prijatý parlamentom, respektíve konať tak, ako by bol tento zákon neplatný či protiústavný (Dorsen, N., Rosenfeld, M., Sajó, A., Baer, S. Comparative Constitutionalism. Cases and Materials. Second Edition. Thomson Reuters, 2010. s. 252).

32. Toto osobitné postavenie britského parlamentu sa prejavuje napríklad aj v Human Rights Act 1998, ktorým bol do právneho poriadku Spojeného kráľovstva inkorporovaný dohovor. V zmysle tohto zákona síce niektoré vyššie súdy môžu deklarovvať, že určitý zákon je v rozpore s dohovorom, táto deklarácia sa však nijako nedotýka platnosti a účinnosti dotknutého zákona a tiež nie je pre strany v konaní záväzná. Napriek tomu však možno povedať, že aj táto relatívne slabá právomoc súdov núti parlament prispôbovať legislatívu dohovoru, pričom parlamentnú suverenitu spochybňujú aj externé faktory, ako je rozhodovacia činnosť ESĽP či Súdneho dvora Európskej únie, ktoré môžu viesť k zmenám legislatívy (Ginsburg, T. Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases. Cambridge University Press, s. 3 a 4).

33. Okrem suverenity možno vo vzťahu k britskému parlamentu hovoriť aj o jeho privilégii, resp. imunite či autonómii. Toto parlamentné privilégium zahŕňa celý rad slobôd, ktoré umožňujú parlamentu kontrolu nad svojimi procedurálnymi postupmi, ale aj nad priestormi, okrem toho je to však aj právo poslancov, resp. všetkých, ktorý sa na rokovaníach parlamentu zúčastňujú, vyjadrovať sa slobodne bez obavy, že budú za tieto svoje vyjadrenia akýmkoľvek spôsobom postihnutí. Tieto slobody, resp. rozsah privilégia sa historicky formovali ako kombinácia ústavnej praxe, súdnych rozhodnutí a osobitného „parlamentného práva“ (lex et consuetudo parliamenti).

34. Existencia takto vymedzeného privilégia sa považuje za nevyhnutnú pre riadny chod zákonodarného orgánu a pre výkon funkcie poslancov, pričom jej dôsledkom je aj skutočnosť, že zásahy ostatných štátnych orgánov (iných štátnych mocí) sú v tejto oblasti vylúčené a britský parlament tak nepodlieha žiadnej vonkajšej kontrole. V tejto súvislosti sa tiež hovorí o oblasti výlučnej jurisdikcie britského parlamentu.

35. V kontinentálnej Európe sa výsledkom francúzskej revolúcie stal historický kompromis – začlenenie demokratov do parlamentného systému a postupná demokratizácia parlamentarizmu. Táto demokratizácia obsahovala princíp reprezentácie, zákazu imperatívneho mandátu, princíp všeobecnosti, rovnosti, priamosti volebného práva a tajnosti hlasovania, otvorenosti a plurality systému politických strán, postupné oslabovanie moci monarchu v

konštitučných monarchiách, prerastanie práva impeachmentu do politickej zodpovednosti vlády parlamentu a oslabenie vymenúvacieho oprávnenia monarchu vo vzťahu k vláde v prospech kreovania vlády parlamentom (Holländer, P. Pojmy v Sifyfovej krošni. Bratislava : Kalligram, 2015. s. 52)

36. V kontinentálnej Európe bola deľba moci doplnená o ústavné súdnicstvo, ktoré vznikalo už po prvej svetovej vojne, ale najmä po druhej svetovej vojne alebo po roku 1989 v strednej a východnej Európe. V súvislosti so vznikom a rozvojom ústavného súdnicstva v kontinentálnej Európe sú to práve ústavné súdy, ktorých poslaním je kontrolovať aj právomoc parlamentu, najmä pokiaľ ide o ochranu základných práv a slobôd (napr. prieskum ústavnosti zákonov či konanie o sťažnosti).

37. Spolkový ústavný súd v rozhodnutí sp. zn. 2 BVH 3/91 z 21. 7. 2000 uviedol, že za predmet samoregulácie parlamentnej komory považuje aj úpravu zákonodarného procesu, pokiaľ nie je zahnutá v ústave samotnej, ako aj funkciu, zloženie a spôsob práce výborov, ďalej uskutočňovanie výkonu zákonodarných iniciatív, rovnako aj vytvorenie a úpravu práv politických frakcií a výkon parlamentného práva slobodného prejavu a parlamentnej rozpravy. Zároveň zdôraznil, že tento katalóg obsahujúci predmety samoregulácie a inštrumenty parlamentnej autonómie nie je konečný. To preto, že tento katalóg musí byť znovu a znovu konkretizovaný vzhľadom na meniace sa politické pomery tak, aby umožnil prispôsobenie sa zmeneným pracovným podmienkam. Tak môže parlamentná autonómia získať oproti skorším ústavným dobám novú aktuálnosť preto, že už proti sebe nestoja parlament a vláda, ako predpokladá klasická teória, ale hranica prebieha naprieč parlamentným plénom, pričom vláda a ju podporujúca parlamentná väčšina tvorí oproti opozícii politickú jednotu. Parlament tiež musí reagovať na vzrastajúcu komplexitu regulačných potrieb. Táto samoregulačná právomoc parlamentu vzťahujúca sa na jeho vlastné otázky nesmie byť však bezbrehá a podlieha ústavným obmedzeniam, z ktorých plynú nároky na podobu a interpretáciu predovšetkým rokovacích poriadkov parlamentných komôr.

38. Autonómia parlamentu spočívajúca v samoregulácii parlamentných procedúr je vo vzťahu k zákonodarných právomoci parlamentu nevyhnutná, pretože ústava spravidla ustanovuje pravidlá legislatívneho procesu v parlamente iba všeobecne (najmä zákonodarnú iniciatívu a kvórum pre prijatie návrhu zákona) a zvyčajne predpokladá prijatie podrobnejších pravidiel rokovania parlamentu v rokovacích poriadkoch.

39. V minulosti parlamentná autonómia a suverenita predstavovala najmä imunitu a ochranu tejto inštitúcie ako takej vo fyzickom zmysle slova – išlo o ochranu budovy parlamentu ako vonkajšieho symbolu jeho suverenity, resp. miesta jeho zasadnutia. Takéto chápanie parlamentnej autonómie je dnes už prekonané.

40. Parlamentná autonómia dnes slúži na to, aby parlament mohol svoje právomoci a funkcie vykonávať riadne a efektívne. Dnes hovoríme o ochrane výkonu legitímnych funkcií parlamentu. Parlamentná autonómia je čoraz menej chápaná v jej technickom či materiálnom zmysle (v tomto zmysle je to doteraz najmä rozpočtová autonómia), ale inak ide dnes o parlamentnú autonómiu v zmysle funkčnom.

41. Funkčná autonómia parlamentu zahŕňa najmä právo riadiť a organizovať svoju prácu, právomoc schvaľovať rozpočet, vyberať si zamestnancov a stanoviť podmienky ich zamestnania, výkonu práce, odmeňovania a prepúšťania zo zamestnania, ale tiež právomoc vykonávať opatrenia na zabezpečenie poriadku počas rokovania.

## **Súdny prieskum parlamentných pravidiel**



42. Ak funkčná autonómia parlamentu zahŕňa právo parlamentu riadiť a organizovať svoju prácu a tiež právomoc vykonávať opatrenia na zabezpečenie poriadku počas rokovania, tak nevyhnutným pokračovaním všeobecných východísk pre rozhodovanie ústavného súdu vo vzťahu k predmetu konania je otázka súdneho prieskumu parlamentných pravidiel, ktoré práva a právomoci v rámci funkčnej autonómie parlamentu upravujú.

43. Navrhovatelia sa vo veci súdneho prieskumu parlamentných pravidiel odvolali na názor ústavného súdu vyslovený v uznesení sp. zn. PL. ÚS 11/2012, že „... zo skutočnosti, že rokovací poriadok má povahu zákona, a nie interného predpisu parlamentu, ako to býva v niektorých parlamentných kultúrach, vyplýva záujem ústavodarcu dať rokovaciemu poriadku vonkajšiu právne záväznú formu. Inými slovami, forma zákona znamená, že ústavnú intenzitu môžu dosahovať také porušenia zákona, ktoré by neboli porušením ústavy, ak by boli upravené len uznesením parlamentu. Parlamentná procedúra preto nie je úplne mimo kontroly ústavného súdu.“.

44. Národná rada sa k súdnemu prieskumu parlamentných pravidiel osobitne nevyjadřila.

45. Vláda prostredníctvom ministerstva spravodlivosti uviedla, že «Nepochybne aj Ústavný súd SR si je vedomý, že toto „napätie medzi potrebou podporovať demokratické procesy na jednej strane a procedurálnou autonómiou suverénnej národnej rady“ (citované z rozhodnutia č. PL. ÚS 11/2012, ktoré ako hlavný argumentačný zdroj predkladajú samotní navrhovatelia), zásadným spôsobom obmedzuje jeho aktivizmus v tejto oblasti a má precedenčný význam aj pre budúce vzťahy medzi parlamentarizmom a ústavným súdnictvom. Dôvera parlamentu prejavená ústavnému súdnictvu v súvislosti s udelením právomoci kontroly ústavnosti ústavných zákonov povoľujúcich rušiť amnestie prezidenta republiky totiž predstavuje aj záväzok pre Ústavný súd SR minimalizovať zásahy do „internej“ suverenity parlamentu.».

46. V prevažnej väčšine európskych krajín ústavy upravujú vnútorný parlamentný život len v hrubých obrysoch a úpravu podrobností parlamentného života prenechávajú na osobitné predpisy, ktoré sú prijímané samotnými zastupiteľskými zbormi. Úprava vnútorných pomerov sa tak dostáva na podústavnú, či až podzákonnú úroveň.

47. Parlamentné pravidlá ako vyjadrenie a prejav jeho suverenity a autonómie sú vyjadrené v rokovacom poriadku parlamentu alebo jeho komory. Rokovací poriadok slúži na plnenie a vykonávanie úloh a funkcií parlamentu, a preto pripraviť, zostaviť a prijať rokovací poriadok prislúcha parlamentu ako jedno z jeho autonómnych práv prepožičaných ústavou. Právo parlamentu upravovať svoje záležitosti sa tradične vzťahuje na oblasti ako priebeh rokovania a disciplína (rozhodnutie Spolkového ústavného súdu sp. zn. BVerfGE 80, 188 – Wüppesahl).

48. Rokovací poriadok parlamentu ako taký je jeho základný vnútorný dokument, ktorý upravuje parlamentné procedúry umožňujúce vykonávanie ústavných právomocí parlamentu. Rokovací poriadok či širšie pravidlá rokovania parlamentu môžu mať rozdielny charakter. V prvom rade sú pravidlá písané a nepísané.

Súčasťou parlamentných pravidiel sú pravidlá, ktoré majú nepísaný charakter a ktoré možno na základe dlhodobého používania považovať za súčasť parlamentných procedúr. Takéto pravidlá prispievajú k optimalizácii organizácie práce parlamentu, pretože poskytujú riešenie situácií, ktoré nie sú upravené v súboroch písaných pravidiel, a tým zabezpečujú funkčnosť parlamentu a efektívny výkon jeho ústavných právomocí.

Písané parlamentné pravidlá môžu byť zákonom alebo aktom, ktorý nie je zákonom.

Rokovací poriadok môže byť zákonom, ako to je v Slovenskej republike, Českej republike alebo v Rakúsku, no vo väčšine štátov je rokovací poriadok parlamentu (iba) uznesením parlamentu alebo jeho jednotlivých komôr. Takýto charakter rokovacieho poriadku umožňujú

jeho väčšiu pružnosť, dynamiku a je znakom väčšej autonómie parlamentu. Takýto rokovací poriadok býva prijímaný spravidla na ustanovujúcej schôdzi novo zvoleného parlamentu.

49. Z doktríny parlamentnej autonómie vo vzťahu k úprave vnútorných záležitostí v rokovacom poriadku vyplýva samoregulácia parlamentu. Táto je nevyhnutným doplnením parlamentnej autonómie, pretože pravidlá rokovania parlamentu sú osobitnými súbormi noriem najmä z toho dôvodu, že ich dodržiavanie nie je preskúmateľné bežnými kontrolnými mechanizmami.

50. Samoregulačná právomoc parlamentu vzťahujúca sa na jeho vlastné otázky – úprava rokovacieho poriadku, kontrola a vynucovanie jeho dodržiavania – ako vyjadrenie jeho autonómie podlieha ústavným obmedzeniam, z ktorých plynú nároky na podobu a interpretáciu rokovacieho poriadku.

Korektívy prekročenia ústavných medzí sú tak vnútorné, ako aj vonkajšie. Práve rokovací poriadok ako zákon posilňuje vonkajšie korektory ako hlavu štátu a ústavný súd, a tým nutne prináša menšiu mieru parlamentnej autonómie. Ak sa preto parlament rozhodol prijať svoje vnútorné pravidlá vo forme zákona, vzdal sa tým dobrovoľne časti svojej autonómie v prospech jeho externej kontroly, čo súčasne ale znamená, že orgán vykonávajúci takúto externú kontrolu parlamentných pravidiel by mal autonómiu parlamentu rešpektovať a vstupovať do nej len v nevyhnutnom rozsahu, ak nie je iný spôsob nápravy, resp. iný spôsob nápravy nebol použitý alebo situáciu nevyriešil.

51. Platí pritom, že súdy majú právo preskúmať, či v konkrétnom prípade ide skutočne o parlamentné privilégium. Inak povedané, v prípade akýchkoľvek pochybností stanovuje hranice privilégií judikatúra súdov (rozhodnutie vo veci Stockdale v. Hansard z roku 1830, rozhodnutie Najvyššieho súdu Spojeného kráľovstva z roku 2010 vo veci R. v. Chaytor a ďalší).

52. Vstup do autonómie parlamentu je odôvodnený najmä ochranou ústavných princípov, ktoré sa vzťahujú na parlamentnú procedúru, osobitne na rokovanie o návrhu zákona. Ústavný súd Českej republiky sa k týmto princípom vyjadril v náleze sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (prijímanie zákonov v stave legislatívnej núdze) okrem iného tak, že rokovacie poriadky „... sú prejavom autonómie Parlamentu, resp. jeho komôr, spočívajúcej v samoregulácii parlamentných procedúr, ktorá je do istej miery nevyhnutná, pretože Ústava Českej republiky pochopiteľne upravuje pravidlá legislatívneho procesu (pôsobnosť a úloha oboch komôr Parlamentu, ich základnú organizačnú štruktúru, kvórum a potrebnú väčšiny pre jednotlivé druhy uznesení, poslaneckú imunitu, základné pravidlá pre priebeh zasadnutí oboch komôr a pod.) iba všeobecne a sama predpokladá prijatie podrobnejších pravidiel legislatívneho procesu v podobe zákonov o rokovacích poriadkoch jednotlivých komôr Parlamentu. ... Procedúry sa dotýkajú aj foriem rokovania parlamentu, ako aj delby moci medzi jeho orgány, a majú garantovať demokraciu, legitimizáciu authority, racionalitu zákonodarstva, procedurálnu spravodlivosť (vypočutie strán, debatu) a pod...“.

53. Materiálny právny štát vyplývajúci z čl. 1 ods. 1 ústavy obmedzuje aj národnú radu v tom, že je viazaná vlastnými predpismi, ktoré navyše musia byť v súlade s ústavou. Porušenie princípov materiálneho právneho štátu otvára dvere ústavnému súdu na ich ochranu aj pred takým výkonom zákonodarnej právomoci národnej rady, ktorá smeruje k úprave svojich vlastných vnútorných pomerov.

54. Ústavný súd vychádza z názoru, že primárne je úlohou, ale aj zodpovednosťou národnej rady odstrániť pochybenia v jej postupe a konaní. Už v minulosti v tejto súvislosti vyslovil, že „... pochybenia v postupe národnej rady pri rokovaní o návrhoch zákonov sú pochybeniami,

ktoré sa majú a musia odstrániť alebo napraviť samotným postupom národnej rady alebo jej orgánov. Proti procesnému postupu národnej rady a jej orgánov pri prerokovaní návrhov zákonov nie je prípustný žiaden opravný prostriedok. Riešenie takých pochybení je vo výlučnej kompetencii národnej rady (jej orgánov a poslancov), čo je dôsledok jej postavenia v sústave orgánov verejnej moci (čl. 72 ústavy).“ (PL. ÚS 48/03, uvedený názor bol neskoršou rozhodovacou činnosťou ústavného súdu korigovaný, pozn.).

55. Rokovací poriadok má špecifické postavenie v tom, že je zákonom, ktorý reguluje zákonodarný proces v národnej rade a sám je teda jeho výsledkom, ale tiež jeho strojcom, pretože stanovuje pravidlá parlamentnej zákonodarnej procedúry. Ústavný súd ako súdny orgán ochrany ústavnosti má oprávnenie preskúmať ústavnosť parlamentnej procedúry, pretože táto má vzťah k výkonu ústavných právomocí národnej rady, osobitne pri jej postavení jediného ústavodarného a zákonodarného orgánu Slovenskej republiky.

56. Zákonodarný proces je osobitným druhom ústavného procesu, ktorého úprava je určená na to, aby rokovanie o návrhoch zákonov malo ustanovené relatívne pevné pravidlá umožňujúce poslancom národnej rady na konci tohto procesu hlasovať za alebo proti návrhu zákona (vrátane pozmeňujúcich návrhov), prípadne sa zdržať hlasovania alebo nebyť prítomný na takom hlasovaní (PL. ÚS 48/03). Zákonná úprava parlamentných procedúr a zákonodarného procesu preto musí vychádzať z práv a povinností, ktoré tvoria obsah mandátu poslancov národnej rady, vrátane tých práv, ktoré sú spojené s rokovaním o návrhoch zákonov a s výkonom ktorých je spojené formovanie a vyjadrenie postoja poslanca k návrhu zákona.

Od rokovacieho poriadku sa preto očakáva vytvorenie pravidiel pre riadny výkon ústavných právomocí parlamentu a prijatie jeho rozhodnutí v otvorenom a demokratickom procese. Ide o proces, v ktorom je umožnené každému poslancovi parlamentu rovnakým spôsobom, v rovnakej miere a rozsahu vplývať na výkon ústavných právomocí parlamentu využívaním svojich práv vyplývajúcich z mandátu. Konečné rozhodnutie parlamentu je stále výsledkom väčšinového rozhodovania, ktoré aj keď nebude podporené všetkými poslancami parlamentu (a ani to v zásade nie je potrebné očakávať), musí byť výsledkom procesu, v ktorom mal každý poslanec rovnakú možnosť na konečnú podobu rozhodnutia parlamentu vplývať.

57. Rokovací poriadok ustanovuje pravidlá rokovania a činnosti národnej rady a jej výborov. Podrobnejšie upravuje aj postavenie orgánov národnej rady a jej vzťahy navonok. Predmetom úpravy v rokovacom poriadku preto nie sú iba záležitosti vnútornej organizácie výkonu právomocí národnej rady, ale v rozsahu, v akom sa tieto dotýkajú aj iných ústavných orgánov či iných orgánov verejnej moci, upravuje rokovací poriadok aj vonkajšie vzťahy s nimi, a to najmä, ale nielen, v jedenástej až devätnástej časti rokovacieho poriadku. Súdny prieskum rokovacieho poriadku preto nevyhnutne nemusí zasahovať do parlamentnej autonómie, pretože predmetom súdneho prieskumu môžu byť aj tie jeho ustanovenia, ktoré upravujú vzťahy národnej rady navonok a regulujú tým výkon ústavných alebo zákonných právomocí iných ústavných orgánov alebo iných orgánov verejnej moci.

58. Ústavný súd sa rokovacím poriadkom zaoberal opakovane. Súlad ustanovení rokovacieho poriadku s ústavou sa v minulosti stal predmetom konania pred ústavným súdom, a to pre rozpor s ústavnými princípmi (princíp del'by moci, právny štát). Išlo o konanie vo veci sp. zn. PL. ÚS 29/95, v ktorom boli ako protiústavné vyhlásené tie časti rokovacieho poriadku (v tom čase zákon Slovenskej národnej rady č. 44/1989 Zb. o rokovacom poriadku Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov), ktorými boli zriadené osobitné vyšetrovacie

komisie národnej rady. Ústavný súd konštatoval prekročenie ústavou stanovených právomocí národnej rady:

„Ústava vytvára proporcie a hranice delby moci medzi jednotlivými štátnymi orgánmi. Jednostranné rozširovanie právomoci jednej zložky moci môže narušiť ústavou vytvorené vzťahy nielen medzi nimi, ale aj k občanom...

... Ustanovenia § 29 bod 5 a § 55a zákona o rokovacom poriadku, ktoré umožňujú zriadiť, ako orgán Národnej rady Slovenskej republiky, aj vyšetrovaciu komisiu, nie sú preto v súlade s čl. 2 ods. 2, čl. 85, čl. 86 a čl. 92 ústavy.“

Z predmetného rozhodnutia je zrejmé, že v Slovenskej republike je suverénom ústava a pri zjavnom prekročení právomoci národnej rady nemožno hovoriť o existencii parlamentnej autonómie, ktorá by prieskum ústavným súdom obmedzovala.

Vo veci sp. zn. PL. ÚS 4/97 ústavný súd rozhodol, že ustanovenie § 92 ods. 1 rokovacieho poriadku nebolo v súlade s ustanoveniami čl. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 102 písm. n) ústavy a vo zvyšnej časti návrhu nevyhovelo. Ústavný súd vyslovil nesúlad s ústavou v časti, ktorá sa týkala podpisovania zákonov jednotlivými ústavnými činiteľmi, čo nepredstavuje vnútornú, autonómnu, záležitosť národnej rady, ale týka sa výkonu ústavných právomocí ústavných činiteľov stojacich mimo národnú radu – prezidenta Slovenskej republiky a predsedu vlády. V časti návrhu, ktorá sa týkala používania štátneho jazyka pri rokovaní národnej rady a jej výborov, ústavný súd návrhu nevyhovelo. Rokovací jazyk je jazyk, ktorý sa používa vo vnútri štátneho orgánu, pri jeho rokovaní, na rokovaní jeho orgánov, v komunikácii medzi jeho organizačnými útvarmi, osobami, ktoré v mene štátneho orgánu konajú alebo v jeho mene vystupujú. Išlo o úpravu vnútornej záležitosti národnej rady.

Vo veci sp. zn. PL. ÚS 9/04 ústavný súd rozhodol, že ustanovenie § 130 ods. 6 druhej vety rokovacieho poriadku nebolo v časti slovného spojenia „interpelovaného alebo najmenej päťiny poslancov“ a „alebo jej členovi“ v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou v spojení s čl. 80 a čl. 114 ods. 2 a 3 ústavy a vo zvyšnej časti návrhu nevyhovelo. Predmetom prieskumu bolo ustanovenie rokovacieho poriadku upravujúce interpelačné oprávnenie poslancov národnej rady, a teda výkon jej vonkajšej kontrolnej právomoci smerom k vláde a jej členom.

Vo veci sp. zn. PL. ÚS 95/2011 (forma voľby kandidáta na generálneho prokurátora) ústavný súd návrhu nevyhovelo.

Vo veci sp. zn. II. ÚS 576/2012 síce nešlo o konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, ale o konanie o sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. Ústavný súd mal možnosť v rámci konania o nej vyjadriť sa aj k parlamentnej procedúre a jej ústavno-súdnomu prieskumu, a to aj relevanciou k predmetu konania.

„Ústavný súd vo svojej doterajšej judikatúre uznal, že je oprávnený preskúmať ústavnosť parlamentnej procedúry aj mimo zákonodarných činností národnej rady (porov. I. ÚS 76/2011, č. 336/2011 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky, s citáciou ďalšej judikatúry v bode 28). Ústavnosť však nemožno stotožňovať s obvyčajnou zákonnosťou v tom zmysle, že by každé porušenie zákona v postupe národnej rady malo automaticky za následok i ústavnú neakceptovateľnosť jej postupu v zmysle procesnej svojvôle (arbitrážnosti). V tomto zmysle sám ústavný súd dospel napríklad k záveru, že porušenie legislatívnych pravidiel tvorby zákonov, ktoré sú inak podľa § 69 ods. 2 rokovacieho poriadku pre navrhovateľa zákona záväzné, nemá za následok neústavnosť zákona (porov. PL. ÚS 126/07, č. 5/2008 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky). Pri posudzovaní ústavnosti parlamentnej procedúry preto treba rozlišovať medzi tzv. poriadkovými predpismi (normami), ktorých účelom je len zabezpečenie účelnosti, hospodárnosti a vhodnosti postupu, prípadne

inštruktívneho návodu na postup v určitej situácii, a normami, ktoré sa dotýkajú esenciálnych otázok (princípov) danej parlamentnej procedúry (vo výsledku zhodne aj citované rozhodnutie č. 336/2011 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky, body 30 až 36). Ak je parlamentná procedúra predmetom prieskumu v súvislosti s namietaným porušením základného práva, je navyše potrebné skúmať, či príslušná zákonná norma, ktorej porušenie sa namieta, mala za cieľ založiť verejné subjektívne právo práve sťažovateľovi, resp. sťažovateľke.“

59. V závere k časti o súdnom prieskume parlamentných pravidiel ako prelomení parlamentnej autonómie ústavný súd uvádza, že parlamentná autonómia ako absolútne vylúčenie možnosti kontroly parlamentu zo strany iných štátnych orgánov sa nevyhnutne dostáva do konfliktu s princípom právneho štátu, ktorý predpokladá súdnu kontrolu a podriadenie každého štátneho orgánu (vrátane parlamentu) ústave.

Riešenie tohto konfliktu v kontinentálnej Európe spočíva v doktríne, podľa ktorej sú to ústavné súdy, ktoré rozsah parlamentnej autonómie určujú svojou judikatúrou, a tak nastoľujú rovnováhu medzi parlamentnou autonómiou a princípom právneho štátu.

Rokovací poriadok preto nestojí mimo ústavno-ochrannej právomoci ústavného súdu. Z doterajšej rozhodovacej činnosti vidno, že ústavný súd vstupuje do rokovacieho poriadku iba v rozsahu nevyhnutnom na naplnenie jeho funkcie nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy).

### **Sloboda prejavu poslanca v parlamente, jej ochrana a jej regulácia**

60. Sloboda prejavu (poslanca) v parlamente a jej porušenie novelou rokovacieho poriadku je ústredným motívom návrhu. Ústavný súd si uvedomuje, že sloboda prejavu v parlamente je téma, ktorá je komplexná a má niekoľko rozmerov, ktorými sú najmä, ale nielen, význam slobody prejavu v parlamente, ochrana slobody prejavu v parlamente, zodpovednosť za prejav v parlamente, regulácia prejavu v parlamente, ale tiež ochrana práv iných pred slobodou prejavu v parlamente.

61. Sloboda prejavu ako taká je jednou z kľúčových podmienok politického pluralizmu ako základu demokratických volieb a demokratického riadenia spoločnosti. Sloboda prejavu ako základné právo patrí k politickým právam práve pre jej úzke spojenie s politickým životom, s verejným životom a s politickou súťažou. V jadre slobody prejavu je preto najmä slobodná politická diskusia. Podpora slobodnej politickej diskusie je veľmi dôležitým znakom demokratickej spoločnosti.

Politický prejav, resp. politická diskusia sa ale neobmedzuje len na parlament, neobmedzuje sa len na politikov. Týka sa všetkých aktérov slobodnej politickej súťaže, tých, ktorí v parlamente sú, ako aj tých, ktorí v parlamente nie sú, ale súťažia o zastúpenie v ňom. Slobodu prejavu ako základné politické právo preto nemožno redukovať len na slobodu prejavu v parlamente, pretože jej význam v demokratickej spoločnosti je omnoho širší. Na druhej strane je ale parlament miestom, s ktorým sú politické prejavy prirodzene spojené.

62. Sloboda prejavu je základnou a najdôležitejšou individuálnou parlamentnou výsadou, ktorá nemá za cieľ osobne zvýhodňovať poslanca, ale skôr lepšie garantovať právo občanov na poslancov vykonávajúcich svoj mandát slobodne a bez akéhokoľvek nátlaku, či už zo strany štátnych orgánov alebo neštátnych subjektov (Svák, J. Parlamentné výsady v systéme common law u nás. In: Právny obzor, 1997, č. 2. s. 173).

Ústavný súd vo veci sp. zn. II. ÚS 146/2016 odkázal na prvorepublikový doktrinálny názor, že parlament je inštitucionálny priesečník normotvorby a diskusie. Jedným zo základných

stavebných ústavných princípov Slovenskej republiky je princíp demokracie. Ten sa najzreteľnejšie prejavuje vo voľbách, zvlášť parlamentných a v občianskej spoločnosti slobodnou výmenou myšlienok v priestore slobody prejavu. Každý si spomenie na povestné Masarykovo demokracie je diskuse. A parlament je dokonalým spojením týchto demokracií. Aby mohol byť parlament normotvorcom, musí byť diskutérom (porov. tiež Baxa, B. Parlament a parlamentarism. Díl I. Praha : Jan Košatka, 1924. s. 229).

63. Ústavný súd vychádza z toho, že pre riadny výkon mandátu poslanca je dôležité jeho slobodné vystupovanie na schôdzach národnej rady a na schôdzach jej výborov. Poslanec tiež podáva písomnosti, najmä návrhy zákonov, návrhy na ich zmenu alebo doplnenie, procedurálne návrhy či interpelácie. Aj v tomto prípade potrebuje poslanec istotu, že tak môže robiť slobodne bez obavy z následného postihu. So zreteľom na zabezpečenie riadneho výkonu poslaneckého mandátu je preto potrebné garantovať slobodu prejavu pri výkone mandátu poslanca.

64. Obzvlášť dôležité je upozorňovanie na nedostatky v chode štátu, na ktoré upozorňujú samotní poslanci. Kvôli tomu, aby si to poslanci mohli dovoliť bez ujmy, slúži parlamentná indemnita, ktorá zaručuje ochranu prejavov, ktoré poslanec urobil pri výkone poslaneckého mandátu. Táto zahŕňa absolútne vylúčenie trestnej zodpovednosti, ale spravidla chráni poslanca aj pred občianskoprávnou zodpovednosťou, lebo zachovaním občianskoprávnej zodpovednosti sa štátu ponúka príležitosť a pokušenie pre obchádzanie zákazu trestnej zodpovednosti (Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. vydanie. Šamorín : Heuréka, 2012. s. 986).

65. Ústavné inštitúty zásadného významu pre fungovanie inštitúcií demokratického štátu, ako aj pre riadne fungovanie materiálneho právneho štátu sú indemnita a imunita. Od toho, či sa orgán verejnej moci a jeho predstavitelia pri výkone verejnej moci môžu spoľahnúť na ochranu indempnitou alebo imunitou, závisí nezávislosť poslancov parlamentu, hlavy štátu aj nezávislosť sudcov. Zásadný význam má rozsah indemnity a imunity, podmienky obmedzenia imunity a mechanizmus rozhodovania o obmedzení imunity v konkrétnom prípade (Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava : C. H. Beck, 2015. s. 1095).

66. Indemnita má povahu hmotného práva zakladajúceho nárok na vykonanie úkonov dovolených právnym poriadkom bez hrozby právnou zodpovednosťou. Indempnitou sa zakladá absolútne právo, ktoré nemožno odňať ani previesť na iný orgán verejnej moci. Priznáva sa ústavným činiteľom za účelom nerušeného výkonu verejnej funkcie, ktorú majú zverenú. V zásade by sa nemala vzťahovať na protiprávne správanie ústavných činiteľov mimo rámca výkonu verejnej funkcie, najmä nie na ich protiprávne správanie v súkromí (Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. vydanie. Šamorín : Heuréka, 2012. s. 982 – 983).

67. Ústavný súd sa k imunitě, indemnite a ich významu vyjadril viackrát. Pre potreby konania pripomína svoj názor: «V tejto súvislosti poznamenávame, že „poslanecká imunita“ aj napriek bežne používanému adjektívu tohto pojmu nie je právom poslanca. Nie je ani jeho osobnou beztrestnosťou, resp. nezodpovednosťou. Podstatou, zmyslom a cieľom „poslaneckej imunity-ochrany“ je ochrana zákonodarného zboru za tým účelom, aby tento orgán mohol nerušene plniť svoju funkciu. Účelom imunity teda je zabezpečenie funkcie zákonodarného zboru a chráni sa ňou sloboda rozhodovania zákonodarného zboru, a nie osobná sloboda poslanca.» (II. ÚS 76/1999).

68. Ústava v čl. 78 ods. 2 vylučuje trestnú zodpovednosť poslanca za výroky pri výkone funkcie prednesené v národnej rade a jej orgáne, a to aj po zániku jeho mandátu. Poslanec ale podlieha disciplinárnej právomoci parlamentu. Aj keď pri gramatickom výklade možno pod

pojmom „výrok“ rozumieť len slovný prejav, zo zmyslu tohto ustanovenia vyplýva, že ním treba rozumieť aj iné prejavy spojené s výkonom funkcie poslanca. Bolo by nelogické rozlišovať medzi zodpovednosťou za ústne prednesenú interpeláciu a jej písomným podaním, medzi ústnym a písomným návrhom na vydanie zákona alebo uznesenia národnej rady alebo jej výboru či iného orgánu (Čič, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 471).

69. Ústavný súd si uvedomuje, že pojem „výroky“ je najkontroverzným aspektom indemnity. Väčšina ústav používa slovné spojenie „výroky pri výkone funkcie, resp. mandátu“ (Rakúsko, Francúzsko, Belgicko, Taliansko), čo umožňuje širšiu interpretáciu a ochranu určitých prejavov aj mimo pôdy parlamentu. Napriek všeobecnejšej povahe ústavného textu právna i parlamentná prax sa priklonili k užšiemu výkladu, a teda k odmietaniu rozšírenia nestíhatelnosti za názory prejavované v novinových článkoch, vo verejných diskusiách alebo na volebných mítingoch. Ústavy niektorých štátov zabraňujú širokému výkladu indemnity špecifikovaním, že ide len o výroky prednesené v snemovni alebo vo výboroch a iných orgánoch (Dánsko, Holandsko, Nemecko, Veľká Británia, ale aj Slovensko).

70. Každý prejav má svoj obsah a svoju formu. Z hľadiska formy možno tradične hovoriť o forme písomnej a o forme ústnej. Prejavy poslanca, ktoré sa týkajú výkonu jeho mandátu a pri ktorých sa vyžaduje písomná forma, sú najmä návrhy zákonov, interpelácie, v podmienkach slovenského parlamentu aj pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy a na základe novely rokovacieho poriadku aj procedurálne návrhy. Ústnu formu majú vystúpenia v rozprave. K formálnym požiadavkám patrí aj požiadavka, aby bolo vystúpenie poslanca v parlamente prednesené vo voľnom prednese, resp. vo voľnej reči.

71. Z hľadiska predmetu konania, ktorý sa týka okrem iného aj formálnej stránky prejavu poslanca v parlamente, je rozhodujúcim určenie toho, ktorý výrok možno pokladať za výrok pri výkone funkcie poslanca a jeho odlíšenie od ostatných výrokov poslanca – občana. Otázkou je, či je také odlíšenie možné práve na základe formy alebo na základe obsahu, či inak povedané, či je pre ochranu podľa čl. 78 ods. 2 ústavy rozhodujúca forma prejavu alebo obsah prejavu alebo sú rovnako dôležité oba prvky prejavu?

Forma prejavu poslanca nie je nijako ústavne špecifikovaná. Inak povedané, nie je žiaden úkon, ktorý by súvisel s výkonom mandátu poslanca národnej rady, ktorý by bol naviazaný na nejakú osobitnú formu, ktorá by bola špecifická len pre tento úkon a nebolo by možné sa s ňou stretnúť inde pri výkone štátnej moci, resp. v živote ako takom.

Podmienky v čl. 78 ods. 2 ústavy predstavujú podmienky ustanovené ústavou materiálneho právneho štátu, ktorý nelegitimizuje zdanlivé dodržiavanie práva spočívajúce v tom, že sa dodrží formálna stránka, konajúca osoba sa skryje za vonkajšie zdanie o dodržaní právnej normy (Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava : C. H. Beck, 2015. s. 1108). Splnenie podmienky čl. 78 ods. 2 ústavy nie je možné predpokladať automaticky, ak ide formálne o výrok, resp. prejav poslanca.

Odlíšenie toho, či prejav poslanca je chránený čl. 78 ods. 2 ústavy, je možné na základe jeho obsahu. Poslanec sa v národnej rade prejavuje v podstate permanentne, ale nie každý jeho prejav (aj v rokovacej sále) je prejavom pri výkone funkcie poslanca. Rozhodujúce je, či ide o prejav, ktorým poslanec vykonáva svoj mandát, či realizuje svoje poslanecké práva alebo naplňa svoju poslaneckú povinnosť, alebo nie. Výroky poslanca, prednesené v národnej rade alebo v jej orgáne, ktoré majú charakter osobného prejavu, nepožívajú ochranu čl. 78 ods. 2 ústavy.

To ale neznamená, že poslanec sa musí vyjadrovať len k politickým otázkam, resp. že by s výkonom mandátu poslanca súviseli len veci a skutočnosti politickej povahy. Ak sa poslanec v národnej rade alebo jej orgáne vyjadruje napr. na adresu súkromnej obchodnej spoločnosti, ktorá je (dobrovoľným) prijímateľom štátnej pomoci, investičnej pomoci alebo akejkoľvek inej pomoci, subvencie alebo dotácie z verejných zdrojov, musí sa takýto výrok tiež považovať za výrok pri výkone funkcie poslanca, napr. ako súčasť interpelácie.

72. Z hľadiska predmetu konania v kontexte ochrany výrokov poslanca podľa čl. 78 ods. 2 ústavy ústavný súd zastáva názor, že indemnita v čl. 78 ods. 2 ústavy chráni obsah výroku či prejavu poslanca, a nie formu.

73. Z hľadiska predmetu konania je potrebné sa vysporiadať so vzťahom čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy, s ktorým navrhovateľ vidí rozpor v § 27 ods. 7, § 30 a § 32 ods. 4 rokovacieho poriadku, a čl. 78 ods. 2 ústavy.

74. Sloboda prejavu zaručená v čl. 26 ústavy je súčasťou druhej hlavy ústavy a patrí medzi základné práva a slobody, konkrétne práva politickej. Ústavný súd v rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 29/97 konštatoval, že „... prezidenta (ale ani ďalších ústavných činiteľov Slovenskej republiky) pri výkone ich ústavných právomocí nemožno považovať za fyzické osoby oprávnené namietat' ich prípadné porušenie práv podnetom na začatie konania pred ústavným súdom“.

Rešpektujúc, že predmetom konania je konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, a nie konanie o podnete podľa úpravy v ústave pred jej novelizáciou ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., podstata názoru vysloveného ústavným súdom v minulosti zostáva platná aj pre predmet konania. Ide o ochranu slobody prejavu poslanca ako ústavného činiteľa pri výkone jeho mandátu. Nejde o ochranu slobody prejavu poslanca – občana v jeho súkromnom, takpovediac „civilnom“ živote.

75. Vo veci sp. zn. III. ÚS 730/2014 ústavný súd konštatoval, že výkon mandátu a z neho vyplývajúce práva poslancov nie sú základným právom alebo slobodou, ale súčasťou pôsobenia poslancov ako nositeľov verejnej moci, t. j. ide o mocenské oprávnenie poslanca, nie ústavné právo občana. Právo poslancov na slobodu slova vyplýva z ich ústavou zaručeného práva na slobodný výkon mandátu, a nie z ústavného práva na slobodu prejavu. Ústavné právo na slobodu prejavu je totiž slobodou jednotlivca proti štátu, t. j. nie slobodou poslanca, ktorý je členom štátneho orgánu a vykonáva svoj mandát. Právo slobodného výkonu poslanskeho mandátu v zmysle čl. 73 ods. 1 ústavy je právom, ktorým nedisponujú fyzické osoby, ale poslanci národnej rady. Slobodný výkon mandátu a z neho vyplývajúce práva poslancov nie sú základným právom alebo slobodou, ale súčasťou pôsobenia poslancov ako nositeľov verejnej moci.

Právo poslancov vystúpiť v parlamentnej rozprave je v chápaní ústavného súdu realizáciou ich mocenského oprávnenia ako členov štátneho orgánu vykonávajúcich mandát, chránené čl. 78 ods. 2 ústavy, a nie realizáciou ich občianskeho práva na slobodu prejavu podľa čl. 26 ústavy.

76. Rokovanie parlamentu je vysoko formalizované a riadi sa presnými pravidlami, ktoré zaručujú jasný a predvídateľný výkon právomocí parlamentu. Súčasťou pravidiel rokovania parlamentu a výkonu jeho ústavných právomocí je aj úprava rozpravy, ktorá je jadrom jeho činnosti.

77. Jednou z primárnych úloh rokovacích poriadkov parlamentov je vymedziť okrem iného aj to, komu, kým, kedy, akým spôsobom a z akého dôvodu je na schôdzi parlamentu udelené slovo a za akých podmienok. Inak povedané, regulácia rozpravy. Z časového hľadiska môže byť regulovaná celková dĺžka rozpravy alebo dĺžka rečníckeho času určeného na vystúpenie v



rozprave. Ak je stanovená celková dĺžka trvania rozpravy, je vopred známe, kedy rozprava skončí. Naopak, ak je stanovený len rečnícky čas a vopred nie je známy počet rečníkov, keďže títo sa môžu prihlasovať aj počas rozpravy (napr. písomne alebo ústne), na začiatku rozpravy nie je známe, kedy skončí.

78. Regulovanie rozpravy z komparatívneho hľadiska vedie k záverom, že táto môže byť prísne regulovaná, ad hoc regulovaná alebo voľná.

Prísne regulovaná rozprava je v prípade, ak rokovací poriadok, politická dohoda v parlamente, rozhodnutie poslaneckého grémia alebo analogického orgánu, alebo rozhodnutie predsedu parlamentu určuje dĺžku trvania rozpravy alebo dĺžku rečníckeho času v rozprave na schôdzi parlamentu. Ide o priame obmedzenie dĺžky rečníckeho času určeného pre poslancov alebo senátorov v rozprave. Tento model je aplikovaný v Snemovni reprezentantov Belgického kráľovstva, vo Folketingete Dánskeho kráľovstva, v parlamente Helénskej republiky, v parlamente Chorvátskej republiky, v parlamente Lotyšskej republiky, v Sejme a v Senáte Poľskej republiky, v Národnej rade Rakúskej republiky, v Poslaneckej snemovni Rumunska a v Nemeckom spolkovom sneme. Vo všetkých uvedených prípadoch s výnimkou Nemeckého spolkového snemu sú limity pre poslanecké vystúpenia stanovené priamo v rokovacom poriadku príslušnej komory parlamentu. V Bundestagu je rozdelenie rečníckeho času medzi poslanecké kluby stanovené na základe politickej dohody.

Po druhé, ad hoc regulovaná rozprava je v prípade, ak poslanecké grémium alebo analogický orgán, predseda parlamentu alebo parlament ako taký môže určiť dĺžku trvania rozpravy alebo dĺžku rečníckeho času v rozprave na schôdzi parlamentu.

Dĺžka trvania rozpravy a dĺžka rečníckeho času v rozprave na schôdzi parlamentu môže byť stanovená na základe rozhodnutia poslaneckého grémia alebo orgánu zodpovedajúcemu poslaneckému grémiu. Tento model uplatňuje parlament Fínskej republiky, Národné zhromaždenie Francúzskej republiky, Poslanecká snemovňa Luxemburského veľkovojsvodstva, Národné zhromaždenie Slovinskej republiky a Poslanecká snemovňa a Senát Talianskej republiky. Vo fínskom parlamente, vo francúzskom Národnom zhromaždení, v luxemburskej Poslaneckej snemovni a v talianskej Poslaneckej snemovni ide o kompetenciu poslaneckého grémia. V slovinskom Národnom zhromaždení a v talianskom Senáte poslanecké grémium určuje dĺžku trvania rozpravy k jednotlivým bodom programu schôdze a príslušný rečnícky čas vždy.

Dĺžku rečníckeho času v rozprave na schôdzi parlamentu môže stanoviť predseda parlamentu. Tento model je používaný v Národnom zhromaždení Bulharskej republiky (avšak nie pred druhým hlasovaním) a v Snemovni ľudu parlamentu Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska. V prípade Bulharska ide o povinnosť predsedu parlamentu určiť celkový rečnícky čas určený na rozpravu ku každému bodu programu schôdze a rozdeliť ho pomerne medzi poslanecké kluby a nezávislých poslancov, avšak toto ustanovenie sa nepoužije v rozpravách k návrhom zákonov pred druhým hlasovaním. V prípade Spojeného kráľovstva ide o právomoc predsedu snemovne, tzn. predseda snemovne má právo zaviesť obmedzenia rečníckeho času v rozpravách, v ktorých chce vystúpiť veľké množstvo poslancov.

Dĺžka trvania rozpravy alebo dĺžka rečníckeho času v rozprave na schôdzi parlamentu môže byť stanovená na základe rozhodnutia parlamentu. Tento model uplatňuje Poslanecká snemovňa a Senát Parlamentu Českej republiky, Národná rada Slovenskej republiky, Snemovňa reprezentantov Holandského kráľovstva, parlament Švédskeho kráľovstva a Národné zhromaždenie Maďarska.

Po tretie, voľná rozprava je v prípade, ak rokovací poriadok, prípadne ďalšie predpisy nezakotvujú žiadne ďalšie možnosti regulácie dĺžky trvania rozpravy alebo dĺžky rečníckeho času v rozprave na schôdzi parlamentu. Tento model môžeme nájsť napr. na Cypre, kde sa časové obmedzenia netýkajú rozpravy k návrhom zákonov.

Dĺžka trvania rozpravy a rečnícky čas v rozprave je na schôdzi parlamentu neobmedzený. Tento model možno nájsť v Snemovni reprezentantov Cyperskej republiky (limity sa týkajú rozpráv pri iných otázkach, nie pri návrhoch zákonov), v parlamente Estónskej republiky (časové obmedzenia sa netýkajú všetkých štádií legislatívneho procesu a všetkých typov vystúpení; väčšina z vystúpení je ale limitovaná) a v parlamente Litovskej republiky (časové obmedzenia sa netýkajú všetkých typov vystúpení; väčšina z vystúpení je ale limitovaná). Estónsky a litovský parlament predstavujú špecifické prípady, pretože väčšina typov vystúpení v rozprave je limitovaná priamo v rokovacom poriadku, nie však všetky. V Litve môže parlament dokonca rozhodnúť aj o ukončení rozpravy predtým, ako vystúpia všetci prihlásení rečníci.

79. Regulovanie parlamentnej rozpravy nemôže byť samoúčelné a tiež nemôže poprieť jej význam v demokratickom a materiálnom právnom štáte v jej podstate. Pri nastavení pravidiel parlamentnej rozpravy je potrebné vziať do úvahy princípy racionality a efektívnosti zákonodarstva, procedurálnej spravodlivosti, vypočutia strán zastúpených v parlamente, ochrany práv všetkých poslancov či zabránenie obštrukciám.

80. Hoci princíp väčšinového rozhodovania patrí medzi základné definičné znaky demokracie a demokratického rozhodovania a väčšina vlád parlamentných demokracií je odkázaná práve na podporu (dôveru) parlamentnej väčšiny zloženej zo zástupcov jednej alebo viacerých politických strán zastúpených v parlamente, nie je parlament orgánom tejto väčšiny, ale je založený na slobodnom výkone mandátu všetkých svojich členov, na ich rovnosti, lebo všetci sú reprezentantmi občanov, a to bez ohľadu na to, k akej politickej frakcii či k názorovému prúdu jednotliví poslanci parlamentu patria.

81. Princíp väčšinového rozhodovania je v demokratickom štáte neoddeliteľne spojený s princípom ochrany menšiny, ktorá je na parlamentnej pôde reprezentovaná parlamentnou menšinou tvoriacou parlamentnú opozíciu. Medzi jej základné funkcie patrí najmä artikulácia menšinových názorov, predkladanie alternatívnych návrhov k väčšinovým stanoviskám a rozhodnutiam a kontrola vládnej väčšiny, to všetko pred zrakmi verejnosti, ktorá si aj týmto spôsobom tvorí a upresňuje svoj názor na prácu parlamentu.

Prítomnosť parlamentnej menšiny núti vládnú väčšinu vysvetľovať a zdôvodňovať svoje rozhodnutia. Garantovaná je tak zásada kontradiktórnosti, vychádzajúca zo slobodnej výmeny názorov a stanovisk s cieľom hľadania širšej zhody a prípadne aj odstraňovanie nedostatkov. Táto zásada je základom činnosti parlamentu ako miesta výmeny názorov, presviedčanie oponentov o pravde a spravodlivosti a tiež ako miesta vyjednávania.

82. Parlamentná menšina predstavuje v demokratických systémoch vládnutia dôležitý prvok. Medzi práva parlamentnej menšiny a jej jednotlivých členov, ktoré by mali byť v demokratickom a právnom štáte ústavne garantované, možno zaradiť najmä práva zaručujúce parlamentnej menšine účasť na parlamentných procedúrach, teda práva umožňujúce výkon dozoru a kontrolu vládnej väčšiny aj vlády samotnej. Ďalej ide o práva umožňujúce parlamentnej menšine domáhať sa ústavného preskúmania väčšinou prijatých rozhodnutí (zákonov) a v neposlednom rade aj o práva chrániace parlamentnú menšinu i jej jednotlivých členov pred prenasledovaním a svojvôľou zo strany väčšiny.

83. Aj parlamentarizmus v Slovenskej republike je postavený na politickom súperení parlamentnej väčšiny a menšiny, pričom sa považuje za súčasť politickej kultúry priznať určité práva a ochranu aj parlamentnej menšine. Z právneho hľadiska však pojem parlamentnej menšiny, resp. opozície definovaný nie je a slovenský právny poriadok ani neobsahuje práva, ktoré by patrili špecificky len opozícii. Všetci poslanci národnej rady majú rovnaké statusové práva (Krošlák, D. a kol. Ústavné právo. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. s. 454).

84. Ochrana parlamentnej menšiny je princípom demokratického štátu. Ak by došlo k takej zmene vnútorných pravidiel parlamentu, ktoré by marili, sťažili či až dokonca znemožnili výkon činnosti parlamentnej menšiny, ale najmä výkon práv poslancov, ktorí k nej patria, tento princíp by bol porušený. Zodpovednosť za nápravu by bola v prvom rade na parlamente a jeho zákonodarnej právomoci. Ak by parlament sám svoje vnútorné pravidlá v rokovacom poriadku nezmenil a tieto by zasahovali do slobodného výkonu poslaneckého mandátu poslancov opozície v intenzite porušujúcej jeho podstatu a zmysel, bol by namiesto ochranný zásah nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti – ústavného súdu.

85. Nie každá úprava v rokovacom poriadku a nie každá zmena rokovacieho poriadku upravujúca parlamentné procedúry znamená zásah do slobodného výkonu poslaneckého mandátu. Existencia rokovacieho poriadku zo svojej podstaty znamená, že výkon poslaneckého mandátu je viazaný na nejaké pravidlá. Ich účelom je stanovenie pravidiel pre riadny výkon ústavných právomocí parlamentu. Samotná existencia takýchto pravidiel preto nie je popretím slobodného výkonu poslaneckého mandátu, práve naopak, tieto pravidlá umožňujú jeho riadny výkon predvídateľným spôsobom.

Opačná situácia by nastala vtedy, ak by parlamentné pravidlá viedli k tomu, že by bolo znemožnené vykonávanie poslaneckého mandátu ako takého, teda zastupovania občanov, resp. ak by tieto pravidlá stanovili rozdielne či diskriminačné pravidlá výkonu poslaneckého mandátu pre jednotlivých poslancov podľa ich príslušnosti k vládnej väčšine alebo k parlamentnej menšine. Aj v tomto kontexte je potrebné preskúmať napadnuté ustanovenia rokovacieho poriadku.

86. Sloboda prejavu v parlamente má svoje osobitné súvislosti. Je to nielen jej ústavná ochrana, ale tiež jej možné špecifické spôsoby, metódy, ale aj taktika využívania na obštruovanie parlamentu.

Obštrukcia je vo všeobecnosti krajný parlamentný prostriedok ako predlžovať alebo úplne znemožňovať rokovanie parlamentu, a to využívaním takých nástrojov ako nekonečné prejavy a vystúpenia, opakované faktické poznámky, podávanie procedurálnych návrhov, predkladanie množstva návrhov na zmenu alebo doplnenie programu rokovania parlamentu, predkladanie návrhov na prerušenie rokovania parlamentu, účelové znižovanie kvóra a spochybňovanie jeho dosiahnutia, požiadavka hlasovania podľa mien, ale tiež napr. výkriky, búchanie do lavíc, zabraňovanie vo vystúpení a rečení poslancov blokovaním rečnickeho miesta a pod.

87. Nie každé konanie poslanca, ktorým bráni rokovaniu parlamentu, je možné považovať za obštrukciu, pretože takýto charakter nemá konanie, ktoré je samo osebe porušením rokovacieho poriadku, napr. použitie zbrane alebo fyzického násillia alebo ich hrozba.

Klasická obštrukcia je konanie, ktoré je v súlade s pravidlami rokovania, síce predstavuje ich extrémne využitie, či až zneužitie, ale nezakladá zodpovednosť poslanca za ich porušenie. Toto súčasne poskytuje poslancovi ochranu v tom, že ak koná formálne v súlade s pravidlami rokovania parlamentu, je zásah predsedajúceho voči nemu a jeho konaniu buď nemožný, alebo je možný len za presne stanovených podmienok, napr. ak by sa poslanec odchyľil od predmetu rokovania.

88. Klasickou parlamentnou obštrukciou spojenou s využívaním slobody prejavu je časovo dlhé, formálne neobmedzené vystúpenie poslanca v rozprave. Typickým príkladom je filibustering známy najmä zo Senátu USA. Je to najznámejšia obštrukčná taktika spojená s vystúpením poslanca v parlamente, ktorá smeruje k zdržaniu, resp. k oddialeniu prijatia rozhodnutia parlamentu vo veci, ktorá je predmetom rokovania, ale tiež k prinúteniu parlamentnej väčšiny hľadať kompromis a rokovať s parlamentnou menšinou. Využívanie filibusteringu závisí od nastavenia pravidiel rokovania parlamentu a od možností, ktoré rokovací poriadok ponúka na predchádzanie či vyriešenie takejto situácie, ktorá je spôsobilá ochromiť činnosť parlamentu.

89. Ak parlament zostane nečinný, resp. nefunkčný, pretože je vystavený obštrukciám či už jednotlivých poslancov alebo celej parlamentnej menšiny, nemôžu svoje práva vykonávať ani ostatní poslanci. Parlament nie je schopný plniť svoje funkcie, ktoré mu ústava priznáva a pri výkone ktorých je nezastupiteľný. Obštruovanie parlamentu znamená, že ostatní poslanci nemôžu vykonávať ich poslanecký mandát, čo predstavuje zásah do ich práv.

90. Parlamente preto vo svojich rokovacích poriadkoch hľadajú regulačné riešenia, ktoré pri rešpektovaní slobody prejavu poslanca v parlamente ako základu parlamentnej práce zabezpečia tiež ochranu rovnakých práv ostatných, resp. všetkých poslancov, a tiež zabezpečia ústavou predpokladaný výkon parlamentných právomocí.

#### **IV.**

##### **Nesúlad s princípom ochrany práva na slobodu prejavu**

91. Napadnutý nesúlad § 27 ods. 7, § 30 a § 32 ods. 4 rokovacieho poriadku s čl. 13 ods. 4, čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy a čl. 10 ods. 1 a 2 dohovoru označili navrhovatelia ako nesúlad s princípom ochrany práva na slobodu prejavu.

92. Navrhovatelia túto časť návrhu ešte vnútorne rozčlenili na nesúlad v dvoch smeroch (i) v súvislosti s reguláciou času na diskusiu (§ 30 rokovacieho poriadku) a (ii) v súvislosti s obmedzeniami vo vzťahu k formálnej stránke prejavu (§ 27 ods. 7 a § 32 ods. 4 rokovacieho poriadku). Ústavný súd preto preskúma napadnuté ustanovenia rokovacieho poriadku v súlade s touto štruktúrou.

#### **IV.A**

##### **Regulácia času na diskusiu (§ 30 rokovacieho poriadku)**

93. Ustanovením § 30 rokovacieho poriadku došlo k určaniu dĺžky rečníckeho času, a to pre poslanca písomne prihláseného do rozpravy najviac na 20 minút, pre poslanca povereného poslaneckým klubom najviac na 30 minút, ak rokovací poriadok neustanovuje inak, alebo ak národná rada bez rozpravy nerozhodne o predĺžení rečníckeho času. Ďalej pre poslanca ústne prihláseného do rozpravy najviac na 10 minút, opätovne, ak rokovací poriadok neustanovuje inak, alebo ak národná rada bez rozpravy nerozhodne o predĺžení rečníckeho času. Napokon bolo stanovené pravidlo, že do dĺžky rečníckeho času sa nezapočítava čas prednesu písomne vyhotoveného pozmeňujúceho alebo dopĺňujúceho návrhu.

94. Ustanovenie § 30 rokovacieho poriadku bolo v osobitnej časti dôvodovej správy odôvodnené tak, že „Novú úpravu v rokovacom poriadku predstavuje zákonom ustanovená dĺžka rečníckeho času v rozprave. Účelom navrhovanej zmeny je zabezpečiť efektívnosť rokovaní národnej rady za súčasného rešpektovania ústavou garantovaných práv poslanca. Dĺžka rečníckeho času v rozprave sa navrhuje ustanoviť na 20 minút a v prípade, že ide o člena povereného poslaneckým klubom, 30 minút. Úprava rešpektuje a garantuje právo poslanca

podávať pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy k prerokovanej veci, kedy sa do rečnickeho času nebude započítavať čas prednesu znenia písomne vyhotoveného pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu, pričom z tohto dôvodu je poslanec povinný oznámiť predsedajúcemu začatie prednesu a skončenie prednesu písomne vyhotoveného pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu (§ 29 ods. 1).

Navrhované obmedzenie sa nebude vzťahovať na navrhovateľa a spravodajcu, vzhľadom na ich postavenie v rámci legislatívneho procesu a ani na osoby podľa § 28. Vzhľadom na už v platnej právnej úprave existujúci inštitút obmedzenia dĺžky času na rozpravu (§ 29a), sa v prípade jeho použitia, nebude navrhované ustanovenie ohľadne dĺžky rečnickeho času aplikovať. Národná rada sa môže uznieť na predĺžení rečnickeho času bez rozpravy. Obmedzenie dĺžky rečnickeho času je bežnou praxou aj v iných európskych demokraciách a je považované za štandardný nástroj parlamentnej rozpravy (napr. Rakúsko, Nemecko, Francúzsko, Veľká Británia).“.

95. Ustanovenie § 30 bolo v novele rokovacieho poriadku schválené v znení, ako vyplývalo zo 6. bodu pozmeňovacieho návrhu poslancov národnej rady Gábora Gála, Tibora Bernatáka, Andreja Danka a Martina Glváča a skupiny poslancov národnej rady k návrhu novely rokovacieho poriadku schváleného v druhom čítaní o návrhu novely rokovacieho poriadku 26. októbra 2016. Zmeny oproti pôvodnému návrhu § 30 sa týkali možnosti poslanca vystúpiť v rozprave dvakrát, a to na základe písomného prihlásenia a aj na základe ústneho prihlásenia, pričom pre vystúpenie na základe ústneho prihlásenia bola určená dĺžka rečnickeho času na najviac 10 minút. Táto zmena bola okrem iného odôvodnená tým, že dve možnosti prihlásiť sa do rozpravy poskytnú poslancom dostatočný priestor na to, aby sa vyjadrili k prerokovávanej téme.

96. Podľa navrhovateľov «Obmedzovanie rečnickeho času poslanca je priamym zásahom do slobody prejavu poslanca, ktorého dôsledkom je zníženie úrovne objektívne merateľného kritéria - času diskusie, ktoré bolo v čase pred prijatím napadnutých ustanovení rokovacieho poriadku prakticky neobmedzené resp. maximalizované za účelom vytvorenia optimálnej platformy pre konštruktívnu výmenu názorov (spomenutý „trh názorov“). V súvislosti s obmedzovaním času na prejav sa núka aj paralela s výkonom advokátskeho povolania: poslanci NR SR zastupujú nezanedbateľnú masu voličov, pričom advokát zastupuje spravidla iba jednu osobu (fyzickú či právnickú), avšak jeho rola (vo vzťahu ku garancii práva na obhajobu resp. práva na spravodlivý proces) je natoľko dôležitá, že má neobmedzený čas na vystúpenie. Paradoxne, pri nemenej významnej úlohe poslanca NR SR (ktorý je navyše priamo volený občanmi SR, na rozdiel od členov vlády SR, ktorí nemajú takýto stupeň legitimacy a pritom ich prejav v rámci schôdze NR SR nie je limitovaný) bude jeho právo na slobodu prejavu časovo ohraničené, a to aj napriek tomu, že kvantitatívne zastupuje tisícky svojich voličov.».

97. Podľa národnej rady „Zákonná úprava problematiky zabezpečovania poriadku v rokovacej sále sa dotýka aj práva na slobodu prejavu garantovaného ústavou a imunity poslancov vo vzťahu k ich výrokom predneseným na pôde parlamentu. Sloboda prejavu poslancov je individuálnou parlamentnou výsadou, pričom ochranu proti jej obmedzeniu, zásahu do nej, ale aj proti jej zneužitiu zabezpečuje poslancom ústavne garantovaný inštitút poslaneckej imunity (čl. 78 ods. 2 ústavy).“.

98. Ústavný súd si uvedomuje, že určenie dĺžky rečnickeho času poslanca je citlivá záležitosť, pretože znamená stanovenie hranice, pri ktorej je poslanec schopný plnohodnotne, dôstojne, pri normálnom tempe reči predniesť svoj rečnícky príspevok, predložiť a vyargumentovať svoj názor a postoj k veci, ktorá je predmetom rokovania, a snažiť sa

presvedčiť o svojich argumentoch a ich opodstatnenosti a správnosti predkladateľa, ostatných poslancov, ale aj verejnosť.

99. Ústavný súd už uviedol (bod 77), že predmetom regulácie môže byť tak určenie dĺžky rečníckeho času poslanca, čo znamená, že koniec rozpravy pri vopred neznámom počte rečníkov nemožno predpokladať alebo určenie dĺžky rozpravy ako takej, kedy je možné jej ukončenie presne stanoviť uplynutím stanoveného času. V prípade § 30 rokovacieho poriadku ide o prvú situáciu.

100. Regulácia časového faktoru rozpravy v národnej rade nie je nová a nie je výsledkom len novely rokovacieho poriadku. Právna úprava, ktorá umožňuje regulovať čas rozpravy v národnej rade, je súčasťou rokovacieho poriadku už od 21. marca 2000, keď nadobudol účinnosť zákon č. 86/2000 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení nálezů Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 77/1998 Z. z. Týmto zákonom bol rokovací poriadok doplnený o (i) § 29a, ktorý upravuje určenie dĺžky času na rozpravu, a (ii) § 35 ods. 7 až 9, ktoré upravujú uzavretie rozpravy. Ustanovenie § 29a a tiež § 35 ods. 7 až 9 rokovacieho poriadku sú platné a účinné dodnes.

101. Určenie dĺžky času na rozpravu je v § 29a rokovacieho poriadku upravené takto:

„§ 29a

Určenie dĺžky času na rozpravu

(1) Národná rada sa môže na návrh aspoň dvoch poslaneckých klubov uznieť na určenie dĺžky času na rozpravu k bodu zaradenému do programu schôdze národnej rady. Taký návrh sa podáva najneskôr do začiatku rokovania o tomto bode programu schôdze národnej rady. Na návrhy predložené v inom čase sa neprihliada. Určená dĺžka času na rozpravu nemôže byť kratšia ako 12 hodín.

(2) Návrh podľa odseku 1 nemožno podať, ak národná rada má rokovať o návrhu ústavného zákona, návrhu zákona o štátnom rozpočte a o programovom vyhlásení vlády.

(3) Ak sa národná rada uznesie podľa odseku 1, predsedajúci rozdelí čas určený na rozpravu medzi poslanecké kluby a poslancov, ktorí nie sú členmi poslaneckých klubov, pomerne podľa počtu poslancov. V rozprave vystupujú striedavo poslanci zastupujúci poslanecké kluby a poslanci, ktorí nie sú členmi poslaneckých klubov, podľa poradia určeného žrebom. Poradie rečníkov zastupujúcich poslanecký klub predsedajúcemu písomne oznámi predseda poslaneckého klubu alebo ním poverený člen poslaneckého klubu najneskôr do otvorenia rozpravy. Poslanec, ktorý nie je členom poslaneckého klubu, sa prihlási do rozpravy písomne alebo ústne najneskôr do otvorenia rozpravy. Poradie rečníkov, ktorí nie sú členmi poslaneckých klubov, sa určí žrebom.

(4) Meranie času vyhradeného pre poslanecké kluby a poslancov, ktorí nie sú členmi poslaneckého klubu, sa zabezpečuje prostredníctvom technického zariadenia alebo prostredníctvom overovateľov. Ak rečníci zastupujúci poslanecký klub alebo poslanec, ktorý nie je členom poslaneckého klubu, nevyčerpajú čas, ktorý im bol vyhradený, skracuje sa čas určený na rozpravu podľa odseku 1 o čas, ktorý poslanecký klub alebo poslanec, ktorý nie je členom poslaneckého klubu, nevyčerpá.

(5) Do času určeného podľa odseku 1 sa nezapočítava čas, v ktorom vystupuje predsedajúci, navrhovateľ a spoločný spravodajca výborov. Ak je navrhovateľ alebo spoločný spravodajca výborov členom poslaneckého klubu, jeho čas využitý na vystúpenia sa nezapočítava do času vyhradeného pre jeho poslanecký klub. Do času určeného pre poslanecký

klub a poslanca, ktorý nie je členom poslaneckého klubu, sa započítava aj čas využitý na faktické poznámky (§ 33) a procedurálne návrhy (§ 34).

(6) Ak uplynie čas vyhradený pre poslanecký klub alebo poslanca, ktorý nie je členom poslaneckého klubu, predsedajúci rečníkom odníme slovo. Na návrh rečníka môže národná rada bez rozpravy rozhodnúť, že sa mu umožní dokončiť vystúpenie. Ostatným poslancom, ktorí mali podľa oznámenia predsedu poslaneckého klubu alebo ním povereného člena poslaneckého klubu vystúpiť za poslanecký klub, sa už slovo neudelí. Poslanci, ktorým bolo odňaté slovo, alebo poslanci, ktorým sa neumožnilo vystúpiť pre uplynutie vyhradeného času, majú právo odovzdať svoj písomný prejav predsedajúcemu, a to najneskôr do vystúpenia spoločného spravodajcu po skončení rozpravy. Písomný prejav poslanca sa zahrnie do doslovnej zápisnice o schôdzi národnej rady (§ 41 ods. 1) s označením, že prejav nebol prednesený ústne. Ak je súčasťou písomného prejavu aj pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh, rozdá sa poslancom, spoločný spravodajca ho prečíta vo svojom vystúpení pred hlasovaním a dá o ňom hlasovať.

(7) Ak sa národná rada uznesie o určení dĺžky času na rozpravu podľa odseku 1, ustanovenia § 27 ods. 2 a 4, § 30 a § 35 ods. 2, 3 a 6 sa nepoužijú.“

102. Uzavretie rozpravy je v § 35 ods. 7 a 9 rokovacieho poriadku upravené takto:

„(7) Na návrh predsedu národnej rady môže národná rada rozhodnúť o uzavretí rozpravy. V takom prípade sa rozprava skončí bezprostredne po rozhodnutí národnej rady.

(8) Po uzavretí rozpravy podľa odseku 7 majú poslanci, ktorí boli ešte prihlásení do rozpravy, právo odovzdať svoj písomný prejav predsedajúcemu. Písomný prejav poslanca sa zahrnie do doslovnej zápisnice o schôdzi národnej rady (§ 41 ods. 1) s označením, že nebol prednesený ústne. Ak je súčasťou písomného prejavu aj pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh, rozdá sa poslancom, spoločný spravodajca ho prečíta vo svojom vystúpení pred hlasovaním a dá o ňom hlasovať. Na vykonanie úkonov podľa tohto odseku vyhlási po uzavretí rozpravy predsedajúci desaťminútovú technickú prestávku.

(9) Po uzavretí rozpravy a po prípadnom vypočutí informácie povereného člena poslaneckého klubu (odsek 5) začne predsedajúci rokovanie o ďalšom bode programu, ak sa národná rada uzniesla podľa § 36 ods. 1.“

103. Úprava v § 29a, ako aj úprava v § 35 ods. 7 až 9 rokovacieho poriadku znamená možný zásah do slobody prejavu poslanca v parlamente. Ide pritom o úpravu, ktorá je v rokovacom poriadku viac ako 17 rokov, pričom nevyvolala ústavnú pochybnosť.

V prípade určenia dĺžky času na rozpravu nebude umožnené vystúpenie poslancom združeným v poslaneckom klube, ktorého čas už uplynul vystúpeniami poslancov z toho istého poslaneckého klubu, ktorí boli prihlásení do rozpravy skôr. Poslanec síce môže svoje písomné vystúpenie odovzdať do zápisnice o schôdzi národnej rady, ale fyzicky na nej nebude môcť vystúpiť.

V prípade uzavretia rozpravy je to znemožnenie poslancovi vystúpiť v rozprave, aj keď bol prihlásený, ak k jej uzavretiu dôjde pred jeho vystúpením. Toto je vyvážené tým, že jeho vystúpenie bude uvedené v zápisnici o schôdzi národnej rady. Poslanci, ktorí by sa chceli prihlásiť do rozpravy ústne, túto možnosť ani len nebudú mať.

Rokovací poriadok v týchto prípadoch sleduje efektívnosť rokovania národnej rady a priebeh jej schôdze pre účely riadneho a zodpovedného výkonu ústavných právomocí národnej rady.

Určenie dĺžky rečníckeho času v § 30 rokovacieho poriadku preto nepredstavuje doplnenie rokovacieho poriadku o úpravu, ktorá by bola úplne rokovaciemu poriadku cudzia a sledovala by cieľ, ktorý by bol rokovaciemu poriadku neznámy.

104. Ústavný súd posudzuje § 30 rokovacieho poriadku aj z komparatívneho hľadiska.

Napríklad v Českej republike môže byť v zmysle § 59 zákona č. 90/1995 Zb. o rokovacom poriadku Poslaneckej snemovne dĺžka vystúpenia poslanca obmedzená na čas, ktorý nesmie byť kratší ako 10 minút; toto obmedzenie sa zároveň netýka poslanca, ktorý vystupuje v mene poslaneckého klubu. Totožné ustanovenia vo vzťahu k Senátu obsahuje § 64 zákona č. 107/1999 Zb. o rokovacom poriadku Senátu.

Podľa čl. 35 Rokovacieho poriadku Bundestagu platí, že pokiaľ nedôjde k inej dohode Rady starších, nesmie byť doba vystúpenia jedného poslanca viac ako 15 minút, na žiadosť poslaneckého klubu však môže jeden z jeho členov hovoriť až 45 minút. Predseda Bundestagu však môže v odôvodnených prípadoch uvedené časy predĺžiť.

Vo Francúzskej republike sa čas rozpravy delí medzi poslanecké kluby tak, že každému z nich je určený rovnaký minimálny podiel, pričom minimálny podiel je určený spoločne aj nezaradeným poslancom podľa ich pomerného počtu. Zvyšok času sa rozdelí medzi politické kluby podľa ich zastúpenia. Dĺžka rečníckeho času nesmie byť kratšia ako 5 minút.

105. Na základe uvedeného, najmä na základe ochrany slobodného výkonu mandátu poslanca a ochrany jeho slobody vyjadrovať sa v národnej rade a jej orgánoch, preskúmal ústavný súd napadnuté ustanovenie § 30 rokovacieho poriadku z toho pohľadu, či toto mierou regulácie dĺžky rečníckeho času zasahuje do slobody prejavu poslanca v takej intenzite, že by poslanec nebol schopný riadne a zodpovedne vykonávať svoj mandát a naplňať svoj ústavný sľub (čl. 75 ods. 1).

106. Ustanovenie § 30 rokovacieho poriadku je možné „rozmeniť na drobné“, z čoho vyplýva, že pravidlá pre určenie dĺžky rečníckeho času konkrétne znamenajú:

- určenie dĺžky rečníckeho času pre poslanca, ktorý v rozprave vystupuje v mene poslaneckého klubu, čo predstavuje 30 minút. Napriek tomu, že rokovací poriadok upravuje práva a povinnosti každého poslanca samostatne, je základom politického organizovania v národnej rade združovanie poslancov v poslaneckých kluboch. Poslanci sa môžu združovať v poslaneckých kluboch, a to podľa príslušnosti k politickým stranám, politickým hnutiam alebo k volebným koalíciám, za ktoré boli zvolení do národnej rady. Ak je predmetom rokovania národnej rady návrh, ku ktorému má poslanecký klub záujem vyjadriť svoje stanovisko, a to či už politické, alebo odborné, novela rokovacieho poriadku umožňuje predniesť pozíciu poslaneckého klubu v rozsahu 30 minút. V tomto prípade by malo ísť najmä o predstavenie základnej či zásadnej politickej pozície k návrhu zákona, resp. inej prerokovávanej veci, ktorú by spravidla predniesol predseda politickej strany, ak je poslancom, alebo predseda poslaneckého klubu či iný člen poslaneckého klubu vystupujúci k návrhu v mene poslaneckého klubu. Následne v rozprave jednotliví členovia tohto klubu už nemusia v rámci 20 minút opakovať to, čo už bolo v mene ich poslaneckého klubu povedané. Ak poslanecký klub predstaví svoje stanovisko k návrhu, uvedie svoje argumenty, výhrady, pripomienky, komentáre či iné v rámci svojho postoja k veci, ich váha sa nezvýši tým, že následne budú niekoľkokrát opakované;

- novela rokovacieho poriadku zachovala možnosť poslanca vystúpiť v rozprave v jednom čítaní k tej istej veci dvakrát (bod 95), a to na základe písomnej prihlášky a aj na základe ústnej prihlášky. Rečnícky čas je pri písomnej prihláške 20 minút a pri ústnej prihláške 10 minút. Pôvodný návrh novely rokovacieho poriadku predpokladal možnosť iba jedného vystúpenia



poslanca v rozprave k tej istej veci. Pozmeňovacím návrhom došlo k zmene, ktorá zachovala stav pred 1. januárom 2017, teda možnosť dvoch vystúpení v rozprave k tej istej veci. Rečnicky čas v tomto prípade predstavuje spolu 30 minút. Zachovanie možnosti dvoch vystúpení v rozprave k tej istej veci umožňuje poslancovi reagovať v rozsahu 10 minút na predrečníkov v rozprave (pri zachovaní práva na reakciu na každého rečníka formou faktickej poznámky v rozsahu dvoch minút) a uviesť aj nové argumenty;

- národná rada sa môže bez rozpravy uzniest' na predĺžení rečnickeho času;

- určenie dĺžky rečnickeho času sa nevzťahuje na navrhovateľa a na spravodajcu a na osoby podľa § 28 rokovacieho poriadku (k nim pozri časť V);

- do dĺžky rečnickeho času sa nezapočítava prednes pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu. Poslanec prednesie svoj pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh na záver svojho vystúpenia v rozprave, a to doslovným prečítaním pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu bez odôvodnenia. Začatie prednesu a skončenie prednesu písomne vyhotoveného pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu je poslanec povinný oznámiť predsedajúcemu. Poslanec preto nie je vystavený tomu, že by musel v rámci 20 minút predstaviť svoje stanovisko k návrhu, ktorý je predmetom rokovania, a v tom istom čase aj stihnúť prečítanie pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu;

- určenie dĺžky rečnickeho času sa vzťahuje na každé čítanie samostatne. Každé z troch čítaní má iný význam, resp. funkciu. Kým v prvom čítaní je to všeobecná rozprava, najmä o podstate návrhu, v druhom čítaní je to najmä rozprava k jednotlivým ustanoveniam spojená aj s možnosťou podávať pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy. Tretie čítanie je špecifické a rozprava v ňom je skôr výnimočná. Novela rokovacieho poriadku tak umožňuje poslancovi vystúpiť k návrhu až v rozsahu 60 minút v rámci dvoch čítaní (prvé a druhé), v každom na základe písomnej prihlášky do rozpravy a na základe ústneho prihlásenia. V rámci tohto času má poslanec priestor na predstavenie svojho postoja k podstate návrhu, ako aj k jeho konkrétnym ustanoveniam. Čas na prípadný pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh je navyše.

107. Tieto pravidlá platia pre poslancov nezávisle od toho, či sú poslancami podporujúcimi vládu alebo či sú poslancami patriacimi k parlamentnej opozícii.

108. Ústavný súd sa aj s poukazom na svoju doterajšiu judikatúru (body 74 a 75) nestotožňuje s názorom navrhovateľov, že názor o tom, že poslanec nerealizuje svoje osobné právo na prejav, je prekonaný a že k tomuto prekonaniu malo dôjsť na základe judikatúry EŠLP, kde navrhovatelia následne uvádzajú prípad Castells. Ústavný súd už vyložil, že je nevyhnutné rozlišovať slobodu prejavu poslanca (v parlamente) pri výkone jeho poslaneckého mandátu, teda pri výkone jeho mocenského oprávnenia na strane jednej, a slobodou prejavu, ktorá je zaručená každému (ústava v čl. 26 ods. 1 výslovne nešpecifikuje subjekt). Sloboda prejavu chránená čl. 26 ústavy je základné politické právo, ktoré sa realizuje vo vzťahu občan, resp. osoba ako taká, a verejná moc. Slobodou prejavu sa človeku umožňuje vysloviť alebo zamlčať svoje city, myšlienky a názory. Ide o chápanie slobody prejavu v jej najširšom zmysle, nielen ako slobody prejavu poslanca v parlamente.

109. Ústavný súd vo veci sp. zn. III. ÚS 42/09 vyslovil, že v demokratickej spoločnosti založenej na princípe suverenity ľudu (čl. 2 ods. 1 ústavy) je slobodná diskusia a konfrontácia názorov vo veciach všeobecného záujmu nevyhnutnou súčasťou slobody a tvorby politickej vôle, ktorá sa v konečnom dôsledku môže premietnuť v procese tvorby zákonov. Aj z tohto názoru je zrejmé, že ústavný súd nechápe slobodu prejavu len vo vzťahu k diskusii, resp. rozprave poslancov v parlamente, pretože by išlo o absolútne neprípustnú redukciu tohto politického práva. Slobodná diskusia, konfrontácia názorov o veciach verejných, nie je len

doménou či výsadou parlamentnej rozpravy, ale je súčasťou občianskej spoločnosti, je súčasťou vyjadrovania názorov na verejný život, osobitne na život verejno-mocenský zo strany občanov, osôb a spoločnosti. Je to súčasťou slobodnej súťaže politických síl nielen tých, ktoré sú zastúpené v národnej rade, ale všetkých, ktoré v Slovenskej republike legálne pôsobia.

110. Ustanovenia čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy, ako aj čl. 10 ods. 1 a 2 dohovoru preto zaručujú ochranu pred zasahovaním orgánov verejnej moci do výkonu práva na slobodu prejavu jednotlivca. Nejde o ochranu slobody prejavu poslanca pri výkone jeho mandátu (pozri aj bod 61).

111. Aj v zmysle judikatúry ESĽP je sloboda prejavu jedným zo základných pilierov demokratickej spoločnosti a jednou zo základných podmienok jej pokroku a sebarealizácie každého jednotlivca. Vo sférach politických prejavov a spoločenskej debaty o otázkach verejného záujmu je pritom priestor na úvahu štátu, resp. orgánov verejnej moci, týkajúcu sa obmedzenia slobody prejavu, malý (pozri napr. *Sürek v. Turecko*, č. 26682/95, § 61). Ide ale opätovne o ochranu jednotlivca pri výkone jeho politického práva na slobodu prejavu smerom k verejnej moci.

112. Navrhovatelia na podporu svojho názoru uviedli prípad *Castells*. Ústavný súd odkazuje na stanovisko vlády, ktorá k tejto argumentácii uviedla, že „Navrhovateľ v tejto súvislosti dáva do pozornosti rozsudok ESĽP vo veci *Castells* proti Španielsku, pričom však účelovo vyberá len časť predmetného rozsudku a obchádza zvyšné časti, kde súd odkazuje napr. na prípustnosť obmedzení slobody prejavu. Okrem toho išlo o prípad, kde boli špecifické skutkové okolnosti, nakoľko sťažovateľ bol síce poslancom, ale uverejnil článok, v ktorom kritizoval vládu, pričom za uvedené bol podmieniene odsúdený na trest odňatia slobody. Nešlo teda o prípad slobody prejavu v kontexte diskusie v parlamente a disponovaním rečníckym časom.“

Napriek tomu, že išlo o prípad poslanca parlamentu, vecne nešlo o prejav v rámci parlamentnej rozpravy, ale o vyjadrenie politického názoru smerom k vláde, čo je právom každého. Išlo teda o ochranu slobody prejavu pri kritike vlády, kde sú hranice v demokratickej spoločnosti širšie.

113. Pri takomto chápaní slobody prejavu poslanca v parlamente preto podľa ústavného súdu nemôže dôjsť k zásahu do čl. 26 ústavy a ani k zásahu do 13 ods. 4 ústavy. Ak sloboda prejavu poslanca v parlamente nie je základným právom chráneným čl. 26 ústavy, ale výkonom jeho mandátu chráneným čl. 78 ods. 2 ústavy, nemôže dôjsť ani k obmedzeniu takéhoto základného práva.

114. Napriek uvedenému názoru – pri rešpektovaní princípu dôslednosti v argumentácii – sa ústavný súd vyjadrí ku vzťahu § 30 rokovacieho poriadku a čl. 26 ods. 1, 2 a 4 a čl. 13 ods. 4 ústavy tak, ako keby ustanovením § 30 rokovacieho poriadku mohlo dôjsť k zásahu do uvedených ustanovení ústavy.

115. Vo vzťahu k čl. 26 ods. 1 ústavný súd konštatuje, že ustanovením § 30 rokovacieho poriadku nezasahuje do slobody prejavu poslanca, pretože táto je/bola by zachovaná. Ustanovením § 30 rokovacieho poriadku došlo k regulácii, ktorá nie je neobvyklá a ktorá časovo reguluje rečnícke vystúpenie poslanca, ale táto mu nezakazuje a ani neznemožňuje rečnícke vystúpenie v rozprave. Pri detailnejšom rozbere vidno (bod 106), že poslanec má priestor na vystúpenie v rozprave, a to aj dvakrát, má právo na prednesenie pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu mimo rečníckeho času, má právo na vystupovanie s faktickými poznámkami či procedurálnymi návrhmi. Jediné, čo novela rokovacieho poriadku vyžaduje, je zvládnutie rečníckeho vystúpenia a predstavenie svojich argumentov v časovom limite.

Ústavný súd v tejto súvislosti poukazuje na to, že vyžadovanie predstavenia svojich názorov a argumentov v časovom limite je bežným nástrojom používaným napríklad pri organizovaní vedeckých konferencií. Požiadavka prezentovať odborný názor na nejakú tému na vedeckej konferencii v časovom limite (mnohokrát kratšom ako 20 minút) pritom nie je chápaná ako zásah do slobody prejavu. V kratšom časovom limite ako 20 minút je potrebné predstaviť argumenty k veci, ktorá je mnohokrát neporovnateľne komplikovanejšia ako akýkoľvek návrh zákona.

116. Vo vzťahu k čl. 26 ods. 2 ústavy sa ústavný súd vyjadri aj v kontexte napadnutých ustanovení § 27 ods. 7 a § 32 ods. 4 rokovacieho poriadku (bod 144).

117. Vo vzťahu k čl. 26 ods. 4 ústavy sa ústavný súd vyjadri v spojení v čl. 13 ods. 4 ústavy, pretože sa vecne týkajú obmedzenia základného práva. Ústava v čl. 13 ods. 4 upravuje všeobecné interpretačné pravidlo obmedzenia základných práv a slobôd. Musí sa dbať na podstatu a zmysel základného práva. Podstatou základného práva je to, na čom je založené. Jeho zmyslom je to, na čo slúži. Podstatou je slobodné vyjadrenie názoru. Zmyslom je poukázanie na nedostatky, predstavenie vlastného návrhu, resp. vlastného riešenia.

Podmienky obmedzenia slobody prejavu ustanovuje čl. 26 ods. 4 ústavy. Ak by aj určenie dĺžky rečnickeho času malo byť obmedzením slobody prejavu, je nevyhnutné ho podrobiť testu proporcionality, ktorý spočíva v hľadaní spravodlivej rovnováhy medzi závažnosťou obmedzenia základného práva a hodnotou cieľa obmedzením práva sledovaného.

V prípade rozsiahleho a zložitého zákona s osobitným účelom, ktorý jednotlivcovi zaručuje určité právne možnosti, nemožno namietat', ak zákonodarca neskôr zavedie určité obmedzujúce pravidlá, ktoré sú v súlade s pôvodným účelom a pôvodnou koncepciou zákona, ktoré sa však spočiatku prehliadli alebo nedocenili, t. j. zákonodarca ich zavedie hneď, ako si na základe skúseností z uplatňovania zákona urobil jasný záver o nevyhnutnosti takýchto pravidiel, aj vtedy, keď to bude nevýhodnejšie pre niekoho, kto bol pôvodne právnou úpravou zvýhodnený.

118. Napadnuté ustanovenie § 30 rokovacieho poriadku prešlo testom proporcionality vrátane testu nevyhnutnosti. K testu proporcionality sa rozsiahlo vyjadrila vláda. Podľa ústavného súdu určenie dĺžky rečnickeho času je adekvátnym prostriedkom, akým možno dosiahnuť stanovený cieľ právnej úpravy. Cieľom napadnutej právnej úpravy je ochrana ústavnej pôsobnosti národnej rady zabezpečením plynulého a efektívneho chodu jej schôdzí, a tým súčasne aj ochrana nerušeného výkonu mandátu poslancov pri rešpektovaní práva na slobodu prejavu každého poslanca v parlamente. Určenie dĺžky rečnickeho času nemožno spájať s odňatím práva na slobodný prejav, pretože ide len o určité usmernenie, sledujúce legitímny cieľ, vo vzťahu k situáciám, keď je toto právo využívané.

Regulovanie parlamentnej rozpravy sleduje legitímny cieľ. Miera regulácie musí spĺňať test proporcionality zásahu do ústavnou chránenej hodnoty v záujme legitímneho cieľa. Pri hľadaní miery regulovania parlamentnej rozpravy je potrebné rešpektovať slobodný výkon mandátu poslanca vrátane práva slobodne sa vyjadriť ku všetkému, čo je predmetom rokovania parlamentu a jeho orgánov, a tiež právo využívať parlamentnú taktiku vo forme obštrukcií. Na druhej strane je potrebné rešpektovať slobodný a nerušený výkon mandátu ostatných poslancov. Legitímnym cieľom regulácie parlamentnej rozpravy je tiež potreba efektívnej činnosti parlamentu. Efektívna činnosť parlamentu nie je potláčanie požiadavky na slobodnú a prípadne aj časovo dlhú rozpravu, ale zvýraznenie požiadavky na plnenie ústavných funkcií, ale aj zodpovedností parlamentu, pri ktorých je v demokratickom a právnom štáte nenahraditeľný.

119. Pri zmenách rokovacieho poriadku, ktoré sa týkajú zvýšenia efektívnosti rokovania národnej rady, je cieľom tiež ochrana výkonu mandátov všetkých poslancov. Obštruovanie

parlamentu umelo predĺžovanou rozpravou znamená marenie výkonu mandátu tých poslancov, ktorí sa na takejto obštrukcii nepodieľajú. Stanovenie pravidiel parlamentnej rozpravy vrátane pravidiel o určení dĺžky rečníckeho času preto poskytuje zvýšenú ochranu výkonu mandátu všetkých poslancov.

120. Z tohto pohľadu novela rokovacieho poriadku podľa ústavného súdu upravuje štandardné nástroje zabezpečenia efektívnosti výkonu ústavných právomocí parlamentu a ochranu výkonu mandátu všetkými poslancami za rovnakých podmienok. Ústavný súd rozpor § 30 s čl. 26 ods. 4 a čl. 13 ods. 4 ústavy neidentifikoval.

121. Ochranu slobody prejavu podľa čl. 10 ods. 1 a 2 dohovoru je potrebné chápať materiálne. Sloboda zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov a bez ohľadu na hranice predurčuje význam ochrany práva na slobodu prejavu vo vertikálnych vzťahoch. Zasahovanie štátnych orgánov nemôže zmať, resp. poprieť slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie, a zásah štátnych orgánov musí byť v súlade s formalitami, podmienkami a obmedzeniami, ktoré ustanovuje čl. 10 ods. 2. Z čl. 10 ods. 2 dohovoru tiež vyplýva, že výkon slobôd podľa odseku 1 zahŕňa aj povinnosti a zodpovednosti. Nejde teda o práva absolútne.

Z pohľadu dohovoru nie je problematické samotné obmedzenie slobody prejavu, ak spĺňa požiadavky čl. 10 ods. 2 dohovoru. Vo vzťahu k parlamentnej rozprave pri posudzovaní zásahu do čl. 10 dohovoru EŠLP v rozhodnutí vo veci Karácsony uznal ako legitímne dôvody uplatnenia odseku 2 obmedzenia, ktoré slúžili v prospech funkčnosti parlamentu a boli proporcionálne. Novela rokovacieho poriadku v rozsahu určenia dĺžky rečníckeho času nezasahuje do slobody poslancov zastávať názory a ani ich prijímať a rozširovať. Ich rozširovanie viaže na neprekročenie časového úseku, čo predstavuje obmedzenie podľa čl. 10 ods. 2 dohovoru v záujme ochrany práv iných, resp. všetkých poslancov.

Ustanovenie § 30 rokovacieho poriadku preto neporušuje slobodu prejavu chránenú čl. 10 dohovoru.

## IV.B

### **Obmedzenia vo vzťahu k formálnej stránke prejavu (§ 27 ods. 7 a § 32 ods. 4 rokovacieho poriadku)**

122. Ustanovením § 27 ods. 7 rokovacieho poriadku bolo určené pravidlo prednesu rečníckeho príspevku spravidla vo voľnom prednese, pričom rečník môže použiť poznámky v papierovej alebo elektronickej podobe, ale bez možnosti zvukovej, obrazovej alebo obrazovo-zvukovej prezentácie.

123. Takáto úprava v § 27 ods. 7 rokovacieho poriadku bola v osobitnej časti dôvodovej správy odôvodnená takto: „Ustanovenie týkajúce sa prejavu rečníka pri jeho vystúpení v rozprave sa upravuje vo vzťahu k pomôckam, ktoré môže pri svojom prednese použiť. Na podporu svojho ústneho prednesu je rečník oprávnený tak, ako aj doteraz, použiť poznámky či už v papierovej podobe alebo v elektronickej podobe. Zároveň sa navrhuje vylúčiť pri ústnom prejave poslanca možnosť použitia akejkoľvek obrazovej, zvukovej a obrazovo-zvukovej prezentácie.“

124. Ustanovenie § 32 ods. 4 rokovacieho poriadku nadväzuje na úpravu v § 27 ods. 7. Vylúčenie možnosti používania zvukovej, obrazovej alebo obrazovo-zvukovej prezentácie je v § 32 ods. 4 doplnené o zákaz vnášať do rokovacej sály okrem iného aj transparenty, plagáty, letáky alebo iné obdobné vizuálne zobrazenia.

125. Tento zákaz bol v osobitnej časti dôvodovej správy odôvodnený tak, že „Ustanovenie upravujúce zákaz vnášania ustanovených predmetov do rokovacej sály sa rozširuje aj o zákaz vnášania transparentov, plagátov, letákov alebo iných obdobných vizuálnych zobrazení a zákaz nosiť materiály propagujúce politickú stranu alebo politické hnutie a reklamu. Predmetné ustanovenie má zabezpečiť vážnosť a dôstojnosť rokovania národnej rady.“

126. Navrhovatelia k tomu v návrhu okrem iného uviedli: «Obmedzenie vzťahujúce sa na formu prejavu, akými je zákaz transparentov, plagátov a podobne, je nielen ďalším neprímeraným zásahom do slobody prejavu poslancov, ale zároveň predstavuje anachronické opatrenie, pre ktoré v súčasnej dobe nie je možné nájsť pochopenie (v právnom diskurze by sa uviedlo, že takéto opatrenie nie je legitímne). Naznačené spiatočníctvo späť s napadnutými ustanoveniami rokovacieho poriadku jednoducho nie je kompatibilné so súčasným vnímaním a fungovaním sveta - už postmoderná (na okraj pripomíname, že je to éra, ktorú považujú viacerí myslitelia za prekonanú) zadefinovala vo sfére medziľudskej komunikácie v konzumnej spoločnosti posun od slov k obrazom („the transformation of reality into image“ - JAMESON, F. Postmodernism and Consumer Society). Táto téza platí o to viac v post-posmodernej dobe, ktorú žijeme.»

127. Ústavný súd v prvom rade vymedzuje zmenu, ktorú v § 27 ods. 7 znamenala novela rokovacieho poriadku. Pred 1. januárom 2017 rokovací poriadok v § 27 ods. 7 ustanovoval, že rečník hovorí spravidla vo voľnom prednese, pri ktorom môže použiť poznámky. Podstatnou zmenou v dikcii § 27 ods. 7 rokovacieho poriadku je teda vylúčenie možnosti používania zvukovej prezentácie, obrazovej prezentácie a obrazovo-zvukovej prezentácie.

Zákaz vnášania rôznych predmetov do rokovacej sály bol pred novelou rokovacieho poriadku predmetom § 32 ods. 3 rokovacieho poriadku. Tento zákaz zahŕňal zbrane, výbušniny, paralyzujúce prístroje a látky. Novela rokovacieho poriadku zákaz vnášania do rokovacej sály rozšírila na transparenty, plagáty, letáky alebo iné obdobné vizuálne zobrazenia, ďalej na materiály propagujúce politickú stranu alebo politické hnutie alebo šíriace reklamu. Zachovaná zostala možnosť predsedajúceho postupovať proti osobe, ktorá zákaz poruší.

128. Z komparatívneho hľadiska nie je zákaz používania transparentov v parlamentoch úplne neznámy. Používanie transparentov alebo plagátov v rokovacej sále počas schôdze parlamentu je zakázané alebo nie je akceptované v belgickej Poslaneckej snemovni, v dánskom parlamente, vo fínskom parlamente, v oboch komorách francúzskeho parlamentu, v maďarskom parlamente, v oboch komorách nemeckého parlamentu, v nórskom parlamente, v oboch komorách švajčiarskeho parlamentu, v britskej Snemovni ľudu a vo švédskom parlamente.

129. Vzhľadom na to, že predmetom konania je aj súlad s čl. 10 ods. 1 a 2 dohovoru a že navrhovatelia v návrhu, ako aj národná rada a vláda vo svojich vyjadreniach odkazujú na judikatúru ESĽP, je nevyhnutné sa touto judikatúrou v kontexte prieskumu § 27 ods. 7 a § 32 ods. 4 rokovacieho poriadku zaoberať.

130. Priamo k otázke používania zvukovej, obrazovej a obrazovo-zvukovej prezentácie v rozprave sa ESĽP nevyjadril, ústavný súd preto pripomína jeho všeobecne vymedzené hranice parlamentnej autonómie, v zmysle ktorých by mali byť parlamenty v zásade nezávislé, pokiaľ ide o úpravu času, miesta a spôsobu vystúpenia v parlamentnej debate, pričom zásahy ostatných štátnych orgánov by v tejto oblasti mali byť limitované. V konkrétnom prípade by úprava rokovacieho poriadku mala zohľadňovať rovnováhu medzi právami konkrétneho poslanca, efektívneho fungovania parlamentu a ochranou parlamentnej opozície.

131. Európsky súd pre ľudské práva vo svojej judikatúre považuje parlamentnú autonómiu za dôležitý ústavný princíp, čo konštatoval v rozhodnutí vo veci Karácsony a ďalší proti Maďarsku, sťažnosti č. 42461/13 a č. 44357/1334. Sťažovateľmi boli poslanci maďarského parlamentu, ktorí boli disciplinárne potrestaní za svoje správanie, keď narušili schôdzu protestom za použitia transparentov, resp. megafónu.

Toto rozhodnutie je zaujímavé aj tým, že išlo o prvý prípad, v ktorom ESLP (z pohľadu čl. 10 dohovoru) preskúmaval disciplinárne opatrenie uložené poslancovi parlamentu za jeho prejav v zastupiteľskom zbore (pozri bod 131 odôvodnenia). Upriamujeme pozornosť aj na skutočnosť, že v tomto prípade predmetom disciplinárneho konania nebol obsah prejavu dotknutých poslancov, ale jeho forma (bod 150 odôvodnenia). Vzhľadom na to, že išlo o prvé rozhodnutie tohto druhu, možno tiež povedať, že stanovilo kritériá súdneho prieskumu disciplinárnych opatrení parlamentu, ktorými sú postihované prejavy poslancov v parlamentnej debate.

Európsky súd pre ľudské práva konštatoval, že v súlade s princípom parlamentnej autonómie, ktorý je všeobecne uznávaný, majú zastupiteľské zbory v ústavne definovaných hraniciach právo regulovať svoje vnútorné pomery, a to s vylúčením zásahov ostatných štátnych mocí. Medzi vnútorné pomery zastupiteľských zborov jednoznačne patrí aj vnútorná organizácia, zloženie ich orgánov a udržiavanie poriadku pri rozpravách. Súčasťou parlamentnej autonómie je jednoznačne aj právo vymáhať dodržiavanie pravidiel, ktorých cieľom je zabezpečenie riadneho výkonu parlamentnej činnosti. V súvislosti s tým sa podľa ESLP hovorí aj o „jurisdikčnej autonómii parlamentu“ (pozri bod 142 odôvodnenia).

Európsky súd pre ľudské práva ďalej uviedol, že pravidlá vnútornej činnosti zastupiteľských zborov ako jeden z aspektov parlamentnej autonómie v princípe spadajú do rozsahu úvahy (margin of appreciation) členských štátov. Pokiaľ ide o hranice úvahy danej štátom, táto je pomerne široká, a to z toho dôvodu, že cieľom uvedených disciplinárnych pravidiel je zabezpečenie riadneho fungovania parlamentu, a tým aj riadneho fungovania demokratického procesu. Treba však dodať, že hranice úvahy štátov nie sú neobmedzené a podliehajú testu proporcionality, pričom protiváhou už uvedeného verejného záujmu sú princípy „účinnnej politickej demokracie“ a „právneho štátu“, na ktoré odkazuje aj preambula dohovoru.

Z týchto princípov vyplýva, že medzi záujmami väčšiny a jednotlivca musí byť zachovaná rovnováha, ktorá zabezpečuje spravodlivé a riadne zaobchádzanie s príslušníkmi menšín (opozície) a neumožňuje zneužívanie dominantného postavenia. V súlade s tým princíp parlamentnej autonómie nemôže slúžiť na potlačenie slobody prejavu jednotlivého poslanca, ktorá je súčasťou samotného jadra (je „v srdci“) politickej debaty v demokratickej spoločnosti (pozri body 146 až 148 odôvodnenia).

Okrem toho v tomto rozhodnutí ESLP upozornil aj na skutočnosť, že parlamentná autonómia nemôže byť braná do úvahy pri posudzovaní primeranosti zásahu do slobôd chránených dohovorom vtedy, ak parlament koná jednoznačne mimo rozsahu svojej právomoci, alebo mala fide, t. j. ak aplikuje sankcie v rozpore s rokovacím poriadkom alebo ide o sankcie zjavne neprimerané disciplinárnemu previneniu (bod 153 odôvodnenia).

132. Ako z rozhodnutia vo veci Karácsony vyplýva, do parlamentnej autonómie ESLP vstupuje aj v záujme ochrany samotných poslancov proti zastupiteľským zborom, pričom pri rešpektovaní pomerne širokého priestoru na úvahu členských štátov tu vyvažuje záujem na riadnom fungovaní parlamentu s princípmi právneho štátu a účinnej demokracie (ochrany menšín).

133. Európsky súd pre ľudské práva vo veci Karácsony konštatoval porušenie čl. 10 dohovoru, avšak výlučne z dôvodu nedostatočnej procesnej ochrany poslanca pri ukladaní disciplinárnej sankcie, nie z dôvodu zákazu používania transparentov alebo megafónov.

134. Podľa názoru ESLP nie je použitie plagátov či transparentov zaužívaným spôsobom vyjadrenia názorov poslancov parlamentu na určitú otázku. Výberom tohto druhu správania sťažovatelia narušili poriadok v parlamente. Mali totiž možnosť slobodne tlmočiť ten istý názor aj v ich parlamentnom prejave *stricto sensu*, a pokiaľ by to tak aj urobili, následky ich konania by boli úplne iné. Rovnako použitie megafónu je zjavným narušením poriadku (bod 149 odôvodnenia).

135. V rozhodnutí vo veci Karácsony možno nájsť inšpiratívne myšlienky, aj pokiaľ ide o samotný prieskum súladu napadnutých ustanovení rokovacieho poriadku s ústavou a dohovorm. Európsky súd pre ľudské práva v tomto rozhodnutí konštatoval, že tak ako pri všetkých ostatných zásahoch do práva na slobodu prejavu, aj v prípade parlamentnej slobody prejavu musí byť zásah uskutočnený a) na základe zákona, b) musí sledovať legitímny cieľ a c) musí byť nevyhnutný v demokratickej spoločnosti.

136. Európsky súd pre ľudské práva ako legitímne ciele zásahu do slobody prejavu v zmysle čl. 10 ods. 2 dohovoru považoval „predchádzanie nepokojom“, v rámci ktorého má zásah do slobody prejavu predchádzať narušeniu činnosti parlamentu a zabezpečiť jeho efektívne fungovanie a tiež „ochranu práv iných“, ktorými boli v danom prípade ostatní poslanci parlamentu.

Európsky súd pre ľudské práva jednoznačne rozlíšil obsah vystúpenia v parlamentnej debate od času, miesta a spôsobu, akým sa toto vystúpenie uskutočňuje. Podľa ESLP by mali byť parlamenty v zásade nezávislé, pokiaľ ide o úpravu času, miesta a spôsobu vystúpenia v parlamentnej debate, pričom zásahy ESLP (súdov) by v tejto oblasti mali byť limitované. Na druhej strane je však priestor pre úpravu obsahu parlamentného vystúpenia veľmi úzky. Práve tu by mohli byť zásahy súdov v záujme ochrany slobody slova širšie, avšak práve v dôsledku existencie parlamentnej imunity (nemožnosti stíhania za výroky v parlamente) v jednotlivých štátoch sa ani v tejto oblasti výraznejšie zásahy ESLP (súdov) nepredpokladajú a mali by byť len výnimočné.

137. Na základe všetkých týchto uvedených kritérií potom vo veci Karácsony ESLP argumentoval, že z pohľadu dohovoru neboli problematické samotné obmedzenia slobody prejavu ani disciplinárne sankcie, keďže tieto slúžili v prospech funkčnosti parlamentu a boli proporcionálne. Problematickým bodom však bola skutočnosť, že o uložení sankcií sa rozhodovalo bez rozpravy a príslušný poslanec nemal možnosť sa k veci vyjadriť. Podľa ESLP tak neboli dodržané procesné záruky práva na slobodu prejavu (bod 134).

138. Ústava v čl. 78 ods. 2 v súlade s judikatúrou ESLP poskytuje ochranu výrokom poslanca v ich obsahovom, materiálnom chápaní. Novelou rokovacieho poriadku nedošlo k zásahu do podstaty prejavu, resp. vystúpenia poslanca v parlamente, ale došlo k regulácii jeho formy. Ústavný súd na prejav poslanca pozerá materiálne, a to z pohľadu, či novela rokovacieho poriadku znemožnením používania rôznych foriem prezentácií zasiahla do práva poslanca vyjadriť sa k prerokovávanej veci a tým či zasiahla do mandátu ako takého.

139. Ústavný súd rešpektuje to, že verejné či politické dianie sa netýka len dospelých občanov, ale môže byť sledované aj mládežou a že táto vo svojej komunikácii používa rôzne komunikačné skratky. Novela rokovacieho poriadku nijakým spôsobom nezakazuje alebo neznemožňuje komukoľvek (a to nielen poslancovi) komunikovať napr. prostredníctvom sociálnych sietí dianie v parlamente, parlamentnú rozpravu či verejný a politický život ako taký.

Od aktivity na sociálnych sieťach je ale potrebné odlišiť výkon ústavných právomocí, resp. konkrétne výkon mandátu poslanca. K tomuto nedochádza prostredníctvom sociálnych sietí. Aj vo vzťahu k príkladu, ktorý uvádzajú navrhovatelia, teda prezentovaniu stanoviska prezidenta k novele rokovacieho poriadku na sociálnej sieti, je potrebné uviesť, že toto samotné nevyvolalo ústavný účinok vrátenia zákona národnej rade na opätovné prerokovanie, pretože prezident nevykonáva svoje právomoci prostredníctvom sociálnych sietí.

Novela rokovacieho poriadku nijako nezasahuje do aktivít poslancov na sociálnych sieťach. Tu vystupujú a konajú ako občania, a nie ako poslanci, pretože ani mandát poslancov sa nevykonáva prostredníctvom sociálnych sietí, a ich vyjadrovanie na sociálnych sieťach je chránené čl. 26 ústavy, ale nie čl. 78 ods. 2 ústavy.

Od tohto je však potrebné odlišiť výkon ústavných právomocí národnej rady, osobitne jej ústavodarnej a zákonodarnej právomoci. Tu ústavný súd miesto na používanie komunikačných skratiek nevidí. Práve naopak, požiadavky na jazyk právneho predpisu sú prísne a náročné. Tieto požiadavky presne ustanovuje § 3 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (k tomu podrobne Svák, J. – Surmajová, Ž. – Balog, B. Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017. s. 23 – 46) Tento zákon sa síce podľa § 1 ods. 2 z opaku vzťahuje len na vládne návrhy zákonov, ale práve tieto sú z hľadiska tvorby právneho poriadku v Slovenskej republike rozhodujúce.

140. Ústavný súd sa nestotožňuje s názorom navrhovateľov, že by vylúčenie možnosti používania rôznych foriem zvukových a vizuálnych prezentácií malo sťažiť možnosť občanov sledovať parlamentnú rozpravu, a tým vlastne prácu poslancov.

V demokratickom štáte musí byť legislatívny proces transparentný, a to sa týka aj národnej rady. Transparentný, predvídateľný a participatívny legislatívny proces je popri stabilnom, kvalitnom a predvídateľnom právnom poriadku jedným z predpokladov budovania materiálneho právneho štátu. Transparentný a predvídateľný legislatívny proces môže prispieť k posilneniu uplatňovania jedného z princípov materiálneho právneho štátu, a to princípu právnej istoty chápaného v širšom zmysle ako požiadavka ochrany legitímnych očakávaní adresátov práva vo vzťahu k činnosti orgánov verejnej moci, a to nielen pri aplikácii práva, ale aj pri jeho tvorbe.

Ústavný súd dáva do pozornosti skutočnosť, že rokovanie národnej rady je možné sledovať naživo nielen prostredníctvom webového sídla národnej rady, ale aj prostredníctvom verejnoprávnych Rozhlasu a televízie Slovenska. Okrem toho je potrebné zmieniť aj zákon č. 399/2015 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, a to aj v smere zvýšenia parlamentnej otvorenosti. Zmeny v § 71, § 72, § 81 a § 82 viedli k tomu, že od 1. januára 2016 sa zo zákona na webovom sídle národnej rady zverejňujú návrhy zákonov, spoločné správy a pozmeňujúce a doplňujúce návrhy podané na schôdzi národnej rady v druhom čítaní.

Dnes je preto možné bez akýchkoľvek problémov alebo obmedzení sledovať prácu národnej rady a jednotlivých poslancov, oboznamovať sa s jednotlivými návrhmi, ktoré sú predmetom rokovania národnej rady, a priebehom legislatívneho procesu v národnej rade.

141. Aj vo vzťahu k § 27 ods. 7 a § 32 ods. 4 rokovacieho poriadku a ich vzťahu k čl. 26 ods. 1, 2 a 4 a čl. 13 ods. 4 ústavy ústavný súd opakuje svoj názor, že v prípade prejavu poslanca v národnej rade nejde o výkon základného práva, ale o výkon poslanskeho mandátu.



142. Napriek tomu sa ústavný súd vyjadrí ku vzťahu napadnutých ustanovení § 27 ods. 7 a § 32 ods. 4 rokovacieho poriadku a čl. 26 ods. 1, 2 a 4 a čl. 13 ods. 4 ústavy tak, ako keby § 27 ods. 7 a § 32 ods. 4 rokovacieho poriadku mohlo dôjsť k zásahu do uvedených ustanovení ústavy.

143. Vo vzťahu k čl. 26 ods. 1 ústavy zastáva ústavný súd názor, že zákaz rôznych foriem prezentácií neznamená popretie slobody prejavu. Podstatou spôsobu prejavu poslanca v rozprave v parlamente je voľný ústny prednes svojho rečníckeho príspevku. Ani možnosť používania rôznych prezentácií by pravdepodobne nemohla byť chápaná tak extenzívne, že by napokon úplne nahradila ústne vystúpenie poslanca. Podstata a zmysel poslanskej mandátu a zastupovania občanov poslancami nie je v plagátoch v rokovacej sále, ale v možnosti slobodne sa vyjadriť k predmetu rokovania parlamentu za rovnakých podmienok ako ostatní poslanci. Do tohto novela rokovacieho poriadku nezasiahla.

144. Vo vzťahu k čl. 26 ods. 2 ústavy je potrebné posúdenie toho, aké formy uplatnenia slobody prejavu prichádzajú do úvahy pri výkone mandátu poslanca. Je nepochybné, že je to slovo a písmo. Pri slove je to vystupovanie poslanca v rozprave, ďalej s faktickou poznámkou, procedurálnym návrhom, ústnou interpeláciou a podobne. Písomne sú to najmä návrhy zákonov a pozmeňujúce alebo dopĺňujúce návrhy. Zákaz používania rôznych foriem prezentácií do tohto nezasiahol. Tlač v prípade výkonu mandátu poslanca neprichádza do úvahy, pretože tlačou sa nevykonáva žiadne právo alebo povinnosť poslanca. Napokon zostáva obraz alebo iný spôsob. Napriek tomu, že význam slova „obraz“ môže byť rôzny, ústavodarca pravdepodobne nemal na mysli obraz ako umelecké maliarske dielo, ale skôr ide o obraz v zmysle obrázkov, niečo, čo je vyobrazené, a nie napísané. Sem by prezentácie mohli patriť. Možno preto pripustiť, že ak by sa prejav poslanca riadil čl. 26 ústavy, mal by poslanec podľa čl. 26 ods. 2 voľnosť výberu formy v tom, že by použil na svoj prejav obraz alebo iný spôsob. Pri spojení čl. 26 ods. 2 ústavy s čl. 26 ods. 4 ústavy je ale súčasne potrebné pripustiť aj to, že táto možnosť, resp. sloboda výberu formy ako súčasť slobody prejavu, môže byť obmedzená. Preto k zásahu do čl. 26 ods. 2 nedochádza, ak sú naplnené požiadavky obmedzenia podľa odseku 4.

145. Pre obmedzenie slobody prejavu z hľadiska formy platí, čo uviedol ústavný súd v bodoch 117 a 118. Legitímnym cieľom novely rokovacieho poriadku bolo zabezpečenie riadneho výkonu ústavných právomocí národnej rady, ktorá je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky, jej efektívneho fungovania a zároveň aj ochranu nerušeného výkonu mandátu poslancov.

146. Napokon vo vzťahu k čl. 13 ods. 4 ústavy platí, že novela rokovacieho poriadku nepredstavuje zásah do slobody prejavu, ktorý by bol popretím tohto práva v jeho podstate. Regulácia formálnej stránky prejavu poslanca v národnej rade nepredstavuje taký zásah, ktorý by znemožnil poslancovi vykonávať jeho slobodný mandát, vrátane vyjadrenia sa k prejednávanej veci. Zákaz rôznych foriem prezentácií nevybočuje z rámca nevyhnutného na dosiahnutie legitímneho sledovaného účelu, ktorým je efektívny výkon nezastupiteľných ústavných právomocí parlamentu a ochrana práv ostatných poslancov.

Zmeny, ktoré sa týkajú formálnej stránky prejavu, nezasahujú do podstaty mandátu. Prejav v parlamente počas rokovania schôdze parlamentu je po novele rokovacieho poriadku regulovaný viac, ako to bolo do 31. decembra 2016, ale novela rokovacieho poriadku reguluje vonkajšiu stránku prejavu poslanca, reguluje jeho formu. Upravuje dĺžku rečníckeho času, voľný prednes a zákaz rôznych foriem prezentácií. Táto úprava sa týka každého poslanca. Nejde o zásah do práva poslanca slobodne sa vyjadrovať na schôdzach národnej rady a jej

orgánov z hľadiska regulácie možnosti prihlásiť sa do rozpravy, dostať slovo, regulácie alebo zásahu do obsahu vystúpenia či zníženia miery ochrany poslanca za výroky.

147. Podľa čl. 10 ods. 2 dohovoru výkon slobody prejavu, slobody zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie môže podliehať formalitám. Za takéto možno považovať aj formalitu spojenú s požiadavkou voľného ústneho prednesu rečnickeho vystúpenia bez možnosti použitia rôznych prezentácií. Vylúčenie tejto možnosti, resp. až zákonný zákaz ich vnášania do rokovacej sály, musí spĺňať požiadavky obmedzenia podľa čl. 10 ods. 2 dohovoru. Európsky súd pre ľudské práva v tejto súvislosti akceptoval ako legitímny dôvod predchádzanie narušeniu činnosti parlamentu a zabezpečenie jeho efektívneho fungovania a tiež ochranu práv iných poslancov parlamentu. Preto § 27 ods. 7 a § 32 ods. 4 rokovacieho poriadku neprekračujú limity stanovené čl. 10 dohovoru pre možnosť regulácie slobody prejavu.

## V.

### **Nesúlad s princípom ochrany slobodnej súťaže politických síl (§ 28 ods. 1 rokovacieho poriadku)**

148. Ustanovením § 28 ods. 1 rokovacieho poriadku sa upravuje udeľovanie slova predsedovi národnej rady, podpredsedom národnej rady, prezidentovi a členom vlády, a to tak z hľadiska momentu udelenia, ako aj z hľadiska dĺžky ich rečnickeho vystúpenia. Platí, že predsedovi národnej rady, prezidentovi a predsedovi vlády sa udelí slovo kedykoľvek o to požiadajú, pričom nemajú stanovený rečnícky čas. Podpredsedom národnej rady a členom vlády sa síce udelí slovo, kedykoľvek o to požiadajú, dĺžka ich rečnickeho času je najviac 20 minút. To neplatí, ak ide o rokovanie národnej rady o návrhu na vyslovenie nedôvery členovi vlády, kedy dĺžka rečnickeho času tohto člena nie je obmedzená.

149. Znenie § 28 ods. 1 bolo v novele rokovacieho poriadku schválené v znení pozmeňovacieho návrhu poslancov národnej rady Andreja Danka, Martina Glváča, Tibora Bernatáka a Andreja Hrnčiara schváleného v druhom čítaní. Úprava v § 28 ods. 1 rokovacieho poriadku a jej zmeny oproti pôvodnému návrhu zákona boli odôvodnené takto: „Cieľom tejto úpravy je zabezpečiť rovnakú dĺžku rečnickeho času v prerokúvanej veci pre poslancov ako aj pre podpredsedov národnej rady a členov vlády v prípade, ak požiadajú o slovo a nevystupujú ako navrhovatelia zákonov, resp. iného bodu. Ak podpredseda národnej rady alebo člen vlády bude navrhovateľom zákona alebo iného bodu programu, dĺžka jeho rečnickeho času nebude limitovaná. V prípade predsedu národnej rady, prezidenta republiky a predsedu vlády nebude ich vystúpenie časovo obmedzené. V prípade odvolávania člena vlády táto úprava zabezpečí, aby dotknutý člen vlády mohol vystúpiť v predmetnej rozprave bez časových obmedzení.“

150. Navrhovatelia v § 28 ods. 1 rokovacieho poriadku vidia nesúlad s princípom ochrany slobodnej súťaže politických síl, pretože je „priamo diskriminačné voči ostatným poslancom NR SR. Takýto právny mechanizmus je (i) jednak v rozpore s Čl. 13 ods. 5, keďže umožňuje neuplatňovať obmedzenia práva na slobodu prejavu vo vzťahu k predsedovi NR SR (je vyňatý z pôsobnosti týchto obmedzení) a (ii) zároveň zasahuje do slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti, keďže neprímerane a neodôvodnene preferuje jeden subjekt (ktorý nie je nezávislý, ale reprezentuje svoju politickú stranu) voči ostatným subjektom, čím sa do systému dostáva výrazný prvok nerovnováhy“, a súčasne je § 28 ods. 1 podľa navrhovateľov v kontexte parlamentnej republiky „problematické ako celok. V nadväznosti na obmedzenia, ktoré boli analyzované v predošlej časti návrhu, je totižto zrejmé, že v rámci schôdze NR SR budú (i) poslanci NR SR obmedzovaní v rámci ich prejavu, avšak (ii) zložky výkonnej moci (členovia vlády SR a prezident SR) obmedzené nie sú. Bez ambície hĺbkový rozbor základných

postulátov parlamentnej republiky v duchu modernej konštitucionalistiky je možné konštatovať, že takáto disproporcja je v rámci vzťahov medzi zákonodarnou a výkonnou mocou neštandardná.“.

151. Ustanovenie § 28 ods. 1 rokovacieho poriadku upravuje tzv. privilegovaný rečnícky čas. Privilegovaný rečnícky čas sa môže vzťahovať na osoby, ktoré ním disponujú, na moment, keď sa im slovo udelí, ako aj na dĺžku ich vystúpenia. Táto úprava v rokovacom poriadku nie je úplne nová, pretože v § 28 ods. 1 rokovací poriadok aj pred 1. januárom 2017 ustanovoval, že „(1) Predsedovi národnej rady, podpredsedom národnej rady, prezidentovi republiky a členom vlády sa udelí slovo, kedykoľvek o to požiadajú.“. Pôvodná úprava v rokovacom poriadku upravovala len právo na udelenie slova kedykoľvek, a to v prospech predsedu a podpredsedov národnej rady, prezidenta a členov vlády. Tým, že rokovací poriadok pôvodne neupravoval dĺžku času rečníckeho vystúpenia, a keďže v prípade § 28 ods. 1 ide o osoby, ktoré na schôdzach národnej rady a jej výborov vystupujú, resp. na to majú právo, pristúpil zákonodarca nad rámec pôvodnej úpravy v § 28 ods. 1 rokovacieho poriadku k tomu, že ustanovil dĺžku rečníckeho vystúpenia pre tých, ktorí disponujú privilegovaným rečníckym časom.

Zákonodarca zvolil dvojaký prístup – u predsedu národnej rady, prezidenta a predsedu vlády ustanovil, že dĺžka ich rečníckeho času je neobmedzená. U podpredsedov národnej rady a členov vlády okrem jej predsedu ustanovil dĺžku ich rečníckeho času rovnako ako u poslancov v § 30 rokovacieho poriadku. Toto obmedzenie neplatí, ak ide o návrh na vyslovenie nedôvery členovi vlády, kedy sa prirodzene očakáva, že člen vlády sa bude brániť a predkladať svoje argumenty.

152. Pre porovnanie v Českej republike môže byť poslanec zároveň členom vlády (čl. 32 Ústavy Českej republiky), pričom každý člen vlády má jednak povinnosť zúčastniť sa na výzvu zasadnutia Poslaneckej snemovne (nie Senátu), ale tiež aj právo zúčastniť sa zasadnutia oboch komôr a kedykoľvek na zasadnutí vystúpiť (čl. 38 Ústavy Českej republiky). Rokovacie poriadky oboch komôr síce neobsahujú žiadne ustanovenia týkajúce sa času ich vystúpenia, pričom vychádzajúc z čl. 38 ods. 1 Ústavy Českej republiky vystúpenie člena vlády v Snemovni či Senáte nepodlieha žiadnemu časovému obmedzeniu, očakáva sa ale, že budú hovoriť k veci, opak by mohol byť pokladaný za obštrukciu. Týka sa všetkých členov vlády, nielen predsedu vlády.

153. Ústavný súd v prvom rade vyhodnotí v kontexte § 28 ods. 1 rokovacieho poriadku postavenie predsedu a podpredsedov národnej rady. Otázkou je, či má predseda národnej rady také ústavné a zákonné postavenie, ktoré by opodstatňovalo jeho zvýhodnenie vo forme neobmedzeného rečníckeho času a či toto vyvoláva zásahy do čl. 13 ods. 1 a čl. 31 ústavy a v akej intenzite.

154. Postavenie predsedu národnej rady upravuje najmä čl. 89 ods. 2 ústavy. Analýza jednotlivých kompetencií predsedu národnej rady umožňuje rozlišovať niekoľko skupín jeho činností, čo má vzťah aj k posudzovanému § 28 ods. 1 rokovacieho poriadku. Predovšetkým sú to právomoci, ktoré smerujú k organizácii práce národnej rady ako orgánu zákonodarnej moci. Do tejto skupiny možno zaradiť právo, ale i povinnosť predsedu národnej rady zvolávať a riadiť schôdzu národnej rady. Na inom mieste ústava ustanovuje, v ktorých prípadoch je predseda národnej rady povinný schôdzu národnej rady zvolať. Do druhej skupiny možno zaradiť právomoci, ktoré sú viazané na osobu predsedu národnej rady v súvislosti s prijímaním zákonov. Sem patrí najmä podpisovanie ústavy, ústavných zákonov a zákonov, ďalej zabezpečenie ich vyhlasovania v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Ďalšiu skupinu tvoria veci súvisiace s kreačnou funkciou národnej rady. Predseda národnej rady napr. na

ustanovujúcej schôdzi prijíma sľub poslancov a počas volebného obdobia sľub nastupujúceho náhradníka. Predseda národnej rady vyhlasuje voľby do národnej rady, voľby prezidenta Slovenskej republiky a voľby do orgánov územnej samosprávy a tiež vyhlasuje ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky.

Osobitné postavenie predsedu národnej rady vyplýva aj z toho, že je zodpovedný len národnej rade. Predseda národnej rady ostáva vo funkcii aj po uplynutí volebného obdobia, kým si národná rada nezvolí nového predsedu.

Spresnenie jednotlivých právomocí predsedu národnej rady obsahuje v súlade s čl. 89 ods. 3 ústavy rokovací poriadok, a to najmä jeho § 43 ods. 2.

155. Predseda národnej rady privilegovaným rečníckym časom disponoval aj pred novelou rokovacieho poriadku. Novelou rokovacieho poriadku sa postavenie predsedu národnej rady v rozsahu jeho právomocí v § 43 ods. 2 rokovacieho poriadku rozšírilo o dve nové právomoci [môže prerušiť schôdzu národnej rady a podáva návrh na začatie disciplinárneho konania podľa § 135 písm. e)]. Zachovanie možnosti predsedu národnej rady rečniť bez časového obmedzenia sa v kontexte jeho ústavného postavenia a jeho zákonných právomocí nejaví ústavnému súdu ako neproporcionálne, ale predstavuje nástroj na riadny výkon jeho ústavných a zákonných právomocí.

156. Postavenie podpredsedov národnej rady upravuje čl. 90 ústavy, podľa ktorého predsedu národnej rady zastupujú podpredsedovia. Ulohou podpredsedov národnej rady je zastupovať predsedu národnej rady a tiež spolu s predsedom národnej rady riadiť a organizovať činnosť národnej rady.

Ústava neobsahuje osobitné ustanovenie o právomociach podpredsedov národnej rady. Ich vymedzenie je predmetom § 44 rokovacieho poriadku.

Vzhľadom na rozdiel v ústavnom postavení predsedu a podpredsedov národnej rady z hľadiska vymedzenia právomocí je podľa ústavného súdu opodstatnené, že podpredsedovia národnej rady disponujú privilegovaným rečníckym časom v tom zmysle, že sa im udelí slovo, kedykoľvek o to požiadajú, tak ako to bolo pred novelou rokovacieho poriadku, ale nie je potrebné, aby mohli vystupovať bez časového obmedzenia.

157. Rovnako je potrebné pozrieť sa na postavenie prezidenta. Prezident je hlavou Slovenskej republiky. Prezident reprezentuje Slovenskú republiku navonok i dovnútra a svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov. Prezident vykonáva svoj úrad podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie je viazaný príkazmi.

Prezident disponuje niekoľkými právomocami smerom k národnej rade. Vo vzťahu k privilegovanému rečníckemu času je potrebné osobitne spomenúť jeho právomoc podľa čl. 102 ods. 1 písm. p) ústavy – podáva národnej rade správy o stave Slovenskej republiky a o závažných politických otázkach.

Túto právomoc prezident realizuje v dvoch podobách, a to (i) podať správu o stave republiky a (ii) podať správu o závažných politických otázkach. Podoby výkonu právomoci prezidenta podávať správy národnej rade sa líšia predovšetkým obsahom. Kým v prípade správ o stave republiky by z jej obsahu mali vyplývať názory prezidenta na súčasné dianie v Slovenskej republike, zachytávajúc rôzne oblasti, napr. školstvo, zdravotníctvo, zamestnanosť, ale aj názory týkajúce sa súčasného diania na politickej scéne, ak tieto nie sú predmetom správy o závažných politických otázkach. V prípade správy o závažných politických otázkach je na zvážení prezidenta, či je politická otázka natoľko závažná, aby o nej podal správu národnej rade, a to aj mimo správy o stave Slovenskej republiky.

Ústavný súd privilegovaný rečnícky čas prezidenta nevníma ako problémový.

158. Na postavenie členov vlády a osobitne predsedu vlády je potrebné v kontexte § 28 ods. 1 rokovacieho poriadku pozerat' z dvoch uhlov pohľadu.

Tým prvým uhlom pohľadu je odlišnosť v postavení vlády ako takej, ale aj jej jednotlivých členov vrátane predsedu vlády vo vzťahu k národnej rade. Ústavný obsah tohto vzťahu je iný ako v prípade funkcionárov národnej rady alebo ako v prípade prezidenta. Medzi národnou radou a vládou je vzťah dôvery, zodpovednosti vlády národnej rade a kontroly vlády národnou radou. Súčasťou tohto vzťahu je aj citačné právo parlamentu.

Ústavným základom citačného práva národnej rady a jej orgánov je čl. 85 ústavy, podľa ktorého „Na požiadanie Národnej rady Slovenskej republiky alebo jej orgánu sa člen vlády Slovenskej republiky alebo vedúci iného orgánu štátnej správy musí zúčastniť na jej schôdzi, alebo na schôdzi jej orgánu.“. Uvedené sa vzťahuje na každého člena vlády vrátane predsedu vlády.

Bez pochybnosti možno vyvodit', že ak národná rada alebo jej orgán požiadajú člena vlády o účasť na jej schôdzi alebo na schôdzi jej orgánu a tomuto požiadaniu zodpovedá povinnosť sa dostaviť, nedeje sa to preto, aby na schôdzi národnej rady alebo jej orgánu člen vlády mlčal, práve naopak. Citačné právo parlamentu môže byť v záujme zachovania del'by moci doplnené (vyvážené) právom členov vlády vystupovať v rozprave.

Úpravu privilegovaného rečníckeho času členov vlády a osobitne predsedu vlády preto ústavný súd posudzuje aj v kontexte materiálneho naplnenia citačného práva národnej rady, čomu zodpovedá aktívna účasť členov vlády na schôdzach národnej rady a jej orgánov, ak o ňu boli požiadaní.

Na druhej strane je však dôležité, aby privilegovaný rečnícky čas členov vlády nemohol viesť k jeho zneužitiu na faktické obštruovanie činnosti parlamentu. Spôsobmi, ako členovia vlády dokážu obštruovať činnosť parlamentu, je napr. odkláňanie pozornosti od predmetu rokovania, zahmlievanie, smerovanie rozpravy iným smerom či k inej téme, alebo odd'alo vanie vystúpenia opozičných poslancov na mediálne menej zaujímavý čas a pod. Z tohto uhla pohľadu na privilegovaný rečnícky čas členov vlády pokladá ústavný súd úpravu v § 28 ods. 1 rokovacieho poriadku za vyváženú kombináciu na jednej strane limitovaného rečníckeho času členov vlády a na strane druhej neobmedzeného rečníckeho času predsedu vlády, ktorý činnosť vlády riadi a nesie za jej činnosť pred národnou radou rozhodujúcu ústavnú zodpovednosť (čl. 116 ods. 6 ústavy a contrario).

159. Navrhovatelia sa dovolávajú vyslovenia nesúladu § 28 ods. 1 rokovacieho poriadku s čl. 13 ods. 1 (bod 9) a čl. 31 ústavy.

160. Ústavný súd už vyslovil, že čl. 31 ústavy je generálnou klauzulou obsahujúcou podmienku pre zákonnú úpravu politických práv. Účelom čl. 31 ústavy je prispieť k stabilizácii demokracie a právneho štátu. K ústavným zárukám stabilizácie demokracie a právnosti štátu patrí aj princíp ochrany slobodnej súťaže politických síl v tvorbe a uplatňovaní zákonov upravujúcich politické práva a slobody. Jeho obsahom je záväzok národnej rady pri prijímaní zákonov upravujúcich politické práva a slobody a schváli iba také zákony, ktorými sa umožní a ochráni slobodná súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti (PL. ÚS 19/1998).

V prípade novely rokovacieho poriadku by preto muselo ísť o schválenie takého zákona, ktorý by neumožnil, resp. neumožňoval a neochránil, resp. neochraňoval slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Je preto potrebné aspoň stručne vymedziť, čo je to slobodná súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti a či úprava privilegovaného rečníckeho času v § 28 ods. 1 rokovacieho poriadku predstavuje do nej zásah s intenzitou vyžadujúcou ochranu ústavným súdom.

161. Článok 31 ústavy má priamu spojitosť so všetkými politickými právami vyjadrenými v ústave a svojou povahou ovplyvňuje formovanie politických síl v demokratickej spoločnosti. Slobodná súťaž politických síl, nachádzajúca výraz predovšetkým vo voľbách, je základným predpokladom fungovania demokratického štátu, a to je dôvodom, aby obsah čl. 31 ústavy bol transformovaný najmä vo volebných zákonoch... Z hľadiska volieb má totiž osobitný význam aj ústavou chránená slobodná súťaž politických síl, ktorá nepredpokladá politickú súťaž iba jednotlivých politických strán, ale zaručuje dokonca politickú súťaž vnútri jednotlivých politických strán (PL. ÚS 15/98) a na základe slobodného zoskupovania politických strán aj politickú súťaž medzi politickými stranami a koalíciami (PL. ÚS 22/2000).

Ústava týmto článkom vyjadrila podstatu politického systému Slovenskej republiky, ktorého základom je slobodná súťaž politických strán a politických hnutí, ktoré vznikli slobodne a dobrovoľne – ako výraz uplatnenia združovacieho práva občanov Slovenskej republiky. Pritom tieto politické strany musia rešpektovať demokratické princípy a odmietajú násilie ako prostriedok na získanie moci a presadzovanie svojich politických záujmov (Čič, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Bratislava : Eurokódex, 2012. s. 230 – 231).

162. Ústavný súd pokladá tiež za dôležité pripomenúť jeho opakovane vyslovený názor, že v prípade čl. 31 ústavy ide o všeobecnú ústavnú normu, princíp, ktorý nemá povahu ľudského práva zaručeného jednotlivcovi (PL. ÚS 15/98, III. ÚS 730/2014).

163. Privilegovaný rečnícky čas v § 28 ods. 1 rokovacieho poriadku nie je viazaný na politickú stranu, politické hnutie alebo ich koalície, ale na presne označené ústavné funkcie, resp. ústavných činiteľov. Ani jedna z týchto ústavných funkcií nie je povinne viazaná na členstvo v politickej strane, v prípade prezidenta je to dokonca vylúčené. Politickými silami, ktoré súťažia v demokratickej spoločnosti, sú politické strany, politické hnutia a ich koalície. Politická súťaž prebieha aj v ich vnútri.

Za politickú silu nie je možné pokladať prezidenta, pretože tento nesúťaží v demokratickej spoločnosti s nikým, pretože jeho postavenie hlavy štátu je exkluzívne a nemá konkurenčnú politickú silu. Hlava štátu v parlamentnej forme vlády v podmienkach republikánskeho zriadenia je jednak vnímaná ako arbiter v sporoch medzi zákonodarnou mocou a výkonnou mocou a jej pozície sa sústreďujú viac do oblasti reprezentácie štátu ako na priamu ingerenciu do rozhodovacích politických procesov. Iné je postavenie kandidáta na prezidenta, ktorý súťaží s ostatnými kandidátmi vo voľbách, ale kandidáti na prezidenta nemajú privilegovaný rečnícky čas.

Za politickú silu nie je možné pokladať ani vládu alebo jej jednotlivých členov. Vláda je ústavný orgán, je to vrcholný orgán výkonnej moci. Napriek tomu, že v parlamentnej demokracii je vláda prirodzene vytváraná zo zástupcov politických strán, iba výnimočne je politicky „jednofarebná“, skôr je politicky rozdielna a nepredstavuje jednu politickú silu. Členom vlády navyše môže byť aj osoba, ktorá nie je členom žiadnej politickej strany.

Predseda a podpredsedovia národnej rady tiež nepredstavujú politické sily, ktorý by s niekým v demokratickej spoločnosti súťažili. Nikto iní v národnej rade nemá také postavenie ako oni.

164. Vzťah najvyšších ústavných činiteľov, prezidenta, predsedu národnej rady a predsedu vlády, ktorí disponujú neobmedzeným rečníckym časom, nie je súťažou politických síl ani medzi nimi navzájom, už preto nie, lebo to vylučuje postavenie prezidenta, ktorý nie je členom politickej strany a svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov a nezúčastňuje sa politickej súťaže s ostatnými najvyššími ústavnými činiteľmi.

165. Ústavný súd ale vníma, že politická súťaž prebieha vo vnútri národnej rady, a to medzi postupujúcimi politickými stranami, ako aj v širšom meradle medzi vládnu väčšinou a parlamentnou menšinou. Práve preto, aby táto súťaž prebiehala vopred stanoveným, korektným, demokratickým a dôstojným spôsobom pri rešpektovaní práv všetkých poslancov na riadny výkon ich mandátu a pri zachovaní požiadavky na efektívny výkon ústavných právomocí národnej rady, si táto schválila svoj rokovací poriadok.

Jeho novela nezmenila s účinnosťou od 1. januára 2017 znenie § 28 ods. 1 spôsobom, ktorý by neumožnil, resp. neumožňoval a neochránil, resp. neochraňoval slobodnú politickú súťaž v národnej rade a zasahoval do čl. 31 ústavy v jeho podstate.

Ústavný súd navyše pripomína, že v prípade faktického zneužívania neobmedzeného rečníckeho času predsedom národnej rady alebo predsedom vlády je to národná rada, ktorá to môže postupom podľa čl. 89 ods. 1 ústavy, resp. čl. 116 ods. 6 ústavy kedykoľvek vyriešiť.

166. Preskúmanie § 28 ods. 1 rokovacieho poriadku vo vzťahu k čl. 13 ústavy je vzhľadom na obsahovú a formálnu nejednoznačnosť návrhu nemožné (bod 9).

## VI.

### Nesúlad s princípmi právneho štátu

#### (§ 32 ods. 2 v spojení s § 32 ods. 5 rokovacieho poriadku)

167. Ustanovením § 32 ods. 2 rokovacieho poriadku je upravená právomoc predsedajúceho zabezpečovať poriadok počas schôdze národnej rady, a to tým, že predsedajúci vyzve zachovať poriadok poslanca, ktorý svojimi prejavmi alebo činmi v rokovacej sále prekročil hranice slušnosti alebo ktorý svojím konaním narúša priebeh rokovania národnej rady. Ak výzva na zachovanie poriadku nevedie u poslanca k náprave, predsedajúci vykáže poslanca z rokovacej sály až do skončenia rokovania v tom istom dni. Ak ani po opätovnom vykázaní poslanec neopustí rokovaciu sálu, môže predsedajúci prerušiť schôdzu národnej rady na čas nevyhnutne potrebný na obnovenie poriadku. Predseda národnej rady v tomto prípade bezodkladne zvolá poslanecké grémium. Vykázaný poslanec má právo v dni, v ktorom bol vykázaný, zúčastniť sa na hlasovaní o každom návrhu okrem hlasovania o procedurálnych návrhoch (§ 34). Súčasne podľa § 32 ods. 5 rokovacieho poriadku ak poslanec opakovane narúša poriadok na schôdzi národnej rady, predseda národnej rady podá návrh na začatie disciplinárneho konania podľa § 135 písm. e) rokovacieho poriadku.

168. V osobitnej časti dôvodovej správy k návrhu novely rokovacieho poriadku bola úprava v § 32 ods. 2 a 5 odôvodnená okrem iného tým, že v rokovacom poriadku chýba úprava „situácie, kedy poslanec svojím konaním narúša priebeh rokovania, navrhuje sa doplniť ustanovenie týkajúce sa zabezpečenia poriadku v rokovacej sále tak, aby predsedajúci mal oprávnenie, po výzve na zachovávanie poriadku, ak táto nevedie k náprave, vykázať poslanca, ktorému odobral slovo, alebo ktorý svojimi prejavmi alebo činmi v rokovacej sále prekročil hranice slušnosti, alebo ktorý svojím konaním narúša priebeh rokovania, z rokovacej sály. Poslanec bude povinný v tomto prípade rokovaciu sálu opustiť, avšak ak tak neurobí, a to ani po opätovnej výzve predsedajúceho, preruší predsedajúci rokovanie schôdze na nevyhnutne potrebný čas na obnovu poriadku v rokovacej sále a bude mať oprávnenie rozhodnúť, že poslanci prítomní v rokovacej sále opustia jej priestor. Zároveň predseda národnej rady zvolá bezodkladne poslanecké grémium. Vykázaný poslanec nebude mať právo zúčastniť sa rokovania v dni, v ktorom bol vykázaný. Zachováva sa však jeho právo hlasovať o každom návrhu okrem hlasovania o procedurálnych návrhoch... V rokovacom poriadku sa výslovne upravuje, z dôvodu zavedenia opatrení smerujúcich k zachovaniu poriadku počas schôdze,

ďalší nástroj, ktorým je kompetencia predsedu národnej rady podať mandátovému a imunitnému výboru návrh na začatie disciplinárneho konania proti poslancovi, ktorý opakovane (najmenej dvakrát) nerešpektuje pravidlá správania sa na schôdzi národnej rady (§ 32 ods. 1 až 4).“.

Znenie § 32 ods. 2 rokovacieho poriadku bolo schválené v znení pozmeňovacieho návrhu poslancov Gábora Gála, Tibora Bernat'áka, Andreja Danka a Martina Glváča a skupiny poslancov národnej rady k návrhu novely rokovacieho poriadku (bod 7 pozmeňovacieho návrhu), kde zmeny oproti predloženému návrhu novely rokovacieho poriadku boli odôvodnené okrem iného aj tým, že „je možné, že vykázanim poslanca z rokovacej sály sa nedosiahne sledovaný účel, ktorým je zabezpečenie poriadku v rokovacej sále, pretože je možné, že vykázaný poslanec rokovaciu sálu neopustí a bude tak musieť dôjsť k prerušeniu schôdze. Pre niektorých môže byť prerušenie schôdze dokonca dôvodom narušenia poriadku, keďže týmto spôsobom je možné zablokovať zákonodarnú činnosť parlamentu. Je preto vhodné neprerušit' schôzdu automaticky, ale ponechať na posúdení predsedajúceho, či je tento krok naozaj nevyhnutný.“.

169. Navrhovatelia vidia v § 32 ods. 2 rokovacieho poriadku v spojení s odsekom 5 nesúlad s princípmi právneho štátu, osobitne s princípom právnej istoty, a to v tom, že «problémovým, v kontexte ústavného imperatívu zrozumiteľnosti a jasnosti právnych noriem, je vágny pojem „hranice slušnosti“. Z pohľadu aplikácie napadnutého ustanovenia spôsobujú hlavnú komplikáciu nejasné kontúry tohto pojmu, t.j. neexistuje žiaden objektívny referenčný rámec (napr. etický kódex poslanca NR SR), ktorý by umožňoval posúdiť aplikujúcemu subjektu (predsedajúceму) vzťah problémového konania poslanca NR SR k normám slušnosti. Vytvára sa tým priestor pre právnu úvahu aplikujúceho subjektu, ktorý však vychádza zo svojich subjektívnych predstáv o slušnosti, o ktorých daný poslanec nemôže mať informáciu.».

170. Účelom úpravy v § 32 ods. 2 rokovacieho poriadku v spojení s odsekom 5 je zabezpečenie poriadku, resp. zachovanie poriadku v rokovacej sále počas rokovania. Takáto úprava v rokovacom poriadku nie je nová a nie je výsledkom novely rokovacieho poriadku. Rokovací poriadok v § 32 už v znení účinnom do 31. decembra 2016 obsahoval úpravu smerujúcu k zabezpečeniu poriadku v rokovacej sále. Podľa znenia § 32 ods. 2 rokovacieho poriadku účinného k 31. decembru 2016 poslanca, ktorý neuposlúchol výzvu, ktorou sa mu odobralo slovo, alebo ktorý svojimi prejavmi alebo činmi v rokovacej miestnosti prekročil hranice slušnosti, predsedajúci vyzval zachovávať poriadok. Ak výzva na zachovanie poriadku nevedla u poslanca k náprave, mohol predsedajúci vykázat' poslanca až do skončenia rokovania v tom istom dni z rokovacej miestnosti, pričom vykázaný poslanec mal právo zúčastniť sa na hlasovaní o každom návrhu.

Ústavný súd dáva do pozornosti skutočnosť, že rokovací poriadok aj pred 1. januárom 2017 hovoril v § 32 ods. 2 o prekročení hraníc slušnosti, a teda nejde o slová, ktoré by boli rokovaciemu poriadku neznáme a neboli by súčasťou parlamentných pravidiel aj pred novelou rokovacieho poriadku. V tomto prípade dokonca platí, že ide o slová, ktoré sú súčasťou rokovacieho poriadku od jeho prijatia v roku 1996, resp. od jeho účinnosti od 1. januára 1997, teda viac ako 20 rokov.

171. Rovnako ako pri ostatných napadnutých ustanoveniach rokovacieho poriadku aj pri § 32 ods. 2 v spojení s odsekom 5 poukazuje ústavný súd na podobnú úpravu, ktorú je možné nájsť v rokovacích poriadkoch iných parlamentov.

Rokovací poriadok Bundestagu obsahuje ustanovenia o disciplinárnych opatreniach za menej či viac závažné narušenie „poriadku a dôstojnosti Bundestagu“. Predseda Bundestagu



môže poslancovi aj bez predchádzajúcej výzvy na zachovanie poriadku alebo bez predchádzajúceho uloženia poriadkovej pokuty nariadiť, aby až do konca schôdze opustil rokovaciu miestnosť, ak „závažným spôsobom narušil poriadok alebo dôstojnosť Bundestagu.“

Podľa § 19 ods. 1 zákona č. 90/1995 Zb. o rokovacom poriadku Poslaneckej snemovne Českej republiky môže predseda za „neprístojné správanie“ v snemovni uložiť napomenutie a za opakované neprístojné správanie vykázat' poslanca z rokovacej miestnosti najviac do konca rokovacieho dňa, v ktorom k vykázaniu došlo. Totožné ustanovenia vo vzťahu k Senátu obsahuje § 53 ods. 1 zákona č. 107/1999 Zb. o rokovacom poriadku Senátu.

172. Navrhovatelia namietajú nesúlad s princípmi právneho štátu, osobitne s princípom právnej istoty, a to použitím vágnej formulácie v § 32 ods. 2 rokovacieho poriadku. Ústavný súd sa nepotrebuje rozsiahať vyjadrovať k právnemu štátu a jeho princípom ako takým. Jeho názor, že z čl. 1 ods. 1 ústavy vyplýva požiadavka na materiálne chápanie právneho štátu, je z jeho doterajšej judikatúry dostatočne známy. V kontexte posudzovania § 32 ods. 2 v spojení s odsekom 5 rokovacieho poriadku je ale potrebné zamerať sa na to, či je ich znenie nejasné a vágne v takej miere, že by nebola možná ich aplikácia bez zásahu do právnej istoty dotknutých osôb.

173. Princíp právnej istoty sa vzťahuje na všetky orgány všetkých zložiek horizontálne delenej moci. Z tohto princípu nie je vyňatý ani zákonodarca. Zásadnou požiadavkou v právnom štáte je, aby zákonodarca jasne vyjadril svoju základnú myšlienku, cieľ a účel svojho zákonodarného zámeru. Demokraticky legitimovaný zákonodarca má pri svojej činnosti priestor na uváženie, je však viazaný ústavou a predovšetkým úpravou základných práv a slobôd. Vo vzťahu k zákonodarcovi sa v súvislosti s princípom právnej istoty do osobitnej pozornosti dostáva požiadavka regulovať spoločenské vzťahy normatívnym spôsobom do budúcnosti, poskytovať ochranu právam nadobudnutým podľa doterajšej právnej úpravy a svoju reguláciu vzťahovať na neurčitý počet prípadov rovnakého druhu.

Integrálnou súčasťou princípu právnej istoty je aj dôvera občanov v právny poriadok. Právna istota a predovšetkým právna istota ex ante (vopred) vychádza z predvídateľnosti rozhodnutí orgánov verejnej moci, pričom pre občanov, iné fyzické osoby a právnické osoby predstavuje princíp právnej istoty predovšetkým ich orientačnú istotu, od ktorej sa odvíja aj ich dôvera v právny poriadok. Občianska sloboda ako imanentný znak demokratického a právneho štátu vyžaduje spoľahlivosť právneho poriadku, pretože sloboda znamená predovšetkým možnosť usporiadať si život podľa vlastných predstáv. (PL. ÚS 29/05).

Všetky subjekty práva v materiálnom právnom štáte preto môžu spravodlivo očakávať, že orgány verejnej moci budú voči nim konať a postupovať zákonom ustanoveným a predvídaným spôsobom a postupom, a to na základe princípu materiálnej legality.

Je nepochybné, že takéto očakávanie sa vzťahuje aj na poslancov národnej rady vo vzťahu k ich správaniu počas rokovania národnej rady v kontexte možnosti konať, ktoré rokovací poriadok dáva tak predsedajúcemu, ako aj predsedovi národnej rady.

174. Princíp právnej istoty vo vzťahu k zákonodarcovi znamená požiadavku, že právny predpis musí byť naformulovaný tak, aby každý, koho sa týka, adekvátne porozumel jeho obsahu a identifikoval práva a povinnosti regulované príslušnou právnou úpravou. Prostredníctvom jednoznačnej a zrozumiteľnej formulácie právnej normy sa zabezpečuje jednota jej uplatnenia v rovnakých prípadoch a subjektom práva je tak umožnené predvídať správanie, ktoré právna norma dovoľuje alebo zakazuje. Zrozumiteľnosť textu právneho predpisu znamená, že jeho výrazová stránka by mala umožňovať jednotné porozumenie obsahu textu právneho predpisu a schopnosť správne ho aplikovať v praxi.

Táto požiadavka ale nie je absolútna a je relativizovaná tým, že medzi ľuďmi existujú prirodzené rozdiely, ktoré vedú k tomu, že nemajú rovnaké chápanie a porozumenie významu a obsahu tých istých pojmov. Platí to aj pre takú kategóriu, ako je „slušnosť“, resp. „hranice slušnosti“. To ale neznamená, že takéto pojmy nie je možné v právnych predpisoch používať, resp. že bolo úlohou tvorca právneho predpisu každý takýto pojem minucióznym spôsobom vysvetliť alebo definovať.

175. V rozhodnutí Karácsony ESLP uviedol, že jednou z požiadaviek pre legislatívu, ktorá obmedzuje slobodu slova, je jej predvídateľnosť, resp. dostatočná určitosť. Z tejto požiadavky však nevyplýva podmienka, aby bolo možné dôsledky vyplývajúce z príslušnej právnej úpravy predpokladať s absolútnou istotou. Aj keď je určitosť právnej úpravy žiadaná, nemala by viesť k prehnane rigidnej právnej úprave, pretože právo musí byť schopné reagovať na meniace sa podmienky.

Európsky súd pre ľudské práva vyslovil, že poslanci by vzhľadom na svoj status mali byť oboznámení s disciplinárnymi pravidlami, ktorých cieľom je zabezpečiť poriadok v parlamente. Tieto pravidlá nevyhnutne obsahujú prvky neurčitosti (gravely offensive conduct) a sú predmetom interpretácie v parlamentnej praxi. Podľa názoru ESLP sťažovatelia vzhľadom na svoje postavenie museli byť schopní v rozumnom rozsahu predvídať následky svojho správania, a to aj napriek tomu, že tieto ustanovenia neboli dovtedy použité.

176. Úlohou a ani ambíciou ústavného súdu nie je definovať slušnosť či hranice slušnosti, a to ani všeobecne a ani vo vzťahu k správaniu poslancov počas rokovania národnej rady. Na druhej strane sa však nemožno tváriť, že by pojem „slušnosť“ bol doteraz úplne neznáma a že by nebolo možné aspoň úplne jednoducho povedať, že slušnosť je vlastnosť prejavujúca sa správaním podľa pravidiel spoločenského správania.

Navrhovatelia namietajú, že predsedajúci bude pri posudzovaní hraníc slušnosti vychádzať zo svojich subjektívnych predstáv o slušnosti, o ktorých daný poslanec nemôže mať informáciu (bod 65 návrhu).

Úlohou ústavného súdu bude preto posúdiť, či na základe vymedzenia princípu právnej istoty vo vzťahu k zákonodarcovi (bod 174) a na základe judikatúry ESLP (bod 175) predstavuje úprava v § 32 ods. 2 rokovacieho poriadku v spojení s § 32 ods. 5 rokovacieho poriadku takú úpravu, ktorá umožňuje alebo neumožňuje poslancom v rozumnom rozsahu predvídať následky svojho správania a podľa toho sa zariadiť, resp. či právna úprava v rokovacom poriadku upravuje spôsoby korekcie postupu predsedajúceho a obrany dotknutého poslanca.

177. Úprava v § 32 rokovacieho poriadku je postavená na princípe stupňovania prostriedkov používaných na zabezpečenie poriadku na schôdzi národnej rady. Prvým úkonom, ktorý smeruje proti poslancovi, ktorý narúša priebeh rokovania, je výzva predsedajúceho. Ak výzva predsedajúceho nevedie k náprave, je to vykázanie poslanca z rokovacej sály a v prípade opakovaného narušenia poriadku na schôdzi národnej rady je to podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania, čo môže urobiť len predseda národnej rady. Vykázanie poslanca z rokovacej sály bez predchádzajúcej výzvy nie je možné a tiež návrh na začatie disciplinárneho konania podľa § 32 ods. 5 rokovacieho poriadku bez opakovaného narušenia poriadku na schôdzi národnej rady nie je možné podať.

Takáto úprava je v súlade s úpravou zabezpečenia poriadku počas rokovania parlamentu. Poslanec narúšajúci poriadok na schôdzi je spravidla najprv upozornený, následne vyzvaný na zachovanie poriadku a ak upozornenie ani výzvu nerešpektuje, môžu byť uložené sankcie, ako napr. odobratie slova, odňatie práva vystúpiť v rozprave, odňatie práva vystúpiť až do konca

schôdze, finančná pokuta, zníženie platových nárokov, vykázanie z rokovacej sály, vylúčenie z rokovania až do konca schôdze (a spravidla s tým späť strata časti platových nárokov) a vylúčenie z rokovania na viacero schôdzí.

178. V súvislosti s postupom podľa § 32 ods. 2 rokovacieho poriadku a jeho možnou vágnosťou je potrebné vziať do úvahy aj ďalšie dve skutočnosti.

Okrem princípu stupňovania prostriedkov používaných na zabezpečenie poriadku na schôdzi národnej rady upravuje rokovací poriadok aj prostriedok obrany dotknutého poslanca, a to v § 32 ods. 7 rokovacieho poriadku, podľa ktorého „Proti opatreniam predsedajúceho vykonaným podľa odsekov 1 až 4 okrem rozhodnutia predsedajúceho o prerušení schôdze národnej rady môže poslanec, ktorého sa opatrenia týkajú, podať námietku hneď po ich uložení. O námietke rozhodne národná rada bez rozpravy.“.

Okrem toho je potrebné spomenúť aj všeobecné ustanovenie § 146 ods. 1 rokovacieho poriadku, podľa ktorého ak sa počas schôdze národnej rady vyskytne pochybnosť o postupe podľa tohto zákona, rozhoduje v jednotlivých prípadoch predsedajúci. Na návrh poslanca národná rada rozhodne bez rozpravy o tom, že predsedajúci rozhodne o pochybnosti o postupe podľa tohto zákona až po predchádzajúcom stanovisku Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky. Cestou tohto ustanovenia je možné dosiahnuť, aby v prípade pochybnosti o tom, či boli alebo neboli naplnené zákonné požiadavky na postup predsedajúceho podľa § 32 ods. 2 rokovacieho poriadku vrátane naplnenia požiadavky prekročenia hraníc slušnosti, zaujal k veci stanovisko Ústavnoprávny výbor Národnej rady Slovenskej republiky.

179. Za narušenie poriadku na schôdzi národnej rady poslanec podlieha disciplinárnej právomoci národnej rady. Návrh na začatie disciplinárneho poriadku ak ide o narušenie poriadku na schôdzi národnej rady podáva predseda národnej rady [§ 32 ods. 5 v spojení s § 136 ods. 2 písm. d) rokovacieho poriadku]. Disciplinárne konanie sa začína v mandátovom a imunitnom výbore.

Podľa § 137 rokovacieho poriadku mandátový a imunitný výbor v disciplinárnom konaní zisťuje všetky skutočnosti, na základe ktorých sa vedie proti poslancovi disciplinárne konanie. Poslanec, proti ktorému sa vedie disciplinárne konanie, má právo oboznámiť sa so všetkými písomnosťami slúžiacimi ako podklad na rozhodovanie mandátového a imunitného výboru a vyjadriť sa o nich.

Z rokovania mandátového a imunitného výboru v disciplinárnom konaní sú vylúčené iné osoby než členovia tohto výboru, navrhovateľ, poslanec, proti ktorému sa konanie vedie, a tajomník výboru. Z rokovania mandátového a imunitného výboru je vylúčený člen tohto výboru, ak sa disciplinárne konanie vedie proti nemu.

Rokovací poriadok v § 137 ods. 2 teda zabezpečuje dotknutému poslancovi prostriedky obrany v disciplinárnom konaní, a to právo oboznámiť sa so všetkými písomnosťami slúžiacimi ako podklad na rozhodovanie mandátového a imunitného výboru a právo vyjadriť sa o nich.

Mandátový a imunitný výbor po konaní podľa § 137 rokovacieho poriadku rozhodne o uložení disciplinárneho opatrenia alebo o zastavení disciplinárneho konania.

Podľa § 139 ods. 5 rokovacieho poriadku ak mandátový a imunitný výbor zistí, že poslanec narušil poriadok na schôdzi národnej rady, odporučí národnej rade, aby mu uložila pokutu až do výšky 2 000 eur. Ak poslanec opakovane naruší poriadok na schôdzi národnej rady v čase do jedného roka od uloženia pokuty za narušenie poriadku na schôdzi národnej rady, mandátový a imunitný výbor odporučí národnej rade, aby mu uložila pokutu až do dvojnásobku hornej

hranice pokuty ustanovenej rokovacím poriadkom za narušenie poriadku na schôdzi národnej rady.

Národná rada odporúčaním mandátového a imunitného výboru viazaná nie je.

180. Navrhovatelia namietajú rozpor § 32 ods. 2 rokovacieho poriadku v spojení v § 32 ods. 5 rokovacieho poriadku (iba) v čl. 1 ods. 1 ústavy, a to presnejšie s princípmi právneho štátu. Tento princíp už bol v judikatúre ústavného súdu použitý aj samostatne, bez súvisu s iným konkrétnym ústavným právom (pozri napr. PL. ÚS 17/08). Ústavný súd preto môže preskúmať súlad § 32 ods. 2 rokovacieho poriadku v spojení v § 32 ods. 5 rokovacieho poriadku s čl. 1 ods. 1 ústavy v rozsahu princípov právneho štátu.

181. Konkrétne vo vzťahu k princípu právnej istoty ústavný súd rekapituluje svoj názor, že ak ustanovenie zákona vytvára podmienky na jeho svojvoľnú interpretáciu, a to s takou intenzitou, ktorá protirečí princípu právnej istoty ako jednému z definičných znakov právneho štátu, je takéto ustanovenie v rozpore s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy (PL. ÚS 9/04).

182. Právnu istotu bližšie konkretizujú tieto dva právne princípy: konanie orgánov verejnej moci musí byť pre občana v rámci určitých hraníc predvídateľné a kalkulatiteľné. Zákony v právnom štáte musia byť jasné a pochopiteľné, aby občanovi umožnili urobiť si predstavu o svojej právnej situácii. Toto isté je potrebné vyžadovať aj vo vzťahu k rokovaciemu poriadku a postaveniu poslanca národnej rady.

183. Ústavný súd na základe detailnej analýzy napadnutých ustanovení § 32 ods. 2 rokovacieho poriadku v spojení s § 32 ods. 5 rokovacieho poriadku (body 170, 177 až 179) nepovažuje ich znenie za také vágne alebo neurčité, že by neumožňovalo z pohľadu poslanca predvídať konanie predsedajúceho schôdze alebo predsedu národnej rady, resp. že by poslanec národnej rady nemohol predvídať konanie proti nemu v prípade narušovania poriadku v rokovacej sále.

Rokovací poriadok vo vzťahu k okamžitej sankcii vykázania poslanca z rokovacej sály obsahuje procedurálnu poistku vo forme predchádzajúceho varovania poslanca predsedajúcim. Dotknutý poslanec má právo podať proti opatreniu predsedajúceho námietku.

Vo vzťahu k disciplinárnemu konaniu úprava v rokovacom poriadku obsahuje procedurálne poistky disciplinárne stíhaného poslanca, a to právo byť vypočutý vopred, pred uložením sankcie a tiež právo oboznámiť sa so všetkými písomnosťami slúžiacimi ako podklad na rozhodovanie o jeho disciplinárnom skutku. O sankcii na základe odporúčania mandátového a imunitného výboru rozhoduje národná rada.

Tieto nástroje podľa ústavného súdu vylučujú svojvoľnosť v konaní proti poslancovi a poskytujú mu ochranu v súlade s judikatúrou EŠLP a súčasne napadnutá úprava v § 32 ods. 2 rokovacieho poriadku v spojení s § 32 ods. 5 rokovacieho poriadku nepredstavuje zásah do čl. 1 ods. 1 ústavy v takej intenzite, ktorá by vyžadovala ústavno-ochranný zásah ústavného súdu.

184. Preto ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku.

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde k rozhodnutiu pripája odlišné stanovisko sudca Lajos Mészáros.

### **Odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa k rozhodnutiu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 6/2017**

1. Demokratický princíp je súčasťou čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a pretože mal byť viac zohľadnený pri posudzovaní ústavnosti zákazu pomôcok a transparentov v pléne Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“), pripájam

k nálezu sp. zn. PL. ÚS 6/2017 na základe § 32 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov odlišné stanovisko.

### **O vizualizácii demokracie**

2. Obraz, klip či komiks sú v súčasnosti hlavnými nositeľmi informačného posolstva – message.

3. Demokracia je diskusia (II. ÚS 146/2016, bod 34). Demokracia je nielen diskusia slov, ale aj súťaž symbolov, a preto je demokraciu potrebné vidieť. Už klasickým vizuálnym „imprintingom“ našej parlamentnej demokracie je obraz z 22. mája 1996, na ktorom je predseda Slovenskej informačnej služby čítajúci správu o jej činnosti v národnej rade obklopený opozičnými poslancami s transparentmi. Predstavme si účinok tohto obrázku bez transparentov alebo s poslancami sediacimi v laviciach.

4. Poslanecká činnosť je rozdelená na prácu vo (i) výboroch a diskusiu v (ii) pléne. Tieto činnosti sa zásadne líšia. Vo výboroch poslanci politicky, ako aj expertne prerokúvajú návrhy zákonov. V pléne, ktoré svojou architektúrou pripomína amfiteáter – arénu, poslanci miestami až teatrálnym spôsobom prezentujú svoje politické pozície. Tým diskutujú nielen navzájom, ale aj komunikujú so svojimi voličmi. Plénum parlamentu je živým organizmom, ktorý reflektuje vitalitu slobodnej spoločnosti (porov. taliansku skúsenosť: hlasovanie Senátu o nedôvere premiérovi Prodimu – 24. januára 2008, <http://www.youtube.com/watch?v=dV5sAN11s5g>). Slušný „zastupiteľský“ zbor, ktorý ticho pracoval a ktorý občanov v podstate nezaujímala, sme už v minulosti mali.

5. Ak na posúdenie zákazu pomôcok a transparentov v pléne národnej rady použijeme nástroje typické pre testovanie slobody prejavu (porov. však II. ÚS 512/2018), tak na jej obmedzenie musí byť naliehavá spoločenská potreba. V tejto súvislosti ponúkam dva argumenty: (i) Pretože v 90. rokoch pomohli voľnejšie parlamentné pravidlá demokratickému vývoju v našej krajine, tak sa vytvorila opačná naliehavá spoločenská potreba, teda naliehavá potreba nič nemeniť. Niečo ako ústavná zvyklosť. Vizuál demokracie nemá len estetický, ale hlavne funkčný význam. (ii) Druhým argumentom je skutočnosť, že aktuálne nie sú prítomné signály, že by opozícia systémovo blokovala činnosť národnej rady nadužívaním netradičných foriem komunikácie, napríklad filibusteringom.

6. Technicky či z hľadiska komparácie s inými demokratickými parlamentmi sa novela môže zdať akceptovateľná (podobne BALOG, B. Súdny prieskum parlamentných pravidiel. In: Právny obzor. 2017, 100, č. 6, s. 547 – 557.), ale nie je tomu tak z hľadiska príbehu a hodnôt nášho moderného parlamentarizmu (z hľadiska politických vied porov. glosu STEUER, M. Stratený symbol slovenského parlamentu. In: Denník N.15. september 2016.). Uvedomujem si, že v predmetnej veci je hranica medzi koncepciou, vecnou stránkou zákona a jeho protiústavnosťou neostrá. Tu hrá podľa môjho názoru pravú rolu materiálny právny štát, ktorý chráni tranzíciou dosiahnuté autentické fungovanie demokracie v právnom štáte. Táto skutočnosť pre mňa posúva vec z roviny vecnej do roviny ústavnej.

7. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) má rešpektovať autonómiu parlamentu. Kvôli svojej autonómii niektoré parlamenty prijímajú svoj rokovací poriadok vo forme vnútorného dokumentu. Náš rokovací poriadok je prijímaný vo forme zákona, čo znamená, že národná rada sa ho nebojí podradiť vonkajším ústavným štandardom. Takýmto ústavným štandardom je aj ochrana parlamentnej menšiny, teda podpora slobodnej súťaže politických síl.

8. V prvých porevolučných učebniciach pre študentov práva pripomínal vzťah medzi unavujúco diskutujúcim parlamentom a hrubou mocou prof. Bröstl nasledujúcim literárnym odkazom (BRÖSTL, A. Náčrt teórie štátu. Košice : UPJŠ, 1991, s. 75.): «Ruský spisovateľ B. Vasiliev k parlamentnému vývoju Ruska po 7. 11. 1917 uvádza: „Mierové spoluzitie sovietskej moci s inými stranami a spoločenskými silami... netrvalo dlho. 18. januára 1918 sa v Tavridskom paláci konalo prvé (a jediné) zasadnutie ústavodarného zhromaždenia, ktoré dekréty sovietskej moci neuznalo za zákonné a navrhlo vlastné rezolúcie, veliteľ strážneho oddielu Tavridského paláca anarchista a námorník Baltského loďstva Anatolij Železnakov rovno o štvrtej v našich dejinách oficiálne potvrdenou vetou "Stráž je unavená!" prerušil pravého esera Viktora Michailoviča Semova, ktorý zasadnutiu predsedal a dosiahol skončenie zasadania. Presne 24 hodín na to, v noci z 19. na 20. januára, Všeruský ústredný výkonný výbor prijal dekrét o rozpustení ústavodarného zhromaždenia. Parlamentná cesta rozvoja demokracie v našej krajine na roky uvoľnila miesto rozličným diktatúram – od štátnej (vojnový komunizmus) po osobnú (stalinovčina).“»

9. Z hľadiska historického a z hľadiska ochrany parlamentnej menšiny som presvedčený, že ústavný súd mal posúdiť časť novely rokovacieho poriadku zákonom č. 1/2017 Z. z. ako ústavne nesúladnú s princípom demokracie podľa čl. 1 ods. 1 ústavy a s princípom slobodnej súťaže politických síl ustanovenej v čl. 31 ústavy. Vznikol tak paradox, že aj keď obvykle preferujem nezasahovanie do vnútroparlamentných vecí, tu podľa mňa treba chrániť parlamentarizmus pred parlamentom samým.