

Ako sa rodí zákon



Legislatívny
*proces
a miesto
občana
v ňom*

ÚVOD

Zákony určujú pravidlá. Prikazujú, čo majú robiť orgány štátu, ktoré potom môžu robiť len to a nič iné.

Stanovujú zákazy, ktoré nesmie porušiť občan, pričom ten môže robiť všetko ostatné.

Okrem toho zákony odrážajú hodnoty, ktorými spoločnosť (alebo jej časť) žije. Mali sme zákon „o potulných cigároch“, zákon „o úprave niektorých otázok súvisiacich s postavením židov“ i zákon „o úrade propagandy“. Mali sme aj zákon o poštových holuboch, zákon o pochovávaní ohňom aj zákon o letnom čase. Máme skvelé „tesne porevolučné“ zákony o združovaní a zhromažďovaní, a pripravený je rovnako skvelý zákon o prístupe občanov k informáciám úradov.

Zákony sú dobré aj zlé, prelomové, oslobodzujúce aj protiústavné...

V každom prípade sú dôležité.

Preto sme pripravili tento manuál o tom, ako zákon vzniká a ako možno ovplyvniť jeho podobu.

Budeme sa zaoberať všetkými štádiami legislatívneho procesu: príprave návrhu zákona (na ministerstvách alebo v kanceláriách poslancov), podaniu návrhu zákona do Národnej rady Slovenskej republiky, „trom čítaniami“ v parlamente, hlasovaniu, podpísaniu zákona a jeho vyhláseniu v zbierke zákonov.

V každej fáze sa snažíme popísať možnosti, ktoré má na ovplyvnenie tvorby zákona občan. V porovnaní s niektorými inými krajinami tých možností nie je práve veľa. Nemáme silné a vynútitelne právo domáhať sa vydania určitého predpisu v prípade, že sa do jeho vydania nikomu nechce. Chýba nám jasne upravená účasť verejnosti na pripomienkovaní právnych predpisov, a tak sa rozumné a odôvodnené návrhy nemusia presadiť proti návrhom klientelistickým či byrokratickým. Aj s tým, čo máme, sa však dá všeličo presadiť. Preto sa snažíme odhaliť a popísať všetky legálne možnosti, ktoré súčasná legislatíva poskytuje občanovi na ovplyvňovanie legislatívy budúcej.



Prvá časť:

PRÍPRAVA NÁVRHU ZÁKONA

Právo podávať návrhy zákonov (teda **zákonodarnú iniciatívu**) má u nás vláda SR, poslanci NR SR a výbory NR SR. Vláda podáva návrhy ako kolektívny orgán, zákonodarnú iniciatívu teda nemajú jej jednotliví členovia, ale iba vláda ako celok. Naproti tomu poslanci môžu podávať návrhy jednotlivito, prípadne môže ísť o návrh skupiny poslancov. Občan ani občianske organizácie nemajú zákonodarnú iniciatívu, a ich návrhmi sa NR SR bude zaoberať iba v prípade, že ich predloží poslanec.

Návrhy zákonov teda vznikajú ako návrhy vládne, alebo návrhy poslanecké.

1. VLÁDNY NÁVRH ZÁKONA:

Vláda postupuje pri príprave zákonov podľa **plánu legislatívnych úloh vlády**. Tento plán odráža „spoločenskú potrebu“ nových zákonov, vláda ho prijíma každý rok, pričom existuje aj výhľadový plán legislatívnych úloh vlády SR na najbližšie roky (v súčasnosti je prijatý do roku 2002). Okrem toho existujú plány legislatívnych úloh na bežný kalendárny rok na jednotlivých ministerstvách.

Podľa plánu legislatívnych úloh vlády sa dá aspoň orientačne predpokladať, kedy a aké návrhy zákonov sa budú pripravovať a zároveň aj to, ktorý subjekt bude zodpovedný za ich prípravu. Vláda však môže predložiť aj návrh zákona, s ktorým plán legislatívnych úloh nerátal. Na zaradenie takéhoto návrhu stačí odôvodnenie, že si to vyžaduje „naliehavosť situácie“.

Vláda sa pri tvorbe a predkladaní návrhov zákonov riadi svojimi **legislatívnymi pravidlami**. Legislatívne pravidlá vlády SR obsahujú základné požiadavky kladené na zákon a upravujú podrobný postup pri práci na návrhu zákona na ministerstvách a vo vláde. Legislatívne pravidlá majú podobu uznesenia vlády (najnovšia verzia je z 8. apríla 1997).

Čo je to legislatívny zámer?

Niektorým návrhom zákona predchádza vypracovanie a schválenie tzv. **legislatívneho zámeru**. Legislatívny zámer sa vypracováva v prípade zákonov s predpokladaným výrazným hospodárskym a finančným dosahom (zohľadňuje sa napr. vplyv na štátny rozpočet) alebo vtedy, ak o tom rozhodne vláda. Vypracuje ho ministerstvo alebo iný ústredný orgán štátnej správy, ktorý bude predkladateľom pripravovaného návrhu zákona. Zhodnotí sa v ňom najmä existujúca právna úprava a určia sa ciele, ktoré má nový zákon plniť.

K legislatívnemu zámeru sa vyjadrujú ostatné ministerstvá a iné štátne orgány a inštitúcie, posudzuje ho Inštitút pre aproximáciu práva (z hľadiska jeho zlučiteľnosti s právom Európskej únie). Schvaľuje ho vláda, a tým sa legislatívny zámer stáva záväzným podkladom na vypracovanie samotného návrhu zákona, návrh sa môže vypracovať iba v mantineloch vymedzených zámerom.

Pre prípravu legislatívneho zámeru aj pre účasť občanov na jeho tvorbe platia obdobné pravidlá, ako pri príprave samotného paragrafovaného textu návrhu zákona (čo nasleduje ďalej).

Zákon na ministerstve

Návrh zákona vypracuje príslušná sekcia (príp. odbor) na ministerstve alebo inom ústrednom orgáne štátnej správy¹ príslušným podľa toho, ktorú oblasť má zákon upravovať. Nie je tiež zriedkavosťou, že ministerstvo vyhlási na vypracovanie návrhu zákona verejnú súťaž, do ktorej sa môže prihlásiť každý, kto spĺňa vyhlásené podmienky.

Návrh ide potom do tzv. **vnútorného pripomienkového konania** - dostanú ho ostatné sekcie (odborní) ministerstva, ktoré sa k nemu môžu v určitej lehote vyjadriť. Súčasťou návrhu zákona je aj **dôvodová správa**. Okrem toho, že pomáha lepšie pochopiť ustanovenia zákona, nájdeme v nej aj zhodnotenie súčasného stavu, zdôvodnenie prečo je potrebná nová úprava, dopad návrhu na štátny rozpočet, posúdenie súladu s právom EÚ.

Čo môže občan:

V tejto fáze je zložité dostať sa k návrhu zákona, pretože ministerstvá často nemajú záujem na jeho zverejnení. Žiadny zákon síce nestanovuje, že návrhy zákonov na ministerstvách sú tajné dokumenty, avšak neexistuje ani právny predpis, ktorý by ministerstvu ukladal povinnosť poskytovať ich verejnosti. Iba v prípade tých návrhov zákonov, ktoré možno považovať za činnosti a opatrenia, ktoré môžu ohroziť či poškodiť životné prostredie, možno žiadať návrh zákona na základe zákona č. 171/1998 Z.z. o prístupe k informáciám o životnom prostredí, § 2 ods. 1 písm. b).

Ak sa občanovi podarí získať návrh zákona, nič mu nebráni vypracovať a spracovateľom predložiť svoje návrhy a podnety. Pracovníkov ministerstiev však nič nezaväzuje zohľadniť ich.

Medzirezortné pripomienkovanie návrhu zákona

Po schválení návrhu zákona na porade ministra zasiela minister každý návrh zákona na pripomienky niektorým ďalším orgánom a inštitúciám. Ide predovšetkým o ostatné ministerstvá, Národnú banku Slovenska, Inštitút pre aproximáciu práva, Najvyšší kontrolný úrad, Najvyšší súd, Generálnu prokuratúru a „ďalšie orgány a inštitúcie“, ak tak určí vláda alebo ak to vyplýva z osobitných predpisov. Tieto subjekty sú rôzne podľa toho, aký zákon a ktoré ministerstvo ho pripravuje. Ministerstvá majú zoznamy inštitúcií, ktorým zvyčajne posielajú návrhy zákonov na vyjadrenie, sú to predovšetkým odborové združenia (KOZ), rôzne podnikateľské subjekty (napr. Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení), ale aj Grémium tretieho sektora prípadne iné mimofradne organizácie.

Uvedené orgány majú **15 dňovú** lehotu na oznámenie pripomienok (ak predkladateľ neurčí dlhšiu lehotu). Túto lehotu však možno skrátiť až na **5** pracovných dní v prípade, ak vláda uloží vypracovať návrh zákona mimo plánu legislatívnych úloh a z dôvodu naliehavosti nemožno 15 dňovú lehotu dodržať.

¹ Podľa zákona 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy SR existuje v SR týchto 15 ministerstiev: Ministerstvo hospodárstva SR, Ministerstvo financií SR, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Ministerstvo životného prostredia SR, Ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku SR, Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií, Ministerstvo pôdohospodárstva SR, Ministerstvo školstva SR, Ministerstvo kultúry SR, Ministerstvo zdravotníctva SR, Ministerstvo vnútra SR, Ministerstvo zahraničných vecí SR, Ministerstvo spravodlivosti SR, Ministerstvo obrany SR, Ministerstvo výstavby a verejných prác SR. Ten istý zákon ustanovuje aj týchto 11 ostatných ústredných orgánov štátnej správy SR: Úrad vlády SR, Štatistický úrad SR, Úrad jadrového dozoru SR, Úrad geodézie, kartografie a katastra SR, Protimonopolný úrad SR, Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR, Úrad priemyselného vlastníctva SR, Správa štátnych hmotných rezerv SR, Úrad bezpečnosti práce SR, Úrad pre stratégiu rozvoja spoločnosti, vedy a techniky SR a Úrad pre verejné obstarávanie.

Pripomienky, ktoré uvedené štátne orgány dodajú, majú povahu návrhu alebo odporúčania a predkladateľ ich môže ale nemusí vziať do úvahy. Napriek tomu sa však predkladateľ musí s nimi vysporiadať. Pokiaľ sú ale pripomienky **označené ako podstatné alebo zásadné**, teda pripomienky, na ktorých pripomienkujúci orgán trvá, nemôže ich predkladateľ zamietnuť bez toho, aby ich prerokoval s týmto orgánom. Ak sa nepodarí rozpor odstrániť, musia sa takéto pripomienky prerokovať na zasadnutí vlády. Ktoré pripomienky označí pripomienkujúci orgán ako zásadné, záleží len a len na ňom.

Okrem uvedených orgánov musí predkladateľ prerokovať aj **vplyv** navrhovaného zákona na **štátny rozpočet a na rozpočty obcí** s Ministerstvom financií SR. Stanovisko MF SR sa potom uvedie v dôvodovej správe.

Pripomienky, ktoré dodajú iné ako štátne orgány („ďalšie orgány a inštitúcie“ vrátane mimovládnych organizácií), majú vždy len povahu odporúčania. Len na schopnostiach ich predkladateľov a osobe úradníka záleží, či rozumné návrhy a pripomienky budú ignorované alebo nie.

Na záver sa vypracuje vyhodnotenie pripomienkového konania, teda sumár pripomienok a odôvodnenie ich (ne)akceptovania. Potom zákon putuje do poradných orgánov vlády a do vlády samotnej.

Čo môže občan:

Je dobré, ak sa občianske organizácie dostanú na zoznam subjektov, ktoré dostávajú zákony na pripomienkovanie. Zákon potom v každom prípade dostanú a nie sú odkázané na náhodné informácie. Či už návrh dostali v rámci zoznamu pripomienkujúcich alebo inak, v oboch prípadoch môžu podať k návrhu svoje pripomienky.

Zároveň je možné presadzovať pripomienky a návrhy cez iné ministerstvá a štátne orgány, ktoré dostávajú návrh zákona na pripomienkovanie. Ak napríklad vieme, že na ministerstve pôdohospodárstva (ktoré by bolo predkladateľom konkrétneho zákona), sú naše návrhy ťažko prichodné, možno ich predložiť inému ministerstvu a požiadať, aby tieto pripomienky zaradili medzi svoje návrhy, prípadne - ak sa s tým stotožní - aby tieto pripomienky uviedli ako podstatné.

Zákon vo vláde

Návrh zákona sa po definitívnom odobrení ministrom dostáva do **legislatívnej rady vlády** a pred členov vlády. Legislatívna rada je poradným orgánom vlády, venuje sa „legislatívnej čistote“ návrhov zákonov. Legislatívna rada má na zaujatie stanoviska 75 dní. Ak je to potrebné, môže predseda legislatívnej rady vrátiť návrh zákona predkladateľovi na dopracovanie ešte pred jeho zaradením na program rokovania legislatívnej rady.

Legislatívna rada sa teda venuje posúdeniu legislatívnej stránky návrhu zákona, skúma, ako návrh zákona zapadá medzi ostatné právne predpisy. Často sa však vyjadruje aj k principiálnym až politickým otázkam návrhu zákona (čo sa ukázalo napríklad pri návrhu zákona o slobodnom prístupe k informáciám a pri návrhu zákona o civilnej službe). Jej stanovisko má pre vládu len odporúčací charakter, ale vzhľadom na postavenie legislatívnej rady je pre ďalší osud zákona dosť dôležité.

V ďalšom kroku návrh zákona prerokuje **vláda**.

Vláda prijíma svoje rozhodnutia **uznesením**. Výsledky zo zasadnutia vlády sa zverejňujú vo forme komuniké, ktoré poskytuje médiám riaditeľ informačného odboru úradu vlády alebo hovorca predkladateľa. Dajú sa nájsť aj na internete: www.government.gov.sk. Text samotných uznesení vláda nezverejňuje (aj keď vo všeobecnosti nie sú tajné, chýba povinnosť poskytovať ich verejnosti).

Návrh zákona po schválení vládou podpíše predseda vlády a príslušný minister a návrh môže putovať na rokovanie do NR SR. Navrhovaný zákon sa do NR SR predkladá už v paragrafovanom znení písomne a v elektronickej podobe spolu s dôvodovou správou.

Čo môže občan:

V legislatívnej rade a vo vláde musí návrh zákona obhajovať predovšetkým predkladateľ, a to po stránke legislatívnej, ekonomickej a pod. Ak sa proti návrhu ozvú zásadné výhrady, musí byť schopný vysvetliť a vyargumentovať správnosť návrhu. Občanom, ktorí sa usilujú o presadenie zákona do života, nič nebráni pripraviť materiál o význame zákona, prípadne pomenovať a vyvrátiť mýty a dezinformácie, ktoré bránia návrhu dobrého zákona. Takýto materiál môžu dostať všetci členovia legislatívnej rady i vlády.

Verejná diskusia

Zákon umožňuje, aby podaniu návrhu zákona predchádzala **verejná diskusia**. Postup pri vyhlásení verejnej diskusie, ani jej priebeh nie je stanovený. Predkladateľ zákona iba s návrhom zákona predloží aj zhodnotenie verejnej diskusie. Ak sa však výsledky verejnej diskusie neodrazia vo výslednej podobe zákona, nemajú občania v rukách účinné právne mechanizmy na nápravu. Napriek tomu predstavuje verejná diskusia možnosť, ako môžu aktívni občania zverejniť svoje stanoviská a pripomienky k pripravovanému zákonu, a tak prípadne ovplyvniť celý zákonodarný proces.

Čo môže občan:

Občania môžu požadovať, aby pred schválením určitého zákona prebehla verejná diskusia. V priebehu diskusie občania môžu zverejniť a prezentovať svoje postoje a návrhy. Okrem toho, že sa môžu zapojiť do diskusií organizovaných predkladateľom, môžu tiež iniciatívne pripraviť diskusné fóra či materiály, a tým prispieť k medializácii problému a stanoviská.

2. NÁVRH ZÁKONA PRIPRAVENÝ POSLANCAMI A VÝBORMI NR SR

Výbory, komisie a poslanecké kluby

Návrh zákona môžu predložiť **výbory a poslanci** Národnej rady (tak poslanci - jednotlivci, ako aj skupiny poslancov).

Výbory² majú dôležité miesto v štruktúre Národnej rady. Okrem toho, že môžu návrhy zákonov podávať, prerokovávajú sa vo výboroch všetky návrhy zákonov, výbory sa uznášajú na vykonaní poslaneckého prieskumu, plnia niektoré kontrolné funkcie a pod. Zo zákona vznikajú mandátový a imunitný výbor, výbor pre nezlučiteľnosť funkcií štátnych funkcionárov a ústavnoprávny výbor. Ďalšie výbory vznikajú podľa potreby na prvej schôdzi parlamentu po voľbách. Výbor je uznášaniaschopný, ak sa jeho zasadania zúčastní nadpolovičná väčšina jeho členov. Rozhoduje sa hlasovaním a návrh je prijatý vtedy, ak ho podporí viac ako polovica prítomných členov výboru.

NR SR a výbory si môžu zriaďovať stále alebo dočasné **komisie** na konzultovanie otázok a na prípravu stanovisk, ktoré patria do ich pôsobnosti, pričom členmi komisie môžu byť nielen poslanci, ale aj iné osoby, napríklad aj členovia mimovládnych organizácií.

² V septembri 1999 existovali v NR SR okrem vyššie uvedených ešte tieto výbory: Výbor NR SR pre financie, rozpočet a menu, Výbor pre hospodárstvo, privatizáciu a podnikanie, Výbor pre pôdohospodárstvo, Výbor pre verejnú správu, Výbor pre sociálne veci a bývanie, Výbor pre zdravotníctvo, Výbor pre obranu a bezpečnosť, Zahraničný výbor, Výbor pre vzdelanie, vedu, mládež a šport, Výbor pre kultúru a médiá, Výbor pre životné prostredie a ochranu prírody, Výbor pre ľudské práva a národnosti, Výbor pre európsku integráciu. Okrem toho existujú aj osobitné výbory - Osobitný výbor na kontrolu SIS, Osobitný výbor na kontrolu činnosti Vojenského spravodajstva.

Poslanci sa podľa svojej príslušnosti k politickým stranám a hnutiam združujú do **poslaneckých klubov**. Poslanci nezaraďení do klubov vystupujú ako nezávislí.

Ďalšími dôležitými osobami v Národnej rade sú tajomníci výborov NR SR a asistenti poslaneckých klubov. Cez týchto pracovníkov môžu občania kontaktovať poslanca, prípadne získať informácie o schôdzkach klubov a výborov.

Aký je postup:

Návrh zákona môže vypracovať a podať ktorýkoľvek poslanec alebo skupina viacerých poslancov. Poslanec môže predložiť aj návrh zákona vypracovaný niekým iným, musí ho však predložiť ako vlastný návrh. Poslanci môžu prejednať návrh zákona vo svojom ako aj v ďalších poslaneckých kluboch a získať preň širšiu podporu.

Poslanecký návrh podá jeho navrhovateľ cez kanceláriu NR SR jej predsedovi. Predseda NR SR požiada **vládu SR** o stanovisko k predloženému návrhu. Najskôr o ňom rokuje Legislatívna rada vlády, potom návrh zákona prezentuje vo vláde minister, do ktorého pôsobnosti patrí oblasť úpravy navrhovaného zákona. Vláda má na **zaujatie stanoviska 30 dní**. Ak ho v tejto lehote nedoručí do NR SR, rokuje sa o návrhu zákona aj bez tohto stanoviska (ak ho doručí neskôr, možno ho stále zohľadniť). Stanovisko vlády má v prípade návrhov zákonov, ktoré pochádzajú z parlamentu, len odporúčací charakter, nie je teda pre poslancov záväzná a je len na nich, ako ho zohľadnia pri svojom rozhodovaní. Je však dôležité, že politické subjekty, ktoré tvoria vládu, majú zvyčajne v parlamente väčšinu, a je teda možné predpokladať, že členovia rovnakej politickej strany budú hlavne v zásadných veciach prezentovať rovnaký názor.

Návrh zákona sa potom prerokováva v Národnej rade v jednotlivých čítaniach (pozri ďalej).

Podobne ako pri poslaneckom návrhu zákona nie je proces vzniku návrhu zákona **vo výbore** podrobne upravený. Návrh sa podáva predsedovi NR SR a ten požiada vládu SR o stanovisko k predloženému návrhu. Vyjadrenie vlády podobne ako v prípade poslaneckého návrhu zákona má len odporúčací charakter. Cesta návrhu zákona potom vedie opäť do Národnej rady.

Čo môže občan:

- Dôležité je predovšetkým získať kontakt na poslancov. Je to možné prostredníctvom výborov (a ich tajomníkov), cez poslanecký klub (a jeho asistentov), alebo priamo cez kanceláriu poslanca (ak má kanceláriu zriadenú napríklad v mieste svojho bydliska). Kontakt je možné získať aj cez sekretariát politickej strany. Menný zoznam poslancov vrátane informácie o jeho bydlisku, dátume narodenia a členstve v politickej strane, doplnené fotografiou možno nájsť na internetovej stránke: www.nrsr.sk. Na tejto stránke sa dajú nájsť aj zoznamy všetkých poslaneckých klubov a ich predsedov a členov, ako aj zoznamy všetkých parlamentných výborov, ich predsedov, podpredsedov a ostatných členov.
- Občan môže osloviť poslanca s potrebou prijatia zákona, s pripomienkami k návrhu zákona, ktorý sa prerokúva ako aj vlastným návrhom zákona. Svoje návrhy sa môže pokúsiť prezentovať aj v poslaneckom klube - prístup na schôdzu klubu nie je osobitne upravený, a záleží od členov klubu a jeho predsedu, či a do akej miery umožnia účasť na schôdzi iným osobám.
- Ak vláda resp. príslušné ministerstvo pripravujú návrh zákona, ktorý stojí na úplne zlých a pomýlených zásadách a nie je predpoklad, že by navrhovateľ bol ochotný zmeniť ho, môžu aktívni občania pripraviť vlastný návrh zákona prípadne aspoň jeho zámer (zásady). S takýmto návrhom zákona môžu potom osloviť poslancov, ktorí sú ochotní si ho osvojiť a prezentovať ho v parlamente ako svoj návrh. Ak sa potom podarí získať dostatočnú podporu v parlamente, môže byť tento „občiansko-poslanecký“ návrh prijatý a stane sa zákonom skôr, ako sa na rokovanie parlamentu dostane vládny návrh (práve vďaka povinným krokom, ktoré musí vládny návrh zákona absolvovať).

Druhá časť:

PREROKOVANIE ZÁKONA V NÁRODNEJ RADE SR

Ďalšia procedúra pri prijímaní zákonov je rovnaká pre všetkých navrhovateľov, tak pre vládu ako aj pre poslanca alebo výbor NR SR. Navrhovaný zákon sa v parlamente prerokováva v tzv. **troch čítaniach**. Rozhodnutia NR SR sa vždy prijímajú ako výsledok hlasovania.

PRVÉ ČÍTANIE

Predložený návrh zákona predseda NR SR zaradí do programu najbližšej schôdze. Doručí ho všetkým poslancom, a to najmenej **15 dní** pred schôdzou NR SR, na ktorej sa uskutoční jeho prvé čítanie.

Návrh zákona uvedie **navrhovateľ** (zástupca vlády SR, zástupca výboru NR SR alebo poslanec NR SR) a potom sa koná diskusia - všeobecná rozprava, ktorá sa týka podstaty navrhovaného zákona. V tejto rozprave ešte nemožno predkladať žiadne návrhy na zmeny a doplnky prerokovávaného zákona, rokuje a hlasuje sa len o návrhu zákona ako o celku. Výsledok rozpravy môže byť trojaký:

- NR SR **vráti** návrh zákona jeho navrhovateľovi na dopracovanie, alebo
- NR SR nebude vôbec pokračovať v rokovaní o návrhu zákona (teda ho úplne **odmietne**), alebo
- Návrh zákona postúpi do druhého kola a NR SR ho bude prerokovávať **v druhom čítaní**.

Čo môže občan:

V prípade, že sa do parlamentu dostal návrh zákona, ktorý je absolútne neprijateľný a vychádza zo zlých zásad, môže aktívny občan dosiahnuť, aby sa zákon ďalej neprejednával. Poslanci majú návrh zákona k dispozícii aspoň 15 dní a za ten čas možno s poslancami komunikovať a dosiahnuť, aby proti zákonu hlasovala potrebná väčšina. Ak totiž poslanci odmietnu návrh zákona, nový návrh zákona v tej istej veci možno podať **najskôr o šesť mesiacov**. V tomto čase možno potom pracovať na podstatných zmenách návrhu (a to tak s predkladateľom, ako aj s médiami a pod.)

Ak naopak hrozí, že dobrý návrh zákona by mohol byť odmietnutý už v prvom kole, je možné informovať poslancov o potrebe prijatia zákona a presadzovať postup zákona do druhého čítania.

DRUHÉ ČÍTANIE

V tejto časti legislatívneho procesu je najväčšia možnosť presadiť konkrétne pripomienky a podnety na zmenu návrhu zákona. O návrhu rokujú **výbory**, ktorým je návrh pridelený podľa toho, ktorú oblasť upravuje. Návrh zákona sa vždy prideli ústavnoprávnemu výboru (na posú-

denie súladu návrhu s ústavou, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami záväznými pre SR a s právom EÚ). O ďalších výboroch rozhodne Národná rada na návrh predsedu parlamentu. Rovnako sa rozhodne o tom, ktorý výbor bude pre návrh zákona **gestorský**.

Aký je postup pri rokovaní vo výbore a v pléne v druhom čítaní?

- Na prerokovanie návrhu zákona určí výbor **spravodajcu**. Spravodajca podá výboru správu o prerokúvanom návrhu zákona, informuje výbor o vyjadreniach, posudkoch a informáciách odborníkov, vedeckých ústavov alebo iných ustanovizní a navrhne výboru uznesenie o tom, či návrh zákona prijať alebo ho odmietnuť. Výbor má na prerokovanie návrhu zákona lehotu, ktorú stanovila NR SR, a to najmenej 30 dní. Výbory môžu požiadať odborníkov, vedecké ústavy alebo iné ustanovizne, aby vypracovali **odborné posudky** a **stanoviská** potrebné na rokovanie výborov, výbor môže odborníka pozvať aj na svoje schôdze.
- Po prerokovaní návrhu výbor vypracuje pre NR SR **pisomnú správu**, ktorá obsahuje pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, a **stanovisko**, či odporúča návrh zákona schváliť alebo nie.
- Výsledky z jednotlivých výborov spracuje tzv. gestorský výbor (výbor, do ktorého pôsobnosti patrí navrhovaný zákon) a na ich podklade vypracuje **spoločnú správu**. V prípade rozporných stanovísk výborov môže gestorský výbor zvoliť aj spoločnú schôdzu výborov na zjednotenie ich stanovísk. Spoločnú správu výborov o výsledku prerokovania návrhu zákona treba doručiť všetkým poslancom. Gestorský výbor určí **spoločného spravodajcu** výborov, ktorý informuje NR SR o výsledku rokovania výborov a odôvodňuje stanovisko gestorského výboru.
- O návrhu zákona potom rokuje NR SR v pléne. Musí však byť zachovaný odstup **48 hodín** od doručenia spoločnej správy všetkým poslancom - túto lehotu možno skrátiť len vtedy, ak ide o **jednoduchý** návrh zákona, o čom rozhodne NR SR (to prichádza do úvahy vtedy, ak k návrhu neboli prijaté žiadne pozmeňujúce a doplňujúce návrhy).
- Okrem pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, ktoré vzišli z rokovania výborov, môžu pri rokovaní v pléne podať ďalšie návrhy aj poslanci. Nestačí však, aby taký návrh podal jeden poslanec, musí ich byť **aspoň 15**.
- Potom nasleduje diskusia - rozprava o návrhu zákona.
- Po jej skončení sa **hlasuje** o podaných pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch.

V druhom čítaní sa môže hlasovať aj o návrhu, vrátiť navrhovaný zákon na dopracovanie jeho predkladateľovi alebo odložiť rokovanie o ňom, prípadne nepokračovať v rokovaní o takomto návrhu zákona. Opäť platí zásada - ak NR SR návrh zákona **odmietne**, nový návrh zákona v tej istej veci možno podať najskôr o šesť mesiacov.

Čo môže občan:

Druhé čítanie je štádiom, kedy môže občan asi najvýraznejšie zasiahnuť do obsahu prerokovávaného zákona.

- Prostredníctvom tajomníka výboru sa dá zistiť, kedy sa bude navrhovaný zákon vo výbore predjednávať. **Schôdze výborov sú verejné** (neverejné sú len schôdze mandátového a imunitného výboru a osobitných kontrolných výborov). Verejnosť sa môže zúčastňovať na rokovaní výborov až do naplnenia kapacity miest v miestnosti. To môže byť určitým problémom, ak sa prerokováva dôležitý návrh zákona atraktívny aj pre iné záujmové skupiny, ale zatiaľ sme sa s problémom nedostatku stoličiek nestretli. Možnosť zúčastniť sa zasadnutia výboru teda občania majú, môžu podať aj svoje vlastné pripomienky a návrhy a ak s tým výbor súhlasí, môžu ich predniesť priamo na zasadnutí výboru. Aby sa takéto návrhy dostali ďalej, musí si ich

niektorý z poslancov **osvojiť** (predložiť ako svoje). Ak prejdú cez hlasovanie výborov, dostanú sa do rozpravy a hlasovania v pléne.

- Dôležitou osobou je **spravodajca** výboru, ktorý vo výbore často najlepšie pozná navrhovaný zákon. Spravodajca tiež odporúča alebo neodporúča schválenie návrhu zákona vo výbore. Preto by sa na neho nemalo pri komunikácii zabudnúť.
- Je tiež dôležité vedieť, ktorý výbor bol určený ako **gestorský výbor**. Ten má v tomto štádiu najdôležitejšiu úlohu pri prejednávaní zákona a koordinuje prácu ostatných výborov. Vypracúva aj spoločnú správu, v ktorej zhodnotí podklady z ostatných výborov a pripraví podklady pre plénum.
- V pléne prednáša a odôvodňuje návrh zákona jeho predkladateľ (člen vlády, poslanec). **Spoločný spravodajca výborov** (ide o spravodajcu v gestorskom výbore) prednáša spoločnú správu výborov a pozmeňujúce návrhy. Navyše, po skončení rozpravy môže navrhovateľ aj spravodajca zaujať k jej výsledkom stanovisko, teda má akési posledné slovo v rozprave.
- Samozrejme, dôležití sú aj ostatní poslanci. Všetci poslanci sa môžu zúčastniť aj na rokovaní výboru (aj keď nie sú jeho členmi). Títo poslanci sa môžu vyjadrovať k prerokovanej veci, nemajú však právo hlasovať. Svoje stanoviská a pripomienky k prerokovávanému návrhu zákona môžu oznámiť **gestorskému výboru**. Môžu uplatniť svoje návrhy aj priamo na rokovaní pléna NR SR - avšak vtedy už len so súhlasom ďalších poslancov (spolu ich musí byť spomínaných 15).

TRETIE ČÍTANIE

V treťom čítaní sa hlasuje o návrhu zákona ako o celku. Tretie čítanie sa obmedzí len na tie ustanovenia návrhu, ku ktorým boli prijaté pozmeňujúce a doplňujúce návrhy. Poslanec môže pritom navrhnúť len opravu legislatívno-technických a jazykových chýb (pozmeňujúce návrhy smerujúce k oprave iných chýb musí predložiť najmenej 30 poslancov). V treťom čítaní možno navrhnúť aj návrh na **opakované druhé čítanie**, musí ho však predložiť opäť najmenej 30 poslancov.

Výsledkom hlasovania v treťom čítaní je buď **konečné prijatie** zákona alebo jeho **odmietnutie** (ktoré má za následok nemožnosť rokovania o podobnom návrhu ďalších šesť mesiacov).

Existuje aj možnosť **späťvzatia návrhu** zákona. Navrhovateľ môže svoj návrh zákona vziať kedykoľvek späť, ak sa však zákon prejednáva už v treťom čítaní, musí to odsúhlasiť Národná rada.

Čo môže občan:

Hoci tretiemu čítaniu sa venuje relatívne málo priestoru, stále existuje možnosť, ako zabrániť schváleniu nevyhovujúceho zákona. Podobne ako v prvom čítaní možno komunikovať s jednotlivými poslancami a prostredníctvom nich dosiahnuť odmietnutie zákona.

Ak sú v prerokovávanom zákone stále ešte ustanovenia, ktoré občanom nevyhovujú, avšak zákon ako celok nie je zlý, môžu sa aktivisti snažiť získať 30 poslancov, ktorí by navrhli opakované druhé čítanie.

VRÁTENIE ZÁKONA PREZIDENTOM

Prezident republiky môže po schválení zákona v NR SR ešte zamiešať karty jeho vrátením. Zákon môže vrátiť Národnej rade so svojimi pripomienkami v lehote **15 dní** odo dňa schválenia zákona. V parlamente sa prerokujú len pripomienky prezidenta, a to iba v druhom a treťom čítaní.



Na opätovné prerokovanie zákona vo výboroch určí predseda národnej rady lehotu. Hlasuje sa osobitne o pripomienkach a osobitne o zákone ako o celku, avšak na opätovné schválenie zákona v Národnej rade je potrebná už **nadpolovičná väčšina všetkých poslancov** (čo je najmenej 76 poslancov). Ak je takýto zákon v Národnej rade schválený, musí byť vyhlásený v zierke zákonov a prezident ani iný štátny orgán už nemôže ovplyvniť jeho text.

Čo môže občan:

Vrátenie zákona prezidentom republiky na opätovné prerokovanie v parlamente je posledná možnosť, ako môžu aktívni občania zvrátiť prijatie nepriaznivého zákona. Musia však presvedčiť prezidenta a získať najmenej 76 poslancov v parlamente. Účinky sú potom rovnaké, ako to bolo popísané už vyššie - o návrhu zákona v tej istej veci môže NR SR rokovať až o 6 mesiacov.

OSOBITNÉ ROKOVANIA

Na prerokovávanie niektorých návrhov zákonov sa vzťahujú okrem všeobecných ustanovení ešte osobitné ustanovenia zákona.

Rokovanie o návrhu zákona o štátnom rozpočte

Návrh zákona o štátnom rozpočte v NR SR predkladá vláda v zákonom stanovenom termíne (do 15. 11. kalendárneho roku, ak sa NR SR neuznesie na inom termíne). Tento návrh sa prideli všetkým výborom, okrem mandátového a imunitného výboru a výboru pre nezlučiteľnosť funkcií. O návrhu sa rokujú len v druhom a treťom čítaní.

Rokovanie o medzinárodnej zmluve

Medzinárodné zmluvy, ktoré pred ratifikáciou potrebujú súhlas NR SR, sa prerokujú len v druhom a treťom čítaní. V **druhom čítaní** gestorský výbor najmä odporučí, či NR SR má alebo nemá vysloviť so zmluvou súhlas. V **treťom čítaní** NR SR rozhodne:

- či vyslovuje súhlas s medzinárodnou zmluvou,
- či vyslovuje nesúhlas s medzinárodnou zmluvou, alebo
- či rokovanie o vyslovení súhlasu odkladá.

Skrátené legislatívne konanie

Skrátené legislatívne konanie sa môže použiť len „za mimoriadnych okolností“. V podstate sa postupuje podľa všeobecných ustanovení týkajúcich sa rokovaní o zákonoch, netreba však dodržať lehoty stanovené pre bežné konanie (napr. návrh zákona netreba doručiť poslancom minimálne 15 dní pred schôdzou NR SR, ale aj neskôr). Podľa zákona o rokovanom poriadku NR SR však možno skrátený legislatívny proces použiť len vtedy, „keď môže dôjsť k ohrozeniu základných

Ľudských práv a slobôd alebo **bezpečnosti** alebo **ak hrozia štátu značné hospodárske škody**". Táto formulácia je dostatočne široká na to, aby si ju bolo možné vyložiť podľa potreby a odôvodniť v skrátanom legislatívnom konaní takmer všetko (napríklad aj novelu zákona o ovzduší).

Čo môže občan:

Skrátené legislatívne konanie má pomerne veľkú nevýhodu v tom, že neplatia lehoty, a takéto schvaľovanie môže trvať pomerne krátko. Občania majú potom oveľa menej času, a tým aj možností, ako komunikovať s poslancami. V prípade zneužitia inštitútu skrátaného konania však zostáva len prostredníctvom médií poukázať na to, že neboli dodržané podmienky stanovené zákonom.

PODPIS, VYHLÁSENIE A PUBLIKOVANIE ZÁKONA

Zákony schválené v národnej rade **podpisuje** predseda NR SR, prezident SR a predseda vlády SR.

Schválený zákon zašle predseda NR SR najneskôr do 21 dní odo dňa jeho schválenia na vyhlásenie v **Zbierke zákonov SR** (v prípade zákona, ktorý už prezident raz vrátil, sa táto lehota skracaje na 14 dní). Za vydávanie zbierky zákonov zodpovedá Ministerstvo spravodlivosti SR a to zároveň zodpovedá aj za to, aby zákony a iné právne predpisy, ktoré sa majú uverejňovať v Zbierke zákonov, boli zverejnené najneskôr do 15 dní od ich odovzdania.

Dňom vyhlásenia v zbierke zákonov sa zákon stáva **platným**. To však ešte neznamená, že sa podľa neho postupuje, že sa používa a že možno napríklad použiť sankcie v ňom uvedené. Toto všetko sa môže stať až vtedy, keď je zákon **účinný**. Zákony nadobúdajú účinnosť buď 15. dňom po ich vyhlásení v Zbierke zákonov, alebo sa priamo v zákone môže uviesť iný začiatok účinnosti zákona. Táto lehota môže byť rôzna, a slúži predovšetkým na to, aby každý mal možnosť oboznámiť sa s novým zákonom.



Tretia časť:

OSTATNÉ PRÁVNE PREDPISY

NARIADENIA VLÁDY

V nariadeniach vlády sa podrobnejšie upravujú niektoré ustanovenia zákona. Prijíma, mení aj ruší ich vláda na svojich zasadaniach. Na ich vydanie nepotrebuje žiadne osobitné splnomocnenie zákonodarcu v príslušnom zákone, ako je tomu v prípade vyhlášok a výnosov. Nariadenie vlády však nesmie byť v rozpore s príslušným zákonom a nesmie ísť ani nad rámec úpravy zákona. Návrh nariadenia zasiela príslušný minister / vedúci iného ústredného orgánu štátnej správy na medzirezortné **prípomienkovanie** tým istým orgánom, ako sa zasiela aj vládny návrh zákona. Lehota na oznámenie pripomienok je 15 kalendárnych dní odo dňa doručenia návrhu nariadenia, pričom v naliehavých prípadoch možno túto lehotu skrátiť až na 5 dní.

Návrh nariadenia prerokuje **legislatívna rada vlády** (zaujme stanovisko v lehote 75 dní) a následne ho schvaľuje vláda.

Nariadenia vlády sa po zverejnení v zbierke zákonov stávajú všeobecne záväznými pre všetkých. Okrem toho vláda prijíma aj uznesenia - tie sa v zbierke nezverejňujú a záväzné sú len pre členov vlády.

VYHLÁŠKY, VÝNOSY

Vyhlášky a výnosy prijímajú ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy. Návrh vyhlášky (výnosu) zašle minister na **prípomienkovanie** tým ministerstvám alebo iným ústredným orgánom štátnej správy, v pôsobnosti ktorých sa právna úprava realizuje alebo sa prejaví. Iným orgánom a inštitúciám ho zasiela vtedy, ak to vyplýva z osobitného predpisu alebo ak tak určí vláda. V pripomienkovom konaní platia rovnaké lehoty ako v prípade zákonov a nariadení.

Po pripomienkovom konaní zašle návrh vyhlášky (výnosu) minister **stálej pracovnej komisii legislatívnej rady vlády** na zaujatie stanoviska. Ak orgán, ktorý návrh vypracoval, nesúhlasí so stanoviskom stálej pracovnej komisie, rozhodne predseda legislatívnej rady. Rozhodnutie legislatívnej rady je v takom prípade záväzné.



NAJČASTEJŠIE OTÁZKY

Ako sa môžem zúčastniť schôdze Národnej rady?

Schôdze NR SR sú okrem niektorých výnimiek **verejné**, to znamená, že verejnosť sa môže zúčastňovať rokovania parlamentu (rokovania o návrhoch zákonov nevynímajúc) až do naplnenia kapacity miest určených pre verejnosť. **Neverejné** sú len tie zasadnutia, na ktorých sa prejednáva predmet štátneho tajomstva, služobného tajomstva³, obchodného tajomstva⁴ alebo ak to ustanoví osobitný zákon. NR SR sa však môže trojpätinovou väčšinou hlasov všetkých poslancov uznieť na tom, že schôdza NR SR alebo jej časť bude verejná aj z iných dôvodov. Na druhej strane rokovania o štátnom rozpočte a daňových veciach a poplatkoch sú vždy verejné.

Verejnosť sa síce môže zúčastniť zasadnutí pléna NR SR, avšak len ako pozorovateľ na balkóne. Prvý rad je pritom obsadený kvetináčmi, stoličky sú pevne zabudované a nedajú sa presúvať, balkón je dosť malý. Pre verejnosť platí zákaz fotografovania. Za normálnych okolností sa takáto verejnosť nemôže prihlásiť do diskusie ani inak zasahovať do priebehu rokovania NR SR, považovalo by sa to za rušenie poriadku.

Návštevník parlamentu sa môže po priestoroch NR SR pohybovať len výrazne označený „visačkami“. Visačky sú rôznofarebné, podľa toho, aké „oprávnenia“ priznávajú svojmu nositeľovi.

„**Návštevník - verejnosť**“ - sa zapíše na vrátnici a dostane zelenú visačku, s ktorou môže ísť priamo na galériu (na balkón) nad rokovacou sálou, avšak nikde inde.

„**Návštevník - aktívna verejnosť**“ - teda občan, ktorý sa chce aktívne stretnúť s poslancami, a nielen pasívne sa prizeráť ich rokovaniu - má po príchode na vrátnicu dve možnosti: buď pošle po poslovi z vrátnice písomný odkaz poslancovi (pre posla zvyčajne nie je problém vyhľadať označeného poslanca hoci aj v rokovacej sále) alebo zavolá na príslušný poslanecký klub (telefónne číslo mu prezradia na vrátnici) s tým, že sa chce stretnúť s poslancom XY, resp. že s ním má dohodnuté stretnutie (toto je lepšia možnosť). Takýto návštevník dostane oranžovú visačku a s ňou sa môže pohybovať po celom parlamente, avšak len v sprievode poslanca, prípadne zamestnanca NR SR.

„**Návštevník - novinár**“ - sa preukáže novinárskym preukazom, zapíše na vrátnici, dostane modrú visačku a môže sa voľne pohybovať po parlamente bez akéhokoľvek sprievodu.

³ Podľa zákona č. 100/1996 Z.z. o ochrane štátneho tajomstva, služobného tajomstva, o šifrovej ochrane informácií a o zmene a doplnení trestného zákona vydáva príslušné ministerstvo alebo ústredný orgán štátnej správy zoznam skutočností tvoriacich predmet štátneho tajomstva tohto orgánu. Predmetom štátneho alebo služobného tajomstva nemôže byť tak nič iné ako skutočnosti uvedené v tomto zozname.

⁴ V zmysle príslušných ustanovení Obchodného zákonníka tvoria obchodné tajomstvo všetky skutočnosti obchodnej, výrobnjej alebo technickej povahy súvisiace s podnikom, ktoré majú skutočnú alebo aspoň potenciálnu materiálnu alebo nemateriálnu hodnotu, nie sú v príslušných obchodných kruhoch bežne dostupné, majú byť podľa vôle podnikateľa utajené (teda podnikateľ výslovne označí určité skutočnosti ako obchodné tajomstvo) a podnikateľ zodpovedajúcim spôsobom ich utajenie zabezpečuje.

Kedy rokuje parlament?

Parlament zasadá stále (okrem parlamentných prázdnin). Ak predseda NR SR neurčí inak, schôdze sa konajú v zásade nasledovne:

utorok:	13.00 - 19.00
streda:	9.00 - 19.00
štvrtok:	9.00 - 19.00, 14.00 - 15.00 = hodina otázok
piatok:	9.00 - 16.00

Ako je to s poradami ministra, schôdzami vlády, možno sa zúčastniť aj na nich?

Porady u ministra sú neverejné. Zúčastňujú sa ich v zásade riaditelia jednotlivých sekcií, prípadne iní pracovníci ministerstva, resp. iných orgánov štátnej správy. Niektorých porád sa však zúčastňujú aj reprezentanti odborných inštitúcií, teda odborníci z príslušnej oblasti, ktorí nemusia byť zamestnaní v štátnej správe.

Schôdze vlády sú neverejné, ale na pozvanie predsedu vlády sa môžu schôdze zúčastňovať popri zástupcoch štátnej správy aj iné osoby, ktoré môžu prispieť k správne posúdeniu prerokovanej veci. Tie môžu potom so súhlasom predsedajúceho predniesť svoje stanovisko k prejednávanému materiálu.

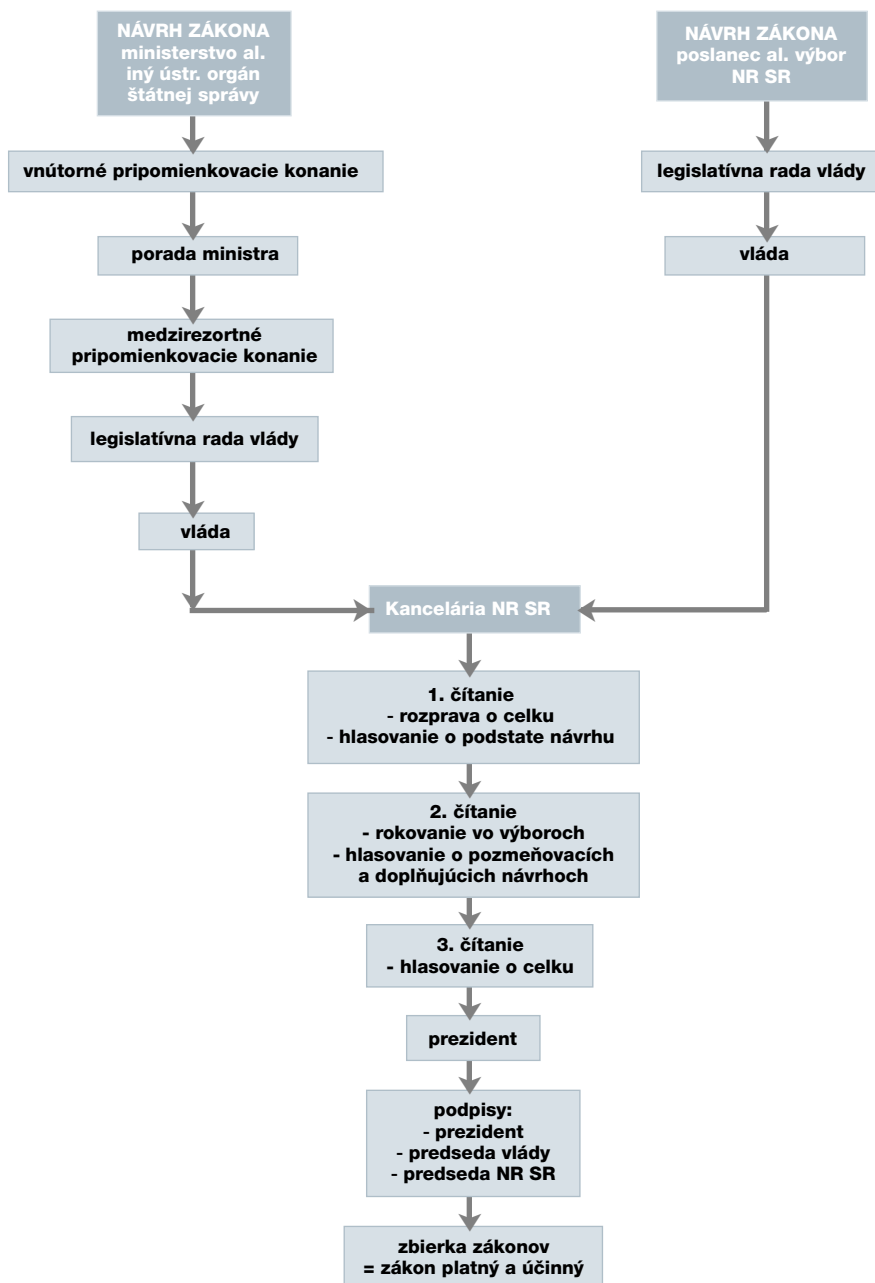
Majú jednotliví poslanci vyhradený čas na stretnutia s verejnosťou? Je poslanec povinný stretnúť sa so mnou?

Poslanci nemajú presne vymedzený čas, neexistujú teda akési „ordinačné hodiny“ poslanca. Najlepšie je dohodnúť si stretnutie s poslancom osobne, cez poslanecký klub, prípadne iným spôsobom, o ktorých píšeme vyššie. Poslanec nemá stanovenú právnu povinnosť stretnúť sa s občanom. Určite je však pre neho politicky vhodnejšie, aby si na stretnutie s voličmi čas našiel.

Hlasy koľkých poslancov treba na prijatie zákona?

Národná rada je schopná uznášať sa (a teda aj rokovať o zákonoch), ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých jej poslancov (t.j. najmenej 76 poslancov). Na prijatie zákona je pri bežnom zákone potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov (to znamená, že zákon môže byť v podstate schválený už 39 poslancami). Avšak na prijatie niektorých zákonov (prijatie a zmena ústavy, ústavného zákona) treba súhlas kvalifikovanej, trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov (t.j. najmenej 90 poslancov). Podobne, na prijatie zákona, ktorý prezident republiky vrátil do národnej rady na opätovné prerokovanie, je potrebné, aby ho schválila nadpolovičná väčšina všetkých poslancov (t.j. aspoň 76 hlasov), hoci v normálnom legislatívnom procese stačila len nadpolovičná väčšina prítomných poslancov.

Hlasovanie môže byť verejné (pomocou technického zariadenia, zdvihnutím ruky, podľa mien alebo inak) alebo tajné (pomocou hlasovacích lístkov), a to v prípadoch ustanovených ústavou, zákonom, pri voľbe alebo pri odvolaní, alebo ak sa na tom Národná rada uznesie.



Prvá časť:

Príprava návrhu zákona	2
1. Vládny návrh zákona	2
Čo je to legislatívny zámer?	2
Zákon na ministerstve	3
Medzirezortné pripomienkovanie návrhu zákona	3
Zákon vo vláde	4
Verejná diskusia	5
2. Návrh zákona pripravený poslancami a výbormi NR SR	5
Výbory, komisie a poslanecké kluby	5
Aký je postup	6

Druhá časť:

Prerokovanie zákona v Národnej rade SR	7
Prvé čítanie	7
Druhé čítanie	7
Aký je postup pri rokovaní vo výbore a v pléne v druhom čítaní?	8
Tretie čítanie	9
Vrátenie zákona prezidentom	9
Osobitné rokovania	10
Rokovanie o návrhu zákona o štátnom rozpočte	10
Rokovanie o medzinárodnej zmluve	10
Skrátené legislatívne konanie	10
Podpis, vyhlásenie a publikovanie zákona	11

Tretia časť:

Ostatné právne predpisy	12
Nariadenia vlády	12
Vyhlášky, výnosy	12
Najčastejšie otázky	13



Vydali:

Centrum pre podporu miestneho aktivizmu

– Ponická Huta 65, 976 33 Poniky

Autori: Eva Kováčečová, Pavol Žilinčík

Ilustrácie: Dana Krsková

Realizácia: ORMAN

Grafický dizajn: Eduard Lošonský

Náklad: 700

Rok vydania: 1999

Publikácia vyšla s podporou The Ford Foundation New York