

Transparentný legislatívny proces v parlamente

Navrhované opatrenie:

Navrhujeme, aby verejnosť mala možnosť pripomienkovať aj poslanecké návrhy zákonov. O pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch by mal parlament hlasovať až po uplynutí stanoveného časového odstupu od ich predloženia.

Odôvodnenie:

1.

Možnosť verejnosti pripomienkovať aj poslanecké návrhy zákonov

V Slovenskej republike dnes verejnosť nemá transparentné a relevantné možnosti, ako ovplyvniť tvorbu zákonov, ktoré navrhujú poslanci. Verejnosť síce môže pripomienkovať návrhy zákonov predkladané vládou, ale v prípade poslaneckých návrhov túto možnosť nemá. Je nevyhnutné tieto dvojaké prístupy prijímania zákonov zosúladiť a procesy urobiť viac transparentnými. Potrebu tejto zmeny si uvedomujú aj politici, keď bola záväzkom vyjadreným v programovom vyhlásení vlády 2016-2020¹ či v Akčnom pláne na posilnení SR ako právneho štátu, no k zmene nedošlo.

K závažným legislatívnym zmenám tak v prípade poslaneckých návrhov zákonov dochádza síce formálne legálnym, ale netransparentným spôsobom. Poslaneckým návrhom zákonov je opakovane vytýkané, že z dôvodu vylúčenia pripomienkového konania, a teda verejnej diskusie o návrhu, dochádza ku chybám, nepresnostiam a vzniká riziko, že v dôsledku nepozornosti alebo nevedomia si všetkých súvislostí, môže zákon so sebou priniesť neželaný dôsledok. Ako príklad môže poslužiť poslanecký návrh na zmenu školského zákona², ktorý navrhoval zmeniť začiatok povinnej školskej dochádzky z dovŕšenia šiestich rokov dieťaťa na päť. Návrh zákona bol od jeho predloženia terčom masívnej kritiky zo strany odbornej aj laickej verejnosti a médií. Verejnosť však k tomuto návrhu nemala právo podať pripomienky, s ktorými by sa parlament musel vysporiadať.

Navrhujeme, aby verejnosť mala možnosť pripomienkovať **aj poslanecké návrhy zákonov a návrhy výborov**.³ Navrhujeme, aby sa pripomienkové konanie k návrhom zákonov neuskutočňovalo pred ich predložením do parlamentu, ale až po ich schválení v prvom čítaní.

¹ V Programovom vyhlásení sa vláda zaviazala, že: „bude presadzovať, aby aj poslanecké návrhy zákonov boli v druhom čítaní prerokované v rámci širokého medzirezortného pripomienkového konania za účasti verejnosti“

² Parlamentná tlač 1468 - Návrh poslancov NR SR Evy Smolíkovej, Ľubomíra Petráka a Pétera Vörösa na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=7312>

³ Keďže vláda sa k poslaneckým návrhom zákonov vyjadruje aj v súčasnosti (§ 70 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku NR SR), nie je pre pripomienkovanie štátnymi orgánmi potrebné vytvárať špeciálny režim. Výbory môžu tiež predkladať návrhy, ktoré neprechádzajú pripomienkovým konaním.

Predíde sa tak pripomienkovaniu návrhov zákonov, ktoré nemajú reálnu šancu prejsť celým legislatívnym procesom. Zohľadňuje to aj odlišné kapacity ministerstiev a poslancov ako navrhovateľov zákonov. Verejnosť by na zasielanie pripomienok mala, rovnako ako v medzirezortnom pripomienkovom konaní pri vládných návrhoch zákonov, stanovenú lehotu 15 pracovných dní, v tomto prípade od schválenia návrhu zákona v prvom čítaní.

Analógiou rozporového konania⁴ by bolo právo zástupcu verejnosti predniesť pripomienky na rokovaníach príslušných výborov. Právo dostať slovo na rokovaní výboru by mal ten zástupca verejnosti, ktorý by reprezentoval hromadnú pripomienku, s ktorou by sa stotožnilo najmenej 500 fyzických osôb alebo právnických osôb. V prípade, ak by sa niektorí z poslancov, resp. navrhovateľ zákona stotožnili s niektorou z pripomienok, navrhujeme, aby ich mohli predložiť formou pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov.

2.

O pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch môže parlament hlasovať až po dôkladnom oboznámení sa s nimi a po uplynutí stanoveného časového odstupu.

Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy poslancov k prerokúvaným návrhom zákonov môžu výrazným a zásadným spôsobom ovplyvniť ich obsah. Sú často rozsiahle a svojim rozsahom niekedy presiahnu aj samotný návrh zákona a úplne zmenia jeho filozofiu. V praxi sú však politicky citlivé návrhy často predkladané na poslednú chvíľu a nielen verejnosť, ale ani samotní poslanci, sa s nimi pred hlasovaním v druhom čítaní nemajú možnosť oboznámiť a vyjadriť sa k nim. Ako príklad možno použiť pozmeňujúci návrh k novele ústavy týkajúcej sa výberu ústavných sudcov, ktorý bol predložený a prednesený tesne pred hlasovaním v druhom čítaní, pričom prinášal významný zásah do pôvodne vládou navrhovanej zmeny. Poslanci nemali čas sa s návrhom oboznámiť a jeho prednesenie na poslednú chvíľu spôsobilo zmätok aj v radoch samotných poslancov vládnej koalície.⁵

V zmysle § 83 ods. 4 zákona č. 350/1996 Z.z. o rokovanom poriadku NR SR ak v druhom čítaní boli na schôdzi národnej rady podané pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, predsedajúci zabezpečí ich doručenie poslancom, pričom hlasovanie o nich sa má konať najskôr po uplynutí 48 hodín od ich podania v rozprave. Národná rada však môže túto lehotu bez akéhokoľvek dôvodu a bez rozpravy skrátiť, ak o to požiada gestorský výbor alebo spoločný spravodajca. Národná rada v praxi využíva skrátenie tejto lehoty pri väčšine zákonov, ku ktorým boli podané pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy. V 7. volebnom období (2016-2019) prebiehalo hlasovanie o skrátení lehoty k návrhom podaným v rozprave celkovo 183-

⁴ Rokovanie o pripomienkach podaných v rámci tzv. medzirezortného pripomienkového konania k návrhom zákonov schvaľovaných vládou, medzi navrhovateľom a pripomienkujúcim subjektom, ktoré v súčasnosti upravujú legislatívne pravidlá vlády vo svojom čl. 14

⁵ Parlamentná tlač 1060 - Vládný návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov
<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=1060>

krát, pričom pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy boli v rozprave podané celkovo k 262 zákonom. Poslanci, ako ani verejnosť, tak nemajú možnosť podrobne sa oboznámiť s pozmeňujúcimi návrhmi a legislatívny proces je neprehľadný a nekvalitný.

V prípade schválenia pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov v druhom čítaní, sa smie konať tretie čítanie najskôr na druhý deň po ich schválení. Aj v tomto prípade však môže parlament lehotu skrátiť, čo národná rada opakovane využíva bez ohľadu na počet a význam pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. V 7. volebnom období (2016-2019) prebiehalo hlasovanie o pristúpení k tretiemu čítaniu ihneď 413-krát, pričom v treťom čítaní sa celkovo hlasovalo o 469 návrhoch.

Navrhujeme, aby možnosť skracovania týchto lehôt bola zo zákona vypustená alebo aby skrátenie lehoty bolo možné iba v rovnakých prípadoch, ako je možné vykonať skrátené legislatívne konanie: teda za mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti, alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody. Navrhovaná zmena nijakým spôsobom nezasahuje do právomocí poslancov, legislatívny proces však robí prehľadnejším a kvalitnejším.

Stanovenie pevnej lehoty by malo prispieť aj k odhaleniu návrhov, ktorými sa mení alebo dopĺňa iný zákon, ktorý obsahovo nesúvisí s prerokúvaným návrhom zákona - tzv. prílepkov, ktoré sú síce zákonom zakázané, ale v praxi stále predkladané. V súvislosti s návrhmi, ku ktorým boli predložené prílepky, ale aj s návrhmi na zmeny prerokúvaného zákona nesúvisiacimi s problematikou riešenou pôvodným návrhom, je možné uvažovať nad riešením, kedy by sa stanovila zákonná povinnosť opätovne prerokovať takéto návrhy v prvom čítaní. Takýmto spôsobom by bol zabezpečený dostatočný priestor na diskusiu o tom, či ide o návrhy súvisiace s pôvodným návrhom.