

Návrh novely zákona o rokovacom poriadku NR SR

Spracovali:

Imrich Vozár, Kristína Babiaková

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov sa mení a dopĺňa takto:

1.

§ 29 znie:

„(1) Poslanec môže v rozprave podať k prerokúvanej veci pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, ktoré musia byť vyhotovené písomne, sformulované podľa požiadaviek kladených na paragrafové znenie návrhu zákona a odôvodnené. Súčasťou odôvodnenia musí byť aj vyjadrenie vplyvov pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu. Z každého pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu musí byť zrejmé, ktorý poslanec ho podal.

(2) Poslanec prednesie svoje pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy 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.

(3) Každý podaný pozmeňujúci a doplňujúci návrh sa zverejní na webovom sídle 48 hodín pred ich prednesením v rozprave národnej rady. Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy predložené na rokovanie výboru, musia byť na webovom sídle národnej rady zverejnené 48 hodín pred rokovaním výboru.

(4) Poslanec alebo navrhovateľ môže po podaní pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu navrhnúť prerušenie prerokúvania veci. O návrhu na prerušenie prerokúvania bodu programu schôdze rozhodne národná rada bez rozpravy. Prerokúvanie veci sa preruší vždy, ak o prerušenie požiadajú aspoň 15 poslancov národnej rady. Prerušenie trvá dovtedy, kým nezaujme stanovisko gestorský výbor a výbor, ktorý určí národná rada. Národná rada môže súčasne určiť lehotu, dokiaľ musia výbory predložiť k podanému pozmeňujúcemu alebo doplňujúcemu návrhu stanovisko.

(5) Ak sa v druhom čítaní, alebo v treťom čítaní podá pozmeňujúci a doplňujúci návrh, ktorým sa navrhne doplniť novelizačný článok iného zákona, musí byť návrh zákona opätovne prerokovaný od prvého čítania.

(6) Poslanec môže svoj pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh vziať späť, až kým národná rada nepristúpi k hlasovaniu o ňom.“

Odôvodnenie:

Rokovací poriadok neobsahuje legálnu definíciu pozmeňujúceho návrhu. V doterajšej praxi Národnej rady SR sa presadilo najširšie chápanie pozmeňujúceho návrhu ako akéhokoľvek podania označeného ako pozmeňujúci návrh, ktorým sa má v podanom návrhu zákona niečo zmeniť, doplniť alebo vypustiť. Zadefinovanie pozmeňujúceho návrhu a jeho presné vymedzenie by malo slúžiť na to, aby sa pozmeňujúce návrhy posudzovali obsahovo a nie formálne. Chápanie pozmeňujúceho návrhu ako návrhu, ktorým sa podaný návrh zákona mení alebo dopĺňa nie je postačujúce.

V navrhovanom znení § 29 sú stanovené špeciálne požiadavky pre pozmeňujúce a doplňujúce návrhy k návrhom zákonov z formálneho ako aj obsahového hľadiska. Základnou formálnou požiadavkou je písomná forma pozmeňujúceho návrhu a požiadavka, aby bol sformulovaný podľa tých istých požiadaviek, ktoré sa kladú na formulovanie paragrafového znenia návrhu zákona, teda v súlade s legislatívnymi pravidlami. Tradičnou formálnou požiadavkou pozmeňujúceho návrhu je aj jeho odôvodnenie, a to aj s ohľadom na § 96 ods. 1 rokovacieho poriadku. Obsahové požiadavky sa vzťahujú práve na odôvodnenie pozmeňujúceho návrhu – podstatným by malo byť vyjadrenie predkladateľa pozmeňujúceho návrhu k vplyvom tohto pozmeňujúceho návrhu. V súlade s požiadavkou transparentnosti rokovania Národnej rady SR o návrhu zákona sa tiež navrhuje, aby bolo pri každom pozmeňujúcom návrhu jasné, ktorý poslanec ho podal a aby bol každý pozmeňujúci návrh, aj podaný a neschválený vo výbore, zverejnený na internete, čo posluží verejnosti pri hodnotení a posudzovaní činnosti a práce poslancov.

Rovnako navrhujeme, aby bola stanovená minimálna lehota na zverejnenie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov predložených na rokovanie pléna, ako aj rokovanie výborov, pred rokaním výboru. V doterajšej praxi sa totiž často stáva, že pozmeňujúce a doplňujúce návrhy sú na rokovanie výborov ako aj do pléna predkladané na poslednú chvíľu a členovia výboru, ako aj pléna, (a ani verejnosť), nemá dostatok času sa s nimi reálne oboznámiť.

Navrhujeme tiež, aby v prípade, ak 15 poslancov požiada o zaujatie stanoviska príslušných výborov k podaným pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom na rokovaní pléna, bola schôdza NR SR v tomto bode prerušená až pokiaľ k navrhovaným doplňujúcim a pozmeňujúcim návrhom nezaujmu výbory stanovisko. V súčasnosti je prerušiť rokovanie o návrhu zákona ku konkrétnym pozmeňujúcim návrhom na návrh ktoréhokoľvek poslanca až po schválení plénom. Podmienka 15 poslancov, na obligatórne prerušenie konania by slúžila k ako poistka proti zneužívaniu tohto inštitútu. Účelom uvedeného návrhu je dôkladnejšia diskusia k pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom podávaným v pléne, ktoré sú často podávané na poslednú chvíľu, pričom však často ide o zásadné zmeny návrhov zákonov a je potrebné, aby sa vytvoril dostatočný priestor na diskusiu o nich.

V súlade so zákazom tzv. „prílepkov“ (§ 94 ods. 3 rokovacieho poriadku) navrhujeme, aby sa tento zákaz nedal obchádzať prostredníctvom pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov. Navrhujeme preto, aby v priebehu rokovania o návrhu zákona na úrovni Národnej rady SR, bolo možno jeho obsah doplniť novelizáciou iného zákona prostredníctvom pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov len za splnenia podmienky, že takýto návrh bude prerokovaný opätovne od prvého čítania, aby mohla prebehnúť diskusia o tom, či ide o zmenu súvisiacu s návrhom zákona a teda v súlade s nami navrhovaným § 68 ods. 2, alebo či ide o „prílepok“.

V § 68 sa v odseku 5 za slová „verejná diskusia“ vkladajú slová „alebo hromadná pripomienka verejnosti podľa osobitného predpisu x)“.

Poznámka pod čiarou x) znie „§ 10 zákona č. 400/2015 Z.z o tvorbe právnych predpisov“

Odôvodnenie:

Navrhujeme, aby sa pri predstavovaní návrhu zákona uviedla aj skutočnosť, či bola k návrhu zákona predložená hromadná pripomienka verejnosti v medzirezortnom pripomienkovom konaní, čo je nepochybne forma verejnej diskusie, o ktorej musí navrhovateľ v zmysle súčasného znenia ustanovenia § 68 ods. 5 zákona o rokovanom poriadku NR SR informovať a zhodnotiť ju. Zákon v súčasnosti pravdepodobne odkazuje na verejnú diskusiu uvedenú v čl. 119 písm. j) Ústavy SR, čo je však úplne nevyužívaný právny inštitút. Naopak podávanie hromadných pripomienok verejnosti je pomerne k návrhom zákonov, ktoré schvaľuje vláda je v súčasnosti pomerne bežným javom. Ak k niektorému vládnemu návrhu zákona bola podaná hromadná pripomienka verejnosti, ide nepochybne o skutočnosť, o ktorej by mali byť poslanci Národnej rady Slovenskej republiky informovaní a pri svojom rozhodovaní o návrhu daného zákona by to mali vziať do úvahy.

3.

Za § 74 sa vkladá nový § 74a, ktorý vrátane nadpisu znie:

„§ 74a Pripomienkové konanie

1) K návrhom zákonov, ktoré boli schválené v prvom čítaní, sa uskutočňuje verejné pripomienkové konanie a to prostredníctvom elektronického systému tvorby právnych predpisov podľa osobitného predpisu^X (ďalej len „elektronický systém“). Pripomienky k návrhom právnych predpisov má právo podať každá fyzická alebo právnická osoba

2) Lehota na zaslanie pripomienok je 15 pracovných dní a začína plynúť dňom nasledujúcim po schválení návrhu zákona v prvom čítaní. Pripomienka musí spĺňať náležitosti pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu podľa tohto zákona.

3) Verejnosť môže zaslať pripomienky v elektronickej podobe prostredníctvom elektronického systému, v elektronickej podobe na určenú elektronickú adresu alebo v listinnej podobe.

4) Osobe, ktorá podala pripomienku, môže predseda každého výboru určeného na prerokovanie návrhu zákona udeliť slovo na rokovaní výboru, ak o to požiada. Slovo sa udelí vždy, ak ide o zástupcu verejnosti k pripomienke, ktorú podporilo aspoň 500 osôb.

5) V prípade, ak sa navrhovateľ, alebo niektorý z členov výboru stotožní s pripomienkou, predloží ju na rokovaní výboru ako pozmeňujúci a doplňujúci návrh k návrhu zákona. “.

Poznámka pod čiarou x) znie „zákon č. 400/2015 Z.z o tvorbe právnych predpisov“

Odôvodnenie

Navrhujeme v zákone upraviť pripomienkové konanie k návrhom zákonov, ktoré sú predmetom rokovania Národnej rady SR.

Úprava by sa mala týkať možnosti pripomienkovania návrhov zákonov verejnosťou. Keďže vláda sa k poslaneckým návrhom zákonov vyjadruje aj v súčasnosti (§ 70 ods. 2), nie je pre pripomienkovanie štátnymi orgánmi potrebné vytvárať špeciálny režim. Pripomienkové konanie by sa týkalo aj iných verejných inštitúcií, ktoré by sa mohli do pripomienkového konania zapojiť rovnako ako iné právnické osoby.

Navrhuje sa, aby sa pripomienkové konanie k poslaneckým návrhom zákonov uskutočňovalo až po ich schválení v prvom čítaní. Predíde sa tak pripomienkovaniu návrhov zákonov, ktoré nemajú reálnu šancu prejsť celým legislatívnym procesom v NR SR (najmä opozičné návrhy). Návrh zohľadňuje týmto aj odlišné kapacity ministerstiev a poslancov ako navrhovateľov zákonov.

Verejnosť by na zasielanie pripomienok mala rovnako ako v medzirezortnom pripomienkovom konaní stanovenú lehotu 15 pracovných dní, v tomto prípade od schválenia návrhu zákona v prvom čítaní.

Analógiou rozporového konania by bolo právo zástupcu verejnosti predniesť pripomienky na rokovaní 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.

Obdobná úprava nachádza aj v zákone č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v prípade schvaľovania všeobecne záväzných nariadení kraja. Obdobne, ako v tomto návrhu je tu upravená možnosť podania tzv. spoločnej pripomienky (ak ju podporí aspoň 200 fyzických osôb s trvalým pobytom v kraji alebo právnických osôb so sídlom v kraji a splnomocní spoločného zástupcu). Takáto pripomienka oprávňuje toho, kto ju podal dostať slovo na zasadnutí zastupiteľstva a samostatne túto pripomienku uviesť pred poslancami krajského zastupiteľstva v minimálnom časovom priestore 10 minút.

Obdobne, aj zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení vo svojom ustanovení § 6 ustanovuje aj možnosť fyzických a právnických osôb (verejnosti) v stanovenej lehote podať k návrhu všeobecne záväzného nariadenia pripomienky. Tieto pripomienky musia byť vyhodnotené ešte pred schválením všeobecne záväzného nariadenia.

V prípade, ak by sa niektorí z poslancov, resp. navrhovateľ stotožnili s niektorou z pripomienok, navrhujeme, aby ich mohli predložiť formou pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. Podané pripomienky verejnosti v zmysle nášho návrhu musia spĺňať obsahové náležitosti pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov.

4.

V ustanovení § 77 ods. 2 sa vkladá druhá veta, ktorá znie: „*Spravodajca informuje aj o pripomienkach podaných v pripomienkovom konaní*“.

Odôvodnenie.

V nadväznosti na navrhovaný § 74a považujeme za logické, aby spravodajca k návrhu zákona informoval aj o pripomienkach podaných v pripomienkovom konaní.

5.

V ustanovení § 78 sa za prvú vetu vkladá druhá veta, ktorá znie: „*Správa obsahuje aj informáciu o pripomienkovom konaní.*“.

Odôvodnenie:

V nadväznosti na navrhovaný § 74a považujeme za logické, aby správa z rokovania výboru obsahovala aj informáciu o pripomienkach podaných v pripomienkovom konaní.

6.

V § 79 ods. 4 písm. b) sa na konci vypúšťa čiarka a vkladajú slová „*a informáciu o pripomienkovom konaní,*“

7.

V § 79 ods. 4 písm. d) znie:

„*d) pozmeňujúce a doplňujúce návrhy výborov a pozmeňujúce a doplňujúce návrhy navrhovateľa zákona podané na základe pripomienkového konania (§ 74a), usporiadané podľa jednotlivých ustanovení návrhu zákona spolu s ich odôvodnením,*“

Odôvodnenie k bodom 6 a 7:

V nadväznosti na navrhovaný § 74a považujeme za logické, aby aj spoločná správa z výborov obsahovala informáciu o pripomienkovom konaní. Rovnako je potrebné, aby spoločná správa obsahovala aj tie pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, ktoré do nej boli zaradené na základe pripomienkového konania.

8.

V § 81 sa v odseku 2 vypúšťa druhá veta.

Odôvodnenie:

Zákon o rokovacím poriadku NR SR stanovuje pri prerokovaní návrhov zákonov v druhom a treťom čítaní lehoty, ktorých účelom je vytvárať podmienky pre schvaľovanie kvalitnej legislatívy a vyhnutie sa legislatívnym nepodarkom. Konkrétne ide o lehotu 48 hodín od doručenia spoločnej správy výborov národnej rade do hlasovania o návrhu zákona v druhom čítaní (§ 81 ods. 2), hlasovanie o rozdanych pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch podaných na schôdzi národnej rady najskôr na druhý deň po ich rozdani (§ 83 ods. 4) a v prípade schválenia pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov v druhom čítaní prerokovanie návrhu zákona v treťom čítaní najskôr druhý deň po ich schválení (§ 84 ods. 2). Všetky tieto lehoty však možno skrátiť, ak to navrhne gestorský výbor alebo spoločný spravodajca. V realite dochádza veľmi často k skracovaniu týchto lehôt. Hoci zákon stanovuje ako pravidlo, že v prípade schválenia pozmeňujúcich návrhov v druhom čítaní sa má tretie konanie konať až na druhý deň, kým tretie čítanie hneď po druhom čítaní by malo byť iba výnimkou, v skutočnosti je to presne naopak – až na výnimky parlament lehotu skráti a tretie čítanie sa koná hneď po druhom čítaní bez ohľadu na počet a rozsah schválených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. Podobne aj zvyšné dve lehoty sú často skracované, čo neprispieva ku kvalite legislatívneho

procesu. Navrhuje sa preto možnosť skracovania týchto lehôt zo zákona vypustiť. Skrátenie lehôt tak bude možné len prostredníctvom skráteného legislatívneho konania.

9.

V § 83 ods. 4 sa vypúšťa posledná veta.

Odôvodnenie:

Ako v bode 8.

10.

V § 84 sa v ods. 2 sa bodkočiarka nahrádza bodkou a časť vety „*skôr sa môže konať, ak o tom na návrh gestorského výboru alebo spoločného spravodajcu rozhodne národná rada bez rozpravy.*“ sa vypúšťa.

Odôvodnenie

Ako v bode 8.

11.

§ 89 vrátane nadpisu znie:

„§ 89 Skrátené legislatívne konanie

(1) Za mimoriadnych a vopred nepredvídateľných okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody, sa môže národná rada na návrh vlády uznieť na skrátenom legislatívnom konaní o návrhu zákona. Okolnosti podľa prvej vety musia byť v návrhu vlády na skrátené legislatívne konanie jednoznačne určené a dostatočne odôvodnené.

(2) O skrátenom legislatívnom konaní môže národná rada rozhodnúť aj vtedy, ak si rozhodnutie Rady bezpečnosti Organizácie Spojených národov o akciách na zabezpečenie medzinárodného mieru a bezpečnosti vydané podľa čl. 41 Charty Organizácie Spojených národov vyžaduje neodkladné prijatie zákona.

(3) V skrátenom legislatívnom konaní sa obmedzenia podľa § 25, § 29, § 72 ods. 1, § 74 ods. 2, § 74a, § 81 ods. 2, § 83 ods. 4, § 84 ods. 2 a § 86 nepoužijú, alebo sa nepoužijú len niektoré z týchto obmedzení, ak o tom rozhodne národná rada v uznesení podľa odseku 1.“

Odôvodnenie

Navrhuje sa prísnejšie upraviť skrátené legislatívne konanie v § 89 zákona o rokovacom poriadku. Navrhuje sa, aby okolnosti odôvodňujúce skrátené legislatívne konanie k návrhu zákona boli nielen mimoriadne, ale aj vopred nepredvídateľné a aby vláda mala povinnosť v návrhu na skrátené legislatívne konanie tieto okolnosti jednoznačne určiť a dostatočne odôvodniť.

Okrem toho sa navrhuje, aby skrátené legislatívne konanie nemuselo automaticky znamenať vylúčenie všetkých obmedzení stanovených zákonom pri prerokovaní návrhu zákona, ale aby sa mohlo uskutočniť spôsobom, keď sa nepoužijú iba niektoré z nich. V niektorých prípadoch totiž nie je nevyhnutne potrebné vylúčiť použitie všetkých obmedzení.

12.

V § 94 odsek 4 znie:

„(4) O návrhu podľa odseku 2 alebo odseku 3 predsedajúci nedá hlasovať. O námietke poslanca, ktorý návrh podal, rozhodne národná rada bez rozpravy.“

Odôvodnenie:

Legislatívno - technická úprava, keďže aktuálne znenie veľmi dôležitého procesného ustanovenia § 92 ods. 4, na základe ktorého je možné zamedziť negatívnej praxi tzv. „legislatívnych prílepkov“, je v súčasnom znení zákona naformulované nelogicky a nezrozumiteľne.