

PROBLEMATIKA POZMEŇUJÚCICH NÁVRHOV

Príklad z praxe

Novela Ústavy SR o voľbe ústavných sudcov

Vláda SR predložila 24. 8. 2018 návrh novely Ústavy SR do NR SR o zmene voľby ústavných sudcov. Diskutovalo sa o obsahu novely Ústavy SR spolu s politickými stranami opozície, keďže na schválenie ústavného zákona bolo potrebných 90 poslaneckých hlasov. Z výsledkov rokovaní však nevzišla dohoda. Napriek tomu vláda z rokovania tento návrh nestiahla.

I. Pozmeňujúci návrh Ústavy SR z októbra 2018

V októbri 2018 sa koalíčná politická strana Smer-SD pokúsila presadiť zmenu Ústavy SR, aby ústavných sudcov mohol voliť priamo parlament 90timi hlasmi, bez účasti prezidenta SR na tomto procese. **Túto zásadnú zmenu Ústavy SR sa pokúšali presadiť prostredníctvom pozmeňujúceho návrhu, ktorý predložil predseda Ústavnoprávneho výboru NR SR Róbert Madej (Smer-SD).**¹

Poslanec Róbert Madej najprv tento pozmeňujúci návrh presadzoval na pôde ústavnoprávneho výboru, po kritike ďalšej koalíčnej strany Mosta-Híd však o ňom v rámci výboru nedal ani hlasovať. Niektorí koalíční poslanci sa vyjadrili, že pozmeňujúci návrh bol v priamom rozpore s tým, čo schválila vláda a tento prístup nepokladali za serióznym, navyše bol podľa ich názoru v rozpore s demokratickými princípmi. Priamu voľbu ústavných sudcov dvojtretinovou väčšinou parlamentu nepodporil na výbere ani minister spravodlivosti Gábor Gál (Most-Híd).

II. Proces hlasovania v parlamente o pozmeňujúcom návrhu

Pri hlasovaní v NRSR v I. čítaní vládny návrh (zatiaľ bez pozmeňujúceho návrhu) získal potrebné hlasy.

V rámci II. čítania vo výboroch sa o tomto návrhu ďalej rokovalo. Poradné hlasovanie dopadlo tak, že vďaka jednému hlasu bolo poradné odporúčanie výboru pre plénum NRSR také, aby poslanci hlasovali za tento návrh.

V rámci II. čítania v pléne NRSR bol predložený vládny návrh. Otvorila sa rozprava v rámci ktorej zaznievali kritické hlasy opozície. Ako posledný v rozprave vystúpi poslanec Róbert Madej. **V rámci svojho výstupu predložil pozmeňujúci návrh, ktorý podstatným spôsobom mení proces voľby ústavných sudcov, ktorý pôvodne navrhovala vláda.**

Len technickým nedopatrením mala v tej chvíli priestor na tento predložený pozmeňovací návrh zareagovať poslankyňa Lucia Žitňanská. V tej chvíli to bola jediná príležitosť namietat tento pozmeňujúci návrh a tiež príležitosť k tomu, aby si poslanci mali šancu uvedomiť, v akom rozsahu tento návrh mení pôvodný návrh zákona.

¹Zámer pozmeňujúceho návrhu spočíval v tom, že ak kandidát na sudcu Ústavného súdu (ÚS) SR získa v pléne NR SR aspoň 90 hlasov, stane sa ústavným sudcom automaticky a do rúk prezidenta len zloží sľub. Ak ich bude viac, rozhodujúce bude poradie podľa počtu získaných hlasov. Naopak, ak sa takýmto spôsobom neobsadia všetky voľné miesta na Ústavnom súde, v druhom kole sa pristúpi k voľbe kandidátov nadpolovičnou väčšinou hlasov všetkých poslancov, z ktorých si už prezident bude vyberať. Kým v súčasnosti predsedu a podpredsedov ÚS vyberá hlava štátu, podľa predmetného pozmeňujúceho návrhu si týchto funkcionárov mali spomedzi seba zvoliť samotní ústavní sudcovia.

Pár minút po predložení pozmeňujúcom návrhu sa začalo večerné hlasovanie v II. čítaní.

Najprv sa hlasovalo o pozmeňovacích návrhoch - návrh, získal 98 hlasov. V procese však nastala formálna chyba a poslanci odhlasovali opakované prerokovanie v II. čítaní.²

Opäť sa otvorila rozprava v II. čítaní v pléne NR SR. Opoziční poslanci dostali priestor vo svojich vystúpeniach vyjadriť sa k pozmeňujúcemu návrhu novely Ústavy SR.

Tesne pred polnocou nastalo opätovné hlasovanie o pozmeňujúcom návrhu s totožným postupom - najprv o pozmeňujúcom návrhu: opoziční poslanci odišli z rokovacej sály, aby bolo zrejmé, že za pozmeňujúci návrh nehlasovali. Návrh však nezískal potrebný počet platných hlasov.

Nasledovalo III. čítanie v rámci ktorého sa hlasovalo o zákone ako celku. Návrh nezískal potrebný počet poslaneckých hlasov pre jeho prijatie. Z 99 prítomných poslancov hlasovalo za len 55 poslancov.

Vzhľadom k tomu, že hlavnú myšlienku, ktorú sa pokúšal presadiť pozmeňujúci návrh k novele Ústavy SR, teda vyňatie prezidentských právomocí z procesu výberu ústavných sudcov, sa nepodarilo do zákona presadiť, vládny návrh už nemal pre koalíciu taký zmysel. Uvedené možno vydedukovať zo správania poslancov najväčšej koalície strany SMER – SD, ktorej poslanec Glváč ukazoval poslancom koalície, že nemajú za vládny návrh bez zapracovania pozmeňujúceho návrhu hlasovať. Spravodajca z výboru, teda poradný hlas pre plénum o tejto zmene v postoji nevedel, a tak pokračoval v šírení pokynu – hlasovať za vládny návrh.

Výsledkom bolo, že niektorí poslanci politických strán Smeru – SD, SNS, MOSTU, SME-rodina hlasovali za tento návrh, ako im ukazoval spravodajca z výboru, niektorí hlasovali proti. Deväťdesiat hlasov tak zmena nezískala.

Niektorí poslanci Smeru – SD pripustili, že z novely ústavy k voľbe ústavných sudcov napokon neprešla kvôli chybe v hlasovaní o pozmeňujúcich návrhoch.

III. Výsledok a zhodnotenie

Kľúčovým momentom v celom procese prijímania novely Ústavy SR o voľbe ústavných sudcov bolo čiastkové hlasovanie o pozmeňovacom návrhu, ktorý predložil poslanec Róbert Madej.

Keďže hlasovanie o pozmeňujúcom návrhu neprešlo, následné hlasovanie o zákone ako celku bolo pre koalíciu bezpredmetné. Bolo to vidieť aj na zmätočných pokynoch hlasovať za a hlasovať proti.

Ukázalo sa tak, že predložený vládny návrh bol len podkladom pre dosiahnutie zamýšľaného cieľa, ktorý sa mal dosiahnuť práve prostredníctvom presadenia pozmeňujúceho návrhu.

Pozmeňujúci návrh bol predložený tesne (o 19:30 večer) pár minút pred rozhodujúcim hlasovaním, pričom pozmeňujúci návrh prinášal rozsiahlu úpravu Ústavy SR, nešlo len o technické, či kozmetické úpravy návrhu zákona.

² Prvé chybné hlasovanie sa týkalo zmeny účinnosti prechodných ustanovení zákona. Pri nich poslanci urobili chybu, a tak sa musela rozprava opäť otvoriť. Po deviatej večer sa postupne rozprúdila búrlivá diskusia.

V procese hlasovania môžeme pozorovať, že niektorí poslanci hlasovali v jednotlivých štádiách odlišne.³

Z popísaného priebehu hlasovania môžeme vyvodit', že v NR SR vládla neprehľadná situácia, debata bola nervózna a poslanci začali robiť chyby.⁴

Zákon o rokovacom 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 rozdaných pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch podaných na schôdzi národnej rady najskôr na druhý deň po ich rozdaní** (§ 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 bez akéhokolvek obmedzenia**. 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 čítanie konať až na druhý deň a jeho uskutočnenie 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. Takýto scenár nastal aj v opísanom prípade schvaľovania novely Ústavy SR o voľbe ústavných sudcov.

V tejto súvislosti je dôležité poznamenať, že **v prípade, ak sú dôležité a rozsiahle pozmeňujúce návrhy predložené v II. čítaní v pléne NR SR poslanci nemajú časový priestor ich podrobne naštudovať**. V zmysle § 83 ods. 4 zákona č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku NR SR ak v druhom čítaní boli na schôdzi národnej rady podané pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, predsedajúci zabezpečí ich doručenie poslancom. Hlasovanie o návrhoch zo spoločnej správy výborov a o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch podaných na schôdzi národnej rady sa koná najskôr po uplynutí 48 hodín od podania pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v rozprave. O skrátení lehoty rozhodne národná rada bez rozpravy, ak o to požiada gestorský výbor alebo spoločný spravodajca. **Národná rada v praxi využíva skrátenie tejto lehoty na dennej báze. Poslanci ako ani verejnosť sa nemajú možnosť oboznámiť s pozmeňujúcimi návrhmi, legislatívny proces je neprehľadný a nekvalitný**.

Z uvedeného dôvodu **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.

³ Napríklad poslanci politickej strany Sme rodina sa ešte pred hlasovaním vyjadrovali do médií, že návrh v znení pozmeňujúceho návrhu podporia, neskôr zaňho aj hlasovali a posunuli tento návrh do II. čítania. V opakovanom II. čítaní však za návrh už nezahlasovali. Po skončení schôdze sa predseda tejto politickej strany vyjadril, že tento pozmeňujúci návrh by mohol spôsobiť neželanú situáciu, pretože v sebe zahŕňa tzv. systém dvojčiek, na základe ktorého by sa na ústavný súd mohli dostať nevhodní kandidáti. Z uvedenej situácie možno dedukovať, že túto skutočnosť si poslanci uvedomili v poslednej chvíli a za prijatie takéhoto systému preto nakoniec nezahlasovali.

⁴ Vážnu chybu urobil predseda ústavnoprávneho výboru Róbert Madej, ktorý nestihol podať pozmeňovací návrh dôležitý pre platnosť novely ústavy a chybu poslanci urobili aj pri hlasovaní. Koalícia preto musela vrátiť hlasovaním návrh zo záverečného tretieho do druhého čítania.