

Poslaneckých pozmeňovacích návrhov je stále veľa, za posledný rok ich najviac podal SMER

Ministerstvo spravodlivosti plánuje zákon, ktorý by mal zabrániť návrhom na poslednú chvíľu, ako aj prílepkom, meniacim nesúvisiace zákony.

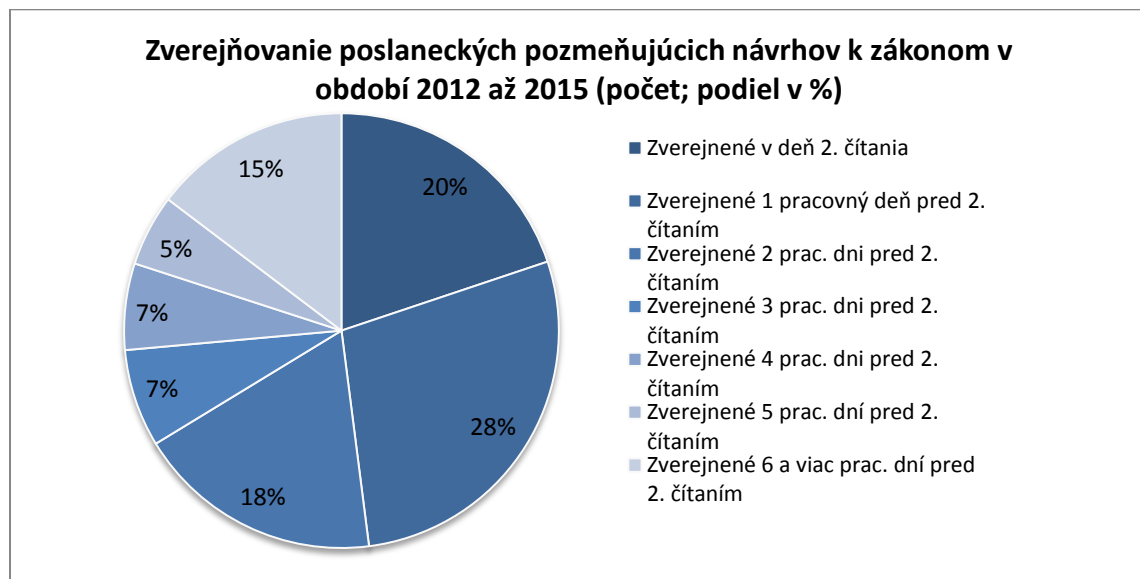
Korupcia a neprehľadné zmeny zákonov sú problémy, na ktoré sa podnikatelia často sťažujú. Dostávajú sa na prvé priečky v pravidelných prieskumoch spokojnosti podnikateľov s ekonomickým prostredím na Slovensku.

Jedným z najdôležitejších návrhov Podnikateľskej aliancie Slovenska (PAS), ako znížiť korupciu bolo obmedziť voľnosť rozhodovania a zintenzívniť verejnú kontrolu politikov vo forme povinného zverejňovania poslaneckých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k zákonom v druhom čítaní.

Polovica na poslednú chvíľu

Analýza PAS z augusta 2015 ukazuje, že takmer polovica (48 %) zo 713 poslaneckých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, ktoré poslanci predložili v súčasnom volebnom období, zverejnili priamo v deň druhého čítania alebo jeden pracovný deň pred ním. V polovici prípadov teda verejnosť prakticky nedokáže skontrolovať a pripomienkovať poslanecké pozmeňujúce návrhy.

Takýto stav prirodzene rozširuje potenciálny priestor na presadzovanie záujmov jednotlivcov alebo vybraných skupín. Len 15 % poslaneckých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov bolo zverejnených 6 a viac pracovných dní pred druhým čítaním. Za posledný rok sa pritom situácia v tejto oblasti zmenila iba málo. Výraznejšie pribudlo návrhov, podaných aspoň šesť dní pred druhým čítaním, viac je však aj tých, podaných iba dva dni pred rokovaním. Poslanci sú disciplinovanejší zrejme aj vďaka diskusii, ktorá sa na túto tému rozbehla v médiách.

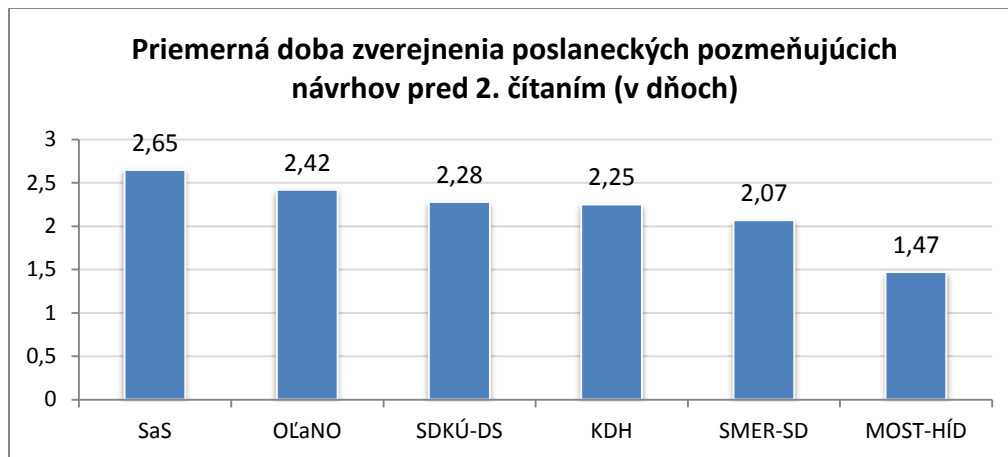


Priemerný čas zverejnenia pozmeňujúcich návrhov v sledovanom období od apríla 2012 do júla 2015 bol 2,27 pracovného dňa. Za posledný rok sa toto číslo zvýšilo o zhruba desať percent. Relatívne najdisciplinovanejší boli poslanci, ktorí sa do parlamentu dostali na kandidátke strany Sloboda a solidarita, ktorí zverejňovali svoje pozmeňujúce návrhy v priemere 2,65 pracovného dňa pred druhým čítaním.

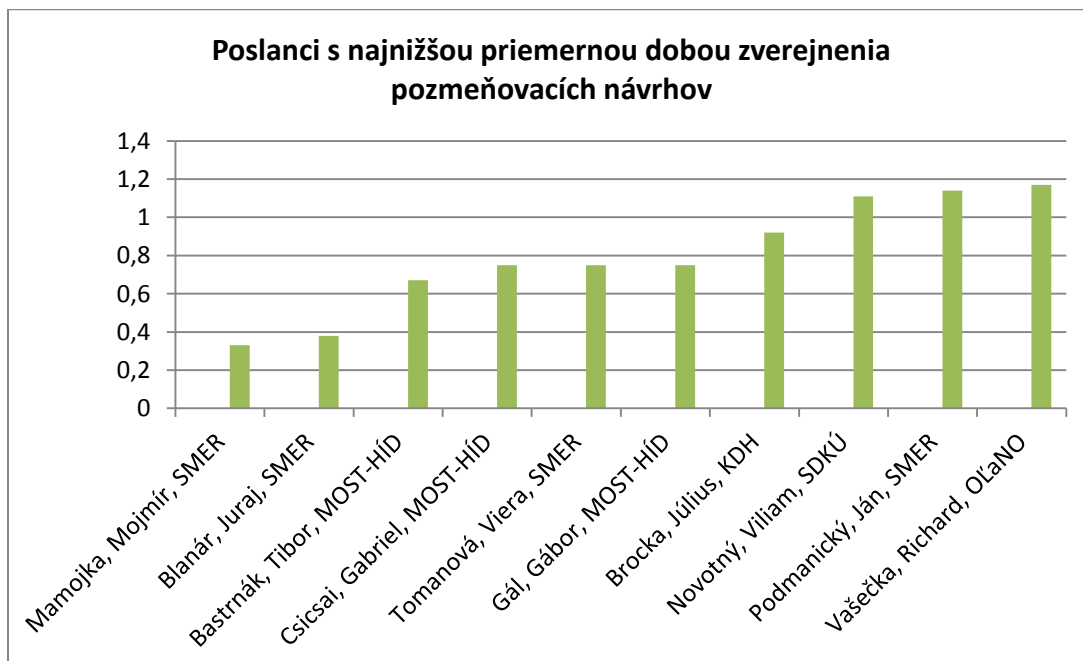
Priemerná doba zverejnenia pozmeňujúcich návrhov poslancov ostatných politických strán bola kratšia – približne dva dni a viac, s výnimkou strany MOST-HÍD, ktorej poslanci zverejňovali svoje pozmeňujúce návrhy v priemere len 1,47 pracovného dňa pred druhým čítaním.

Tá však predložila aj najmenej – iba 38 pozmeňujúcich návrhov za zhruba tri roky. Takmer dvesto ich navrhla vládnuca strana SMER, len o málo menej Obyčajní ľudia. Za posledný rok podal SMER polovicu pozmeňovacích návrhov v deň rokovania o zákone alebo deň vopred. Všetky do jedného parlament schválil.

Z tohto pohľadu najkonceptnejšie v parlamente pracujú poslanci, ktorí kandidovali za SaS a OĽaNO, ich priemerná doba zverejnenia pozmeňovacích návrhov sa za posledný rok zvýšila. Aj medzi nimi sa však nájdu takí, ktorí sú známi pozmeňovacími návrhmi tesne pred druhým čítaním. Najnižší priemer doby zverejnenia majú v tomto volebnom období stále poslanci za SMER a MOST.



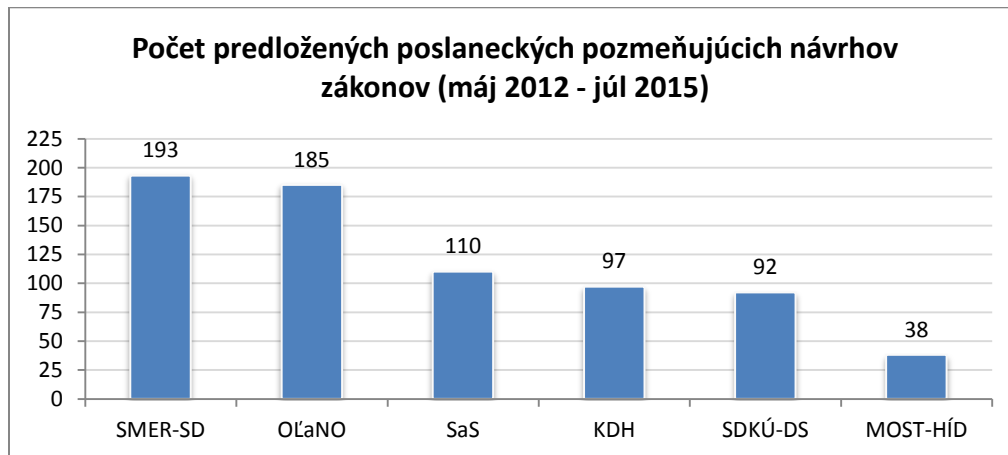
Typickým podávateľom pozmeňovacích návrhov tesne pred rokovaním je poslanec za SMER Juraj Blanár. V tomto volebnom období ich podal už 13, z toho osem v deň druhého čítania a ďalších päť deň pred ním. Veľa oneskorených pozmeňovacích návrhov mali aj Erika Jurinová, Ivan Švejna, či Július Brocka.



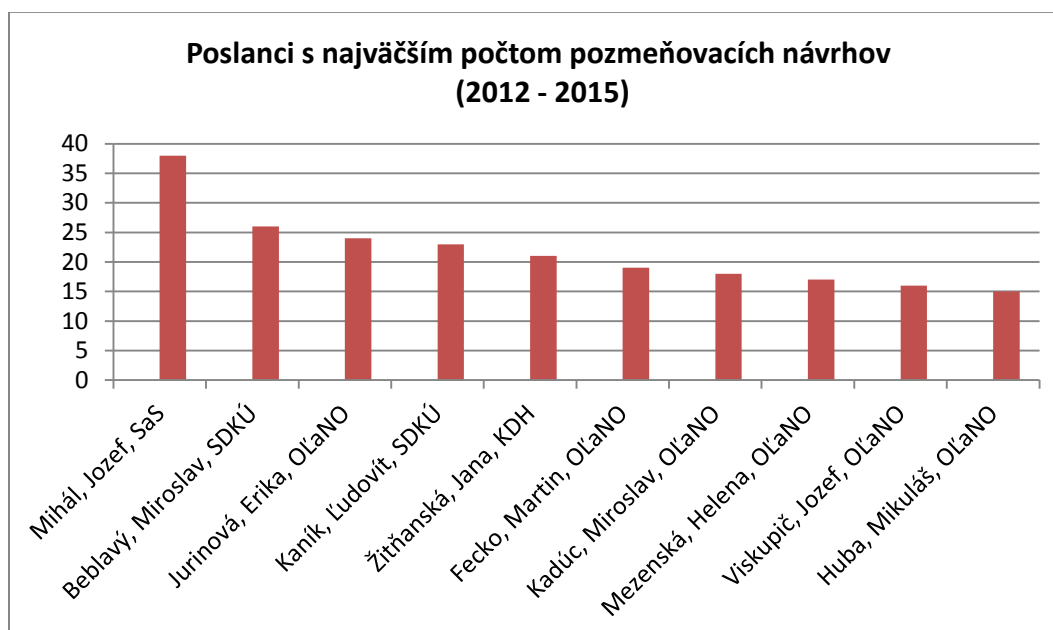
Najaktívnejší sú disciplinovaní

Z hľadiska celkového počtu predložených poslaneckých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov od mája 2012 sa na prvé miesto prebojovala strana SMER, ktorá za posledný rok predbehla poslancov, zvolených za OĽaNO. Od začiatku volebného obdobia predložil SMER spolu 193 návrhov, OĽaNO 185 návrhov.

S väčším odstupom nasledujú strany SaS (110), KDH (97), SDKÚ-DS (92) a MOST-HÍD (38). Najviac poslaneckých návrhov v prepočte na jeden mandát podalo OĽaNO – vyše 11 a pol, SaS mala desať návrhov na mandát. Posledný je SMER s 2,33 návrhmi na poslanca.



Najaktívnejším poslancom pri podávaní pozmeňovacích návrhov naďalej ostáva Jozef Mihál z SaS, s veľkým odstupom za ním nasledujú Miroslav Beblavý, Erika Jurinová, či Ľudovít Kaník. V prvej desiatke sú až šiesti poslanci za OĽaNO, ale žiadny zo SMERu. Spomínaný Juraj Blanár s 13, či Anton Martvoň s 12 návrhmi sú až v druhej desiatke. Poslanci, ktorí prišli s najviac pozmeňovacími návrhmi, ich podávajú v priemere dva až tri dni pred rokovaním parlamentu, patria teda medzi lepší priemer.



PAS nechce nijako spochybniť právo poslancov NR SR predkladať k prerokúvaným zákonom pozmeňujúce a doplňujúce návrhy. Je to ich právo a vlastne aj ich úloha. Systém, keď poslanecký pozmeňujúci návrh môže bez verejnej diskusie zo dňa na deň zásadným spôsobom zmeniť výsledky niekoľkomesačnej prípravy zákona, však PAS nepovažuje za dobrý, pretože ide vlastne o zneužitie rokovacieho poriadku a znehodnotenie práce poslancov.

Viac verejnej kontroly by mohlo obmedziť také neštandardné prípady, akým bolo napríklad schvaľovanie daňových licencií pre právnické osoby v závere roka 2013. Zámer zaviesť daňové licencie najprv ministerstvo financií oficiálne predstavilo verejnosti a vzápätí s odstupom niekoľkých dní licencie uzákonili poslanci NR SR bez verejnej diskusie cez poslanecký pozmeňujúci návrh.

Zákony s najvyšším počtom poslaneckých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov

	Názov zákona	Dátum 2. a 3. čítania v NRSR	Počet pozmeňovácich návrhov
1	Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.	10.8.2012	33
2	Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.	30.10.2014	21
3	Vládny návrh zákona o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene Občianskeho súdneho poriadku (Navrhovateľ listom z 24. októbra 2013 požiadal o presun svojho návrhu zákona na ďalšiu schôdzu Národnej rady Slovenskej republiky.)	29.5.2014	19
4	Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony	20.3.2013	18
5	Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony	25.10.2012	16
6	Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov	5.12.2012	14
	Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony	4.12.2012	14
8	Návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Jany LAŠŠÁKOVEJ, Renáty ZMAJKOVIČOVEJ, Miroslava ČÍŽA, Stanislava KUBÁNKA a Tibora GLENDU na vydanie zákona, 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	25.9.2013	13
9	Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony	23.4.2015	11
	Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony	30.6.2015	11

Dostatok času a prehľadnosť

PAS navrhuje, aby sa zaviedla povinná, minimálne týždňová lehota na zverejnenie poslaneckých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov pred druhým čítaním v NR SR. Cieľom je zvýšiť verejnú kontrolu, umožniť verejnosti oboznámiť sa a diskutovať o poslaneckých návrhoch, ako aj obmedziť možnosti netransparentného vplyvu jednotlivcov a partiálnych skupín na výsledné znenie legislatívy.

Za optimálny stav by sme považovali, ak by sa predložené pozmeňujúce a doplňujúce poslanecké návrhy evidovali v Portáli právnych predpisov, ktorý sleduje celý priebeh legislatívneho procesu. Ten by užívateľov v prípade ich záujmu automaticky elektronicky informoval o všetkých zmenách počas celého procesu schvaľovania vybranej legislatívy. Bolo by ideálne, ak by sa pozmeňovacie návrhy museli najprv prerokovať vo výboroch parlamentu, ktoré by k nim zaujali stanovisko. Zlepšilo by to verejnú diskusiu o týchto návrhoch.

Za rovnako veľký problém považuje PAS nepriame novelizácie zákonov. Ako príklad možno uviesť novelu zákona o verejnom obstarávaní, ktorá bola vložená do novely zákona o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy. Novela bola prijatá v NR SR 28.1.2014. Ďalšími príkladmi sú zákon o zdravotnej starostlivosti, z ktorého cez poslanecký pozmeňovací návrh vypadli prednostné vyšetrenia, podobne sa takto do zákonov dostali bezpečnostné previerky sudcov, bločková lotéria, či sa tento rok umožnilo nadobudnutie akcií Váhostavu jeho veriteľmi.

PAS nevidí dostatočné dôvody na to, aby sa akýkoľvek zákon menil nepriamo – novelizáciou iného, často úplne nesúvisiaceho zákona. Účelom takéhoto postupu môže byť iba zahmlenie a neprehľadnosť legislatívnych zmien, čím sa obmedzí verejná diskusia a racionálne hodnotenie chystanej novelizácie.

V Českej republike sa prílepkami k zákonom, ako sa tam hovorí nepriamym novelám, zaoberal Ústavný súd už v roku 2007 a vyhlásil ich za protiústavné. Vychádzal pritom z americkej legislatívnej praxe, v ktorej sú prílepky známe ako „divokí jazdci“ (wild riders). Podľa Ústavného súdu Českej republiky je možné podávať iba také pozmeňovacie návrhy, ktoré skutočne pozmeňujú obsah prerokovaného návrhu zákona a nepripájajú k nemu nič nesúvisiace. V opačnom prípade ide okrem iného o „porušenie pravidla delby moci, ktoré má dôsledky pre princípy tvorby súladného, prehľadného a predvídateľného práva.“ (nález ÚS 77/06)

Tento rok sa prílepkami začalo zaoberať aj Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Minister Tomáš Borec predložil do pripomienkového konania nový zákon o tvorbe právnych predpisov, ktorý prílepky zakazuje. Platiť by mal začať od budúceho roka. Dôvodom je neprehľadnosť legislatívneho procesu, čo nepomáha predvídateľnosti práva.

Okrem zastavenia nepriamych noviel formou pozmeňujúcich návrhov poslancov v druhom čítaní by zákon z dielne ministerstva spravodlivosti mal zmeniť aj poslanecké úpravy prijímaných zákonov. Neprechádzajú totiž pripomienkovaním a schvaľovanie zákonov je tak neprediskutované a ťažko predvídateľné. Po novom by sa k návrhom poslancov mali vyjadrovať vládou, odborníkmi aj verejnosť, neurčuje však lehoty na pripomienkovanie. Niektorí poslanci parlamentu návrh kritizujú, podľa nich by sa poslanecké návrhy mali upraviť v zákone o rokovacom poriadku parlamentu.

Takéto zmeny v rokovacom poriadku Národná rada SR sa naozaj aj pripravujú. Informovalo o tom združenie Via Iuris, ktoré dokonca o tom rokovalo s predsedom parlamentu Petrom Pellegrinim a predsedom ústavnoprávneho výboru Róbertom Madejom. Na základe toho pripravilo návrh úplne zakázať „prílepky“ k zákonom. Obmedziť nepriame novelizácie zákonov si dal za cieľ aj návrh Akčného plánu na posilnenie Slovenskej republiky ako právneho štátu, ktorý odsúhlasila vláda. Akčný plán zároveň hovorí o novej povinnosti vypracovať vecný zámer nového zákona, ktorý by mal byť výsledkom širokého dialógu predkladateľa s odbornou verejnosťou a zainteresovanými stranami.

Riešenia:**Neskoré poslanecké návrhy – upraviť v zákone o rokovacom poriadku.**

Navrhované znenie:

§ 29 (1) Poslanec môže v rozprave podať k prerokúvanej veci pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, ktoré musia byť vyhotovené písomne a riadne sformulované. Kancelárii Národnej rady Slovenskej republiky ich doručí najneskôr päť pracovných dní pred termínom druhého čítania predmetného zákona. Národná rada určí výbor, ktorý k návrhom zaujme stanovisko.

(2) Poslanec alebo navrhovateľ môže po podaní pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu navrhnúť prerušenie prerokúvania veci až dotedy, kým k nim nezaujme stanovisko výbor, ktorý určí národná rada. O návrhu na prerušenie prerokúvania bodu programu schôdze rozhodne národná rada bez rozpravy. Národná rada môže súčasne určiť lehotu, dokedy jej určený výbor predloží k podanému pozmeňujúcemu alebo doplňujúcemu návrhu stanovisko.

Nepriame novelizácie zákonov – upraviť v zákone o tvorbe právnych predpisov.

Zákon by mal zakazovať nepriame novelizácie, každá zmena zákona by mala prejsť štandardným legislatívnym procesom. Iná možnosť je poslanecká iniciatíva, ktorou možno požiadať Ústavný súd, aby vyhlásil protiústavnosť takýchto prílepkov a postupne rušil ich platnosť. Slúžilo by to aj ako prevencia voči ich schvaľovaním v budúcnosti.

Bratislava, 3. septembra 2015

Podnikateľská aliancia Slovenska

Peter Kremský, projektový manažér

tel. 02/ 5823 3481, mobil 0905-821525, fax 02/ 5823 3487

e-mail: pas@alianciaPAS.sk, <http://www.alianciaPAS.sk>