



Zákony bez přílepků – změna jednacího řádu Sněmovny

Kde je problém

Přijímání zákonů má být systematický proces, jemuž by mělo být věnováno množství času odpovídající jeho společenským dopadům. Výsledkem takového postupu by měly být koncepční, promyšlené a kvalitní zákony, které vedou ke stabilnímu právnímu prostředí.

Současný legislativní proces je nastaven velmi benevolentně a vytváří prostor pro korupční praktiky, které ovlivňují kvalitu a koncepčnost schváleného zákona.

Proč je potřeba změnit zákon

- **Neznámá legislativní stopa z výborů**

Při přijímání návrhů není veřejnosti známá kompletní legislativní stopa. Kromě osobní přítomnosti na jednání výboru není jinak možné zjistit, jak se poslanci vyjadřují na jednáních výborů a jak o návrzích hlasují. Přitom usnesení výboru často ovlivní rozhodnutí celého pléna poslanců. Zápisy z jednání a hlasování ve výborech by měly být zveřejněny podobně jako je tomu u schůzí Poslanecké sněmovny, kde je zveřejňován kompletní přepis rozpravy na internetu včetně jmenného hlasování a prvotního autora návrhu.

Současný postup nahrává netransparentnímu lobbingu (jednotlivým členům výboru nehrozí vyvození politické odpovědnosti), jehož nebezpečí zmiňuje také zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2010, která mimo jiné uvádí, že „některým soukromým subjektům se podařilo úspěšně ovlivnit legislativní proces. Terčem lobbistického tlaku se staly předpisy z oblasti regulace hazardu a energetiky. Silné zájmové skupiny dokázaly prosazovat své cíle na všech úrovních tvorby právních norem...“.

- **Krátká lhůta mezi 2. a 3. čtením**

V současnosti jsou některé pozměňovací návrhy načteny přímo v průběhu 2. čtení, to znamená často ve stejný týden, kdy proběhne 3. čtení a hlasování. Poslanci tak mají velmi krátkou lhůtu na seznámení s návrhy. Prodloužení lhůty mezi 2. a 3. čtením na 14 dní by zákonodárcům poskytlo čas se s textem pozměňovacích návrhů podrobně seznámit a přispěla by k přijímání promyšlených a kvalitních zákonů.

Příkladem dopadu velmi krátké lhůty může být písemný [pozměňovací návrh k návrhu zákona o sociálně-právní ochraně dětí](#), který stanovoval sKartu jako jediný možný způsob výplaty některých sociálních dávek. Pozměňovací návrhy měly celkem 91 stran, byly rozeslány poslancům 8. 6. 2012 a schváleny již 13. 6. 2012 nebo [pozměňovací návrh k novele zákona o spotřební dani](#), v jehož důsledku bylo možné poskytnout bezplatně emisní povolenky v hodnotě 68 miliard Kč společnosti ČEZ, a.s. a dalším obchodním společnostem. Pozměňovací návrh byl vyvěšen na webu Poslanecké sněmovny až 12. 6. 2009 a schválen byl již 17. 6. 2009. Ve zmíněných případech se jedná o zásadní změny právních předpisů, které by měly být diskutovány, a poslanci by s nimi měli být důkladně seznámeni.

Asociace Zelený kruh hodnotila prospěšnost pozměňovacích návrhů. Z analýzy [Poslanecké pozměňovací návrhy](#) vyplynulo, že až polovina pozměňovacích návrhů k návrhům zákonů či novel získá negativní postoj nejen od odborníků Zeleného kruhu, ale i ministrů a zpravodajů tisku. Je tedy třeba, aby poslanci měli možnost text takových návrhů (mj. přílepků) prostudovat a po vyhodnocení případně zamítnout.



Legislativa a historie Restu

Poslanecké sněmovně byl předložen [návrh na změnu jednacího řádu Sněmovny](#) skupinou poslanců, který je totožný s námi doporučeným [návrhem](#) předloženým v minulém Sněmovně poslaneckou iniciativou.

Tento návrh řeší několik nedostatků současného legislativního procesu včetně výše uvedených požadavků Rekonstrukce státu.

1. Obsahuje prodloužení lhůty mezi 2. a 3. čtením na 14 dnů, to ve většině případů znamená rozdělení podání pozměňovacích návrhů a hlasování o nich mezi různé schůze Sněmovny, a proto budou mít poslanci možnost důkladně se seznámit s textem zákona a zhodnotit jeho přijetí. Návrh navíc pro výjimečné případy ponechává možnost zkrátit lhůtu na 48 hodin.
2. Návrh ukládá povinnost zveřejnit podrobný zápis z výboru včetně uvedení konkrétních poslanců, kteří navrhuje pozměňovací návrhy v rámci výborů a jmenného hlasování, jak požadujeme výše v textu. Tyto zápisy by měly být povinně zveřejňovány na webu Poslanecké sněmovny.
3. Návrh obsahuje kromě požadavků Rekonstrukce státu další ustanovení, která pomohou ke zkvalitnění procesu. Stanoví povinnost vypracovat důvodovou zprávu ke každému pozměňovacímu návrhu včetně vyhodnocení možných korupčních rizik (CIA) a hodnocení dopadu regulace (RIA).
4. Znemožňuje podávat pozměňovací návrhy věcně nesouvisející s obsahem návrhu (tzv. přílepky) a zakazuje pozměňovací návrhy umožňující netransparentní přerozdělování prostředků v rámci zákona o státním rozpočtu (tzv. porcování medvěda).
5. Nakonec zavádí primárně veřejnost jednání orgánů Sněmovny.

Rekonstrukce státu doporučuje schválení návrhu Poslanecké sněmovně.

Doporučení Rekonstrukce státu

Rekonstrukce státu podporuje změnu jednacího řádu Poslanecké sněmovny, která zavede tato opatření:

- výbory Poslanecké sněmovny zveřejňují zápisy z jednání, ze kterých je zřejmé, kdo je předkladatelem každého pozměňovacího návrhu a průběh diskuze o návrhu včetně jmenného hlasování
- otevření elektronické knihovny připravované legislativy (EKLEPU) veřejnosti
- prodloužení lhůty mezi druhým a třetím čtením alespoň na dva týdny tak, aby třetí čtení návrhu zákona proběhlo na jiné schůzi než druhé čtení, ve kterém jsou pozměňovací návrhy vznášeny

Další informace jsou dostupné na webu Rekonstrukce státu:

<http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/pruhledny-legislativni-proces>.



FAQ ke změně jednacího řádu Sněmovny

1. Není legislativní proces už nyní příliš dlouhý? Nehrozí prodloužením lhůty mezi 2. a 3. čtením jenom zbytečné protahování?

Souhlasíme s názorem, že legislativní proces je dlouhodobou záležitostí, ovšem je nutné, aby vznikající zákon prošel jak připomínkami příslušných orgánů, díky kterým se zjistí nedostatky a je možné návrh upravit ještě před započítáním legislativního procesu v Parlamentu ČR, tak následnou diskuzí na půdě Parlamentu ČR.

Aby taková diskuze mohla proběhnout, je nutné zajistit poslancům dostatečný čas na prostudování pozměňovacích návrhů, který jim dodá právě prodloužení lhůty mezi čteními. Nepovažujeme za dostatečný čas k prostudování například 5 dnů při schvalování pozměňovacího návrhu zavádějícího sKartu v rozsahu 91 stran.

Vzhledem k obvyklé délce celého schvalovacího procesu nejsou dva týdny, resp. měsíc až šest týdnů mezi schůzemi zásadním prodloužením.

Z minulosti známe případy, kdy legislativní proces důležitých zákonů trval i několik let, vždy však šlo o politické rozhodnutí (poslanci odhlasovali přerušeni, odklad či vyřazení bodu...).

2. Jednání na výborech je vnitřní proces. Proč by o něm měl existovat záznam dostupný všem?

Výbory Poslanecké sněmovny výrazně ovlivňují rozhodnutí celé Sněmovny. Ve výborech by v ideálním případě měli zasednout odborníci, kteří rozumí problematice konkrétního výboru. Proto ostatní poslanci často vyčkávají na vyjádření výboru a hlasují v souladu s tímto stanoviskem.

Výbor má právo jako celek podat pozměňovací návrh k zákonu, ale v jeho případě není jasné, kdo dal prvotní impuls, kdo souhlasil, a kdo byl při hlasování ve výboru proti. Autorství konkrétního návrhu může být doposud utajeno, a proto předkladatelům nehrozí individuální politická odpovědnost, když je jejich návrh schován za návrh výboru.

3. Proč je přijetí zákona nutné? Nestačí současná právní úprava?

Současné znění jednacího řádu Poslanecké sněmovny umožňuje výrazně zasahovat do dlouhodobě vytvářených návrhů. Podle aktuálního znění je sice možné dosáhnout přijetí kvalitního zákona, ale celý proces má příliš volná pravidla, která umožňují poslancům prosadit nekvalitní návrhy nebo návrhy vyhovující některé zájmové skupině. Zákon v současné době nechrání legislativní proces od přílepků, přičemž Česká republika je jednou z výjimek, které nemají v právním řádu podávání přílepků regulováno.

Přílepky prohlásil za nepřijatelné i Ústavní soud, jeho rozhodnutí jsou však vykládána velmi volně, často nejsou respektována a nelze se vždy spolehnout, že přílepek někdo k soudu pošle.

4. Ohrozí změna jednacího řádu přijímání zákonů? Nebude problém přijmout „nutné“ zákony?

Poslanci budou mít větší možnost seznámit se s podklady, takže se sníží pravděpodobnost přijetí špatných pozměňovacích návrhů bez vědomí poslanců. Navíc pro výjimečné případy návrh ponechává poslancům možnost zkrátit lhůtu mezi 2. a 3. čtením na 48 hodin či dokonce vyhlásit stav legislativní nouze.

5. Nejedná se v případě přílepků o nevyzkoušený experiment? Jsou v zahraniční praxi přílepky regulovány?

Regulace nebo zákaz přílepků jsou zcela běžné. Jak uvádí [analýza Zeleného kruhu k pozměňovacím návrhům](#): „Ke konci roku 2009 byly v euroatlantickém prostoru pouze tři země, které nějakým způsobem využívaly přílepky, a to Česká republika, Slovensko a Spojené státy americké. Všechny ostatní země tzv. přílepky již zakázaly a tento zákaz dodržují.“ V České republice zůstává stav, ve kterém přílepky nejsou nijak regulovány.