

197/2



SENÁT

PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY

8. funkční období

197/2

USNESENÍ

*Stálé komise Senátu
pro Ústavu České republiky
a parlamentní procedury
č. 7 ze dne 7. prosince 2011*



SENÁT PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY

8. FUNKČNÍ OBDOBÍ

STÁLÁ KOMISE SENÁTU PRO ÚSTAVU ČR A PARLAMENTNÍ PROCEDURY

7. USNESENÍ

z 11. schůze, konané dne 7. prosince 2011,

ke stanovisku k návrhům senátních návrhů senátorky Soni Paukrtové na novelizaci zákonů o jednacích řádech Poslanecké sněmovny a Senátu (senátní tisky 197 a 198)

Stálá komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury

- I.** **schvaluje** stanovisko k návrhům senátních návrhů senátorky Soni Paukrtové na novelizaci zákonů o jednacích řádech Poslanecké sněmovny a Senátu (senátní tisky 197 a 198), které je obsaženo v příloze tohoto usnesení;
- II.** **pověřuje** předsedkyni komise, aby předložila toto usnesení předsedovi Senátu a seznámila s ním všechny senátory.

Jiřina Rippelová v.r.
předsedkyně komise

Stanovisko
Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury
k návrhům senátních návrhů senátorky Soni Paukrtové na novelizaci zákonů
o jednacích řádech Poslanecké sněmovny a Senátu
(senátní tisky 197 a 198)

I. Úvodní poznámka

Stálá komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury (dále jen „ústavní komise“) se různými návrhy senátorky Soni Paukrtové na změny pravidel zákonodárského procesu zabývala od podzimu 2006, kdy vznikl pracovní návrh prvního z nich, mnohokrát. Během uplynulých pěti let se měnil jejich záběr, zachována však zůstávala původní intence, tj. zvýšit transparentnost zákonodárského procesu vyjasněním a také zpřísněním některých legislativních postupů. Tato intence byla ústavní komisí vždy podporována, protože je zřejmé, že české zákonodárství není v dobrém stavu, čímž trpí především adresáti práva (nepřehlednost, časté změny a s nimi spojené zvýšené náklady na neustálé přizpůsobování se právní úpravě apod.).

Současné zaměření se návrhů nikoliv na změny Ústavy, nýbrž na několik podstatných institutů jednacích řádů obou parlamentních komor, je realistické a konvenuje rovněž aktuálním úvahám o důležitější, resp. koncepční revizi jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Vytěžena byla rovněž stanoviska vlády k oběma návrhům, podaným Senátem Poslanecké sněmovně už v předchozím volebním období.

II. K návrhu změn zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (senátní tisk 197)

Jelikož je Poslanecká sněmovna hlavní právo tvornou parlamentní komorou a její jednací řád do jisté míry supluje zákon o tvorbě zákonů, je zřejmé, že podstatná pravidla zákonodárského procesu není možné měnit bez zásahů do sněmovního jednacího řádu. Tím je dostatečně ospravedlněno prolomení jinak nanejvýše žádoucí zdrženlivosti parlamentních komor vůči zásahům do poměrů komor partnerských.

Návrh zákona se zaměřuje především na

- zmenšení rozdílů v přípravě vládních a iniciativních návrhů zákonů upřesněním parametrů důvodové zprávy, které indikují provedení kroků podobných měření dopadů regulace (alternativy navrhované úpravy, odhad dopadů na výdaje osob);
- formalizaci kontroly náležitostí návrhu zákona;
- přesnější definici pozměňovacích návrhů (tzv. přílepky a komplexní pozměňovací návrhy), jejich formu a odůvodnění, jakož i způsob jejich projednávání (role garančního výboru);
- posílení role navrhovatele zákona (možnost vzít návrh zákona zpět až do závěrečného hlasování a přerušit třetího čtení k posouzení dopadů přijatých pozměňovacích návrhů).

Výběr relevantních institutů je racionální, přičemž za stěžejní je třeba považovat druhou dvojici opatření. Právě způsob a rozsah měnění návrhů zákonů uvnitř Poslanecké sněmovny je neuralgickým bodem českého zákonodárského procesu.

Je zřejmé, že zmíněné návrhy nereagují pouze na současnou dikci sněmovního jednacího řádu, ale možná především na sněmovní praxi. Při vyšší míře autoregulace, resp. zdrženlivosti Poslanecké sněmovny, a také při větším zohlednění obecných vodítek plynoucích mj. z judikatury Ústavního soudu, by byla předkládaná novela méně potřebnou. Evidentní nicméně je, že i její efekt je podmíněn sněmovní praxí.

III. K návrhu změn zákona o jednacím řádu Senátu (senátní tisk 198)

V zákoně o jednacím řádu Senátu se symetricky upravují instituty navržené pro jednací řád sněmovní (definice pozměňovacích návrhů, jejich písemná forma a odůvodnění, projednání v plné schůzi Senátu podaných pozměňovacích návrhů v garančním výboru; kontrola náležitostí návrhu senátního návrhu zákona) a dále dvě „zvláštnosti“.

Z autonomního usnesení Senátu se do jednacího řádu přesouvá úprava postupu při doručování samotnou Sněmovnou identifikovaných oprav v postoupených návrzích zákonů. Především je však modifikována podoba institutu „nezabývání se“ návrhem zákona, a to v duchu právního názoru Ústavního soudu, vysloveného v nález č. 88/2008 Sb. O návrhu, aby Senát projevil vůli návrhem zákona se nezabývat, nelze hlasovat, vznese-li námitku nejméně jeden senátorský klub nebo nejméně deset senátorů. Tím se zabráňuje většinovému rozhodnutí o vyloučení rozpravy, je-li v Senátu relevantní menšina, která rozpravu vést chce.

Oproti předchozím návrhům zde není upravena povinnost nově odůvodňovat návrh zákona v každé fázi zákonodárského procesu. K něčemu takovému by bylo třeba ustavní změny, neboť – podle názoru komise – nelze ze stávající konstrukce čl. 45 Ústavy dovést povinnost Poslanecké sněmovny opatřit jí schválený návrh zákona novou důvodovou zprávou (§ 86 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny se zjevně vztahuje pouze na návrhy zákonů ve fázi zákonodárské iniciativy). Naproti tomu stanovení povinnosti odůvodňovat pozměňovací návrhy ve struktuře odpovídající důvodové zprávě k návrhu zákona umožní najít ke každé části normativního textu nějaké odůvodnění.

IV. Závěr

Ústavní komise považuje předložené návrhy za užitečné a promyšlené nástroje, jak zlepšit kvalitu zákonodárského procesu v ČR. To samozřejmě neznamená, že nemohou být měněny; stane-li se tak, mělo by jít pouze o dílčí modifikace, které neohrozí základní a chvályhodný záměr obou návrhů zákonů.