

## Přehled případů zneužívání legislativního procesu

Podnět výboru pro občanská a politická práva Rady vlády pro lidská práva  
*návrh*

Usnesení

Rady vlády pro lidská práva

ze dne .....2004

k postupu vlády a jejích zástupců v legislativním procesu schvalování zákonů

Rada vlády pro lidská práva (dále jen "Rada")

I. s c h v a l u j e podnět Výboru pro občanská a politická práva,

II. n a v r h u j e / d o p o r u č u j e vládě České republiky, aby přijala následující text jako své usnesení,

III. u k l á d á předsedovi Rady, aby v souladu s článkem 2 odstavcem 4 statutu Rady návrh usnesení prostřednictvím místopředsedy vlády a předsedy Legislativní rady předložil vládě České republiky.

N á v r h

U S N E S E N Í

vlády České republiky

č. ze dne 2004

V l á d a

*s c h v a l u j e podnět Rady vlády pro lidská práva, k postupu vlády a jejích zástupců v legislativním procesu schvalování zákonů;*

II. u k l á d á

A. všem svým členům

a) aby na základě podnětu Rady v případech legislativních návrhů s dopadem na práva chráněná mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách dodržovali zásady

I. neiniciovat a nepodporovat pozměňovací návrhy, jejichž cílem je obejít výsledek připomínkového řízení a zavést v ustanovení návrhu zákona podstatné věcné změny buď k návrhu zákona samotnému nebo dokonce změny odlišných zákonů,

II. dbát na kompletní, přehledné a pravdivé odůvodnění předkládaných návrhů zákonů (v textu důvodové zprávy i ve svých vystoupeních v parlamentních rozpravách).

b) aby zajistili dodržování tohoto usnesení vlády dalšími osobami delegovanými jako zástupci předkladatele (zejména náměstky ministrů) v legislativním procesu v Parlamentu České republiky

Provedou:  
všichni členové vlády

## **Část II.**

Rada doporučuje vládě, aby jako předkladatel návrhů zákonů dbala o to, aby její zástupci v průběhu legislativního procesu:

1. neiniciovali či nepodporovali pozměňovací návrhy, jejichž cílem je obejít výsledek připomínkového řízení a zavést v ustanovení návrhu zákona podstatné věcné změny buď k návrhu zákona samotnému nebo dokonce změny odlišných zákonů

2. dbali na kompletní, přehledné a pravdivé odůvodnění předkládaných návrhů zákonů (v textu důvodové zprávy i ve svých vystoupeních v diskusi k návrhu).

## **Příloha:**

### **Přehled některých případů zneužívání legislativního procesu**

#### **I. Obcházení řádného legislativního procesu**

##### **Rok 2001**

##### **Novela zákona o azylu**

Předložený návrh zákona (sněmovní tisk 921) původně obsahoval pouze novelu zákona o azylu (č. 325/1999 Sb.) (a související terminologicko technické změny zákona o zaměstnanosti<sup>[1]</sup> a zákona o evidenci obyvatel<sup>[2]</sup>)

V průběhu projednávání byla do návrhu vložena obsahově zcela nesourodá a velmi kontroverzní část<sup>[3]</sup> – novely zákona o Policii ČR<sup>[4]</sup> a zákon o BIS<sup>[5]</sup>, které zakládaly oprávnění těchto sborů požadovat od poskytovatelů telekomunikačních služeb informace o telekomunikačním provozu, jiné informace od státní orgánů a manipulovat s obsahem databází a informačních systémů ve veřejné správě (BIS). Slo o změnu dodanou Výboru pro obranu a bezpečnost, která byla Sněmovnou akceptována.

Na problémy však tento postup narazil v horní komoře<sup>[6]</sup>, kde mimo jiné zaznělo, že přidání novel policejního a zpravodajského zákona (z hlediska potřebnosti ostatně sporných) je "velmi znepokojující" a to, že neprošli standardním řízením je samo o sobě důvodem pro jejich odmítnutí<sup>[7]</sup>.

pro která Sněmovně návrh vrátila upravený tak, že cizorodé novely neobsahoval. V této podobě pak byl návrh zákona schválen.

## Rok 2002

### Shromažďovací zákon

Jelikož v průběhu projednávání návrhu nového shromažďovacího zákona (sněmovní tisk č. 1163) se ukázalo, že nový zákon v navržené podobě nemá díky své kontroverznosti šanci na schválení, byl přijat postup, kdy UPV vyzval ministerstvo vnitra, aby místo něj předložilo pouze novelu, řešící nejaktuálnější problémy stávajícího zákona.

To tak skutečně učinilo, návrh novely však nebyl předložen v řádném legislativním procesu. Namísto podání návrhu novely do prvního čtení byl návrh začleněn (návrh UPV) jako pozměnovací návrh do samotného tisku 1163 (jeho původní obsah byl tímto návrhem "vyprázdněn" a věcně jiný návrh novely nebyl tedy projednáván jako samostatný tisk, ale pod číslem původního tisku 1163).

Druhý jeho návrh mířil do zcela nesouvisející oblasti - návrh drobné novely zákona o Na druhém čtení tisku 1163 byla dokonce taktika "legislativního jezdce" zopakována. Ministr vnitra využil své pozice poslance a navrhl údajně urgentní změnu zákona o přestupcích. Ta měla zavést nové přestupky na úseku pozemních komunikací (tento zákon nebyl ani "otevřen" - návrh souběžně novelizoval pouze zákon o pozemních komunikacích, kde odstraňoval neústavní ustanovení o souhlasu správce komunikace se shromážděním na ní konaném), který odůvodnil vhodnou příležitostí napravit jinou legislativně technickou chybu. Tímto návrhem (a jeho pozdějším přijetím) tedy došlo k dalšímu účelovému obejití legislativního procesu, tentokrát již zcela rutinnímu. Návrh byl v této podobě schválen oběma komorami a vyhlášen ve Sbírce zákonů.

### Správní řád

Poté, co nebyl ve třetím čtení schválen návrh nového správního řádu<sup>[8]</sup> a bylo zřejmé, že do konce volebního období Sněmovny není čas na řádný legislativní proces opakovaně podaného návrhu, zvolil zástupce předkladatele, ministerstvo vnitra a část poslanců, účelový postup. Neschválený kodex jednoduše připojili jako "pozměňovací návrh" do návrhu zákona, který se nacházel v druhém čtení<sup>[9]</sup>. Tím byla vytvořena možnost do konce volebního období návrh schválit, neboť se takto obešlo první čtení a předchozí procedury. Lze dovést rovněž protiústavnost tohoto postupu.<sup>[10]</sup> Návrh správního řádu nebyl ani po tomto postupu ve formální podobě jiného zákona schválen, a to především z důvodu řádný legislativní proces obcházející procedury.

### Novela zákona o utajovaných skutečnostech

Skupina poslanců v polovině roku 2001 připravila novelu zákona o utajovaných skutečnostech<sup>[11]</sup>, která měla za cíl odstranit některé jeho protiústavní a problematická ustanovení (sněmovní tisk č. 1000). Komplikované projednávání (během legislativního procesu byla některá ustanovení zákona zrušena nálezem Ústavního soudu) bylo zakončeno přijetím návrhu značně odlišného od jeho původní podoby – zejména proto, že rozšířil působnost zákona i do oblasti tzv. bezpečnostní způsobilosti. Na základě této rozšířené působnosti se prověřují navíc i osoby, které s utajovanými skutečnostmi do styku nepřijdou, ale vykonávají tzv. citlivé činnosti.<sup>[12]</sup>

Pozměňovací návrh zásadně rozšiřující působnost zákona byl ovšem navržen Výborem pro obranu a bezpečnost *na základě výslovné žádosti ministerstva vnitra* (viz stenozáznam z druhého čtení návrhu [\[13\]](#) dne 22.3.2002). Tím se ministerstvo vnitra vyhnulo řádnému projednávání svých návrhů tak, jak mu předepisují pravidla legislativního procesu – zejména podrobit návrh meziresortnímu připomínkovému řízení a předložit jej vládě. Díky tomuto postupu byli zkráceni na svých právech členové Poslanecké sněmovny, neboť neměli možnost seznámit se s návrhem v prvním čtení a projednat je v dalších výborech komory. Seznání podstaty, důsledků a jejich prodiskutování v krátkém období mezi druhým a třetím čtením tisku č. 1000 tak byla pro většinu volených zástupců lidu iluzorní. To vše u zákona, který výrazně zasahuje do základních svobod a navíc v nepříliš přehledné legislativní situaci.

Lze připustit argument o časové naléhavosti úpravy (jako důvod byla uváděna nutnost prověřování obslužného personálu delegátů summitu NATO na podzim 2002), avšak té měl resort vnitra či celá vláda předejít včasným zahrnutím úpravy do legislativního plánu a jeho dodržováním, neboť summit NATO byl událostí známou v značném předstihu.

## **Rok 2003**

### **Zákon o volbách do Evropského parlamentu**

Návrh tohoto volebního zákona (sněmovní tisk č. 51) byl Ústavně právním výborem doplněn o údajně urgentní návrh občanského soudního řádu týkající se doručování soudním exekutorům [\[14\]](#).

Sněmovna tento postup bez problémů na třetím čtení schválila. Obcházení legislativního procesu však netoleroval Senát (oba výbory projednávající návrh-UPV i VEI- doporučily nesourodou novelu OSR oddělit) a proto návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňujícím návrhem vypouštějícím novelu OSŘ. Ta poté návrh přijala v senátní verzi bez vpašované novely občanského soudního řízení.

### **Novela zákona o Vězeňské službě a Justiční stráž**

Při projednávání novely zákona č. 555/1992 Sb. (sněmovní tisk č. 351) v listopadu 2003 posloužila v Poslanecké sněmovně tato rozprojednaná novela jako nosič pro novelizaci zákona č. 310/2002 Sb. (novela zákona o utajovaných skutečnostech, která mj. omezila jeho účinnost do 31.12.2003) a zákona o utajovaných skutečnostech. Podstatou neorganické novelizace bylo zrušení ustanovení o konci účinnosti zákona o utajovaných skutečnostech k 31.12.2003 (nahrazeno 30.7.2004). Důvodem bylo opět "nestíhání" plnění legislativního plánu (předložení nového zákona nahrazujícího zákon č. 148/1998 Sb. se oproti plánu opozdilo).

### **Novela zákona o pobytu cizinců na území ČR**

V květnu 2003, v rámci druhého čtení novely zákona o pobytu cizinců [\[15\]](#) (sněmovní tisk č. 214) [\[16\]](#) v PS předložil poslanec T. Kladívko pozměňovací návrh, kterým navrhl vytvořit tzv. pre-screening, jehož obsahem byla zásadní změny azylové procedury směrem k potlačení práv žadatelů o azyl (přezkum důvodnosti podání žádosti o azyl a s tím spojené rozhodnutí o (ne)vpuštění cizince na území, resp. do azylového zařízení).

Výbor pro práva cizinců vyhotovil v této věci pro Radu pro lidská práva podnět, kde kritizuje jednak pokus o zásadní změnu bez jakékoli podrobné analýzy a široké odborné diskuse a jednak praktiky v legislativním procesu. O poslaneckou iniciativu se jednalo pouze formálně, ale věcně šlo o iniciativu Ministerstva vnitra, o čemž svědčí vyjádření ministra vnitra S. Grosse ze dne 22. května 2003 v rámci třetího čtení návrhu zákona[17].

Díky aktivitě Výboru pro práva cizinců i dalších subjektů byl pozměňovací návrh stažen, avšak značně znepokojující je, že ministr vnitra přiznal připravenost obejít standardní mechanismy legislativního procesu znovu[18].

**Považujeme ovšem za vhodné zmínit i případy, kde zástupci předkladatele jednali v zájmu řádného legislativního procesu, tak jak usnesení navrhuje, a vyslovili se proti popisovaným zjevně účelovým poslaneckým pozměňovacím návrhům:**

### **Rok 2002**

#### **Novela zákona o myslivosti**

Při projednávání poslaneckého návrhu novely mysliveckého zákona (sněmovní tisk č. 28) na konci roku 2002 se pokusil poslanec Macháček změnit finanční objem prostředků pro zajišťovací fond kampaňek v zákoně o státním dluhopisovém programu k získání finančních prostředků na poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze zajišťovacího fondu družstevních záložen[19]. Tento postup tentokrát vyvolal nesouhlas na plénu Sněmovny, kde bylo poslanci-právnický konstátována nepřipustnost tohoto postupu i porušení zákona (jednacího řádu PS)[20] a výsledkem bylo stažení problematičkého pozměňovacího návrhu jeho autorem.

### **Rok 2003**

#### **Senátní návrh novely trestního zákona (zvýšení možnosti postihu domácího násilí)**

Během projednávání senátního návrhu v Poslanecké sněmovně (tisk č. 298) na podzim (říjen a listopad) 2003 byly vzneseny dva poslanecké pozměňovací návrhy, které se nijak netýkaly problematiky novely –postihu tzv. domácího násilí-, ale zaváděly zcela nové skutkové podstaty, značně kazuistické a s problematičnou návazností na obecnou i zvláštní část trestního kodexu.. Konkrétně šlo o zavedení postihu za řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění (v rámci obecně nebezpečných trestných činů) a postihu za vyzrazení identity pracovníka či spolupracovníka zpravodajských služeb[21].

Ani jeden z návrhů nebyl ve třetím čtení přijat, mimo jiné i proto, že problematičnost procedury konstátovat ve zvláštním vstupu do rozpravy ministr spravedlnosti (který neměl možnost k senátnímu návrhu zaujmout stanovisko za předkladatele). Nutno dodat, že i mnozí další poslanci (zejména členové ÚPV) konstátovat nepřipustnost podobného postupu[22].

## **II. Nepravdivá odůvodnění zástupce předkladatele:**

I.

Dne 22.3.2002 při projednávání návrhu soudního řádu správního[23] v Senátu ministr spravedlnosti razantně popíral obtíže, které by mohly v praxi nastat tím, že soudní řád správní podmiňuje přípustnost žaloby na nicotnost rozhodnutí předchozím pokusem uplatnit institut vyslovení nicotnosti ve správním řízení. S tímto novým institutem však počítal návrh nového správního řádu, jehož legislativní proces však krátce předtím v Poslanecké sněmovně skončil a jinak jej platný právní řád nezná – šlo by tedy o nesplnitelnou podmínku. Během rozpravy při projednávání návrhu správního řádu v Poslanecké sněmovně (mezitím vráceného do hry výše popsaným nezákonným způsobem) o dva týdny později, dne 9.4.2002 tentýž ministr výslovně uvedl, že správní řád je naléhavě nutné přijmout, neboť obtíže s aplikovatelností daného ustanovení soudního řádu správního jsou velmi reálné[24].

II.

Během rozpravy k "povodňové" novele stavebního zákona[25], kde bylo mimo jiné navrženo omezení účasti veřejnosti resp. zrušena procesní práva občanských sdružení zabývajících se ochranou přírody a krajiny, sdělil Poslanecké sněmovně zásadně nepravdivou informaci zástupce předkladatele, ministr pro místní rozvoj. V rozporu se skutečností, mezi odbornou veřejností notoricky známou uvedl, že tyto subjekty mají právo ve stavebním řízení podat námítky, které vedou k přerušení řízení a přezkumu věci soudem[26]. Protože byl návrh projednáván v tzv. zkráceném řízení ve stavu legislativní nouze, bylo toto tvrzení, které nebylo bezprostředně zpochybněno, nepochybně jedním z důvodů schválení novely omezující účast veřejnosti jen o několik minut poté.

[1]1/1993 Sb.

[2]133/2000 Sb.

[3]Dokladem toho je, že přímý návrh novely zákona o BIS, který obsahoval stejné pravomoci (sněmovní tisk č. 308), nebyl 2.7.t.r. Sněmovnou schválen.

[4]293/1991 Sb.

[5]154/1994 Sb.

[6]Zde projednáván jako tisk č. 116.

[7]Záznam z rozpravy lze najít online na: <http://www.senat.cz/ISO-8859-2.cgi/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&T=116&O=3#st116>.

[8] návrh projednáván pod tiskem č. 1070, ve třetím čtení dne 15.2.2002 nenašel návrh dostatek hlasů ke schválení a legislativní proces návrh tím podle jednacího řádu skončil

[9] návrh projednáván pod tiskem č. 1142 ([návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu](#))

[10] např. článek Mgr. Pavla Černého *Legislativní fénix nebo spíš zombie?*, Via Iuris č. 2/2002, <http://i-eps.cz/viaiuris/2002-2.shtm>

[11] Č. 148/1998 Sb.

[12] Definovány jednak materiálním kritériem obsaženým v zákoně – jde o *“činnosti, jejímž zneužitím by mohlo dojít k ohrožení bezpečnosti státu nebo jiného důležitého zájmu státu”* (§ 81b odst. 1 zákona) a má i svou formální složku: musí být označena za citlivou zákonem nebo nařízením vlády.

[13] zpravodaj návrhu P. Koháček uvedl: *„V následující části usnesení jsme pak vyhověli ministru vnitra zavedením nového institutu, kterým je bezpečnostní způsobilost fyzických osob. Prověřování osob pracujících na bezpečnostně citlivých místech jsme po zrušení zákona č. 102/1970 Sb. neměli zákonem upraveno vůbec. Potřeba obnovit tento institut se plně projevila po tragických událostech 11. září minulého roku. Navíc bude bezpodmínečně nutné prověřit bezpečnostní způsobilost osob, které budou zajišťovat podzimní summit Severoatlantické aliance v Praze.”*

[14] usnesení ústavně právního výboru č. 17 z 8. schůze konané dne 6. 11. 2002 (tisk 51/2)

[15] č. 326/1999 Sb.

[16] Návrh zákona byl již schválen a publikován ve Sbírce zákonů ČR pod č. 222/ 2003.

[17] Doslova: *„problém spočívá v tom, že jsme legislativní řešení hledali, legislativní řešení bylo zpracováno, dokonce se našel poslanec, který byl ochoten v průběhu legislativního procesu tento návrh přednést - to byl pan poslanec Kládívko - s tím, že problém spočívá v tom, že tak, jak bylo toto řešení nalezeno, tak věcně je správné a jde přesně v duchu, o kterém hovoří pan místopředseda Langer, ale z druhé strany jsme mohli zaznamenat, že tady byla poměrně velká kritika i ze strany veřejného ochránce práv i ze strany jiných organizací, které se na tento problém dívají z trochu jiného úhlu pohledu“*

[18] vyjádření ministra vnitra při jednání PS dne 22. května 2003, kdy uvedl: *„Zmíněnou část bychom chtěli řešit pozměňovacím návrhem k nějakému jinému zákonu, pokud bude v Poslanecké sněmovně ochota – k nějakému příbuznému zákonu s tímto, stejně tak, jak jsme to vyřešili nyní návrhem pana poslance Kládívka“.*

[19] Zákon č. 215/2002 Sb.

[20] Viz diskuse na <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/008schuz/s008145.htm>.

[21] návrhy poslanců M. Melčáka a V. Votavy, označené v tisku 298/5 jako C a D.

[22] viz stenozáznam z druhého čtení ze dne 22.10.2003 (22. schůze) a ze dne 27.11.2003 (23. schůze).

[23] návrh obecné úpravy správního soudnictví v tzv. plné jurisdikci (sněmovní tisk č. 1080, senátní tisk č. 223, schválen jako zákon č. 150/2002 Sb.)

[24] viz stenozáznam vystoupení ministra spravedlnosti v rozpravě k návrhu správního řádu na <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/047schuz/s047415.htm#r4>

[25] Sněmovní tisk č. 39.

[26] viz stenozáznam vystoupení ministra pro místní rozvoj v rozpravě k návrhu na <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/005schuz/s005009.htm> (doslova uvádí "Na druhou stranu, pokud bychom k tomuto omezení účasti veřejnosti nepřistoupili, stavební úřad v každém případě, pokud jsou dány námitky ze strany vedlejších účastníků, musí stavební řízení přerušit a věc se dostává k soudu. Jakékoli zkrácení lhůt pro vyjádření ze strany veřejnosti nemá smysl, protože problém je až následný. Tehdy, když tito vedlejší účastníci námitky podají, na námitkách trvají, tak stavební úřad musí stavební řízení přerušit a věc rozhoduje soud")