

Neoficiálny preklad pre potreby rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky



Štrasburg, 29. marec 2021

CDL-PI(2021)003
Org. ang.

EURÓPSKA KOMISIA PRE DEMOKRACIU PROSTREDNÍCTVOM PRÁVA
(BENÁTSKA KOMISIA)

KOMPILÁCIA

**STANOVÍSK A SPRÁV BENÁTSKEJ KOMISIE O ZÁKONODÁRNYM
PROCESE A KVALITE ZÁKONA**

schválené Benátskou komisiou

**na 126. online plenárnom zasadnutí
(19. – 20. marca 2021)**

() Tento dokument bude pravidelne aktualizovaný. Táto verzia obsahuje všetky stanoviská a správy/štúdie prijaté do obdobia vrátane 125. plenárneho zasadnutia Benátskej komisie (11. - 12. decembra 2020).*

Obsah

ÚVOD	3
A. Účel kompilácie.....	3
B. Štruktúra a výber tém	4
1. Úroveň a typ predpisov upravujúcich parlamentné postupy	4
2. Zákony, individuálne akty a vnútorné predpisy parlamentu	7
3. Jasnosť a predvídateľnosť práva.....	8
3.1. Presnosť zákonných noriem.....	8
3.2. Zákony, nariadenia a ich súdny výklad.....	9
4. Dobré techniky tvorby legislatívy	9
4.1. Koordinácia v rámci výkonnej a legislatívnej oblasti.....	9
4.2. Odôvodnenie a dôvodové správy	10
4.3. Konsolidované znenie	11
4.4. Štruktúra, jazyk a terminológia.....	11
4.5. Politické rozhodnutia a požiadavka jasnosti návrhu	12
5. Zákonodarné postupy v parlamente.....	13
5.1. Niektoré všeobecné zásady	13
5.2. Zákonodarná iniciatíva.....	15
5.3. Stanovenie agendy, program rokovania.....	17
5.4. Externí odborníci, posúdenie vplyvu a zisťovanie faktov	18
5.5. Predbežné konzultácie s verejnosťou a hlavnými zainteresovanými stranami.....	19
5.6. Predbežné schválenie návrhu zákona parlamentnými výbormi; ex ante preskúmanie ústavnosti ústavným súdom	22
5.7. Právo podávať pozmeňujúce návrhy a ich limity	24
5.8. Férové parlamentné diskusie.....	25
5.9. Výnimočné parlamentné postupy v núdzových situáciách	30
5.10. Väčšina, uznávaniaschopnosť, hlasovanie a zisťovanie výsledkov	31
Príloha – Referenčné dokumenty	34

ÚVOD

A. Účel kompilácie

„*Kompilácia stanovísk, správ a štúdií Benátskej komisie k zákonodarstvu a kvalite práva*“ spája výňatky zo stanovísk a správ prijatých Benátskou komisiou s cieľom poskytnúť prehľad jej doktríny o tejto téme.

Je štruktúrovaná tematicky, aby uľahčila prístup k témam, ktorými sa v priebehu rokov Benátska komisia zaoberala. Bude sa pravidelne aktualizovať o výňatky z novoprijatých stanovísk a správ Benátskej komisie.

Každé *stanovisko* prijaté Benátskou komisiou, na ktoré sa v tejto kompilácii odkazuje, sa týka konkrétnej krajiny. Akékoľvek vydané odporúčanie by sa preto malo posudzovať v konkrétnom ústavnom kontexte krajiny, pre ktorú bolo stanovisko prijaté.

Každá *správa* (alebo *štúdia*) prijatá Benátskou komisiou, na ktorú sa v tejto kompilácii odkazuje, sa snaží predstaviť všeobecný štandard pre všetky členské a pozorovateľské štáty Benátskej komisie. Odporúčania uvedené v správach a štúdiách preto budú viac všeobecnej povahy. Napriek tomu je potrebné poznamenať, že sa môžu zamerať na konkrétne modely systémov právnych poriadkov a určité vydané odporúčania sa vzťahujú iba na tieto modely.

Na stručné výňatky zo všetkých *stanovísk, správ a štúdií*, ktoré sa nachádzajú v tejto kompilácii, je preto potrebné nazerať v konkrétnom kontexte širšieho textu, v ktorom ich prijala Benátska komisia. Každý citácia stanoviska má preto odkaz, ktorý vedie k jej presnému umiestneniu (číslo odseku, číslo strany pre staršie stanoviská) v texte, v ktorom bola prijatá, čo umožňuje čitateľovi zorientovať sa v konkrétnom kontexte.

Kompilácia môže slúžiť ako referenčný zdroj pre tvorcov ústav a právnych predpisov o ústavných súdoch, pre výskumných pracovníkov, ako aj pre členov Benátskej komisie, ktorí sú požiadaní o vypracovanie pripomienok a stanovísk k takýmto textom. Čitateľom sa však odporúča odvolať sa na pôvodný text stanovísk a správ Benátskej komisie, a nie na túto kompiláciu.

Postoj Benátskej komisie sa môže časom meniť alebo vyvíjať, a to keď sa prijímú nové stanoviská a správy, a taktiež na základe nazhromaždených skúseností. S cieľom získať úplné pochopenie stanoviska komisie ku konkrétnej otázke je užitočné prečítať si v kompilácii celú kapitolu k príslušnej téme, ktorá vás zaujíma.

Ak si myslíte, že citácia chýba, je nadbytočná alebo je uvedená v nesprávnom záhlaví, informujte, prosím, sekretariát Benátskej komisie na tejto e-mailovej adrese: venice@coe.int.

B. Štruktúra a výber tém

Stanoviská Benátskej komisie sa týkajú širokej škály otázok týkajúcich sa zákonodarného procesu, t. j. osobitných postupov pre ústavné zmeny alebo organické zákony, delegovaných právnych predpisov, práva veta, bikameralizmu atď. Táto kompilácia by bola príliš objemná, ak by tu boli zahrnuté všetky tieto témy. Výsledkom je, že kompilácia sa nebude zaoberať základnými vlastnosťami súboru ústavy alebo rozdelenia právomocí, alebo sa na ne bude odvolávať iba stručne. Namiesto toho sa kompilácia zameriava na tie stanoviská a správy, ktoré komisia preskúmala v užšom zmysle, ako aj v otázkach týkajúcich sa kvality zákona a techniky jeho prípravy.

1. Úroveň a typ predpisov upravujúcich parlamentné postupy

77. Jasnosť o hierarchii noriem alebo o tom, ktoré právne akty prevládajú v prípade konfliktu alebo nezrovnalosti medzi nimi, sú tiež dôležitým aspektom právneho štátu. Pomáha to zabezpečiť, aby výkonnej moci nezostávala diskrečná právomoc, ktorá jej nebola výslovne zverená, ale je výsledkom právnej nejasnosti.

[CDL-AD\(2019\)025](#), Stanovisko k návrhu zákona o právnych aktoch Kosova

35. Je dôležité zabezpečiť stabilitu [parlamentných procesných pravidiel]. V niektorých krajinách je teda pre ich zmeny a doplnenie potrebná zvýšená väčšina alebo sa vyžaduje externá kontrola ústavným súdom o zmene a doplnení týchto predpisov. Je tiež možné zaviesť oneskorenie, aby pozmeňujúce a doplňujúce návrhy nadobudli účinnosť, takže súčasná väčšina nemôže byť priamym príjemcom opatrení, ktoré navrhuje. Z uvedeného je ťažké úplne vylúčiť zmeny s okamžitou platnosťou.

36. V niektorých krajinách nie je rokovací poriadok stanovený zákonom, ale autonómnym nariadením sui generis prijatým parlamentom. Vysvetľuje to skutočnosť, že prijatie zákona zahŕňa externých inštitucionálnych aktérov ako napríklad prezidenta, a je možné napadnúť zákon pred ústavným súdom, ktorý možno považovať za nezlučiteľný s parlamentnou autonómiou [...].

37. Aj keď to neplatí pre všetky krajiny, Benátska komisia odporúča, aby boli tieto veci z dôvodu rešpektovania parlamentnej autonómie upravené skôr v rokovacom poriadku než v zákone. V každom prípade by mali byť akékoľvek nariadenia v tejto oblasti zmeniteľné a doplnené kvalifikovanou väčšinou [...].

38. Je potrebné zabezpečiť, aby sa rokovací poriadok nepriamo ad hoc nezmenil, a to ani v prípade, že kvalifikovaná väčšina (nevyhnutná pre zmeny a doplnenia smernice RP) je za konkrétny postup v konkrétnom prípade. Každá zmena pravidiel by mala byť náležite prediskutovaná a prijatá – najlepšie kvalifikovanou väčšinou – ako formálny pozmeňujúci a doplňujúci návrh pred prijatím konkrétného opatrenia v konkrétnom prípade. Rokovací poriadok by mal mať určitú stabilitu a nemal by sa pravidelne meniť na úkor menšiny na začiatku každého mandátu zákonodarného orgánu.

39. Ústavný zvyk je ďalšou metódou regulácie práv opozície, najmä v starších demokraciách. Nepísané „ústavné dohovory“ a najlepšie postupy dopĺňajú právne pravidlá a všeobecne prispievajú k rozvoju konštruktívnej politickej kultúry. Takéto postupy a konvencie môžu časom získať status zaužívaných noriem. Náhlemu a výraznému zníženiu procesných práv opozície v parlamente postupe sa možno vyhnúť, ak predseda parlamentu a ďalšie riadiace orgány legislatívy dodržiavajú zvyky formované v pokojnejších obdobiach dejín. Pokiaľ ide o zvyk, mal by sa tento postup dôsledne dodržiavať počas dlhšieho obdobia a mal by sa považovať za záväzný. Prax riadiacich orgánov legislatívy by mala byť dôsledná bez ohľadu na to, kto je vo väčšine a kto je v opozícii, a mala by byť zohľadnená pri riešení vnútorných sporov.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Parametre vzťahu medzi parlamentnou väčšinou a opozíciou v demokracii: kritériá

7. [...] Niektoré pravidlá vnútornej organizácie rady sú súčasťou textu samotnej ústavy, napríklad zoznam právomocí predsedu parlamentu [...], zloženie výborov, špeciálne ad hoc výbory a vyšetrovacie výbory [...]. Zdá sa nesúvislé a nadbytočné, že rovnaké ustanovenie naznačuje, že postup zriaďovania týchto orgánov podlieha osobitným právnym predpisom.

23. Ústava Ukrajiny ustanovuje, že rokovací poriadok sa prijíma ako zákon. Je nespochybniteľné, že zákon je v hierarchii noriem vyššie ako napríklad nariadenie. V prípade vnútorného predpisu parlamentu však úprava zákonom obmedzuje autonómiu samotného parlamentu. Stáva sa to preto, že zákon je vypracovaný s určitou mierou účasti ďalších „zákonodarcov“, najmä prezidenta a členov vlády. Vo všeobecnom rámci ústavy by mal mať parlament výlučné právo regulovať svoju vnútornú organizáciu, úlohu poslancov, vlastný vnútorný postup a štruktúru. [...] Ak si parlament želá, aby bol pri prijímaní svojich vnútorných predpisov efektívnejší, flexibilnejší a menej prísny, mali by ukrajinské orgány zohľadniť diferencovaný systém predpisov. Niektoré otázky týkajúce sa práva externých subjektov by mali byť upravené zákonom, ale celý vnútorný postup rady by mal byť upravený interným aktom parlamentu (predpis). Bolo by vhodné zaoberať sa touto otázkou v rámci akejkoľvek ďalšej revízie ústavy.

[CDL-AD\(2017\)026](#), Ukrajina – Stanovisko k zmenám a doplneniam rokovacieho poriadku Najvyššej rady Ukrajiny

106. Článok 114 – podľa ktorého jedna štvrtina z celkového počtu poslancov môže požiadať o „rokovanie o naliehavých témach verejného záujmu“, a to raz za týždeň počas riadneho zasadania – je príkladom tých, ktoré boli zámerne ponechané v ústave, a nie v rokovacom poriadku s cieľom chrániť práva parlamentných menšín.

[CDL-AD\(2015\)037](#), Prvé stanovisko k návrhu zmien a doplnení ústavy (kapitoly 1 až 7 a 10) Arménskej republiky

30. Benátska komisia vyzýva navrhovateľov [...], aby v návrhu výslovne uviedli, že stanovené pravidlá sa uplatňujú na všetky normatívne právne akty bez ohľadu na to, kto ich vydal alebo ktorá inštitúcia je zodpovedná za ich prijatie, a nakoniec je potrebné dbať na to, aby sa zabránilo zmätku alebo nepresnosti, pokiaľ ide o akty, na ktoré sa vzťahuje tento návrh.

70. Aj keď je táto (žiaduca) právna stabilita podstatným faktorom v kvalite právnych predpisov, právne dôsledky tejto zásady v jej súčasnej podobe nie sú veľmi jasné a je pravdepodobné, že s nimi bude v rozpore ďalší princíp, ktorý vychádza z demokratického princípu a trvá na tom, aby legislatíva mohla byť kedykoľvek zmenená a doplnená (zásada premenlivosti zákona).

[CDL-AD\(2010\)017](#), *Stanovisko k návrhu zákona o normatívnych právnych aktoch Azerbajdžanu*

62. Rokovací poriadok je mimoriadne zdĺhavý dokument, ktorý obsahuje 240 článkov. Pre porovnanie, rokovací poriadok francúzskeho senátu obsahuje iba 110 článkov.

64. Niektoré z ustanovení sú skutočne vysoko technické a bolo by vhodnejšie ich zahrnúť do dokumentu obsahujúceho všeobecné pokyny. To platí pre čl. 19 rokovacieho poriadku, ktorý sa týka vydávania identifikačných preukazov a elektronických hlasovacích preukazov, a pre čl. 100 až 102, ktoré stanovujú podrobnosti postupu hlasovania a idú do tej miery, že je potrebné zakrúžkovať číslo, ktoré je pred menom kandidáta, alebo slovo „pre“ alebo „proti“ pri hlasovaní o návrhu.

[CDL-AD\(2009\)025](#), *Stanovisko rokovacieho poriadku zhromaždenia „bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko“*

58. [...] Úprava práva na zmeny a doplnenia na ústavnej úrovni je chýlostivá a zložitá záležitosť, pretože akékoľvek obmedzenie tejto skutočnosti, základné výsady poslanca, by sa dalo interpretovať ako porušenie ich práv. To môže vysvetľovať, prečo úprava na ústavnej úrovni nie je spoločná pre všetky ústavy.

95. Úroveň regulácie [...] legislatívneho procesu a parlamentných fáz sa v Európe výrazne odlišuje.

97. Niektoré ústavy [...] popisujú legislatívny proces veľmi podrobne, zatiaľ čo iné ústavy ponechávajú podrobnosti postupu alebo podmienok na iné zákony, konkrétnejšie na parlamentné stanovy.

[CDL-AD\(2008\)035](#), *Správa o zákonodarnej iniciatíve*

31. [...] Je potrebné poznamenať, že ústavný štatút parlamentu [...] vyžaduje, že by sa malo uznať, že má právo na nezávislé určenie svojej vnútornej štruktúry, postupu, na základe ktorého on a jeho štruktúralne podskupiny fungujú ako celok, postupu, ktorým sa preberajú a riešia jednotlivé otázky vrátane legislatívnych postupov atď. Spravidla to určujú parlamentné pravidlá (alebo štatút) s účinnosťou zákona, ale na rozdiel od iných zákonov, tento, ktorý bol prijatý

parlamentom, je ratifikovaný a vyhlásený predsedom parlamentu. Toto sa považuje za ďalšiu záruku jeho autonómie a nezávislosti od výkonnej moci.

[CDL-AD\(2005\)022](#), *Predbežné stanovisko k ústavnej reforme v Kirgizskej republike*

2. Zákony, individuálne akty a vnútorné predpisy parlamentu

24. Právne akty môžu byť normatívne (všeobecné a abstraktné) alebo špeciálne (individuálne a konkrétne).

25. Normatívne (všeobecné) akty môžu byť buď externé (záväzné pre všetky fyzické osoby, právnické osoby a inštitúcie) alebo interné (záväzné iba pre štátne inštitúcie, ako sú zákonodarné orgány, výkonné orgány alebo súdnictvo vrátane ústavných súdov).

26. Najvyšším externým normatívnym aktom je ústava, ktorá by mala upravovať typy ďalších externých normatívnych aktov vrátane primárnej a sekundárnej legislatívy.

[CDL-AD\(2019\)025](#), *Stanovisko k návrhu zákona o právnych aktoch Kosova*

92. [...] Je potrebné rozlišovať medzi všeobecnými zákonnými predpismi [normatívneho charakteru] a jednotlivými opatreniami, aby sa rešpektovali zásady nevyhnutnosti a proporcionality a aby sa zohľadnilo príslušné súdne preskúmanie. [...]

[CDL-AD\(2016\)037](#), *Turecko – Stanovisko k zákonom o mimoriadnych opatreniach č. 667 – 676 prijatých po neúspešnom puči 15. júla 2016*

42. Je však nepochybne nevyhnutné jasne odlíšiť legislatívne akty normatívnej povahy, to znamená legislatívne akty stanovujúce právne normy (všeobecné a abstraktné), a nenormatívne legislatívne akty. Rovnako dôležité je vymenovať rôzne formy, ktoré môžu nadobúdať najmä normatívne právne akty.

[CDL-AD\(2010\)017](#), *Stanovisko k návrhu zákona o normatívnych právnych aktoch Azerbajdžanu*

48. [...] Zákony by mali obsahovať ustanovenia výlučne zákonnej povahy, t. j. ktoré vytvárajú práva alebo povinnosti, zriaďujú orgány a definujú ich povinnosti a zodpovednosť, alebo ustanovujú ich postupy.

[CDL-AD\(2009\)018](#), *Stanovisko ku koncepčnému dokumentu nového zákona o právnych nástrojoch Bulharska*

33. [...] Mnoho právnych ustanovení, a najmä postup ich uplatňovania, sú riadené a konkretizované v podriadených právnych predpisoch. Nie je možné implementovať zákon bez interpretácie obsahu a zmyslu konkrétnych noriem. [...]

3. Jasnosť a predvídateľnosť práva

3.1. Presnosť zákonných noriem

19. Rovnako ako zákonnosť je právna istota jedným z hlavných pilierov právneho štátu. Zahŕňa to najmä prístupnosť a predvídateľnosť právnych predpisov. [...]

20. Zo zásady právnej istoty vyplýva, že zákony musia byť prístupné: mali by sa zverejňovať pred nadobudnutím účinnosti, a ľahko dostupné, napr. v úradnom vestníku. Účinky zákonov musia byť predvídateľné: mali by byť napísané zrozumiteľným spôsobom a formulované s dostatočnou presnosťou a jasnosťou, aby umožňovali ľuďom a právnickým osobám regulovať svoje správanie v súlade s požiadavkami zákona.

58. Predvídateľnosť znamená nielen to, že ak je to možné, zákon musí byť vyhlásený pred tým, než nadobudne účinnosť a musí byť predvídateľný z hľadiska jeho účinkov: musí byť tiež formulovaný s dostatočnou presnosťou a jasnosťou, aby umožnil právny subjekt regulovať svoje konanie v súlade s ním.

59. Potrebná miera predvídateľnosti však závisí od povahy zákona. Je nevyhnutná najmä v trestnoprávnych predpisoch. Preventívne opatrenia pred konkrétnymi nebezpečenstvami sú čoraz dôležitejšie; tento vývoj je legitímny z dôvodu znásobenia rizík vyplývajúcich najmä z meniacej sa technológie. Avšak v oblasti, kde sa uplatňuje preventívny prístup právnych predpisov, ako je napríklad zákon o riziku, predpoklady postupu štátu sú načrtnuté v pojmoch, ktoré sú podstatne širšie a nepresnejšie, avšak z právneho štátu vyplýva, že zásada predvídateľnosti nie je zrušená.

30. Jedným z dôsledkov rozsiahleho alebo konkrétneho návrhu, ktorý sa snaží vyriešiť legislatívne toľko otázok, ako je to možné, je, že ponecháva malý priestor pre interpretáciu a diskrečnú právomoc pre orgány a súdy pri vývoji ich politiky a ich judikatúry na základe zákona. To, či tento dôsledok možno považovať za nevýhodu alebo za vhodný prínos, závisí od úrovne právneho vývoja a dôvery, ktorú možno získať v príslušné orgány a súdnictvo. Zatiaľ čo v starých a dávno zavedených demokraciách možno rozsiahly návrh považovať za nedostatok, v novozaložených demokraciách sa často považuje za nevyhnutný krok.

3.2. Zákony, nariadenia a ich súdny výklad

22. Jasnosť a predvídateľnosť právnych aktov je dôležitá nielen preto, aby jednotlivci mohli regulovať svoje konanie, ale aj z dôvodu rozdelenia moci: [...] „*legislatívne ustanovenia by mali byť jasné a zrozumiteľné, aby umožnili výkonnej moci uplatniť diskrečnú právomoc iba v oblastiach, kde to je určené, a nielen preto, že zákon je neistý alebo nejednoznačný.*“

[CDL-AD\(2019\)025](#), *Stanovisko k návrhu zákona o právnych aktoch Kosova*

9. [...] Zákonodarca sa pokúša spomenúť alebo vymenovať všetky možné skutočnosti, ktoré môžu tvoriť prvky právneho pravidla. Preto sú právne texty pomerne rozsiahle a obsahujú prvky, ktoré možno nie sú potrebné alebo ktoré by mohli byť delegované do podriadenej legislatívy (napr. nariadenie). Jeden negatívny účinok je istý: pravidlá je ťažké nájsť a poznať, a to aj pre praktického sudcu, a ak zákon v určitom prípade nestanovuje pravidlo pre fakty (žiadny katalóg nie je úplný), sudca sa môže cítiť úplne bezradný. [...]

[CDL-AD\(2010\)003](#), *Spoločné stanovisko k návrhu zákona o súdnom systéme a postavení sudcov Ukrajiny Benátskou komisiou a Riaditeľstvom pre spoluprácu v rámci Generálneho riaditeľstva pre ľudské práva a právne veci Rady Európy*

48. Rozsah regulačných podrobností obsiahnutých v návrhu by sa preto mohol trochu zmenšiť. [...] Správnymi podrobnosťami sa možno zaoberať a zahrnúť ich do vykonávacieho dekrétu.

[CDL-AD\(2009\)053](#), *Stanovisko k návrhu zákona o normatívnych aktoch Bulharska*

4. Dobré techniky tvorby legislatívy

Poznámka: táto časť sa zaoberá technickejšími aspektmi prípravy legislatívnych textov; legálne postupy súvisiace s predložením, zmenami a doplneniami, diskusiou a prijatím zákonov sú opísané nižšie, v časti 5.

4.1. Koordinácia v rámci výkonnej a legislatívnej oblasti

31. [...] Určitá štandardizácia pravidiel pre tvorbu návrhov zo strany výkonnej moci a parlamentu by zabezpečila stupeň jednotnosti v oblasti návrhu a jazyka, ktorý by výrazne prispel k jednotnému výkladu právnych predpisov.

[CDL-AD\(2009\)053](#), *Stanovisko k návrhu zákona o normatívnych aktoch Bulharska*

135. Proces vypracovania návrhu môže byť centralizovaný alebo decentralizovaný v rámci ministerstiev, kde sa zriaďujú špecializované sekcie pre tvorbu právnych predpisov. Požiadavky na prepracovanie vládnej politiky do právnej formy často viedli k prijatiu príručiek pre vypracovanie návrhu, ktoré sú zbierkou odporúčaní postupov pre vypracovanie návrhu. [...]

137. Kombinácia potrieb efektívnej demokratickej účasti a účelov právnych predpisov, ktoré by mali byť schopné zvládnuť zložitosť požiadaviek súčasnej sociálnej a ekonomickej situácie, je zložitá ústavná otázka. Riešenie by sa dalo nájsť v praxi a v rokovacích poriadkoch európskych parlamentov, v ktorom sa osobitné komisie venujú kvalite vypracovania. Čisto interné parlamentné riešenie by sa však nemuselo považovať za dostatočné, najmä pokiaľ ide o legislatívne iniciatívy, ktoré by nepochádzali od výkonnej moci parlamentu.

[CDL-AD\(2008\)035](#), Správa o legislatívnej iniciatíve

4.2. Odôvodnenie a dôvodové správy

17. [...] Benátska komisia taktiež odporučila poskytnúť dôvodové správy o príprave právnych predpisov. [...] Malo by sa pamätať na to, že zákonodarstvo nie je len aktom politickej vôle, ale je to aj racionálny výkon. Žiadna zmysluplná verejná diskusia nie je možná bez predloženia politických dôvodov.

18. Návrh v prílohe obsahuje stručnú vysvetlivku. Do veľkej miery táto vysvetlivka opakuje podstatu pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov bez uvedenia dôvodov, prečo tieto sú potrebné, alebo bez akékoľvek hodnotenia ich potenciálneho vplyvu. [...]

19. Benátska komisia si je vedomá, že niektoré prvky navrhovanej reformy pochádzajú z odporúčaní medzinárodných partnerov Bulharska vrátane samotnej Benátskej komisie. Ďalšie návrhy – napríklad zmienka o „národných hodnotách a tradíciách“ v preambule – odrážajú politické hodnoty. To znamená, že ktokoľvek navrhne zákon, musí minimálne vyvinúť úsilie na vysvetlenie úvah, ktoré stoja za každým návrhom. Podľa názoru Benátskej komisie sa tak v tomto prípade nestalo a vysvetlivka je na tieto účely príliš povrchná.

[CDL-AD\(2020\)035](#), Bulharsko – Naliehavé predbežné stanovisko k návrhu novej ústavy

91. Tiež tým, že navrhovatelia požadujú, aby boli ciele a zámery každého návrhu zákona uvedené, zabezpečili, že diskrečné právomoci administratívy a sudcov sú definované oveľa jasnejšie. Právny štát a právna istota budú silnejšie.

[CDL-AD\(2009\)053](#), Stanovisko k návrhu zákona o normatívnych aktoch Bulharska

29. Pokiaľ ide o právnu techniku, návrh predložený ministerstvom je krátky a skôr abstraktný text ponechávajúci veľký priestor pre interpretáciu a diskrečnú právomoc (administratívnu a súdnu).

32. Mala by sa preto poskytnúť [...] dôvodová správa alebo iný autoritatívny text o tom, ako by sa mal akt vykladať a uplatňovať. Takéto memorandum, resp. dôvodová správa, by mala obsahovať aj odkazy, krížové odkazy a internetové odkazy na ďalšie časti vnútroštátnych právnych predpisov a príslušných zdrojov medzinárodného a európskeho práva a noriem.

33. Okrem toho by orgány mohli ďalej uvažovať o voľbe inej právnej techniky, ktorá by priniesla dlhší a podrobnejší text, a ktorá by sa pokúsila legislatívne vyriešiť čo najviac otázok, pričom by sa ponechal čo najmenší priestor na interpretáciu a voľnú úvahu. [...]

[CDL-AD\(2008\)042](#), *Stanovisko k návrhu zákona o ochrane pred diskrimináciou „bývalej juhoslovanskej republiky Macedónsko“*

4.3. Konsolidované znenie

21. Predvídateľnosť si tiež vyžaduje, aby nové právne predpisy jasne uvádzali, či a ktorá predchádzajúca legislatíva sa zrušuje alebo mení a dopĺňa a zmeny a doplnenia by sa mali začleniť do konsolidovaného, verejne prístupného znenia zákona.

82. Návrh zákona počíta s konsolidáciou právnych aktov. Začlenenie následných zmien a doplnení do textu právnych aktov zvyšuje prístupnosť a zrozumiteľnosť zákonov, a preto podporuje právnu istotu. Je to teda pozitívne opatrenie z hľadiska princípov právneho štátu. [...]

86. Postup opravy jazykových a technických chýb v právnych aktoch a zverejnenie opravenej verzie zvyšuje zrozumiteľnosť a prístupnosť právnych predpisov, a tým podporuje právnu istotu.

87. Oprava je definovaná ako zmena, ktorá nesmie spôsobiť žiadnu zmenu podstaty právneho aktu.

[CDL-AD\(2019\)025](#), *Stanovisko k návrhu zákona o právnych aktoch Kosova*

4.4. Štruktúra, jazyk a terminológia

117. Pozitívne sa berie na vedomie, že návrh pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov celkovo využíva rodovo neutrálne znenie. V niektorých prípadoch sa však v niektorých ustanoveniach stále používa iba mužský rod. Toto nie je v súlade so všeobecnou medzinárodnou praxou, ktorá si vyžaduje, aby boli právne predpisy vypracované rodovo neutrálnym spôsobom. [...]

[CDL-AD\(2016\)025](#), *Kirgizská republika – Spoločné stanovisko k návrhu zákona „Zavedenie zmien a doplnení ústavy“*

40. Niektoré ustanovenia sú príliš dlhé. Možno tu spomenúť zlaté pravidlo pre štruktúru a prípravu právnych aktov, konkrétne to, že článok by nemal obsahovať viac ako tri odseky (alebo pododseky), odsek by nemal obsahovať viac ako tri vety a veta by nemala obsahovať viac ako jednu myšlienku.

[CDL-AD\(2010\)017](#), *Stanovisko k návrhu zákona o normatívnych právnych aktoch Azerbajdžanu*

51. Jasnosť návrhu a normatívnych aktov vo všeobecnosti by sa výrazne zlepšila, keby každý článok mal nadpis (nad ním alebo vedľa) a poskytoval základné informácie o tom, čoho sa týka. [...]

126. [...] [Je] dôležité, aby sa právne slová alebo frázy používali vo všetkých normatívnych aktoch v rovnakom zmysle.

127. Táto požiadavka je dnes obzvlášť dôležitá vzhľadom na dopad, ktorý majú nástroje EÚ na zákony jednotlivých krajín. Bulharskí zákonodarcovia budú musieť hovoriť jazykom používaným Európskou úniou a jazykom používaným Radou Európy, a vyhnúť sa zavádzaniu akýchkoľvek nových výrazov a termínov (alebo používaniu akýchkoľvek zastaraných výrazov), ktoré by mohli byť v rozpore s praxou týchto organizácií.

[CDL-AD\(2009\)053](#), *Stanovisko k návrhu zákona o normatívnych aktoch Bulharska*

3. [...] Je potrebné oželiť možnosť vytvoriť mimoriadne dlhé, príliš podrobné, opakujúce sa, mätúce a mimoriadne rigidné zákony, prinajmenšom vo volebnej oblasti, kde sú jasné pravidlá obzvlášť nevyhnutné. Výsledkom je zákon, ktorý [...] je veľmi zložitý a mätúci a bude pravdepodobne veľmi ťažko pochopiteľný pre občanov, ťažko zvládnuteľný pre politických aktérov a taktiež volebné orgány a súdy s ním budú zaobchádzať s ťažkosťami.

[CDL-AD\(2009\)004](#), *Pripomienky k návrhu zákona o ukrajinskom referende od pána O. Lavrynovycha*

4.5. Politické rozhodnutia a požiadavka jasnosti návrhu

29. Hoci obsah návrhov zákonov skutočne závisí od rozhodnutí prijatých pri vypracúvaní legislatívnej politiky, autori musia dodržiavať znenie návrhu, doktrínálne, terminologické a ústavné pravidlá.

61. Splnenie legislatívnych požiadaviek na kvalitu by nemalo mať za následok obmedzenie ústavnej výsady udelenej parlamentu. Takéto požiadavky by naopak umožnili parlamentu plniť svoju zodpovednosť v legislatívnej oblasti a pri implementácii politik a stratégií, ktoré podporuje.

62. Ústavné pravidlá, ktorými sa riadi legislatívna iniciatíva parlamentu, sú určené na zabezpečenie toho, aby členovia parlamentu boli schopní iniciovať a meniť a dopĺňať štatutárne nástroje v súlade s ich politickými rozhodnutiami a presvedčeniami. Nemali by sa interpretovať ako oprávňujúci členovia parlamentu, aby sa vyhli požiadavkám na kvalitu právnych návrhov.

[CDL-AD\(2009\)018](#), *Stanovisko ku koncepčnému dokumentu nového zákona o právnych nástrojoch Bulharska*

5. Zákonodarné postupy v parlamente

5.1. Niektoré všeobecné zásady

Poznámka: táto časť podrobne nepopisuje všetky zásady, ktoré upravujú proces tvorby právnych predpisov. Skôr zdôrazňuje niektoré z hlavných zásad, ktoré boli identifikované v dokumentoch Benátskej komisie a ktoré sa týkajú viacerých etáp legislatívneho procesu súčasne, podrobnejšie popísaných v odsekoch 5.2 – 5.10 nižšie.

5.1.1. Legislatívne výsady parlamentu

19. [...] Demokracia a právny štát vyžadujú, aby boli v zásade všetky dôležité právne predpisy prijaté týmto zákonodarným orgánom. [...]

21. Najdôležitejšie však je, že zákonodarný orgán by mal mať samostatnú právomoc a právomoc vykonávať právnu moc. Zákonodarný orgán musí mať právo diskutovať, meniť a dopĺňať a prijímať, alebo rušiť návrhy právnych predpisov, ako aj právo iniciovať nové právne predpisy. To neznamena, že orgán výkonnej moci nie je oprávnený prijímať právne záväzné akty, ale na to musí byť oprávnený ústavou, alebo prostredníctvom delegovania zákonodarným orgánom. Transfer zákonodarnej moci na orgán výkonnej moci by mal mať obmedzený rozsah a za presne stanovených podmienok.

[CDL-AD\(2013\)018](#), Stanovisko k rovnováhe právomocí v ústave a právnych predpisoch Monackého kniežatstva

5.1.2. Autonómia parlamentu pri regulácii procesných vecí

22. Normatívna a organizačná autonómia (ako aj výsledná rozpočtová autonómia) sa vo väčšine moderných ústavných a demokratických režimov považuje za „základné vlastníctvo“ parlamentu. Samotný parlament stanovuje a schvaľuje svoj rokovací poriadok bez zásahu iného štátneho orgánu (v prípade potreby s výnimkou súdnej kontroly súladu jeho aktov s ústavou).

[CDL-AD\(2017\)026](#), Ukrajina – Stanovisko k zmenám a doplneniam rokovacieho poriadku Najvyššej rady Ukrajiny

20. [...] Zákonodarný orgán by mal mať možnosť prijímať a meniť a dopĺňať svoj vlastný rokovací poriadok na nezávislom základe. Zákonodarný orgán by mal mať tiež možnosť naplánovať si svoje schôdze, ustanoviť si svoje vlastné tempo a určiť, koľko času je potrebného na vypracovanie, preskúmanie alebo zmenu a doplnenie navrhovaných právnych predpisov.

[CDL-AD\(2013\)018](#), Stanovisko k rovnováhe právomocí v ústave a právnych predpisoch Monackého kniežatstva

30. [...] Rozšírenie pravidiel upravujúcich prípravu a vypracovanie návrhov, ako sú stanovené v zákone o normatívnych aktoch, aby zahŕňali parlamentné návrhy zákonov, nemožno považovať za zásah do nezávislosti poslancov, pretože návrh zákona sa týka iba technických

aspektov a ponecháva sa na poslancov parlamentu, aby sa zaoberali politickými otázkami tak, ako uznajú za vhodné.

[CDL-AD\(2009\)053](#), *Stanovisko k návrhu zákona o normatívnych aktoch Bulharska*

Ďalšie citácie nájdete v kapitole 1 kompilácie.

5.1.3. Účinnosť legislatívneho procesu

129. Parlamentné právo musí dosiahnuť zložitý zmier medzi účinnosťou legislatívneho procesu a ochranou práv poslancov. Vo fáze diskusie o legislatívnych iniciatívach musia pravidlá presadzovať racionálny vývin parlamentných diskusií smerom k rozhodnutiu a súčasne umožňovať výkon práv členov zhromaždenia v oblasti legislatívnej iniciatívy a práva na zmeny a doplnenia.

[CDL-AD\(2008\)035](#), *Správa o legislatívnej iniciatíve*

5.1.4. Racionalita

17. [...] Malo by sa pamätať na to, že zákonodarstvo nie je len aktom politickej vôle, ale je to aj racionálny výkon. Žiadna zmysluplná verejná diskusia nie je možná bez predloženia politických dôvodov.

[CDL-AD\(2020\)035](#), *Bulharsko – Naliehavé predbežné stanovisko k návrhu novej ústavy*

48. [Existuje všeobecnejšia] otázka vzťahu medzi demokraciou a odbornosťou. [...] Odbornosť nemôže nahradiť demokraciu. [...] Držiteľ verejného mandátu môže a mal by požiadať o vyjadrenie odborníkov; ale nakoniec musí zvážiť argumenty a rozhodnúť zo všeobecného hľadiska.

[CDL-AD\(2013\)011](#), *Správa o úlohe inštitucionálnych aktérov v demokratickom systéme (Lobovanie)*

5.1.5. Sledovanie verejného záujmu

25. Štvrtým princípom je princíp zdieľanej zodpovednosti väčšiny a opozície voči spoločnosti alebo princíp politickej solidarity, ktorý by mal presahovať stranícke rozdelenia. Väčšina aj opozícia musia konať na základe rovnakého spoločného a zodpovedného záväzku k verejnému záujmu občanov, ktorí sú legitímnym zdrojom demokratickej moci. Tento záväzok musí byť na prvom mieste, a to nad rámec akejkoľvek politickej konfrontácie – hoci takéto konfrontácie sú v demokracii normálne a nevyhnutné. Väčšina, práve preto že to je väčšina, musí pri výkone moci konať zdržanlivo a s rešpektom voči opozícii, inkluzívnym a transparentným spôsobom, majú na pamäti, že pravdepodobne v budúcnosti sa v súlade s demokratickými pravidlami stane opozičnou skupinou. Zároveň by opozícia alebo opoziční poslanci nemali zneužívať svoje procesné práva a, kritizujúc politiku väčšiny, by nemali požadovať násilie alebo sa podieľať na násilných činoch, alebo fyzicky brániť parlamentu v práci. Opozícii sa však nesmie brániť

v primeranom použití taktiky, ktorá zdržuje alebo komplikuje politický proces, ale ktorá je povolená rokovacím poriadkom, alebo je súčasťou politickej tradície krajiny.

[CDL-AD\(2019\)015](#), *Parametre vzťahu medzi parlamentnou väčšinou a opozíciou v demokracii: kritériá*

5.1.6. Účasť opozície a širokej verejnosti na diskusiách

34. [...] Demokracia, ktorá sa riadi právnym štátom, nie je len o formálnom dodržiavaní postupov umožňujúcich vládnuť väčšine, ale aj o úvahách a zmysluplnej výmene názorov medzi väčšinou a opozíciou. [...]

[CDL-AD\(2020\)036](#), *Albánsko – Spoločné stanovisko Benátskej komisie a OBSE / ODIHR k zmene ústavy z 30. júla 2020 a volebného zákonníka z 5. októbra 2020*

15. Právny štát vyžaduje, aby široká verejnosť mala prístup k návrhom právnych predpisov a aby mala zmysluplnú príležitosť poskytnúť svoj vstup. [...]

[CDL-AD\(2020\)035](#), *Bulharsko – Naliehavé predbežné stanovisko k návrhu novej ústavy*

67. [...] Demokracia sa nemôže obmedziť na vládu väčšiny, ale zahŕňa aj záručné opatrenia pre opozíciu [...].

[CDL-AD\(2019\)015](#), *Parametre vzťahu medzi parlamentnou väčšinou a opozíciou v demokracii: kritériá*

5.2. Zákonodarná iniciatíva

5.2.1. Vládou podporované návrhy zákonov

24. [...] Niektoré ústavy výslovne postavlia vládu do priaznivejšieho postavenia a udeľia výlučne vláde právo predkladať návrhy zákonov parlamentu, ak ide o konkrétne subjekty.

25. [...] Finančné otázky budú pravdepodobne ústavne vyhradené vláde.

27. Vládna exkluzivita sa zvyčajne uplatňuje a rozširuje na všetky finančné právne predpisy, ktoré by mohli zaviesť nové výdavky, zasahovať do výšky daní, alebo všeobecnejšie do akejkoľvek legislatívy, ktorá by mala finančné dôsledky.

28. Podobná situácia sa dá pozorovať v súvislosti s medzinárodnými otázkami. Vláda má tendenciu mať výlučné právo navrhnúť na prijatie parlamentné návrhy zákonov súvisiace s ratifikáciou medzinárodných zmlúv podpísaných výkonnou mocou, alebo všetkých nariadeniami súvisiacimi s implementáciou smerníc Európskej únie (EÚ), alebo rozsudkov Európskeho súdneho dvora pre tie krajiny, ktoré sú členmi Európskej únie, alebo sú v procese pristúpenia k nej.

134. Štatisticky je vo väčšine európskych krajín väčšina návrhov vypracovaná v rámci uvedených ministerstiev. Prevalencia výkonnej moci pri vykonávaní zákonodarnej iniciatívy znamená, že väčšinu zákonov v praxi iniciuje vláda. Z tohto dôvodu majú ministerstvá právomoci a odborné znalosti na prípravu zákonov.

[CDL-AD\(2008\)035](#), *Správa o zákonodarnej iniciatíve*

5.2.2. Úloha hlavy štátu pri navrhovaní právnych predpisov

38. [...] Je ťažké súhlasiť s pravidlom, že prezident môže parlamentu naznačiť, ktoré návrhy zákonov sa majú prednostne preskúmať. Vo všetkých krajinách je zákonodarný orgán nielen nezávislý pri svojej práci, ale je aj primeraným strážcom verejných záujmov. [...]

[CDL-AD\(2017\)010](#), *Kazachstan – Stanovisko k zmenám a doplneniam ústavy Kazachstanu*

30. V mnohých krajinách môže mať hlava štátu, prezident alebo kráľ ústavne právo zákonodarnej iniciatívy.

32. Možno však uvažovať o tom, že poverenie prezidenta právom predkladať návrhy zákonov parlamentu by mohlo spôsobiť problémy v parlamentných vládnych systémoch, pretože v nich nie je prezident pred parlamentom tak politicky zodpovedný ako vláda. Okrem toho môže súbežná iniciatíva prezidenta a vlády viesť k zbytočným kontroverziám vo výkonnej moci, alebo mať negatívny dopad v prípade, že prezident nemá výkonné funkcie, ale plní úlohu záruky fungovania ústavných orgánov štátu a ich súladu s ústavou. Môže to mať dokonca za následok nepredvídané zvýšenie právomoci prezidentskej kancelárie, ktorá je oddelená od administratívy podporujúcej vládu.

[CDL-AD\(2008\)035](#), *Správa o zákonodarnej iniciatíve*

5.2.3. Návrhy zákonov jednotlivých poslancov, skupín poslancov, frakcií alebo výborov

62. Ústavné pravidlá, ktorými sa riadi zákonodarná iniciatíva parlamentu, sú navrhnuté tak, aby zabezpečili, že členovia parlamentu budú môcť iniciovať a meniť a dopĺňať štatutárne nástroje v súlade s ich politickými voľbami a presvedčeniami. [...]

[CDL-AD\(2009\)018](#), *Stanovisko ku koncepčnému dokumentu nového zákona o štatutárnych nástrojoch Bulharska*

40. Vo väčšine európskych krajín patrí právo na zákonodarnú iniciatívu výslovne každému poslancovi parlamentu, a to individuálne.

41. Niektoré ústavy môžu navyše vyžadovať numerickú podporu zákonodarných iniciatív v rámci parlamentu. [...]

42. Niektoré ústavy výslovne určia, že parlamentné skupiny a parlamentné výbory majú tiež právo na zákonodarnú iniciatívu. [...]

126. [...] Vyrovnať sa s týmto veľkým počtom zákonodarných iniciatív je možné prostredníctvom spoločnej diskusie o súčasných návrhoch – vo všeobecnosti dvoch alebo troch z nich; účelom zvolených riešení je zaručiť určitú súdržnosť diskusií súčasne so zachovaním práva iniciatívy rôznych autorov pozmeňujúcich a dopĺňujúcich návrhov. [...]

[CDL-AD\(2008\)035](#), *Správa o zákonodarnej iniciatíve*

5.2.4. Ostatní autori, ktorí môžu navrhovať právne predpisy (ľudová iniciatíva, občianska spoločnosť, subjekty federácie atď.)

Podrobný opis ďalších možných spôsobov iniciovania právnych predpisov sa nachádza v dokumente [CDL-AD \(2008\) 035](#), *Správa o zákonodarnej iniciatíve*, ods. 67 – 90

5.3. Stanovenie agendy, program rokovania

36. [...] bolo by lepšie, keby agendu nevypracovával predseda [parlamentu] sám, ale predseda by mal túto zodpovednosť zdieľať s podpredsedami a koordinátormi politických skupín. [...]

38. [...] Hoci rokovací poriadok vyžaduje, aby predseda určil poradie pri diskusiách s cieľom zabezpečiť účasť členov z rôznych parlamentných skupín [...] a vopred sa dohodol s koordinátormi politických skupín na účasti poslancov, ktorí nie sú členmi politickej skupiny [...], čl. 165 umožňuje predsedovi uzavrieť diskusiu o zákone, dodatkoch alebo iných nástrojoch v pôsobnosti zhromaždenia stanovením času pre hlasovanie zhromaždenia. Zhromaždenie môže v takom prípade hlasovať o právnych predpisoch bez toho, aby o nich diskutovalo. Za týchto okolností oprávnenie členov opozície vziať si slovo nie je v žiadnom prípade zaručené.

[CDL-AD\(2009\)025](#), *Stanovisko k rokovaciemu poriadku zhromaždenia „bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko“*

103. Vládna nadradenosť v legislatívnom procese bude zvlášť významná v tých niekoľkých ústavách, ktoré obsahujú ustanovenia týkajúce sa programu rokovania parlamentu. Ústava môže v takom prípade ustanoviť za automatickú prioritu v agende parlamentu vládnu iniciatívu. [...]

104. Aby sa vyvážila táto vládna výhoda a aby sa zaručilo minimum parlamentnej legislatívnej iniciatívy, niekoľko dní možno ústavne osobitne venovať parlamentným legislatívnym návrhom. [...]

111. [...] Vo veľkej väčšine režimov nie je zahrnutie zákonodarnej iniciatívy automatické.

112. Podľa zásady parlamentnej autonómie v oblasti vnútornej organizácie parlamentu sú komory väčšinou pánom svojho programu rokovania. Niektoré komory sa však rozhodli ustanoviť prioritu vlády na parlamentnej agende.

[CDL-AD\(2008\)035](#), *Správa o zákonodarnej iniciatíve*

5.4. Externí odborníci, posúdenie vplyvu a zisťovanie faktov

17. [...] Pokiaľ ide o legislatívny proces, „tam, kde je to vhodné“, by sa malo vykonávať hodnotenie vplyvu pred prijatím právnych predpisov. [...]

[CDL-AD\(2020\)035](#), *Bulharsko – Naliehavé predbežné stanovisko k návrhu novej ústavy*

77. Diskusie by mali byť nielen komplexné (v zmysle zapojenia všetkých politických skupín), niekedy si vyžadujú rokovania s externými účastníkmi, napríklad s odborníkmi (t. j. odborníci v príslušnom odbore) [...].

78. Vypočutie externých účastníkov je najvhodnejšie na príslušnej parlamentnej schôdzi výborov. Menšinová členovia by mali mať možnosť pozvať odborníkov [...] na vypočutie na schôdzi výborov a takýmto žiadostiam by sa malo spravidla vyhovieť. Výber externých účastníkov by mal zabezpečiť, aby vypočutia pokrývali rôzne perspektívy [...]. Výbory by mali mať dostatočné zdroje na odmenu za [služby externých odborníkov].

[CDL-AD\(2019\)015](#), *Parametre vzťahu medzi parlamentnou väčšinou a opozíciou v demokracii: kritériá*

54. Prekážky v účinnom vykonávaní zákona sa môžu vyskytnúť [...] aj preto, že kvalita právnych predpisov sťažuje ich vykonávanie. Preto je potrebné pred prijatím zákona posúdiť, či je zákon v praxi vykonateľný, a kontrolovať ho a posteriori, či sa môže účinne uplatniť. To znamená, že pri riešení problému dodržiavania zásad právneho štátu je potrebné vykonať preskúmanie právnych predpisov ex ante a ex post.

[CDL-AD\(2016\)007](#), *Kritéria právneho štátu*

142. Kapitola zdôrazňuje veľmi dôležitý aspekt legislatívnej činnosti, ex post hodnotenie je kľúčovou súčasťou každého metodického prístupu k príprave a vykonávaniu právnych predpisov.

143. Benátska komisia blahoželá autorom k zahrnutiu kapitoly o tejto téme.

144. Vzhľadom na úzku väzbu a potrebu komplementarity medzi preskúmaním ex ante [...] a ex post [...] by mohlo byť rozumnejšie kombinovať všetky tieto ustanovenia do samostatnej kapitoly o hodnotení vplyvu právnych predpisov (alebo štúdií vplyvu).

145. Benátska komisia vyzýva autorov, aby zvážili zoskupenie ex ante a ex post preskúmania v jednej kapitole o štúdiách vplyvu.

[CDL-AD\(2009\)053](#), *Stanovisko k návrhu zákona o normatívnych aktoch Bulharska*

137. Spojenie potrieb efektívnej demokratickej účasti a cieľov legislatívy, ktorá by mala byť schopná čeliť zložitosti súčasných sociálnych a ekonomických požiadaviek, je zložitou ústavnou otázkou. Riešenie by sa dalo nájsť v praxi a rokovacích poriadkoch európskych parlamentov, v ktorých sa osobitné komisie venujú kvalite vypracovania. Čisto interné parlamentné riešenie by sa však nemuselo javiť ako dostatočné, najmä pokiaľ ide o legislatívne iniciatívy, ktoré by nepochádzali od výkonnej moci parlamentu.

[CDL-AD\(2008\)035](#), *Správa o zákonodarnej iniciatíve*

5.5. Predbežné konzultácie s verejnosťou a hlavnými zainteresovanými stranami

28. Pretože zákon o štátnom jazyku obsahuje veľa ustanovení, ktoré sa jasne týkajú osôb hovoriacich menšinovými jazykmi, zástupcov menšín a pôvodného obyvateľstva Ukrajiny, mali byť dostatočne a primerane konzultované, aby sa zabezpečilo, že sú v súlade s ich potrebami pochopené a zohľadnené. [...]

[CDL-AD\(2019\)032](#), *Ukrajina – Stanovisko k zákonu o podpore fungovania ukrajinského jazyka ako štátneho jazyka*

74. [...] Zložité a kontroverzné návrhy zákonov by si zvyčajne vyžadovali obzvlášť dlhé predbežné oznámenie a mali by im predchádzať predbežné návrhy, ku ktorým by sa mala uskutočniť nejaká (internetová) konzultácia. Verejnosť by mala mať zmysluplnú príležitosť poskytnúť svoj vstup [...].

75. [...] Vláda by nemala používať zrýchlený postup pre návrhy zákonov týkajúcich sa jednotlivca (t. j. návrhy zákonov, ktoré predložia jednotliví poslanci väčšiny, a nie samotná vláda), aby sa tým zabránilo zmysluplným verejným konzultáciám, ktoré by sa inak vyžadovali pre vládny návrh zákona [...]

77. [Parlamentné diskusie] niekedy vyžadujú rokovania s [...] [externými] zainteresovanými stranami (napríklad tí, ktorí zastupujú sociálne, etnické, profesionálne, náboženské a iné skupiny ovplyvnené spornou politikou).

79. Externé vstupy do procesu tvorby právnych predpisov možno získať [...] aj prostredníctvom procesu verejných konzultácií, na ktorých môže verejnosť adresovať svoje návrhy a písomné pripomienky príslušným výborom a plénu, alebo vyjadriť stanovisko iným spôsobom (napríklad podpisom petície). [...] Proces verejných konzultácií by mala sprevádzať (neformálna) verejná diskusia v médiách a v spoločnosti [...].

CDL-AD(2019)015, *Parametre vzťahu medzi parlamentnou väčšinou a opozíciou v demokracii: kritériá*

34. Zákonodarný proces [...] je predmetom silnej kritiky [...].

35. Debaty sa uskutočnili vo veľmi obmedzenom čase, ktorý neumožnil skutočnú debatu, napriek tomu že pozmeňujúce a doplňujúce návrhy boli početné a podstatne ďalekosiahle. Vstup poskytnutý rôznymi sektormi rumunského súdnictva, po rozsiahlych a dôkladných konzultáciách medzi členmi prokuratúry a súdov v celej krajine, ako aj Vrchnou radou pre sudcovstvo a profesijné združenia, prebiehal iba v obmedzenom rozsahu. Právni odborníci vrátane najvyššieho a kasačného súdu varovali, že nadobudnutie účinnosti týchto zmien a doplnení môže mať drastické negatívne dôsledky pre fungovanie rumunského systému trestného súdnictva. A viac komplexný proces diskusie založený na dialógu s právnikmi a spoločnosťou a podrobné posúdenie vplyvu mnohých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov by boli nielen vhodné, ale dokonca nevyhnutné.

36. Nedostatočná transparentnosť, pokiaľ ide o program a obsah diskusií osobitného výboru, sťažila zúčastneným stranám možnosť sledovať a efektívne prispievať k týmto diskusiám.

37. Ďalej sa zdá, že diskusia pred prijatím pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov oboma komorami na plenárnom zasadnutí je neprimerane rýchla, keď sa zohľadní viac ako 300 zmien a doplnení dvoch osobitne dôležitých a citlivých kódexov.

39. Komisia – ako vždy – veľmi kritizuje situácie, v ktorých sa akty parlamentu, ktoré upravujú dôležité aspekty právneho alebo politického poriadku, prijímali zrýchleným postupom. Takýto prístup k legislatívnemu procesu nemôže poskytnúť podmienky konzultácie s opozíciou alebo občianskou spoločnosťou. Najmä pri prijímaní rozhodnutí o otázkach, ktoré majú pre spoločnosť zásadný význam, ako napríklad trestné právo a boj proti korupcii, sú rozsiahle a vecné konzultácie kľúčovou podmienkou pre prijatie právneho rámca, ktorý je uskutočniteľný a prijateľný pre tých, ktorí pracujú v tejto oblasti.

CDL-AD(2018)021, *Rumunsko – Stanovisko k návrhom zmien a doplnení trestného zákona a trestného poriadku*

11. Benátska komisia a OBSE/ODIHR pripomínajú, že akékoľvek rozsiahle zmeny a doplnenia volebných právnych predpisov si vyžadujú dôkladnú verejnú diskusiu a konzultácie nielen medzi politickými stranami, ktoré majú zastúpenie v parlamente, ale aj medzi ostatnými príslušnými aktérmi mimo parlamentu a občianskej spoločnosti, čo vedie k širokému konsenzu. [...]

CDL-AD(2017)012, *Moldavská republika – Spoločné stanovisko k návrhom zákonov, ktorými sa menia a dopĺňajú a dokončujú niektoré legislatívne akty (volebný systém pre voľby do parlamentu)*

43. [...] Lobing možno považovať za posilnenie demokratického systému príspevom k pluralizmu. Pomáha pri vyvážení záujmov a zastupovaní menšín. Účasť súkromných investorov na procese tvorby politiky v oblasti ich záujmov možno považovať za nevyhnutnú, napr. umožňuje jednotlivcom alebo skupinám, ktoré by sa inak nemohli zúčastniť na politike, mať úlohu v politickom procese. Napríklad občianska organizácia, ktorá sa zaoberá ľudskými právami, sa môže pokúsiť lobovať v štáte za dodržiavanie prísnejších právnych predpisov týkajúcich sa zneužívania týchto práv.

45. Ďalším pozitívnym aspektom je, že záujmové skupiny ponúkajú externé informácie a prichádzajú s externou odbornou znalosťou pri formulovaní verejných politík. Vzhľadom na zložitosť súčasného nariadenia môžu byť technické informácie alebo odborné znalosti poskytované extra inštitucionálnymi aktérmi považované za pomoc pri informovaní tvorcov politiky o rôznych politických možnostiach. Za lobing sa potom považuje zvyšovanie legitimacy a dôveryhodnosti pri voľbe politiky.

46. Je však tiež dôležité poznamenať, že odborné znalosti a externé informácie sa neobmedzujú iba na lobistov. Odborné znalosti môžu poskytnúť aj nezávislé skupiny, ad-hoc komisie, ktoré by boli financované z verejných prostriedkov alebo pravidelnou účasťou na verejnom živote (v rámci konferencií, stretnutí a konkurzov) akéhokoľvek súkromného subjektu, či už sú to podnik, združenie alebo odbory.

47. Aj keď možno považovať odbornosť poskytovanú externými aktérmi za výhodu, na druhej strane je potrebné mať na pamäti, že informácie poskytnuté ktoroukoľvek odvetvovou skupinou znamenajú čiastočné riziko. [...] Ich argumenty nemožno považovať za neutrálnu odbornosť. Je úlohou samotného politického procesu vyriešiť tieto konflikty osobitných záujmov.

50. Okrem tohto aspektu môžu niektoré činnosti mimoinštitucionálnych aktérov zamerané na ovplyvňovanie politického rozhodovania vyvolávať ďalšie obavy týkajúce sa legitimacy, reprezentatívnosti, transparentnosti a zodpovednosť, ktoré sú základnými zásadami demokracie.

51. Jedným z dôležitých dôvodov na obavy je, že lobisti nie sú volenými úradníkmi. [...] Oni nepredstavujú celú spoločnosť, a preto nemôžu predstierať, že zastupujú záujmy občanov, alebo spoločnosti ako celku. [...]

52. Lobisti nie sú zodpovední za svoje činy [...], zatiaľ čo volení politici sú zodpovední za svoje činy počas výkonu ich funkcie a môžu byť postavení mimo funkcie. [...]

53. Ďalším hlavným problémom sú veľmi nerovné prostriedky a zdroje rôznych aktérov. To môže vzbudzovať obavy, pretože zdroje sú dôležité. [...]

54. [...] Konflikty [záujmov] navyše zvyčajne vznikajú z osobných alebo profesionálnych vzťahov s mimoinštitucionálnymi aktérmi. Preto hranica medzi normálnou a ofenzívnou

účasťou, alebo tlakom ekonomicky alebo strategicky silných súkromných spoločností vo verejnom záujme môže byť ťažko vyznačená.

[CDL-AD\(2013\)011](#), *Správa o úlohe inštitucionálnych aktérov v demokratickom systéme (Lobovanie)*

100. Niektoré ústavy môžu tiež vyžadovať predchádzajúce stanovisko alebo súhlas orgánu, ktorého sa legislatívna iniciatíva týka. [...]. Pre tieto stanoviská sú stanovené určité časové limity. Dlhšie platia pre zmeny ústavy, ako aj pre zákony vedúce k prenosu moci na nadnárodnú alebo medzinárodnú organizáciu. Vo Francúzsku musia akékoľvek vládne právne predpisy predtým, ako budú predložené parlamentu, obdržať stanovisko od Štátnej rady [...].

[CDL-AD\(2008\)035](#), *Správa o zákonodarnej iniciatíve*

5.6. Predbežné schválenie návrhu zákona parlamentnými výbormi; ex ante preskúmanie ústavnosti ústavným súdom

117. [...] V niektorých krajinách kontinentálnej Európy je k dispozícii aj ústavné preskúmanie legislatívneho textu ako takého (in abstracto) a niekedy ešte predtým, ako sa návrh zákona stane zákonom. Dostupnosť kontroly ústavnosti zákonov a návrhov zákonov je vecou politickej voľby, ale ak sa táto voľba urobí, existujú dobré dôvody na to, aby sa dala právomoc vykonať takéto preskúmanie aj menšinovej skupine v parlamente [...]. Pokiaľ ide o Benátsku komisiu, predloženie návrhu zákona ústavnému súdu by malo byť možné na žiadosť „jednej tretiny alebo jednej štvrtiny členov“. [...], Ale hranica môže byť ešte nižšia, najmä ak je zákonodarný orgán značne rozdrobený (napríklad 1/5 všetkých poslancov).

[CDL-AD\(2019\)015](#), *Parametre vzťahu medzi parlamentnou väčšinou a opozíciou v demokracii: kritériá*

34. Legislatívny proces [...] je predmetom silnej kritiky [...]. Pozmeňujúce návrhy zákonov prijaté prostredníctvom naliehavého postupu sa preberali hlavne v rámci orgánu osobitne ustanoveného na tento účel (osobitný spoločný výbor dvoch komôr rumunského parlamentu). Možnosti dôkladnejšieho preskúmania dôležitého právneho predpisu dvoma orgánmi, podľa bežného postupu, ponúkaného rumunským dvojkomorovým systémom, preto neboli použité.

[CDL-AD\(2018\)021](#), *Rumunsko – Stanovisko k návrhom zmien a doplnení trestného zákona a trestného poriadku*

44. [...] Vnútroštátna prax je veľmi rozdielna v tom, ako zabezpečiť súlad právnych predpisov s ústavou. Aj keď je súdne preskúmanie účinným prostriedkom na dosiahnutie tohto cieľa, môžu existovať aj iné prostriedky na zabezpečenie riadneho vykonávania ústavy zabezpečujúce dodržiavanie zásad právneho štátu, napríklad apriórne preskúmanie špecializovaným výborom.

[CDL-AD\(2016\)007](#), *Kritériá právneho štátu*

68. Benátska komisia víta systém preventívneho ústavného preskúmania, ktorý bol predstavený v návrhu zákona (čl. 62), prostredníctvom osobitného poradného orgánu (Lögrétta) v rámci Althingu, ktorého menuje Althing, aby posúdil ústavnosť návrhov zákonov a ich súlad s medzinárodnými záväzkami. Zdá sa, že podobné orgány vo Fínsku a Švédsku fungujú dobre. [...]

[CDL-AD\(2013\)010](#), *Stanovisko k návrhu novej ústavy Islandu*

37. Prax ukazuje, že úloha ústavného súdu v ex ante preskúmaní okrem svojej hlavnej úlohy pri ex post preskúmaní je akceptovaná v mnohých štátoch. Benátska komisia sa preto domnieva, že ústavný súd by sa mal považovať za jediný a najlepší orgán, ktorý vykonáva ex ante záväzné preskúmanie. Napriek tomu, aby sa zabránilo nadmernému spolitizovaniu práce ústavného súdu a jeho právomoci ako súdneho orgánu, právo na začatie ex ante preskúmania by sa malo udeľovať reštriktívne.

50. Najsilnejším argumentom proti rozsiahlemu použitiu apriórneho ústavného prieskumu je opäť možnosť, že v praxi štátnych orgánov môže vzniknúť protiústavnosť zákona, a to aj v prípadoch, keď už bol ústavný súd vyzvaný na rozhodnutie o ústavnosti zákona v abstraktnom a priori konaní.

[CDL-AD\(2011\)001](#), *Stanovisko k trom právnym otázkam, ktoré vyvstávajú v procese prípravy nového návrhu ústavy Maďarska*

121. Kapitola 6 ústavy venovaná právnym predpisom obsahuje § 74 o dohľade ústavnosti. Podľa tohto ustanovenia „Ústavnoprávny výbor vydáva vyhlásenia o ústavnosti legislatívnych návrhov a o ďalších zvažovaných záležitostiach, ako aj o ich vzťahu k medzinárodným zmluvám o ľudských právach.“. Zo znenia ustanovenia vyplýva, že ex ante preskúmanie návrhov právnych predpisov zo strany ústavnoprávneho výboru o ich súlade s ústavou tiež obsahuje preskúmanie ich vzťahu k medzinárodným zmluvám o ľudských právach.

124. Z ods. 74 nie je zrejmé, aký je stav vyhlásení ústavnoprávneho výboru o ústavnosti a vzťahu k medzinárodným zmluvám o ľudských právach a či sa uplatňuje osobitný postup na prijatie legislatívneho návrhu, ak ústavnoprávny výbor konštatuje, že návrh je v rozpore s ústavou alebo zmluvou.

125. Okrem toho existujú ďalšie ústavné orgány s funkciou ústavného preskúmania: kancelár spravodlivosti a parlamentný ombudsman. Ich preskúmanie, samozrejme, sa bude tiež a hlavne týkať ustanovení ústavy o ľudských právach. [...].

[CDL-AD\(2008\)010](#), *Stanovisko k ústave Fínska*

5.7. Právo podávať pozmeňujúce návrhy a ich limity

107. Otázkou je, kto kontroluje relevantnosť a originalitu pozmeňujúcich návrhov. Funkciou „filtrovaní“ môže byť poverený príslušný výbor, predseda parlamentu atď. Je však dôležité, aby orgán „filtrovaní“ bol neutrálnym arbitrom [...] alebo aby túto funkciu vykonával primerane zložený orgán, v ktorom je opozícia riadne zastúpená, alebo existuje možnosť odvolať sa na takýto orgán.

110. V niektorých krajinách môže vláda požadovať hlasovanie o celom návrhu bez pozmeňujúcich návrhov. To umožňuje zabrániť oneskoreniu prijatia zákona alebo jeho deformácii stovkami pozmeňujúcich návrhov, ktoré by inak mohla predložiť opozícia. Benátska komisia však voči tomuto mechanizmu vyjadrila veľké výhrady, pretože parlamentu odníma právo na pozmeňujúce návrhy, čo je „nevyhnutná požiadavka na výkon jeho legislatívnej funkcie“.

[CDL-AD\(2019\)015](#). Parametre vzťahu medzi parlamentnou väčšinou a opozíciou v demokracii: kritériá

45. Obmedzenia sa dajú predpokladať aj v súvislosti s konkrétnymi zákonmi alebo obsahom zákona. Napríklad ústava Francúzska vo svojom čl. 40 konkrétne uvádza, že „Návrhy zákonov a pozmeňujúce návrhy zavedené členmi parlamentu nie sú prípustné, ak by ich prijatie malo za následok buď zníženie verejných zdrojov, alebo vytvorenie alebo zvýšenie položky verejných výdavkov.“.

49. Právo podávať pozmeňujúce návrhy sa považuje za výsadu parlamentu par excellence. Keďže výkon zákonodarnej iniciatívy je v praxi jasne ovládaný vládou, právo na tento pozmeňujúci návrh sa stal hlavným výkonom práva parlamentu na zákonodarnú iniciatívu.

50. Právo podávať pozmeňujúce návrhy sa všeobecne chápe ako individuálne právo patriace poslancovi parlamentu, ale v praxi sa zvyčajne vykonáva kolektívne. Pozmeňujúce návrhy môžu byť ústavne priznané aj parlamentným výborom, parlamentným skupinám, vláde, ministrom a štátnym úradníkom splnomocneným ministrami [...].

51. Keďže právo podávať pozmeňujúce návrhy sa uplatňuje na základe už existujúceho textu, nevyhnutne sa týka podstatných a niekedy špecifických podmienok. V dôsledku toho právo na pozmeňujúce návrhy môže byť ústavne ohraničené kritériami obmedzujúcej prípustnosti.

54. Pozmeňujúce návrhy parlamentu, ktoré môžu zvýšiť verejné výdavky alebo znížiť verejné výdavky, podliehajú predchádzajúcemu vládnemu schváleniu.

55. Spravidla právo podávať pozmeňujúce návrhy bude ústavne ohraničené predmetom návrhu zákona, ktorý má zmeniť a doplniť. [...]

119. Text pozmeňujúceho návrhu musí súvisieť s textom, ktorý sa má zmeniť a doplniť. Rokovací poriadok parlamentov Francúzska, Grécka, Belgicka a Veľkej Británie má zakotvenú túto podmienku ako otázku prípustnosti úvodu, a teda diskusie o pozmeňovacom návrhu.

122. Právo podávať pozmeňujúce návrhy nemožno uplatniť kedykoľvek v priebehu legislatívneho procesu. Musí zapadať do logického procesu parlamentných rokovaní. Rokovací poriadok parlamentu preto časovo ohraničí výkon tohto práva.

123. Právo podávať pozmeňujúce návrhy sa považuje za nástroj par excellence diskusie o návrhoch textov v rámci komisií alebo plenárnych zasadnutí [...]. Spravidla nie je povolené počas všeobecných diskusií o návrhu zákona, ktorých účelom je diskusia o hlavných črtách textu.

124. Uplatňovanie práva podávať pozmeňujúce návrhy by navyše nemalo narušiť úsilie o sprísnenie legislatívneho procesu. Mnoho parlamentov na tento účel odmieta akékoľvek pozmeňujúce návrhy, ktoré by mohli spochybniť skoršie rozhodnutia prijaté počas parlamentných rokovaní.

128. [...] Diskusie o všetkých pozmeňujúcich návrhoch môžu spôsobiť parlamentnú prekážku. Každý parlament alebo komora budú mať pri riešení tejto otázky svoje vlastné riešenia. Niektoré komory uprednostňujú prerokovanie pozmeňujúcich návrhov v chronologickom poradí (napríklad v Grécku). Iní, aby rozhodli o poradí diskusie, uprednostňujú poradie diskusie pomocou kritérií relevantnosti pre pôvodný text.

130. V rámci Spolkového snemu budú všetky oznámené pozmeňujúce návrhy prerokované na plenárnom zasadnutí v poradí relevantnom pre pôvodný text. Komora môže tiež rozhodnúť o pripojení k rokovaniu, ktoré sa týka niekoľkých pozmeňujúcich návrhov k rovnakej otázke. V Dolnej snemovni [...] môže predseda parlamentu zvoliť tie pozmeňujúce návrhy, o ktorých sa bude diskutovať. Predseda parlamentu má preto veľkú diskrečnú právomoc a predstavuje efektívny postup, ako sa vyhnúť obštrukčným praktikám. Aby sa ponechal priestor na slobodné vyjadrenie akýchkoľvek odlišných názorov, neutralita predsedu parlamentu je povinná.

[CDL-AD\(2008\)035](#), *Správa o zákonodarnej iniciatíve*

5.8. Férové parlamentné diskusie

5.8.1. Politická inkluzívnosť diskusie; pridelenie rečnického času

102. Za normálnych okolností by sa rečnícky čas nemal prideliť jednotlivým poslancom, ale skupinám [...] v pomere k ich váhe v parlamente. Je tiež možné dať opozícii väčší podiel času, najmä pokiaľ ide o návrhy zákonov predložené vládou alebo súkromné návrhy zákonov sponzorované väčšinovými poslancami. Konkrétny postup pri preberaní slova môže byť uvedený v rokovacom poriadku alebo upravený zvykom. Rozdelenie rovnakého času na rečenie medzi väčšinu a opozíciu, bez ohľadu na ich silu, by mala byť za určitých okolností privilegovaná [...].

5.8.2. Transparentnosť a zverejnenie rokovaní

61. Zverejnenie diskusie v pléne pomáha opozícii efektívne vykonávať svoje funkcie a prilákať pozornosť verejnosti na problémy a slabé stránky vládnej politiky. Nie všetky diskusie sú pre verejnosť veľmi zaujímavé; napriek tomu je potrebné zabezpečiť primeranú úpravu pre verejnosť alebo novinárov, ktorí ich chcú sledovať (osobne alebo online). Všeobecné pravidlo by malo vyžadovať primeraný prístup médií a širokej verejnosti k parlamentu počas diskusií.

62. Pravidlá upravujúce udeľovanie preukazov médiám na vstup do budovy parlamentu alebo licencie na poskytovanie správ z diskusie môžu podliehať zjavným požiadavkám na bezpečnosť a poriadok. Mali by zabezpečiť pluralitný a nestraničný charakter poskytovania správ [...].

64. Výnimočne by mala existovať možnosť viesť debaty za zatvorenými dverami, a to keď sa rokuje o utajených záležitostiach (obrana, zahraničnopolitické rokovania atď.). O uzavretí diskusie môže rozhodnúť plenárny parlament prednostne kvalifikovanou väčšinou, ak rozhodnutia prijaté na zasadnutí za zatvorenými dverami sa následne zverejnia.

65. Všeobecné pravidlo vyžadujúce zverejnenie rokovaní vo výboroch a zaznamenanie individuálneho hlasovania vo výboroch (pre vecné alebo procedurálne otázky) je citlivejšou otázkou, pretože môže mať vedľajšie účinky: zvýšiť vplyv lobistov, transformovať rokovania výborov na platformu politickej kampane a spôsobiť, že politické rokovania a kompromisy budú zložitejšie. Výbory s väčšou pravdepodobnosťou preskúmajú utajované informácie. Rokovania výboru môžu byť pre verejnosť uzavreté zo závažných dôvodov, ako je napríklad národná bezpečnosť.

36. Nedostatočná transparentnosť, pokiaľ ide o program a obsah diskusií osobitného výboru, veľmi sťažili zainteresovaným stranám sledovanie a efektívitu prispievať do týchto diskusií.

25. Podľa platných právnych predpisov boli diskusie vysielané v priamom prenose [...]. Aj keď ide o bežné pravidlá vysielania parlamentných diskusií, živé televízne vysielanie v časovom úseku sa malo rozšíriť z dôvodu dôležitosti veci a pokračovania debát celú noc.

[CDL-AD\(2017\)005](#), *Turecko – Stanovisko k zmenám a doplneniam ústavy prijatým Veľkým národným zhromaždením 21. januára 2017 a bude podrobené národnému referendu 16. apríla 2017*

5.8.3 Načasovanie diskusií, čítania

32. Postup pri prijímaní zmien a doplnení ústavy bol extrémne unáhlený. Aj keď Benátska komisia a ODIHR nebudú analyzovať súlad procesu preskúmania s vnútorným právom, môžu iba poznamenať, že formálny postup v parlamente bol mimoriadne krátky (zrejme jeden týždeň) a celý proces od predstavenia iniciatívy až po prijatie trval iba jeden mesiac. Neexistujú žiadne medzinárodné štandardy, ako dlho musí trvať postup v parlamente, musí však zaručiť verejnú diskusiu o podstatných pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch. Albánske orgány informovali Benátsku komisiu a ODIHR o predložení iniciatívy na preskúmanie ústavy 30. júna; že sa 3. júla uskutočnili rokovania so zástupcami občianskej spoločnosti v oblasti ochrany ľudských práv, so zástupcami akademického sveta 6. júla, so štátnymi inštitúciami a medzinárodnými partnermi 7. júla. Rokovania sa však konali iba zopár dní po predstavení iniciatívy, a tu vyvstáva otázka, či uvedené zainteresované strany boli schopné riadne posúdiť návrhy zmien a doplnení. Aj keby predseda vlády vysvetlil, že možnosť organizovať verejné konzultácie bola obmedzená kvôli opatreniam v dôsledku pandémie COVID-19, zostáva faktom, že celý proces bol unáhlený vzhľadom na potenciálny význam ústavných zmien pre nadchádzajúce voľby. Okrem toho prijatie zmien ústavy sa uskutočnilo iba necelých 9 mesiacov pred nasledujúcimi voľbami. V takom prípade konzultácie medzi politickými zainteresovanými stranami a mimovládnymi organizáciami sú obzvlášť dôležité. Rovnaké obavy sa týkajú prijatia zmien a doplnení takého základného zákona, akým je volebný zákonník 5. októbra.

33. Toto je v rozpore s procesom, ktorý viedol k zmenám a doplneniu volebného zákonníka 23. júla, kde sú orgány a politické strany pozitívne zapojené do otvorenej, inkluzívnej a komplexnej diskusie o mnohých zložkách volebnej reformy. Tento proces bol tiež inkluzívnejší vzhľadom na konkrétny albánsky politický kontext, pretože zahŕňal aj mimoparlamentnú opozíciu. Tento vývoj preukázal konštruktívny prístup zo strany vlády aj zo strany opozície, čo umožnilo adresovať niektoré odporúčania týkajúce sa volieb vydané v rokoch 2015 – 2019 ODIHR a národnými zainteresovanými stranami. [...].

34. Aj keď to nespadá do mandátu Benátskej komisie a ODIHR vyšetrovať politické rokovania, ktoré sa mohli viesť v zákulisí, a ktoré viedli k schváleniu pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov z 5. októbra, môžu len opätovne ľutovať, že ústavné zmeny boli v rozpore s najzákladnejšími pravidlami demokratického zákonodarstva, dokonca za predpokladu, že o predmete pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov sa predtým rokovalo s mimoparlamentnou opozíciou. Demokracia, ktorá sa riadi zásadami právneho štátu, nie je len formálnym dodržiavaním postupov umožňujúcich väčšine vládnúť, ale aj o úvahách a zmysluplnej výmene názorov medzi väčšinou a opozíciou. [...]

[CDL-AD\(2020\)036](#), *Albánsko – Spoločné stanovisko Benátskej komisie a OBSE/ODIHR k zmene ústavy z 30. júla 2020 a volebného zákonníka z 5. októbra 2020*

71. Je ťažké abstraktne určiť, koľko času je potrebných na prerokovanie návrhu zákona v parlamente. Legislatíva alebo rokovací poriadok môžu obsahovať určité základné pravidlá zabráňujúce unáhleniu prijímania zákonov, ako napríklad intervaly medzi čítaniami a rokovaniami vo výbore.

72. Zmeny a doplnenia ústavy by mali byť výsledkom „pomalého a postupného“ procesu a mali by dodržiavať iné postupy ako tie, ktoré sú v každodennej politike [...]. Procedurálne prekážky [môžu byť poskytnuté], ktoré majú spomaliť proces a urobiť konečné rozhodnutie informovanejším a dobre zváženým. [...]

73. Pokiaľ ide o bežné právne predpisy, či parlament (a najmä opozícia) má primeraný čas na prerokovanie návrhu zákona, mal by rozhodnúť orgán zodpovedný za stanovenie programu parlamentu a jeho výborov so zreteľom na všetky príslušné okolnosti, najmä na zložitosť a dôležitosť návrhu zákona.

74. Zákony meniace základné inštitucionálne usporiadanie – napríklad zloženie a princípy fungovania ústavného súdu – potrebujú viac času ako obyčajná legislatíva [...]. Zložité a kontroverzné návrhy zákonov by zvyčajne vyžadovali zvlášť dlhé obdobie na predbežné oznámenie a mali by im predchádzať predbežné návrhy, ku ktorým prebieha konzultácia. Verejnosť by mala mať zmysluplnú príležitosť poskytnúť svoj vstup [...]. Vyčlenenie dodatočného času na verejné konzultácie zvyšuje schopnosť opozície ovplyvňovať obsah legislatívnych návrhov vlády alebo väčšiny. Väčšina by nemala manipulovať s postupom v snahe vyhnúť sa takýmto verejným konzultáciám.

75. Naopak, na prijatie menších a nesporných právnych predpisov sú kratšie časové rámce a môžu byť navrhnuté jednoduchšie postupy (napríklad nezahrnutie samostatného preskúmania v príslušnom výbore). Takéto prípady však musia byť v nariadeniach jasne definované a prísne vymedzené. [...] Vláda by nemala používať zrýchlený postup pre súkromné návrhy zákonov (t. j. návrhy, ktoré zaviedli skôr jednotliví poslanci väčšiny než samotná vláda), aby sa zabránilo zmysluplným verejným konzultáciám, ktoré by sa inak vyžadovali od zákona navrhovaného vládou. [...]

80. Mal by sa zverejniť program nadchádzajúceho obdobia a podporné materiály by mali byť vopred sprístupnené opozícii a širokej verejnosti s cieľom pripraviť sa na diskusie o konkrétnom návrhu zákona [...].

[CDL-AD\(2019\)015](#). Parametre vzťahu medzi parlamentnou väčšinou a opozíciou v demokracii: kritériá

35. Rokovania sa uskutočnili vo veľmi obmedzenom čase, ktorý neumožnil priestor pre skutočnú debatu napriek tomu, že pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov bolo veľa a boli podstatne ďalekosiahle. [...]

37. Navyše, diskusia pred prijatím pozmeňujúcich návrhov obidvomi komorami na plenárnom zasadnutí zdá byť príliš rýchla, berúc do úvahy, že k dvom mimoriadne dôležitým a citlivým zákonom bolo podaných viac než 300 pozmeňujúcich návrhov.

39. Komisia – ako vždy – veľmi kritizuje situácie, v ktorých sa akty parlamentu upravujúce dôležité aspekty právneho alebo politického poriadku prijímali v zrýchlennom postupe. [...]

[CDL-AD\(2018\)021](#), Rumunsko – Stanovisko k návrhom zmien a doplnení trestného zákona a trestného poriadku

24. Spôsoby parlamentnej diskusie o ústavných zmenách a doplneniach tiež vyvolali kritiku v Turecku. Každodenné debaty trvali prakticky bez prerušenia od popoludnia do nasledujúceho rána. Takéto zdĺhavé rokovania viedli k veľmi rýchlemu dokončeniu postupu: na oboch čítaniach v pléne boli pozmeňujúce a doplňujúce návrhy prerokované a prijaté do dvanástich dní (diskusie v ústavnoprávnom výbore trvali deväť dní). Po ukončení rokovaní sa však text ponechal v parlamente ďalších trinásť dní a prezident ho uchovával ďalších štrnásť dní. Je ťažké zosúladiť uponáhľané diskusie parlamentu s týmito oneskoreniami.

[CDL-AD\(2017\)005](#), Turecko – Stanovisko k zmenám a doplneniam ústavy prijatým Veľkým národným zhromaždením 21. januára 2017 a bude podrobené národnému referendu 16. apríla 2017

57. Krátkosť formálnej diskusie neznamená, že otázka nebola správne zvážená. V skutočnosti sa o podstatných otázkach hovorilo počas zdĺhavého vypracovania „inštitucionálnej dohody“. [...]

[CDL-AD\(2012\)010](#), Stanovisko k preskúmaniu ústavy Belgicka

51. [...] Zmysel nariadiť tri po sebe nasledujúce čítania toho istého právneho predpisu tým istým zhromaždením nie je jasný a toto ustanovenie by sa mohlo prehodnotiť.

52. Navyše, aj keď naliehavý postup na preskúmanie návrhov právnych predpisov rozumne zoskupuje [...] dokopy druhé a tretie čítanie počas toho istého rokovania, vylučuje sa uskutočnenie všeobecnej diskusie, čo je v konečnom dôsledku nešťastné. Táto chýbajúca všeobecná diskusia je o to viac poľutovaniahodná, že je možné prijať naliehavý postup „s cieľom zabrániť a vyhnúť sa veľkým narušeniam hospodárstva, alebo ak je to potrebné v záujme bezpečnosti a obrany republiky, alebo v prípadoch veľkých prírodných katastrof [alebo] epidémií ... “. Bolo by celkom mysliteľné požadovať uskutočnenie všeobecnej diskusie v prípadoch, ktoré by mali byť svojou podstatou obmedzené, dokonca aj keby sa mala skrátiť doba jej trvania.

[CDL-AD\(2009\)025](#), Stanovisko rokovacieho poriadku zhromaždenia „bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko“

5.9. Výnimočné parlamentné postupy v núdzových situáciách

64. [Počas pandémie] boli identifikované tri rôzne situácie: (1) parlamenty, ktoré pokračovali vo svojej práci obvyklým spôsobom, iba zmenili niektoré zo svojich postupov, ale pokračovali s ich normálnymi funkciami [...]; [...] (2) parlamenty, ktoré pozastavili svoje bežné činnosti (legislatívne) a zamerali sa iba na preskúmanie aktivít súvisiacich s COVID-19 [...]. [...] V mnohých krajinách prijímali vlády vyhlášky bez účasti parlamentu (tie boli v niektorých prípadoch predložené parlamentu na následné schválenie). V záujme zvýšenia efektívnosti vytvorili niektoré vlády paralelné štruktúry s parlamentom, aj keď parlament nebol úplne vylúčený. [...] To efektívne odsúva parlament na jeho veľmi úzku funkciu kontroly činnosti vlády v záležitostiach týkajúcich sa COVID-19 prostredníctvom výborov.

71. Počas zdravotnej krízy boli rôznymi orgánmi prijaté rozhodnutia o funkciách a fungovaní parlamentu a dodržiavali sa rôzne postupy, ktoré však predtým neexistovali (narušenie právnej istoty). Zmeny boli zavedené pozmeňujúcimi a doplňujúcimi návrhmi nariadení parlamentu (Rumunsko) alebo rozhodnutiami parlamentu alebo predsedníctvom parlamentu (Španielsko). Prvý a najdôležitejší súvisí s parlamentnou funkciou. Príčina pozastavenia z dôvodu logistiky alebo súvisiaca s funkciami ovplyvňuje reakciu. Preto je pre rozhodnutie o odstránení všetkých nepodstatných činností potrebné určiť, čo a kto by sa mal považovať za podstatného a podľa akého postupu. Bolo by dôležité upraviť nariadenie (a musí sa to urobiť vopred, mimo núdzových situácií), aby bolo vyhlásenie núdzového stavu spojené so zmenou fungovania parlamentu.

76. Medzi riešeniami prijatými členskými štátmi EÚ, ktoré môžu inšpirovať ostatných, existuje proporcionálny limit počtu účastníkov, ako napríklad v Španielsku; ich rotácia; zníženie počtu potrebných zamestnancov (tých, ktorí museli intervenovať), napríklad vo Francúzsku; alebo zníženie minimálnej uznávaniaschopnosti, ktoré stanovili, tak ako to bolo v Nemecku, kde tak urobil *Bundestag* (Nemecký spolkový snem) zavedením dočasných úprav [...] (znížením na štvrtinu členov plenárnych zasadnutí). Ostatné, napríklad belgický parlament, zmenili a doplnili svoj rokovací poriadok tak, aby umožňovali členom za určitých podmienok byť „prítomnými“ v komisii alebo na plenárnom zasadnutí, aj keď nie sú fyzicky prítomní, a hlasovať na týchto schôdzach.

[*CDL-AD\(2020\)018*](#), *Predbežná správa o opatreniach prijatých v členských štátoch EÚ v dôsledku krízy COVID-19 a ich vplyve na demokraciu, právny štát a základné práva*

141. [...] Možno pochopiť, že na prijatie právnych predpisov môže stačiť jediné čítanie návrhu zákona v komore, niekedy aj bez formálneho prijatia komorou. Benátska komisia považuje zmenu a doplnenie legislatívneho postupu za problematickú a odporúča rumunským orgánom, aby to starostlivo zvážili.

[*CDL-AD\(2014\)010*](#), *Stanovisko k návrhu zákona o preskúmaní ústavy Rumunska*

5.10. Väčšina, uznášaniaschopnosť, hlasovanie a zisťovanie výsledkov

Poznámka: otázky uznášaniaschopnosti a kvalifikovanej väčšiny idú nad rámec tejto kompilácie, takže iba niekoľko citácií (odrážajúcich najvšeobecnejší prístup Benátskej komisie k týmto otázkam). Podrobnejšie pozri [CDL-AD\(2010\)001](#), *Správa o zmene a doplnení ústavy*, [CDL-AD\(2019\)015](#), *Parametre vzťahu medzi parlamentnou väčšinou a opozíciou v demokracii: kritériá* a [CDL-PI\(2018\)003rev](#), *Zostavenie kvalifikovaných väčšín a mechanizmov proti zablokovaníu*.

66. Rozhodovací proces by mal byť inkluzívny, t. j. zahŕňať všetky politické skupiny v parlamente. Pravidlá uznášaniaschopnosti dodávajú rozhodnutiam parlamentu ďalšiu legitimitu. Pravidlá uznášaniaschopnosti by však nemali byť nereálne vysoké [...].

67. Niektoré politické procesy - napríklad zmena a doplnenie ústavy – si vyžadujú najširšiu politickú podporu. Aj keď má vládna väčšina potrebný počet hlasov na prijatie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, nezabavuje vládu a parlament vykonania skutočnej all inclusive a otvorenej diskusie, ktorej sa môžu tiež zúčastniť médiá a občianska spoločnosť. [...].

68. Je dôležité zabezpečiť, aby proces sčítania hlasov bol spravodlivý a transparentný, že s postupom nemôže väčšina manipulovať a že opozícia má možnosť kontroly procesu sčítania.

69. Mali by byť zavedené procesné mechanizmy na zisťovanie uznášaniaschopnosti a zaznamenávanie výsledkov hlasovania, spravidla alebo na žiadosť menšinovej skupiny [...]. To nevylučuje možnosť spoliehať sa na ústne hlasovanie v niektorých iných, menej kontroverzných situáciách.

[CDL-AD\(2019\)015](#), *Parametre vzťahu medzi parlamentnou väčšinou a opozíciou v demokracii: kritériá*

22. [...] Podľa čl. 175 ústavy a čl. 94 rokovacieho poriadku Národného zhromaždenia sa hlasovanie muselo uskutočniť tajným hlasovaním. [...]

23. Toto pravidlo nebolo počas hlasovania parlamentu o pozmeňujúcich návrhoch ústavy úplne dodržané. Počas hlasovania hlasovalo niekoľko poslancov otvorene, pred vložením do schránky ukázali biely hlasovací lístok. Celá postup bol zaznamenaný a odvysielaný vo verejnoprávnych médiách. V ruke niektorých poslancov bolo možné vidieť pečiatku. Navyše, po hlasovaní boli pozbierané nepoužívané hlasovacie lístky a údajne sa použili na identifikáciu tých, ktorí nehlasovali za prijatie pozmeňujúcich návrhov, najmä medzi členmi AKP a MHP.

26. Benátska komisia je toho názoru, že porušenie tajného hlasovania je vážne chyba postupu pri zmene ústavy, pretože spochybňuje skutočnú povahu podpory reformy a osobnej povahy hlasovania poslancov. [...]

CDL-AD(2017)005, *Turecko – Stanovisko k zmenám a doplneniam ústavy prijatým Veľkým národným zhromaždením 21. januára 2017 a bude podrobené národnému referendu 16. apríla 2017*

96. Všetko týkajúce sa ľudských práv a slobôd spadá do rámca organického práva [...]. Toto ustanovenie je nepochybne motivované najlepším úmyslom, existujú však otázky, či je to realistické. Ľudské práva a slobody nie sú samostatným odvetvím, nepriepustnou kategóriou. Každý zákon má potenciál zasahovať do týchto základných práv. [...]

CDL-AD(2013)032, *Stanovisko k záverečnému návrhu ústavy Tuniskej republiky*

129. [...] Parlament prijal početné kardinálne zákony súčasnou dvojtretinovou väčšinou, ktoré bude možno ťažké zmeniť nasledujúcimi – menšími – väčšinami. Toto široké použitie kardinálnych zákonov na upevnenie hospodárskej, sociálnej, fiškálnej, rodinnej či vzdelávacej politiky zo súčasnej dvojtretinovej väčšiny predstavuje vážnu hrozbu pre demokraciu.

130. Benátska komisia vo svojom stanovisku k novej ústave Maďarska uviedla: „Čím viac politických otázok sa prenáša nad rámec právomocí jednoduchej väčšiny, tým menší význam budú mať budúce voľby a tým viac možností má dvojtretinová väčšina upevniť svoje politické preferencie a právny poriadok krajiny.“

132. [...] Dôležitý nie je počet kardinálnych zákonov, ale záležitosti, ktorých sa týkajú, a stupeň detailnosti ustanovení zvýšených na „kardinálnu úroveň“. Namiesto toho, aby sa v týchto zákonoch deklarovali ako kardinálne iba základné princípy, boli celé zákony vrátane mnohých podrobných predpisov povýšené na kardinálny štatút en bloc. Komisia túto prax ostro kritizovala, ale bezvýsledne.

133. „Voľby [...] by stratili zmysel, ak by zákonodarca nebol schopný zmeniť dôležité aspekty právnych predpisov, ktoré mali byť prijaté jednoduchou väčšinou. Keď nielen základné princípy, ale aj veľmi konkrétne a „podrobné pravidlá“ o určitých otázkach budú uzákonené v kardinálnych zákonoch, je ohrozený samotný princíp demokracie.“

134. Tendencia zabezpečiť, aby po voľbách nemohli budúce väčšiny vydávať právne predpisy v mnohých oblastiach, pretože budú viazané kardinálnymi zákonmi, štvrtý dodatok ešte posilňuje. Veľa ustanovení, ktoré sú teraz obsiahnuté v základnom zákone, nemá ústavný charakter a nemali by byť súčasťou ústavy (napr. bezdomovectvo, trestné ustanovenia o komunistickej minulosti, finančná podpora študentom, finančná kontrola univerzít). Okrem ochrany týchto ustanovení pred kontrolou ústavným súdom to zaručuje, že budúce vládné väčšiny v parlamente tieto politiky meniť nemôžu bez dvojtretinovej väčšiny.

CDL-AD(2013)012, *Stanovisko k štvrtému dodatku základného zákona Maďarska*

86. Posledná veta nastoľuje otázku, či je vhodné, aby zákonodarca jednoduchou väčšinou ustanovil ďalšie podmienky práva voliť nad rámec tých, ktoré sú stanovené v ústave. To by mohlo viesť k situácii, že menšina bude v ďalších voľbách znevýhodnená.

[CDL-AD\(2009\)057](#), *Predbežné stanovisko k návrhu dodatku ústavy Luxemburska*

47. Tento článok zachováva požiadavku súčasnej ústavy, podľa ktorej si takmer každé rozhodnutie Rady vyžaduje väčšinu jej ústavných členov. To rozhodovanie nadmerne sťažuje, najmä ak je väčšina malá. V súlade s obvyklou parlamentnou praxou by mala byť pri väčšine rozhodnutí väčšina prítomných a hlasujúcich poslancov po dosiahnutí uznášaniaschopnosti dostatočná.

[CDL-AD\(2008\)015](#), *Stanovisko k návrhu ústavy Ukrajiny (vypracované pracovnou skupinou na čele s pánom V. M. Shapoval)*

35. V porovnaní so súčasnou normou čl. 62.3 ústavy, pričom uznášaniaschopnosť je minimálne dve tretiny z celkového počtu poslancov, návrh počíta s výrazným znížením uznášaniaschopnosti. Aj požiadavka na minimálne polovicu z celkového počtu poslancov je však mimoriadne vysoká a za určitých okolností môže znížiť funkčnú účinnosť parlamentu. [...]

[CDL-AD\(2005\)022](#), *Predbežné stanovisko k ústavnej reforme v Kirgizskej republike*

6. Kontrola dodržiavania procesných pravidiel v parlamente

154. V krajinách so silnou tradíciou parlamentnej autonómie (čo okrem iného znamená, že rozhodnutia vnútorných orgánov parlamentu nepodliehajú nijakému externému preskúmaniu), sa o sporoch týkajúcich sa vnútorných postupov [...] zvyčajne rozhoduje v samotnom parlamente. [...]

156. Ďalšou možnosťou by bolo zveriť funkciu riešenia sporov externému orgánu – ústavnému súdu alebo inému podobnému vysokému súdnemu orgánu. Tento model menej rešpektuje autonómiu parlamentu, ale lepšie zaručuje nezávislosť rozhodovacieho orgánu. Je však dôležité objasniť, ktoré opatrenia parlamentu môže ústavný súd alebo iný externý orgán preskúmať a ktoré nepodliehajú takémuto preskúmaniu. Ústavné súdy v mnohých krajinách môžu preskúmať proces tvorby právnych predpisov pri analýze ústavnosti zákonov. Vážne porušenie práv opozície môže, prinajmenšom teoreticky, viesť k vyhláseniu neplatnosti zákona ústavným súdom. Zároveň riešenie sporov súvisiacich s vnútornou organizáciou parlamentu a jeho pracovnými postupmi sa môže ponechať na samotný parlament a jeho vnútorné orgány za predpokladu, že opozícia je v týchto orgánoch primerane zastúpená alebo že sa formujú na základe konsenzu medzi stranami.

[CDL-AD\(2019\)015](#), *Parametre vzťahu medzi parlamentnou väčšinou a opozíciou v demokracii: kritériá*

88. [...] Vyhlásenie „je formálny akt, ktorý dosvedčuje existenciu zákona, overuje jeho text, potvrdzuje, že boli dodržané pravidlá upravujúce prijatie zákona a umožňuje vynútiteľnosť práva“. Keďže rozhodnutie, či by táto moc mala prináležať vláde alebo veľkovoľvodovi, „je otázkou účelnosti, mali by v tejto veci rozhodnúť autori ústavy Luxemburska“.

[CDL-AD\(2019\)003](#), Luxembursko – Stanovisko k navrhovanému preskúmaniu ústavy

47. Jedným z návrhov [...] zameraných na posilnenie právomocí parlamentu je, že predseda parlamentu má právo zverejniť zákon, ktorý nepodpísal prezident, ak Rada tento zákon prijme s dvojtretinovou väčšinou. Je to pozitívny a chvályhodný vývoj uplatňovania zákonodarných právomocí Rady ako samostatnej ústavnej inštitúcie.

48. Navrhovaná zmena a doplnenie čl. 139 rokovacieho poriadku o uverejňovaní zákonov a iných právnych aktov Rady je uplatnením práva zákonodarcu ich uzákoniť.

[CDL-AD\(2017\)026](#), Ukrajina – Stanovisko k zmenám a doplneniam rokovacieho poriadku Najvyššej rady Ukrajiny

Príloha – Referenčné dokumenty

Zoznam správ

[CDL-AD\(2020\)018](#), Predbežná správa o opatreniach prijatých v členských štátoch EÚ v dôsledku krízy COVID-19 a ich vplyve na demokraciu, právny štát a základné práva

[CDL-AD\(2019\)015](#), *Parametre vzťahu medzi parlamentnou väčšinou a opozíciou v demokracii: kritériá*
[CDL-PI\(2018\)003rev](#), *Zostavenie kvalifikovaných väčšín a mechanizmov proti zablokovaniu*
[CDL-AD\(2016\)007](#), *Kritériá právneho štátu*
[CDL-AD\(2013\)011](#), *Správa o úlohe inštitucionálnych aktérov v demokratickom systéme (Lobovanie)*
[CDL-AD\(2010\)001](#), *Správa o zmene a doplnení ústavy*
[CDL-AD\(2008\)035](#), *Správa o zákonodarnej iniciatíve*

Zoznam stanovísk

[CDL-AD\(2020\)036](#), *Albánsko – Spoločné stanovisko Benátskej komisie a OBSE/ODIHR k zmene ústavy z 30. júla 2020 a volebného zákonníka z 5. októbra 2020*
[CDL-AD\(2020\)035](#), *Bulharsko – Naliehavé predbežné stanovisko k návrhu novej ústavy*
[CDL-AD\(2019\)032](#), *Ukrajina – Stanovisko k zákonu o podpore fungovania ukrajinského jazyka ako štátneho jazyka*
[CDL-AD\(2019\)025](#), *Stanovisko k návrhu zákona o právnych aktoch Kosova*
[CDL-AD\(2019\)003](#), *Luxembursko – Stanovisko k navrhovanému preskúmaniu ústavy*
[CDL-AD\(2018\)021](#), *Rumunsko – stanovisko k návrhom zmien a doplnení trestného zákona a trestného poriadku*
[CDL-AD\(2017\)026](#), *Ukrajina – Stanovisko k zmenám a doplneniam rokovacieho poriadku Najvyššej rady Ukrajiny*
[CDL-AD\(2017\)012](#), *Moldavská republika – Spoločné stanovisko k návrhom zákonov, ktorými sa menia a dopĺňajú a dokončujú niektoré legislatívne akty (volebný systém pre voľby do parlamentu)*
[CDL-AD\(2017\)010](#), *Kazachstan – Stanovisko k zmenám a doplneniam ústavy Kazachstanu*
[CDL-AD\(2017\)005](#), *Turecko – Stanovisko k zmenám a doplneniam ústavy prijatým Veľkým národným zhromaždením 21. januára 2017 a bude podrobené národnému referendu 16. apríla 2017*
[CDL-AD\(2016\)037](#), *Turecko – Stanovisko k zákonom o mimoriadnych opatreniach č. 667 – 676 prijatých po neúspešnom puči 15. júla 2016*
[CDL-AD\(2016\)025](#), *Kirgizská republika – Spoločné stanovisko k návrhu zákona „Zavedenie zmien a doplnení ústavy“*
[CDL-AD\(2015\)037](#), *Prvé stanovisko k návrhu zmien a doplnení ústavy (kapitoly 1 až 7 a 10) Arménskej republiky*
[CDL-AD\(2014\)010](#), *Stanovisko k návrhu zákona o preskúmaní ústavy Rumunska*
[CDL-AD\(2013\)032](#), *Stanovisko k záverečnému návrhu ústavy Tuniskej republiky*
[CDL-AD\(2013\)018](#), *Stanovisko k rovnováhe právomocí v ústave a právnych predpisoch Monackého kniežatstva*
[CDL-AD\(2013\)012](#), *Stanovisko k štvrtému dodatku Základného zákona Maďarska*
[CDL-AD\(2013\)010](#), *Stanovisko k návrhu novej ústavy Islandu*
[CDL-AD\(2012\)010](#), *Stanovisko k preskúmaniu ústavy Belgicka*
[CDL-AD\(2011\)001](#), *Stanovisko k trom právnym otázkam, ktoré vyvstávajú v procese prípravy nového návrhu ústavy Maďarska*

[CDL-AD\(2010\)017](#), *Stanovisko k návrhu zákona o normatívnych právnych aktoch Azerbajdžanu*

[CDL-AD\(2010\)003](#), *Spoločné stanovisko k návrhu zákona o súdnom systéme a postavení sudcov Ukrajiny Benátskou komisiou a Riaditeľstvom pre spoluprácu v rámci Generálneho riaditeľstva pre ľudské práva a právne veci Rady Európy*

[CDL-AD\(2009\)057](#), *Predbežné stanovisko k návrhu dodatku ústavy Luxemburska*

[CDL-AD\(2009\)053](#), *Stanovisko k návrhu zákona o normatívnych aktoch Bulharska*

[CDL-AD\(2009\)045](#), *Stanovisko k návrhu zákona o zákaze diskriminácie Čiernej Hory*

[CDL-AD\(2009\)025](#), *Stanovisko rokovacieho poriadku zhromaždenia „bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko“*

[CDL-AD\(2009\)018](#), *Stanovisko ku koncepčnému dokumentu nového zákona o právnych nástrojoch Bulharska*

[CDL-AD\(2009\)004](#), *Pripomienky k návrhu zákona o ukrajinskom referende od pána O. Lavrynovycha*

[CDL-AD\(2008\)042](#), *Stanovisko k návrhu zákona o ochrane pred diskrimináciou „bývalej juhoslovanskej republiky Macedónsko“*

[CDL-AD\(2008\)015](#), *Stanovisko k návrhu ústavy Ukrajiny (vypracované pracovnou skupinou na čele s pánom V.M. Shapoval)*

[CDL-AD\(2008\)010](#), *Stanovisko k ústave Fínska*

[CDL-AD\(2005\)022](#), *Predbežné stanovisko k ústavnej reforme v Kirgizskej republike*

Z originálu:

Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning the Law-making procedure and the quality of the law

Preložil:

Mgr. Zuzana Körmöndi, odbor zahraničných vzťahov a protokolu, Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky