**Dôvodová správa**

# A. Všeobecná časť

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republikyč. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „návrh zákona“) predkladá do legislatívneho procesu skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky za hnutie OBYČAJNÍ ĽUDIA a nezávislé osobnosti (OĽaNO-NOVA).

Vzhľadom na priamosť a všeobecnosť volieb majú parlamenty jednotlivých krajín, vrátane Národnej rady Slovenskej republiky, mimoriadne vysokú legitimitu. Plnia nielen zákonodarnú funkciu, ale v systéme deľby moci charakteristickom mechanizmom bŕzd a protiváh aj kontrolnú funkciu, najmä prostredníctvom nimi zriadených výborov alebo komisií. O význame kontrolnej funkcie parlamentu svedčí aj jeho zakotvenie v Ústave Slovenskej republiky, konkrétne v jej Čl. 92 ods. 1, kde sa uvádza, že: „*Národná rada Slovenskej republiky zriaďuje z poslancov výbory ako svoje iniciatívne a kontrolné orgány.*“. Kontrolná funkcia Národnej rady Slovenskej republiky je opätovne potvrdená aj v § 45 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republikyč. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rokovacom poriadku“).

**Cieľom návrhu zákona je preto posilnenie kontrolnej funkcie Národnej rady Slovenskej republiky a jej orgánov spočívajúcej v možnosti zriadenia dočasného vyšetrovacieho výboru, ktorého úlohou je vyšetrenie vecí verejného záujmu.** Vyšetrovacie výbory, resp. vyšetrovacie komisie sú v súčasnosti úplne bežnou súčasťou právnych úprav vo viacerých štátoch sveta. Z prieskumu Európskeho parlamentu ešte z roku 2010 vyplýva, že okrem Malty je Slovenská republika jedinou krajinou zo všetkých 27 členských štátov, kde nie je možné zriadiť vyšetrovací výbor, resp. komisiu. Zriadenie vyšetrovacích výborov je vo Veľkej Británii a Švédsku nahradené špecifickým vyšetrovacím orgánom.

**Významom dočasných vyšetrovacích výborov je tak objasnenie stavu veci verejného záujmu, ako aj znovuzískanie dôvery verejnosti.** Od vyšetrovacieho výboru možno taktiež očakávať aj návrhy, ktoré v budúcnosti zabránia obchádzaniu zákona alebo výskytu toho istého problému. Navyše, poukázanie na osoby, ktorých pričinením daný problém vznikol zároveň umožní vyvodenie aspoň ústavno-politickej zodpovednosti.

Návrh zákona má pozitívny aj negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy. Predpokladá sa pozitívny vplyv na podnikateľské prostredie. Návrh zákona nemá vplyv na životné prostredie ani na informatizáciu spoločnosti a nevyvoláva žiadne sociálne vplyvy.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj s právom Európskej únie.

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

K bodu 1

Ide o legislatívno-technickú úpravu bezprostredne súvisiacu s Čl. I bodom 7 tohto návrhu zákona.

K bodu 2

Okruh obligatórne neverejných schôdzí Národnej rady Slovenskej republiky, resp. ich častí sa rozširuje o tie prípady, kedy národná rada prerokúva správu vyšetrovacieho výboru, ak takéto rokovanie alebo časť rokovania vyšetrovacieho výboru bola neverejná.

Pokiaľ sa vyšetrovací výbor uzniesol na neverejnom zasadnutí alebo jeho časti, dôvernosť tam zistených a prerokúvaných skutočností ostáva zachovaná aj pri prerokúvaní správy vyšetrovacieho výboru, ktorá sa po ukončení vyšetrovania prerokúva na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky.

K bodu 3

Kontrolná činnosť je podľa mnohých názorov v dnešnej dobe hlavnou náplňou parlamentu. Zároveň zaznievajú hlasy, že efektivita kontrolných mechanizmov spojených so zastupiteľskými zbormi je ohrozená prílišným zopätím exekutívy a vládnej väčšiny v parlamente. Niektorí odborníci sa preto domnievajú, že napriek primárnej kontrolnej funkcii parlamentu neplní parlamentná kontrola svoj účel, pričom nástroje kontroly, akými sú interpelácie, slúžia skôr k zviditeľneniu sa poslanca ako skutočnej kontrole (pozri napr. Zbíral, R., Vyšetřovací komisie jako nástroj parlamentní kontroly veřejné správy. IN: Kontrolní mechanismyveřejné správy. Olomouc: Periplum, 2009, s. 138-139.).

Kontrolná funkcia Národnej rady Slovenskej republiky sa v súčasnosti (prostredníctvom osobitných kontrolných výborov), obmedzuje len na kontrolu veľmi špecifických orgánov, ktorých úlohou je získavanie spravodajských informácii alebo ochrana utajovaných skutočností. Ani možnosť Národnej rady Slovenskej republiky vysloviť vláde Slovenskej republiky nedôveru či právo poslancov interpelovať členov vlády **objektívne nemožno považovať za dostatočne účinné prostriedky kontroly**.

Na základe vyššie uvedeného sa výboru ako orgánu Národnej rady Slovenskej republiky priznáva v spojení s čl. 92 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky aj vyšetrovacia právomoc. Vyšetrovacia právomoc sa zdá byť ďalším, ale účinnejším, nástrojom parlamentnej kontroly.

K bodu 4

Iniciovanie vzniku vyšetrovacích komisií sa líši v každej krajine. Vo všeobecnosti však možno zhrnúť, že požiadavky na iniciovanie vzniku vyšetrovacieho výboru sú nastavené mierne. Najväčšia voľnosť sa v tomto smere umožňuje poslancom vo Francúzsku, kde vznik tohto výboru môže iniciovať aj jeden poslanec.

Aby vyšetrovací výbor mohol vôbec vzniknúť, je potrebné omnoho väčšiu pozornosť venovať kritériám vzniku takéhoto výboru. Vzhľadom na charakter činnosti vyšetrovacieho výboru je dôvodné predpokladať, že záujem o vyriešenie najrôznejších káuz majúcich dopad na veci verejného záujmu, nebude zo strany vládnucej väčšiny obzvlášť veľký, ak vôbec nejaký. Prenechanie vzniku vyšetrovacieho výboru na vôľu hoci len jednoduchej nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov, by s najväčšou pravdepodobnosťou spôsobilo vytvorenie v praxi nepoužiteľného inštitútu.

Vyššie uvedené dôvody v zahraničí vyústili do priznania práv aj parlamentnej menšine. V súvislosti s kreovaním vyšetrovacích výborov sa v Slovinsku či Lotyšsku tieto práva prejavujú tak, že vyšetrovací výbor sa musí zriadiť **na žiadosť aspoň 1/3 poslancov**. V Nemecku na zriadenie vyšetrovacieho výboru postačuje žiadosť s podporou **aspoň 1/4 poslancov** a v Maďarsku dokonca **postačuje aj 1/5 poslancov** žiadajúcich zriadenie takéhoto výboru.

Vychádzajúc z reálne hroziacich rizík spočívajúcich v nemožnosti zriadenia vyšetrovacieho výboru, ako aj z komparácie zahraničných právnych úprav, **sa navrhuje zriadenie vyšetrovacieho výboru, ak je návrh na jeho zriadenie podpísaný aspoň jednou tretinou všetkých poslancov, t. j. 50 poslancami**.

K bodu 5

Ide o legislatívno-technickú úpravu bezprostredne súvisiacu s Čl. I bodom 2 tohto návrhu zákona.

K bodu 6

Zavádza sa nový inštitút predvolania na schôdzu vyšetrovacieho výboru, pričom osoba požiadaná o účasť je povinná sa tejto schôdze zúčastniť. Úprava vyplýva z novelizácie Čl. 85 Ústavy Slovenskej republiky, ktorá sa navrhuje súbežne s týmto návrhom zákona. **V právomoci vyšetrovacieho výboru tak bude prizvať na jeho zasadnutie osobu, ktorú výbor určí**, a to nielen člena vlády Slovenskej republiky alebo vedúceho iného orgánu štátnej správy, ale aj inú osobu. Táto osoba bude mať povinnosť sa rokovania vyšetrovacieho výboru zúčastniť, pričom ako konštatoval Ústavný súd Slovenskej republiky v odôvodnení svojho nálezu zo dňa 29. novembra 1995 (sp. zn. PL. ÚS 29/95), takáto povinná účasť nepredstavuje neprimeraný zásah do práva na nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia garantovaného Čl. 16 Ústavy Slovenskej republiky.

K bodu 7

Podľa odbornej verejnosti je tvorba politiky a legislatívy natoľko zložitá, že potrebné kapacity má len exekutíva, čo vedie k jej dominantnej pozícii a narušení deľby moci. Parlamenty sa opäť stávajú predovšetkým kontrolnými orgánmi, pričom nejde len o zodpovednosť vlády parlamentu, ale o **priebežnú kontrolnú činnosť exekutívy a verejnej správy.**

***K § 60a***

Komplexná úprava vyšetrovacieho výboru je upravená v nových ustanoveniach § 60a a § 60b zákona o rokovacom poriadku. Ustanovenie § 60a upravuje najmä zriadenie a právomoci výboru. Základom úpravy je ústavné zmocnenie v čl. 92a Ústavy Slovenskej republiky. Zriadenie vyšetrovacieho výboru môže mať dvojaký charakter. Obligatórne Národná rada Slovenskej republiky zriadi vyšetrovací výbor v prípade, ak o to požiada najmenej tretina jej poslancov. Naopak, bez ohľadu na počet navrhovateľov, môže Národná rada Slovenskej republiky fakultatívne zriadiť vyšetrovací výbor kedykoľvek.

**Vyšetrovacie výbory sú zriadené za účelom vyšetrenia veci verejného záujmu, ktorá je podrobne vymedzená v návrhu na zriadenie**. Spolu s návrhom schváli Národná rada Slovenskej republiky aj lehotu, v ktorej jej vyšetrovací výbor predloží správu o výsledku vyšetrovania. Lehota by mala vyplývať z návrhu na zriadenie a zohľadňovať komplikovanosť veci verejného záujmu. Maximálna dĺžka lehoty je spätá s koncom volebného obdobia. Nie je vylúčené, aby bola na návrh lehota predĺžená.

V zmysle čl. 92a ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky podrobnosti o právach a povinnostiach vyšetrovacieho výboru a o konaní pred ním ustanoví zákon. Zákon o rokovacom poriadku ukladá vyšetrovaciemu výboru oprávnenie zaobstarávať potrebné podklady, vyžadovať potrebné vysvetlenia, vypočúvať svedkov a podľa povahy pribrať znalca alebo tlmočníka. Týmito úkonmi má dôjsť k objasneniu dôležitých skutočností. Vyšetrovací výbor pritom postupuje primerane v zmysle taxatívne vymenovaných ustanovení Trestného poriadku upravujúcich napr. výsluch svedka, jeho predvolanie a predvedenie, nárok na svedočné, vypovedanie pod prísahou, vyžiadanie si znaleckého posudku, vyhotovovanie zápisnice a doručovanie. Odkaz na predmetné ustanovenia Trestného poriadku a konanie vyšetrovacieho výboru v ich intenciách slúži jednak na stanovenie práv a povinností vyšetrovacieho výboru a zároveň na zabezpečenie riadneho postupu pre vyšetrovanie v súlade s Ústavou Slovenskej republiky a Trestným poriadkom, keďže zápisnica, ktorá sa spisuje pri jednotlivých úkonoch, môže slúžiť ako dôkazný prostriedok v rámci trestného alebo civilného konania. Na ochranu práv vypočúvanej osoby a z dôvodu predchádzania napadnuteľnosti svedeckej výpovede, má vypočúvaná osoba právo na právnu pomoc advokáta.

Typickým výsledkom rokovania výboru je spísanie zápisnice. Rovnako tomu je aj v prípade zasadnutia vyšetrovacieho výboru. Zápisnice sa vyhotovujú spravidla ihneď po vykonaní úkonu, napr. vypočutí svedka. Vzhľadom k tomu, že zápisnica výboru môže slúžiť ako dôkazný prostriedok, musia zápisnice vyšetrovacieho výboru okrem náležitostí stanovených v zákone o rokovacom poriadku spĺňať aj špecifické požiadavky kladené Trestným poriadkom. Cieľom je v čo najväčšej miere eliminovať prípady, v ktorých by orgány činné v trestnom konaní alebo súd odmietli prijať zápisnicu ako dôkazný prostriedok pre absenciu niektorých náležitostí vyžadovaných Trestným poriadkom. Pri hodnotení jednotlivých dôkazných prostriedkov koná príslušný orgán v zmysle zásady voľného hodnotenia dôkazov.

**Poverenie vyšetrovacieho výboru vyšetriť určitú vec verejného záujmu môže existovať súčasne s napr. trestným konaním danej veci.** To je rozdiel napr. od vyšetrovacích výborov v Európskom parlamente, ktoré nevyšetrujú veci v prípade, ak už trestné konanie alebo iné obdobné konanie (napr. správne konanie, resp. priestupkové konanie) začalo a prebieha. V takom prípade vyšetrovací výbor zašle zápisnicu príslušnému súdu alebo orgánu činnému v trestnom konaní. Naopak, ak trestné konanie neprebieha, vyšetrovací výbor podá trestné oznámenie podľa § 196 Trestného poriadku spolu so zápisnicou, ak zistené skutočnosti nasvedčujú, že bol spáchaný trestný čin. Takýmto spôsobom má byť zaručená opodstatnenosť vyšetrovacieho výboru nielen v politickej rovine, ale aj jeho reálna možnosť ovplyvniť niektoré prešetrované kauzy.

Po ukončení vyšetrovania veci verejného záujmu je výbor povinný Národnej rade Slovenskej republiky predložiť komplexnú správu o výsledkoch vyšetrovania spolu s návrhom, a to v lehote, ktorú tomuto výboru Národná rada Slovenskej republiky určila. Správa môže obsahovať najmä opis činností, hodnotenie, závery a iné skutočnosti, ku ktorým vyšetrovací výbor v priebehu rokovania dospel.

Pri komplikovaných šetreniach sa môže stať, že je potrebné prizvať určitý počet odborných pracovníkov, a to na vyšetrenie jednotlivých úkonov alebo pre dokumentovanie činnosti vyšetrovacieho výboru. Odborníkov priberá vyšetrovací výbor rozhodnutím. Pri výkone svojej činnosti postupujú na základe poverenia vyšetrovacieho výboru a sú viazaní len jeho pokynmi.

Výbor svoje rozhodnutia prijíma formou uznesenia. Keďže tieto uznesenia by nemali upravovať práva a povinnosti tretích osôb, osobitne vypočúvaných osôb, nie je nevyhnutné, aby boli preskúmateľné súdom. Rovnakým spôsobom je táto otázka upravená v českom právnom poriadku.

Zákon o rokovacom poriadku splnomocňuje k vydaniu rokovacieho poriadku vyšetrovacieho výboru, ktorý podrobnejšie opravuje samotné konanie pred výborom.

***K § 60b***

Vyšetrovací výbor je tak, ako aj ostatné výbory Národnej rady Slovenskej republiky, zložený z predsedu, podpredsedu, overovateľov a ďalších členov. Personálne obsadenie členov vyšetrovacieho výboru proporcionálne kopíruje obsadenie mandátov v Národnej rade Slovenskej republiky. Z dôvodu zabezpečenia potrebného balansu sa navrhuje paritné zloženie členov výboru tak, aby polovicu členov tvorili poslanci z politických strán a politických hnutí tvoriacich vládnu koalíciu a polovicu ostatní poslanci vrátane nezaradených poslancov. Ideálne by bolo, ak by členmi tohto výboru boli zároveň viacerí poslanci, ktorí žiadali o jeho vytvorenie. Len paritné zloženie výboru so zachovaním pomerného zastúpenia politických subjektov v národnej rade môže zaručiť objektívnosť vedeného vyšetrovania. Poslancom sa ponecháva sloboda rozhodovania aj v zmysle zachovania možnosti vzdania sa členstva vo vyšetrovacom výbore.

Aj keď sú rokovania výboru spravidla verejné, výbor sa na návrh hoci aj jedného člena môže uzniesť na neverejnosti rokovania ako celku alebo len jeho časti. Napriek neverejnosti rokovania môžu členovia účasť na rokovaní výboru umožniť aj iným osobám. Predseda Národnej rady Slovenskej republiky má právo zúčastňovať sa na rokovaní vyšetrovacieho výboru, avšak nemá právo hlasovať.

Členovia vyšetrovacích výborov a iné osoby, ktoré sa zúčastnia rokovania vyšetrovacieho výboru, sú viazané mlčanlivosťou. Mlčanlivosť sa vzťahuje na všetky skutočnosti, s ktorými sa oboznámili na rokovaní vyšetrovacieho výboru. Mlčanlivosti ich môže zbaviť len Národná rada Slovenskej republiky, ak osobitné zákony neustanovia inak.

Napriek istým špecifikám sa vyšetrovací výbor pri svojom rokovaní primerane riadi ustanoveniami zákona o rokovacom poriadku.

**K Čl. II**

Rozširuje sa skutková podstata trestného činu krivej výpovede a krivej prísahy podľa § 346 Trestného zákona. Svedok sa uvedeného trestného činu môže dopustiť uvedením nepravdy nie len pred súdom alebo v trestnom konaní pred prokurátorom alebo policajtom, ale aj pred vyšetrovacím výborom zriadeným Národnou radou Slovenskej republiky.

Okruh subjektov trestného činu sa okrem svedka rozširuje aj na osoby, o ktorých existuje dôvodné podozrenie, že mohli spáchať trestný čin a sú v tejto súvislosti vypočúvané orgánom činným v trestnom konaní podľa § 196 Trestného poriadku (t.j. v predsúdnom konaní vo fáze pred začatím trestného stíhania).

**K Čl. III**

Navrhuje sa účinnosť predkladaného zákona so zohľadnením legisvakančnej lehoty, a to od 1. augusta 2016.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

**návrhu zákona** **s právom Európskej únie**

1. **Navrhovateľ zákona:** skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky

1. **Názov návrhu zákona**: návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov

**3. Predmet návrhu zákona:**

1. je upravený v primárnom práve Európskej únie, a to v čl. 6 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii a v čl. 6, 7, 47 a 48 Charty základných práv Európskej únie (právo na slobodu a bezpečnosť, rešpektovanie súkromného a rodinného života, právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces, prezumpcia neviny a právo na obhajobu),
2. nie je upravený v sekundárnom práve Európskej únie,
3. nie je obsiahnutý v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.
   * + 1. **Záväzky Slovenskej republiky vo vzťahu k Európskej únii:**

a) bezpredmetné,

b) v danej oblasti nebol proti Slovenskej republike začatý postup Európskej komisie a ani konanie Súdneho dvora Európskej únie podľa článkov 258 až 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie,

c) bezpredmetné.

1. **Návrh zákona je zlučiteľný s právom Európskej únie**

- úplne

**Doložka**

**vybraných vplyvov**

**A.1. Názov materiálu:** návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov

**Termín začatia a ukončenia PPK:** *bezpredmetné*

**A.2. Vplyvy:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Pozitívne | Žiadne | Negatívne |
| 1. Vplyvy na rozpočet verejnej správy | x |  | x |
| 2. Vplyvy na podnikateľské prostredie – dochádza k zvýšeniu regulačného zaťaženia? | x |  |  |
| 3. Sociálne vplyvy |  | x |  |
| – vplyvy na hospodárenie obyvateľstva, |  | x |  |
| – sociálnu exklúziu, |  | x |  |
| – rovnosť príležitostí a rodovú rovnosť a vplyvy na zamestnanosť |  | x |  |
| 4. Vplyvy na životné prostredie |  | x |  |
| 5. Vplyvy na informatizáciu spoločnosti |  | x |  |

**A.3. Poznámky**

*Predkladaný návrh zákona je spôsobilý pozitívne vplývať na podnikateľské prostredie, pretože závery vyšetrovacej komisie môžu poukázať na legislatívne nedostatky, ktorých odstránenie zlepší podnikateľské prostredie. Pozitívny vplyv návrhu zákona sa môže prejaviť aj v oblasti vplyvov na rozpočet verejnej správy. Činnosť vyšetrovacej komisie môže, tak ako v zahraničí, vyjasniť mnohé skutočnosti, vďaka ktorým sa zvolené neefektívne postupy, môžu modifikovať do hospodárnejšej roviny. Zriadenie vyšetrovacích výborov môže mať negatívny dopad na rozpočet verejnej správy, týkajúci sa miernej finančnej záťaže vo vzťahu ku Kancelárii Národnej rady Slovenskej republiky z dôvodu zabezpečenia priestorov a personálneho, resp. mzdového zabezpečenia administratívy spojenej s fungovaním vyšetrovacieho výboru. Túto záťaž by si však dokázala Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky uhradiť z vlastných rozpočtových prostriedkov vyčlenených na rok 2016, ako aj ďalšie roky (výhľadovo), a to vzhľadom na skutočnosť, že nejde o stále výbory, ale len dočasné výbory, ktoré sa budú zriaďovať skôr príležitostne ako pravidelne.*

**A.4. Alternatívne riešenia**

*bezpredmetné*

**A.5. Stanovisko gestorov**

*Návrh zákona bol zaslaný na vyjadrenie Ministerstvu financií SR a stanovisko tohto ministerstva tvorí súčasť predkladaného materiálu.*