

PROBLÉMY S OBCHÁDZANÍM ŠTANDARDNÉHO LEGISLATÍVNEHO PROCESU

Cieľom tohto dokumentu je navrhnúť zmeny v systéme predkladania poslaneckých legislatívnych návrhov, tak aby sa posilnila transparentnosť a predvídateľnosť legislatívneho procesu a právna istota adresátov práva. Právo poslancov NR SR predkladať vlastné návrhy je ústavne garantovaným právom (čl. 87 odsek 1 Ústavy SR), ktoré je priamo spojené s požiadavkou demokratického a právneho štátu (čl. 1 odsek 1 a čl. 2 odsek 1 Ústavy SR). Považujeme však za možné vykonať niektoré zmeny, ktoré zlepšia možnosti fungovania systému poslaneckých legislatívnych návrhov

NÁVRH NA ZMENU ZÁKONA Č. 350/1996 Z.Z. O ROKOVACOM PORIADKU NR SR

V zákone o rokovacom poriadku navrhujeme vykonať nasledovné zmeny

1. §70 odsek 2 zákona č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku NR SR znie:

„(2) Ak návrh zákona podajú výbory alebo poslanec a ak návrh zákona spĺňa ustanovené náležitosti a národná rada sa uzniesla, že ho prerokuje v druhom čítaní, predseda národnej rady doručí návrh zákona vláde a požiada ju o zaujatie stanoviska v lehote do 30 dní. Vláda je povinná stanovisko v uvedenej lehote vypracovať. Súčasťou stanoviska vlády je doložka vplyvov a analýza vplyvov a doložka zlučiteľnosti s právom EÚ vypracovaná vecne príslušným ministerstvom. Vláda predloží svoje stanovisko, vypracované doložky vplyvov, analýzy vplyvov a doložku zlučiteľnosti s právom EÚ do medzirezortného pripomienkového konania. Schválené stanovisko vlády vrátane vypracovaných doložiek a analýz je povinnou prílohou návrhu zákona.

Súčasne bude potrebné upraviť Legislatívne pravidlá vlády SR čl. 31 tak, aby rozporové konanie k uplatneným pripomienkam prebehlo nielen s podpredsedom vlády, ministerstvami a úradom vlády, ale aj s ostatnými subjektmi podľa čl. 13 odsek 2 Legislatívnych pravidiel vlády (vrátane zamestnávateľov)

Odôvodnenie:

Problematickým bodom poslaneckých návrhov je ich množstvo a nízka kvalita. Prvou úrovňou ich selekcie je prvé čítanie v NR SR, ktorým väčšina poslaneckých návrhov neprejde. Týmito návrhmi sa preto nie je praktické zaoberať. Ako optimálne riešenia sa javí, využiť inštitút vládneho vyjadrenia k poslaneckému návrhu, ktorý je upravený v §70 odsek 2 a doplniť ho v tom zmysle, že vláda je povinná vypracovať svoje stanovisko k návrhu vrátane doložiek vplyvov. Tým sa dosiahne vyššia odborná úroveň debaty v NR SR, nakoľko poslanci budú mať k dispozícii podklad s presným vyčíslením dopadov ich návrhov. Súčasne zákon zakotví povinnosť predložiť takéto vyjadrenie do pripomienkového konania, tak aby sa k nemu mohla vyjadriť aj zainteresovaná verejnosť (medzirezortné pripomienkové konanie k vládnym vyjadreniam prebieha už aj dnes, ale v zmysle legislatívnych pravidiel vlády len s podpredsedom vlády, ministerstvami a úradom vlády), preto by sa znenie čl. 31 odseku 1 doplnilo o subjekty vymenované v čl. 13 odseku

2. §89 odsek 3 zákona č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku NR SR znie:

„(3) V skrátenom legislatívnom konaní sa obmedzenia podľa § 72 ods. 1, § 74 ods. 2, § 81 ods. 2, § 83 ods. 4, § 84 ods. 2 a § 86 nepoužijú.“

Odôvodnenie:

Navrhujeme upraviť znenie §89 odseku 3 zákona č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku NR SR kde sa vylučuje použitie istých ustanovení, a to takým spôsobom, že by sa z predmetného ustanovenia odstránil §25, ktorý stanovuje, že rokovanie o jednotlivých bodoch programu schôdze národnej rady nemožno začať, ak neboli poslancom najneskôr do 24 hodín pred začatím rozpravy doručené všetky písomné materiály, ktoré slúžia ako podklad na rokovanie. Toto obmedzenie sa v súčasnosti v skrátenom legislatívnom konaní neuplatňuje. Zaslanie všetkých písomných materiálov, ktoré slúžia ako podklad na rokovanie pre poslancov 24 hodín pred začatím rozpravy však nie je a nemôže byť nadmernou záťažou ani v prípade využitia inštitútu skráteného legislatívneho konania.

NÁVRH NA ZMENU LEGISLATÍVNYCH PRAVIDIEL VLÁDY

Čl. 31 odsek 1 Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky znie:

„(1) Ak predseda národnej rady požiada vládu o stanovisko k poslaneckému návrhu zákona, úrad vlády určí podľa pôsobnosti ministerstiev alebo iných ústredných orgánov štátnej správy predkladateľa, ten prerokuje svoje stanovisko k poslaneckému návrhu zákona s podpredsedom vlády, ministerstvami, úradom vlády a ostatnými subjektmi podľa čl. 13 ods. 2 v pripomienkovom konaní; toto stanovisko je súčasťou predkladacej správy, ktorú vypracuje predkladateľ pred predložením poslaneckého návrhu zákona do pripomienkového konania.“

Odôvodnenie:

Navrhovaná zmena je vyvolaná našim návrhom na zmenu znenia §70 odsek 2 zákona o rokovacom poriadku

ĎALŠIE NÁVRHY:

- A. **Ukončenie zneužívania skráteného legislatívneho konania na úrovni NR SR.** Zaviesť jeho využitie v skutočne opodstatnených prípadoch a prijatie zákona v takom konaní podmieniť hlasmi kvalifikovanej väčšiny poslancov NR SR (90 hlasov).
- B. **Zjednotenie legislatívneho procesu, aktuálne upraveného Rokovacím poriadkom NR SR, zákon o tvorbe právnych predpisov a zbierke zákonov, Legislatívnymi pravidlami vlády SR a Legislatívnymi pravidlami tvorby zákonov,** je ďalším relevantným krokom k sprehľadneniu legislatívneho procesu. V praxi by bol celý legislatívny proces od začiatku až po vyhlásenie v Zbierke zákonov SR sledovaný na portáli Slov-lex.
- C. **Umožniť predkladanie zásadných pripomienok aj iným ako povinne pripomienkujúcim subjektom,** tak ako to bolo do zmien realizovaných v auguste 2022.
- D. **Upraviť činnosť pracovných skupín a komisií pri príprave legislatívnych návrhov.** Podľa skúseností našich členov sa zriaďovanie a činnosť tzv. „pracovných komisií“ zriaďovaných ministerstvami mnohokrát zvrhla na formálne odškrtnutie splnených procedurálnych úloh. Komisie nie sú spravidla vedené kompetentnými a za legislatívny návrh zodpovednými pracovníkmi ministerstva. Namiesto vytvorenia priestoru pre podnety členov komisie, odborníkov z praxe zdĺhavo vystupujú pracovníci ministerstiev a radoví členovia sa ani nedozvedia ako bolo s ich návrhmi naložené. Zmysel pracovných komisií sa v praxi rozplýva a vyvoláva oprávnené znechutenie ich členov, zástupcov podnikateľského sektora. Navrhuje sa preto vytvoriť pravidlá jednotného formátu – štatútu pracovných komisií. Z neho musí byť napr. zrejmé, že predseda pracovnej komisie je miesto nezastupiteľné a musí ním byť pracovník ministerstva, ktorý má právo rozhodovania, ktorý vie posúdiť argumenty oponentov, rozpoznať ich prínos a prijať ich. Všetkým členom komisie tiež musí byť jasné ako sa pracuje s ich podnetmi či pripomienkami (termíny, zápisy) a tiež to s akým výsledkom.
- E. **Rozhodne by poslanecké návrhy mali byť ešte pred prvým čítaním adekvátne posúdené (napr. legis radou) či vôbec spĺňajú atribúty návrhu zákona** (t.j. či vôbec môžu byť zaradené do programu schôdze NR SR) podľa vyššie uvedených legis pravidiel tvorby zákonov či rokovacieho poriadku NR SR, ktoré sa vzťahujú aj na poslanecké návrhy (napr. dôvodová správa k návrhu zákona musí obsahovať zhodnotenie súčasného stavu najmä zo spoločenskej, ekonomickej a právnej stránky s uvedením dôvodov potreby novej zákonnej úpravy, spôsobu jej vykonávania, jej hospodárskeho a finančného dosahu; zákon musí byť terminologicky presný a jednotný a možno v ňom používať len správne a v právnom poriadku ustálené pojmy a správnu právnu terminológiu; v zákone sa musí dbať na jazykovú správnosť, štylistickú primeranosť a všeobecnú zrozumiteľnosť textu). Takéto adekvátne posúdenie a primeraná zodpovednosť vyplývajúca z posúdenia v praxi absentuje, a práve preto je na schôdzu zaradené úplne všetko.