

Návrhy na posilnenie predvídateľnosti a transparentnosti legislatívneho procesu

INICIATÍVA ZA PRÁVNY ŠTÁT

Pre dosiahnutie predvídateľného a transparentného legislatívneho procesu je nevyhnutné zrealizovať systematické úpravy v legislatíve. Predvídateľné, stabilné, otvorené a zreteľné legislatívne prostredie pomôže podnikom a jednotlivcom orientovať sa v zákonoch, ako aj znížiť byrokraciu a zmätok, ktorý spôsobujú neustále novelizácie zákonov. Preto by nevyhnutnou súčasťou takejto konsolidácie malo byť zminimalizovanie prijímania noviel zákonov a dodržiavanie nastavených pravidiel, predovšetkým zo strany úradov a subjektov disponujúcich legislatívnou iniciatívou.

Sprehľadnenie legislatívy a zabezpečenie zrozumiteľnosti návrhov právnych predpisov je nevyhnutný krok k zvýšeniu orientácie v problematike a lepšiemu poznaniu legislatívy verejnosťou. Minimálne v poslednej dekáde nie je legislatíva prispôbena tým, ktorým je predovšetkým určená, teda občanom. Veríme, že po uskutočnení nižšie uvedených návrhov by sa legislatívny proces jednoznačne sprehladnil, ustálil a nepochybne by nedochádzalo k takej legislatívnej smršti, aká je v súčasnosti častým javom.

LEGISLATÍVNE PRAVIDLÁ VLÁDY SR

- 1. Úprava inštitútu verejného vypočutia**, ktorý ponúka možnosť verejnosti zapojiť sa do legislatívneho procesu pred tým, než sa proces ako taký začne. Inštitút spravuje Podpredseda vlády pre legislatívu, ktorý je zároveň predsedom Legislatívnej rady vlády (Úrad vlády SR), a platná právna úprava sa javí ako pomerne vágna v tom zmysle, že o uskutočnení verejného vypočutia rozhodne svojvoľne sám podpredseda vlády. Právna úprava síce upravuje proces, ale neupravuje na základe akých podmienok sa má podpredseda vlády rozhodovať, aký právny predpis zaradiť na verejné vypočutie. Keďže je tento inštitút prejavom otvorenej formy vládnutia pre občanov, občania by sa sami mohli rozhodnúť (napr. elektronickým hlasovaním), aký predpis bude zaradený. Prípadne by mohol existovať zoznam zákonov, pri ktorých sa obligatórne verejné vypočutie vykoná.
- 2. Ukončenie zneužívania skráteného medzirezortného pripomienkového konania** a obmedzenie jeho využívania na nevyhnutnú mieru a v skutočne opodstatnených prípadoch. Kontrolu by mal vykonávať Podpredseda vlády pre legislatívu (Úrad vlády SR) alebo Legislatívna rada vlády, ako aj vydávať kladné/záporné stanovisko ku skráteným medzirezortným pripomienkovým konaniam.
- 3. V rámci doložky vybraných vplyvov alebo doložky zlučiteľnosti posúdiť nadväznosti na existujúcu úpravu**, ktorá vecne súvisí s predmetom navrhovanej úpravy alebo upravuje obdobné práva a povinnosti, prípadnú duplicitu alebo rozpor navrhovanej úpravy s existujúcou právnou úpravou, a následne navrhnúť riešenia na zosúladenie navrhovanej a existujúcej úpravy.
- 4. Zahlcovanie legislatívneho procesu** častokrát spôsobuje aj skutočnosť, že k jednému zákonu môže byť v legislatívnom procese niekoľko jeho noviel súčasne. Z tohto dôvodu navrhujeme úpravu, aby mohla byť **v legislatívnom procese na úrovni NR SR naraz iba jedna novela toho istého zákona**. Ak by bola novela zákona schválená na rokovaní vlády a následne zaradená na rokovanie NR SR, iná novela, hoci aj poslanecká, by už na rokovanie NR SR zaradená nemohla byť, a to až do času vyhlásenia schválenej novely v Zbierke zákonov SR. Poslanci NR SR by však, samozrejme, mohli predkladať pozmeňujúce návrhy k vládnomu návrhu zákona. V prípade poslaneckých návrhov zákonov alebo výborových návrhov zákonov (pokiaľ by novela rovnakého zákona nebola predložená vládou SR) by obmedzenie nebolo. V tejto súvislosti by si zmena vyžadovala aj úpravu Zákona o rokovanom poriadku NR SR.
- 5. Plán legislatívnych úloh vlády** by mal obsahovať všetky návrhy právnych predpisov, ktoré majú byť predmetom legislatívneho procesu v nasledujúcom roku. V prípade zaradenia ďalšieho právneho predpisu do legislatívneho procesu po schválení Plánu legislatívnych úloh vlády by malo byť nevyhnutné splnenie rovnakých podmienok ako v prípade skráteného legislatívneho konania. Cieľom je, aby bol legislatívny proces **dostatočne predvídateľný a jeho doplnenie bolo možné iba za naozaj naliehavej situácie**. Dohľad by mal vykonávať a proces zaradenia ďalšieho zákona zabezpečovať Podpredseda vlády pre legislatívu (Úrad vlády SR) alebo Legislatívna rada vlády.
- 6. Prehodnotiť právnu povahu a záväznosť Legislatívnych pravidiel vlády SR** a vymedziť následky ich porušenia (v súčasnosti nemajú povahu všeobecne záväzného právneho aktu).
- 7. Predložené legislatívne materiály** by mali prechádzať **konzultáciou s Hospodárskou a sociálnou radou SR**.

SMERNICA NA PRÍPRAVU A PREDKLADANIE MATERIÁLOV NA ROKOVANIE VLÁDY SR

Ustanovenie lehoty, v ktorej musí byť materiál predložený na rokovanie vlády SR zaradený do programu a uvedený na webovom sídle Úradu vlády SR, ktorá bude minimálne jeden pracovný deň pred očakávaným termínom rokovania vlády SR. Uvedenou zmenou by sa odstránila nevedomosť verejnosti o predkladaných materiáloch rokovania vlády SR, kedy sa bežnou praxou stáva, že o prerokovaných

materiáloch sa verejnosť dozvie až po skončení rokovania vlády SR. Pokiaľ lehota dodržaná nebude, tak návrh nebude zaradený, s výnimkou skráteného legislatívneho konania. Kontrolu by mal vykonávať Podpredseda vlády pre legislatívu (Úrad vlády SR).

ZÁKON Č. 350/1996 Z. Z. O ROKOVACOM PORIADKU NR SR

1. **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).

2. **Ku všetkým poslaneckým a výborovým návrhom zákonov, ktoré hlasovaním prejdú do druhého čítania, je nevyhnutné zrealizovať pripomienkové konanie.** V súčasnosti to totiž nie je pravidlom. V takých prípadoch by sa mohlo uskutočniť aj skrátené pripomienkové konanie (7 dní), v ktorom sa budú musieť popri ostatných oprávnených subjektoch (vrátane verejnosti) vyjadriť orgány, do ktorých pôsobnosti predmetná oblasť legislatívy príslúcha. Je bežnou praxou, že predkladaním poslaneckých návrhov sa obchádza riadny legislatívny proces. Častokrát ide aj o zásadné zmeny v právnom poriadku.

Gestorský rezort by mal vykonať medzirezortné pripomienkové konanie vrátane doložky vybraných vplyvov. Samozrejme sa očakáva, že predkladateľ sa k pripomienkam vyjadrí. Takým krokom sa môžu odstrániť nedostatky poslaneckého návrhu, resp. sa návrh môže vylepšiť.

Zároveň je nevyhnutné, aby mal predseda NR SR informáciu o uznesení vlády po schválení takého návrhu zákona vládou SR spolu s návrhom poslaneckého návrhu zákona po uskutočnení pripomienkového konania v dostatočnom predstihu (malo by byť k dispozícii aj na webovom sídle NR SR), najneskôr v prvý deň rokovania výborov NR SR na príslušnú parlamentnú schôdzu. Následne budú o upravenom poslaneckom návrhu zákona (po pripomienkovom konaní) rokovať výbory NR SR a potom plénum NR SR.

3. Pozmeňujúce návrhy predkladané poslancami NR SR často menia pôvodný zámer navrhovateľa a koncepciu návrhu zákona. Navyše dôvodová správa návrhu zákona po prijatí takého návrhu nemá prakticky žiadnu relevanciu a nezodpovedá prijatému zákonu. **Predkladanie poslaneckých pozmeňujúcich návrhov by tak malo podliehať kontrole.** Stanovisko k pozmeňujúcim návrhom, či neprekračujú pôvodný zámer navrhovateľa, by mal vydať orgán NR SR (v súčasnosti existujú rôzne komisie Ústavnoprávneho výboru NR SR obsadené aj rôznymi odborníkmi z praxe) alebo nezávislý odbor Kancelárie NR SR.

4. **Hlasovanie o pozmeňujúcich návrhoch predložených v pléne NR SR by malo byť najskôr po uplynutí 48 hodín od ich predloženia** (tak, ako to platí v súčasnosti), pre skrátenie lehoty najskôr 24 hodín. Cieľom má byť, aby sa verejnosť aj ostatní členovia zákonodarného zboru včas dozvedeli o zámere predkladateľa takého pozmeňujúceho návrhu a poslanci NR SR mali dostatok času na rozhodnutie pred hlasovaním o ňom. Kontrolu by mal vykonávať nezávislý odbor Kancelárie NR SR. Zároveň bude mať odbor Kancelárie NR SR alebo orgán NR SR dostatok času na to, aby vydal stanovisko navrhované v bode 3.

5. Keďže pravidlá na predkladanie poslaneckých návrhov zákonov by mali dodržiavať rovnaký štandard ako vládne návrhy, je potrebné presadiť znenie § 7 ods. 1 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov do Zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku NR SR.

Na rozdiel od vládnych návrhov zákonov, na poslanecké návrhy, vrátane pozmeňovacích návrhov, nie sú uplatňované rovnaké požiadavky z hľadiska **vyhodnotenia predpokladaných dopadov**, resp. tieto údaje poslanci uvádzajú len veľmi povrchné. Vládne návrhy zákonov musia obsahovať výpočet predpokladaných vplyvov na rozpočet, podnikateľské prostredie, životné prostredie, rodinu, informatizáciu, sociálne vplyvy, či vplyv na služby verejnej správy. Keďže tieto náležitosti poslanecké návrhy obsahovať nemusia, ostatným poslancom (ako aj verejnosti) chýbajú podstatné informácie o možných dôsledkoch ich hlasovania.

Aktuálne znenie § 68 ods. 1 zákona č. 350/1996 o rokovacom poriadku NR SR navrhujeme zmeniť nasledovne:

„Návrh právneho predpisu predkladaný na rokovanie Národnej rady okrem paragrafového znenia obsahuje najmä:

- a) predkladaciu správu,
- b) dôvodovú správu,
- c) doložku vybraných vplyvov a analýzu vplyvov vypracovanú podľa jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov,
- d) doložku zlučiteľnosti a pri preberaní alebo vykonávaní právne záväzného aktu Európskej únie aj tabuľku zhody návrhu právneho predpisu s právom Európskej únie,
- e) návrh vykonávacieho právneho predpisu, ak právny predpis obsahuje splnomocňovacie ustanovenie na jeho vydanie,
- f) informatívne konsolidované znenie právneho predpisu, ak ide o novelizáciu právneho predpisu.“

6. **Zjednotenie legislatívneho procesu, aktuálne upraveného Rokovacím poriadkom NR SR a Legislatívnymi pravidlami vlády SR**, 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, ktorý je po zmene v gescii Podpredsedu vlády pre legislatívu (Úrad vlády SR).

JEDNOTNÁ METODIKA NA POSUDZOVANIE VYBRANÝCH VPLYVOV / METODIKA, KTORÚ MÁ PRIPRAVOVAŤ MH SR

Pre bežného občana, či najmä menšieho podnikateľa je extrémne náročné dokázať sa orientovať v tak častých zmenách zákonov. Tie sa dnes menia bez toho, aby sa najprv objektívne zhodnotilo, či a ako boli dosiahnuté ciele, pre ktoré bola regulácia prijatá a či je v aktuálnom znení regulácia ešte vôbec opodstatnená.

V prvom kroku je nevyhnutné ako podstatnú obsahovú náležitosť dôvodovej správy, resp. doložky vybraných vplyvov a analýzy vplyvov zaviesť zoznam merateľných ukazovateľov a cieľov, ktoré by podliehali v navrhnutom časovom období ex post hodnoteniu. Zavedenie ex post hodnotenia merateľných ukazovateľov a cieľov by malo mať dva významné prínosy – prehodnotenie opodstatnenia zmeny/ novej regulácie a zásadné spomalenie frekvencie zmien.

ZÁKON Č. 400/2015 Z. Z. O TVORBE PRÁVNÝCH PREDPISOV A O ZBIERKE ZÁKONOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Zavedenie pravidla o účinnosti zásadnej legislatívy vždy k 1. januáru a k 1. júlu kalendárneho roka, pričom legisvakačná lehota tejto legislatívy bude minimálne 60 kalendárnych dní. Týmto opatrením by vždy verejnosť vedela ku ktorému

dátumu sa majú meniť kľúčové predpisy. Zároveň je možné očakávať, že nebude tak často dochádzať k novelám kľúčových predpisov.