

LEGISLATÍVNY PROCES V SLOVENSKEJ REPUBLIKE A JEHO DIGITALIZÁCIA

KAMIL BARANÍK

Právnická fakulta UK (Katedra ústavného práva); Ministerstvo
spravodlivosti SR

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá legislatívnym procesom v Slovenskej republike a jeho významnou procedurálnou inováciou – digitalizáciou. Najdôležitejšiu úlohu v tomto procese zohráva predovšetkým Portál právnych predpisov, prostredníctvom ktorého môže do legislatívneho procesu zasiahnuť (v primeranej miere) aj široká verejnosť. Autor vysvetľuje a hodnotí jeho doterajšie fungovanie a objasňuje vízie smerovania digitalizácie legislatívneho procesu do budúcnosti.

Key words in original language

Legislatívny proces, digitalizácia, Portál právnych predpisov, Editor právnych predpisov

Abstract

The article deals with the legislative procedure in the Slovak Republic and its important procedural innovation – digitization. The most significant task in this process belongs to the Portal of legal acts, through which can also public (in an appropriate level) intervene in the legislative process. Author explains and evaluates existence of the Portal and also outlines a vision of future development of the digitization of the legislative process in the Slovak Republic.

Key words

Legislative procedure, digitization, Portal of legal acts, Editor of legal acts

Úvodné poznámky

Tvorba práva a predovšetkým tvorba kvalitných právnych predpisov predstavuje v každej spoločnosti náročný a veľmi zodpovedný proces. Vytvorenie právneho aktu, najmä toho všeobecne záväzného si vyžaduje veľkú dávku znalosti spoločenských vzťahov v konkrétnej oblasti a odbornosti „tvorcov“ právnych predpisov.

Na to, aby sa v Slovenskej republike návrh zákona do parlamentu - Národnej rady (jediného zákonodarného a ústavodarného orgánu¹) vôbec dostal a mohol byť následne schválený, je potrebné aby bol vyhotovený jeho text. Znenie návrhu zákona sa vytvára prostredníctvom formalizovaného postupu, pričom obdobné pravidlá sa netýkajú len tvorby návrhov zákonov, ale aj návrhov ostatných právnych predpisov. Celý proces zahŕňajúci tvorbu právnych predpisov od zrodu myšlienky upraviť určitú oblasť spoločenských vzťahov, až po vstup právnych predpisov do účinnosti sa nazýva legislatívny proces.

Legislatívny proces tvorby zákonov² v Slovenskej republike je formalizovaným procesom, upraveným predovšetkým v Ústave Slovenskej republiky, zákone Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, Legislatívnych pravidlách tvorby zákonov a Legislatívnych pravidlách vlády SR. Vnútorne sa legislatívny proces člení na etapy, pričom s najzložitejším a najdlhším postupom sa stretáme pri tvorbe zákonov, ktorých predkladateľom je vláda.

Jednotlivé etapy legislatívneho procesu produkujú výstupy, ktoré následne predstavujú vstupy do ďalších fáz tejto procedúry. Donedávna bola táto vysokošpecializovaná činnosť zahalená rúskom tajomstva pre všetkých, ktorý sa na nej priamo nezúčastňovali. Žijeme však v moderných časoch, kedy sa spoločnosť stáva viac uvedomelou a začína sa omnoho viac zaujímať o správu vecí verejných, a to nielen prostredníctvom svojich volených zástupcov. Súčasnosť je zároveň poznačená výrazným vplyvom prenikania moderných (elektronických) prostriedkov do každodenného života. Spomínané vplyvy zasiahli aj legislatívu a legislatívny proces.

Tento príspevok si nekladie za cieľ zaoberať sa legislatívnym procesom ako komplikovaným mechanizmom, ktorého výsledkom je normatívny právny akt. Naproti tomu sa venuje snáď najvýznamnejšej procedurálnej inovácii, ktorá ho v poslednej dobe výrazným spôsobom pozitívne zasiahla. Je ňou digitalizácia celého priebehu legislatívneho procesu v Slovenskej republike, ktorá má okrem iného zabezpečiť transparentnú verejnú kontrolu a umožniť širokej verejnosti prístup ku všetkým druhom legislatívnych a nelegislatívnych materiálov ešte počas ich formovania. S digitalizáciou sa dnes môžeme stretnúť prakticky od úvodných fáz vytvárania ustanovení normatívneho právneho aktu až po jeho publikáciu.

¹ Čl. 87 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

² Príspevok sa zaoberá vládnymi návrhmi zákonov, teda návrhmi, ktorých predkladateľom do NR SR je vláda SR. Vládne návrhy prechádzajú v legislatívnom procese najkomplikovanejšou schvaľovacou procedúrou. Táto skutočnosť je však vyvažovaná vysokou úspešnosťou schválených návrhov, keďže vládne návrhy zákonov predstavujú viac ako 80 % všetkých zákonov prijatých v NR SR.

Digitalizácia predstavuje významný míľnik v legislatívnom procese, pretože ho umožňuje v dostupnej forme sledovať širokej verejnosti. Tým dochádza k odbúraniu anonymity pripravovanej právnej úpravy, ktorú je možné podrobiť verejnej kontrole ešte pred tým ako nadobudne všeobecnú platnosť a účinnosť.

Historický kontext digitalizácie

Jedným zo základných podnetov na začatie komplexného rozboru stavu elektronizácie postupov v legislatívnom procese bol nepochybne zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií), ktorý s účinnosťou od 1.1.2001 ustanovil v § 5 povinné zverejňovanie informácií. Okrem iných sa toto ustanovenie vzťahuje aj na Národnú radu SR, vládu SR, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy. Týmto subjektom bola v zákone ustanovená povinnosť zverejňovať:

- a) texty navrhovaných právnych noriem po ich uvoľnení na medzirezortné pripomienkové konanie – ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy,
- b) texty materiálov predložených na rokovanie vlády – vláda SR,
- c) texty predložených návrhov zákonov a schválených zákonov – NR SR.

Zákomom o slobode informácií sa tak spomínaným povinným subjektom zakotvila povinnosť zverejňovať jednotlivé materiály na vstupoch/výstupoch legislatívneho procesu a sprístupniť ich verejnosti, predovšetkým z dôvodu transparentnosti. Predmetné ustanovenia prinútili vládu SR rozpracovať analýzu existujúcich postupov v legislatívnom procese.

Aj ako dôsledok prijatého zákona o slobode informácií (okrem toho aj kvôli snahe zefektívniť legislatívny proces) bol vypracovaný a na rokovanie vlády SR dňa 13.06.2001 predložený materiál „Návrh zmien predpisov v nadväznosti na pripomienkové konanie k materiálom vlády SR v súlade s dokumentom Audit“.

V ňom sa vypracovala vízia nového systému pripomienkového konania³, ktorý sa od predošlého líšil predovšetkým striktnejším vymedzením pravidiel formulovania a zasielania pripomienok, vypracovávanie jednotlivých náležitostí materiálu a predkladacej správy a prisnejšími pravidlami dodržiavania Smernice na prípravu a predkladanie materiálov na

³ Bližšie pozri: SVÁK, J., KUKLIŠ, P. 2009. Teória a prax legislatívy. Bratislava: Eurokódex. 2009, s. 145-153.

rokovanie vlády. Ďalšou dôležitou zmenou bola aj snaha o zakomponovanie práva verejnosti vzniesť pripomienky a podľa uváženia predkladateľa i právo zúčastniť sa na rozporovom konaní, resp. na verejnej odbornej prezentácii.

Podstatným vylepšením uvedeným v tejto analýze bolo aj spustenie využívania internetu na zverejňovanie materiálov jednotlivých rezortov na príslušných internetových stránkach (teda stránkach jednotlivých ministerstiev, úradu vlády a ostatných ústredných orgánov štátnej správy), ako aj využívanie elektronickej pošty na komunikáciu medzi predkladateľom materiálu a pripomienkujúcim subjektom.

Hlavným prínosom tohto nového systému pripomienkového konania bola najmä časová efektívnosť pri manipulácii s pripomienkovaným materiálom, ktorá sa dosiahla zavedením elektronického predkladania materiálov. Tento spôsob komunikácie tiež umožnil finančné úspory súvisiace s administratívou materiálov.

Novozavedený systém bol zhodnotený v uznesení vlády SR č. 309 z 27. apríla 2005 v materiáli: „Zhodnotenie systému pripomienkového konania a návrhy na jeho zlepšenie“ – v ktorom sa zavedenie elektronickej komunikácie posúdilo ako veľmi pozitívne, avšak vytkli sa mu aj niektoré zásadné chyby a nedostatky, ktoré zo sebou priniesla tzv. voľná a prakticky málo regulovaná forma komunikácie medzi povinnými subjektmi (stačí spomenúť problémy ako nedodržovanie lehôt stanovených na pripomienkové konania, ďalej tzv. konferenčné pripomienkové konania alebo v niektorých prípadoch dokonca absolútne vypustenie pripomienkových konaní – tieto porušenia boli zdôvodnené nedostatkom času na schválenie materiálu, avšak urýchlenu cestou dochádzalo k nekvalitnému výstupu z legislatívneho procesu).

V predmetnom materiáli boli okrem tohto zhodnotenia navrhnuté aj zmeny pripomienkového konania smerujúce predovšetkým k vytvoreniu jednotného informačného systému sledovania legislatívneho procesu. Víziou bolo zabezpečiť sledovanie celého legislatívneho procesu od začatia pripomienkového konania až po zverejnenie v Zbierke zákonov SR, s prepojením na databázu jednotného automatizovaného systému právnych informácií (JASPI). Okrem toho sa v predkladanom materiáli stanovila požiadavka na vytvorenie úplne nového softvéru na prípravu legislatívnych materiálov (Editor právnych predpisov), prípadne na prepracovanie dovedty používaného softvéru, ktorý sa mal upraviť pre špecifické potreby prípravy a písania legislatívnych materiálov.

Úlohou vypracovania analýzy východísk a praktických možností vytvorenia jednotného informačného systému na sledovanie legislatívneho procesu bolo primárne poverené Ministerstvo spravodlivosti SR. Okrem toho sa skúmala aj možnosť rozvoja v oblasti pripomienkovania zo strany širokej

laickej verejnosti, ktorej konštruktívne názory by mohli byť v legislatívnom procese zohľadnené.

Ďalším významným posunom v digitalizácii legislatívneho procesu bolo rokovanie vlády SR, konané dňa 14.02.2007, ktoré schválilo dokument „Analýza východísk a praktických možností vytvorenia jednotného informačného systému na sledovanie legislatívneho procesu“. Už zo samotného názvu materiálu vyplýva, že sa v ňom podrobne analyzovali možnosti vytvorenia jednotného informačného systému na sledovanie legislatívneho procesu a spôsob jeho reálneho fungovania. Podľa vypracovanej koncepcie mal byť systém zložený z dvoch základných častí

- a) Úložisko právnych predpisov s logikou legislatívneho procesu,
- b) Aplikácia na tvorbu všeobecne záväzného právneho predpisu – Editor právnych predpisov.

Záverečnou fázou, ktorá predchádzala reálnemu vytvoreniu digitalizovaného legislatívneho procesu bola „Záverečná správa k projektu Jednotný informačný systém na sledovanie legislatívneho procesu“, schválená na rokovaní vlády vo februári 2008 (20.02.2008). V uznesení vlády sa podpredsedovi vlády a ministromi spravodlivosti uložila povinnosť uviesť do prevádzky kompletný Jednotný informačný systém na sledovanie legislatívneho procesu (ďalej len „JISS“), obsahujúci Portál právnych predpisov a Editor právnych predpisov, do plnej prevádzky a zabezpečiť školenia určených zamestnancov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Zároveň sa od 01.06.2008 uložila členom vlády a vedúcim ostatných ústredných orgánov štátnej správy povinnosť používať na tvorbu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády výlučne Portál právnych predpisov. Záverečná správa obsahovala podrobnosti o používaní a funkcionalite systému a poskytovala vízie rozvoja JISS do budúcnosti.

V nadväznosti na zmeny, ktoré sa digitalizáciou zaviedli, došlo nevyhnutne k novelizácii potrebných predpisov – predovšetkým Legislatívnych pravidiel vlády a Smernice na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády tak, aby bolo využívanie Portálu právnych predpisov obligatórne.

Počnúc 01.06.2008 sa zaviedol Portál právnych predpisov a Editor právnych predpisov do plnej ostrej prevádzky. Zároveň sa od tohto dátumu v gescii Ministerstva spravodlivosti SR vykonávajú školenia k informačným systémom, pričom do dnešných dní ich absolvovalo približne 1400 používateľov. A aj za pomoci a skúseností vyškolených pracovníkov bola vytvorená a viackrát aktualizovaná Používateľská príručka Portálu právnych predpisov, ktorá predstavuje komplexný návod na prácu s ním.

Jednotný informačný systém na sledovanie legislatívneho procesu (JISS)

Tak ako vyplynulo z uznesenia vlády SR, je JISS tvorený dvoma základnými zložkami – Editorom a Portálom právnych predpisov.

Do pôsobnosti JISS spadajú okrem legislatívnych materiálov (ústava, ústavný zákon, zákon, nariadenie vlády, vyhláška, výnos, opatrenie, medzinárodná zmluva, legislatívny zámer, predbežná informácia) aj nelegislatívne typy materiálov (nelegislatívny materiál všeobecnej povahy (informácia, správa a pod.) a nelegislatívny materiál osobitnej povahy – materiál, ktorý je určený na publikovanie v Zbierke zákonov SR, bez predchádzajúceho legislatívneho procesu).

„Informačný systém JISS zahŕňa nasledovné akcie:

- 1) vytvorenie návrhu právneho predpisu (EPP),
- 2) príprava legislatívnych a nelegislatívnych materiálov (PPP),
- 3) medzirezortné pripomienkové konanie,
- 4) rokovanie poradného orgánu vlády,
- 5) rokovanie vlády,
- 6) rokovanie NR SR – spolupráca s web stránkami NR SR a rozšírenou verziou EPP pre účely NR SR,
- 7) schvaľovanie prezidentom,
- 8) schvaľovanie ministrom – pre materiály typu vyhláška, výnos, opatrenie, (rozumie sa tým aj schvaľovanie týchto typov právnych predpisov predsedom alebo vedúcim iného ústredného orgánu štátnej správy, vrátane guvernéra Národnej banky Slovenska),
- 9) publikovanie v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.⁴

Editor právnych predpisov (ďalej len „EPP“)

⁴ V zmysle Záverečnej správy k projektu Jednotný informačný systém na sledovanie legislatívneho procesu, schválená Uznesením vlády Slovenskej republiky č. 109 z 20. februára 2008

EPP je smart aplikácia, ktorá bola vytvorená za účelom písania a vytvárania právnych predpisov, ktoré majú presne definovanú vnútornú štruktúru. Z pôsobnosti EPP sú vylúčené medzinárodné zmluvy, práve z dôvodov vnútornej nestability ich štruktúry.

EPP uľahčuje legislatívnemu pracovníkovi tvorbu nového a novelizáciu už existujúceho právneho predpisu. EPP má v sebe integrované aktuálne pravidlá legislatívneho procesu (vyplývajúce z Legislatívnych pravidiel vlády SR), ktoré sa prostredníctvom aplikačnej logiky jednotným spôsobom uplatňujú. Program zabezpečuje legislatívno-technickú stránku materiálu, kým vecná stránka ostáva naďalej v rukách legislatívneho pracovníka.

Obrovskú výhodu predstavuje aj pri novelizácii právneho predpisu, keď legislatívny pracovník upravuje vygenerované rekonštruované znenie právneho predpisu. Do tohto „kompletného“ znenia sa zapisujú zmeny a EPP ich vypracuje do podoby novely. Celý dôraz EPP je kladený na úplné znenie, ktoré má byť v budúcnosti súčasťou Elektronickej Zbierky zákonov SR.

EPP umožňuje členiť štruktúru právneho predpisu v závislosti od typu právneho predpisu; kompletne vygeneruje úvodnú vetu; v prípade, že právny predpis novelizuje aj iné právne predpisy, rozčlení právny predpis na články (v prípade novely – novelizačné body); účinnosť upraví podľa zadania – problémy mu nerobia ani delené účinnosti; poznámky pod čiarou v prípade novely neprečísluje, naopak v prípade prípravy nového znenia pri zmene niektorej poznámky - všetky ostatné prečísluje a zmení ich aj v texte atď.

Počas tvorby právneho predpisu je možné kedykoľvek použiť náhľad na rekonštruované znenie spolu s vyznačenými zmenami.

Výstupom je štruktúrovaný dokument vo formáte XML, HTML, RTF. Editor je prepojený s Portálom právnych predpisov, takže sa do neho materiál môže presunúť. Na vytvorenie nového právneho predpisu je EPP pripravený na 100%, avšak problémy mu stále robí novelizácia na úrovni slova (napr. jedno slovo nahradiť druhým, v tomto prípade je v novele schopný prepísať celé vety, čo však nie je celkom v súlade so zaužívanými legislatívnymi technikami.). Zmeny v tejto oblasti sú predmetom ďalšieho vývoja.

Portál právnych predpisov (ďalej len „PPP“ alebo „Portál“)

PPP je internetovým portálom, ktorý so svojou procesnou logikou zachytáva priebeh legislatívneho procesu. PPP slúži na sledovanie, archiváciu a vyhľadávanie materiálov legislatívnej a nelegislatívnej povahy počas legislatívneho procesu

PPP slúži ako centrálny portál na zverejňovanie materiálov vo všetkých štádiách legislatívneho procesu. Je zároveň jednotným miestom na zverejňovanie legislatívnych a nelegislatívnych materiálov.

PPP zahŕňa informačnú funkciu (pasívny prístup) v podobe zachytenia legislatívneho procesu. Tým umožňuje verejnosti (ale aj orgánom verejnej moci) prehľadne sledovať priebeh konkrétneho materiálu počas legislatívneho procesu, až do fázy publikácie v Zbierke zákonov SR. Portál spravuje všetky materiály v legislatívnom procese od svojho spustenia, pričom jeho kapacita sa postupne zväčšuje.

Na PPP sa nachádzajú všetky materiály, ktoré sa od jeho ostrého spustenia v legislatívnom procese objavili. Niektoré inštitúcie dokonca prejavili veľký záujem o doplnenie materiálov (tých ktorých vydanie predchádzalo zavedeniu PPP), ktoré sa hoci so starším dátumom na Portál doplnili. Postupne sa takýmto spôsobom vytvára široká databáza materiálov, v ktorých je možné jednoducho a prehľadne nájsť konkrétny dokument. Portál naplňa už skôr zmienené požiadavky zverejňovania informácií podľa zákona o slobode informácií. Prostredníctvom PPP je možné vyhľadávať dokumenty v rôznych fázach legislatívneho procesu. Právne predpisy sa na ňom nachádzajú v podobe, s ktorou je ďalej možné pracovať (formát rtf. alebo pdf.).

Portál zároveň poskytuje oprávneným orgánom verejnej moci aktívny prístup k legislatívnemu procesu (vytváranie materiálov na Portáli, pripomienkovanie). To znamená, že Portál nie je len jednoduchým prístupovým bodom, kde majú subjekty povinnosť zverejňovať predmetné materiály v rámci legislatívneho procesu (ako je to možné vidieť v iných krajinách, kde sa často obdobná internetová stránka stáva len prístupovým bodom informovania širokej verejnosti o plánovaných legislatívnych zmenách). Portál predstavuje miesto, kde sa jednotlivé časti materiálu priamo vytvárajú do štandardizovanej podoby. Bez fázy vypracovania materiálu a zverejnenia na Portáli nie je ani možné v legislatívnej procedúre ďalej pokračovať. Novelizáciou Legislatívnych pravidiel vlády SR bol PPP hlboko zakomponovaný do celého priebehu legislatívneho procesu a v súčasnosti predstavuje jeho neoddeliteľnú súčasť.

Prostredníctvom PPP sa napríklad spúšťa samotné pripomienkové konanie, ktorého trvanie nie je technicky možné skrátiť pod ustanovenú lehotu (PPP možnosť kratšieho pripomienkového konania jednoducho neponúka). Prostredníctvom PPP sa každý materiál elektronicky odosiela na Úrad vlády SR – na rokovanie vlády SR. Všetko je nastavené tak, aby v 99,9 % nemohlo dôjsť k jeho obídenu. PPP tak súčasne predstavuje garanta zákonného priebehu celého legislatívneho procesu, predovšetkým v jeho

predprípravnej fáze⁵ a v neskorších fázach umožňuje sledovanie predmetného materiálu.

PPP je veľmi prehľadný a vytvorený tak, aby bolo jeho používateľské rozhranie graficky príťažlivé a zároveň maximálne intuitívne pre široké spektrum používateľov.

Okrem toho umožňuje PPP registrovaným používateľom, reprezentujúcim laickú, ale aj odbornú verejnosť formou individuálnych alebo hromadných pripomienok aktívne vstupovať do legislatívneho procesu.

Zástupca verejnosti môže individuálne pripomienkovať akýkoľvek materiál alebo sa môže zapojiť do pripomienkovania prostredníctvom tzv. hromadnej pripomienky (či už formou jej samotného podania alebo podporenia). V prípade, že by zo strany verejnosti bola vznesená pripomienka, s ktorou sa stotožnil väčší počet fyzických alebo právnických osôb a zároveň bolo súčasťou pripomienky aj splnomocnenie zástupcu verejnosti na zastupovanie, môže predkladateľ prizvať zvoleného zástupcu verejnosti na rozporové konanie a prejednať s ním rozpor. Takéto rozporové konanie sa ale uskutoční vždy, keď predkladateľ nevyhoví hromadnej pripomienke, s ktorou sa stotožnilo aspoň 500 fyzických alebo právnických osôb.⁶

Praktická tvorba materiálu na PPP

Každý subjekt oprávnený na predkladanie materiálov na Portál má stanoveného svojho administrátora, ktorý udeľuje prístupové kontá samotným pracovníkom inštitúcie⁷. Samotné pridelené kontá a s nimi späté oprávnenia sa môžu od seba významným spôsobom líšiť – takto sa môžu selektovať pracovníci, ktorých prístup je úplný alebo istým spôsobom obmedzený (napr. nemôžu vytvárať vlastný materiál, nemôžu uzatvárať fázy legislatívneho procesu a pod.).

Materiál sa vytvára v 3 základných krokoch:

⁵ Autori Svák a Kukliš vo svojej publikácii *Teória a prax legislatívy* (2009) rozdeľujú legislatívny proces tvorby vládnych zákonov v Slovenskej republike na štyri etapy. Sú nimi predprípravná, prípravná, schvaľovacia a promulgačná etapa. Predprípravná zahŕňa rozhodnutie o predkladateľovi návrhu zákona (spravidla je ním člen vlády, ktorý vykonáva štátnu správu v oblasti dotknutej zamýšľanou zákonnou úpravou) a tvorbu legislatívneho zámeru. Prípravná etapa prebieha na ústrednom orgáne štátnej správy, pričom pozostáva z tvorby paragrafového znenia návrhu zákona, pripomienkového konania (medzirezortného prípadne vnútrokomunitarného) a schválenia na úrovni vlády SR. Schvaľovacia etapa sa koná na pôde NR SR (predstavuje vlastný zákonodarný proces). Záverečná promulgačná fáza je spojená so signáciou schváleného zákona, vyhlásením v Zbierke zákonov a nadobudnutím účinnosti zákona.

⁶ Čl. 14 ods. 6 Legislatívnych pravidiel vlády SR.

⁷ Centrálnym administrátorom je Ministerstvo spravodlivosti SR.

- 1) zadanie základných údajov – názov, rezortné číslo, typ materiálu⁸....,
- 2) zadanie predkladateľa (kto konkrétne návrh materiálu predkladá),
- 3) sumarizácia a potvrdenie.

Následne sa samotný materiál na PPP vytvorí – primárne sa pridáva vlastný materiál spolu so sprievodnými dokumentmi⁹ (podľa typu materiálu sa potom rozlišujú jednotlivé povinné a voliteľné časti). V tejto fáze je dôležité zdôrazniť prácu so šablónami, ktorých potrebu si vynútila aplikačná prax (išlo o tie časti materiálu, ktoré boli najčastejšie nesprávnym spôsobom vypracované a ktorých jednotná štruktúra a vzťah je nevyhnutný - Prostredníctvom šablón sa vytvárajú uniformné výstupy). Existujú dva druhy šablón

- a) formálne definované šablóny (obal dokumentu, uznesenie vlády, komuniké) – stačí vyplniť niektoré vopred definované parametre,
- b) voľné šablóny (napr. predkladacia správa..) – treba doplniť celý text sprievodného materiálu, avšak formu výstupného dokumentu už vygeneruje Portál.

Po následnom vytvorení kompletného vlastného materiálu spolu so sprievodnými dokumentmi sa posúva materiál do ďalšej fázy legislatívneho procesu do medzirezortného pripomienkového konania (ďalej len „MPK“).

Pri presúvaní materiálu sa stanovuje dátum začatia MPK, čiže je jeho spustenie možné nastaviť aj do budúcnosti. Ďalej sa určuje dĺžka trvania MPK - riadne (minimálne 15 pracovných dní) alebo skrátené (minimálne sedem pracovných dní). V prípade, že si predkladateľ zvolí skrátené MPK, musí to v PPP náležite odôvodniť avšak nikdy sa mu neumožní zadať kratšiu lehotu trvania MPK ako je, na základe Legislatívnych pravidiel vlády, povolená. PPP v nadväznosti na dĺžku MPK sám vygeneruje najskorší možný deň ukončenia MPK. Pritom zohľadňuje dni pracovného pokoja, štátne sviatky a pod., ktoré do lehoty nezaráta.

Po presune do fázy MPK môžu pripomienkujúce subjekty (povinne pripomienkujúcim subjektom spolu s ďalšími, ktoré predkladateľ označil ako pripomienkujúce, sa automaticky odošle oznámenie o začatí MPK pre konkrétny materiál) spolu s registrovanými užívateľmi vznášať pripomienky. Pripomienky vytvára pripomienkujúci subjekt

⁸ Teda určí sa, či sa jedná napr. o zákon, vyhlášku.. Pretože má každý typ materiálu vopred preddefinovanú vlastnú vnútornú štruktúru, ide o jedinú položku, ktorú nie je v neskorších štádiách legislatívneho procesu možné meniť.

⁹ PPP umožňuje jednoduchým spôsobom nahrávať dokumenty z pevného disku alebo iného úložiska do súborov na Portáli. Potom je s nimi možné pracovať a pridávať ich do materiálu napr. ako sprievodné dokumenty.

prostredníctvom webovej šablóny, kde sa okrem samotného textu pripomienky vyplní aj údaj o aký typ pripomienky sa jedná (zásadná/obyčajná) a ku ktorej časti materiálu sa vzťahuje. Pripomienky sú po odoslaní verejne prístupné (aj neregistrovaný užívateľ má možnosť si ich prezrieť).

Po ukončení MPK ponúka PPP predkladateľovi, ale aj ostatným užívateľom prehľadné vyhodnotenie pripomienok vo forme automatizovanej tabuľky (automaticky vytvorí názov, vypracuje zoznam oslovených subjektov, označí kto zaslal pripomienky, spočíta subjekty, ktoré zaslali, spočíta počet pripomienok a z toho koľko ich bolo zásadných...). PPP následne ponúkne predkladateľovi možnosť vysporiadania sa s pripomienkou. Ak ide o zásadnú pripomienku a predkladateľ ju neakceptoval, je vo vyhodnotení upozornený na konanie rozporového konania.

Po odstránení rozporov sa materiál v PPP presunie do ďalšieho štádia, pričom sa celý zazipovaný materiál automaticky odosiela do podateľne Úradu vlády SR.

Skúsenosti s používaním PPP

Pri tomto bode je dôležité poznamenať, že vedľa seba existujú od počiatku 2 verzie Portálu právnych predpisov – ostrá (<https://lt.justice.gov.sk>) a testovacia verzia (<https://lt.justice.sk>), medzi ktorými nie sú rozdiely. Prostredníctvom testovacej verzie je možné si odskúšať fungovanie systému bez toho, aby sa od používateľa reálne odoslali akékoľvek dáta. Tieto zmeny nebudú pre ostatných používateľov viditeľné, slúžia len na testovanie.

PPP priniesol do legislatívneho procesu v Slovenskej republike modernizáciu, ktorá bola nevyhnutná. Do budúcnosti predstavuje vynikajúci základ, ktorý je možné postupne obohacovať o nové prvky (počíta sa napr. s viacerými jazykovými mutáciami, napojenie na elektronickú Zbierku zákonov SR a pod.).

Jednoznačne kladne treba hodnotiť fakt, že jeho obídienie, v zmysle novelizovaných Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky, je prakticky vylúčené. Predmetné pravidlá s Portálom počítajú ako s jediným miestom vykonávania MPK.

Verejnosť sa do MPK postupne zapája v čoraz väčšom počte a prejavuje tým svoj záujem o legislatívny proces. Ide zväčša o legislatívu, ktorá sa konkrétnych subjektov priamo dotýka. Pripomienky môžu vznášať len registrovaní používatelia, avšak ich meno sa predkladateľovi nezobrazí. Takisto môžu byť na základe žiadosti o registráciu registrované aj právnické osoby, ktoré budú môcť podávať pripomienky pod svojim obchodným

menom (zväčša ide o veľké firmy ako SPP alebo Západoslovenská energetika a pod.).

Pre zaujímavosť: Doteraz najväčší počet pripomienok bol vznesený k materiálu NBÚ – cca 990 (nakoniec neprešiel do ďalšieho štádia, keďže sa predkladateľ nevysporiadal s obrovským množstvom pripomienok). V posledných dňoch však bol tento primát NBÚ odobraný, keďže bol prekonaný materiálom - „Návrh zákona o liekoch a zdravotníckych pomôckach“. Ide o významný dokument z dielne Ministerstva zdravotníctva SR, ku ktorému bolo predložených spolu 1043 pripomienok, z toho 407 zásadných (220 stranový návrh zákona, odoslané pripomienky mali v súhrne 254 strán!). Bude veľmi zaujímavé sledovať, či procedúra verejného pripomienkovania takýto návrh „nepotopí“.

Štatistické ukazovatele PPP

| | |
|---|---------|
| Počet užívateľov registrovaných na PPP k 13.4.2011: | 20 992 |
| Počet materiálov na PPP k 13.4.2011: (jeden materiál) | 3815 |
| Počet pripomienok k 13.4.2011: (systém v databáze nerozlišuje klasické pripomienky a hromadné pripomienky) | 134 898 |
| Počet zaregistrovaných inštitúcií k 13.4.2011: | 1001 |

Prístup na stránky:

Január/2011

| | |
|-------------------------------------|------------|
| Počet dotazov na stránky (celkovo): | 12 634 662 |
| z toho úspešné žiadosti na server: | 63 515 |

Február/2011

| | |
|-------------------------------------|------------|
| Počet dotazov na stránky (celkovo): | 12 083 309 |
| z toho úspešné žiadosti na server: | 59 909 |

Marec/2011

| | |
|-------------------------------------|------------|
| Počet dotazov na stránky (celkovo): | 18 278 310 |
| z toho úspešné žiadosti na server: | 213 617 |

Rokovanie poradných orgánov vlády SR a vlády SR

V ďalšom štádiu legislatívneho procesu sa materiál, ktorý už bol upravený podľa výsledkov pripomienkového konania (zmena sa robí priamo na PPP), presúva na rokovanie poradných orgánov vlády SR a vlády SR. Na podateľňu Úradu vlády SR sa elektronicky doručí prostredníctvom PPP. Zaslanie materiálu v elektronickej podobe sa vykoná jednoduchým presunutím materiálu do štádia: „Odoslané na rokovanie poradných orgánov vlády SR“ a následne „Odoslané na rokovanie vlády SR“.

Vláda SR zasadá pravidelne v stredu a program svojich rokovaní zverejňuje s časovým predstihom. Ten ostáva natrvalo zverejnený. K programu sa následne doplnia všetky záznamy a uznesenia z predmetných rokovaní. Všetky informácie sú voľne prístupné na stránke www.rokovania.sk

Národná rada SR a digitalizácia legislatívneho procesu na jej pôde

Po tom ako bol materiál odsúhlasený vládou a na jeho konečné schválenie je potrebné prerokovanie a súhlas NR SR, presúva sa elektronicky (ale aj fyzicky) do podateľne Kancelárie NR SR (skutočnosť posunu v legislatívnom procese sa vyznačí v PPP ako „odoslané na rokovanie NR SR“). Legislatívny proces je prostredníctvom nedávno zmenenej internetovej stránky NR SR spracovaný veľmi prehľadne.

Pomocou čísla parlamentnej tlače alebo časti textu je možné vyhľadať akýkoľvek materiál, ktorý sa nachádza alebo nachádzal na rokovaní NR SR (<http://www.nrsr.sk/default.aspx?sid=zakony/sslp>). Pri každom materiáli sa zobrazuje jeho aktuálna verzia, pozícia a postup v legislatívnom procese (sú zobrazené jednotlivé čítania, rozhodnutia, text pozmeňujúcich návrhov atď.).

Zároveň je verejnosti prostredníctvom internetovej stránky umožnený prístup k priamemu prenosu z rokovania NR SR. K nahliadnutiu je prístupný aj textový prepis alebo audiovizuálny záznam z predchádzajúcich rokovaní NR SR (podľa schôdzí, rečníkov..).

Vízie na rozvoj do budúcnosti

Legislatívny proces je v SR digitalizovaný prakticky od úvodnej tvorby právneho predpisu (EPP) až do momentu jeho publikácie (JASPI).

V prípade záujmu je tak možné jednotlivé materiály sledovať¹⁰ počas celého legislatívneho procesu a kontrolovať zmeny v jednotlivých štádiách prerokovania.

S narastajúcou databázou prerokovaných dokumentov bude narastať cennosť tohto komplexného systému. Materiály sa z webových stránok nest'ahujú a úložný priestor postupne narastá. Takto sa v budúcnosti bude dať dopátrať nielen k jednotlivým vlastným materiálom a procesom, ktoré ovplyvňovali ich vznik, ale aj k sprievodným dokumentom, akými sú napr. dôvodové správy, doložky vplyvov a pod.

Samotný JISS však nie je ani zďaleka dokonalý a sú v ňom potrebné postupné zmeny a vylepšenia. Základnou snahou je už spomínané vytvorenie všeobecne záväznej elektronickej Zbierky zákonov Slovenskej republiky ako záverečnej bodky schváleného materiálu – v súlade s úlohami Ministerstva spravodlivosti SR sa predpokladá naplnenie tejto úlohy v časovom horizonte 1-2 roky. Víziou je, že táto elektronickej zbierka má pracovať s úplnými zneniami (tie budú všeobecne záväzné) – podobný systém sa uplatňuje v niektorých štátoch Európy, kde v zbierkach zákonov vychádzajú výlučne úplné znenia zákonov.

Okrem tejto hlavnej snahy existuje množstvo ďalších oblastí, ktoré sa majú potenciál sa zlepšovať – napr. pridať viaceré jazykové mutácie, zlepšiť užívateľské prostredie PPP a EPP, viac priblížiť PPP verejnosti. V prípade EPP je to aj snaha zapracovať nové funkcie pre legislatívnych pracovníkov, pričom by EPP ponúkol doplňujúce informácie k právnemu predpisu, ktorý je v legislatívnom procese, napr. vysvetľujúce komentáre k jednotlivým ustanoveniam právného predpisu a pod.

V závere je možné zhodnotiť digitalizáciu legislatívneho procesu v Slovenskej republike ako jednoznačne pozitívny prejav snahy priblížiť procedúru tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov širokej verejnosti. Zároveň sa ňou znemožnilo obchádzanie legislatívnych pravidiel, zaviedla sa úspora finančných prostriedkov, sflexibilnila a stransparentnila sa postupnosť jednotlivých procesných úkonov, čo bolo zámerom každej vlády SR, ktorá sa na vývoji tohto pozoruhodného projektu podieľala.

Literature:

DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky - Komentár, 2 vydanie. Šamorín: Heuréka. 2007

¹⁰ PPP dokonca ponúka možnosť odoberať informácie o legislatívnom toku vo formáte RSS do webovej či klientskej čítačky.

KNAPP, V. Tvorba práva a její současné problémy. Praha: Linde. 1998

PRUSÁK, J. Teória práva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK. 1995

SVÁK, J., CIBULKA, E. Ústavné právo Slovenskej republiky, osobitná časť, 4. vydanie. Bratislava: Eurokódex. 2009

SVÁK, J., KUKLIŠ, P. Teória a prax legislatívy. Bratislava: Eurokódex. 2009

Internet sources

Návrh zmien predpisov v nadväznosti na pripomienkové konanie k materiálom vlády SR v súlade s dokumentom Audit z 13.06.2001. Dostupné na internete (dňa 30.04.2010): <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=13431>

Zhodnotenie systému pripomienkového konania a návrhy na jeho zlepšenie z 27.04.2005. Dostupné na internete (dňa 30.04.2010): <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=14455>

Analýza východísk a praktických možností vytvorenia jednotného informačného systému na sledovanie legislatívneho procesu z 14.02.2007. Dostupné na internete (dňa 30.04.2010): <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=10467>

Záverečná správa k projektu Jednotný informačný systém na sledovanie legislatívneho procesu z 20.02.2008, Dostupné na internete (dňa 30.04.2010): <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=12600>

Contact – email

kamilbaranik@gmail.com, kamil.baranik@flaw.uniba.sk