**Dôvodová správa**

# A. Všeobecná časť

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 (ďalej len „návrh zákona“) predkladá poslanec Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“) Jozef Viskupič.

**Jednou zo základných právomocí a úloh parlamentu je kontrola vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), a to aj v oblasti európskych záležitostí, čo zahŕňa aj kontrolu inštitúcií a orgánov Európskej únie (ďalej len „EÚ“), najmä Európskej komisie, v súvislosti s ich zásahmi do národnej suverenity. Aj slovenský parlament vykonáva túto kontrolu najmä tak, že:**

1. **schvaľuje stanoviská** Slovenskej republiky vypracované vládou a jej členmi k návrhom aktov EÚ, ktoré členovia vlády prezentujú na rokovaní Rady EÚ, **ako aj predbežné stanoviská** Slovenskej republiky, ktoré národní experti (resp. iné osoby) prezentujú na rokovaniach pracovných výborov a skupín príslušných orgánov EÚ,
2. **udeľuje žltú a oranžovú kartu** Európskej komisii, ak jej návrhy právnych aktov zasahujú do suverenity Slovenska (porušujú princíp subsidiarity),
3. **udeľuje červenú kartu** Európskej komisii formou žaloby na Súdnom dvore EÚ, ak jej návrhy právnych aktov zasahujú do suverenity Slovenska (porušujú princíp subsidiarity).

**Podľa štatistík Výboru NR SR pre európske záležitosti (ďalej len „VEZ“) si vláda neplní riadne a včas svoje povinnosti vyplývajúce jej z ústavného zákona č. 397/2004 Z. z.** o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie (ďalej len „ústavný zákon“), pričom za koordináciu vlády v európskych záležitostiach je zodpovedné ministerstvo, ktoré to má uvedené aj v jeho názve – Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí. Dokonca aj toto ministerstvo patrí k vládnym subjektom, ktoré si včas a riadne svoje povinnosti neplnia. Výsledkom tohto zlyhania vlády je, že na rokovanie NR SR sa predkladá len zlomok stanovísk a predbežných stanovísk, ktoré požaduje uvedený ústavný zákon (napr. na rokovaní VEZ dňa 29.1.2014 bolo namiesto 72 takýchto stanovísk predložených len 12).

Situácia je rovnako zlá, pokiaľ ide o udeľovanie tzv. žltých a oranžových kariet zo strany slovenského parlamentu, resp. vyjadrovania iných stanovísk, keď podľa najnovšej správy Európskej komisie (za rok 2012) sa slovenský parlament ohradil voči zásahom do národnej suverenity len 1-krát, zatiaľ čo ostatné členské štáty EÚ tak urobili 663-krát (pre porovnanie Česká republika 46-krát). Táto otázka však nie je predmetom úpravy návrhu zákona, hoci si zasluhuje osobitnú pozornosť.

**Cieľom predloženého návrhu ústavného zákona je zlepšiť spoluprácu NR SR s vládou v európskych záležitostiach pri vypracovávaní stanovísk a predbežných stanovísk Slovenskej republiky k návrhom právne záväzných aktov a iných aktov EÚ vládou a ich schvaľovaní NR SR prostredníctvom VEZ predtým, ako o nich budú rokovať príslušné orgány EÚ, a to tak, že sa optimalizujú doterajšie lehoty na vypracovanie týchto stanovísk v prospech vlády, avšak zároveň ich nevypracovanie alebo nepredloženie na schválenie NR SR je sankcionované v podobe povinnosti člena vlády vyjadriť na rokovaní príslušného orgánu EÚ k takýmto návrhom aktov EÚ negatívne stanovisko, napr. formou parlamentnej výhrady, čím sa posilňuje postavenie NR SR v tomto procese.**

Predkladaný návrh zákona nezakladá žiadne vplyvy na rozpočet verejnej správy a na podnikateľské prostredie, nevyvoláva sociálne vplyvy, nemá vplyv na životné prostredie ani na informatizáciu spoločnosti.

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

Navrhuje sa zmena terajšej lehoty na predkladanie predbežných stanovísk VEZ vládou zo štyroch týždňov na päť týždňov, keďže sa v praxi preukázalo, že vláda, resp. jej členovia, dlhodobo porušujú túto lehotu s argumentáciou, že ju nie je možné z objektívnych dôvodov dodržiavať.

Členovia VEZ dlhodobo kritizujú skutočnosť, že vláda a jej členovia im nezasielajú predbežné stanoviská k návrhom legislatívnych, ako aj nelegislatívnych návrhov právnych aktov EÚ. Tieto predbežné stanoviská obsahujú informácie o obsahu a cieľoch návrhu, druhu a časovom priebehu rozhodovacieho procesu, ako aj hodnotenia vplyvu a dosahu návrhu na Slovenskú republiku predovšetkým z pohľadu politického, legislatívneho, ekonomického, sociálneho a environmentálneho. V tejto fáze prerokovania návrhov právnych aktov v príslušných orgánoch EÚ sa môžu zástupcovia za Slovenskú republiku ešte v dostatočnom priestore vyjadrovať k danému návrhu, predovšetkým poukazovať na možné riziká, ktoré by nám z aplikácie daného právneho aktu mohli vyplynúť.

Súčasne to platí aj pre VEZ, ktorý v tomto štádiu môže zástupcom Slovenskej republiky v orgánoch EÚ v dostatočnom časovom predstihu tlmočiť výhrady, ktoré by mohli byť ešte zapracované do finálnej podoby právneho aktu EÚ. VEZ by v prípade včasného a riadneho predkladania predbežných stanovísk vládou a jej členmi mohol získať cenné expertné podklady na uplatnenie tzv. žltej a oranžovej karty podľa čl. 6 až 8 Protokolu č. 2 k Zmluve o fungovaní Európskej únie, a teda zlyhania vlády pri predkladaní predbežných stanovísk NR SR vládou a jej členmi majú aj takéto sekundárne negatívne dôsledky.

Treba zdôrazniť, že problém nedodržiavania zákonnej štvortýždňovej lehoty na zasielanie príslušných dokumentov trvá dlhodobo, pričom s účinnosťou od 1. novembra 2013 prijala vláda materiál s názvom „*Systém tvorby stanovísk k návrhom aktov EÚ a stav koordinácie realizácie politík EÚ*“ (uznesenie vlády SR č. 627 z 23.10.2013), prostredníctvom ktorého malo dôjsť k zlepšeniu komunikácie a dodržiavania zákonných lehôt zo strany ministerstiev voči VEZ, avšak nestalo sa tak, dokonca povinnosti vyplývajúce z ústavného zákona si neplní riadne a včas ani koordinátor európskych záležitostí na úrovni vlády, ktorým je Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR.

V dôsledku tejto nečinnosti vlády bolo napr. na rokovaní výboru zo dňa 29. januára 2014, teda už po prijatí tohto dokumentu, predložených VEZ k 72 návrhom nových právnych aktov EÚ len 12 predbežných stanovísk v zákonnej lehote.

Aj z vyššie uvedeného dôvodu, predovšetkým s prihliadnutím na zložitý systém tvorby predbežných stanovísk sa navrhuje nová dlhšia lehota, a to päť týždňov po prijatí návrhu právneho aktu zo strany príslušných orgánov EÚ, najmä s prihliadnutím na skutočnosť, že vypracovanie predbežných stanovísk národnými expertmi (resp. inými expertmi) trvá približne 2 týždne a následne sú tieto dokumenty predmetom vnútrorezortného a medzirezortného pripomienkového konania, ktoré trvajú ďalšie 2 týždne a posledný piaty týždeň je potrebné vyhradiť odstraňovaniu prípadných rozporov medzi navrhovateľom predbežného stanoviska a subjektmi zúčastnenými na pripomienkovom konaní vrátane finalizácie samotného dokumentu.

Túto lehotu považujeme za objektívne dostatočne dlhú jednak pre príslušné ministerstvá, ako aj pre členov VEZ. Súčasne v zmysle Zmluvy o fungovaní Európskej únie nedôjde zmenou tejto lehoty k obmedzeniu právomoci NR SR zasielať inštitúciám a orgánom EÚ stanoviská k návrhom právne záväzných aktov a iných aktov EÚ vrátane uplatňovania tzv. žltých a oranžových kariet, ak sa NR SR nazdáva, že takýto akt EÚ nie je v súlade s princípom subsidiarity (osemtýždňová lehota podľa čl. 4 Protokolu č. 1 v spojení s čl. 6 Protokolu č. 2 k Zmluve o fungovaní Európskej únie).

K bodu 2

Platné znenie zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov neupravuje situácie, ktoré môžu vzniknúť pri schvaľovaní predbežného stanoviska zo strany VEZ, resp. pri jeho nepredložení vládou. Pritom vláda (národný expert) má možnosť v súlade s materiálom schváleným vládou s názvom „*Systém tvorby stanovísk k návrhom aktov EÚ a stav koordinácie realizácie politík EÚ*“ (uznesenie vlády SR č. 627 z 23.10.2013) uplatniť k návrhu právneho aktu EÚ v rámci predbežného stanoviska tzv. parlamentnú výhradu, čo sa v praxi nedeje, pokiaľ ju NR SR nevyjadrí pri prerokovaní predbežného stanoviska vo VEZ. Národní experti (resp. iné osoby), ktorí zastupujú Slovenskú republiku na rokovaniach pracovných výborov a skupín príslušných orgánov EÚ tak napr. v situácii, keď nemajú k dispozícii vyjadrenie VEZ, uplatňujú na rokovaniach tzv. čakaciu výhradu, ktorá však nepôsobí profesionálne, najmä ak sa uplatňuje na týchto rokovaniach opakovane na rozdiel od tzv. parlamentnej výhrady, pretože parlament požíva vo väčšine členských štátov EÚ náležitú vážnosť a úctu.

Keďže v bode 1 tohto návrhu došlo k predlženiu lehoty na predkladanie predbežných stanovísk, je potrebné vytvoriť mechanizmus, ktorý by donútil a súčasne zaviazal jednotlivých zástupcov vlády v podobe národných expertov (resp. iných osôb), aby pred rokovaniami v príslušných orgánoch EÚ zasielali predbežné stanoviská VEZ.

Preto sa navrhuje v prípade, ak vláda alebo poverený člen vlády nepredloží výboru predbežné stanovisko do piatich týždňov od prijatia návrhu právneho aktu EÚ, povinnosť vyjadriť k návrhu právneho aktu EÚ negatívne stanovisko vo forme parlamentnej výhrady na rokovaní príslušného orgánu EÚ. Ten istý postup sa navrhuje aj v prípade, ak vláda alebo poverený člen vlády síce predloží VEZ predbežné stanovisko, ale VEZ sa k nemu ani deň pred rokovaním v príslušnom orgáne Európskej únie nevyjadrí, hoci bol zvolaný (predsedom VEZ, podpredsedom VEZ alebo 1/3 členov výboru), aby sa zabránilo účelovým parlamentným obštrukciám.

Na druhej strane, ak vláda alebo poverený člen vlády predloží VEZ predbežné stanovisko a ten ho neschváli, člen vlády (národný expert) vyjadrí k návrhu právneho aktu EÚ negatívne stanovisko vo forme parlamentnej výhrady na rokovaní príslušného orgánu EÚ. Tento mechanizmus upraví súčasný stav, keď sa namiesto parlamentnej výhrady na rokovaniach príslušného orgánu EÚ postupovalo inak (napr. sa vyjadrovala čakacia výhrada).

Návrh zákona tiež upravuje situáciu, ak vláda alebo poverený člen vlády predloží VEZ predbežné stanovisko a ten sa k nemu ani deň pred rokovaním v príslušnom orgáne EÚ nevyjadrí, pretože nebol zvolaný. V takom prípade je člen vlády (národný expert) viazaný predbežným stanoviskom, čo zodpovedá úprave, aká sa navrhuje v čl. 2 ods. 4 druhej vete návrhu novely ústavného zákona, ktorý sa predkladá na rokovanie NR SR spoločne s týmto návrhom zákona.

Vzťah medzi Európskou komisiou a národnými parlamentmi členských štátov EÚ pri kontrole dodržiavania princípu subsidiarity, ktorá súvisí s problematikou predbežných stanovísk a stanovísk uplatňovaných na rokovaní príslušného orgánu EÚ k návrhom právne záväzných aktov a iných aktov EÚ sa vyhodnocuje pravidelne každoročne vo výročnej správe Európskej komisie, ktorá je prístupná verejnosti na: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\_general/relations/relations\_other/npo/index\_en.htm

K bodu 3

Ide o legislatívno-technickú úpravu súvisiacu so zmenou znenia čl. 2 ods. 5 ústavného zákona a bodom 2 tohto návrhu zákona.

K bodu 4

Aj vzhľadom na vykonané zmeny v ústavnom zákone sa navrhuje, aby vláda alebo poverený člen vlády najneskôr päť pracovných dní pred rokovaním v príslušnom orgáne EÚ predložil výboru návrh stanoviska Slovenskej republiky. Ide o stanoviská k návrhom právnych aktov EÚ podľa čl. 289 a 290 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, návrhy na postup podľa Zmluvy o Európskej únii podľa čl. 48 ods. 2 a 7 Zmluvy o Európskej únii, návrhy legislatívnych iniciatív Európskej únie podľa čl. 69 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a návrhy na postup podľa Zmluvy o fungovaní Európskej únie podľa čl. 352 a 353 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, o ktorých budú rokovať príslušné orgány Európskej únie.

Na základe zmeny ústavného zákona, ktorý sa predkladá spoločne s týmto návrhom zákona, došlo z objektívnych príčin k skráteniu súčasnej lehoty dvoch týždňov na päť pracovných dní v prospech vlády, keďže program zasadnutia Rady Európskej únie sa upresňuje takmer vždy až v čase jedného týždňa pred jej samotným zasadnutím, takže súčasná lehota bola skoro vždy nevykonateľná. Okrem tejto lehoty sa optimalizuje v prospech vlády aj ďalšia lehota, v rámci ktorej sú vláda alebo poverený člen vlády povinní zasielať VEZ návrh stanoviska. V prípade, ak by sa tak nestalo a výbor by nebol predložený v zákonnej lehote návrh stanoviska, bude člen vlády povinný vyjadriť negatívne stanovisko Slovenskej republiky k návrhom právnych aktov EÚ na rokovaní v príslušnom orgáne EÚ. Člen vlády nebude môcť uplatniť iné stanovisko v zmysle ústavného zákona, čo je podrobnejšie vysvetlené v bode 5 tohto návrhu zákona.

K bodu 5

Návrhom sa precizuje povinnosť pre člena vlády podať vždy negatívne stanovisko Slovenskej republiky k návrhu právneho aktu EÚ v prípade, ak návrh stanoviska nebol výboru zaslaný v zákonnom stanovenej lehote.

Keďže vyjadrenie negatívneho stanoviska člena vlády na rokovaní príslušného orgánu EÚ má podobu sankcie za nesplnenie si povinnosti vlády voči NR SR, neprichádza do úvahy možnosť, aby sa člen vlády mohol na uvedenom rokovaní odchýliť od stanoviska Slovenskej republiky schváleného NR SR, t.j. v tomto prípade negatívneho stanoviska vyplývajúceho priamo z ústavného zákona, a to ani v nevyhnutnom prípade a ani so zreteľom na záujmy Slovenskej republiky. Navrhovanú právnu úpravu je potrebné vnímať tak, že záujmy Slovenskej republiky v tomto procese zabezpečuje primárne NR SR, ktorá vyslovuje dôveru vláde, a preto by vláda nemala mať prospech z nesplnenia si svojej povinnosti, ktorá jej vyplýva z ústavného zákona.

**K Čl. II**

Navrhuje sa účinnosť predkladaného zákona so zohľadnením legisvakančnej lehoty, a to od 1. júna 2014.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

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

**1. Navrhovateľ zákona:** poslanec Národnej rady Slovenskej republiky Jozef Viskupič

**2. 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

**3. Predmet návrhu zákona:**

1. je upravený v primárnom práve Európskej únie, a to v článkoch 5, 12, 48 ods. 7 a 69 Zmluvy o Európskej únii a v článkoch 10 ods. 2, 69, 76, 289, 290, 352 a 353 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ako aj v Protokole č. 1 a v Protokole č. 2 (najmä články 6, 7 a 8 – tzv. žltá, oranžová a červená karta národného parlamentu) k tejto zmluve,
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. **Stupeň zlučiteľnosti návrhu zákona s právom Európskej únie**

úplný.

**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

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

**A.2. Vplyvy:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Pozitívne | Žiadne | Negatívne |
| 1. Vplyvy na rozpočet verejnej správy |  | 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**

*bezpredmetné*

**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.*