**Dôvodová správa**

**Všeobecná časť**

 Poslanci Národnej rady Slovenskej republiky Miroslav Beblavý a Lucia Žitňanská predkladajú na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky návrh na vydanie zákona o ochrane národnej bezpečnosti pri zmene vlastníctva strategického majetku a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

 Cieľom návrhu zákona je vytvoriť podmienky pre zabezpečenie národnej bezpečnosti Slovenskej republiky vo vzťahu ku vlastníctvu takého strategického majetku, ktorý by mohol byť po zmene vlastníctva v rukách osoby za určitých okolností ohrozujúcej dôležité potreby celého štátu, a tým aj občanov Slovenskej republiky. Medzi národnú bezpečnosť v tejto súvislosti možno zaradiť najmä obranyschopnosť či energetickú bezpečnosť ako oblasti, na ktorých fungovaní existuje verejný záujem.

 Slovenská republika totiž podľa platnej a účinnej legislatívy v prípade rizík pre národnú bezpečnosť nemá možnosť účinne zasiahnuť do zmeny vlastníctva strategického majetku medzi dvoma subjektmi súkromného práva. Nemá dokonca ani všeobecný mechanizmus na vyhodnotenie týchto rizík či právo na informácie o takejto operácii. Za určitých okolností síce prichádzajú do úvahy opatrenia ako predkupné právo či postup podľa zákona o ochrane hospodárskej súťaže, no tie nie je možné efektívne použiť pri špecifikách národnej bezpečnosti. Jej ohrozenie totiž nemusí nastať v momente zmeny vlastníctva strategického majetku, ale napríklad aj v budúcnosti, keď to bude pre Slovenskú republiku obzvlášť zraňujúce.

 Podľa názoru predkladateľov by totiž bolo naivné a nerozumné, ak by Slovenská republika nebrala do úvahy skutočnosť, že pri zmene vlastníctva strategického majetku sa oň môžu uchádzať aj také spoločnosti, ktoré sa netaja svojim cieľom – brániť záujmy materského štátu a pôsobiť ako nástroj zahraničnej politiky. Nakoľko môže ísť o štáty, s ktorými sa Slovenská republika po stránke ekonomickej sily nemôže porovnávať, musí mať k dispozícii také prostriedky, ktoré ju na potenciálne ohrozenie dostatočne pripravia.

 Predkladatelia tiež zdôrazňujú, že právna úprava vopred nevylučuje zmenu vlastníctva strategického majetku určitou spoločnosťou, ale iba v konkrétnom prípade a na základe existencie verejného záujmu bude vláda Slovenskej republiky môcť vyhodnotiť riziká spočívajúce v zmene vlastníctva a podľa toho k nim zaujať stanovisko.

 Princíp, na ktorom je návrh zákona postavený, je uznávaný ako Súdnym dvorom Európskej únie (ďalej len „SD EÚ), tak aj vyspelými štátmi (Kanada, Austrália, Francúzsko či USA), kde podobná právna úprava dlhé roky funguje. Napríklad SD EÚ v spojených veciach C‑105/12 až C‑107/12 výslovne uviedol: „Pokiaľ ide o úpravu vlastníckych vzťahov, možno zohľadniť ako naliehavé dôvody všeobecného záujmu na účely odôvodnenia obmedzenia voľného pohybu kapitálu. Čo sa týka ďalších zákazov, ciele boja proti krížovému financovaniu v širokom zmysle, vrátane výmeny strategických informácií, zaručenia transparentnosti na trhu s elektrickou energiou a plynom alebo zabránenia narúšaniu hospodárskej súťaže, môžu ako naliehavé dôvody všeobecného záujmu odôvodňovať obmedzenia voľného pohybu kapitálu spôsobené vnútroštátnou právnou úpravou, akou je právna úprava vo veci samej.“

 Pri dodržaní postupu podľa navrhovaného zákona (vrátane možnosti podania opravného prostriedku na Najvyšší súd Slovenskej republiky) sú predkladatelia toho názoru, že návrh predstavuje legitímne regulačné opatrenie štátu a jeho samotné prijatie nepovažujú za konanie, ktoré by mohlo byť vyhodnotené ako zjavne nekonzistentné, netransparentné alebo majúce charakter nátlaku a obťažovania zo strany vnútroštátnych regulačných orgánov, a zakladajúce tak porušenie princípu spravodlivého zaobchádzania s investíciou. Pri tomto názore prihliadajú aj na rozhodovaciu prax vzťahujúcu sa k investičným arbitrážnym sporom (napr. SALUKA INVESTMENTS vs Česká republika).

 Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a inými zákonmi, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná.

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

**K § 1**

Úvodný paragraf ustanovuje predmet úpravy návrhu zákona. Vyplýva z neho, že nasledujúce ustanovenia predpisu budú prevažne procesného charakteru s tým, že za nesplnenie alebo porušenie povinností a obmedzení ustanovených týmto zákonom sa subjekty, ktorých sa právna úprava dotýka, vystavujú riziku uloženia pokuty (administratívno-právna zodpovednosť).

**K § 2**

V ustanovení § 2 sa definujú niektoré základné pojmy, ktoré zákon v ďalšom texte používa. Prvým z nich je obchodný majetok so strategickým významom pre národnú bezpečnosť Slovenskej republiky, ktorého definícia pozostáva zo (i) súhrnu majetkových hodnôt so zásadným významom pre obranyschopnosť, energetickú bezpečnosť, alebo zabezpečenie iných dôležitých potrieb Slovenskej republiky, a (ii) skutočnosti, že tento súhrn patrí slovenskej právnickej osobe alebo zahraničnej osobe. Vo vzťahu k iným dôležitým potrebám Slovenskej republiky sa predpokladá, že tento pojem ponechá vláde Slovenskej republiky určitú mieru správnej úvahy, nakoľko pre oblasť, ktorú zákon upravuje je charakteristické, že taxatívnym výpočtom v zákone by bolo len ťažko možné predvídať všetky možné vznikajúce situácie. Pri používaní správnej úvahy však bude potrebné používať rozumné odôvodnenie tak, aby sa tento pojem nemohol vykladať účelovo. Pojmy „slovenská právnická osoba“ a „zahraničná osoba“ vychádzajú z definície používanej Obchodným zákonníkom a v poznámke pod čiarou na tento predpis odkazujú. Na definíciu strategického majetku sa vzťahuje aj § 2 ods. 2, podľa ktorého sa zoznam strategického majetku v súlade so zákonnou definíciou určí v nariadení vlády. Toto riešenie predpokladá určitú mieru flexibility, ale aj právnej istoty.

 Zmena vlastníctva sa definuje s odkazom na § 9 ods. 1 zákona o ochrane hospodárskej súťaže, nakoľko sa predpokladá, že pre účely tohto zákona bude definícia podľa koncentrácie dostatočne široká.

 Bezpečnostné riziko definuje zákon demonštratívnym spôsobom ako priamu alebo nepriamu kontrolu strategického majetku zo štátov, ktoré nepatria k členom Európskej únie,

Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj alebo Severoatlantickej aliancie. Do demonštratívneho výpočtu zákon zaraďuje osoby postihnuté podľa osobitných predpisov (príkladmo uvedených v poznámke pod čiarou), osoby označené ako rizikové vo vzťahu k činnosti ich materských krajín, a to podľa zásadných strategických dokumentov dvoch ústavných orgánov Slovenskej republiky a Európskej únie, ako aj a osoby, ktoré v rovnakej oblasti podnikania zhromažďujú strategický majetok v iných krajinách. Na tomto mieste je vhodné zdôrazniť, že ani samotná skutočnosť, že určitá spoločnosť má sídlo napríklad v členskom štáte Dohody o Európskom hospodárskom priestore ešte nemusí znamenať záruku spoľahlivosti – ak v budúcnosti činnosť určitej zahraničnej osoby (hypoteticky vo vzťahu ku génovým manipuláciám) bude vláda Slovenskej republiky považovať za bezpečnostné riziko a tento postoj racionálne a nediskriminačne odôvodní, demonštratívny výpočet predpokladá využitie správnej úvahy aj v tomto smere.

**K § 3**

Zmena vlastníctva strategického majetku si bude vyžadovať udelenie predchádzajúceho súhlasu vlády Slovenskej republiky; inak bude zmena vlastníctva absolútne neplatná. Tento inštitút je v slovenskom právnom poriadku pomerne známy a využíva sa v právnych predpisoch regulujúcich inštitúcie, na ktorých fungovaní existuje dôležitý verejný záujem (napríklad zákon o bankách). Rovnako sa explicitne zakazuje (pod hrozbou uloženia pokuty podľa § 6) výkon práv a povinností bez takéhoto predchádzajúceho súhlasu.

**K § 4**

 Ustanovenia § 4 upravujú konanie o udelení predchádzajúceho súhlasu, postavenom na dispozičnom princípe. Žiadosť bude predkladať nadobúdateľ strategického majetku a rozhodnutie o nej bude musieť vláda prijať v lehote 90 dní od začatia konania (resp. 180 dní v prípade predĺženia lehoty za okolností hodných osobitného zreteľa). Do celého procesu bude zapojená Bezpečnostná rada Slovenskej republiky, ktorá bude predkladať vláde Slovenskej republiky návrh rozhodnutia o žiadosti. Zákon vymedzuje jeho náležitosti tak, aby vláda Slovenskej republiky mala pre kvalifikované rozhodnutie všetky potrebné materiály. Podobne ako je tomu v zahraničných právnych úpravách, aj zákon umožňuje udelenie podmienečného súhlasu. V konaní je tiež prítomná zásada verejnosti, nakoľko súhlas, resp. nesúhlas vlády Slovenskej republiky so zmenou vlastníctva sa bude publikovať v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. To, čo zákon neupravuje (napríklad prerušenie konania) rieši použitie všeobecných predpisov o správnom konaní s taxatívne vymedzenými výnimkami vyplývajúcich z povahy konania. Pre zákon ako celok je však dôležitou tá skutočnosť, že vláda Slovenskej republiky bude môcť udeliť súhlas len ak to v konečnom dôsledku bude pre Slovenskú republiku výhodné.

**K § 5**

 V súlade s čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky bude možné proti rozhodnutiu vlády Slovenskej republiky podľa tohto zákona podať opravný prostriedok na Najvyšší súd Slovenskej republiky. Aktívne legitimovanými subjektmi budú okrem vlastníka a nadobúdateľa strategického majetku aj generálny prokurátor Slovenskej republiky a 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky v záujme objektívneho posúdenia dôsledkov zmeny vlastníctva pre Slovenskú republiku v súlade s § 4 ods. 4 zákona. Nakoľko právomoci prezidenta Slovenskej republiky sú vymedzené taxatívnym výpočtom v prvom oddiele šiestej hlavy Ústavy Slovenskej republiky a jeho pôsobnosť nemožno rozširovať zákonom, prezidenta Slovenskej republiky medzi aktívne legitimované subjekty nebolo možné zaradiť.

**K § 6**

 Ustanovenie upravuje vyvodzovanie administratívno-právnej zodpovednosti, pričom pri výške pokút sa vychádza z úpravy zákona o hospodárskej súťaže. V § 6 sa tiež určuje subjektívna a objektívna pokuta pre uloženie pokuty a dbá sa na to, aby bola pri ukladaní pokút dodržiavaná zásada primeranosti.

**K § 7**

 V spoločných, prechodných a záverečných ustanoveniach sa Úradu vlády Slovenskej republiky ukladá povinnosť zaslať prezidentovi Slovenskej republiky a určenému výboru Národnej rady Slovenskej republiky návrh rozhodnutia vlády najneskôr 15 dní pred jeho prerokovaním. Táto povinnosť nadväzuje na § 4 ods. 10 upravujúceho právo prezidenta Slovenskej republiky a členov tohto určeného výboru vystúpiť na rokovaní vlády k bodu týkajúcemu sa konania o udelení predchádzajúceho súhlasu. Predpokladá sa, že 15 dní bude týmto subjektom postačovať na to, aby sa so všetkými relevantnými informáciami o zmene vlastníctva strategického majetku oboznámili a mohli sa tak plnohodnotne zapojiť do diskusie o návrhu rozhodnutia. V § 7 sa tiež upravuje vzťah k osobitnému predpisu o ochrane hospodárskej súťaže a využíva sa spôsob, akým tento predpis chráni citlivé údaje pred zverejnením a možným zneužitím.

**K čl. II**

**K bodu 1**

Dopĺňa sa nová úloha predsedu Bezpečnostnej rady Slovenskej republiky v zmysle poverovania predsedu Výboru pre zahraničnú politiku vypracovaním návrhu rozhodnutia vlády Slovenskej republiky, ktoré bude predkladané podľa § 4 ods. 2 zákona o ochrane národnej bezpečnosti pri zmene vlastníctva strategického majetku a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

**K bodom 2 a 4**

Výbor pre zahraničnú politiku bude v súlade s predchádzajúcim bodom rokovať o návrhu strategického rozhodnutia. Tento návrh bude vypracúvaný v súčinnosti s Kanceláriou Bezpečnostnej rady Slovenskej republiky, pričom členovia Výboru pre zahraničnú politiku ho budú môcť aj pozmeňovať. Pre účely vypracovania kvalifikovaného návrhu bude predseda Výboru pre zahraničnú politiku disponovať tzv. informačným oprávnením, podľa ktorého bude získavať relevantné údaje od orgánov verejnej moci.

**K bodu 3**

Medzi členov Výboru pre zahraničnú politiku sa navrhuje doplniť zástupcu Protimonopolného úradu Slovenskej republiky. V budúcnosti totiž môže nastať situácia, keď ohrozenie národnej bezpečnosti bude splývať s ohrozením hospodárskej súťaže a odbornosť zástupcu tohto štátneho orgánu môže byť v procese tvorby a zmien k návrhu rozhodnutia vlády prínosná.

**K čl. III**

Berúc do úvahy zákaz nepriamych novelizácií v procese tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov sa do Občianskeho súdneho poriadku dopĺňa konanie vo veciach zmeny vlastníctva strategického majetku. Novelizácia tohto procesného predpisu je nutná aj vzhľadom na Čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Podľa neho nesmie byť z právomoci súdu vylúčené preskúmavanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práva a slobôd. Nakoľko rozhodnutie vlády Slovenskej republiky podľa zákona o ochrane národnej bezpečnosti pri zmene vlastníctva strategického majetku a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa základných práv a slobôd bude dotýkať, zavedením tohto konania sa ústavnej požiadavke vychádza v ústrety.

**K čl. IV**

**K bodom 1 až 4**

Do paragrafu upravujúceho základnú skutkovú podstatu trestného činu porušovania povinnosti pri správe cudzieho majetku a kvalifikovaných skutkových podstát sa dopĺňa nová základná skutková podstata upravujúca trestnoprávnu zodpovednosť za škodu vzniknutú v príčinnej súvislosti s neplatným nadobudnutím strategického majetku. Objektom trestného činu je strategický majetok, definovaný v § 2 ods. 1 písm. a) zákona o ochrane národnej bezpečnosti pri zmene vlastníctva strategického majetku a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Z hľadiska objektívnej stránky pôjde o konanie páchateľa, ktorým inému spôsobí malú škodu tým, že neplatne nadobudne strategický majetok. Subjektom trestného činu bude trestne zodpovedný páchateľ (najmä nadobúdateľ strategického majetku, ktorý bude ignorovať príslušné ustanovenia zákona o ochrane národnej bezpečnosti pri zmene vlastníctva strategického majetku a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Subjektívna stránka nového trestného činu je vyjadrená alternatívne. Berúc do úvahy vloženie novej základnej skutkovej podstaty následne body 2 až 4 upravujú zmeny kvalifikovaných skutkových podstát.

**K Čl. V**

Navrhuje sa, aby návrh zákona nadobudol účinnosť 1. januára 2015.