**Dôvodová správa**

**1. Všeobecná časť**

Vo viacerých tradičných demokratických krajinách ako napríklad v Spolkovej republike Nemecko, ale aj v samotných inštitúciách Európskej únie akými sú Európsky parlament či Európska komisia je lobovanie legitímnou participáciou občanov na ovplyvňovaní rozhodovania držiteľov štátnej moci a je právne regulované. Lobing je však na Slovensku často spájaný s korupciou a s klientelizmom. Sme svedkami každodenných príkladov, ktoré odôvodňujú potrebu vzniku právneho predpisu upravujúceho lobing, ktorý by jasne uviedol na správnu mieru obsah tohto pojmu a urobil tento proces pre občanov transparentným a prehľadným.

Na úrovni právne záväzných aktov Európskej únie neexistuje žiadna záväzná úprava lobingu. Čiastočnú úpravu môžeme nájsť v Rokovacom poriadku Európskeho parlamentu (16. vydanie, uverejnené v Úradnom vestníku L 44 z dňa 15. februára 2005), ktorý zakotvil pravidlo č. 9 o požiadavkách na lobistov, ktorí navštevujú budovu parlamentu, vrátane požiadavky na ich registráciu. Vzhľadom na absenciu úpravy lobingu na úrovni Európskej únie vychádzajú predkladatelia pri príprave návrhu zákona čiastočne z úpravy lobingu, ktorá je platná v Spojených štátoch amerických.

Lobing a lobistický kontakt, ako ich definuje návrh zákona, predstavujú legitímny spôsob participácie na rozhodovacích procesoch verejnej moci, osobitne na legislatívnom procese. Platné právo obsahuje ustanovenia, ktoré regulujú správanie sa tak štátnych a verejných zamestnancov, ako aj verejných funkcionárov pri výkone ich povolaní, resp. funkcií. Rovnako sú upravené aj sankcie za porušenie povinností pri výkone povolaní či funkcií, či už sankcie pracovnoprávne alebo aj trestnoprávne. Je možné povedať, že niektoré oblasti lobingu a lobistických kontaktov, najmä na strane osôb, u ktorých sa lobuje, sú už dnes regulované. Chýba však regulácie na strane tých, ktorí lobing vykonávajú – na strane lobistov.

Cieľom navrhovanej právnej úpravy je ustanoviť právnu reguláciu lobingu, práva a povinnosti lobistov a verejných činiteľov, ako aj zabezpečiť transparentnosť lobingových aktivít. Lobing, ako živnosť, bude regulovaný aj v rámci platných ustanovení živnostenského zákona.

Prijatím návrhu zákona nevzniknú zvýšené nároky na výdavky zo štátneho rozpočtu, resp. rozpočtov vyšších územných celkov. Predkladatelia predpokladajú, že všetky výdavky spojené s prijatím tohto návrhu zákona bude možné pokryť v rámci schválených limitov rozpočtových kapitol. Návrh nebude mať vplyv ekonomický ani environmentálny vplyv a ani vplyv na zamestnanosť. Predkladatelia takisto nepredpokladajú negatívny vplyv na podnikateľské prostredie, životné prostredie a informatizáciu spoločnosti.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ako aj s medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Podstatnou súčasťou predmetného návrhu zákona sú ustanovenia definujúce práva a povinnosti lobistov. Lobista má právo zúčastňovať sa verejnej schôdzi NR SR a jej výborov a na rokovaní poradných orgánov ústredných orgánov štátnej správy. Za predpokladu splnenia zákonom ustanovených podmienok je oprávnený vystúpiť s časovo ohraničeným príspevkom. Môže taktiež požadovať, aby jeho stanovisko bolo zverejnené vecne príslušným orgánom verejnej moci. Lobista je povinný v prípade uskutočnenia lobistického kontaktu s verejným funkcionárom oznamovať pravidelne, písomne i elektronicky zoznam stretnutí a dôvod lobistického kontaktu. Ide o povinnosti, ktorých plnenie má za cieľ zabezpečiť transparentnosť činnosti lobistu. Za priestupok spáchaný nedodržaním povinností je možné uložiť lobistovi pokutu až do výšky 50 000 € alebo zákaz činnosti do 5 rokov.

Verejný funkcionár nesmie vykonávať lobing a taktiež nesmie prijať akúkoľvek výhodu od lobistu. Verejní funkcionári sú taktiež povinní zverejniť za uplynulý polrok pracovné schôdzky s lobistami.

**2. Osobitná časť**

**K § 1:**

V § 1 sa ustanovuje predmet úpravy zákona, ktorým je ustanovenie podmienok výkonu lobingu, práv a povinností lobistov a verejných činiteľov ako aj sankcií za porušenie ustanovení zákona.

§ 1 rovnako ustanovuje pôsobnosť zákona. V zmysle tohto ustanovenia sa tento zákon vzťahuje len na oblasti ustanovené v § 1 ods. 2 a ostatné oblasti lobingu zostávajú neregulované.

**K § 2:**

§ 2 ďalej obsahuje definície pojmov, ktoré zákon používa. Vymedzuje sa pojem lobing, ako činnosť, ktorú je možné vykonávať ako podnikanie v rámci voľnej živnosti, ale aj bez oprávnenia na podnikanie.

Pojem lobistický kontakt má predstavovať základ lobingu, resp. základ jeho právnej regulácie. Lobistickým kontaktom sa rozumie taký kontakt, resp. komunikácia s verejným činiteľom, ktorá má za cieľ priamo ovplyvniť obsah pripravovaného, resp. schvaľovaného dokumentu legislatívnej alebo inej povahy. Následne sa ustanovuje aj negatívna definícia lobistického kontaktu, ktorá má za cieľ vylúčiť z pôsobnosti tohto zákona niektoré typy komunikácie s predstaviteľmi alebo orgánmi verejnej moci, napr. podanie sťažnosti či petície, uplatnenie pripomienky v pripomienkovom konaní alebo komunikácia prostredníctvom masovokomunikačných prostriedkov a pod..

Definície verejného činiteľa a spriaznenej osoby sa ustanovujú len na účely tohto zákona a s cieľom uložiť týmto osobám niektoré povinnosti a zákazy podľa tohto zákona.

**K § 3**

V § 3 sa ustanovujú podmienky výkonu lobingu. Ak je lobing vykonávaný ako podnikanie, t. j. najmä sústavne, za odplatu a v prospech tretích osôb, je ho možné vykonávať len na základe živnostenského oprávnenia na výkon lobingu. Vzhľadom na to, že sa neustanovujú žiadne ďalšie požiadavky na výkon lobingu, pôjde o voľnú živnosť, ktorú je možné prevádzkovať po splnení ohlasovacej povinnosti.

Zákon však umožňuje vykonávať lobing aj bez živnostenského oprávnenia, a to vtedy, ak nie je vykonávaný ako podnikanie, najmä ak je vykonávaný bezodplatne alebo len v prospech osoby, ktorá lobuje. V odseku 2 sa explicitne ustanovuje, že za odplatu sa nepovažuje platenie členských príspevkov alebo obdobných príspevkov členmi právnickej osoby. Z tohto ustanovenia vyplýva, že napríklad stavovské organizácie alebo združenia podnikateľov budú môcť vykonávať lobing v prospech svojich členov aj bez povinnosti mať živnostenské oprávnenie na túto činnosť.

**K § 4**

V § 4 sa zriaďujú zoznamy lobistov a ustanovuje sa povinnosť lobistu registrovať sa v zozname. Rovnako sa ustanovuje, aké informácie sa v zoznamoch vedú. Zoznamy lobistov sa navrhuje vytvoriť tak na úrovni celoštátnej, ako aj na úrovni samosprávnej, podľa toho, kde lobista lobing vykonáva.

Navrhovaná úprava oboch typov zoznamov je v podstate totožná. Po získaní oprávnenia podnikať v oblasti lobingu bude mať lobista povinnosť zapísať sa do zoznamu lobistov, čo zaručí jednak transparentnosť a aj prístup verejnosti k informáciám, ktoré budú v zoznamoch vedené. V zoznamoch sa budú tiež viesť informácie, ktoré bude lobista povinný predkladať a to

1. štvrťročne, pokiaľ ide o informácie o lobistických kontaktoch,
2. raz ročne pokiaľ ide o informácie o príjmoch a výdavkoch súvisiacich s vykonávaním lobingu a o klientoch.

Povinnosť lobistu oznámiť živnostenskému úradu zápis do zoznamu sa ustanovuje z toho dôvodu, že živnostenský úrad bude mať povinnosť informovať kanceláriu Národnej rady SR o uložení sankcie lobistovi podľa tohto zákona alebo podľa zákona o živnostenskom podnikaní.

**K § 5:**

Predmetné ustanovenia obsahujú práva, povinnosti a obmedzenia týkajúce sa výkonu lobingu ako podnikania, t. j. výkonu lobingu lobistami.

V odseku 1 sa zakazuje v súvislosti s lobingom sľúbiť, žiadať alebo poskytnúť odplatu alebo odmenu či už osobe, u ktorej sa lobuje, alebo jej blízkym osobám, firmám, kde má podiel na podnikaní či politickým stranám, ktorých je členom.

Zo zápisu lobistu do zoznamu lobistov bude vyplývať pre lobistu právo na vstup do Národnej rady SR. Úprava vstupu by mala byť obdobná, ako je napríklad upravený vstup zástupcov médií s tým, že bezpečnostné opatrenia, ktoré sú prijímané v súvislosti so vstupom osôb do týchto orgánov zostávajú nedotknuté. V praxi to bude znamenať, napríklad v Národnej rade SR, že lobista zapísaný v zozname nebude musieť byť sprevádzaný inou osobou v priestoroch Národnej rady SR, ale jeho vstup a pohyb bude obdobný, ako v prípade novinárov.

Medzi povinnosti lobistov podľa tohto ustanovenia patrí najmä povinnosť predkladať kancelárii Národnej rady SR správu o vykonaných lobistických kontaktoch a raz ročne aj správu o príjmoch a výdavkoch v súvislosti s výkonom lobingu. Ide o povinnosti, ktorých plnenie má za cieľ zabezpečiť transparentnosť činnosti lobistu.

**K § 6:**

V § 6 sa ukladá ohlasovacia povinnosť právnickým osobám a podnikateľom, ktorý nevykonávajú lobing ako podnikanie. Títo budú mať povinnosť ohlásiť uskutočnenie lobistického kontaktu do príslušného registra. Túto povinnosť je potrebné vnímať v súvislosti s ustanovením § 3 ods. 1 písm. b), t. j. pôjde o také lobistické kontakty, ktoré sú uskutočňované bezodplatne, resp. v prospech tej-ktorej právnickej osoby, jej členov alebo podnikateľa. Toto ustanovenie má za cieľ umožniť aj rôznym záujmovým združeniam, stavovským organizáciám a pod. „lobovať“ vo veciach, ktoré sa ich týkajú bez toho, aby museli mať oprávnenie na výkon lobingu a zároveň zaistiť transparentnosť aj pri uskutočnení tohto typu lobingu.

**K § 7:**

V § 7 sa zakazuje vykonať lobing v niektorých oblastiach rozhodovania a konania orgánov verejnej moci, ak by zasahoval do nezávislosti a nestrannosti v rozhodovaní. Ide o oblasti, kde podľa predkladateľa je veľmi zúžený priestor pre „zákonný lobing“ a rozhodovanie v nich by v zásade nemalo byť ovplyvnené osobami, ktoré nemajú žiadne procesné postavenie v týchto konaniach.

Zakázaný je taký lobing, ktorý zasahuje alebo by mohol zasahovať do nezávislosti a nestrannosti rozhodovacej činnosti orgánov verejnej moci pri vydávaní individuálnych právnych aktov, do konania vo verejnom obstarávaní, vydávaní licencií a povolení a poskytovania verejných prostriedkov.

V odseku 2 sa demonštratívne ustanovuje, čo je považované za zásah do nezávislosti alebo nestrannosti. Z tohto ustanovenia je zrejmé, že takéto konanie musí byť v prvom rade posudzované z hľadiska jeho intenzity, resp. spôsobilosti nútiť alebo neprimeraným spôsobom ovplyvňovať rozhodovací orgán aby rozhodol určitým spôsobom.

**K § 8:**

Dôležitým zákazom je zákaz zamestnávania a odplatného výkonu inej činnosti verejným funkcionárom pre lobistu. Tento zákaz má za cieľ najmä zamedziť možnému konfliktu záujmov. Rovnaký cieľ sleduje aj ustanovenie odseku 2, pokiaľ ide o štátnych zamestnancov, či osoby vykonávajúce práce vo verejnom záujme.

**K § 9 až 10:**

Predmetné ustanovenia obsahujú sankcie, ktoré sú ukladané za porušenie tohto zákona. Vzhľadom na to, že lobing bude podnikaním v rámci živnosti, navrhujeme, aby pokuty lobistom ukladal živnostenský úrad, okrem pokuty za porušenie zákazu lobingu podľa § 8. V konaní o správnych deliktoch podľa § 9 a priestupkoch podľa § 10 by bol vecne príslušný okresný úrad.

§ 10 ukladá povinnosť živnostenskému úradu informovať kanceláriu Národnej rady SR o uloženej sankcii, na účel zverejnenia v zozname lobistov.

**K § 11:**

Pokiaľ ide o osoby, u ktorých sa lobuje, tak návrh zákona nadväzuje na ústavný zákon o konflikte záujmov a za porušenie povinností uložených v návrhu verejným funkcionárom podľa ústavného zákona je možné začať konanie podľa ústavného zákona o konflikte záujmov.

**K § 12:**

§ 12 obsahuje spoločné ustanovenie ku konaniam vo veciach vedenia zoznamov lobistov, na ktoré sa nebude vzťahovať správny poriadok.

**K čl. II a IV:**

Predmetnými článkami sa navrhuje novelizovať o združovaní občanov, zákon o rokovacom poriadku NR SR a zákon o advokácii. V zákone o združovaní občanov sa zakazuje vykonávať lobing mimovládnej organizácií, ktorá si nesplnila povinnosti podľa tohto zákona. V zákone rokovacom poriadku NR SR sa navrhuje explicitne ustanoviť, že Kancelária NR SR vykonáva činnosti vo veciach lobingu (t. j. vedenie zoznamu lobistov) a v zákone o advokácii sa navrhuje explicitne ustanoviť, že advokáti môžu vykonávať lobing ako podnikanie.

**K čl. V:**

Účinnosť sa navrhuje ustanoviť 1. januárom 2017.