



# VEREJNÝ OCHRANCA PRÁV: POZMEŇUJÚCI NÁVRH K NOVELE ZÁKONA O NEZISKOVÝCH ORGANIZÁCIÁCH MÔŽE NEPRIMERANE ZASIAHNUŤ DO VIACERÝCH ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD

Bratislava 3. decembra 2024

Listom zo dňa 30. novembra 2024 verejný ochranca práv informoval poslancov a poslankyne Národnej rady Slovenskej republiky o svojom stanovisku k pozmeňujúcemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby (ďalej len „pozmeňujúci návrh“).<sup>1</sup>

Úplné znenie stanoviska tvorí **prílohu tlačovej správy**.

Verejný ochranca práv ocenil, že navrhovatelia upustili od pôvodného zámeru zaviesť inštitút registrácie občianskych a iných organizácií ako organizácií so zahraničnou podporou, čo by narážalo na záväzky Slovenskej republiky vyplývajúce z členstva v Európskej únii, aj v Rade Európy. Súčasne však upozornil, že prijatie pozmeňujúceho návrhu by mohlo z viacerých dôvodov znížiť garancie základných práv a slobôd na území Slovenskej republiky, pretože má potenciál neprimerane zasiahnuť do základných práv a slobôd garantovaných Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

Tak, ako pôvodný návrh zákona, tak aj pozmeňujúci návrh zavádza pre neziskové organizácie, nadácie, fondy a občianske združenia povinnosť identifikovať svojich darcov v tzv. „výkazoch transparentnosti“. Pozmeňujúci návrh pritom rozširuje svoju personálnu pôsobnosť, keďže dotknuté organizácie budú mať povinnosť vykazovať dary nielen od zahraničných darcov. Limit daru sa vzťahuje iba na fyzické osoby, dary od právnických osôb budú musieť dotknuté organizácie vykazovať všetky. Preto verejný ochranca práv naďalej trvá na svojich výhradách, a to najmä vo vzťahu k ochrane osobných údajov darcov. Súčasne opätovne vyslovil dôvodnú pochybnosť, či navrhovaná, široko formulovaná povinnosť vykazovania darov poskytne dostatočný legitímny cieľ zásahu do práv a slobôd a či obstojí pred Súdny dvorom Európskej únie a Európskym súdom pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“).

V súvislosti so snahou o zavedenie právnej úpravy lobingu verejný ochranca práv zdôraznil, že zavádzanie regulácie lobingu ako takej, nepovažuje vo svojej podstate za

---

<sup>1</sup> Pozmeňujúci návrh na rokovaní výboru predstavil predkladateľ, pán poslanec Adam Lučanský. Záznam z rokovania výboru je dostupný na adrese <https://tv.nrsr.sk/vyborydetail/11604> v čase záznamu približne od 49:50.

problematické a ide o krok, ktorým Slovenská republika reaguje aj na opakované výzvy Európskej únie.

Pozmeňujúci návrh definuje lobing ako priame alebo nepriame ovplyvňovanie v zákone definovaných osôb pri výkone ich funkcie, ak sa vykonáva opakovane. Nesplnenie podmienok pri registrácii lobingu vedie k udeleniu pokuty, prípadne až k rozpusteniu neziskovej organizácie, čím táto právna úprava predstavuje zásah do práva na združovanie, upozorňuje verejný ochranca práv. Ak je zásah vykonaný v súlade s ústavou a s medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky, je akceptovateľný.

Verejný ochranca práv však zdôraznil, že ESLP dlhodobo a stabilne uvádza, že akýkoľvek zásah do základných práv musí mať oporu v zákone. Nestačí, aby bolo obmedzujúce pravidlo formálne obsiahnuté v právnom predpise so silou zákona.<sup>2</sup> Každá norma zasahujúca do základných práv a slobôd, musí byť tiež poznateľná a predvídateľná.<sup>3</sup> Norma je predvídateľná v prípade, ak jej adresát s vynaložením primeraného úsilia dokáže rozumne predvídať dôsledky svojho konania.<sup>4</sup> ESLP za „priťažujúce kritériá“ poznateľnosti právnej normy považuje vágnosť právnej úpravy<sup>5</sup> a jej široký význam.<sup>6</sup> Spresnenie normy možno dosiahnuť napríklad použitím kombinácie pozitívneho a negatívneho vymedzenia tak, ako to urobila napr. Česká republika alebo Spolková republika Nemecko.

Okrem pochybnosti, či navrhovaná právna úprava, vzhľadom na široko definované a otvorené pojmy, ktoré používa, napĺňa požiadavky poznateľnosti, upozornil verejný ochranca práv na skutočnosť, že pozmeňujúci návrh, tak ako je nastavený, môže zasiahnuť do výkonu viacerých občianskych a politických práv. Ich prirodzenou súčasťou je totiž aj vyjadrenie názoru, presvedčenia a postoja k aktuálnemu spoločenskému daniu. Ústava zaručuje každému právo slobodne prijímať a šíriť informácie, petíciami sa obracať na štátne orgány, či organizovať zhromaždenia a zúčastňovať sa na nich. Pozmeňujúci návrh, vzhľadom na svoju pojmovú voľnosť, môže viesť k záveru, že aj výkon týchto základných práv a slobôd bude považovaný za nepriame ovplyvňovanie predstaviteľov štátu a za výkon týchto základných práv udelí regulačný orgán neziskovej organizácii pokutu. „Široká a vágna definícia lobingu vo mne vzbudzuje obavy o obmedzenie garancií nerušeného výkonu základných práv v zmysle čl. 12 ods. 4 ústavy,“ hovorí verejný ochranca práv Róbert Dobrovodský.

Záverom svojho listu verejný ochranca práv zdôraznil, že v demokratickom a právnom štáte by mali regulačné pravidlá dopadať na všetky druhovo totožné situácie rovnako. Pozmeňujúci návrh však bez jasne deklarováných dôvodov ustanovuje regulačné pravidlá pri výkone lobingu len pre neziskové organizácie, čo ho vedie k pochybnostiam o tom, či navrhovaná právna úprava napĺňa ústavné požiadavky rovnosti a nediskriminácie.

---

<sup>2</sup> Obdobne napríklad nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 5/2017, para. 98.

<sup>3</sup> GERARDS J.: *General Principles of the European Convention on Human Rights*, Utrecht, Cambridge University Press, 2019, s. 198-214.

<sup>4</sup> Rozhodnutie ESLP vo veci *Sunday Times* proti Spojenému Kráľovstvu, sťažnosť č. 6538/74, para. 49.

<sup>5</sup> Rozhodnutie ESLP vo veci *Hashman and Harrup* proti Spojenému Kráľovstvu (GC), sťažnosť č. 25594/94.

<sup>6</sup> Napríklad rozhodnutie ESLP vo veci *Herczegfalvy* proti Rakúsku, sťažnosť č. 10533/83, para. 91

„Reguláciu lobingu považujem za úplne legitímnu štátnu politiku, ku ktorej nás dokonca vyzýva aj Európska únia. Zároveň však platí, že právna regulácia musí byť nastavená tak, aby nezasahovala neprimerane do základných práv a slobôd. Musí teda nájsť spravodlivú rovnováhu medzi ich uplatňovaním a dosahovaním legitímneho cieľa transparentnosti,“ uzatvára verejný ochranca práv Róbert Dobrovodský.

Poslancom a poslankyniam Národnej rady Slovenskej republiky dal preto na zváženie možnosť prijať komplexnú právnu úpravu lobingu v riadnom legislatívnom procese, ktorý poskytne čas na zohľadnenie množstva dobrých príkladov zo zahraničnej praxe, ale aj priestor na hľadanie spravodlivej rovnováhy medzi reguláciou lobingu a ľudskoprávnymi garanciami.

Súvisiaca tlačová správa:

<https://vop.gov.sk/wp-content/uploads/2024/10/Tlacova-sprava-VOP-22.-10.-2024.pdf>

Príloha:

List verejného ochrancu práv adresovaný poslancom a poslankyniam Národnej rady Slovenskej republiky zo dňa 30. novembra 2024

do rúk poslankýň a poslancov Národnej rady Slovenskej republiky  
Námestie Alexandra Dubčeka 1  
812 80 Bratislava 1

Ústavnoprávny výbor Národnej rady Slovenskej republiky  
Klub SMER - sociálna demokracia  
Klub HLAS - sociálna demokracia  
Klub Slovenská národná strana  
Klub Progresívne Slovensko  
Klub Sloboda a Solidarita  
Klub KDH  
Klub SLOVENSKO, ZA ĽUDÍ, KÚ

Doručované e-mailom

**Váš list číslo/zo dňa**  
nepredchádza

**Naše číslo**  
4564/2024/KVOP

**Bratislava**  
30.11.2024

**Legislatívne podnety k pozmeňujúcemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby (ČTP 245) - otázky, ktoré prináša pozmeňujúci návrh predložený na 67. schôdzi Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky**

Vážená pani poslankyňa Národnej rady Slovenskej republiky,  
vážený pán poslanec Národnej rady Slovenskej republiky,

aj v nadväznosti na minulé listy mi dovoľte sa na Vás obrátiť a sprostredkovať Vám poznatky vychádzajúce z mojej činnosti.

Ako verejný ochranca práv odvodzujúci svoj mandát od poslankýň a poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (tzv. parlamentný ombudsman), považujem za potrebné informovať Vás o svojich **poznatkoch priebežne a pri takej príležitosti, keď je možné dať Vám do pozornosti ľudskoprávny štandard týkajúci sa predmetu návrhu zákona.**

So svojimi poznatkami k návrhu zákona evidovaného pod číslom parlamentnej tlače 245 som sa na Vás obrátil už svojím listom zo dňa 22.10.2024 sp. zn. 4564/2024/KVOP. Jeho znenie si Vám dovoľujem pre uľahčenie hľadania korešpondencie zaslať ako prílohu tohto listu.

Medzičasom však bol v legislatívnom procese predložený pozmeňujúci návrh k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby - číslo parlamentnej tlače 245 (ďalej len „**pozmeňujúci návrh**“). Pozmeňujúci návrh zásadným spôsobom mení koncepciu pôvodného zákona. Považujem preto za potrebné Vám v tejto veci sprostredkovať aj svoje ďalšie poznatky.

Pri identifikácii pozmeňujúceho návrhu, ku ktorému sa moje stanovisko vzťahuje, som vychádzal zo znenia pozmeňujúceho návrhu, ktorý bol dňa 21.11.2024 predložený na 67. schôdzi Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky.<sup>1</sup>

### **Ocenenie vypustenia označovania organizácie so zahraničnou podporou. Pozmeňujúci návrh však prináša aj ľudskoprávne riziká**

Na úvod svojho listu oceňujem, že navrhovatelia upustili od pôvodného zámeru zaviesť inštitút registrácie občianskych a iných organizácií ako organizácií so zahraničnou podporou. Takáto úprava by narážala na záväzky Slovenskej republiky vyplývajúce z nášho členstva v Európskej únii, aj v Rade Európy, čo deklarujú aj navrhovatelia vo svojom pozmeňujúcom návrhu.

Po zvážení a analýze relevantných medzinárodných noriem, obdobnej právnej úpravy v zahraničí a ústavných princípov Slovenskej republiky som však prišiel k záveru, že existuje priestor upozorniť Vás na niektoré kritické miesta pozmeňujúceho návrhu. Domnievam sa totiž, že prijatie pozmeňujúceho návrhu by mohlo **znižiť garancie základných práv a slobôd na území Slovenskej republiky**. Rád by som Vám ozrejmil dôvody, ktoré ma k tomuto záveru vedú.

Pozmeňujúci návrh možno systematicky a logicky rozdeliť do **dvoch celkov**. Prvá časť sa týka transparentnosti financovania neziskových organizácií a čiastočne nadväzuje na pôvodne navrhovanú právnu úpravu.

**Druhým celkom** je úplne nová právna úprava, ktorá má za cieľ regulovať lobing neziskových organizácií. Analogicky k týmto dvom celkom si Vám dovoľujem zaslať aj svoje pripomienky.

#### **I. Časť pozmeňovacieho návrhu o transparentnom financovaní**

Tak ako pôvodný návrh zákona, tak aj pozmeňujúci návrh zavádza pre neziskové organizácie, nadácie, fondy a občianske združenia povinnosť identifikovať svojich darcov v tzv. „výkazoch transparentnosti“. Pozmeňovací návrh pritom **rozširuje svoju personálnu pôsobnosť**, keďže dotknuté organizácie budú mať povinnosť vykazovať dary nielen od zahraničných darcov.

Navyše, limit daru, ktorý je pre výkaz relevantný, teda 5 000,- EUR, sa vzťahuje iba na fyzické osoby. Dary od právnických osôb budú musieť dotknuté organizácie vykazovať **všetky**.

---

<sup>1</sup> Pozmeňovací návrh na rokovaní výboru predstavil predkladateľ, pán poslanec Adam Lučanský. Záznam z rokovania výboru je dostupný na adrese <https://tv.nrsr.sk/vyborydetail/11604> v čase záznamu približne od 49:50.

Predkladatelia pozmeňujúceho návrhu argumentujú potrebou zvýšenia transparentnosti a prevencie pred kriminalitou.

Vzhľadom na široko formulovanú povinnosť vykazovania darcov preto musím **nadalej trvať na svojich výhradách** voči takto formulovanej povinnosti, a to najmä vo vzťahu k ochrane osobných údajov darcov tak, ako ju formuloval aj Súdny dvor Európskej únie (**SDEÚ**), a ako som ju spomenul aj ja vo svojom liste zo dňa 22.10.2024.

Okrem toho by som rád zopakoval, že Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (tzv. Benátska komisia) zdôraznila, že sloboda žiadať, prijímať a využívať finančné zdroje z domácich zdrojov a zo zahraničných zdrojov patrí medzi hlavné aspekty slobody združovania a že „zvýšenie transparentnosti samo o sebe nepredstavuje legitímny cieľ“ pre zavedenie takejto právnej úpravy.<sup>2</sup> Podľa Benátskej komisie predstavuje zvyšovanie transparentnosti legitímny cieľ zásahu do ľudských práv a slobôd len pre verejnú správu.<sup>3</sup>

V súlade s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP) a SDEÚ Benátska komisia uviedla, že zásah do konkrétneho práva a/alebo slobody je opodstatnený len v prípade odvracania **konkrétneho a reálneho nebezpečia a nie potenciálneho či hypotetického nebezpečia**.<sup>4</sup>

Keďže predkladatelia pozmeňujúceho návrhu nepoukázali na konkrétne a reálne nebezpečenstvo, či na prípady opakovaného zneužívania neziskových organizácií na nelegálnu činnosť, **mám nadalej dôvodné pochybnosti** o tom, či by takto formulovaná povinnosť obstála pri posudzovaní pred SDEÚ či pred ESLP.

## **II. Časť pozmeňovacieho návrhu o lobingu**

Pozmeňovací návrh vo svojich bodoch 38 a nasl. zavádza právnu úpravu lobingu. Ako prvé považujem za dôležité zdôrazniť, že **zavádzanie regulácie lobingu ako takej, nepovažujem** vo svojej podstate za problematické. Napokon aj Európska únia opakovanie vyzýva Slovenskú republiku vo svojich hodnoteniach o stave právneho štátu k prijatiu takejto regulácie.

Na druhej strane, pri prijímaní lobingovej regulácie je potrebné mať na zreteli, že *a priori* lobing nie je závadovou, ani škodlivou činnosťou. Aj medzinárodné organizácie uznávajú, že lobing je jedným z pilierov demokracie 21. storočia. Pomáha totiž tvorcom politik s navigáciou medzi rôznymi možnosťami tvorby politik, diverzifikuje ich informačné zdroje, čo v praxi vedie ku kvalitnejším rozhodnutiam.<sup>5</sup> Charakteru lobingu by potom mala byť prispôsobená aj jeho

---

<sup>2</sup> Benátska komisia, CDL-AD(2024)020, Naliehavé stanovisko ku zákonu o transparentnosti cudzieho vplyvu, Stanovisko č. 1190/2024, para. 61.

<sup>3</sup> Tamtiež, para. 62.

<sup>4</sup> Tamtiež, para 68 a nasl.

<sup>5</sup> Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj: *Lobbying in the 21st century: transparency, integrity and access*, OECD Publishing, Paríž. 2021, s. 3, dostupné aj online na: <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>.

právna úprava. Vzhľadom na svoj mandát však za oveľa dôležitejšie považujem poukázať na možné ľudskoprávne výzvy, ktoré zo sebou navrhovaná právna úprava prináša.

### **Vágne vymedzenie úpravy privedie subjekty do právnej neistoty a zvýši riziko svojvôle štátnej moci**

Pozmeňovací návrh definuje lobing ako priame alebo nepriame ovplyvňovanie v zákone definovaných osôb pri výkone ich funkcie, ak sa vykonáva opakovane. Vzhľadom na to, že nesplnenie podmienok pri registrácii lobingu vedie k udeleniu pokuty, prípadne až k rozpusteniu neziskovej organizácie, predstavuje táto právna úprava zásah do práva na združovanie. Samozrejme platí, že ak je zásah vykonaný v súlade s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a s medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky, je akceptovateľný.

ESLP dlhodobo a stabilne uvádza, že akýkoľvek zásah do základných práv musí mať oporu v zákone. Nestačí však, aby bolo obmedzujúce pravidlo formálne obsiahnuté v právnom predpise so silou zákona.<sup>6</sup> Každá norma, zasahujúca do základných práv a slobôd, musí byť **tiež poznateľná a predvídateľná.**<sup>7</sup> Norma je predvídateľná v prípade, ak jej adresát s vynaložením primeraného úsilia dokáže rozumne predvídať dôsledky svojho konania.<sup>8</sup> ESLP za „priťažujúce kritériá“ poznateľnosti právnej normy považuje vágnosť právnej úpravy<sup>9</sup> a jej široký význam.<sup>10</sup> Spresnenie normy pritom možno dosiahnuť napríklad použitím kombinácie pozitívneho a negatívneho vymedzenia. Podobný spôsob si pri úprave lobingu zvolila Česká republika<sup>11</sup> alebo Spolková republika Nemecko.<sup>12</sup> Rakúska právna úprava napríklad zámerne v definícii lobingu<sup>13</sup> nepoužíva spojenie nepriame ovplyvňovanie tak, ako to prináša pozmeňujúci návrh.

Po dôkladnom zhodnotení judikatúry ESLP som nadobudol **pochybnosti** o tom, či navrhovaná právna úprava vzhľadom na široko definované a otvorené pojmy, ktoré používa, napĺňa **požiadavky poznateľnosti**. V adresátoch právnej normy totiž môže vyvolávať dôvodné pochybnosti v tom, aké všetky aktivity môžu potenciálne priamo, prípadne nepriamo ovplyvniť predstaviteľov štátu. Zároveň, vzhľadom na svoju šírku, môže navrhovaná právna úprava prichádzať do kolízie aj s výkonom iných základných práv a slobôd.

---

<sup>6</sup> Obdobne napríklad nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 5/2017, para. 98.

<sup>7</sup> GERARDS J.: *General Principles of the European Convention on Human Rights*, Utrecht, Cambridge University Press, 2019, s. 198-214.

<sup>8</sup> Rozhodnutie ESLP vo veci *Sunday Times* proti Spojenému Kráľovstvu, sťažnosť č. 6538/74, para. 49.

<sup>9</sup> Rozhodnutie ESLP vo veci *Hashman and Harrup* proti Spojenému Kráľovstvu (GC), sťažnosť č. 25594/94.

<sup>10</sup> Napríklad rozhodnutie ESLP vo veci *Herczegfalvy* proti Rakúsku, sťažnosť č. 10533/83, para. 91.

<sup>11</sup> Vládní návrh zákona o regulaci lobování, ustanovenie § 2 návrhu zákona, dostupné online na: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCLNJNIW48/>.

<sup>12</sup> Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung.

<sup>13</sup> § 1 Abs. 1 Bundesgesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG) StF: BGBl. I Nr. 64/2012 (NR: GP XXIV RV 1465 AB 1832 S. 163. BR: 8747 AB 8749 S. 810.).

## **Zmrazujúci (chilling) efekt pre výkon občianskych a politických práv**

Podľa medzinárodných odporúčaní pre reguláciu lobingu musia byť regulačné opatrenia primerané, vhodné na daný účel a nesmú brániť výkonu práva na zhromažďovanie, slobodu prejavu či petičnému právu. Cieľom regulácie lobingu nemá byť zataženie lobistov administratívnymi povinnosťami, ani obmedzenie politických práv občanov. Regulácia lobingu by mala byť dostatočne komplexná, aby občanom poskytla presný obraz o tom, ako sa prijímajú rozhodnutia a kto má vplyv na legislatívu a politiku, ale **nemala by byť zavedená** tak, aby ovplyvňovala základné práva a slobody.<sup>14</sup>

Pozmeňujúci návrh, tak ako je nastavený, však môže zasiahnuť do výkonu viacerých občianskych a politických práv. Ich prirodzenou súčasťou je totiž aj vyjadrenie názoru, presvedčenia a postoja k aktuálnemu spoločenskému daniu. Ústava zaručuje každému právo slobodne prijímať a šíriť informácie, petíciami sa obracať na štátne orgány, či organizovať a zúčastňovať sa zhromaždení. Pozmeňujúci návrh, vzhľadom na svoju pojmovú voľnosť, môže viesť k záveru, že aj výkon týchto základných práv a slobôd bude považovaný za nepriame ovplyvňovanie predstaviteľov štátu a za výkon týchto základných práv udelí regulačný orgán neziskovej organizácii pokutu. Iné krajiny sa nevybrali touto cestou. Napríklad Spolková republika Nemecko vo svojom zákone explicitne vypočítava široký diapazón výkonu občianskych a politických práv, pri ktorých výkone subjekty nemajú povinnosť registrácie v registri o lobingu.<sup>15</sup> Sem patrí napríklad výkon ústavného petičného práva, záležitostí ktoré sa vzťahujú len na menej ako dva volebné obvody, verejné vypočutie pred výbormi, činnosť politických nadácií, prejavy ktoré sa týkajú demokracie, ľudských práv, právneho štátu a humanitárnych záležitostí.

Pri výkone ktoréhokoľvek základného práva, ktoré garantuje ústava a medzinárodné zmluvy, ktorými je Slovenská republika viazaná platí, že ich výkon, ak sa pohybuje v rámci ústavných mantinelov, nesmie byť nikomu na ujmu. Široká a vágna definícia lobingu vo mne vzbudzuje obavy o obmedzenie garancií nerušeného výkonu základných práv v zmysle čl. 12 ods. 4 ústavy. Tento problém by bolo možné prekonať precizovaním právnej úpravy a negatívnym vymedzením toho, čo pod výkon lobingu spadať nebude – napr. realizácia základných práv a slobôd.<sup>16</sup>

## **Nerovné zaobchádzanie - prečo má byť lobingovou reguláciou upravený len neziskový sektor?**

---

<sup>14</sup>Medzinárodné štandardy pre reguláciu lobingu, dostupné online na: <https://lobbyingtransparency.net/standards/guiding-principles/>.

<sup>15</sup> § 2 Abs. 2 Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung.

<sup>16</sup> Vymedzenie lobingu, ktoré nezasahuje do slobodného výkonu základných práv a slobôd obsahuje napríklad Rakúsky zákon o lobingu – ustanovenia § 1 - 4. (Bundesgesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG) StF: BGBl. I Nr. 64/2012 (NR: GP XXIV RV 1465 AB 1832 S. 163. BR: 8747 AB 8749 S. 810.). Explicitne vylučuje výkon niektorých základných práv spod rozsahu lobingu aj navrhovaná právna úprava v Českej republike.



Ako vyplýva z medzinárodných štandardov, okrem širokej ale jasnej a jednoznačnej definície lobingu, by právna regulácia mala dopadať na čo najširší okruh subjektov, aby bol naplnený hlavný cieľ lobingovej regulácie – transparentný prehľad pre občanov, aké subjekty, stojace mimo štátny aparát, sa angažujú pri tvorbe politik. Pozmeňovací návrh sa však vzťahuje **len na úzko vymedzenú skupinu subjektov**, ktorými sú neziskové organizácie. Podľa medzinárodných zdrojov však zohrávajú významnú aktivitu pri lobingu napríklad aj súkromné spoločnosti. Tie v roku 2023 vynaložili na lobing v rámci Európskej únie asi 1,7 miliardy EUR.<sup>17</sup>

V demokratickom a právnom štáte by mali regulačné pravidlá dopadať na všetky druhy totožné situácie rovnako. Pozmeňujúci návrh však **bez jasne deklarovanych dôvodov** ustanovuje regulačné pravidlá pri výkone lobingu **len pre neziskové organizácie**. Ak by však rovnakú aktivitu vykonávala súkromná spoločnosť, nevzťahujú sa na ňu žiadne povinnosti, ktoré majú za cieľ stransparentniť proces tvorby politik. Tieto úvahy ma preto vedú k pochybnostiam o tom, či navrhovaná právna úprava napĺňa ústavné požiadavky rovnosti a nediskriminácie.

### **III. Záver**

Som pevne presvedčený, že fungujúce mimovládne organizácie sú nevyhnutným stavebným prvkom vyspelej a modernej demokratickej občianskej spoločnosti. Svojimi aktivitami neraz komplementárne dopĺňajú štátny aparát a posilňujú tak ľudskoprávne štandardy v kritických oblastiach, ako je napríklad boj s chudobu a bezdomovstvom, či poskytovanie zdravotnej a psychosociálnej starostlivosti.

Rovnako tak zdôrazňujem, že reguláciu lobingu považujem za **úplne legitímnu štátnu politiku**, ku ktorej nás dokonca vyzýva aj Európska únia. Zároveň však platí, že právna regulácia musí byť nastavená tak, aby nezasahovala neprimerane do základných práv a slobôd. Musí teda nájsť spravodlivú rovnováhu medzi ich uplatňovaním a dosahovaním legitímneho cieľa transparentnosti.

Z mojich dlhoročných skúseností pri tvorbe legislatívy som sa naučil, že tento spravodlivý proces sa najlepšie nachádza prostredníctvom štandardného legislatívneho procesu, ktorý umožňuje participáciu širokého okruhu expertov, a rovnako aj adresátov navrhovanej právnej úpravy. Koncepčné zmeny zákona v záverečných fázach legislatívneho procesu môžu hľadanie tejto spravodlivej rovnováhy sťažiť.

Vážená pani poslankyňa, vážený pán poslanec,

po dôkladnej analýze pozmeňovacieho návrhu som dospel k záveru, že jeho aktuálne znenie **má potenciál neprimerane zasiahnuť do základných práv a slobôd garantovaných ústavou**. Dovolím si Vám preto dať na zváženie možnosť prijať komplexnú právnu úpravu lobingu v riadnom legislatívnom procese, ktorý Vám dá, okrem času na zohľadnenie veľkého

---

<sup>17</sup> [https://transparency.eu/wp-content/uploads/2024/02/Transparency-international-EU\\_briefing\\_Lobby-transparency-in-the-EU.pdf](https://transparency.eu/wp-content/uploads/2024/02/Transparency-international-EU_briefing_Lobby-transparency-in-the-EU.pdf).

množstva dobrých príkladov zo zahraničnej praxe, aj priestor na hľadanie spravodlivej rovnováhy medzi reguláciou lobingu a ľudskoprávnymi garanciami.

S úctou

Róbert Dobrovodský, v. r.

Príloha: 1/6 - Legislatívne podnety verejného ochrancu práv k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby zo dňa 22.10.2024

### Na vedomie

Vážený pán  
Róbert Fico  
predseda vlády Slovenskej republiky  
Úrad vlády Slovenskej republiky  
Námestie slobody 1  
813 70 Bratislava

Vážený pán  
Matúš Šutaj Eštok  
minister  
Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky  
Pribinova 2  
812 72 Bratislava

Vážená pani  
Simona Zacharová  
splnomocnenkyňa vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti  
Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti  
Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky  
Pribinova 2  
812 72 Bratislava