



VEREJNÝ OCHRANCA PRÁV: NOVELA ZÁKONA O NEZISKOVÝCH ORGANIZÁCIÁCH SPÔSOBÍ OBMEDZENIE PRÁVA SLOBODNE SA ZDRUŽOVAŤ A MÔŽE PRISPIEŤ K ATMOSFÉRE VŠEOBECNEJ NEDÔVERY VOČI NEZISKOVÝM ORGANIZÁCIÁM.

Bratislava 22. októbra 2024

Dňa 22. októbra 2024 verejný ochranca práv informoval poslancov a poslankyne Národnej rady Slovenskej republiky o svojom stanovisku k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby. Svoje stanovisko tlmočil osobne predkladateľovi návrhu zákona Adamovi Lučanskému ešte začiatkom júla 2024.¹

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

„V Kancelárii verejného ochrancu práv sme podrobili návrh zákona ľudskoprávnej analýze. Návrh zákona sme porovnali s obdobnými zákonmi, ktoré boli prijaté v Maďarsku, v Ruskej federácii a nedávno v Gruzínsku a ktoré tiež posudzoval Súdny dvor Európskej únie, Európsky súd pre ľudské práva ako aj Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia). Maďarský zákon, ktorý bol v porovnaní so slovenským návrhom zákona menej striktný, neobstál pred Súdnym dvorom Európskej únie. Preto sa obávam, že ak by bola novela schválená, tak napríklad povinnosť registrovať sa ako organizácia, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci, povinnosť zverejňovať zoznam darcov zo zahraničia, alebo sankcia rozpustenia neziskovej organizácie Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky, bude v rozpore s jednou zo základných slobôd, na ktorej je Európska únia postavená – slobodou pohybu kapitálu. Vo svetle ťažkej ekonomickej situácie na Slovensku a toho, že neziskové organizácie často pomáhajú chudobným a zraniteľným osobám, by slovenská právna úprava mohla mať odradzujúci účinok na účasť darcov zo zahraničia na financovaní napríklad charitatívnych organizácií. Povinnosť zverejňovať identitu darcov by totiž mohla porušiť ich základné právo na súkromie a právo na ochranu osobných údajov. A vo všeobecnosti by nové povinnosti v slovenskej úprave mohli vytvoriť atmosféru všeobecnej nedôvery voči mimovládnym organizáciám. To by viedlo aj k obmedzeniu práva slobodne sa združovať.“ hovorí verejný ochranca práv Róbert Dobrovodský.

K nedávno prijatej gruzínskej úprave týkajúcej sa „zahraničných agentov“ sa vyjadrovala aj Benátska komisia. Vo svojom stanovisku uvádza, že tak drastický zásah, akým je napr. zverejnenie registra darcov, je prípustný iba v prípade politických strán, pretože tieto entity majú naozajstný politický vplyv. Podľa Benátskej komisie predstavuje zvyšovanie transparentnosti legitímny cieľ zásahu do ľudských

¹ <https://vop.gov.sk/rokovanie-k-navrhu-zmeny-zakona-o-mimovladnych-organizaciach/>.

práv a slobôd len pre verejnú správu. 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, ktoré musí štát preukázať v dôvodovej správe k danému zákonu.

„Predkladateľovi návrhu zákona poslancovi Adamovi Lučanskému som ešte v júli 2024 vyjadril názor, že rozumiem cieľu návrhu zákona a to, že cieľom návrhu zákona je odvrátiť financovanie terorizmu či pranie špinavých peňazí. Uviedol som však, že zásah do konkrétneho práva alebo slobody je opodstatnený len v prípade odvracania konkrétneho a reálneho nebezpečia. Toto nebezpečenstvo nemôže byť uvedené v dôvodovej správe len hypoteticky. Okrem toho, v Slovenskej republike už existujú ochranné mechanizmy proti ilegálnej činnosti právnických osôb.“ dodáva verejný ochranca práv Róbert Dobrovodský.

Príloha:

List poslankyniam a poslancom Národnej rady Slovenskej republiky

Legislatívne podnety k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby

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 poslankyň 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.**

V rámci môjho funkčného obdobia sa nechcem obmedziť len na každoročnú prípravu a predloženie správy o činnosti podľa ustanovenia § 23 a nasl. zákona o verejnom ochrancovi práv, ale chcem **priebežne, v nadväznosti na aktuálne nadobudnuté poznatky**, tieto poskytovať tak, aby ich Národná rada Slovenskej republiky mohla legislatívne využívať.

Pri identifikácii právnej úpravy, pre ktorú by som Vám mohol sprostredkovať svoje poznatky som vychádzal z návrhu, **ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (parlamentná tlač č. 245), ktorý bol do Národnej rady Slovenskej republiky doručený 27.03.2024.**

Na predkladateľov návrhu zákona som sa obrátil 07.05.2024 listom (sp. zn. 3492/2024/KVOP) s návrhom na pracovné stretnutie. Pracovné stretnutie s jedným z predkladateľov zákona, poslancom Národnej rady Slovenskej republiky, pánom Adamom Lučanským, sa uskutočnilo 02.07.2024.² Pán Lučanský dostal informácie obsiahnuté v tomto liste predbežne.

Berúc do úvahy závery Súdneho dvora Európskej únie (SDEÚ), Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLĽP), ako aj Benátskej komisie som analýzou navrhovanej právnej úpravy prišiel k záveru, že by mohla v prípade prijatia **znižiť garancie základných práv a slobôd na území Slovenskej republiky**. Rád by som Vám ozrejmil dôvody, pre ktoré mám za to, že navrhovaná novela môže znížiť úroveň základných práv a slobôd na území Slovenskej republiky. .

I. Právo Európskej únie

Navrhovatelia v doložke zlučiteľnosti návrhu zákona s právom Európskej únie (EÚ) uvádzajú, že návrh zákona je v súlade s právom EÚ a problematika nie je upravená v primárnom, ani sekundárnom prameni práva EÚ. V skutočnosti však návrh zákona **má vplyv na základné práva a slobody** a aj na **princípy EÚ** zakotvené v zakladajúcich zmluvách. Podobnú právnu úpravu v Maďarsku pritom posudzoval aj SDEÚ.

Ako verejný ochranca práv sa zaoberám predovšetkým ochranou základných práv a slobôd. Preto len stručne zhrniem, že SDEÚ vyjadril vážne výhrady voči obdobnej právnej úprave prijatej v Maďarsku, keď konštatoval jej rozpor s jednou zo základných slobôd, na ktorej je Európska únia postavená – **slobodou pohybu kapitálu**. Súd uviedol, že zákonom, ktorý uložil určité obmedzenia týkajúce sa darov pochádzajúcich zo zahraničia v prospech „organizácií občianskej spoločnosti“, Maďarsko nespĺnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo Zmluvy o fungovaní Európskej únie.³ Zo svojej pozície považujem za dôležité poukázať aj na výhrady SDEÚ, ktoré právnej úprave vytýkal pri posudzovaní jej súladu so základnými právami a slobodami.

² <https://vop.gov.sk/rokovanie-k-navrhu-zmeny-zakona-o-mimovladnych-organizaciach/>.

³ Rozhodnutie SDEÚ vo veci C- 78/18, Maďarsko v. Európska komisia.

Rovnako ako navrhovaná právna úprava, aj SDEÚ posudzovaná maďarská právna úprava stanovovala:

- I.) povinnosť pre mimovládne organizácie po splnení podmienok registrovať sa ako „organizácia, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci“;
- II.) povinnosť zverejňovať zoznam darcov zo zahraničia;
- III.) že sankciou za nesplnenie povinnosti je pokuta, prípadne až zrušenie právnickej osoby.

V stanovení rozsahu organizácií, na ktoré sa právna úprava vzťahuje a priamočiarosti procesu zrušenia organizácie pri nesplnení nových povinností sa slovenská právna úprava javí byť **ešte striktnejšia ako tá v Maďarsku**.

Súd uviedol, že povinnosti, ktoré zákon stanovuje, by mohli mať **odradzujúci účinok na účasť darcov** zo zahraničia na financovaní organizácií občianskej spoločnosti, a tým sťažiť ich činnosť. Okrem toho môžu nové povinnosti vytvoriť **atmosféru všeobecnej nedôvery** voči mimovládnym organizáciám a stigmatizovať ich. Preto súd konštatoval, že právna úprava obmedzuje právo slobodne sa združovať.

Rovnako tak zverejnenie osobných údajov o prispievateľoch či darcoch so zahraničia zasahuje do ich základného práva na súkromný život a práva na ochranu osobných údajov. SDEÚ pritom veľmi jasne odmietol argument, že osoby, ktoré prispievajú na činnosť mimovládnych organizácií, by mali byť považované za verejné osoby.⁴

Po dôkladnom posúdení prišiel súd k záveru, že tieto zásahy do základných práv nemožno odôvodniť žiadnym z cieľov všeobecného záujmu, na ktoré sa Maďarsko odvolávalo. Súd sa pritom explicitne zaoberal aj cieľmi **zvýšenia transparentnosti alebo boja proti terorizmu**, na ktoré **odkazujú aj navrhovatelia novely**. Ani jeden z dôvodov však nepovažoval za dostatočný na prijatie a udržateľnosť posudzovanej právnej úpravy. Súd preto konštatoval, že Maďarsko prijatím posudzovanej právnej úpravy porušilo **základné právo na súkromie a právo na ochranu osobných údajov**.

Vzhľadom na podobnosť navrhovanej právnej úpravy a právnej úpravy v Maďarsku, ktorú SDEÚ posudzoval, prihliadajúc pritom aj na vysokú mieru podobnosti argumentov pre obhajobu zákona, ktoré súd odmietol, som toho názoru, že navrhovaná právna úprava by pri posúdení Súdny dvorom **neobstála**.

II. Právo Rady Európy

Dôsledky a udržateľnosť podobného zákona o zahraničných agentoch v Ruskej federácii posudzoval aj ESLP.⁵ Ten vo svojom rozhodnutí analyzoval dopad právnej úpravy, ktorá stanovila povinnosť mimovládnych organizácií byť označené dodatkom „zahraničný agent“ a ďalšie povinnosti na ich právo slobodne sa združovať.

⁴ Rozhodnutie SDEÚ vo veci C- 78/18, Maďarsko v. Európska komisia, para. 131.

⁵ Rozhodnutie ESLP vo veci Ecodefence a ostatní proti Rusku, sťažnosť č. 9988/13 a 60 ďalších

Povinnosť mimovládnych organizácií označovať sa dodatkom „zahraničný agent“ je podľa súdu stigmatizujúca a zavedenie takejto povinnosti môže byť odôvodnené iba v prípade, ak je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti. Označenie organizácií rôznymi dôvetkami poukazujúcimi na ich (čiastočne) zahraničné financovanie totiž môže mať na ich činnosť silný odradzujúci efekt a **vyvolať (mylný) dojem**, že mimovládne organizácie sú ovládané zo zahraničia **opomínajúc tak, že sa považujú za súčasť občianskej spoločnosti**.

ESLP pritom uznal, že v prípade, ak existuje reálne a konkrétne ohrozenie demokratických procesov, najmä v citlivých oblastiach ako sú voľby či financovanie politických hnutí, môže mať štát legitímny záujem na dôslednejšej kontrole mimovládnych organizácií. Tak, ako v prípade predkladaného návrhu zákona, tak aj prípade Ruskej federácie však vecná a personálna pôsobnosť zákona siaha **d'aleko za tieto citlivé oblasti a aplikuje sa v zásade na všetky mimovládne organizácie**.

Súd preto konštatoval, že vytvorenie nového štatútu výrazne obmedzilo schopnosť mimovládnych organizácií pokračovať vo svojej činnosti. Vláda pritom nedokázala uviesť „relevantné a dostatočné“ dôvody na vytvorenie tejto novej kategórie, ani preukázať, že tieto opatrenia podporili deklarovaný cieľ zvýšenia transparentnosti. Vytvorenie tohto postavenia preto nebolo „nevyhnutné v demokratickej spoločnosti“ a porušilo tak základné práva a slobody adresátov nových povinností.⁶

Vzhľadom na podobnosti navrhovanej legislatívy s tou, ktorú posudzoval ESLP (najmä či sa týka vecnej a personálnej pôsobnosti, ako aj stigmatizujúceho označenia) som toho názoru, že navrhovaná právna úprava **vyvoláva dôvodné pochybnosti** o jej súlade s garanciami Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

K právnej úprave týkajúcej sa „zahraničných agentov“ sa vyjadrovala aj Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia). Vo svojom stanovisku uvádza, že tak drastický zásah, akým je napr. zverejnenie registra darcov, je prípustný **iba v prípade politických strán**, pretože tieto entity majú naozajstný politický vplyv.⁷

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.⁸ Podľa Benátskej komisie predstavuje zvyšovanie transparentnosti legitímny cieľ zásahu do ľudských práv a slobôd len pre verejnú správu.⁹

V súlade s judikatúrou ESLP a SDEÚ Benátska komisia uviedla, že zásah do konkrétneho práva a/alebo slobody je opodstatnený len v prípade odvracania **(konkrétneho) reálneho nebezpečia a nie**

⁶ Rozhodnutie ESLP vo veci Ecodefence a ostatní proti Rusku, sťažnosť č. 9988/13 a 60 ďalších, para. 146

⁷ Benátska komisia, CDL-AD(2024)020, Naliehavé stanovisko ku zákonu o transparentnosti cudzieho vplyvu, Stanovisko č. 1190/2024, para. 30 a 31.

⁸ Tamtiež, para. 61.

⁹ Tamtiež, para. 62.

potenciálneho (hypotetického) nebezpečia, ktoré musí štát preukázať v dôvodovej správe k danému zákonu.¹⁰

Benátska komisia detailne analyzovala **gruzínsky zákon**, pričom vyabstrahované závery sú plne aplikovateľné aj na predkladanú právnu úpravu na Slovensku. Podľa dôvodovej správy má návrh zákona o mimovládnych organizáciách za cieľ zvýšiť dôveryhodnosť, resp. transparentnosť mimovládnych organizácií. Takéto ciele však, podľa názoru Benátskej komisie, nepredstavujú dostatočný legitímny cieľ na zavedenie navrhovanej právnej úpravy.

Musím tiež poukázať na fakt, že dôvodová správa k zákonu neobsahuje popis žiadnej reálnej a konkrétnej hrozby, ktorá by poukazovala na to, že konkrétna mimovládna organizácia perie špinavé peniaze, alebo podporuje terorizmus

III. Záver

Vážené poslankyne a poslanci,

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 chudobou a bezdomovcovom, či poskytovanie zdravotnej a psycho-sociálnej starostlivosti.

Po analýze rozhodnutí SDEÚ a ESLP, ako aj názorov Benátskej komisie, som prišiel k záveru, že navrhovaná právna úprava **má potenciál neprimerane zasiahnuť do základného práva slobodne sa združovať**.

S úctou

JUDr. Róbert Dobrovodský, PhD., LL.M. (Tübingen)

verejný ochranca práv

¹⁰ Tamtiež, para 68 a nasl.