



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

Doručované e-mailom  
poslancom a poslankyniam Národnej rady Slovenskej republiky  
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**

**Naše číslo**

**Bratislava**

4564/2024/KVOP

22.10.2024

## **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 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.**

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 zužitkovať.

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.<sup>1</sup> Pán Lučanský dostal informácie obsiahnuté v tomto liste predbežne.

Berúc do úvahy závery Súdneho dvora Európskej únie (SDEÚ), Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP), 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 nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo Zmluvy o fungovaní Európskej únie.<sup>2</sup> Zo svojej pozície považujem za dôležité poukázať aj na výhrady SDEÚ, ktoré právnej úprave vytýkal pri posudzovaní jej súladu so základnými právami a slobodami.

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

---

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

<sup>2</sup> Rozhodnutie SDEÚ vo veci C- 78/18, Maďarsko v. Európska komisia.

- 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.<sup>3</sup>

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 Súdnym dvorom **neobstála**.

## II. Právo Rady Európy

Dôsledky a udržateľnosť podobného zákona o zahraničných agentoch v Ruskej federácii posudzoval aj ESĽP.<sup>4</sup> 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.

<sup>3</sup> Rozhodnutie SDEÚ vo veci C- 78/18, Maďarsko v. Európska komisia, para. 131.

<sup>4</sup> Rozhodnutie ESĽP 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 **daleko 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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

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>7</sup> Podľa Benátskej komisie predstavuje zvyšovanie transparentnosti legitímny cieľ zásahu do ľudských práv a slobôd len pre verejnú správu.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Rozhodnutie ESLP vo veci Ecodefence a ostatní proti Rusku, sťažnosť č. 9988/13 a 60 ďalších, para. 146

<sup>6</sup> Benátska komisia, CDL-AD(2024)020, Naliehavé stanovisko ku zákonu o transparentnosti cudzieho vplyvu, Stanovisko č. 1190/2024, para. 30 a 31.

<sup>7</sup> Tamtiež, para. 61.

<sup>8</sup> Tamtiež, para. 62.

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 potenciálneho (hypotetického) nebezpečia**, ktoré musí štát preukázať v dôvodovej správe k danému zákonu.<sup>9</sup>

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

---

<sup>9</sup> Tamtiež, para 68 a nasl.

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