

**Analýza k pozmeňujúcemu návrhu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky Adama Lučanského k návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Rudolfa HULIAKA, Dagmar KRAMPLOVEJ, Milana GARAJA a Adama LUČANSKÉHO na vydanie zákona, 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 (tlač 245)**

**Autori: JUDr. Peter Čuroš, PhD.  
Mgr. Katarína Batková, PhD.**

**Zhrnutie:**

Táto právna analýza posudzuje pozmeňujúci návrh poslanca Lučanského k zákonu o neziskových organizáciách. Návrh je problematický a potenciálne protiústavný a v rozpore s právom Únie ako aj Rady Európy. Bol predložený bez konzultácií s občianskou spoločnosťou a zásadne mení pôvodný návrh zákona. Kľúčové problémy sú: (1) neprimeraná administratívnu záťaž pre neziskové organizácie, (2) nejasné a široké kontrolné právomoci registrových orgánov s rizikom zneužitia, (3) porušenie základných práv, vrátane slobody združovania, práva na súkromie a zákazu diskriminácie, (4) stigmatizácia a represívne účinky na občiansku spoločnosť. Analýza konštatuje, že návrh porušuje ústavné a medzinárodné právo, nemá legitímny cieľ a pravdepodobne potlačí občiansku angažovanosť a demokratickú participáciu na Slovensku. Dôsledky návrhu sú vnímané ako extrémne škodlivé pre slovenskú občiansku spoločnosť, vedúce k represívnym praktikám a podkopávaniu demokratických princípov.

## Contents

Návrh právnej úpravy obsahuje tieto problematické časti:	2
1) Legislatívny proces s vylúčením verejnosti aj občianskych organizácií	2
2) Inštitút "výkazu o transparentnosti"	3
3) Vágne a nejasné kontrolné právomoci registrových orgánov	4
4) Rozpustenie občianskeho združenia Ministerstvom vnútra	5
5) Nejasné a široké vymedzenie pojmu lobing	5
6) Vysoká administratívna záťaž pre organizácie	6
7) Organizácie občianskej spoločnosti sa stanú povinnými osobami pre sprístupňovanie informácií na základe žiadosti	6
8) Vyvolanie odstrašujúceho účinku - stigmatizácia	7
Návrh právnej úpravy zasahuje do viacerých ústavných práv:	7
A) Porušenie zákazu diskriminácie	7

B) Porušenie práva na súkromie a práva na ochranu osobných údajov darcov	9
C) Návrh zákona porušuje právo slobodne sa združovať	10
D) Porušenie práva na participáciu na správe vecí verejných a úloha občianskej spoločnosti	11
E) Porušenie retroaktivity zákona	12
F) Porušenie práva na slobodu prejavu a petičného práva	12
G) Návrh zákona nespĺňa požiadavky určené vnútroštátnym ani medzinárodným právom.	12
Dôsledky úpravy:	13

## Návrh právnej úpravy obsahuje tieto problematické časti:

### 1) Legislatívny proces s vylúčením verejnosti aj občianskych organizácií

Pozmeňujúci návrh predložený vo výboroch medzi prvým a druhým čítaním k návrhu zákona, 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 (tlač 245) podstatným spôsobom mení celý pôvodne navrhovaný zákon, okrem niektorých pôvodných novelizačných bodov týkajúcich sa odstránenia anonymity darcov v niektorých zákonoch mení skoro všetok obsah, zameranie aj pôvodne deklarované ciele návrhu. Bol predložený bez akejkoľvek konzultácie so zástupcami občianskeho sektora či pripomienkovania verejnosťou a jeho podstata zostáva protiústavná ako pri pôvodnom návrhu zákona.

Je nevyhnutné pripomenúť, že vláda SR má svoj poradný orgán - Radu vlády pre mimovládne neziskové organizácie, s ktorou tento pozmeňujúci návrh nebol konzultovaný. Vzhľadom na to, že ide o poslanecký návrh zákona je nemožné, aby ho pripomienkovala verejnosť, pričom sú to základné ústavné občianske práva všetkých, do ktorých tento návrh zákona zasahuje.

Úrad vlády obišiel zákonné požiadavky na legislatívny proces predložením návrhu ako poslaneckého. Predkladateľ návrhu – poslanec Lučanský tvrdí, že na návrhu zákona spolupracoval s Úradom vlády SR a tento návrh vychádza z programového vyhlásenia vlády. Ak by to však tento návrh zákona predkladal Úrad vlády, a do parlamentu by ho predložila vláda SR, Ak by návrh zákona predkladal Úrad vlády, musel by ho vláda na začiatku roka uviesť v legislatívnych úlohách, prezentovať legislatívny zámer, posúdiť jeho súlad s právom EÚ, zverejniť predbežnú informáciu a uskutočniť vnútorné a následne verejné pripomienkové

konanie. Až po vyhodnotení pripomienok a riešení rozporov by návrh mohla schváliť vláda a predložiť ho do Národnej rady.

Všetky tieto brzdy prijímania zlých zákonov odpadli tým, že Úrad vlády vytvoril návrh zákona v spolupráci s Adamom Lučanským, a ten ho predložil ako poslanecký návrh, dve hodiny pred zasadaním ústavnoprávneho výboru, ktorý ho vďaka novo-získanej koalíčnej väčšine bez dlhšej diskusie schválil.

Mimochodom, Úrad vlády a predkladateľ - poslanec Lučanský použili overený scenár, rovnakým spôsobom z dielne vlády, ale prostredníctvom poslancov bol predložený aj vzor Lučanského návrhu maďarský zákon o zahraničných agentoch v roku 2017, ktorý zastavil až Súdny dvor Európskej únie.<sup>1</sup>

## 2) Inštitút “výkazu o transparentnosti”

Pozmeňujúci návrh obsahuje zavedenie tzv. výkazu o transparentnosti, ktorého cieľom je, aby všetky druhy mimovládnych neziskových organizácií (neziskové organizácie, nadácie, neinvestičné fondy, organizácie s medzinárodným prvkom a občianske združenia) do 30. júna príslušného kalendárneho roka vypracovali podľa usmernenia Ministerstva financií (ktorého nároky a obsah nepoznáme) výkaz príjmov a výdavkov organizácie a zverejnili mená a priezviská členov orgánov príslušnej organizácie za podmienky, že príjmy organizácie presiahnu 35 tis. eur v kalendárnom roku, ktorý predchádza. V tomto výkaze budú musieť všetky organizácie zverejniť

a. meno a priezvisko fyzickej osoby (živnostník aj súkromná osoba), ak príjmy pre organizáciu od tejto osoby presiahli 5000 eur v kalendárnom roku

b. údaje o právnickej osobe, ak organizácia získala od nej čo i len cent.

Výnimku zo zverejnenia budú mať tie osoby, ktoré platia úhrady za sociálne alebo zdravotné služby (tj. ak syn/dcéra prispieva na sociálnu službu poskytovanú rodičovi v zariadení, potom jej/jeho meno a priezvisko nebude v zozname podporovateľov).

Registrové orgány (okresné úrady alebo ministerstvo vnútra) získajú právomoc vyhodnocovať obsah týchto výkazov a dožadovať si ďalšie informácie a údaje od organizácií, ak sa im niečo nebude pozdávať. Z návrhu nie je jasné, čo presne má byť vo výkazoch predmetom kontroly registrovými orgánmi. Úrad však bude môcť bez obmedzenia nakladať s osobnými údajmi, ktoré sa od organizácie dozvie.

Rovnako sa zavádzajú pomerne prísne sankcie - za neuvyverejnenie tohto výkazu (v prvom kroku do 1000 eur, v ďalšom kroku do 10 tis. eur), pričom ju možno uložiť až do 2 rokov odkedy sa úrad o porušení dozvedel a do 3 rokov odkedy k porušeniu povinnosti došlo. Ultimátnou sankciou je návrh na zrušenie neziskovej organizácie, nadácie, neinvestičného fondu, pozastavenie činnosti organizácie s medzinárodným prvkom a rozpustenie občianskeho združenia priamo rozhodnutím Ministerstva vnútra, ak ani v dodatočnej lehote si táto

---

<sup>1</sup> Rozhodnutie CJEU, C-78/18.

organizácia nesplní povinnosť uložiť výkaz do verejnej časti registra účtovných závierok alebo neopraví nezrovnalosti vo výkaze identifikované úradom.

Je veľmi nebezpečné, ak akékoľvek nesplnenie registrácie, resp. povinnosti zverejňovania vyplývajúce z návrhu zákona možno kvalifikovať ako závažné pochybenie. Podľa judikatúry ESĽP, ktorá uvádza, že „samotné nerešpektovanie určitých právnych požiadaviek alebo interného riadenia mimovládnych organizácií nemožno považovať za také závažné pochybenie, ktoré by oprávňovalo úplné rozpustenie.“<sup>2</sup>

Nekontrolovaná ministerská voľnosť diktovať kritériá, metódy a podmienky registrácie mimovládnych organizácií môže viesť k diskriminačnému a neprimeranému zacieleniu na mimovládne organizácie a obhajcov ľudských práv, najmä na tých, ktorí majú kritické alebo nesúhlasné názory na to, čo sa považuje za politicky citlivé otázky.<sup>3</sup>

Nadmerne zaťažujúce alebo nákladné oznamovacie povinnosti by mohli vytvoriť prostredie nadmerného štátneho monitorovania, ktoré by sotva viedlo k efektívnemu využívaniu slobody združovania. Pre posúdenie proporcionality navrhovaných nových požiadaviek na oznamovanie je tiež dôležité pozrieť sa na prekryvanie dodatočnými ohlasovacími povinnosťami iných už existujúcich.<sup>4</sup>

Predkladateľ navyše falošne argumentuje tým, že takéto zrušovanie či rozpúšťanie organizácií zníži administratívnu záťaž pre orgány verejnej správy, lebo umožní zrušiť či rozpustiť neaktívne organizácie. Je to nesprávne tvrdenie, pretože neziskové organizácie, nadácie a neinvestičné fondy už teraz majú povinnosť predkladať výročné správy a ak ich nepredložia môže ich zrušenie registrový úrad iniciovať na súde. V prípade neaktívnych občianskych združení, tie pre nečinnosť nebudú mať príjmy vo výške 35 tis. eur ročne, takže im nevznikne povinnosť vytvoriť výkaz a teda budú ďalej neaktívne bez toho, aby ich mohlo Ministerstvo vnútra rozpustiť podľa tohto návrhu.

### 3) Vágne a nejasné kontrolné právomoci registrových orgánov

Návrh hovorí o tom, že registrové orgány budú môcť “vyhodnocovať” obsah výkazu transparentnosti a za týmto účelom je organizácia povinná dodať dodatočné “doklady, podať informáciu, vysvetlenie alebo poskytnúť iný údaj”. Široké kontrolné právomoci môžu vytvoriť priestor pre široké uplatňovanie voľnej úvahy registrového orgánu o tom, čo môže a nemôže kontrolovať na výkaze príjmov a výdavkov každej organizácie. To môže vytvárať priestor pre neoprávnené zasahovanie do činnosti organizácie, administratívnu šikanu a ktoré nakoniec môže viesť až k uloženiu sankcií od pokút až po rozpustenie. Takéto ustanovenie vytvára pre organizácie právnu neistotu, zo znenia zákona nie je zrejmé aké povinnosti budú organizácie mať a kedy dôjde a nedôjde k porušeniu zákona, čo odporuje základnému princípu právnej

<sup>2</sup> ECtHR, 8 October 2009, *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, Application no. 37083/03; ECtHR, 14 February 2006, *Christian Democratic People's Party v. Moldova* (appl. no. 28793/02), paras. 72,73. , Recommendation CM/Rec(2007)14, para. 72.

<sup>3</sup> UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Letter OL RUS 16/2022 dated 30 November 2022 addressed to the Russian Federation relating to the Federal Law No. 121-FZ dated 20 July 2012, p. 6.

<sup>4</sup> Venice Commission, *Report on Funding of Associations*, CDL-AD(2019)002, para. 111.

istoty zakotvenému v čl. 2. ods. 2 Ústavy SR. Mimovládne neziskové organizácie sú subjekty súkromného práva, podobne ako podnikateľské subjekty, navyše sú výkonom ústavného práva na združovanie, preto takýto neprímeraný zásah do základných slobôd je v demokratickej spoločnosti a právnom štáte neprípustný.

#### 4) Rozpustenie občianskeho združenia Ministerstvom vnútra

Najčastejšou právnou formou mimovládnej neziskovej organizácie je občianske združenie, pričom návrh zákona umožňuje ministerstvu vnútra rozpustiť občianske združenie po nezaplatení pokuty za administratívne chyby alebo ak nesplní povinnosti vyplývajúce z lobingu. Podľa nášho názoru toto ustanovenie je priamym zásahom do Ústavou SR chránenej slobody združovania občanov. Doteraz bolo možné OZ rozpustiť rozhodnutím ministerstva vnútra len vtedy, ak OZ porušovalo zákonom definované, ale len spresnené ústavou stanovené obmedzenia združovacieho práva – tj. keď vyvíjalo činnosť politických strán, nútilo ľudí združovať sa alebo činnosť OZ smerovala k potláčaniu práv iných. Rozšírenie právomocí rozpustiť OZ rozhodnutím ministerstva pre nesplnenie si administratívnych povinností je zásahom do slobody združovania garantovaného Ústavou SR. Celkovo možnosť navrhnúť zrušenie neziskovej organizácie, nadácie či neinvestičného fondu pre porušenie administratívnej povinnosti alebo pre nezaplatenie pokuty je neprímeraná sankcia a to aj v prípade, že o zrušení by musel rozhodnúť v prípade týchto subjektov súd. Rozpustenie združenia pre nesplnenie administratívnych povinností priamo rozhodnutím ministerstva vnútra je možné považovať za neústavný zásah a obmedzenie slobody združovania občanov, ktoré je zakotvené v ústave, v medzinárodných dohovoroch ako aj v Charte základných práv EÚ, ktorými je Slovenská republika viazaná a tvorí jeden zo základných pilierov demokratického fungovania spoločnosti na Slovensku. Zákon o združovaní občanov má číslo 83 a je z roku 1990 nie náhodou, ale tvorí kostru základných politických práv, ktoré boli po roku 1989 a po páde totalitného režimu obnovené a garantované v širokej miere.

#### 5) Nejasné a široké vymedzenie pojmu lobing

Zákon hovorí “o priamom alebo nepriamom ovplyvňovaní rozhodovania” verejných funkcionárov, vedúcich štátnych zamestnancov atď. vrátane osôb, ktoré poskytujú poradenské služby alebo spracúvajú odborné podklady pre týchto funkcionárov. Vo svojej podstate však nedefinuje aké druhy činností organizácií sa budú považovať za ovplyvňovanie rozhodovania napríklad, či tieto činnosti sú alebo nie sú lobing:

- Uverejnenie názoru organizácie na legislatívny návrh a s výzvou pre poslancov na jeho odmietnutie napríklad na vlastnej webovej stránke alebo sociálnej sieti
- Verejná výzva podpísaná občanmi na (ne)prijatie nejaké návrhu zákona alebo nejakej verejnej politiky
- Zaslanie listu poslancom, aby za niečo hlasovali alebo nehlasovali
- Petícia za/proti nejakému návrhu zákona

- Predloženie pripomienok v medzirezortnom pripomienkovom konaní
- Návrh uznesenia na Rade vlády pre mimovládne neziskové organizácie
- Protest pred Národnou radou SR/Úradom vlády ... proti nejakému zákonu či uzneseniu
- Tlačová konferencia s predstavením návrhov pre zlepšenie sociálnych služieb napríklad
- Účasť v pracovnej skupine pri príprave návrhu školského zákona na pozvanie ministra a predstavenie názoru v mene mládežníckej organizácie
- Odborná konferencia s účasťou štátneho tajomníka ministerstva dopravy k stavebnej legislatíve

Všetky tieto občianske práva - právo na slobodu prejavu, právo na zhromažďovanie, petičné právo, právo slobodne sa združovať či právo na informácie sa realizujú s cieľom ovplyvniť priamo alebo nepriamo rozhodovanie verejných funkcionárov, to je ich základný účel a cieľ. Naša ústava koniec koncov hovorí o tom, že občania majú právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných a tieto všetky nástroje sú presne na to určené a nie je jasné, ktoré z nich budú spadať pod pojem "lobing". Tak ako je v súčasnosti navrhnutý zákon, tak skoro všetky aktivity, ktoré robia aktívni občania a ich organizácie môžu byť potenciálne označené za lobing. Opäť sa dostávame do právnej neistoty, kedy si organizácie občianskej spoločnosti nebudú vedieť jasne vyhodnotiť, či ich konanie je alebo nie je lobing, či sa teda majú registrovať alebo nie a či im vzniká povinnosť uverejňovať správy o lobingu alebo nie, čo je v *rozpore s princípom právnej istoty* v čl. 2. ods. 2 ústavy.

## 6) Vysoká administratívna záťaž pre organizácie

Organizácie občianskej spoločnosti väčšinou ani nemajú zamestnancov a fungujú na dobrovoľníckej báze, pričom vykonávajú aktivity na miestnej úrovni, prípadne ako organizácie popri školách, cirkvách a športové kluby a podobne. Už v súčasnosti však majú organizácie povinnosti vo vzťahu k transparentnosti, ak takéto organizácie majú príjmy z verejných zdrojov alebo z asignácie 2% z daní, už teraz majú povinnosť zverejňovať svoju účtovnú závierku a tiež účel a spôsob použitia príjmov z 2% z daní, ak presiahnu sumu 3300 eur. Rovnako sa na ich vzťahujú všetky právne predpisy týkajúce sa boja proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti či zákazu nakladania s hotovosťou. Dodatočná administratívna záťaž by mala byť primeraná sledovanému cieľu a hranica príjmu 35 tis. eur ročne je nízka, často pôjde o veľmi malé občianske organizácie. Rozsah povinností, ako registrácia a uverejňovanie správ o lobingu vo veľmi podrobnej forme raz za 3 mesiace, ktorý stanovuje lobujúcim organizáciám návrh zákona, je neprimeraný sledovanému účelu, predstavuje administratívnu záťaž a použité pojmy sú rovnako neurčité a vágne. Opäť vzniká pre subjekt právna neistota, kedy môže ľahko, nie úmyselne, porušiť zákonné povinnosti. Sankciou za porušenie povinností je opakované ukládanie pokuty, pričom stačí, aby organizácia dostala pokuty 3-krát v kalendárnom roku aj za to, že uvedie v správe o lobingu neúplné údaje (čo je pravdepodobná chyba) a môže dôjsť až k jej zrušeniu či rozpusteniu priamo ministerstvom vnútra v prípade občianskeho združenia.



## 7) Organizácie občianskej spoločnosti sa stanú povinnými osobami pre sprístupňovanie informácií na základe žiadosti

Návrh zákona retroaktívne ukladá organizáciám občianskej spoločnosti povinnosť sprístupniť informáciu ako povinná osoba na základe zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám. Občianske združenia, nadácie, neinvestičné fondy, organizácie s medzinárodným prvkom a neziskové organizácie sú subjektmi súkromného práva, a preto podriadenie ich pod režim povinných osôb, v ktorom sú štátne orgány, orgány miestnej samosprávy, či právnické osoby s majetkovou účasťou štátu je nevhodné.

Organizácie občianskej spoločnosti na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám nemajú právomoc vydať rozhodnutie o nesprístupnení informácie, a preto budú pre takéto rozhodnutie pri každom prípade, ktorý sa nebude týkať čerpania verejnej dotácie, zaslať kvalifikovaný podnet na orgán verejnej moci, ktorý im dotáciu priznal. Táto legislatívna zmena spôsobí administratívne zaťaženie nielen samotným organizáciám, ktoré nemajú kapacity pre túto agendu, ale aj pre niektoré orgány verejnej moci, napr. malé samosprávy, ktoré takisto nedisponujú prostriedkami na pokrytie týchto povinností. Rovnako je nejasné, komu takýto podnet majú občianske organizácie podať, ak sa napríklad otázka podľa infozákona netýka nakladania s verejnými prostriedkami (také sa nedajú vylúčiť) a teda by malo dôjsť k rozhodnutiu o nesprístupnení informácie, nie je pritom jasné, ktorý orgán by také rozhodnutie vydal, ak napríklad organizácia nemá peniaze z verejných zdrojov vôbec, alebo ich má z viacerých orgánov verejnej správy.

Predkladateľ zákona navyše navrhuje uplatniť túto povinnosť retroaktívne, teda s účinkami do minulosti, a teda pre všetky organizácie, ktoré v minulosti obdržali prostriedky z verejných zdrojov.

## 8) Vyvolanie odstrašujúceho účinku - stigmatizácia

Pri obmedzovaní základných práv je nutné dodržať štandard Európskeho dohovoru a iných medzinárodných právnych predpisov. Legitímne ciele by sa nemali používať ako zámienka na kontrolu mimovládnych organizácií alebo obmedzenie ich schopnosti vykonávať svoju prácu, a nemali by viesť k stigmatizácii a ostrakizácii niektorých organizácií občianskej spoločnosti. Označenie „lobista“ by nemalo spôsobiť označovanie mimovládnych organizácií aktívnych vo verejnej diskusii ako tých, ktoré sa odchyľujú od správnych noriem. Nedodržanie týchto štandardov by ovplyvnilo spôsob vnímania verejne aktívnych organizácií občianskej spoločnosti v spoločnosti a môže vyvolať odstrašujúcu reakciu, čo odrádza od spolupráce s týmito organizáciami.

## Návrh právnej úpravy zasahuje do viacerých ústavných práv:

### A) Porušenie zákazu diskriminácie

*Tento návrh je v rozpore s článkom 13, ods.3 Ústavy SR, čl. 21 Charty EÚ a čl. 14. EDLP.*

**Návrh obsahuje právnu úpravu lobingu vykonávaného výhradne a len mimovládnyimi organizáciami. Predkladateľ úplne opomenul subjekty, z ktorých najčastejšie prichádza ovplyvňovanie politických rozhodnutí. Návrh vôbec nereguluje podnikateľské skupiny v podobe konzultantských spoločností, advokátskych kancelárií a finančných skupín a výslovne vylučuje z regulácie najväčších hráčov medzi nepodnikateľskými záujmovými skupinami, ktorými sú odbory, zamestnávateľské a športové zväzy.**

Otázku diskriminačného zaobchádzania s určitými kategóriami organizácií je potrebné analyzovať aj z hľadiska sektorovej spravodlivosti, čo znamená, že opatrenia, ktoré sa vzťahujú na združenia, by nemali byť prísnejšie ako tie, ktoré sú všeobecne platné voči podnikateľským alebo komerčným subjektom.<sup>5</sup> Od organizácií občianskej spoločnosti sa nesmie vyžadovať, aby predkladali viac správ a informácií ako od iných právnických osôb, ako sú podniky; mala by sa uplatňovať rovnosť medzi rôznymi sektormi.<sup>6</sup> Dohľad nad organizáciami občianskej spoločnosti by nemal byť rušivejší ako ten, ktorý sa vzťahuje na podnikateľské subjekty.<sup>7</sup>

Nediskriminácia spolu s rovnosťou pred zákonom a rovnakou ochranou zákona bez akejkoľvek diskriminácie tvoria základný a všeobecný princíp týkajúci sa ochrany ľudských práv.<sup>8</sup> Navrhovaná úprava neuvádza zásadne odlišné skutkové okolnosti, odôvodnené verejným záujmom, či vytvorením spravodlivej rovnováhy medzi ochranou komunity a rešpektom pre práva a slobody.<sup>9</sup> EDLP zakazuje všetky formy diskriminácie chápané ako rozdielne zaobchádzanie bez objektívneho a rozumného odôvodnenia, teda tie, ktorým chýba legitímny cieľ, nevyhnutnosť a primeranosť.<sup>10</sup>

Slovenská legislatíva nemá v súčasnosti žiadnu právnu úpravu lobingu. Táto činnosť je neregulovaná a neexistujú žiadne iné právne predpisy okrem právnej úpravy konfliktov záujmov verejných funkcionárov, ktoré by vyžadovali od verejných funkcionárov transparentné informovanie o tom, s kým sa stretli alebo aké aktivity vykonávajú.

---

<sup>5</sup> UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, 2013 Report, A/HRC/23/39, para. 24

<sup>6</sup> ODIHR and Venice Commission, *Joint Guidelines on Freedom of Association* (2015), paras. 156 and 225.

<sup>7</sup> *National Association of Teachers in Further and Higher Education v. United Kingdom* (dec.), no. 28910/95, 16 April 1998

<sup>8</sup> UNHRC, General Comment No. 18: Non-Discrimination, 10 November 1989, par. 1.

<sup>9</sup> ECtHR, 28 November 1984, *Rasmussen v. Denmark*, application no. 8777/79, paras. 37 et seq.

<sup>10</sup> ODIHR Note on the Anti-Discrimination Legislation and Good Practices in the OSCE Region (2019), para. 56.

European Court of Human Rights, *Zhdanov and Others v. Russia*, no. 12200/08, 16 July 2019, para. 178.

*Commission v. Hungary Case C-78/18*, ., Venice Commission, Hungary - Opinion on Draft Law on the Transparency of Organisations Receiving Support from Abroad, CDL-AD(2017)015, paras. 33-34.



Navrhovaná úprava stanovuje povinnosti výhradne a len pre organizácie občianskej spoločnosti, ak vykonávajú činnosti, ktoré môžu "priamo alebo nepriamo ovplyvniť rozhodovanie verejného funkcionára, vedúceho štátneho zamestnanca v služobnom úrade, ktorým je kancelária prezidenta Slovenskej republiky, ministerstvo alebo iný ústredný orgán štátnej správy, alebo osoby, ktorá poskytuje poradenské služby alebo spracúva odborné podklady pre prezidenta Slovenskej republiky, člena vlády, štátneho tajomníka alebo vedúceho ostatného ústredného orgánu štátnej správy, pri výkone jeho funkcie, ak je vykonávané viac ako raz v priebehu kalendárneho štvrťroka; za lobing sa nepovažuje činnosť odborových organizácií, organizácií zamestnávateľov a športových organizácií zapísaných v registri právnických osôb v športe podľa osobitného predpisu."

Povinnosťou organizácie, ktorá realizuje takéto aktivity bude do registra mimovládnych neziskových organizácií nahlásiť, že vykonáva lobing a jednej krát štvrťročne publikovať veľmi podrobné informácie o lobingových aktivitách, ktoré realizovala.

Navrhovaná právna úprava lobingu a registrácie výhradne občianskych organizácií ako organizácií vykonávajúcich lobing je vo svojej podstate len iným druhom nálepky namiesto "organizácia so zahraničnou podporou". Pričom v niečom je ešte horšia ako pôvodné nálepkovanie organizácií prijímajúcich financie zo zahraničia.

## B) Porušenie práva na súkromie a práva na ochranu osobných údajov darcov

Zverejňovanie darcov - fyzických osôb je v rozpore s ochranou ich súkromia, darované či požičané peniaze sú súkromné zdanené zdroje, s ktorými si bežní občania môžu nakladať podľa svojho uváženia a štát nemá prečo kontrolovať či evidovať, ako svoje peniaze míňajú, ak pri to neporušujú zákony. Zverejnenie identity darcu môže ohroziť jeho bezpečnosť alebo ho vystaviť obťažovaniu. Opäť platí, že už teraz sa na všetky organizácie vzťahujú všetky zákony, a teda ak je podozrenie, že dochádza k nelegálnej činnosti voči konkrétnej organizácií, štát má možnosti - polícia, finančná správa - ako voči nej zakročiť bez toho, aby dochádzalo k zásahu do súkromia (do ústavného práva na súkromie) fyzickej osoby, ktorá sa rozhodne podporiť činnosť mimovládnej neziskovej organizácie.

Právo na súkromie je garantované v čl. 19, ods. 2 Ústavy SR, článku 8 Dohovoru a v článku 7 Charty EÚ a je garantované tak právnickým ako fyzickým osobám - právo na súkromie sa vzťahuje na združenie<sup>11</sup> a „legislatíva by mala obsahovať záruky, ktoré zabezpečia rešpektovanie práva na súkromie klientov, členov a zakladateľov združení, ako aj poskytnutie nápravy za akékoľvek porušenie v tomto smere.“<sup>11</sup> Súdny dvor EÚ konštatoval, že ustanovenia, ktorými sa ukladá alebo povoľuje oznamovanie osobných údajov, ako je meno, miesto pobytu alebo finančné zdroje fyzických osôb orgánu verejnej moci, sa musia charakterizovať ako zásah do ich súkromného života, a preto predstavujú obmedzenie práva zaručeného v článku 7 Charty bez toho, aby bolo dotknuté prípadné odôvodnenie týchto ustanovení. To isté platí pre

---

<sup>11</sup> Joint Guidelines on Freedom of Association

ustanovenia, ktorými sa stanovuje zverejnenie týchto údajov verejnosť.<sup>12</sup> Benátska komisia v odporúčaní konštatuje, že všetka správová povinnosť by mala podliehať povinnosti rešpektovať práva darcov, príjemcov a zamestnancov, ako aj právo na ochranu legitímneho obchodného tajomstva.<sup>13</sup> Najmä zverejnenie identity darcu môže ohroziť jeho bezpečnosť alebo ho vystaviť obťažovaniu.<sup>14</sup> Zverejňovanie identity všetkých sponzorov, vrátane nepľnoletých, je však prehnané a zbytočné.<sup>15</sup>

Právo na ochranu osobných údajov zakotvené v článku 8 ods. 1 Charty, ktoré je úzko spojené s právom na rešpektovanie súkromného a rodinného života zaručeným článkom 7 Charty.<sup>16</sup> Toto právo bráni tomu, aby boli informácie týkajúce sa identifikovaných alebo identifikovateľných fyzických osôb šírené tretím osobám, či už ide o orgány verejnej moci alebo verejnosť vo všeobecnosti.<sup>17</sup> Navrhované šírenie, ktoré predstavuje spracúvanie osobných údajov, sa musí považovať za obmedzovanie práva na ochranu osobných údajov zaručeného v článku 8 ods. 1 Charty.<sup>18</sup> Súdny dvor navyše usúdil, že sprístupnenie osobných údajov širokej verejnosti spôsobom, pri ktorom sú takéto údaje prístupné potenciálne neobmedzenému počtu osôb, predstavuje závažný zásah do základných práv zakotvených v článkoch 7 a 8 Charty.<sup>19</sup>

### C) Návrh zákona porušuje právo slobodne sa združovať

Návrh porušuje základné právo na slobodu združovania v článku 29 Ústavy SR, článku 12 Charty EÚ aj článku 11 EDĽP.

Právo založiť právnickú osobu s cieľom konať kolektívne v oblasti spoločného záujmu je jedným z najdôležitejších aspektov práva na slobodu združovania. Spôsob, akým národná legislatíva zakotvuje túto slobodu a jej praktické uplatňovanie úradmi, svedčí o dôležitej súčasti stavu demokracie v krajine.<sup>20</sup> Výbor pre ľudské práva podobne uznal existenciu a fungovanie plurality združení, vrátane tých, ktoré pokojne propagujú myšlienky, ktoré nemusia byť priaznivo prijímané vládou alebo väčšinou obyvateľstva, je základným kameňom demokratickej

---

<sup>12</sup> rozsudok Súdneho dvora z 20. mája 2003, Österreichischer Rundfunk a iní, C-465/00, C-138/01 a C-139/01, EU:C:2003:294, body 73 až 75 a body 87 až 89; rozsudok Súdneho dvora

<sup>13</sup> Committee of Ministers' Recommendations (2007)14,

<sup>14</sup> CDL-AD(2018)006-e Ukraine - Joint Opinion on Draft Law No. 6674 "On Introducing Changes to Some Legislative Acts to Ensure Public Transparency of Information on Finance Activity of Public Associations and of the Use of International Technical Assistance" and on Draft Law No. 6675 "On Introducing Changes to the Tax Code of Ukraine to Ensure Public Transparency of the Financing of Public Associations and of the Use of International Technical Assistance" adopted by the Commission at its 114th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2018), para 47.

<sup>15</sup> CM/Rec(2007)14, para. 64. In the Opinion CDL-AD(2017)015 on the Draft Law on Transparency of Organisations receiving support from Abroad (paras. 52-53

<sup>16</sup> rozsudky z 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert, C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 47, ako aj z 24. novembra 2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 a C-469/10, EU:C:2011:777, bod 41),

<sup>17</sup> rozsudok z 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert, C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 49).

<sup>18</sup> rozsudok z 2. októbra 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, bod 51).

<sup>19</sup> rozsudok Súdneho dvora z 22. novembra 2022, Luxembourg Business Registers, spojené veci C-37/20 a C-601/20, EU:C:2022:912, body 42 až 44.

<sup>20</sup> Sidiropoulos a ostatní proti Grécku (57/1997/841/1047) rozsudok zo dňa 10.7.1998.

spoločnosti.<sup>21</sup> Sloboda združovania predstavuje jeden zo základných pilierov demokratickej a pluralitnej spoločnosti, keďže umožňuje občanom konať kolektívne v oblastiach spoločného záujmu a prispieť tak k riadnemu fungovaniu verejného života.<sup>22</sup> Súdny dvor konštatoval, že právne predpisy, ktoré významne sťažujú činnosť alebo fungovanie združení, či už posilnením požiadaviek týkajúcich sa ich registrácie, obmedzením ich schopnosti získavať finančné zdroje, uložením povinnosti podávať vyhlásenie a povinnosti zverejňovania, ktoré môžu o nich vyvolávať negatívny obraz, alebo ich vystavením riziku sankcií, osobitne ich rozpustenia, predstavujú obmedzenie slobody združovania.<sup>23</sup>

Akékoľvek obmedzenia práva sa slobodne združovať musia byť tiež primerané cieľu. Napríklad nezaregistrovanie združenia alebo nedobrovoľné zrušenie združenia je Súdny dvorom a ESLP považované za príliš tvrdé opatrenie s výraznými následkami.<sup>24</sup>

## D) Porušenie práva na participáciu na správe vecí verejných a úloha občianskej spoločnosti

Úloha verejného dozoru, ktorú mimovládne organizácie vykonávajú, je nevyhnutná pre demokratickú spoločnosť a má podobnú dôležitosť ako úloha tlače.<sup>25</sup>

Mechanizmy na všetkých úrovniach by mali zabezpečiť efektívnu účasť organizácií občianskej spoločnosti bez diskriminácie na dialógu a konzultáciách o cieľoch a rozhodnutiach verejnej politiky. Mimovládne organizácie zapojené do obhajoby ľudských práv sú tradične považované za obzvlášť zraniteľné. Na medzinárodnej aj regionálnej úrovni boli v posledných desaťročiach prijaté osobitné nástroje kodifikujúce normy platné pre obhajcov ľudských práv. Deklarácia OSN o právach a zodpovednosti jednotlivcov, skupín a orgánov spoločnosti za presadzovanie a ochranu v ľudských práv a základných slobôd (ochrancov ľudských práv) potvrdzuje, že „každý má právo, samostatne aj v spojení s ostatnými, podporovať a usilovať sa o ochranu a realizáciu ľudských práv a základných slobôd na národnej a medzinárodnej úrovni“ a stanovuje, že štáty musia prijať opatrenia na zabezpečenie tohto práva.<sup>26</sup> Štáty majú zabezpečiť, aby požiadavky na podávanie správ „neobmedzovali funkčnú autonómiu [združení]“ a „diskriminačne neukladali obmedzenia.“<sup>27</sup>

<sup>21</sup> Human Rights Committee, *Mikhailovskaya and Volchek v. Belarus*, CCPR/C/111/D/1993/2010 (2014), para. 7.3; *Lee v. Republic of Korea*, CCPR/C/84/D/1119/2002 (2005), para. 7.2; *Communication No. 2001/2010, Q v. Denmark*, Views adopted on 1 April 2015, para. 7.3.

<sup>22</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 18. júna 2020, *Komisia/Maďarsko (Transparentnosť združení)*, C-78/18, EU:C:2020:476, bod 112.

<sup>23</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 18. júna 2020, *Komisia/Maďarsko (Transparentnosť združení)*, C-78/18, EU:C:2020:476, bod 114.

<sup>24</sup> *Costel Popa v Romania* Appl no. 47558/10, 26 April 2016, *Adana Tayad v Turkey: Association Rhino and Others v Switzerland* Appl no.48848/07, 11 October 2011.

<sup>25</sup> ECtHR, *case of Vides Aizsardzības Klubs v. Latvia*, Application No. 57829/00, Judgment of 27 May 2004, par. 42; *Case Animal Defenders International v. The United Kingdom*, Application No. 48876/08, Judgment of 22 April 2013, par.103.

<sup>26</sup> UN Declaration on Human Rights Defenders), adopted by the General Assembly resolution 53/144 (A/RES/53/144) on 8 March 1999.

<sup>27</sup> Uznesenie Výboru pre ľudské práva 22/6 (prijaté 21. marca 2013)

## E) Porušenie retroaktivity zákona

Ďalším problémom je retroaktivita zákona. Retroaktivita je základný znak, ktorý odlišuje právo od svojvôle. Návrh totiž spätne ukladá povinnosti organizáciám, ktoré v minulosti prijali príspevok od štátu. Ide o porušenie čl.1. Ústavy SR, nakoľko ide o hrubé porušenie princípov právneho štátu.

## F) Porušenie práva na slobodu prejavu a petičného práva

Regulácia lobingu by v žiadnom prípade nemala formou alebo spôsobom zasahovať do práv ktoréhokoľvek občana ako jednotlivca alebo kolektívu, vyjadrovať svoje názory a petičné práce verejných činiteľov, orgánov alebo inštitúcie. Takéto právo zahŕňa aj právo viesť kampaň za alebo proti zmeny v legislatíve, politike alebo praxi. Ak by bol tento princíp porušený, ľudia môžu byť odradení od využívania ich práva vyjadrovať svoje názory a zúčastňovať sa na politickom dianí a vyjadrovať sa k činnosti orgánov štátu z obavy, že je to zakázané nariadením o lobingu.<sup>28</sup>

## G) Návrh zákona nespĺňa požiadavky určené vnútroštátnym ani medzinárodným právom.

Podmienkami obmedzenia základných práv môže byť iba:

- podľa Ústavy SR: bezpečnosť štátu, ochrana verejného poriadku, predchádzanie trestným činom alebo na ochranu práv a slobôd iných.
- podľa Európskeho dohovoru o ľudských právach: národná bezpečnosť, verejná bezpečnosť, predchádzanie nepokojom alebo zločinnosti, ochrana zdravia alebo morálky alebo ochrana práv a slobôd iných.

Ani jeden z týchto legitímnych dôvodov dôvodová správa nespomína, a ani sa vysvetlením dôvodov, ktoré uvádza k podstate legitímnych dôvodov nepribližuje.

Obmedzenia práva na slobodu združovania musia prejsť prísny testom,<sup>29</sup> aby akékoľvek obmedzenie bolo:

- i) predpísané zákonom, čo znamená jasné, presné a predvídateľné;
- (ii) pri sledovaní jedného z legitímnych cieľov taxatívne vymenovaných v zmluve/dohovore;
- iii) nevyhnutné v demokratickej spoločnosti, ktorá predpokladá existenciu „naliehavej sociálnej potreby“ a rešpektovanie zásady proporcionality;
- iv) okrem toho musí byť obmedzenie nediskriminačné (článok 26 ICCPR a článok 14 EDĽP a protokol 12 k EDĽP).

---

<sup>28</sup> Compendium Of Council Of Europe Practice Relating To The Right To Freedom Of Association And The Position Of Non-Governmental Organisations, zásada 4, bod 30.

<sup>29</sup> Článok 22 ods. 2 ICCPR a článku 11 ods. 2 EDĽP.

Štát musí preukázať, že obmedzenie výkonu práva na slobodu združovania je nevyhnutné na odvrátenie skutočnej a nielen hypotetickej hrozby pre národnú bezpečnosť alebo demokratický poriadok, že na dosiahnutie rovnakého účelu by nestačili menej rušivé opatrenia, a že obmedzenie je primerané záujmu, ktorý sa má chrániť.<sup>30</sup>

Tieto legitímne ciele by „nikdy nemali byť použité ako ospravedlnenie na podkopanie dôveryhodnosti príslušného združenia, ani na neprimerané bránenie jeho legitímnej práci.“<sup>31</sup>

Bez jasného určenia dôvodov a ich vysvetlenia, prečo je návrh potrebný prijať, navrhovatelia sa nesmú skrývať za heslá a domnienky.<sup>32</sup>

Vzhľadom na vyššie uvedené sú rozsiahle povinnosti registrácie a zverejňovania, ktoré návrh predpokladá, okrem toho, že nesledujú legitímny cieľ ani nesvedčia o určitej nevyhnutnosti, neprimerané a môžu tiež neprimerane ovplyvniť práva na súkromie darcov a príjemcov

## Dôsledky úpravy:

- Stigmatizujúce a represívne účinky: Označovanie organizácií vykonávajúcich lobing je len inou obdobnou označovania a stigmatizácie občianskych organizácií, ktoré realizujú ústavné práva na zapájanie sa do verejného života.
- Represívne mechanizmy: Ministerstvu vnútra a registrovým úradom sú poskytnuté nadmerné a vágne právomoci, čo môže viesť k zneužitiu.
- Neprimerané pokuty a nepriama likvidácia: vzhľadom na rozpočet organizácií občianskej spoločnosti ide o extrémne vysoké pokuty uložené za nedodržiavanie pravidiel, čo môže mať za cieľ prinútenie organizácií ukončiť ich činnosť.
- Diskriminačné účinky: návrh zákona diskriminuje organizácie, ktoré realizujú svoje ústavné práva oproti iným subjektom súkromnej povahy (odbory, komory, podnikatelia), pretože ich označujú za lobistov a ukladajú im pod hrozbou sankcií neprimerané povinnosti.
- Porušenie základných práv: porušenie ústavných práv na slobodu združovania, práva na súkromie o ochranu osobných údajov, sloboda prejavu, zákaz diskriminácie a v druhom rade petičného práva a práva na účasti na správe vecí verejných.
- Retroaktivita zákona, vzhľadom na spätné pôsobenie povinností týkajúcich sa povinnej osoby podľa zákona 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám.

---

<sup>30</sup> Human Rights Committee, *Mikhailovskaya and Volchek v. Belarus*, CCPR/C/111/D/1993/2010 (July 2014), para. 7.3. See also Communication No. 2001/2010, *Q v. Denmark*, Views adopted on 1 April 2015, para. 7.

<sup>31</sup> U.N. Human Rights Council, *A/HRC/20/27*, 21 May 2012, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association.

<sup>32</sup> European Court of Human Rights, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania*, no. 46626/99, 3 February 2005, para. 48; and *Gorzelik and Others v. Poland*, no. 44158/98, 17 February 2004, paras. 95-96, *Commission v. Hungary Case C-78/18*, 18 June 2020, para. 91.