

Porovnanie návrhu zákona o MVO od SNS s maďarským zákonom a rozhodnutím Súdneho dvora EÚ

2.4.2024

K podstate označovania akýchkoľvek organizácií ako „organizácií so zahraničnou podporou“ sa už jasne v minulosti vyjadril Súdny dvor Európskej únie, ktorý posudzoval súlad Maďarského zákona o transparentnosti organizácií, ktoré sú príjemcami zahraničnej pomoci, s právom Európskej únie a s Chartou základných práv Európskej únie, ktorá rovnako ako naša ústava upravuje slobodu združovania. Je nutné povedať, že ani Maďarský zákon neoznačoval organizácie občianskej spoločnosti za „zahraničných agentov“, obsahoval nálepku „príjemca zahraničnej pomoci“.

Základné prvky 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

1. Zaviesť označenie „organizácie so zahraničnou podporou“ pre všetky mimovládne neziskové organizácie (ďalej len ako „MNO“), ktoré dostanú v kalendárnom roku viac ako 5000 eur od zahraničnej osoby či už priamo alebo nepriamo, dokonca toto označenie musia používať aj MNO, ktoré dostanú financie od domáceho subjektu, ktorý toto označenie má
2. Povinnosti pre všetky MNO uvádzať všetkých prispievateľov vo výročných správach, ak príspevok na činnosť danej organizácie presiahne 5000 eur v kalendárnom roku
3. Možnosť rozpustiť občianske združenie alebo organizáciu s medzinárodným prvkom priamo rozhodnutím ministerstva vnútra alebo podať návrh na súd na zrušenie neziskovej organizácie, nadácie alebo neinvestičného fondu, ak nezaplatia pokutu, ktorá im bola stanovená pre nesplnenie povinnosti nahlásiť, že spĺňajú podmienky pre označenie „organizácia so zahraničnou podporou“.
4. Navyše pre OZ a organizácie s medzinárodným prvkom zavádzajú nové povinnosti vo vzťahu k výročným správam a navyše aj oprávnenia pre ministerstvo spravodlivosti vyhodnocovať obsah týchto výročných správ so sankciou rozpustenia týchto organizácií.
5. Označenie „organizácia so zahraničnou podporou“ je povinná MNO používať pri všetkých úkonoch v rámci svojej činnosti, čitateľne a pod hrozbou pokuty.

V čom je tento návrh zákona rovnaký ako Maďarský zákon proti mimovládkam, ktorý Súdny dvor Európskej únie zrušil:

1. Za organizáciu, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci, sa považovala organizácia, ktorá dostala peňažný vklad alebo vklad iného majetku, ktorý priamo alebo nepriamo pochádzal zo zahraničia, bez ohľadu na právny dôvod v sume, ktorá v tom čase presiahla 1 500 eur za rok. Výnimkou boli združenia a nadácie, ktoré sa nepovažovali za organizácie občianskej spoločnosti, náboženské organizácie, športové združenia a organizácie národnostných menšín.
2. Organizácia, ktorá bola príjemcom zahraničnej pomoci, musela túto skutočnosť uvádzať na svojej domovskej stránke ako aj vo svojich publikáciách a v médiách.
3. Ak suma príjmov zo zahraničia presiahla 20 800 eur v kalendárnom roku, potom musela organizácia zasielať zoznam darcov – pri fyzických osobách meno, priezvisko krajina a miesto bydliska a pri právnických osobách názov a sídlo – s jednotlivými darmi, ktoré následne museli registrové súdy zverejňovať. Ak suma príjmov zo zahraničia nepresiahla sumu 20 800 eur, potom musela organizácia zaslať registrovému súdu aspoň evidenciu o celkovej výške darov a celkovom počte darcov. Tu je rozdiel oproti Slovenskej navrhovanej právnej úprave, tá stanovuje povinnosť uvádzať všetkých prispievateľov, ak suma prevýši 5000 eur.
4. Prokurátor mal právomoc kontrolovať dodržiavanie zákona, mal podľa zákona povinnosť vyzvať organizáciu, aby si splnila tieto povinnosti, najviac dvakrát a potom mohol navrhnúť zrušenie organizácie, pričom o tom rozhodoval súd.
5. Pre nesplnenie týchto povinností bolo možné ukladať organizácii aj pokuty až do výšky 2700 eur.

Ak si porovnáme tieto dve právne úpravy, sú až na výnimky skoro totožné či veľmi podobné. Dokonca návrh predložený v Národnej rade SR je ešte prísnejší ako bol Maďarský zákon proti mimovládkam, pretože dáva silnejšie kompetencie ministerstvu vnútra vo vzťahu k OZ (čo je mimochodom najpoužívanejšia právna forma občianskych organizácií) a organizáciám s medzinárodným prvkom – rovno ich môže zrušiť, ak neodstránia nezrovnalosti vo výročnej správe alebo neohlásia, že splnili podmienky pre používanie označenia (v Maďarsku o tom musel rozhodnúť súd). Prísnejší aj vo vykazovaní darcov a prispievateľov vo výročnej správe, dokonca aj pokiaľ ide o rozsah

údajov (štátna príslušnosť pri fyzických osobách), ktoré môžu významne zasiahnuť do práva na súkromie týchto osôb.

Ak teda vychádzame z toho, že vo vzťahu k právnej úprave v Maďarsku Súdny dvor EÚ skonštatoval, že táto je v rozpore s právom Európskej únie a v rozpore s Chartou základných práv EÚ, potom návrh zákona predložený do NR SR bude v rovnako tak posudzovaný ako zákon v rozpore s právom EÚ, konkrétne voľným pohybom kapitálu zakotveným priamo v zakladajúcich zmluvách, a slobodou združovania garantovanou tak Chartou základných práv EÚ. V časti označovania organizácií ako aj možnosti rozpustiť občianske združenie či organizáciu s medzinárodným prvkom pre obsah výročnej správy ide aj o zásah do slobody združovania zakotvenej v našej ústave.

Ak sa pozrieme na dôvody, pre ktoré to Súdny dvor EÚ konštatoval:

Vo vzťahu k voľnému pohybu kapitálu

1. Voľný pohyb kapitálu je základnou hodnotou EÚ, pre ktorú bola zriadená. Článok 63 Zmluvy o fungovaní EÚ (zakladajúci právny akt EÚ, ktorý má prednosť pred zákonmi členských štátov EÚ) v odseku 1 uvádza, že všetky obmedzenia pohybu kapitálu medzi členskými štátmi navzájom a členskými štátmi a tretími krajinami sú zakázané. Súdny dvor EÚ už v minulosti povedal, že dedenie a dary sú kapitál a spadajú pod pojem pohyb kapitálu. Zákaz obmedzenia voľného pohybu kapitálu sa osobitne zahŕňa štátne obmedzenia, ktoré majú diskriminačnú povahu, keďže priamo alebo nepriamo zavádzajú rozdielne zaobchádzanie medzi vnútroštátnymi pohybmi kapitálu a cezhraničnými pohybmi kapitálu, ktoré nezodpovedá objektívnemu rozdielu medzi situáciami.
2. Súdny dvor EÚ ďalej konštatuje, že Maďarský zákon kombináciou opatrení – povinnosť zaregistrovať to, že organizácie odstavajú peniaze zo zahraničia, povinnosť zasielať osobitný zoznam podporovateľov zo zahraničia, povinnosť používať označenie organizácií s príjmami zo zahraničia, povinnosťou pre registrované súdy zverejňovať zoznam podporovateľov zo zahraničia a to všetko pod hrozbou pokuty alebo až po návrh na rozpustenie organizácie – bránil voľnému pohybu kapitálu, ktorého sa môžu domáhať tak organizácie so sídlom v Maďarsku ako aj ich prispievatelia so sídlom mimo Maďarska, ktorí sú pôvodcom tohto kapitálu.

3. Súdny dvor EÚ konštatuje, že cieľom týchto všetkých opatrení je stigmatizáciou týchto združení vytvoriť atmosféru nedôvery, ktorá je spôsobilá odrádzať fyzické alebo právnické osoby z iných členských štátov alebo tretích krajín od toho, aby Maďarským organizáciám poskytovali finančnú pomoc. Zároveň môže motivovať Maďarské organizácie, aby odmietli prijať takéto finančné zdroje zo zahraničia, aby sa vyhli stigmatizácii a nálepkovaniu.
4. Navyše sa uvedené ustanovenia zameriavajú na osoby poskytujúce finančnú pomoc rovnakým združeniam alebo nadáciám z iných členských štátov alebo tretích krajín tým, že stanovujú verejné šírenie informácií týkajúcich sa týchto osôb a tejto finančnej pomoci, čo môže tiež odradiť uvedené osoby od poskytovania takejto pomoci.
5. Dotknuté ustanovenia ako celok zavádzajú rozdielne zaobchádzanie nie len so združeniami usadenými v Maďarsku, ktoré sú príjemcami pomoci z iných členských štátov alebo tretích krajín, v porovnaní s tými, ktoré prijímajú finančnú pomoc z maďarských zdrojov, ale aj s osobami, ktoré týmto združeniam poskytujú finančnú pomoc z iného členského štátu alebo tretej krajiny v porovnaní s osobami, ktoré by tak robili z miesta bydliska alebo sídla v Maďarsku.
6. Vo vzťahu k transparentnosti a výsledovateľnosti pohybov kapitálu určených pre organizácie občianskej spoločnosti Súdny dvor Európskej únie konštatoval, že aj keď sa organizácie financované aj zo zahraničia, zúčastňujú verejného života, tak treba konštatovať, že Európska únia je založená na spoločných hodnotách a podporuje aktívnu účasť svojich občanov na verejnom živote a to vrátane pokiaľ ide o iný členský štát, než v ktorom sú usadení (inak povedané, ak žijete v Rakúsku, kludne sa finančnou podporou konkrétnej organizácie občianskej spoločnosti vystupujúcej verejne, môžete zapájať do verejného diania v Českej republike). Nemožno teda odôvodniť to, aby vnútroštátna úprava vychádzala zo zásady, že organizácie občianskej spoločnosti, ktoré sú príjemcami finančnej pomoci pochádzajúcej od osôb usadených v iných členských štátoch, sú podozrivé. **Súdny dvor EÚ ďalej pokračuje, keď konštatuje, že cieľ zvýšenia transparentnosti financovania združení, akokoľvek legitímny, nemôže odôvodniť právnu úpravu členského štátu, ktorá je založená na zásadnom a nediferencovanom predpoklade, podľa ktorého každá finančná pomoc poskytovaná fyzickou alebo právnickou osobou so sídlom v inom členskom štáte alebo v tretej krajine a akákoľvek organizácia občianskej spoločnosti,**

ktorá prijíma takúto finančnú pomoc, predstavujú samy osebe možné ohrozenie významných politických a hospodárskych záujmov členského štátu, ktorý takéto opatrenie zavádza, ako aj ohrozenie nerušeného fungovania jeho inštitúcií.

7. Súdny dvor napokon uvádza, že aj prahové hodnoty stanovené Maďarským
8. zákonom nenasvedčujú tomu, že by išlo o reálne hrozby týkajúce sa ochrany pred praním špinavých peňazí, lebo sú naozaj nízke a zasahujú veľké množstvo subjektov bez existencie reálnej hrozby zneužívania týchto subjektov.

Vo vzťahu k porušeniu Charty základných práv EÚ Súdny dvor EÚ konštatuje, že z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že **právo slobodne sa združovať predstavuje jeden zo základných pilierov demokratickej a pluralitnej spoločnosti, keďže umožňuje občanom konať kolektívne v oblastiach spoločného záujmu a prispievať tak k riadnemu fungovaniu verejného života.**

Pokiaľ ide o právo slobodne sa združovať, výkon tohto práva sa vzťahuje nielen na možnosť zakladať a rozpúšťať združenie, ale v období medzi tým aj na možnosť, aby toto združenie existovalo a fungovalo bez neodôvodneného štátneho zásahu.

Schopnosť získavať finančné zdroje je pre fungovanie združení zásadná.

Ohrozenie slobody združovať sú konkrétne:

1. povinnosti podávania vyhlásenia a zverejňovania stanovené zákonom o transparentnosti mohli výrazne sťažiť činnosť organizácií občianskej spoločnosti so sídlom v Maďarsku,
2. povinnosti registrácie a používania označenia „organizácia, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci“, ktoré sú s týmito povinnosťami spojené, môžu tieto organizácie stigmatizovať,
3. sankcie spojené s nedodržaním týchto jednotlivých povinností ohrozujú samotnú existenciu týchto organizácií, keďže v sebe zahŕňajú aj možnosť ich rozpustenia.

Pokiaľ ide o právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života, ako aj právo na

ochranu osobných údajov, Maďarský zákon proti mimovládkam obmedzoval tieto práva tým, že stanovoval povinnosti podávania vyhlásenia a zverejňovania, čo vedie k tomu, že informácie, ktoré v závislosti od konkrétneho prípadu zahŕňajú meno, krajinu a mesto bydliska fyzických osôb alebo obchodné meno a miesto sídla právnických osôb, ktoré z iného členského štátu alebo z tretej krajiny poskytli finančnú pomoc dosahujúcu isté prahové hodnoty organizáciám občianskej spoločnosti usadeným v Maďarsku, sú oznamované príslušným súdom a ministerstvu zodpovednému za správu portálu civilných informácií, a následne sprístupňované verejnosti. Takýto zásah do práva na súkromie a práva na ochranu osobných údajov považoval Súdny dvor EÚ za neprimeraný a neodôvodnený niektorých z dôvodov, ktoré je potrebné naplniť, preto, aby bol legitímny.