



Ústavný súd Slovenskej republiky

STANOVISKO
k federálnemu zákonu č.129-FZ o zmene niektorých
legislatívnych aktov
(federálny zákon o nežiaducich aktivitách
zahraničných a medzinárodných mimovládnych
organizácií)
Rusko
(CDL-AD(2016)020)

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom
práva (Benátska komisia) na jej 107. plenárnom zasadnutí
(Benátky 10. – 11. júna 2016)

predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

OPINION ON FEDERAL LAW NO. 129-FZ ON AMENDING CERTAIN LEGISLATIVE ACTS (FEDERAL LAW ON UNDESIRABLE ACTIVITIES OF FOREIGN AND INTERNATIONAL NON-GOVERNMENTAL ORGANISATIONS)

Preklad a korektúra:

Mgr. Andrea Nagyová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

PaedDr. Marta Ondrejková, odborný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Obsah

I. Úvod.....	3
II. Právny rámec.....	3
A. Medzinárodné štandardy.....	3
B. Národný právny rámec.....	5
III. Analýza.....	9
A. Organizácie, na ktoré sa vzťahuje federálny zákon.....	9
B. Dôvody na zaradenie zahraničnej alebo medzinárodnej mimovládnej organizácie do zoznamu.....	10
C. Procesná stránka federálneho zákona.....	11
D. Obmedzenia uložené mimovládnej organizácii uvedenej v zozname a jednotlivcom spojeným s jej činnosťou.....	13
IV. Záver.....	14

I. Úvod

1. Predseda Výboru pre právne záležitosti a ľudské práva Parlamentného zhromaždenia Rady Európy si listom z 2. júla 2015 vyžiadal názor Benátskej komisie na súlad zákona o „nežiaducích zahraničných a medzinárodných organizáciách“ s medzinárodnými štandardmi ľudských práv a základných slobôd, ktorý bol prijatý Štátnou dumou Federálneho zhromaždenia Ruskej federácie 19. mája 2015 [federálny zákon č. 129-FZ o zmene niektorých legislatívnych aktov Ruskej federácie (ďalej len „federálny zákon“)]¹.
2. Benátska komisia vymenovala za spravodajcov Veroniku Bílkovú, Herdisa Kjerulfa Thorgeirsdottira a Petra Paczolaya.
3. Delegácia Benátskej komisie navštívila 10. – 11. mája 2016 Moskvu a usporiadala stretnutia so zástupcami Inštitútu pre legislatívu a porovnávacie právo, Štátnej dumy, ministerstva spravodlivosti, ministerstva zahraničných vecí, kancelárie generálneho prokurátora a tiež zástupcami občianskych organizácií. Benátska komisia je vďačná ruským orgánom a iným zúčastneným osobám za ich vynikajúcu spoluprácu počas návštevy.
4. Toto stanovisko bolo vypracované na základe ruského textu zákona a jeho neoficiálneho anglického prekladu.
5. Toto stanovisko, vypracované na základe pripomienok predložených už spomenutými odborníkmi, bolo následne prijaté Benátskou komisiou na jej 107. plenárnom zasadnutí v Benátkach (10. – 11. júna 2016).

II. Právny rámec

A. Medzinárodné štandardy

6. Mimovládne organizácie zohrávajú rozhodujúcu úlohu v modernej demokratickej spoločnosti, keďže umožňujú občanom združovať sa pre účely podpory určitých cieľov a/alebo uskutočňovať určitý program. Ako forma účasti verejnosti paralelná k účasti vo formálnom politickom procese musia mimovládne organizácie spolupracovať s orgánmi verejnej moci a zároveň si udržiavať svoju nezávislosť. Ich členovia, ako aj mimovládne organizácie samy požívajú základné ľudské práva vrátane práva slobody združovania sa a práva na slobodu prejavu². Tieto práva sú zakotvené v mnohých medzinárodných právnych dokumentoch ako napr. vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv (čl. 19 a čl. 22) z roku 1948, v Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach (čl. 19 a čl. 22) z roku 1966 a Dohovore o ochrane základných práv a ľudských slobôd (ďalej aj „dohovor“) (čl. 10 a čl. 11) z roku 1950. Posledné dva dokumenty sú pre Ruskú federáciu záväzné.

¹CDL-REF(2016)037.

²Pozri CDL-AD(2013)030, Spoločné priebežné stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení zákon o nekomerčných organizáciách a ďalšie legislatívne akty Kirgizskej republiky, par. 15.

7. Sloboda združovania je „nevyhnutným základom pre iné základné práva“.³ Je v blízkom prepojení s právom na slobodu prejavu rovnako ako s inými ľudskými právami (sloboda vierovyznania, právo na súkromie, zákaz diskriminácie atď.) Je „osobným ľudským právom, ktoré oprávňuje ľudí spojiť sa a spoločne uskutočňovať, podporovať a ochraňovať spoločné záujmy“.⁴ Sloboda združovania je jadrom modernej demokratickej a pluralistickej spoločnosti. Slúži ako „barometer všeobecnej úrovne ochrany ľudských práv a demokracie v krajine“⁵. Sloboda združovania nie je absolútnym právom, môže byť obmedzená alebo môže z nej byť určená výnimka za veľmi prísnych podmienok ustanovených v ľudskoprávných dokumentoch [pozri čl. 22 ods. 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach a čl. 11 ods. 2 Dohovoru o ochrane základných práv a ľudských slobôd (ďalej aj „dohovor“)].

8. Výbor Ministrov Rady Európy vo svojom *Odporúčaní k právnemu postaveniu mimovládnych organizácií v Európe* z 10. októbra 2007⁶ zdôraznil „podstatný prínos mimovládnych organizácií pre rozvoj a realizáciu demokracie a ľudských práv predovšetkým prostredníctvom zvyšovania spoločenského povedomia a účasti na verejnom živote, zvyšovaním transparentnosti a zodpovednosti orgánov verejnej moci a rovnako dôležitý prínos mimovládnych organizácií v rámci kultúrneho života a sociálneho blahobytu v demokratickej spoločnosti“ (ods. 2 Preambuly).

9. Mimovládne organizácie zapojené do presadzovania ľudských práv sú tradične považované za obzvlášť zraniteľné, a preto vzniká potreba ich zvýšenej ochrany. Tak na svetovej, ako aj európskej úrovni boli počas posledných desaťročí prijaté osobitné dokumenty, ktoré kodifikujú štandardy aplikovateľné na ochrancov ľudských práv.

10. *Deklarácia OSN o ochrancoch ľudských práv* z 8. marca 1999⁷ potvrdzuje, že „každý má právo, ako jednotlivec alebo spoločne s inými, presadzovať a usilovať o ochranu a uplatňovanie ľudských práv a základných slobôd na národnej aj medzinárodnej úrovni.“ (čl. 1). Štáty majú povinnosť prijať opatrenia na zaistenie realizácie tohto práva.

11. *Deklarácia o akcii Rady Európy pre účely zlepšenia ochrany ochrancov ľudských práv a podpory ich činnosti* zo 6. februára 2008 zdôrazňuje prínos ochrancov ľudských práv pri ochrane a presadzovaní ľudských práv a vyzýva štáty na „vytvorenie prostredia nápomocného práci ochrancov ľudských práv dovoľujúce jednotlivcom, skupinám a združeniam voľne vykonávať svoju činnosť na základe zákona a v súlade s medzinárodnými normami, na presadzovanie a snahu o ochranu ľudských práv a základných slobôd bez akýchkoľvek obmedzení iných než schválených Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd [par.2(i)].

³Pozri CDL-AD(2011)035, Stanovisko k zhode legislatívy vo veciach mimovládnych organizácií Azerbajdžanskej republiky s medzinárodnými ľudskoprávnymi štandardmi, par. 45; a CDL-AD(2012)016, Stanovisko k Federálnemu zákonu Ruskej federácie o boji proti extrémistickým aktivitám, par. 64.

⁴CDL-AD(2011)035, Stanovisko k zhode legislatívy vo veciach mimovládnych organizácií Azerbajdžanskej republiky s medzinárodnými ľudskoprávnymi štandardmi, par. 40.

⁵CDL-AD(2011)035, Stanovisko k zhode legislatívy vo veciach mimovládnych organizácií Azerbajdžanskej republiky s medzinárodnými ľudskoprávnymi štandardmi, par. 41.

⁶Odporúčanie CM/REC(2007)14 o právnom postavení mimovládnych organizácií v Európe, 10. október 2007.

⁷Dokument OSN A/RES/53/144, Dohovor o právach a zodpovednosti jednotlivcov, skupín a orgánov spoločnosti za podporu a ochranu všeobecne uznávaných ľudských práv a základných slobôd, 8. marec 1999.

B. Národný právny rámec

a) Národný právny rámec v oblasti mimovládnych organizácií

12. Národný právny rámec upravujúci činnosť mimovládnych organizácií v Ruskej federácii zahŕňa okrem ústavy celý komplex právnych aktov (federálne zákony, vládne nariadenia, vykonávacie právne predpisy atď.). Dva hlavné federálne zákony spojené s mimovládnyimi organizáciami sú zákon o neziskových organizáciách z roku 1995 (zákon č. 7-FZ⁸) a zákon o občianskych združeniach z roku 1995 (zákon č. 82-FZ⁹).

13. Prvý zákon sa vzťahuje na neziskové organizácie (*некоммерческие организации*), ktoré sú vymedzené ako organizácie, ktoré „neuvádzajú zárobkovú činnosť ako ich hlavnú činnosť a nerozdeľujú zisk medzi svojich členov“ (čl. 2 ods. 1). Druhý zákon sa vzťahuje na občianske združenia (*общественные объединения*) vymedzené ako „dobrovoľné, samosprávne, neziskové združenia osôb založené iniciatívou jednotlivcov, ktorí sa spojili na základe spoločných záujmov na uskutočňovanie spoločných cieľov uvedených v stanovách občianskeho združenia“ (čl. 5). Približne 50 % mimovládnych organizácií fungujúcich v Rusku tvoria občianske združenia.

14. Zákon o neziskových organizáciách z roku 1995 bol novelizovaný približne tridsaťkrát¹⁰. Zákon č. 121-FZ¹¹ (zákon o zahraničných agentoch), ktorý vstúpil do platnosti 22. novembra 2012, novelizoval okrem iného zákon o neziskových organizáciách a zaviedol právne postavenie „zahraničného agenta“, ktorý sa týka mimovládnych organizácií dostávajúcej financie zo zahraničia a podieľajúcej sa na „politických aktivitách“. Benátska komisia vo svojom stanovisku prijatom v júni 2014¹² vyzvala úrady, aby prepracovali zákon, pretože legitímny cieľ zabezpečenia transparentnosti nemôže odôvodniť opatrenia, ktoré brzdia činnosť organizácií pôsobiacich v oblasti ľudských práv, demokracie a právneho štátu. Komisia odporúčala zvážiť vytvorenie osobitného režimu s osobitnou registráciou, osobitným registrom a s ďalšími zákonnými povinnosťami. Komisia odkázala na správu, ktorá indikovala, že mimovládne organizácie sú predmetom mnohých mimoriadnych kontrol, pričom právny dôvod týchto kontrol ostal nejasný a rozsah dokumentov požadovaných počas nich sa značne odlišuje. Komisia vyzvala úrady na zabezpečenie toho, aby pri implementácii zákona o zahraničných agentoch nevznikli nepresnosti a nedošlo k jeho prekročeniu.

15. Podľa stanoviska komisára pre ľudské práva z 9. júla 2015 týkajúceho sa legislatívy a praxe v oblasti úpravy mimovládnych organizácií v Ruskej federácii vo svetle štandardov Rady Európy, k 29. júnu 2015 bolo na Európskom súde pre ľudské práva (ďalej len

⁸Федеральный закон о некоммерческих организациях, N 7-ФЗ, принят Государственной Думой 8 декабря 1995 года.

⁹Федеральный закон об общественных объединениях, N 82-ФЗ, принят Государственной Думой 14 апреля 1995 года.

¹⁰Pozri CDL-AD(2014)025 Stanovisko k federálnemu zákonu č.121-FZ o mimovládnych organizáciách (zákon o zahraničných zástupcoch), k zákonu č. 18-FZ a č. 147-FZ a k federálnemu zákonu č.190-FZ, ktorým sa novelizoval Trestný poriadok („zákon o vlastizrade“) Ruskej federácie, prijaté Benátskou komisiou na jej 99. plenárnom zasadnutí (Benátky 13.– 14. jún 2014), p. 4 druhá veta.

¹¹Закон ч. 121-FZ завádzajúci novely do jednotlivých legislatívnych aktov Ruskej federácie v časti regulujúcej činnosť neobchodných spoločností v postavení zahraničných zástupcov.

¹² Pozri CDL-AD(2014)025, Stanovisko k federálnemu zákonu č.121-FZ o mimovládnych organizáciách (zákon o zahraničných zástupcoch), k zákonu č. 18-FZ a č. 147-FZ a k federálnemu zákonu č. 190-FZ, ktorým sa novelizoval Trestný poriadok („zákon o vlastizrade“) Ruskej federácie.

„ESLP“)¹³ osem rôznych prebiehajúcich konaní vo veci zákona o zahraničných agentoch. K dnešnému dňu nebolo prijaté žiadne rozhodnutie v tejto veci.

16. Popri týchto dvoch spomínaných zákonoch existuje celý rad ďalších zákonov relevantných pre mimovládne organizácie. Tie zahŕňajú Občiansky zákonník, Daňový zákonník, federálny zákon o charitatívnej činnosti a charitatívnych organizáciách (zákon č. 135-FZ) a päť zákonov novelizovaných zákonom č. 129-FZ. Mnohé z týchto zákonov boli implementované prostredníctvom sekundárnych právnych aktov ako napríklad nariadenie vlády č. 22 o opatreniach týkajúcich sa implementácie niektorých ustanovení federálnych zákonov regulujúcich činnosť mimovládnych organizácií z 15. apríla 2006 alebo vyhláška Ministerstva spravodlivosti Ruskej federácie č. 222 o postupe štátnej kontroly činnosti mimovládnych organizácií (vrátane použitia finančných zdrojov) z 22. júna 2006.

b) Federálny zákon o nežiaducich aktivitách zahraničných a medzinárodných mimovládnych organizácií

17. Dňa 19. mája 2015 prijala Štátna дума Ruskej federácie federálny zákon č. 129-FZ, ktorým novelizovala niektoré legislatívne akty (federálny zákon o nežiaducich aktivitách zahraničných a medzinárodných mimovládnych organizácií), ktorý nadobudol účinnosť 3. júna 2015 následne po jeho publikácii v zbierke zákonov 26. mája 2015. Federálny zákon novelizoval päť zákonov – Trestný zákon, Trestný poriadok, zákon o správnych deliktoch, zákon č. 272-FZ o sankciách ukladaných jednotlivcom za porušenie základných ľudských práv a slobôd občanov Ruskej federácie a zákon č. 144-FZ o výstupe z Ruskej federácie a vstupe do Ruskej federácie.

18. Zákon č. 272-FZ z roku 2012 bol doplnený o ustanovenie, podľa ktorého činnosť (fungovanie) zahraničných a medzinárodných mimovládnych organizácií na území Ruskej federácie je neprípustná (čl. 1 federálneho zákona), ak táto činnosť „ohrozuje podstatu ústavného zriadenia Ruskej federácie, obranyschopnosť krajiny alebo bezpečnosť štátu“ (čl. 5 federálneho zákona).

19. Článok 5(2)4 federálneho zákona zveruje právomoc vyhlásiť činnosť zahraničnej alebo medzinárodnej organizácie za „nepripustnú“ generálnemu prokurátorovi Ruskej federácie alebo jeho zástupcovi v spolupráci s „federálnym orgánom výkonnej moci vykonávajúcou funkciu tvorby a realizácie štátnej politiky a normatívnej právnej regulácie v oblasti medzinárodných vzťahov Ruskej federácie“. V priebehu stretnutí v Moskve úrady uviedli, že týmto „federálnym orgánom výkonnej moci“ je ministerstvo zahraničných vecí.

20. Rozhodnutie prijaté generálnym prokurátorom alebo jeho zástupcom má byť oznámené „federálnemu orgánu výkonnej moci vykonávajúcej funkciu tvorby a realizácie štátnej politiky a normatívnej právnej regulácie v oblasti neziskových organizácií“ (čl. 5 ods. 2), teda ministerstvu spravodlivosti. Ministerstvo spravodlivosti vedie zoznam zahraničných alebo medzinárodných organizácií, ktorých činnosť bola vyhlásená za neprípustnú.

21. Tento zoznam má byť zverejnený na webovom sídle ministerstva spravodlivosti a publikovaný v celonárodných ruských novinách stanovených vládou (čl. 5(2)7), ktorými je

¹³CommDH(2015)17, Stanovisko Komiséra Rady Európy pre ľudské práva k legislatíve a praxi v oblasti neobchodných spoločností v Ruskej federácii s ohľadom na normy Rady Európy, p. 5.

Rossijskaja gazeta (Российская газета). Rozhodnutie prijaté generálnym prokurátorom alebo jeho zástupcom sa stane účinným dňom publikácie informácie o príslušných zahraničných a medzinárodných organizáciách (čl. 3¹(2) zavedený do federálneho zákona č. 272-FZ čl. 5 federálneho zákona).

22. Federálny zákon neustanovuje pre ministerstvo spravodlivosti žiaden konkrétny postup, ako má tento zoznam viesť. Podľa čl. 5(2)8 má byť tento postup stanovený ministerstvom spravodlivosti.

23. Rozhodnutie o uznaní činnosti zahraničnej a medzinárodnej organizácie ako neprípustnej môže byť zrušené generálnym prokurátorom alebo jeho zástupcom v spolupráci s ministerstvom zahraničných vecí a mimovládna organizácia môže byť odobratá zo zoznamu na oficiálnom webovom sídle ministerstva spravodlivosti.

24. Rozhodnutie o neprípustnosti má uvedené následky:

- zákaz zakladať štrukturálne jednotky na území Ruskej federácie a ukončenie činnosti už založených štrukturálnych jednotiek na území Ruskej federácie (čl. 3¹(3)1 zavedený do federálneho zákona č. 272-FZ čl. 5 federálneho zákona);
- zákaz šíriť informačné materiály vydané zahraničnou alebo medzinárodnou mimovládnu organizáciou, o ktorej činnosti bolo rozhodnuté, že je neprípustná, a/alebo propagovať ju takým spôsobom, vrátane prostredníctvom médií a/alebo prostredníctvom internetu a telekomunikačných sietí, rovnako ako vytvárať alebo uchovávať ich s cieľom ich distribúcie (čl. 3¹(3)3 federálneho zákona č. 272-FZ zavedený čl. 5 federálneho zákona);
- zákaz realizovať projekty alebo programy na území Ruskej federácie (čl. 3¹(3)4 zákona č. 272-FZ zavedeného čl. 5 federálneho zákona);
- pozastavenie práva zakladateľa média a zákaz organizovať a viesť verejné akcie a podujatia a zúčastňovať sa ich (čl. 3(3) federálneho zákona č. 272-FZ zavedený čl. 5 federálneho zákona);
- zákaz používať účty v banke a finančné prostriedky na účely iné ako uspokojenie obchodných transakcií a pracovných zmlúv, nahradenie strát zapríčinených činnosťou mimovládnych organizácií a platenie daní, poplatkov a pokút (čl. 3(3) federálneho zákona č. 272-FZ zavedený čl. 5 federálneho zákona);
- zákaz všetkým bankovým a nebankovým finančným subjektom uskutočňovať operácie s peňažnými prostriedkami a iným majetkom, ak jednou zo strán je zahraničná alebo medzinárodná mimovládna organizácia zahrnutá v zozname (čl. 3²(1) federálneho zákona č. 272-FZ zavedený čl. 5 federálneho zákona) a poskytovať informácie o ich odmietnutí ministerstvu financií (čl. 3²(2) federálneho zákona č. 272-FZ zavedený čl. 5 federálneho zákona). Ministerstvo financií predloží túto informáciu generálnej prokuratúre, ako aj ministerstvu spravodlivosti (čl. 3²(3) federálneho zákona č. 272-FZ zavedený čl. 5 federálneho zákona).

25. Navyše, čl. 4 federálneho zákona zavádza nový čl. 20.33 do kapitoly 20 zákona o správnych poplatkoch, ktorý ustanovuje správny delikt zakladajúci sa na vykonávaní alebo zúčastňovaní sa na činnosti mimovládnej organizácie uvedenej v zozname a porušení už uvedených zákazov. Spáchanie deliktu umožňuje uloženie správnej pokuty pre občanov

v rozmedzí 5 000 až 15 000 rubľov, pre verejných činiteľov 20 000 – 50 000 rubľov a pre právnické osoby 50 000 – 100 000 rubľov.

26. Federálny zákon tiež zavádza nový čl. 284¹ do kapitoly 29 Trestného zákona, podľa ktorého kto riadi činnosti mimovládnej organizácie zaradenej do zoznamu na území Ruskej federácie alebo sa „zúčastnil“ na tejto činnosti a bola u neho vyvodená správna zodpovednosť za rovnaký alebo obdobný čin dvakrát v priebehu jedného roka, spácha trestný čin. Za spáchanie tohto trestného činu možno uložiť peňažný trest vo výške od 300 000 do 500 000 rubľov alebo pokutu do výšky trojročnej alebo štvorročnej mzdy alebo iného príjmu páchatel'a; trest povinnej práce v rozsahu do 360 hodín; trest nútenej práce až na päť rokov s alebo bez obmedzenia osobnej slobody až na dva roky; pozbavenie osobnej slobody od dvoch do šiestich rokov s alebo bez obmedzenia práva na obsadzovanie určitých pozícií alebo práva zapojiť sa do určitých činností až na desať rokov.

27. Prvou mimovládnu organizáciou, ktorej činnosť bola generálnou prokuratúrou vyhlásená ako „nepripustná“, sa stala organizácia Národný fond pre demokraciu financovaná prevažne Kongresom USA so sídlom vo Washingtone¹⁴. Toto rozhodnutie bolo založené na údajnom „zúčastnení sa Národného fondu pre demokraciu pri vyhlasovaní nelegálnosti volebných kampaní, organizovania politických akcií zameraných na ovplyvňovanie rozhodnutí prijatých orgánmi verejnej moci, diskreditovania služby v ozbrojených silách Ruska“.¹⁵

28. Dňa 3. septembra 2015 prijalo Ministerstvo spravodlivosti Ruskej federácie právny predpis vzťahujúci sa na vedenie zoznamu.¹⁶ Ministerstvo spravodlivosti zároveň uverejnilo internetovú verziu zoznamu.¹⁷ V čase prijímania tohto stanoviska zoznam pozostáva z nasledujúcich organizácií: Národný fond pre demokraciu, Open Society Institute Assistance Foundation, Open Society Foundation, U.S. Russia Foundation for Economic Advancement and the Rule of Law and National Democratic Institute for International Affairs.

29. V novembri 2015 prijala Rada expertov na právo mimovládnych organizácií Konferencie Medzinárodných mimovládnych organizácií Rady Európy stanovisko k federálnemu zákonu.¹⁸ Stanovisko kritizovalo širokú formuláciu dôvodov, pre ktoré možno činnosť mimovládnej organizácie vyhlásiť za „nepripustnú“, čím je federálny zákon náchylný k „svojvoľnej aplikácii“, nejasnosť celého radu pojmov ako „mimovládna organizácia“ a nedostatok predvídateľnosti toho, či nejaké správanie bude alebo nebude mať za následok trestnú zodpovednosť osoby spojenej s činnosťou mimovládnej organizácie uvedenej v zozname.

¹⁴Генеральная прокуратура Российской Федерации, *Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации Владимир Малиновский подписал решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной неправительственной организации «Национальный фонд в поддержку демократии», 28 июля 2015*

¹⁵*Национальный фонд в поддержку демократии, 28 июля 2015.*

Ibidem.

¹⁶*Приказ Минюста России «О порядке ведения Перечня иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации, включения в него и исключения из него иностранных и международных неправительственных организаций», 3 сентября 2015 года*

¹⁷Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации, <http://minjust.ru/ru/activity/nko/unwanted>.

¹⁸OING Conf/Exp (2015) 1, Rada expertov na právo mimovládnych organizácií, Stanovisko k federálnemu zákonu z 23. mája 2015 č. 129-FZ, „ktorým sa novelizujú určité legislatívne akty Ruskej federácie“ (zákon o „nepripustných“ organizáciách).

III. Analýza

30. Federálny zákon zasahuje do slobody združovania tým, že zakazuje aktivity určitých mimovládnych organizácií a zavádza správne a trestnoprávne sankcie spojené s ich činnosťou. Je potrebné zvážiť, do akej miery je v súlade s požiadavkami zákonnosti, legitimity a nevyhnutnosti v demokratickej spoločnosti, ako to uvádza čl. 11 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, aby bolo možné rozhodnúť, či je podľa európskych štandardov takýto zásah oprávnený.

A. Organizácie, na ktoré sa vzťahuje federálny zákon

31. Federálny zákon sa vzťahuje na „zahraničné a medzinárodné mimovládne organizácie, o ktorých činnosti bolo vydané rozhodnutie o ich neprípustnosti na území Ruskej federácie“ (čl. 1).

32. Pojem mimovládna organizácia (неправительственная организация) nie je veľmi častý v ruskom právnom systéme, ktorý až doteraz najčastejšie používal pojem „nezisková organizácia“ a „občianske združenie“ (pozri už uvedené, par. 13).

33. Pojem „mimovládna organizácia“ federálny zákon nedefinuje a nie je jasné, či má byť vykladaný ako synonymum „neziskovej organizácie“ (pojem použitý napríklad v zákone o zahraničných zástupcoch) alebo sa vzťahuje na širšiu kategóriu vrátane obchodných spoločností¹⁹.

34. V priebehu stretnutí v Moskve úrady uviedli, že pojem „mimovládna organizácia“ je podobný pojmu „neziskové organizácie“ a že počas diskusie pred Štátnou dumou týkajúcej sa návrhu federálneho zákona boli oba pojmy používané ako ekvivalenty. Zdôraznili, že podnikateľské subjekty ako obchodné spoločnosti nespádajú pod federálny zákon a že „federálny orgán výkonnej moci vykonávajúci funkciu tvorby a realizácie štátnej politiky a normatívnej právnej regulácie v oblasti neziskových organizácií (teda ministerstvo spravodlivosti) (čl. 5(2) federálneho zákona) nie je v žiadnom prípade oprávnený zahrnúť obchodné spoločnosti do zoznamu. Iní účastníci stretnutia uviedli, že v záujme právnej istoty by mal byť pojem „mimovládna organizácia“ definovaný federálnym zákonom.

35. Medzinárodné centrum pre právo neziskových organizácií sa vo svojej analýze k zákonu č. 129-FZ vyjadrilo, že tento zákon by sa nemal vzťahovať na vládne agentúry a multilaterálne organizácie²⁰. Na príklade Národného fondu pre demokraciu možno vidieť, že hoci ide o organizáciu s úzkym prepojením na vládu, nie je imúnna voči aplikácii federálneho zákona.

¹⁹Jeden z autorov federálneho zákona, pán Aleksandr Tarnavsky, poslanec Štátnej dumy, v rámci rozhovoru poznamenal, že zákon je „odpoveďou na konkrétne činy viacerých štátov proti Rusku, proti našim spoločnostiam, ktoré majú obchodné vzťahy v zahraničí“, a že primárne sa zamerá na zahraničné obchodné alebo nadnárodné spoločnosti <(https://meduza.io/en/feature/2015/05/21/pure-pragmatism-nothing-personal)>. Toto naznačuje, že pojem „mimovládne organizácie“ podľa zákona č. 129-FZ je myslený širšie, než len „neobchodné spoločnosti“ podľa zákona č. 7-FZ.

²⁰ ICNL, prehľad o zákazoch týkajúcich sa neobchodných spoločností uložených zákonom o „neprípustných organizáciách“, 27. máj 2015, p. 2.

36. Za týchto okolností a vzhľadom na vysvetlenie podané úradmi v Moskve Benátska komisia odporúča, aby bol pojem „mimovládne organizácie“ definovaný federálnym zákonom alebo bol nahradený pojmom „neziskové organizácie“.

B. Dôvody na zaradenie zahraničnej alebo medzinárodnej mimovládnej organizácie do zoznamu

37. Dôvody, na základe ktorých môže byť mimovládna organizácia zaradená do zoznamu, sú formulované obzvlášť široko: „... ohrozovanie podstaty ústavného zriadenia Ruskej federácie, obranyschopnosti krajiny alebo bezpečnosti štátu“ (čl. 5 federálneho zákona). Ombudsman Ruskej federácie vo svojom komentári k federálnemu zákonu uviedol, že *«neexistujú jasné právne kritériá pojmu „nepripustný“ v rámci Ruskej federácie; právne dôvody na vyhlásenie mimovládnej organizácie ako ohrozujúcej podstatu ústavného zriadenia Ruskej federácie, obranyschopnosť krajiny alebo bezpečnosť štátu nie sú dané“*.²¹

38. Formulácia dôvodov je prebratá z čl. 55(3) Ústavy Ruskej federácie, ktorá predvída podmienky, za akých môžu byť základné práva a slobody obmedzené.²² Ako však aj ombudsman poznamenal, tieto dôvody slúžia len na naznačenie „konečného cieľa“²³ alebo legitímny cieľ právnej regulácie a vyžadujú si spresnenie, ak sa na ich základe prijíma konkrétne obmedzujúce opatrenie.

39. Takéto spresnenie však federálny zákon neposkytuje. To je problematické vzhľadom na dôsledky pre tie mimovládne organizácie, ktoré sú zahrnuté do zoznamu, a pre tých, ktorí sa podieľajú na ich činnosti (pozri odseky 23 – 26 tohto stanoviska).

40. Počas stretnutia v Moskve úrady vysvetlili, že čl. 13 ods. 5 ústavy²⁴ uvádza detailnejšie vysvetlenie týchto dôvodov a že mimovládna organizácia môže byť zaradená do zoznamu, ak hrozba, ktorú predstavuje, je reálna, a dôvody dané vo federálnom zákone majú byť založené na „zákonných dôkazoch“, t. j. dostatočných dôkazoch, ktoré môžu byť použité pred súdom. Úrady taktiež zdôraznili, že ústavný súd v celom rade rozsudkov objasňuje dôvody dané v čl. 55(3) ústavy, čo slúži na predvídateľnosť uplatnenia týchto dôvodov v kontexte federálneho zákona.

41. Benátska komisia pripomína, že podľa judikatúry ESĽP „pravidlo môže byť považované za zákon len vtedy, ak je formulované dostatočne presne, aby sa občas mohol podľa nej správať“.²⁵ Právo musí byť dostupné tým, na ktorých sa vzťahuje, a formulované s dostatočnou presnosťou, aby umožňovalo – v prípade potreby s vhodnou radou – predvídať, do miery odôvodnenej okolnosťami, dôsledky daného konania.²⁶ Napriek vysvetleniu

²¹Заключение Уполномоченного на Федеральный закон от 23.05.2015 № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», 25 мая 2015.

²²Článok 55(3) ústavy znie: „Právo a sloboda človeka a občana môže byť obmedzená federálnym zákonom iba do takej miery, ako to je nevyhnuté na ochranu základných princípov ústavného systému, morálky, zdravia, práva a právom chránených záujmov iných, pre zabezpečenie obrany krajiny a bezpečnosť štátu.“

²³Заключение Уполномоченного, op. cit

²⁴Článok 13(5) ústavy znie: „Založenie a činnosť občianskych združení, ktorých ciele a činnosť sú zamerané na násilnú zmenu základných princípov ústavného systému a porušovanie integrity Ruskej federácie, ohrozovanie jej bezpečnosti, vytváranie ozbrojených jednotiek a podnecovanie sociálnych, rasových, národnostných a náboženských konfliktov, je zakázaná.“

²⁵ESĽP, *The Sunday Times v. Veľká Británia*, sťažnosť č. 6538/74, 26. apríl 1979, par. 49.

²⁶ESĽP, *Tebieti Mühafize Cemiyeti a Israfilov v. Azerbajdzan*, sťažnosť č. 37083/03, 8. október 2009.

podaného úradmi je Benátska komisia toho názoru, že kvôli nedostatku upresňujúcich kritérií/zákazov týkajúcich sa previnení mimovládnych organizácií a vágnej a nepresnej terminológii dôvodov, na základe ktorých môže byť činnosť mimovládnej organizácie vyhlásená za „nepripustnú“, federálny zákon nie je v súlade s požiadavkami zákonnosti podľa čl. 11 ods. 2 dohovoru.

42. V dôsledku toho by mal byť federálny zákon novelizovaný, aby mohli byť zavedené konkrétne zákazy a kritériá, ktoré súvisia s dôvodmi, pre ktoré môže byť zahraničná alebo medzinárodná mimovládna organizácia zaradená do zoznamu vedeného ministerstvom spravodlivosti. Navyše, do federálneho zákona sa odporúča pridať odkazy na osobitné zákazy obsiahnuté v Trestnom poriadku spojené s ohrožovaním podstaty ústavného zriadenia Ruskej federácie, obranyschopnosti krajiny alebo bezpečnosti štátu, ktoré odôvodňujú zaradenie mimovládnej organizácie do zoznamu.

C. Procesná stránka federálneho zákona

43. Rozhodnutie o vyhlásení činnosti mimovládnej organizácie za nepripustnú na území Ruskej federácie prijíma generálny prokurátor alebo jeho zástupca v spolupráci s ministerstvom zahraničných vecí.

44. Vzhľadom na nejasnosť pojmu „nepripustná činnosť zahraničných alebo medzinárodných mimovládnych organizácií“ (pozri časti A a B) má generálna prokuratúra široký priestor na úvahu pri rozhodovaní. S ohľadom na to ruský ombudsman poznamenal, že „*právna nejasnosť čl. 3¹ zákona č. 272-FZ nielenže nevyklučuje možnosť generálnej prokuratúry prijať svojvoľné rozhodnutia o nepripustných organizáciách, ale v skutočnosti to predpokladá*“.²⁷ Komisar pre ľudské práva Rady Európy taktiež kritizoval „*širokú diskrečnú právomoc generálnej prokuratúry a výkonných orgánov spojenú s absenciou predchádzajúceho súdneho preskúmania*“.²⁸

45. Aby vnútroštátne právo bolo v súlade s požiadavkou zákonnosti, ESLP vo veci *Tebieti Mühafize Cemiyeti a Israfilov v. Azerbajdžan*, ustanovil, že „*musí dovoliť určitú mieru právnej istoty pred svojvoľným zásahom do základných práv garantovaných dohovorom zo strany orgánov verejnej moci. Vo veciach týkajúcich sa ľudských práv by bolo v rozpore s právnym štátom, jedným zo základných princípov demokratickej spoločnosti zakotvených v dohovore, ak by diskrečná právomoc zverená výkonnej moci bola neobmedzená. V dôsledku toho právo musí dostatočne uviesť rozsah úvahy a spôsob jej výkonu*“.²⁹ Vo vzťahu k diskrečnej právomoci zákon č. 129-FZ túto požiadavku nespĺňa.

46. Žiadne predchádzajúce povinné zapojenie súdu do tohto procesu neexistuje. Navyše, federálny zákon explicitne nepredpokladá žiadnu možnosť podania opravného prostriedku, o ktorom rozhoduje súd, proti rozhodnutiu generálnej prokuratúry. Úrady vysvetlili, že všeobecná úprava čl. 46 ods. 2 ústavy, podľa ktorej „*rozhodnutia a úkony (nečinnosť) štátnych orgánov a orgánov samosprávy, občianskych združení a verejných činiteľov môžu byť napadnuté opravným prostriedkom na súde*“, sa vzťahuje na proces zakotvený vo federálnom zákone; súdne preskúmanie rozhodnutia prijatého generálnou prokuratúrou sa

²⁷Заключение Уполномоченного, op. cit.

²⁸CommDH(2015)17, Stanovisko Komisar Rady Európy pre ľudské práva o legislative a praxi v oblasti neobchodných spoločností v Ruskej federácii: aktualizované znenie, 9. júl 2015, p. 19.

²⁹ESLP, *Tebieti Mühafize Cemiyeti a Israfilov v. Azerbajdžan*, sťažnosť č. 37083/03, 8. 10. 2009, p. 57.

neobmedzuje len na procesné aspekty rozhodnutia, ale týka sa aj dôvodov na rozhodnutie o zaradení dotknutej organizácie do zoznamu.

47. Federálny zákon však neustanovuje žiadny proces oznámenia rozhodnutia generálneho prokurátora alebo jeho zástupcov o zaradení do zoznamu mimovládnej organizácie, ktorej sa také rozhodnutie týka. Dotknutá mimovládna organizácia teda nemôže spochybniť kroky urobené generálnou prokuratúrou. Počas stretnutí v Moskve úrady informovali delegátov Komisie, že v praxi má generálna prokuratúra možnosť upozorniť dotknutú organizáciu pred tým, ako prijme rozhodnutie o jej zaradení do zoznamu. Zdá sa však, že to nie je povinnosť generálnej prokuratúry a federálny zákon v žiadnom zo svojich ustanovení neuvádza žiaden proces oznámenia pred vydaním rozhodnutia. Preto jediným spôsobom, ako sa organizácia môže dozvedieť, že jej činnosť bola vyhlásená za „nepripustnú“, je sledovanie webového sídla ministerstva spravodlivosti alebo Rossijskej Gazety (Russian Gazette). Táto situácia prináša potenciálne riziko znižovania účinnosti súdneho preskúmania podľa čl. 46 ods. 2 ústavy a potenciálny rozpor s čl. 13 dohovoru priznávajúceho právo na účinný opravný prostriedok.

48. Federálny zákon vôbec neuvádza, či generálna prokuratúra má alebo nemá povinnosť odôvodňovať rozhodnutie o „nepripustnosti“ činnosti dotknutej mimovládnej organizácie. Delegácia Benátskej komisie počas stretnutí v Moskve zistila, že dôvody rozhodnutia sa nezverejňujú na webovom sídle ministerstva spravodlivosti a neoznamuje sa to ani dotknutej organizácii. Vysvetlili jej, že dotknutá mimovládna organizácia má podať žiadosť na generálnu prokuratúru týkajúcu sa dôvodov zaradenia do zoznamu. To posilňuje dojem svojvoľnosti, nedostatok transparentnosti konania a nesie to so sebou riziko znižovania účinnosti súdneho preskúmania podľa čl. 46 ods. 2 ústavy, keďže podľa medzinárodných ľudskoprávných štandardov každý má právo vedieť dôvody obmedzenia základných práv a toto právo sa vzťahuje na všetky fázy konania.

49. V dôsledku toho Benátska komisia odporúča, aby bol federálny zákon zmenený tak, že sa do neho zavedie konanie o predbežnej súdnej kontrole. Právomoc generálnej prokuratúry tak bude obmedzená tým, že sa bude musieť obrátiť na vnútroštátne súdy so žiadosťou o zaradenie dotknutej mimovládnej organizácie do zoznamu a rozhodnutie by malo byť prijaté súdom po posúdení rovnováhy medzi opatrením obmedzujúcim právo na združovanie a legitímnym cieľom, ktorý toto obmedzenie sleduje.

50. V prípade, že zostane zachovaná súčasná úprava konania bez predbežnej súdnej kontroly, všetky procesné garancie by mali byť jasne vymedzené vo federálnom zákone: generálna prokuratúra by mala mať povinnosť poskytovať detailné odôvodnenie svojho rozhodnutia, vo federálnom zákone by malo byť zavedené oznamovacie konanie pre dotknutú mimovládnu organizáciu a oznámenie by nemalo byť obmedzené len na informovanie mimovládnej organizácie o vydaní rozhodnutia, ale tiež by malo zahŕňať detailné odôvodnenie rozhodnutia.

51. Navyše, napriek jasnému zneniu čl. 46 ods. 2 ústavy možnosť opravného prostriedku, o ktorom rozhoduje súd, proti rozhodnutiu generálnej prokuratúry by mala byť vo federálnom zákone jednoznačne uvedená. Úrady delegáciu Benátskej komisie informovali, že príslušný sudca môže priznať opravnému prostriedku, o ktorom rozhoduje súd, odkladný účinok voči rozhodnutiu prijatému generálnou prokuratúrou. Táto možnosť má byť však jasne uvedená vo federálnom zákone. Napokon, rozsah súdneho preskúmania by mal pozostávať z celkového preskúmania (tak dôvodov, ako aj konania), a to by malo byť tiež jasne uvedené vo federálnom zákone.

D. Obmedzenia uložené mimovládnej organizácii uvedenej v zozname a jednotlivcom spojeným s jej činnosťou

52. Rozhodnutie o neprípustnosti činnosti zahraničnej alebo medzinárodnej mimovládnej organizácie má negatívne právne dôsledky pre túto mimovládnu organizáciu, ako aj pre fyzické a právnické osoby, ktoré sa podieľajú na jej činnosti.

53. Mimovládna organizácia uvedená v zozname má zákaz vykonávať činnosti na území Ruskej federácie prostredníctvom štrukturálnych jednotiek; zákaz realizovať programy (projekty) na území Ruskej federácie; zákaz šíriť informačné materiály; zákaz organizovať a riadiť verejné akcie a podujatia a zúčastňovať sa ich; zákaz používať bankový účet a finančné prostriedky na iné účely, ako sú vymedzené v zákone (pozri už uvedené, par. 23).

54. Pozastavenie niektorých činností mimovládnej organizácie je „blanketové“ v tom zmysle, že je to automatický dôsledok zaradenia mimovládnej organizácie do zoznamu a nevyžaduje sa posúdenie primeranosti týchto zákazov. Je pravda, že právo mimovládnej organizácie na šírenie informácií a informačných letákov nie je neobmedzené. To isté platí pre organizovanie verejných akcií a podujatí a zúčastňovania sa na nich. Sloboda združovať sa nie je absolútne právo. Zrejme však neexistuje povinnosť posúdiť proporcionalitu medzi zákazom zúčastňovať sa na verejných akciách a podujatiach alebo rozširovaním informačných materiálov po tom, ako bola zahraničná alebo medzinárodná mimovládna organizácia zaradená do zoznamu, a existenciou skutočnej hrozby a naliehavej spoločenskej potreby obmedziť slobodu pokojného združovania sa a vyjadrenia politického názoru. Tieto práva môžu byť obmedzené iba v prípade naliehavej spoločenskej potreby a ak je zásah primeraný legitímnemu cieľu, ktorý sleduje.³⁰

55. Pozastavenie niektorých činností mimovládnej organizácie po ich zaradení do zoznamu sa môže zdať rozumným za predpokladu, že sa tak stane na základe jasných a detailných kritérií a na základe súdneho rozhodnutia alebo v rámci efektívneho opravného prostriedku vzhľadom na závažnosť legitímnych cieľov, ktoré sleduje zaradenie mimovládnej organizácie do zoznamu („ohrozuje podstatu ústavného zriadenia Ruskej federácie, obranyschopnosť krajiny alebo bezpečnosť štátu“) a tiež vzhľadom na to, že neskôr môže byť zo zoznamu odstránená, takže ide o dočasné opatrenie.³¹ Podľa súčasného znenia federálneho zákona sa však pozastavenie mimovládnej organizácie zaradenej do zoznamu zdá byť svojvoľným zákazom bez garancie rešpektovania testu proporcionality.

56. Federálny zákon upravuje správne sankcie pre jednotlivcov aj právnické osoby vykonávajúce alebo zúčastňujúce sa na činnosti mimovládnej organizácie zaradenej do zoznamu a pre porušenie ktoréhokoľvek zákazu ustanoveného zákonom (čl. 4 ods. 2 federálneho zákona). Jednotlivci riadiaci činnosť mimovládnej organizácie zaradenej do zoznamu alebo jednotlivci podieľajúci sa na takej činnosti, u ktorých bola vyvedená správna zodpovednosť za spáchanie obdobného deliktu dvakrát v priebehu jedného roka, môžu byť trestne stíhaní, možno im uložiť peňažný trest, trest povinnej práce alebo trest odňatia slobody.

³⁰ESLP, *Stankov a United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulharsko*, sťažnosť č. 29221/95, 2. 10. 2001, p. 87.

³¹ Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe/Benátska komisia v pokynoch k slobode združovať sa zdôrazňuje, že „sankcie vedúce až k efektívnemu pozastaveniu činnosti... združenia sú výnimočnej povahy... [a] majú byť aplikované v prípadoch, kedy porušenie predstavuje závažné porušenie bezpečnosti štátu... alebo základných demokratických princípov.“ p. 66, para 239.

57. Novým ustanoveniam zavedeným do zákona o priestupkoch a do Trestného poriadku chýba presnosť. Tak, ako poznamenal Komisár Rady Európy pre ľudské práva vo svojej správe, zákon č. 29-FZ nešpecifikuje, ktoré formy účasti na aktivitách mimovládnych organizácií sú trestné a táto absencia „znamená, že prakticky akákoľvek forma účasti môže spadať pod tento zákon“.³² Podľa čl. 7 dohovoru „nikoho nemožno uznať za vinného zo spáchania trestného činu pre konanie alebo opomenutie, ktoré v čase jeho spáchania nie je považované podľa vnútroštátneho alebo medzinárodného práva za trestný čin“ (princíp *nullum crimen sine lege*). Toto ustanovenie vyžaduje nielen to, aby bol určitý trestný čin definovaný zákonom v čase jeho spáchania, ale tiež, aby bol tento trestný čin dostatočne definovaný a určitý. Uvedené ustanovenia federálneho zákona nespĺňajú túto požiadavku, a preto sú potenciálne v rozpore s čl. 7 dohovoru.

58. Okrem toho tvrdé správne pokuty a predovšetkým trestné sankcie majú potenciál odstrašiť tých, ktorí sa zúčastňujú občianskych aktivít, a širokú verejnosť, aby sa napríklad zúčastňovali otvorenej diskusie v sociálnych médiách.³³ Odstrašujúci účinok prísnych trestov ďalej umocňuje nejasne formulovaná právna úprava, ktorá nedáva presnú legálnu definíciu pojmu „zúčastniť sa na činnosti“, a toho, ktoré konanie je porušením zákona v prípade jednotlivca spojeného s riadením mimovládnej organizácie zaradenej do zoznamu.

59. V dôsledku toho Benátska komisia usudzuje, že pokiaľ nebude federálny zákon zmenený v rozsahu dôvodov vyhlásenia činnosti za neprípustnú, predchádzajúceho súdneho rozhodnutia o zaradení mimovládnej organizácie do zoznamu a v rozsahu efektívneho opravného prostriedku, o ktorom rozhoduje súd, zákazy uložené mimovládnym organizáciám zaradeným do zoznamu predstavujú neprimeraný zásah do viacerých práv garantovaných dohovorom, t. j. slobody prejavu, slobody združovať sa alebo práva vlastníť majetok (vo vzťahu k zákazu používať bankové účty). Federálny zákon by v záujme zásady právnej istoty mal ďalej objasniť a vymedziť formy „riadenia“ a „účasti“ na činnosti mimovládnych organizácií zaradených do zoznamu.

IV. Záver

60. Benátska komisia plne uznáva právo štátov na sledovanie činnosti mimovládnych organizácií na ich území a „právo ustanoviť správne, občianskoprávne a trestnoprávne sankcie pre združenia... v prípade, že porušia platné právne predpisy. Tieto sankcie môžu byť vo forme pokút, odňatia štátnych dotácií alebo v extrémnych prípadoch pozastavenia činnosti alebo zrušenia registrácie či ich rozpustenia (likvidácie)“.³⁴ Benátska komisia však pripomína, že „akákoľvek ustanovená sankcia musí byť v súlade s princípom *proporcionality*“³⁵ a musí rešpektovať medzinárodné štandardy zakotvené v dohovore a iných medzinárodných dokumentoch.

61. Federálny zákon zasahuje do viacerých ľudských práv chránených dohovorom, predovšetkým do slobody združovať sa (čl. 11), slobody zhromažďovať sa (čl. 11), slobody prejavu (čl. 10), práva na účinný opravný prostriedok (čl. 13) a je v rozpore s princípom *nulla*

³²CommDH(2015)17, op. cit., para. 19.

³³ Pozri napríklad rozhodnutie vo veci *Navalnyy a Yashin v. Rusko*, 20. 4. 2015.

³⁴Pokyny k slobode združovať sa Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe/Benátskej komisie, 2015, par. 235.

³⁵Pokyny k slobode združovať sa Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe/Benátskej komisie, 2015, par. 237.

crimen sine lege (čl. 7). Práva garantované čl. 10 a čl. 11 môžu byť obmedzené, len ak je v demokratickej spoločnosti dodržaná podmienka zákonnosti, legitimacy a nevyhnutnosti.

62. Federálny zákon nespĺňa tieto podmienky v dvoch smeroch:

- široká definícia niektorých dôležitých pojmov, ako je „mimovládna organizácia“, dôvody, pre ktoré možno činnosť zahraničnej alebo medzinárodnej mimovládnej organizácie vyhlásiť za neprípustnú, „riadiť“ a „zúčastňovať sa“ činnosti mimovládnej organizácie zaradenej do zoznamu, spojená so širokou mierou úvahy generálnej prokuratúry a nedostatkom osobitných súdnych garancií vo federálnom zákone je v rozpore so zásadou legality;
- automatické právne dôsledky (blanketové zákazy) uložené mimovládnym organizáciám, ktorých činnosť bola vyhlásená za neprípustnú (zákaz organizovať a riadiť verejné akcie a podujatia alebo rozširovať informačné materiály) môžu byť akceptovateľné v extrémnych prípadoch, keď mimovládna organizácia predstavuje serióznu hrozbu pre bezpečnosť štátu alebo pre základné demokratické princípy. V ostatných prípadoch blanketová aplikácia týchto sankcií môže byť v rozpore s požiadavkami dohovoru, podľa ktorých zásah do slobody združovať sa a zhromažďovať sa musí zodpovedať naliehavej spoločenskej potrebe a musí byť proporcionálny legitímnemu cieľu, ktorý sleduje. Navyše, mimovládna organizácia má byť zaradená do zoznamu na základe jasných a detailných kritérií po predchádzajúcom súdnom rozhodnutí alebo musí byť voči takému rozhodnutiu prípustný aspoň primeraný opravný prostriedok, o ktorom rozhoduje súd.

63. Benátska komisia formuluje tieto hlavné odporúčania:

- pojem mimovládne organizácie má byť vyjasnený a definovaný vo federálnom zákone. Podľa vysvetlení daných úradmi sa tiež odporúča, aby sa nahradil pojmom „neziskové organizácie“. Ďalej by mal federálny zákon vyjasniť, čo znamenajú pojmy „riadiť“ a „zúčastniť sa“ na činnosti mimovládnej organizácie uvedenej v zozname;
- federálny zákon má ustanoviť konkrétne kritériá vo vzťahu k dôvodom, pre ktoré možno zahraničnú alebo medzinárodnú mimovládnu organizáciu zaradiť do zoznamu. Široké znenie dôvodov vo federálnom zákone v súčasnosti nie je v súlade s požiadavkou zákonnosti („ustanovené zákonom“);
- rozhodnutie o zaradení zahraničnej alebo medzinárodnej mimovládnej organizácie do zoznamu má byť urobené sudcom (predbežné súdne preskúmanie), a nie generálnou prokuratúrou. Úlohou prokurátora má byť žiadať príslušný súd o zaradenie dotknutej organizácie do zoznamu. V prípade, že súčasné konanie bez prechádzajúceho súdneho preskúmania zostane zachované, všetky procesné garancie majú byť jasne vymedzené vo federálnom zákone: generálna prokuratúra má mať povinnosť poskytnúť detailné odôvodnenie rozhodnutia, federálny zákon má upraviť postup, akým sa dotknutej mimovládnej organizácie oznámi jej zaradenie do zoznamu, a oznámenie nemá byť obmedzené len na oznámenie rozhodnutia, ale toto rozhodnutie má tiež obsahovať podrobné odôvodnenie;
- možnosť podania opravného prostriedku proti rozhodnutiu generálnej prokuratúry na súd analogicky s čl. 46 ods. 2 ústavy má byť jasne vymedzená vo federálnom zákone. Takisto možnosť príslušného sudcu priznať rozhodnutiu „odkladný účinok“ v rámci

rozhodovania o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu o zaradení mimovládnej organizácie do zoznamu má byť explicitne uvedená vo federálnom zákone;

- ak budú uvedené zmeny vykonané a ak rozhodnutie o zaradení mimovládnej organizácie do zoznamu bude urobené sudcom alebo bude preskúmateľné v efektívnom opravnom konaní pred súdom a bude proporcionálne vzhľadom na hrozbu, ktorú mimovládna organizácia predstavuje, môžu byť uložené zákazy pre mimovládnu organizáciu považované za prijateľné.

64. Benátska komisia zostáva ruským úradom pre poskytnutie akejkoľvek pomoci, ak to bude potrebné, k dispozícii.