



Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva

SLOVENSKÁ REPUBLIKA

PARLAMENTNÉ VOĽBY
29. FEBRUÁR 2020

Záverečná správa
volebnej hodnotiacej misie ODIHR



Varšava
15. máj 2020

OBSAH

I.	STRUČNÉ ZHRNUTIE	1
II.	ÚVOD A POĎAKOVANIE.....	3
III.	POZADIE A POLITICKÝ KONTEXT.....	3
IV.	PRÁVNÝ RÁMEC A VOLEBNÝ SYSTÉM.....	4
V.	ADMINISTRATÍVA VOLIEB	5
VI.	REGISTRÁCIA VOLIČOV	7
VII.	REGISTRÁCIA KANDIDÁTOV.....	7
VIII.	VOLEBNÁ KAMPAŇ.....	9
IX.	FINANCOVANIE KAMPANE.....	10
	A. ZDROJE FINANCOVANIA.....	10
	B. VÝDAVKY NA KAMPAŇ.....	11
	C. OZNAMOVANIE A DOHĽAD.....	12
X.	MÉDIÁ.....	13
	A. MEDIÁLNE PROSTREDIE.....	13
	B. PRÁVNÝ A REGULAČNÝ RÁMEC.....	13
	C. MEDIÁLNE POKRYTIE VOLEBNEJ KAMPANE	14
XI.	POZOROVANIE VOLIEB	14
XII.	ÚČASŤ NÁRODNOSTNÝCH MENŠÍN.....	15
XIII.	SŤAŽNOSTI A ODVOLANIA	16
XIV.	DEŇ KONANIA VOLIEB	17
XV.	ODPORÚČANIA	18
	A. PRIORITNÉ ODPORÚČANIA	18
	B. INÉ ODPORÚČANIA.....	19
	PRÍLOHA: KONEČNÉ VÝSLEDKY.....	21
	O ODIHR	22

SLOVENSKÁ REPUBLIKA
PARLAMENTNÉ VOĽBY
29. február 2020

Správa volebnej hodnotiacej misie ODIHR¹

I. STRUČNÉ ZHRNUTIE

Na pozvanie orgánov Slovenskej republiky a v súlade so svojim mandátom vyslal Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva OBSE (ODIHR) Volebnú hodnotiacu misiu (EAM) na pozorovanie parlamentných volieb, ktoré sa konali 29. februára 2020.

Voľby sa konali v prostredí, v ktorom väčší počet uchádzačov súťažil za férových podmienok s úctou k základným slobodám. Voliči obdržali dostatočné a rozmanité informácie, ktoré im umožnili urobiť informovaný výber. Administratíva volieb vcelku zabezpečila ich riadny priebeh, a to aj v deň konania volieb.

Právny rámec poskytuje celkovo priaznivý základ pre konanie demokratických volieb. Niekoľko odporúčaní z minulosti ešte stále nebolo vyriešených a niektoré aspekty nie sú jasne a vyčerpávajúco upravené, najmä ustanovenia o riešení volebných sporov, zverejňovaní financovania kampaní a o moratóriu počas kampane. Na rozdiel od osvedčených medzinárodných postupov, viacero noviel zákonov bolo schválených len necelý rok pred voľbami, niektoré z nich bez širokej diskusie.

Administratíva volieb pod vedením Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán (ŠKV) má širokú dôveru volebných aktérov. Značná miera zaangažovanosti Ministerstva vnútra (MV) a podpora, ktorú ministerstvo poskytlo pri príprave volieb, vyvoláva otázky o nezávislosti a kapacitách ŠKV. Keďže záujem o hlasovanie poštou pre voličov zo zahraničia výrazne stúpol, boli hlásené niektoré problémy s doručovaním hlasovacích lístkov a boli vznesené určité obavy týkajúce sa schopnosti obcí riadne zvládnuť hlasovanie poštou a transparentnosti procesu na MV.

Registrácia voličov je pasívna, obce vedú stály zoznam voličov. Voliči sú zaregistrovaní podľa bydliska a môžu požiadať o hlasovanie v neprítomnosti. Prenosnú volebnú schránku môžu používať voliči neschopní opustiť svoju domácnosť, ako aj tí, ktorí sa nachádzajú v zariadeniach špeciálnej starostlivosti a v ústavoch výkonu trestu.

Vo voľbách súťažilo široké spektrum politických strán. Registračné postupy, vrátane nových požiadaviek týkajúcich sa členstva v stranách, nepredstavovali pre uchádzačov žiadny problém. Niektoré prekážky práva byť volený, vrátane tých z dôvodu pobytu, právoplatného odsúdenia za úmyselný trestný čin a nespôsobilosti na právne úkony, ako aj absencia ustanovení o individuálnej kandidatúre sú však v rozpore s medzinárodnými záväzkami a štandardmi.

Väčšina strán si pripravila rozsiahly program kampane a využila bohaté a férové príležitosti na oslovenie voličov. Kampani dominovala nespokojnosť verejnosti s vnímanou korupciou a erózia právneho štátu. Prevažovali výzvy na zmenu, spravodlivosť a slušnosť v politike. Obavy

¹ Anglická verzia tejto správy je jediný oficiálny dokument. Neoficiálny preklad je dostupný aj v slovenskom jazyku.

z rozširovania nacionalistickej rétoriky boli nosnými témami kampane. Tieto obavy mali mobilizačný účinok, čo spôsobilo posilnenie občianskej angažovanosti. V rozpore s medzinárodnými osvedčenými postupmi legislatíva neobsahuje žiadne právne predpisy proti zneužívaniu verejných zdrojov počas kampaní a upravuje rozsiahly zákaz zverejňovania predvolebných prieskumov verejnej mienky.

Neexistujú žiadne zákonné alebo dobrovoľné osobitné opatrenia zamerané na zvýšenie účasti a zastúpenia žien. Ženy predstavovali len niečo vyše 20 percent kandidátov a poslancov novozvoleného parlamentu. Otázky súvisiace s rodovou rovnosťou sa riešili iba v niekoľkých platformách strán, ktoré sa zameriavali najmä na rodinné politiky. Údaje o zložení orgánov volebnej administratívy, rozčlenené podľa rodu, nie sú k dispozícii.

ŠKV dohliada na financovanie strán a spolu s MV sa delí o zodpovednosť za financovanie kampaní. Ministerstvo má hlavnú dohľadovú kompetenciu a overuje záverečné finančné správy o kampaniach, zatiaľ čo ŠKV je odvolacím orgánom voči rozhodnutiam ministerstva. Väčšina účastníkov rozhovorov s ODIHR EAM hodnotila rámec financovania kampane pozitívne i napriek tvrdeniam niektorých strán, že sa obchádzajú transparentné účty hromadnými platbami spoločnostiam alebo výberom hotovosti. Niekoľko zainteresovaných aktérov kritizovalo nedávnu novelu zákona, zakazujúcu tretím stranám prispievať na kampane, pretože potenciálne znižuje transparentnosť a obmedzuje politickú účasť.

Sloboda prejavu a právo na informácie sa vo všeobecnosti rešpektovali; vysoké odškodné v občianskoprávných sporoch na ochranu osobnosti a kriminalizácia ohovárania však predstavujú výzvy. Média ponúkali voličom rozsiahle informácie o uchádzačoch vo voľbách. Vyšetrowanie vraždy novinára v roku 2018 dostávalo počas kampane značné pokrytie. Zatiaľ čo tradičné médiá boli najobľúbenejším zdrojom informácií, dôležitú úlohu zohrávali aj sociálne médiá.

Občanom a medzinárodným pozorovateľom je dovolené pozorovať postup hlasovania a sčítavania hlasov. Hoci bola ODIHR EAM vítaná na všetkých úrovniach administratívy volieb a svoju činnosť mohla vykonávať slobodne, právne predpisy a praktické opatrenia neumožňujú prístup ku všetkým etapám volebného procesu a akreditácia sa neposkytuje.

Účasť vo voľbách pre národnostné menšiny je zaručená zákonom a v praxi sa i umožňuje, a to aj prostredníctvom informačných materiálov v jazykoch menšín. Mnoho politických strán aktívne viedlo kampaň za hlasy menšín a vo zvýšenej miere usilovalo o nominácie menšinových kandidátov. Rómski voliči sa počas týchto volieb viac angažovali a problémy spojené s kupovaním hlasov zaznamenané v minulosti sa vyskytovali oveľa menej.

Zákony a nariadenia neustanovujú jasné postupy na vybavovanie sťažností, a to ani v deň volieb, a nepredpokladajú sa žiadne skrátené lehoty. ŠKV vybavovala sťažnosti transparentne a rýchlo, zatiaľ čo proces na MV bol hodnotený negatívne z dôvodu nedostatku informovania verejnosti o postupoch, prijatých rozhodnutiach a chýbajúcej kontroly sťažností na financovanie kampaní počas volebného obdobia. Proti výsledkom volieb sa môžu odvolať iba tie strany, ktoré sa zúčastnili volieb.

V súlade s metodológiou ODIHR, misia EAM nevykonávala systematické a komplexné pozorovanie postupov v deň konania volieb, ale navštívila len menší počet volebných miestností. Hlasovanie a sčítanie hlasov prebiehalo organizovaným spôsobom v súlade s postupmi. Výsledky boli zverejňované online včas a konečné výsledky vyhlásila ŠKV 1. marca.

Táto správa ponúka niekoľko odporúčaní s cieľom podporiť úsilie o priblíženie volieb v Slovenskej republike k záväzkom OBSE a k iným medzinárodným záväzkom a štandardom pre demokratické

voľby. Prioritné odporúčania sa zameriavajú na potrebné legislatívne zmeny vrátane tých, ktoré sa týkajú práv kandidatúry, ohovárania, postupov na podávanie sťažností a práv osôb so zdravotným postihnutím, ako aj potreby zabezpečiť jasné vymedzenie mandátov a nezávislosť inštitúcií. ODIHR je pripravený pomôcť štátnym orgánom pri ďalšom zlepšovaní volebného procesu a pri realizácii odporúčaní obsiahnutých v tejto a predchádzajúcich správach.

II. ÚVOD A POĎAKOVANIE

Na základe pozvania štátnych orgánov Slovenskej republiky na pozorovanie parlamentných volieb 2020 a na základe svojho mandátu Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva OBSE (ODIHR) vyslal Volebnú hodnotiacu misiu (EAM) s trvaním od 18. februára do 4. marca.² ODIHR EAM viedol Jillian Stirk a pozostávala zo šiestich expertov, pochádzajúcich zo šiestich účastníckych krajín OBSE. Tím EAM mal svoje sídlo v Bratislave, ale navštívil i Hlohovec, Košice, Plavecký Štvrtok, Šamorín a Trnavu.

Posudzoval sa súlad volebného procesu so záväzkami OBSE, inými medzinárodnými záväzkami a štandardmi pre demokratické voľby a s národnou legislatívou. Podľa metodológie ODIHR misia EAM nevykonávala systematické a komplexné pozorovanie postupov v deň konania volieb, ale navštívila menší počet volebných miestností.

ODIHR EAM by sa rada poďakovala Ministerstvu zahraničných vecí a európskych záležitostí (MZVaEZ), Ministerstvu vnútra (MV) a Štátnej komisii pre voľby a kontrolu financovania politických strán (ŠKV), za ich pomoc a spoluprácu a súčasne by chcela vyjadriť vďačnosť predstaviteľom ostatných štátnych a samosprávnych inštitúcií, justície, volebných komisií, politických strán, médií, občianskej spoločnosti, akademickej obce, rezidentnej diplomatickej komunity a ďalším účastníkom rozhovorov za prejavenie ich názorov.

III. POZADIE A POLITICKÝ KONTEXT

Slovensko je parlamentná republika, v ktorej zákonodarnú moc vykonáva jednokomorový parlament, Národná rada. Nositeľom výkonnej zložky moci je vláda pod vedením predsedu vlády, ktorého vymenúva prezident. Hlava štátu je volená v priamych voľbách na päťročné funkčné obdobie. Prezidentské voľby v roku 2019 vyhrala protikorupčná právnička Zuzana Čaputová. 4. novembra 2019 Predseda Národnej rady vyhlásil deň konania parlamentných volieb na 29. februára 2020.

Ostatné parlamentné voľby, ktoré sa konali v marci 2016, priviedli do parlamentu osem strán, z ktorých tri vytvorili koalíčnú vládu väčšinu pozostávajúcu zo strany Smer - sociálna demokracia (Smer – SD), Slovenskej národnej strany (SNS), a strany MOST – HÍD.³

Zavraždenie investigatívneho novinára a jeho snúbenice vo februári 2018 spustilo vlnu protivládnych a protikorupčných protestov, čo vyústilo v odstúpenie bývalého predsedu vlády Roberta Fica a vymenovanie jeho podpredsedu, rovnako zo Smeru - SD, Petra Pellegriniho za

² Pozri [predošlé správy ODIHR o voľbách v Slovenskej republike](#).

³ Parlamentné kreslá boli rozdelené nasledovne: Smer - SD - 49, Sloboda a Solidarita (SAS) - 21, Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti (OLaNO - NOVA) - 19, SNS 15, Kotleba - ľudová strana naše Slovensko (Kotleba - LSNS) - 14, SME Rodina (SME Rodina - Boris Kollár) - 11, MOST - HÍD - 11 a SIEŤ (SIEŤ) - 10.

predsedu vlády. Prebiehajúce vyšetrovanie vraždy a medializované informácie spájajúce vysokopostavených predstaviteľov štátu a podnikateľa, vyšetrovaného v súvislosti s vraždou, malo významné miesto vo volebnom diskurze.

IV. PRÁVNÝ RÁMEC A VOLEBNÝ SYSTÉM

Parlamentné voľby sa riadia najmä Ústavou z roku 1992, Zákonom o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (volebný zákon) z roku 2014, Zákonom o politických stranách a politických hnutiach (zákon o politických stranách) z roku 2005 a Zákonom o volebnej kampani z roku 2014. Ústava, ako i ostatné uvedené zákony boli naposledy novelizované v roku 2019.⁴

V rozpore s medzinárodnou dobrou praxou, niekoľko noviel právneho rámca bolo prijatých menej ako rok pred voľbami.⁵ Patria sem zmeny pravidiel financovania politických strán a kampane, ktoré mnohí účastníci rozhovorov s členmi ODIHR EAM vnímali ako zásadné a majúce vplyv na volebný rámec. Tieto novely boli schválené parlamentom v skrátrenom, dvojdnovom legislatívnom konaní.⁶ Niekoľko politických strán, predstaviteľov občianskej spoločnosti a médií vyjadrilo pochybnosti o načasovaní týchto noviel krátko pred voľbami a kritizovalo absenciu inkluzívnej politickej a verejnej diskusie.⁷

V záujme zabezpečenia stability legislatívy by sa volebné reformy mali prijímať v dostatočnom časovom predstihu pred voľbami prostredníctvom otvorených konzultácií so všetkými zainteresovanými aktérmi volieb.

Právny rámec napomáha konaniu demokratických volieb. Stále je však potrebné vyriešiť niekoľko predchádzajúcich odporúčaní ODIHR, niektoré aspekty zatiaľ nie sú dostatočne upravené. Sem patrí i potreba prijatia ďalších ustanovení na objasnenie riešenia volebných sporov, a to aj v deň konania volieb, zverejňovanie informácií o financovaní kampane a samotnej volebnej kampane. ŠKV plnohodnotne neobjasnila právne ustanovenia napríklad tým, že by proaktívne identifikovala medzery, zjednotila odpovede na predošlé otázky zainteresovaných strán, týkajúce sa významu a dôsledkov niektorých zákonných požiadaviek a prijala doplňujúce nariadenia a pokyny.

⁴ Ďalej sa to týka i Trestného zákona z roku 2005 (naposledy bol novelizovaný v r. 2019), Zákona o správnom konaní z roku 1967 (naposledy bol novelizovaný v r. 2018) a Zákona o vysielaní a retransmisii z roku 2000 (Zákon o vysielaní; naposledy bol novelizovaný v r. 2019).

⁵ Najnovšie novely boli schválené v júni a novembri 2019. V paragrafe II.2.b [Kódexu dobrej praxe vo volebných veciach \(Kódex dobrej praxe\)](#) Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátskej komisie) Rady Európy (RE) z roku 2002 sa uvádza, že základné prvky volebného práva by nemali byť otvorené novelizácii menej, ako jeden rok pred konaním volieb a v odseku 58 sa uvádza, že “volebné právo musí vykazovať istú stabilitu, ktorá ho chráni pred politickou manipuláciou politických strán.” Tiež pozri [Interpretačné vyhlásenie o stabilite volebného práva \(CDL-AD\(2005\)043\)](#).

⁶ Podľa záznamov parlamentu tieto zmeny iniciovalo šesť poslancov vládnucej koalície a boli prediskutované a schválené po troch čítaniach 26. a 27. júna 2019.

⁷ Kým o skrátene konanie formálne požiadalo MV a vláda ho podporila, vrcholní predstavitelia MV zapojení do administratívy volieb vyjadrili tímu ODIHR EAM obavy z ich nedostatočného zapojenia do pripomienkovania.

150-členný parlament je volený na štvorročné obdobie pomerným systémom otvorených kandidátnych listín v jednom celoštátnom volebnom obvode.⁸ Strany musia získať aspoň päť percent platných hlasov, aby sa mohli podieľať na rozdelení kresiel, zatiaľ čo prahové hodnoty pre koalície do troch a štyroch alebo viacerých strán sú stanovené na sedem a desať percent. Voliči môžu odovzdať až štyri preferenčné hlasy pre kandidátov na vybranej kandidátnej listine. Kandidáti, ktorí získajú aspoň tri percentá prednostných hlasov odovzdaných pre príslušnú stranu alebo koalíciu, ktorá prekročila kvórum, majú prednosť pri získaní mandátu, bez ohľadu na ich pôvodné miesto na kandidátnej listine. Ostatné mandáty sa udeľujú na základe poradia v zozname kandidátov.

V. ADMINISTRATÍVA VOLIEB

Organizáciu volieb zabezpečuje niekoľkostupňová administratíva pozostávajúca z ŠKV, 49 Okresných volebných komisií (OVK), 5 998 Okrskových volebných komisií (OKVK), MV a jeho okresných úradov, Štatistického úradu, ako aj samosprávnych orgánov.

Úlohy, činnosť a inštitucionálne štruktúry ŠKV a MV sú vzájomne prepojené. Na organizáciu volieb dohliada ŠKV, čo je stály, nezávislý 14-členný orgán, menovaný po každých parlamentných voľbách.⁹ ŠKV pôsobí v priestoroch MV a asistuje jej úrad pozostávajúci z piatich zamestnancov. MV má na starosti technické zabezpečenie volieb a poskytuje metodologickú podporu administratívy volieb. Riaditeľ Odboru volieb, referenda a politických strán MV je zapisovateľom ŠKV. Väčšina účastníkov rozhovorov s ODIHR EAM pozitívne hodnotilo technickú asistenciu, ktorú poskytuje MV pri organizácii volieb. Jeho značná angažovanosť a miera podpory poskytovanej pri príprave volieb však vyvoláva otázky ohľadne kapacity ŠKV plniť si svoj mandát nezávislého orgánu konajúceho zo zákona.¹⁰

Mala by byť zabezpečená dostatočná inštitučná kapacita ŠKV pre výkon svojich úloh. Kompetencie a činnosť MV a ŠKV by mali byť jasne vymedzené.

ŠKV prijíma rozhodnutia na pravidelných zasadnutiach.¹¹ Kým Rokovací poriadok stanovuje, že zasadnutia sú neverejné, ŠKV má za to, že akýkoľvek záujemca sa môže na požiadanie zúčastniť jej rokovania. Väčšina rozhodnutí prijatých na zasadnutiach, ktoré sledovala ODIHR EAM, bola jednohlasná s rýchlou následnou publikáciou zápisu z rokovania na webovom sídle ŠKV. Podľa ŠKV sú jej rozhodnutia záväzné pre komisie nižších stupňov, i keď zákon to takto výslovne neustanovuje.

⁸ ODIHR EAM bola informovaná o prebiehajúcej diskusii výhod prechodu z jedného volebného obvodu na viac obvodov; zatiaľ však neboli predložené žiadne formálne legislatívne návrhy.

⁹ Desať členov nominujú parlamentné politické strany, kým štyroch členov nominuje Ústavný súd, Najvyšší súd, Generálna prokuratúra a Najvyšší kontrolný úrad. Medzi členmi ŠKV nie sú žiadne ženy.

¹⁰ Článok 13 (1) volebného zákona z r. 2014 upravuje inštitucionálnu nezávislosť ŠKV a zásadu jej politicky vyváženého zloženia. Odsek 76 [Kódexu dobrej praxe](#) poukazuje, že "Nie vždy je vhodné, aby zástupca Ministerstva vnútra pôsobil v komisii" a doplnia, že "spolupráca medzi ústrednou volebnou komisiou a Ministerstvom vnútra je možná len z praktických dôvodov, napr. prevoz a skladovanie hlasovacích lístkov a iného zariadenia. Nad rámec tohto by výkonná moc nemala mať možnosť ovplyvňovať členstvo volebných komisií."

¹¹ Po vyhlásení volieb ŠKV zasadla šesťkrát. V súrnych prípadoch, keď nie je možná účasť členov, niektoré rozhodnutia je možné prijať prostredníctvom internetovej korešpondencie.

Volebná legislatíva by mohla byť novelizovaná tak, aby jasne stanovovala, že rozhodnutia ŠKV v procesných otázkach sú pre komisie nižších stupňov záväzné.

OKVK riadia proces hlasovania a sčítavania hlasov, pričom OVK dohliadajú na ich činnosť a sumarizujú výsledky hlasovania na obvodnej úrovni. OVK a OKVK pozostávajú z najmenej piatich členov, nominovaných stranami sťažiacimi vo voľbách. Ak nebol delegovaný dostatočný počet členov alebo náhradníkov, obecné alebo okresné úrady poskytnú dodatočný personál. Údaje o zložení orgánov administratívy volieb rozčlenené podľa rodu nie sú k dispozícii.¹²

Bolo by dobré zvážiť zhromaždenie a publikáciu rodovo rozčlenených štatistických údajov týkajúcich sa procesu volieb, vrátane zloženia volebných komisií.

Štatistický úrad spravuje spracovanie výsledkov vytvorením sumarizačných jednotiek na úrovni obvodu a ŠKV a poskytuje systém umožňujúci OKVK a OVK zapisovanie výsledkov do zápisnice elektronicky.¹³ Väčšina účastníkov rozhovorov s ODIHR EAM vyjadrilo dôveru v profesionalitu a odbornosť administratívy volieb.

MV a obce umožňujú hlasovanie poštou, o ktoré majú voliči s trvalým alebo dočasným pobytom v zahraničí možnosť požiadať najmenej 50 dní pred dňom konania volieb. Registráciu voličov najprv spracúva MV a následne obce.¹⁴ Záujem o hlasovanie poštou v porovnaní s predchádzajúcimi voľbami sa výrazne zvýšil.¹⁵ Dve občianske organizácie vyvinuli webové aplikácie na uľahčenie registrácie voličov v zahraničí.

Vyskytli sa sťažnosti na rôzne problémy s doručovaním hlasovacích lístkov, ktoré viedli k verejným diskusiám o zraniteľnosti tohto procesu. K chybám došlo v dôsledku nesprávnych informácií poskytnutých niektorými voličmi, nesprávneho zaobchádzania s dokumentmi správcami a rozmanitých podmienok poskytovania poštových služieb v zahraničí. Niekoľko účastníkov rozhovorov vyjadrilo obavy v súvislosti s kapacitou niektorých obcí primerane zvládnuť hlasovanie poštou a transparentnosťou procesu na MV vzhľadom na nedostatok jasne stanovených postupov pri spracovaní hlasovacích lístkov a nedostatok informácií o praktických opatreniach, ktoré sa zaviedli. Niektorí účastníci rozhovorov poukázali na nedostatok informačných kampaní zo strany administratívy volieb. Voči MZVaEZ sa vyskytli verejné výzvy, aby zvážilo poskytnutie technickej pomoci a uľahčilo informovanie voličov v zahraničí.

Postupy spracovania hlasovacích lístkov doručených poštou obcami a Ministerstvom vnútra by sa dali ďalej rozpracovať a príslušné činnosti učiniť transparentnejšími. Bolo by dobré zvážiť vyčlenenie väčšieho objemu prostriedkov pre obce, čo by im umožnilo vykonávať svoju činnosť efektívne.

¹² Článok 48d [Všeobecného odporúčania č. 23](#) Výboru organizácie spojených národov pre odstránenie diskriminácie žien (CEDAW) z roku 1997 vyžaduje od zmluvných štátov poskytnúť “rodovo rozčlenené štatistické údaje vykazujúce percento žien relatívne voči mužom, ktoré využívajú tieto práva.” Odsek 40.13 [Moskovského dokumentu OBSE](#) z roku 1991 ukladá štátom povinnosť “zabezpečiť zber a analýzu údajov s cieľom primeraného hodnotenia, monitorovania a zlepšenia postavenia žien.”

¹³ Aj keď ide o dobrovoľný systém, využilo ho 63 percent OKVK v porovnaní s 37 percentami v r. 2016.

¹⁴ MV a obce spracúvajú žiadosti, odosielať hlasovacie lístky a rozposielajú doručené obálky jednotlivým OKVK a špeciálnej komisii na MV, ktorá vybavuje hlasy voličov bez trvalého pobytu v krajine. Voliči, ktorí hlasovali zo zahraničia sú zakrúžkovaní v zozname voličov, aby sa zabránilo viacnásobnému hlasovaniu.

¹⁵ Celkovo bolo zaregistrovaných 55 141 žiadostí a 48 925 hlasovacích lístkov sa vrátilo a bolo započítaných počas týchto volieb v porovnaní s počtom 17 278 v r. 2016.

VI. REGISTRÁCIA VOLIČOV

Občania vo veku 18 a viac rokov majú právo hlasovať, s výnimkou občanov, ktorí podliehajú „zákonnému obmedzeniu osobnej slobody z dôvodu ochrany verejného zdravia“.¹⁶ V roku 2017 Ústavný súd zrušil obmedzenia práva voliť na základe pozbavenia spôsobilosti na právne úkony, ktoré sa vzťahovalo na osoby s mentálnym alebo psychosociálnym postihnutím a na osoby, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody za obzvlášť závažné trestné činy, ako protiústavné, v rozpore s Medzinárodným paktom o občianskych a politických právach (ICCPR) a Dohovorom o právach osôb so zdravotným postihnutím (CRPD).

Na tieto voľby bolo zaregistrovaných celkom 4 432 419 voličov. Registrácia je pasívna a decentralizovaná. Obce sú zodpovedné za vedenie zoznamu voličov na základe informácií v centrálnom registri obyvateľstva, vlastných záznamov a aktualizácií poskytnutých inými inštitúciami. Voliči sú registrovaní podľa svojho bydliska a môžu si overiť a požiadať o opravu svojich záznamov a odvolať sa voči rozhodnutiam obcí na súdoch.¹⁷

Voliči môžu svoje obce požiadať o vystavenie hlasovacieho preukazu (HP), s ktorým môžu hlasovať v ktorejkoľvek volebnej miestnosti v krajine. Žiadosti o HP možno podať poštou alebo elektronicky najneskôr 15 dní pred voľbami. Žiadosti podané osobne alebo prostredníctvom splnomocnenej osoby - najneskôr jeden deň pred voľbami. Obce vedú evidenciu vydaných HP. Voliči môžu byť dopísaní do zoznamov voličov v deň volieb na základe rozhodnutia súdu, ak využívajú HP alebo ak nie sú zapísaní do zoznamov, ale ich trvalý pobyt je v území okrsku a OKVK ho overila. Voliči môžu použiť aj občiansky preukaz, ktorého doba platnosti uplynula alebo doklad o podanej žiadosti o nový, ak už sú zapísaní v zozname voličov.

VII. REGISTRÁCIA KANDIDÁTOV

Voliči vo veku 21 a viac rokov s trvalým pobytom v krajine sú oprávnení kandidovať. Zákonne nespôsobilé osoby a osoby, ktorým bol uložený trest odňatia slobody za spáchanie úmyselného trestného činu, bez ohľadu na závažnosť trestného činu, nie sú oprávnení kandidovať, ak nebol ich trest zahladený. Obmedzenia práva byť volený na základe odsúdenia v trestnom konaní, nespôsobilosti na právne úkony a požiadaviek na trvalý pobyt sú v rozpore s medzinárodnými záväzkami a štandardmi.¹⁸

Kandidátne listiny môžu podať politické strany, hnutia a koalície. Nie sú žiadne ustanovenia pre individuálnu kandidatúru. Dvaja jednotlivci požiadali ŠKV o registráciu ako kandidáti, ale boli odmietnutí.¹⁹

¹⁶ Toto obmedzenie sa týka osôb s vážnym infekčným ochorením, nachádzajúcich sa v pozorovaní na základe rozhodnutia zdravotníckej inštitúcie.

¹⁷ ŠKV posudzovala niekoľko sťažností, podaných v deň volieb, ktoré sa týkali presnosti zoznamov voličov. ŠKV ich postúpila Generálnej prokuratúre na ďalšie preskúmanie.

¹⁸ Odsek 15 [Všeobecnej pripomienky č. 25](#) Výboru OSN pre ľudské práva (HRC) z roku 1996 ku Článku 25 ICCPR uvádza, že “Osoby, ktoré inak majú právo byť volené, by nemali byť vylúčené na základe neprimeraných alebo diskriminačných požiadaviek, ako je vzdelanie, pobyt alebo pôvod alebo z dôvodu politickej príslušnosti”. Odsek 24 [Kodanského dokumentu OBSE](#) z roku 1990 uvádza, že obmedzenia práv a slobôd musia byť v striktnom pomere voči cieľu zákona. Článok 29 [CRPD](#) vyžaduje od štátov, aby “zaručovali osobám s postihnutím politické práva a príležitosť využívať ich spôsobom rovnoprávnym s ostatnými”.

¹⁹ Jedna osoba neúspešne napadla svoje nezaregistrovanie ŠKV na Ústavnom súde.

Obmedzenia práva kandidovať, vrátane tých, ktoré sú založené na trestnom odsúdení, nespôsobilosti na právne úkony a pobytu by sa mali prehodnotiť v súlade s medzinárodnými záväzkami a štandardmi.

Strany a koalície, ktoré registrujú kandidátne listiny, boli povinné uhradiť volebnú kauciu a splniť novozavedené požiadavky týkajúce sa veľkosti strany alebo členstva v štatutárnych orgánoch a pravidiel týkajúcich sa názvu strany.²⁰ Nezdá sa, že by registračné požiadavky predstavovali pre uchádzačov problém.²¹ V otvorenom a inkluzívnom procese ŠKV zaregistrovala kandidátne listiny jednej koalície a 24 politických strán. Väčšina strán nominovala maximálny počet kandidátov, pričom bolo zaregistrovaných celkom 2 736 kandidátov, z toho 632 žien. Následne jedna politická strana a 25 kandidátov odstúpilo alebo boli stiahnutí nominujúcimi stranami.²²

Počet žien navrhovaných stranami sa značne líšil. Koalícia PS-Spolu zaradila najvyšší počet kandidátiek, 35,3%, zatiaľ čo ženy tvorili iba štvrtinu alebo menej zo všetkých kandidátov na listinách väčšiny strán. Aj keď niektoré strany sa usilovali o umiestnenie žien na zvoliteľné miesta na svojich listinách, v priemere boli na všetkých listinách len dve ženy medzi prvými 10 kandidátmi. Kým v týchto voľbách bolo zvolených 32 žien, čo je doteraz najvyššie zastúpenie žien v zákonodarnom zbore, tento počet predstavuje iba 21,3% z celkového zloženia.²³ Nie sú žiadne zákonné alebo dobrovoľné osobitné opatrenia na podporu účasti a zastúpenia žien.²⁴

Bolo by dobré zvážiť prijatie zákonných, správnych a iných dočasných osobitných opatrení na posilnenie účasti žien vo voľbách. Strany by mali byť povzbudzované k stanoveniu interných cieľov pre kandidátne listiny, vrátane požiadaviek na umiestnenie žien na zvoliteľných miestach.

Strany a kandidáti môžu odstúpiť najneskôr dva dni pred voľbami. Bez ohľadu na požiadavku, aby boli oznámenia o odstúpení od zmluvy zverejnené na webovom sídle MV a vo volebných miestnostiach v deň volieb, táto neskorá lehota môže viesť k tomu, že voliči nebudú vedieť o zmenách v kandidátnych listinách, čo by mohlo ovplyvniť ich schopnosť robiť informované rozhodnutia alebo viesť k odovzdaniu hlasu pre kandidátov, ktorí odstúpili, ale zostávajú uvedení na hlasovacom lístku.

²⁰ Žiadateľom, ktorým bola odmietnutá registrácia a stranám, ktoré obdržali najmenej dve percentá platných hlasov voličov, je vrátená kaucia vo výške 17 000 eur. Po novelách z roku 2019 sú strany povinné mať buď dvojnásobný počet členov, ako je počet ich nominovaných kandidátov alebo najmenej 45 členov strany, ktorí sú súčasne členmi orgánov strany. Taktiež názov a skratka strany nesmie obsahovať mená ich zakladateľov.

²¹ Dve strany, SME Rodina a Kotlebovci - L'SNS, kandidovali vo voľbách s pozmenenými názvami podľa nových požiadaviek. Komunistická strana Slovenska, ktorá pôvodne zamýšľala kandidovať vo voľbách, nepožiadala o registráciu, odvolávajúc sa na potrebu úhrady volebnej kaucie.

²² Strana *Hlas Pravice* odstúpila z volieb v prospech strany SaS.

²³ Toto je hlboko pod cieľom 30 percent podľa [Pekinskej deklarácie a platformy pre akciu](#) Štvrtej svetovej konferencie žien OSN z roku 1995. V parlamentných voľbách v r. 2016 bolo zvolených dvadsaťdeväť žien.

²⁴ Článok 4.1 [CEDAW](#) uvádza, že zavedenie "dočasných osobitných opatrení zameraných na urýchlenie de facto rovnosti medzi mužmi a ženami sa nebude považovať za diskrimináciu". Článok 22 [Všeobecného odporúčania č. 23](#) výboru CEDAW uvádza, že "politické strany musia prijať zásadu rovnakých príležitostí a demokracie a usilovať o vyváženosť počtu kandidátov a kandidátiek". Odssek 23 [Istanbulského dokumentu OBSE](#) z roku 1999 zaväzuje zúčastnené štáty "učiniť rovnosť žien a mužov integrálnou súčasťou našich politík".

VIII. VOLEBNÁ KAMPAŇ

Kampaň, ktorá sa začala 5. novembra 2019 a skončila 48 hodín pred dňom konania volieb bola pluralistická a súťažná. Uchádzači súťažili v prostredí, ktoré zaručovalo rovnocenné podmienky na kampaň a v ktorom sa rešpektovali základné slobody.

Väčšina politických strán si vypracovala komplexné programy na kampane, v ktorých načrtla svoje sľuby o kľúčových sociálnych, hospodárskych otázkach a veciach správy vecí verejných, ktoré zdôraznili počas mnohých predvolebných podujatí, tematických televíznych diskusií a prostredníctvom iných formátov kampaní.²⁵ Kampani dominoval pretrvávajúci hnev verejnosti na vraždu novinára a nespokojnosť s vnímanou rozsiahlou korupciou a eróziou právneho štátu. Hlavnými témami kampane boli výzvy na zmenu, spravodlivosť a slušnosť v politike. Problematike rodovej rovnosti sa venovalo iba niekoľko strán, ktoré sa zameriavali najmä na rodinné politiky a v obmedzenej miere na ratifikáciu Istanbulského dohovoru.²⁶

Po predvolebných prieskumoch verejnej mienky, ktoré predpovedali roztrieštený parlament, sa politické strany, najmä opozičné strany, snažili presvedčiť voličov o svojej schopnosti vytvoriť stabilnú vládu napriek programovým rozdielom. V kampani prevažovali obavy z rozšírenia nacionalistickej rétoriky a ideológie.²⁷ Tieto obavy mali mobilizačný účinok a došlo k posilneniu občianskej angažovanosti, keď bolo spustených niekoľko iniciatív, ktoré vyzývali voličov, aby išli voliť a odmietali rozdeľujúce ideológie a extrémizmus.²⁸

V novembri 2019, napriek kritike zo strany mnohých politických strán, úradníkov a inštitúcií, parlament predĺžil 14-dňový zákaz zverejňovania prieskumov verejnej mienky na 50 dní.²⁹ Prezidentkine veto novely bolo zrušené parlamentom, čo viedlo k podaniu podnetu Prezidentky na Ústavný súd. V decembri 2019 ústavný súd pozastavil účinnosť tejto novely a ponechal v platnosti predošlú štrnásťdňovú lehotu až do vykonania úplného preskúmania vecí súdom po voľbách.³⁰ Rozsiahle zákazy uverejňovania prieskumov verejnej mienky vyvolávajú otázky dodržiavania zásady slobody prejavu a práva na prijímanie a poskytovanie informácií.³¹

²⁵ Niekoľko politických strán a médií zdieľalo svoje obavy pri rozhovoroch s ODIHR EAM ohľadne nedostatočnej miery jednoznačnosti rozsahu zákazov počas 48-hodinového moratória, vrátane nejasností z používania interaktívnych billboardov, internetových médií a sociálnych sietí.

²⁶ Slovensko podpísalo [Dohovor o predchádzaní násiliu na ženách a domácejmu násiliu a o boji proti nemu](#) RE (Istanbulský dohovor) v roku 2011 ale doteraz ho neratifikovalo.

²⁷ V apríli 2019 rozhodol Najvyšší súd o návrhu Generálneho prokurátora zakázať stranu Kotlebovci - ĽSNS v súvislosti s programom strany a jej aktivitami porušujúcimi ústavu, zákon a medzinárodné zmluvy. Najvyšší súd návrh zamietol z dôvodu, že navrhovateľ neunesol dôkazné bremeno.

²⁸ Medzi podobné kampane patrili Za slušné Slovensko, Nie v mojom meste, Nie v mojom kroji a Za lepšiu krajinu.

²⁹ Okrem iných kritiku vyjadril Predseda vlády, Minister zahraničných vecí a Verejný ochranca práv.

³⁰ Napriek zákazu, počas 14-dňového obdobia, občianska iniciatíva [50dni.sk](#) pomocou hromadného financovania objednala si a formálne rozposlala dva prieskumy ľuďom, ktorí do kampane prispeli.

³¹ Odsek 8 [Odporúčania CM/Rec\(2007\)15](#) Výboru ministrov RE stanovuje, že "akékoľvek obmedzenie [...] publikácie/šírenia prieskumov verejnej mienky (o volebných úmysloch) v deň konania volieb alebo niekoľko dní pred voľbami by malo dodržiavať Článok 10 Európskeho dohovoru o ľudských právach (ECHR), ako ho vykladá Európsky súd pre ľudské práva." Iniciatíva Článok 19 vo svojej [Komparatívnej štúdii zákonov a predpisov obmedzujúcich publikáciu volebných prieskumov](#), dospela k záveru, že "zákazy dlhšie ako 24 hodín je možné len zriedka, okrem mimoriadnych okolností, [...] odôvodniť."

Rozsiahly zákaz zverejňovania prieskumov verejnej mienky pred voľbami by sa mohol prehodnotiť s cieľom zabezpečiť súlad so zárukami slobody prejavu a informácií.

Počas posledných dvoch týždňov kampane vládna strana Smer - SD iniciovala mimoriadne parlamentné zasadnutie s cieľom schváliť sociálny balík, zrušiť diaľničné poplatky a hlasovať o ratifikácii Istanbulskeho dohovoru v skrátenom konaní. Iniciatívu odsúdili viaceré politické strany a organizácie, ktoré spochybnili zákonnosť uplatnenia skráteného legislatívneho konania na otázky, zaradené na program rokovania, vzniesli obavy v súvislosti s rozpočtovými dôsledkami a kritizovali ju ako politický krok súvisiaci s voľbami. ODIHR už v minulosti odporučil zaviesť zákonný zákaz zneužívania verejných zdrojov v súlade s medzinárodnou dobrou praxou, aby sa zabránilo štátnym orgánom využívať výhody svojho postavenia na účely kampane.³²

S cieľom zabezpečiť rovnocenný súťažný priestor by sa malo zvážiť prijatie ustanovení zakazujúcich zneužívanie verejných prostriedkov. Sem by mohol patriť i zákaz vyhlasovania a iniciovania rozsiahlych sociálnych projektov a opatrení verejného významu počas volebnej kampane, čo by mohlo vzbudiť priaznivé vnímanie strán, ktoré ich iniciovali.

IX. FINANCOVANIE KAMPANE

V rokoch 2018 a 2019 boli novelizované predpisy o financovaní politických strán a kampaní, ktorými sa zaviedli vyššie limity pre členské poplatky a príjem strán, zvýšili sa sankcie a vylúčila sa možnosť tretích strán prispievať na kampane. Tieto novely neriešili niektoré predchádzajúce odporúčania ODIHR a Skupiny štátov Rady Európy proti korupcii (GRECO).

A. ZDROJE FINANCOVANIA

Strany môžu dostávať dary, nepeňažné príspevky, členské príspevky, pôžičky alebo príjmy z aktív, ako aj príspevky na hlasy, činnosť a mandáty. Je stanovený ročný limit 10 000 eur na členské poplatky na jedného člena, zatiaľ čo darca, fyzická aj právnická osoba, môže prispieť finančnými prostriedkami alebo vecnými darmi do výšky 300 000 eur. Relatívne vysoký limit na dary môže byť neúčinný pri predchádzaní neprimeranému vplyvu veľkých darcov.³³ Anonymné a zahraničné dary, ako aj dary od štátnych inštitúcií nie sú dovolené.

Bolo by dobré zvážiť zníženie ročného limitu na dary.

Novela zákona o politických stranách z roku 2019 stanovila hornú hranicu 3,5 milióna eur na jednu stranu pre súhrnné príjmy z členských príspevkov, darov, bezodplatných plnení a pôžičiek na jedno volebné obdobie, pričom sankciou za porušenie zákona bola likvidácia strany. Okamžité uchýlenie

³² Odsek 1.3 [Spoločných usmernení na prevenciu a reakciu na zneužívanie administratívnych zdrojov počas volebného procesu](#) ODIHR a Benátskej komisie odporúča "[...] s cieľom zamedziť zneužívaniu administratívnych zdrojov na narušenie rovnováhy rovnocenného súťažného priestoru počas volebnej súťaže by právny rámec mal upravovať, aby sa žiadne zásadné oznámenia, spojené s alebo zamerané na vzbudenie priaznivého vnímania konkrétnej politickej strany alebo kandidáta, nevyskytovali počas kampaní."

³³ Odsek 175 [Usmernení ODIHR/Benátskej komisie o predpisoch pre politické strany](#) uvádza, že "Medzi primerané obmedzenia súkromných príspevkov by mohlo patriť stanovenie maximálnej výšky, ktorou môže darca prispieť. [...] Legislatíva, ktorá určuje limity príspevkov by sa mala starostlivo vyvážiť tak, aby zabránila narušovaniu politického procesu v prospech záujmov bohatých a súčasne povzbudzovala politickú účasť, vrátane umožnenia jednotlivcom prispievať na strany, pre ktoré sa rozhodnú." Minimálna mesačná mzda v r. 2019 bola 520 eur.

sa k likvidácii strany, ktoré je jednou z najtvrdších možných sankcií, sa zdá byť neprimerané vzhľadom na medzinárodné normy a dobrú prax a ako také bolo kritizované niektorými účastníkmi rozhovoru s ODIHR EAM.³⁴

V záujme zachovania proporcionality by sa mohla prehodnotiť likvidácia ako sankcia za prekročenie limitu príjmov strany. Odradzujúce správne sankcie, ako je zníženie alebo strata oprávnenosti na príspevky z verejných financií by sa mohli zvážiť ako alternatívy alebo predbežné kroky s postupne sa zvyšujúcou mierou sankcií.

B. VÝDAVKY NA KAMPAŇ

Limit výdavkov na jednu stranu v rámci volebnej kampane je 3 milióny eur vrátane nákladov, ktoré vznikli 180 dní pred vyhlásením volieb. Strany musia používať transparentné účty na prijímanie darov a na výdavky na kampaň.³⁵ Povolené sú iba bankové prevody od identifikovateľných darcov a v prípade poukázania hotovostných úhrad musia politické strany prostriedky vrátiť. Niektoré politické strany vykonali hromadné platby spoločnostiam, ktoré vedú ich kampane, bez podrobného rozpisu výdavkov.³⁶ Okrem toho jedna politická strana vybrala veľké sumy hotovosti za svoje výdavky na kampaň.³⁷ Žiadne predpisy neupravujú použitie zvyšných nevyužitých prostriedkov po kampani.

Nezdá sa, že by vylúčenie možnosti pre tretie strany prispievať a znášať výdavky ovplyvnilo kampane politických strán, s ktorými sa stretla ODIHR EAM. Niektorí účastníci rozhovorov s ODIHR EAM však namietali proti zrušeniu tretích strán, pretože by to mohlo narušiť transparentnosť financovania kampaní a obmedziť politickú účasť.³⁸ ODIHR a GRECO privítali zavedenie úpravy o tretích stranách v roku 2014.³⁹

Bolo by dobré zvážiť zavedenie primeranej právnej úpravy pre financovanie tretími stranami, čím by sa zosúlادili ciele zabezpečenia transparentnosti a zodpovednosti so zárukami slobody združovania a prejavu.

³⁴ Článok 16 [Odporúčania Rec\(2003\)4](#) Výboru ministrov RE uvádza "Štáty by mali vyžadovať, aby porušovanie pravidiel, týkajúcich sa financovania politických strán a volebnej kampane bolo predmetom proporcionálnych, účinných a odradzujúcich sankcií". Odsek II.5 [Usmernení na zákaz činnosti a rozpustenie politických strán a podobných opatrení](#) Benátskej komisie uvádza "Zákaz činnosti alebo rozpustenie politických strán ako mimoriadne ďalekosiahle opatrenie by sa malo uplatňovať s krajnou zdržanlivosťou." Odsek 224 [Usmernenia ODIHR/Benátskej komisie k predpisom politickej strany](#) varuje pred okamžitým uplatňovaním takýchto opatrení ako je zákaz činnosti alebo rozpustenie politických strán v prípadoch porušovania pravidiel. Dopĺňa, že "keď strana pravidelne porušuje právne predpisy a nevyvíja úsilie na vykonanie nápravy svojho konania, strata registrácie by mohla byť primeraná."

³⁵ Transparentný účet je špecializovaný bankový účet, zvlášť založený politickými stranami na prijímanie darov a vykazovanie výdavkov s podrobnosťami o všetkých transakciách, sprístupnených na verejnú kontrolu.

³⁶ Podľa [Transparency International](#), z celkovej výšky 19 miliónov eur vynaložených politickými stranami, jedna tretina bola prevedená sprostredkovateľským agentúram. Smer - SD, Za ľudí a OĽaNO využívali tento spôsob v najväčšej miere.

³⁷ Hotovostné výbery sú povolené a neplatia pre ne žiadne limity. Kým toto nie je bežná prax, transparentný účet strany Kotlebovci - ĽSNS vykazoval niekoľko hotovostných výberov v celkovej výške 61 100 eur.

³⁸ Niekoľko organizácií občianskej spoločnosti prejavilo záujem o účasť v kampani. Niektoré naznačili, že súčasná úzka definícia limitov pre kampaň obmedzuje ich schopnosť vykonávať volebné informačné kampane.

³⁹ Pozri [Záverečná správa ODIHR EAM k parlamentným voľbám 2016](#) a [Dodatok GRECO k druhej správe o dodržiavaní na Slovensku, tretie kolo hodnotenia](#) z r. 2014. [Príručka pre pozorovanie financovania kampaní](#) ODIHR odporúča, aby "tretie strany mali voľnosť pri získavaní finančných prostriedkov a vyjadrovaní svojich názorov na politické otázky, ako prostriedok slobody prejavu a ich činnosť by sa nemala bezpodmienečne zakazovať. Avšak je dôležité, aby nejaká forma regulácie platila pre tretie strany, ktoré sú zapojené do kampane, s cieľom zabezpečiť transparentnosť a zodpovednosť."

C. OZNAMOVANIE A DOHĽAD

ŠKV vykonáva dohľad nad financovaním politických strán a celkovú kontrolu financovania volebnej kampane. Strany musia zverejňovať výročné správy, ktoré ŠKV overuje pomocou náhodne vybraných špecializovaných audítorov.

Od politických strán sa vyžaduje, aby do 31. marca uverejnili na svojich webových sídlach podrobný zoznam darov, členských poplatkov a nepeňažných príspevkov za predchádzajúci kalendárny rok, ak je hodnota niektorého z nich v čase prijatia vyššia ako dve minimálne mesačné mzdy.⁴⁰ Zoznam pôžičiek by sa mal zverejniť do 30 dní od uzatvorenia úverových zmlúv. Priebežné a štvrťročné správy o financovaní kampaní a politických strán nie sú zo zákona stanovené.

Od politických strán sa vyžaduje, aby MV predložili správu o nákladoch na kampaň do 30 dní po voľbách.⁴¹ Tlačivo záverečnej správy je vcelku všeobecné a nevyžaduje informovanie o príjmoch. MV vykonáva dohľad s podporou svojich okresných úradov a poskytuje poradenstvo politickým stranám. Tím dvoch zamestnancov monitoruje transparentné účty. MV môže vykonávať kontroly, ale počas volebnej kampane neboli vykonané žiadne kontroly (pozri *Sťažnosti a odvolania*). Legislatíva výslovne nevyžaduje, aby MV zverejnili svoje správy o kontrolných činnostiach.⁴² Niekoľko účastníkov rozhovorov s ODIHR EAM vyjadrilo obavy týkajúce sa schopnosti MV zabezpečiť komplexný a účinný dohľad nad dlhým obdobím volebnej kampane a predvolebným obdobím.

Ustanovenia týkajúce sa financovania kampaní by mohli byť novelizované, aby obsahovali predpisy o vykazovaní príjmov a zvyšných finančných prostriedkov, nevynaložených na kampaň. S cieľom zvýšiť transparentnosť financovania kampaní by MV mohlo mať povinnosť zverejňovať svoje kontrolné správy v jasne stanovených lehotách.

MV môže uložiť pokuty politickým stranám za porušenie financovania kampaní, pričom ŠKV môže uplatniť sankcie za porušenie 14-dňového zákazu zverejňovania prieskumov verejnej mienky a 48-hodinového moratória. ŠKV slúži ako odvolací orgán voči rozhodnutiam MV. Značná miera zaangažovanosti MV do dohľadu nad financovaním kampaní je v rozpore s medzinárodnou dobrou praxou, čo zdôrazňuje význam zverenia tejto funkcie nezávislému orgánu.⁴³

Bolo by dobré zvážiť zverenie kompetencie dohľadu nad financovaním kampaní nezávislej inštitúcii, vybavenej primeranou kapacitou a prostriedkami.

⁴⁰ Nedávna novelizácia zvýšila tento limit z jednej na dve mzdy.

⁴¹ Táto správa by mala obsahovať informácie o nákladoch za objednané prieskumy verejnej mienky, reklamu, cestovné, spoločnosti, založené stranou, hodnotu nepeňažných príspevkov a bezodplatného plnenia, ako i zhrnutie výdavkov vynaložených 180 dní pred vyhlásením volieb. Správa musí byť zverejnená aj v prípade, ak nenastali žiadne výdavky.

⁴² Odseky 194, 200 a 206 [Usmernenia ODIHR/Benátskej komisie k predpisom politickej strany](#) uvádzajú, že voliči musia mať prístup k relevantným informáciám ohľadne finančnej podpory poskytnutej politickým stranám, aby ich bolo možné brať na zodpovednosť.

⁴³ Pozri Článok 14 [Odporúčania 2003\(4\)](#) Výboru ministrov RE, Odsek 212 [Usmernenia ODIHR/Benátskej komisie k predpisom politickej strany](#) a [Dodatok GRECO k druhej správe o dodržiavaní na Slovensku, tretie kolo hodnotenia](#) zo 16. októbra 2014.

X. MÉDIÁ

A. MEDIÁLNE PROSTREDIE

Mediálne prostredie je pluralistické. Na trhu tlačových médií dominujú noviny *Nový Čas*, *Plus Jeden Deň*, *Sme*, *Pravda* a *Hospodárske noviny*. Televízia je najpopulárnejším zdrojom politických informácií; dominantné postavenie majú komerčné kanály *TV Markíza* a *TV JOJ*, verejnoprávny vysielateľ *RTVS* a súkromná spravodajská *TA3*. Za televíziou nasledujú online médiá s poprednými portálmi *aktuality.sk*, *sme.sk*, *topky.sk* a *dennikn.sk*.⁴⁴ Podcasty sú oblasťou výrazného nárastu konzumovania správ.

Podľa niektorých prieskumov médií je dôvera v mainstreamové médiá nízka.⁴⁵ Túto nedôveru zvyčajne odmietavé poznámky niektorých verejných činiteľov, ktorí kritizujú novinárov za nedostatočnú neustranenosť v spravodajstve a údajnú manipuláciu verejnej mienky. Okrem toho v dôsledku znížených výnosov z reklamy niekoľko mediálnych skupín so zahraničným vlastníctvom bolo predaných kupujúcim, ktorí majú tendenciu využívať médiá na posilnenie svojho politického vplyvu.⁴⁶ Zdá sa, že to prispieva k nárastu autocenzúry medzi novinármi a k ďalšiemu poklesu dôvery verejnosti v médiá.

B. PRÁVNY A REGULAČNÝ RÁMEC

Sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené ústavou a všeobecne sa dodržiavajú. Vysoké náhrady nemajetkovej ujmy v občianskoprávných veciach ochrany osobnosti a kriminalizácia ohovárania sú však výzvou pre slobodu prejavu a sú v rozpore s medzinárodnými záväzkami a štandardmi a predchádzajúcimi odporúčaniami.⁴⁷

Konanie médií počas volieb upravuje zákon o volebnej kampani, zákon o vysielaní a slovenský tlačový zákon. Novelou posledného z uvedených zákonov v septembri 2019 sa opätovne zaviedlo právo na odpoveď pre politikov a verejných činiteľov, ktorých česť alebo povesť bola poškodená mediálnym obsahom. Za odmietnutie média uverejniť odpoveď možno uplatniť náhradu škody až do výšky 5 000 eur. Takéto ustanovenia môžu viesť k autocenzúre a neprimeranému zasahovaniu do redakčnej nezávislosti médií pri informovaní o veciach verejného záujmu.⁴⁸

Na ochranu slobody médií by malo byť ohováranie dekriminalizované a ustanovenia práva na odpoveď politikov a verejných činiteľov by mali byť zrušené.

Online médiá nie sú regulované. Smernica Európskej únie o audiovizuálnych mediálnych službách, ktorú má vláda SR prijať pred septembrom 2020, rozšíri rozsah pôsobnosti mediálnej regulácie

⁴⁴ Podľa [Prieskumu MEMO 98](#) z januára 2020, deväť percent populácie označilo sociálne siete, hlavne Facebook, ako svoje hlavné zdroje informácií o domácej politike.

⁴⁵ Pozri [Správa o digitálnom spravodajstve Inštitútu Reuters z r. 2019](#).

⁴⁶ CEU Centrum pre médiá, dáta a spoločnosť [Media Influence Matrix: Slovakia](#), z r. 2020, Správa Freedom House [Freedom in the World: Slovakia](#) z r. 2019.

⁴⁷ Článok 48 [Všeobecného komentára č. 34](#) Komisie OSN pre ľudské práva konštatuje, že takéto použitie zákonov je v rozpore s ICCPR. Rozsudky ukládajúce sankcie pre poškodzovanie dobrého mena sú tiež v rozpore so [Záväzkami OBSE](#) a porušujú právo slobody prejavu žurnalistov, zaručené podľa Článku 10 Európskej komisie pre ľudské práva. Tiež pozri [vyhlásenie](#) zástupcu OBSE pre slobodu médií (RFOM) z 23. marca 2018 a [Varovanie o slobode médií](#) RE z 11 februára 2020.

⁴⁸ Pozri [vyhlásenie](#) OBSE RFOM zo 6. februára 2019 a [Právny posudok práva na odpoveď ako ho upravuje zákon o periodickej tlači a agentúrom spravodajstve na Slovensku](#) z marca 2019.

na audiovizuálny obsah na platformách na zdieľanie videa, ako sú YouTube alebo Facebook, ale nebude sa vzťahovať na všetok obsah sociálnych médií.

Dohľad nad konaním médií vykonáva Rada pre vysielanie a retransmisiu (RVR) a v prípade verejnoprávnych médií aj Rada RTVS. Členov oboch orgánov vrátane riaditeľa RTVS vymenúva parlament. Niekoľko účastníkov rozhovorov s EAM ODIHR považovalo tento postup menovania za nedostatočné zabezpečenie neustrannosti a nezávislosti oboch orgánov pred politickým vplyvom. Absencia záruk na bezpečné a transparentné financovanie RTVS predstavuje ďalšie výzvy pre jej nezávislosť a dôveryhodnosť.

Na ochranu dôveryhodnosti a nezávislosti verejnoprávneho vysielateľa by sa mohlo zvážiť zavedenie ďalších ochranných opatrení proti dominancii akejkoľvek politickej sily v procese menovania vedenia a zabezpečenia stability jeho financovania.

C. MEDIÁLNE POKRYTIE VOLEBNEJ KAMPANE

Voliči ťažili zo širokého pokrytia kampane rôznymi médiami, čo im umožnilo vykonávať informované rozhodnutia. Okrem politickej reklamy, ktorá bola obmedzená u verejnoprávneho vysielateľa na 10 hodín pre všetky súťažiacie strany spolu v televízii a rozhlase, sa kandidáti mohli zúčastňovať politických vysielaní vrátane debát. Televízia *Markíza* však bola jediným kanálom, ktorý kampaň pokrýval intenzívnejšie.⁴⁹ Na základe výsledkov prieskumov verejnej mienky sa SNS nekvalifikovala do záverečnej diskusie v RTVS, pri ktorej sa očakávala najvyššia sledovanosť. Napriek tomu bol však kandidát SNS pozvaný na základe rozhodnutia verejnoprávneho vysielateľa opätovne definovať predtým schválené výberové kritériá. Mnoho účastníkov rozhovorov s ODIHR EAM tento krok kritizovalo.

V internetovom priestore sa vyskytovali polarizujúce, rozdeľujúce a nenávistné príbehy. Niektoré z týchto zdrojov často podporovali agendu extrémistických politických strán, čím propagovali ich záujmy, často bez ich výslovného uvedenia. Články súvisiace s voľbami v online médiách vyvolali vyšší počet interakcií ako stránky a skupiny webových stránok a sociálnych sietí, ktoré sa považujú za šíriteľov problematického obsahu.

XI. POZOROVANIE VOLIEB

Zákon o voľbách umožňuje občanom a medzinárodným pozorovateľom pozorovať hlasovanie a sčítanie hlasov, ale výslovne nestanovuje prístup do všetkých fáz volebného procesu vrátane sumarizácie a činnosti Štatistického úradu, čo je v rozpore s medzinárodnými záväzkami a dobrou praxou.⁵⁰ Zákon o voľbách navyše nestanovuje práva pozorovateľov a neexistujú žiadne akreditačné postupy. MV vydalo pokyn OKVK, aby umožnil prístup pozorovateľov. ODIHR EAM

⁴⁹ Podľa monitoringu miestnych médií, Smer-SD a SNS jednoznačne dominovali v mediálnom pokrytí na RTVS a SNS dominovala vo vysielaní *TA3*. Rozsiahle pokrytie strán Smer - SD a SNS sa čiastočne spájalo s oficiálnymi funkciami, ktoré vykonávali predstavitelia týchto strán v rámci odchádzajúcej vlády. Pozri [Správu MEMO 98 o mediálnom monitoringu](#).

⁵⁰ Odsek 8 [Kodanského dokumentu OBSE](#) z r. 1990 uvádza, že "účastnícke štáty majú za to, že prítomnosť pozorovateľov, jednak zahraničných ako i domácich, môže posilniť volebný proces pre samotné štáty, kde sa voľby konajú". Odseky II.3.2.a-b [Kódexu dobrej praxe](#) stanovujú, že "pozorovatelia by mali mať najširší možný priestor zúčastňovať sa volebného pozorovania" a že "pozorovanie sa nemá obmedziť len na deň konania volieb [...]". Musí umožňovať určenie, či sa nezrovnalosti vyskytli pred voľbami, počas nich alebo po nich."

bol umožnený prístup k všetkým inštitúciám a informáciám, zúčastnila sa dvoch zasadnutí ŠKV a celý proces bola schopná pozorovať bez obmedzenia.

Legislatíva by mala umožňovať prístup občianskym a medzinárodným pozorovateľom k všetkým fázam volebného procesu.

XII. ÚČASŤ NÁRODNOSTNÝCH MENŠÍN

Práva osôb patriacich k národnostným menšinám sú zaručené ústavou, vrátane práva na vzdelanie v materinskom jazyku, na používanie menšinových jazykov v úradnom styku a na účasť na rozhodovaní o záležitostiach týkajúcich sa menšín. Slovensko ratifikovalo Rámcový dohovor Rady Európy o ochrane národnostných menšín a Európsku chartu regionálnych alebo menšinových jazykov. Obce sú zo zákona povinné poskytovať úradné informácie v jazykoch menšín v lokalitách, kde menšiny tvoria 20 percent obyvateľov.⁵¹ Zákon o voľbách okrem toho ustanovuje vyhotovenie informácií pre voličov a pozvánok na hlasovanie v jazykoch menšín.

Maďari a Rómovia sú najväčšími menšinovými skupinami, ktoré tvoria asi osem, resp. dve percentá obyvateľstva.⁵² Aj keď záujmy maďarskej menšiny v týchto voľbách zastupovali dve etablované politické strany, MOST-HÍD a Magyar Közösségi Összefogás - Maďarská komunitná spolupatričnosť (MKÖ-MKS), rómska komunita nemala žiadnu kandidátnu listinu. Niekoľko politických strán sa snažilo prilákať menšinové hlasy, a to aj cieľovým zasielaním správ a vyhradenými sekciami platforiem kampaní.⁵³ Strany najmä zvýšili úsilie o nomináciu rómskych kandidátov, vrátane niektorých na zvoliteľných pozíciách, a priamejšiu komunikáciu s rómskymi voličmi, a to nielen prostredníctvom komunitných lídrov.⁵⁴ Počas týchto volieb bola úroveň politickej účasti medzi Rómami považovaná za oveľa aktívnejšiu i keď naďalej bola nízka a uvádzaná absencia platných identifikačných dokladov bola pre niektorých bariérou účasti.⁵⁵ Problémy údajného kupovania hlasov v menšinových komunitách v minulosti boli podľa účastníkov rozhovorov s ODIHR EAM na výraznom ústupe.

⁵¹ Zákon o používaní jazykov národnostných menšín uznáva Bulharský, Český, Chorvátsky, Maďarský, Nemecký, Poľský, Rumunský, Rusínsky a Ukrajinský jazyk ako menšinové jazyky.

⁵² Podľa oficiálnych údajov zo sčítania obyvateľstva v r. 2011 bolo na Slovensku 458 467 Maďarov a 105 738 Rómov. Podľa údajov zverejnených v r. 2019 Úradom splnomocnenca vlády pre rómske komunity Rómov je vyše 440 000.

⁵³ Počas kampane podpísala iniciatíva Opre Roma memorandum s ôsmimi politickými stranami, ktoré sľúbili že pri tvorbe budúcich politík a správe vecí verejných budú brať do úvahy záujmy Rómov.

⁵⁴ I keď nie sú oficiálne štatistiky o počte menšinových kandidátov, keďže príslušnosť k národnostnej menšine nie je predmetom požiadavky na poskytovanie informácií, účastníci rozhovorov s ODIHR EAM celkovo odhadovali asi 35 rómskych kandidátov zaradených na kandidátnych listinách všetkých strán. Odhadom najvyšší počet menšinových kandidátov bol na listine strany MOST-HÍD.

⁵⁵ Medzinárodná dobrá prax navrhuje širokú škálu možných iniciatív pre zvýšenie účasti menšín. Pozri, napríklad odseky 76 a 106-108 [Usmernenia ODIHR/Benátskej komisie k predpisom politickej strany](#).

XIII. SŤAŽNOSTI A ODVOLANIA

Volebná legislatíva smeruje sťažnosti, týkajúce sa volieb, predovšetkým na MV a ŠKV.⁵⁶ Proti rozhodnutiam MV sa možno odvolať na ŠKV, zatiaľ čo rozhodnutia ŠKV sú predmetom správneho konania na Krajskom súde v Bratislave a na Najvyššom súde v konečnej inštancii.

Podľa ŠKV, v predvolebnom období obdržala okolo 100 podnetov.⁵⁷ Tieto boli preskúmané počas zasadnutí ŠKV transparentne a včas. Prejednanie väčšiny sťažností nepodliehalo právomoci ŠKV a boli postúpené MV. S niektorými sa komisia vecne nevyrovnala a rozhodnutia o nich zverejňované na internete boli niekedy príliš stručné a všeobecné. MV uviedlo, že odpovedalo na všetky predvolebné podnety, ktoré obdržalo.⁵⁸ K dispozícii neboli žiadne informácie o počte prijatých a posúdených sťažností ani o výsledkoch preskúmania. MV sa rozhodlo riešiť sťažnosti týkajúce sa financovania kampaní až po dni konania volieb z dôvodu nedostatku inštitucionálnych kapacít a aby nebolo považované za zaujaté voči žiadnej politickej strane.⁵⁹

Existujúca úprava ponecháva zainteresované strany v neistote ohľadne postupu a primeraných časových rámcov. V rozpore s medzinárodnými záväzkami a dobrou praxou sa nepredpokladajú žiadne urýchlené lehoty na riešenie sporov týkajúcich sa volieb.⁶⁰ MV a ŠKV uviedli, že sa uplatňuje všeobecná 60-dňová lehota podľa správneho poriadku. OKVK neobdržali žiadne pokyny ani formuláre sťažností na uľahčenie účinného spracovania sťažností v deň konania volieb a členovia OKVK, s ktorými hovorila ODIHR EAM, nemali jasno ohľadne vhodných postupov.⁶¹

V legislatíve by mala byť upravená väčšia miera istoty na záruky riešenia volebných sporov v krátkych časových rámcoch. Ďalej by orgány administratívy volieb mohli zvážiť vypracovanie štandardných prevádzkových postupov na riešenie sťažností, vrátane zo strany OKVK v deň konania volieb, ktoré by kládli dôraz na požiadavku zverejňovania odôvodnených rozhodnutí.

Ústavný súd skúma ústavnosť a zákonnosť výsledkov volieb na základe podaní, ktoré možno podať po vyhlásení výsledkov volieb. Zákon ponecháva súdu 90-dňovú lehotu na rozhodnutie o takýchto podaniach. Táto lehota však nie je v súlade so zákonnou požiadavkou, aby novozvolený parlament prvýkrát zasadol najneskôr do 30 dní od oznámenia výsledkov volieb. Ústavný súd informoval ODIHR EAM, že 90-dňová lehota je nezáväzná a môže byť predĺžená, pretože jej uplynutie nemá právne následky.⁶² Právo napadnúť výsledky volieb sa udeľuje iba politickým stranám, ktoré

⁵⁶ Ďalšie inštitúcie zapojené do riešenia volebných podnetov sú Ministerstvo kultúry, RVR, Generálna prokuratúra a polícia.

⁵⁷ ŠKV kategorizovala prijaté sťažnosti, odvolania a podnety ako "komunikácie".

⁵⁸ ODIHR EAM priamo nepozorovala riešenie podnetov zo strany MV a nedostala definitívne informácie o procese.

⁵⁹ Podľa MV, toto obdržalo asi 15 sťažností na údajné nezrovnalosti vo financovaní kampane.

⁶⁰ Odsek 5.10 [Kodanského dokumentu OBSE z r. 1990](#) uvádza, že "každý bude mať účinný opravný prostriedok voči správnym rozhodnutiam tak, aby bolo zaručené rešpektovanie základných práv a zabezpečená právna integrita." Ďalej, odsek 95 [Kódexu dobrej praxe](#) stanovuje, že "vo veciach týkajúcich sa rozhodnutí, ktoré je potrebné prijať pred voľbami, by odvolacie konanie malo byť čo najkratšie".

⁶¹ Všeobecný prístup bol taký, pokiaľ nejde o malú technickú chybu, môžu sa obrátiť na OVK alebo MV o radu.

⁶² O jednom návrhu podanom na Ústavný súd v apríli 2019 v súvislosti s prezidentskými voľbami súd rozhodol až v apríli 2020, čiastočne z dôvodu neschopnosti uznášania súdu v období od februára do októbra 2019.

vo voľbách súťažili, bez možnosti podania odvolania zo strany občianskych pozorovateľov a voličov, čo je v rozpore s medzinárodnými záväzkami a dobrou praxou.⁶³

Na zvýšenie dôvery v proces by sa mali zosúladiť lehoty na posúdenie podaní na Ústavný súd a začiatok činnosti nového parlamentu. Legislatíva by mohla byť ďalej novelizovaná tak, aby dávala jednotlivým občanom alebo primerane veľkej skupine voličov právo na odvolanie voči výsledkom volieb.

XIV. DEŇ KONANIA VOLIEB

Podľa metodiky ODIHR, misia EAM nevykonávala systematické a komplexné pozorovanie postupov v deň konania volieb ale navštívila len menší počet volebných miestností v Bratislave, Plaveckom Štvrtku a Šamoríne, ako aj špeciálnu volebnú miestnosť na spracovanie hlasov voľby poštou zo zahraničia v priestoroch MV.⁶⁴ Minimálny počet členov OKVK bol zabezpečený, hoci niektorí účastníci rozhovorov s ODIHR EAM sa domnievali, že ďalší členovia by boli užitoční vzhľadom na vysokú účasť a potrebu zabezpečiť hlasovanie prenosnou volebnou schránkou. Členovia volebných komisií vo všeobecnosti preukázali primerané znalosti o postupoch v deň konania volieb.

Väčšina navštívených volebných miestností nebola prístupná pre voličov so zníženou mobilitou.⁶⁵ Pomocné nástroje pre voličov so zrakovým postihnutím, ako sú hmatové hlasovacie lístky alebo sprievodcovia kandidátnymi listinami a ľahko čitateľné informačné materiály neboli pripravené a ani neboli k dispozícii vo volebných miestnostiach.⁶⁶ Okrem možnosti požiadať o hlasovanie do prenosnej volebnej schránky môžu osoby, ktoré potrebujú pomoc, pri hlasovaní vo volebných miestnostiach v súlade s medzinárodnými normami môžu požiadať o pomoc od osoby podľa vlastného výberu a členovia komisie majú zakázané takúto pomoc poskytovať.

Mohlo by sa zväziť prijatie legislatívnych opatrení a vyvinúť väčšie úsilie na umožnenie hlasovania osobám s postihnutím, vrátane pomocou lepšej dostupnosti volebných miestností a prípravy dobre prístupných informačných materiálov a asistenčných pomôcok.

Proces sčítania hlasov a sumarizácie výsledkov bol dobre zorganizovaný. Zákon o voľbách neukladá povinnosť vyvesiť kópiu zápisnice s výsledkami volieb vo volebných miestnostiach.

⁶³ Odsek 5.10 [Kodanského dokumentu OBSE](#) z r. 1990 uvádza, že “každý bude mať k dispozícii účinný opravný prostriedok voči správny rozhodnutiam, aby bol zaručený rešpekt základných práv a zabezpečená právna integrita”. Taktiež odsek II.3.3.3.f [Kódex dobrej praxe](#) uvádza, že “všetci kandidáti a všetci voliči zapísaní v zoznamoch voličov príslušného volebného obvodu musia mať nárok na podanie odvolania. Primerane veľká skupina sa môže uplatniť pri odvolaniach voličov voči výsledkom volieb.”

⁶⁴ Všeobecne platný čas na voľby od 7:00 do 22:00 hod bol v piatich volebných miestnostiach predĺžený z dôvodu mimoriadnych okolností. Podľa ŠKV to bolo spôsobené technickými príčinami, ako aj úmrtiami a zdravotnými problémami niektorých členov komisií.

⁶⁵ Odsek 41.5 [Moskovského dokumentu OBSE](#) z r. 1991 vyzýva zúčastnené štáty na “vytvorenie vhodných podmienok na prístup osôb s postihnutím do verejných budov a služieb”. Článok 29 [CRPD](#) vyžaduje od zmluvných štátov aby zabezpečili “postupy hlasovania, priestory a materiály boli vhodné, prístupné a zrozumiteľné a ľahko sa používali.” Taktiež pozri [Záverečné postrehy k predbežnej správe o Slovensku](#) Výboru pre práva osôb s postihnutím z r. 2016.

⁶⁶ Strana Za ľudí publikovala ľahko čitateľnú brožúru k volebnej kampani. Verejnoprávny rozhlas poskytol technické pokyny k spôsobu hlasovania, kým tri televízne stanice, ktoré usporiadali debaty s kandidátmi poskytovali tlmočenie do posunkovej reči (RTVS, TA3, Markíza TV).

Okrem toho sa v pokynoch MV neuvádza povinnosť sprístupniť kópie zápisníc na OKVK s tým, že obce ich môžu zverejniť.⁶⁷

S cieľom posilniť transparentnosť postupu sčítavania hlasov by sa mohlo zvážiť umožnenie administratívne volieb vyvesiť zápisnice s výsledkami volieb vo volebných miestnostiach a umožniť zainteresovaným subjektom prístup k nim.

Zápisnice s výsledkami volieb overené OVK boli zverejňované v reálnom čase na webovom sídle, ktoré pripravil Štatistický úrad. Konečné výsledky boli vyhlásené 1. marca. Jedna politická strana, Vlasť a jedna koalícia PS - Spolu, ktoré sa na základe výsledkov hlasovania nedostali do parlamentu, podali sťažnosť na Ústavný súd poukazujúc na nedostatky pri sčítaní hlasov a iné nezrovnalosti. 29. apríla oba návrhy súd zamietol ako "neopodstatnené".

XV. ODPORÚČANIA

Tieto odporúčania, uvedené v texte, predkladáme s cieľom prispieť k ďalšiemu zlepšeniu konania volieb v Slovenskej republike a podporiť úsilie smerujúce k plnému súladu so záväzkami OBSE a inými medzinárodnými povinnosťami a štandardmi pre demokratické voľby. Tieto odporúčania by sa mali čítať v spojení s predošlými odporúčaniami ODIHR, ktoré stále zostávajú nedoriešené.⁶⁸ Legislatívne reformy by sa mali prijímať v dostatočnom predstihu pred voľbami a to formou inkluzívnych konzultácií, vrátane zapojenia občianskej spoločnosti. ODIHR je naďalej pripravený pomáhať orgánom Slovenskej republiky pri ďalšom zlepšovaní volebného procesu a pri riešení odporúčaní uvedených v tejto a predošlých správach.

A. PRIORITNÉ ODPORÚČANIA

1. V záujme zabezpečenia stability legislatívy by sa volebné reformy mali prijímať v dostatočnom predstihu pred voľbami a to prostredníctvom otvorených a inkluzívnych konzultácií so všetkými zainteresovanými subjektmi.
2. ŠKV by mala mať zabezpečené dostatočné inštitučné kapacity na výkon svojich povinností. Kompetencie a činnosť MV a ŠKV by mali byť jasne vymedzené.
3. Obmedzenie práva byť volený, vrátane tých, ktoré vychádzajú z odsúdenia za trestný čin, nespôsobilosti na právne úkony a pobytu by sa mali prehodnotiť podľa medzinárodných záväzkov a štandardov.

⁶⁷ Odsek 46 [Kódexu dobrej praxe](#) odporúča, aby "bol k dispozícii dostatočný počet kópií zápisnice s výsledkami hlasovania na rozposlanie všetkým horeuvedeným osobám; jedna kópia musí byť okamžite vyvesená na oznamovacej tabuli, ďalšia musí byť uložená vo volebnej miestnosti a tretia zaslaná komisii alebo príslušnému orgánu vyššieho stupňa."

⁶⁸ V odseku 25 [Istanbulského dokumentu OBSE z r. 1999](#), všetky účastnícke štáty OBSE sa zaväzujú "promptne uplatniť volebné hodnotenie a odporúčania OBSE". Dodržanie uplatňovania predošlých odporúčaní hodnotí ODIHR EAM nasledovne: odporúčanie č. 10 zo [záverečnej správy z parlamentných volieb 2016](#) od ODIHR je plne implementované. Odporúčanie 19 bolo zväčša implementované. Odporúčania č. 9, 15, 16, a 20 boli implementované čiastočne. Odporúčania č. 8, 15, a 17 zo [záverečnej správy z prezidentských volieb 2019](#) od ODIHR boli implementované čiastočne; odporúčania č. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 14, 16, 19 a 20 neboli implementované, kým odporúčania č. 12 a 18 neboli hodnotené v kontexte parlamentných volieb.

4. Mohlo by sa zväziť vyčlenenie kompetencie dohľadu nad financovaním kampane nezávislej inštitúcii vybavenej primeranými kapacitami a prostriedkami.
5. Na ochranu slobody médií by sa malo dekriminalizovať ohováranie a ustanovenia práva na odpoveď pre politikov a verejných činiteľov by sa mali zrušiť.
6. Legislatíva by mala byť prehľadnejšia tak, aby zaručovala riešenie sporov, súvisiacich s voľbami, v skrátených lehotách. Ďalej by orgány administratívy volieb mohli zväziť vypracovanie štandardných prevádzkových postupov pre vybavovanie sťažností, vrátane tých zo strany OKVK v deň konania volieb, zdôrazňujúc potrebu zverejňovania odôvodnených rozhodnutí.
7. Mohli by sa zväziť legislatívne opatrenia a vyvinúť väčšie praktické úsilie na uľahčenie hlasovania pre osoby s postihnutím a to i pomocou zabezpečenia prístupu do volebných miestností a vypracovania dobre prístupných informačných materiálov a asistenčných pomôcok.

B. INÉ ODPORÚČANIA

Administratíva volieb

8. Postupy spracovania hlasovacích lístkov doručených poštou obcami a ministerstvom vnútra by sa dali ďalej rozpracovať a príslušné činnosti urobiť transparentnejšími. Mohlo by sa zväziť vyčlenenie väčšieho objemu prostriedkov pre obce, aby mohli vykonávať svoje úlohy efektívnejšie.
9. Volebná legislatíva by sa mohla novelizovať tak, aby jasne stanovovala, že rozhodnutia ŠKV v procedurálnych otázkach sú pre volebné komisie nižších stupňov záväzné.
10. Mohlo by sa zväziť zhromaždenie a zverejnenie rodovo rozčlenených štatistických údajov, týkajúcich sa volebného procesu, vrátane údajov o zložení volebných komisií.

Registrácia kandidátov

11. Malo by sa zväziť prijatie zákonných, administratívnych a iných dočasných mimoriadnych opatrení na zvýšenie účasti žien. Strany by mohli byť motivované ku stanoveniu vnútorných cieľov na kandidátne listiny, vrátane požiadavky umiestňovania žien na zvoliteľných miestach.

Volebná kampaň

12. Rozsiahly zákaz zverejňovania výsledkov prieskumov verejnej mienky pred voľbami by sa mohol prehodnotiť voči jeho súladu so zárukami slobody prejavu a slobody na informácie.
13. S cieľom zaistiť rovnocenný súťažný priestor by sa mohli zväziť ustanovenia zakazujúce zneužívanie verejných prostriedkov. Sem by mohol patriť i zákaz oznamovania a iniciovania rozsiahlych sociálnych projektov a opatrení verejného významu počas volebnej kampane, ktoré by mohli navodiť priaznivé vnímanie strán, ktoré to iniciovali.

Financovanie kampane

14. Mohlo by sa zväziť zníženie ročného limitu pre dary.

15. Mohlo by sa zväžiť zavedenie primeranej regulácie financovania tretími stranami, čím by sa zosúlادili ciele zabezpečenia transparentnosti a zodpovednosti so zárukami slobody združovania a prejavu.
16. Ustanovenia upravujúce financovanie kampane by sa mohli novelizovať tak, aby obsahovali reguláciu vykazovania príjmov a nevynaložených prostriedkov na kampaň. S cieľom zvýšiť transparentnosť financovania kampane by MV mohlo mať povinnosť zverejňovať svoje správy o dohľade v jasne stanovených lehotách.
17. V záujme zabezpečenia proporcionality by sa mohla prehodnotiť likvidácia strany ako sankcia za prekročenie limitu jej príjmov. Odradzujúce správne postihy, ako napríklad zníženie alebo strata oprávnenosti na verejné financie, by sa mohli zväžiť ako alternatívy voči, alebo ako kroky predchádzajúce postupne sa zvyšujúcim sankciám.

Médiá

18. Na ochranu dôveryhodnosti a nezávislosti verejnoprávneho vysielateľa by sa mohlo zväžiť zavedenie dodatočných záruk voči dominancii ktorejkoľvek politickej sily v procese menovania vedenia a zabezpečenia stability jeho financovania.

Pozorovanie volieb

19. Legislatíva by mala výslovne umožňovať prístup občianskym a medzinárodným pozorovateľom do všetkých štádií volebného procesu.

Sťažnosti a odvolania

20. S cieľom zvýšiť dôveru v celý proces, mali by sa zosúlادiť lehoty na posúdenie sťažností Ústavným súdom a na začiatok činnosti nového parlamentu. Legislatíva by mala byť ďalej prepracovaná s cieľom umožniť jednotlivým občanom alebo primeranej skupine voličov právo podať odvolanie voči výsledkom volieb.

Deň konania volieb

21. Pre posilnenie transparentnosti postupov sčítavania hlasov by sa mohlo zväžiť umožnenie administratíve volieb vyvesiť zápisnice s výsledkami hlasovania vo volebných miestnostiach a umožniť zainteresovaným subjektom prístup k nim.

PRÍLOHA: KONEČNÉ VÝSLEDKY

	Spolu	Percento
Celkový počet OKVK	5 998	
Celkový počet zaregistrovaných voličov	4 432 419	
Celkový počet voličov zúčastnených vo voľbách	2 916 840	65,80
Voliči, ktorí hlasovali osobne vo volebných miestnostiach	2 865 284	98,23
Voliči, ktorí poslali hlasovacie lístky poštou zo zahraničia	48 925	1,67
Počet platných hlasov	2 881 511	

Rozdelenie platných hlasov medzi politické strany a pridelené mandáty

Strana č.	Názov strany	Hlasy	Percento	Man dáty
1	Slovenská ľudová strana Andreja Hlinku	8 191	0,28	
2	Dobrá Voľba	88 220	3,06	
3	SAS	179 246	6,22	13
4	SME Rodina	237 531	8,24	17
5	Slovenské Hnutie Obrody	1 966	0,06	
6	Za Ľudí	166 325	5,77	12
7	Máme Toho Dost'!	9 260	0,32	
9	SNS	91 171	3,16	
10	Demokratická strana	4 194	0,14	
11	OLaNO - NOVA, KÚ, Zmena Zdola	721 166	25,02	53
12	PS - Spolu	200 780	6,96	
13	Starostovia a Nezávislí Kandidáti	2 018	0,07	
14	99 % - občiansky hlas	991	0,03	
15	Kresťanskodemokratické hnutie	134 099	4,65	
16	Slovenská liga	809	0,02	
17	Vlast'	84 507	2,93	
18	MOST – HÍD	59 174	2,05	
19	SMER – SD	527 172	18,29	38
20	Solidarita - Hnutie pracujúcej chudoby	3 296	0,11	
21	Hlas Ľudu	1 887	0,06	
22	MKÖ-MKS	112 662	3,90	
23	Práca slovenského národa	1 261	0,04	
24	Kotlebovci – ĽSNS	229 660	7,97	17
25	Socialisti.sk	15 925	0,55	

O ODIHR

Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva (ODIHR) je hlavnou inštitúciou OBSE slúžiacou na pomoc zúčastneným krajinám “zabezpečiť úplné zachovávanie ľudských práv a základných slobôd, dodržiavať zásady právneho štátu, presadzovať zásady demokracie a (...) budovať, posilňovať a chrániť demokratické inštitúcie ako i presadzovať toleranciu v celej spoločnosti” (dokument z Helsinského summitu z roku 1992). Toto sa označuje ako ľudskoprávny rozmer OBSE.

ODIHR so sídlom vo Varšave (Poľsko) vznikol počas Parížskeho summitu v roku 1990 ako Úrad pre slobodné voľby a začal svoju činnosť v máji 1991. O rok neskôr sa zmenil jeho názov tak, aby odzrkadľoval rozšírený mandát, kam patrili aj ľudské práva a demokratizácia. Dnes zamestnáva 150 zamestnancov.

ODIHR je poprednou európskou organizáciou v oblasti **pozorovania volieb**. Každoročne koordinuje a organizuje vyslanie niekoľko tisíc pozorovateľov aby títo zistili do akej miery sa voľby odohrávajúce sa v regióne OBSE konajú v súlade so záväzkami OBSE, inými medzinárodnými záväzkami a štandardmi pre demokratické voľby a s národnou legislatívou. Jeho jedinečná metodológia umožňuje hĺbkový pohľad na celý proces volieb. Prostredníctvom asistenčných projektov pomáha OBSE/ODIHR účastníckym štátom zlepšiť ich volebný rámec.

Medzi **demokratizačné** aktivity úradu patria: zásady právneho štátu, legislatívna pomoc, demokratická správa vecí verejných, migrácia a sloboda pohybu a rodová rovnosť. Každoročne ODIHR realizuje niekoľko cieľených asistenčných programov s cieľom rozvíjať demokratické štruktúry.

ODIHR pomáha účastníckym štátom plniť si svoje záväzky presadzovaním a ochranou **Ľudských práv** a základných slobôd v súlade so záväzkami ľudskoprávneho rozmeru OBSE. Toto sa dosahuje prácou s rôznymi partnermi pre posilnenie spolupráce, budovanie kapacít a poskytovanie skúseností v tematických oblastiach ako ľudské práva a boj proti terorizmu, posilňovanie ochrany ľudských práv obchodovaných ľudí, vzdelávanie a školenie v oblasti ľudských práv, sledovanie a hlásenie dodržiavania ľudských práv a práv a bezpečnosti žien v spoločnosti.

V oblasti **tolerancie** a **nediskriminácie** poskytuje ODIHR účastníckym štátom podporu pri posilňovaní ich reakcie na nenávistné zločiny a na incidenty rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a iných foriem netolerancie. Aktivity ODIHR týkajúce sa tolerancie a nediskriminácie sa zameriavajú na nasledujúce oblasti: legislatíva; školenie orgánov činných v trestnom konaní; sledovanie, hlásenie a monitorovanie reakcií na nenávistné zločiny a incidenty; ako aj vzdelávacie aktivity na presadzovanie tolerancie, úcty a vzájomného porozumenia.

ODIHR poskytuje účastníckym štátom poradenstvo k ich politikám zameraným na **Rómov a Sintov**. Presadzuje budovanie kapacít a kontaktov medzi rómskymi a sintskými komunitami a povzbudzuje účasť rómskych a sintských zástupcov v orgánoch tvoriacich politiku.

Všetky aktivity ODIHR prebiehajú v úzkej koordinácii a spolupráci so účastníckymi štátmi OBSE, inštitúciami OBSE a terénnymi pracoviskami ako aj s inými medzinárodnými organizáciami.

Viac informácií je dostupných na webovom sídle ODIHR (www.osce.org/odihr).