



Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva

# SLOVENSKÁ REPUBLIKA

**PREZIDENTSKÉ VOLBY**  
**16. a 30. marec 2019**

**Volebná hodnotiacia misia ODIHR**  
**Záverečná správa**



Varšava  
19. júl 2019

## OBSAH

<b>I.</b>	<b>STRUČNÉ ZHRNUTIE.....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>ÚVOD A POĎAKOVANIE.....</b>	<b>3</b>
<b>III.</b>	<b>POZADIE A POLITICKÝ KONTEXT .....</b>	<b>3</b>
<b>IV.</b>	<b>PRÁVNÝ RÁMEC A VOLEBNÝ SYSTÉM.....</b>	<b>4</b>
<b>V.</b>	<b>VOLEBNÁ ADMINISTRATÍVA .....</b>	<b>4</b>
<b>VI.</b>	<b>REGISTRÁCIA VOLIČOV .....</b>	<b>6</b>
<b>VII.</b>	<b>REGISTRÁCIA KANDIDÁTOV .....</b>	<b>7</b>
<b>VIII.</b>	<b>VOLEBNÁ KAMPAŇ .....</b>	<b>8</b>
<b>IX.</b>	<b>FINANCOVANIE KAMPANE.....</b>	<b>9</b>
<b>X.</b>	<b>MÉDIÁ .....</b>	<b>11</b>
<b>XI.</b>	<b>POZOROVANIE VOLIEB .....</b>	<b>14</b>
<b>XII.</b>	<b>ÚČASŤ NÁRODNOSTNÝCH MENŠÍN .....</b>	<b>14</b>
<b>XIII.</b>	<b>SŤAŽNOSTI A ODVOLANIA .....</b>	<b>15</b>
<b>XIV.</b>	<b>VOLEBNÉ DNI.....</b>	<b>17</b>
<b>XV.</b>	<b>VÝVOJ PO VOEBÁCH.....</b>	<b>18</b>
<b>XVI.</b>	<b>ODPORÚČANIA.....</b>	<b>19</b>
	A. PRIORITYNÉ ODPORÚČANIA.....	19
	B. ĎALŠIE ODPORÚČANIA .....	19
	<b>PRÍLOHA: CELKOVÉ VÝSLEDKY VOLIEB .....</b>	<b>21</b>
	<b>O ODIHR .....</b>	<b>22</b>

**SLOVENSKÁ REPUBLIKA**  
**PREZIDENTSKÉ VOĽBY**  
**16. a 30. marec 2019**

**Záverečná správa Volebnej hodnotiacej misie ODIHR<sup>1</sup>**

## **I. STRUČNÉ ZHRNUTIE**

Na základe pozvánky orgánov Slovenskej republiky a na základe odporúčania Misie hodnotenia potrieb, Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva OBSE (ODIHR) vyslal Volebnú hodnotiacu misiu (EAM) na pozorovanie prezidentských volieb, ktoré sa konali 16. a 30. marca 2019.

Voľby prebiehali v súťažnom a pluralistickom duchu a s rešpektom k základným slobodám. Voliči mali možnosť výberu zo širokého spektra kandidátov a kandidátok, ktorí sa snažili komunikovať s elektorátom prostredníctvom rôznych foriem vrátane veľkého počtu diskusií. Internetové informačné zdroje šíriace neznášateľnú rétoriku ako aj obavy z bezpečnosti hlasovania zohrali v predvolebnej kampani dôležitú úlohu. Voľby boli pripravené na profesionálnej úrovni, čomu zodpovedal aj vysoký stupeň dôvery verejnosti v organizáciu volieb.

Prezidentské voľby 2019 sa konali podľa nového právneho rámca schváleného v roku 2014, ktorý zahŕňa Zákon o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov a Zákon o volebnej kampani. Tento nový komplexný rámec do veľkej miery odstránil protikladnosť a nadbytočnosť predchádzajúcich zákonov. Na druhej strane, otázky ako mechanizmus riešenia sťažností a odvolaní, kompetencie Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán (ŠVK) zostávajú naďalej nastavené slabo alebo vágne.

Z hľadiska fungovania patrí ŠVK plne pod Ministerstvo vnútra (MV), čo môže mať vplyv na nezávislosť a odbornú spôsobilosť komisie. Sprístupnenie zasadnutí ŠVK verejnosti by posilnilo jej transparentnosť.

Registrácia voličov je pasívna a decentralizovaná. Zodpovednosť za vedenie zoznamu voličov majú obce, ktoré ho zároveň aktualizujú na základe vlastných záznamov o trvalom bydlisku. Voliči s trvalým bydliskom v zahraničí môžu byť vo volebný deň na základe žiadosti zaregistrovaní vo volebnej miestnosti, čo je v protiklade s dobrou volebnou praxou. Všetci účastníci rozhovorov, s ktorými ODIHR EAM komunikoval, vyjadrili dôveru v presnosť volebných zoznamov. V roku 2017, v súlade s odporúčaniami ODIHR, Ústavný súd zrušil obmedzenie, na základe ktorého bolo pozbavenie spôsobilosti na právne úkony a výkon trestu odňatia slobody uloženého za spáchanie obzvlášť závažného zločinu prekážkou práva voliť.

O prezidentský úrad sa môžu uchádzať slovenskí občania, ktorí dosiahli minimálny vek 40 rokov. Napriek záväzkom OBSE, právo byť zvolené nemajú osoby vo výkone trestu alebo osoby odsúdené za spáchanie úmyselného trestného činu bez ohľadu na ich závažnosť, ani osoby zbavené spôsobilosti na právne úkony. Z 15 zaregistrovaných kandidátov sa počas volebnej kampane dvaja vzdali kandidatúry v prospech svojich súperov s podobnou základňou podporovateľov. Tri kandidatúry boli odmietnuté z dôvodu nesplnenia zákonných podmienok. Hoci dvaja kandidáti pochádzali z maďarskej menšiny, ani jeden z nich nemal program zameraný na menšiny.

---

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

Kandidáti ponúkli rôznorodé politické platformy. Hlavnými diskutovanými témami počas kampane boli slovenská zahraničná politika, korupcia, národná identita a tradičné hodnoty. Vyskytli sa prípady nepriateľských osobných odkazov kandidátom, ktoré boli kritizované zo strany ich oponentov a mienkotvorných médií. Kampaň charakterizoval silný dôraz na sociálne médiá, predovšetkým Facebook, a tiež YouTube. Niektorí účastníci rozhovorov s členmi EAM ODIHR vyjadrili znepokojenie ohľadom chýbajúcej regulácie kampane na internete.

Otázky financovania kampane boli v centre volebného diskurzu a vzbudili výraznú pozornosť médií. Zatiaľ čo mnohí hodnotili pozitívne, že verejnosť má možnosť nazrieť do financovania kampane prostredníctvom transparentných účtov, niektorí účastníci rozhovorov s ODIHR EAM sa sťažovali na nejasnosti v regulácii nepeňažných darov, ako aj na nedostatočnú právnu úpravu najnovších metód získavania financií na internete.

Kompetencie súvisiace s financovaním kampane sa delia medzi ŠVK a MV. Kontrolné a sankčné právomoci má MV. ŠVK je zverená poradná úloha a právomoc odvolacieho orgánu voči rozhodnutiam MV. Zapojenie sa MV ako inštitúcie výkonnej moci vrhá tieň na nezávislosť kontroly financovania kampane.

Mediálne prostredie je pluralistické. Kampaň bola dostatočne pokrytá vo viacerých médiách a voliči mali možnosť informovaného výberu. Sloboda prejavu bola rešpektovaná, čiastočne ju však spochybňoval fakt, že ohováranie je stále trestné, a že v občianskoprávných sporoch o ochranu osobnosti neexistuje limit pre odškodnenie. Vražda novinára Jána Kuciaka a jeho snúbenice v roku 2018 spolu s pohrdavými komentármi verejne známych osobností a anonymných internetových komentárov ohľadom úlohy médií prispeli k tomu, že sa novinárska obec cítila zraniteľná.

Rodové otázky a otázky LGBTI boli počas kampane významne pertraktované. Pravicoví kandidáti kritizovali politiku podporujúcu rodovú rovnováhu ako aj Dohovor Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácomu násiliu a o boji proti nemu (Istanbulský dohovor). O otázkach LGBTI sa diskutovalo v kontexte podpory alebo odmietnutia registrovaných partnerstiev a adoptovania detí párami rovnakého pohlavia.

Nová právna úprava nezaviedla jasný a konzistentný mechanizmus riešenia sťažností zo strany volebných orgánov. Právomoc posudzovať volebné sťažnosti je rozdelená medzi rôzne inštitúcie. Sťažnosti ohľadom platnosti volieb sa podávajú na Ústavný súd. Lehota na rozhodnutie súdu o ústavnosti a zákonnosti volieb nie je zosúladená so začiatkom funkčného obdobia novozvoleného prezidenta, čo ohrozuje právo na účinný opravný prostriedok.

V súlade s metodológiou ODIHR, tím ODIHR EAM nevykonával systematické či komplexné pozorovanie volieb, ale pozorovatelia navštívili vybraný počet volebných miestností. Existujúca právna úprava umožňuje občanom a medzinárodným pozorovateľom pozorovať voľby, avšak nie všetky etapy tohto procesu sú plne dostupné.

Dostupnosť volebných miestností pre voličov s telesným zdravotným postihnutím bola obmedzená a neboli podniknuté žiadne opatrenia, ktoré by umožnili osobám so zrakovým znevýhodnením voliť samostatne. Zákon však poskytuje možnosť, aby osoby s postihnutím pri hlasovaní využili pomoc osoby podľa vlastného výberu alebo využili prenosné volebné schránky.

Táto správa ponúka niekoľko odporúčaní, ktoré majú podporiť úsilie zosúladiť voľby v Slovenskej republike so záväzkami OBSE ako aj s ďalšími medzinárodnými záväzkami a štandardami pre demokratické voľby. Prioritné odporúčania sa týkajú volebnej administratívy, kontroly financovania kampane, mediálneho prostredia a systému riešenia volebných sťažností. ODIHR je pripravený

asistovať orgánom pri zlepšovaní volebného procesu a riešení odporúčaní obsiahnutých v tejto aj v predošlých správach.

## II. ÚVOD A POĎAKOVANIE

Na základe pozvania orgánov Slovenskej republiky pozorovať prezidentské voľby 2019 a na základe odporúčania Misie hodnotenia potrieb, ktorá sa uskutočnila od 3. do 5. decembra 2018, Úrad OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva (ODIHR) vyslal Volebnú hodnotiacu misiu (EAM) v období od 6. marca do 1. apríla.<sup>2</sup> Misiu ODIHR EAM viedol veľvyslanec Alexandre Keltchewsky. Pozostávala zo šiestich expertov a expertiek pochádzajúcich zo šiestich členských krajín OBSE. Tím EAM pôsobil v Bratislave, pričom navštívil Banskú Bystricu, Košice a Pezinok. ODIHR EAM pozoroval obe kolá prezidentských volieb (16. a 30. marca).

Volebný proces bol hodnotený z hľadiska dodržiavania záväzkov OBSE, ďalších medzinárodných záväzkov a štandardov pre demokratické voľby ako aj národnej legislatívy. V súlade s metodológiou ODIHR, EAM nevykonávala systematické či komplexné pozorovanie volieb, ale navštívila len vybraný počet volebných miestností.

Misia ODIHR EAM by sa rada poďakovala Ministerstvu zahraničných vecí a európskych záležitostí ako aj Štátnej komisii pre voľby a kontrolu financovania volebných strán za ich pomoc a spoluprácu. Zároveň by rada poďakovala aj predstaviteľom ďalších štátnych inštitúcií, volebným komisiam, politickým stranám, kandidátom a kandidátkam, médiám, mimovládny organizáciám, predstaviteľom akademickej pôdy, miestnej diplomatickej komunite a ďalším účastníkom rozhovorov za podelenie sa o svoje názory.

## III. POZADIE A POLITICKÝ KONTEXT

Slovensko je parlamentná republika. Prezident je volený v priamych voľbách, dvojkolovo, na päť rokov, a na najviac dve po sebe idúce funkčné obdobia. Prezident vymenúva predsedu a ostatných členov vlády, sudcov Ústavného súdu a Najvyššieho súdu, generálneho prokurátora, reprezentuje krajinu v zahraničí a je hlavným veliteľom ozbrojených síl. Úloha prezidenta sa prevažne považuje za reprezentatívnu, väčšina výkonnej moci je zverená predsedovi vlády. Národná rada, jednokomorový parlament, je zložená zo 150 poslancov, v ktorej je momentálne zastúpených osem politických strán.<sup>3</sup> Ženy majú 30 parlamentných kresiel a 5 z 15 ministerských postov.<sup>4</sup>

Predseda Národnej rady v súlade s Ústavou 10. januára 2019 vyhlásil termín konania prezidentských volieb na 16. marca 2019, s prípadným druhým kolom 30. marca. Odchádzajúci prezident Andrej Kiska, zvolený na prvé funkčné obdobie v roku 2014, sa neuchádzal o znovuzvolenie, pričom uviedol osobné dôvody. Do volieb o prezidentský post sa zaregistrovalo celkovo 15 kandidátov a kandidátok.

<sup>2</sup> Pozri [predchádzajúce správy ODIHR o voľbách v Slovenskej republike](#).

<sup>3</sup> Výsledky parlamentných volieb v roku 2016 rozhodli o nasledovnom rozdelení mandátov: SMER – Sociálna demokracia (SMER-SD) 49, Sloboda a solidarita (SaS) 21, OBYČAJNÍ ĽUDIA a nezávislé osobnosti (OĽaNO-NOVA) 19, Slovenská národná strana (SNS) 15, Kotleba – Ľudová strana Naše Slovensko (Kotleba-ĽSNS) 14, SME RODINA – Boris Kollár 11, Most – Híd 11 a SIEŤ 10. SMER-SD, SNS a Most-Híd tvoria vládnu koalíciu.

<sup>4</sup> Výbor OSN pre odstránenie diskriminácie žien "[Záverečné pripomienky k spoločnej piatej a šiestej periodickej správe Slovenska](#)" (25. november 2015) odporúča prijatie „trvalých opatrení s konkrétnymi cieľmi a termínmi, ktoré urýchlia zvýšenie počtu žien v politickom aj verejnom živote“.

Volebná kampaň prebiehala na pozadí vyšetrovania vraždy novinára Jána Kuciaka a prípadov korupcie, s ktorými boli spájaní ľudia s väzbami na vládu. Vražda investigatívneho novinára a jeho snúbenice 21. februára 2018 spustila sériu protivládnych a protikorupčných demonštrácií, ktoré viedli k odstúpeniu predsedu SMER-u-SD Roberta Fica z postu predsedu vlády a jeho nahradeniu podpredsedom vlády Petrom Pellegrinim. Súvislosti týkajúce sa fungovania Ústavného súdu, vzhľadom na to, že 9 z 13 sudcov vypršalo funkčné obdobie vo februári 2019, boli takisto prítomné v politickom diskurze.

#### IV. PRÁVNÝ RÁMEC A VOLEBNÝ SYSTÉM

Právny rámec pre voľby primárne predstavuje Ústava z roku 1992 (naposledy novelizovaná v rokoch 2017 a 2019), Zákon o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov z roku 2014 (volebný zákon), ktorý nahradil niekoľko samostatných zákonov upravujúcich rôzne typy volieb a zaviedol nezávislú Štátnu komisiu pre voľby a kontrolu financovania politických strán (štátna volebná komisia - ŠVK), ako aj Zákon o volebnej kampani z roku 2014 (zákon o volebnej kampani), ktorý skonsolidoval a ďalej upravil ustanovenia o financovaní kampane.<sup>5</sup> Tieto prezidentské voľby boli prvými, ktoré sa konali na základe takto novelizovanej legislatívy.

V súlade s odporúčaniami ODIHR, prijatie oboch zákonov predstavuje veľký krok v harmonizácii rozdielnych právnych nástrojov, vďaka čomu došlo k odstráneniu redundancie a nekonzistentnosti. Avšak ustanovenia upravujúce, aby rozhodnutia ŠVK boli záväzné aj pre volebné komisie na nižších stupňoch, právo pozorovateľov zúčastniť sa na volebnom procese, ako aj systém sťažností a odvolaní, naďalej zostávajú nejasné, nedostatočne regulované, pričom závisia výlučne od dôslednej implementácie príslušných orgánov. Navyše, zákon výslovne nepoveruje ŠVK vydávať rozhodnutia, ktoré by ďalej interpretovali alebo objasňovali ustanovenia volebného zákona. Aj napriek tomu však ŠVK, pred voľbami aj počas nich, vydala niekoľko uznesení regulačného charakteru a na základe žiadostí, najmä od voličov, interpretovala konkrétne ustanovenia volebnej legislatívy či dokonca aj Ústavy. ŠVK svoje uznesenia a interpretácie zverejnila promptne, avšak len chronologicky a nekonsolidovane, čím neuľahčila ich ďalšie použitie či vynútiteľnosť v budúcich voľbách.<sup>6</sup>

*V zmysle zvýšenia konzistencie volebného právneho rámca by mohla byť štátna volebná komisia zo zákona poverená vydávať rozhodnutia, ktoré by ďalej konkretizovali a interpretovali volebný zákon.*

Prezident je volený v priamych voľbách na päť rokov a úrad môže zastávať najviac dve po sebe nasledujúce funkčné obdobia. Podľa volebného zákona, ak ani jeden z kandidátov nezíska nadpolovičnú väčšinu platných hlasov oprávnených voličov, koná sa do 14 dní druhé kolo volieb, do ktorého postupujú tí dvaja kandidáti, ktorí získali najväčší počet hlasov. Kandidát, ktorý získa väčšinu hlasov v druhom kole, je zvolený za prezidenta.

#### V. VOLEBNÁ ADMINISTRATÍVA

Zodpovednosť za organizovanie prezidentských volieb sa delí medzi volebné komisie, ktoré pozostávajú zo štátnej volebnej komisie (ŠVK), 49 okresných volebných komisií (OVK) a 5 940 okrskových volebných komisií (OKVK), ďalej medzi Ministerstvo vnútra (MV), Štatistický úrad,

<sup>5</sup> Ďalšie súvisiace zákony sú Zákon o správnom konaní (Správny poriadok), Trestný zákon a Zákon o Ústavnom súde (novelizovaný v marci 2019).

<sup>6</sup> Štátna volebná komisia nemá svoju vlastnú webstránku, len vyhradenú [sekciiu](#) na webstránke Ministerstva vnútra.

okresné úrady, samosprávne kraje a obce. Všetci účastníci rozhovorov s tímom ODIHR EAM vyjadrili dôveru v profesionalitu a nestrannosť volebných orgánov.

ŠVK je stály a nezávislý orgán, pozostávajúci zo 14 členov (v súčasnosti výlučne z mužov) menovaných po každých parlamentných voľbách. Desať členov menujú politické strany zastúpené v Národnej rade, úmerne svojim mandátom.<sup>7</sup> Ďalších štyroch členov menujú po jednom predsedia Ústavného súdu, Najvyššieho súdu, Najvyššieho kontrolného úradu a generálny prokurátor. ŠVK dohliada na riadenie volieb, financovanie politických strán a hnutí a na odovzdanie výsledkov volieb. MV je zodpovedné za logistické a technické aspekty volieb, ako aj za tlač hlasovacích lístkov a ďalších volebných materiálov, pričom obciam a volebným orgánom poskytuje odbornú pomoc a školiace materiály o ich úlohách.

ŠVK pôsobí v priestoroch Ministerstva vnútra a riaditeľka Odboru volieb, referenda a politických strán Ministerstva vnútra je zapisovateľkou ŠVK. Úrad ŠVK sa skladá z piatich zamestnancov a je osobitným organizačným útvarom MV. Vzhľadom na rozsah kompetencií zverených ŠVK, súčasné zloženie jej úradu nemusí postačovať na efektívne vykonávanie úloh a na zvládnutie prijímaných prípadov a sťažností, v plnom profesionálnom rozsahu a adekvátnom časovom rozpätí.

*Mala by byť zaistená úplná nezávislosť štátnej volebnej komisie a posilnená jej administratívna a finančná kapacita.*

ŠVK vydáva uznesenia počas riadnych zasadnutí, ktoré sa konajú minimálne raz za mesiac alebo prostredníctvom elektronickej korešpondencie v prípadoch, ktoré nevyžadujú rokovanie členov ŠVK.<sup>8</sup> Tieto zahŕňajú pokyny k procedurálnym otázkam. Hoci sa to explicitne neuvádza vo volebnom zákone, podľa ŠVK sú pokyny záväzné aj pre nižšie stupne volebných komisií.

*Ako už bolo odporúčané, volebný zákon by mal byť pozmenený tak, aby výslovne uvádzal, že pokyny štátnej volebnej komisie sú právne záväzné aj pre nižšie stupne volebných komisií.*

Zasadnutia ŠVK nie sú verejné, čo je v protiklade s dobrou praxou.<sup>9</sup> Podľa rokovacieho poriadku môže ŠVK prizvať osoby a organizácie, pričom osoby, ktoré majú záujem o účasť na zasadnutí ŠVK, môžu podať žiadosť. Predseda ŠVK informoval ODIHR EAM, že nikomu nebolo zabránené pozorovať zasadnutie. ODIHR EAM sa zúčastnil na dvoch zasadnutiach ŠVK a mal plný prístup k pozorovaniu rozhodovacieho procesu. Obmedzený prístup k zasadnutiam ŠVK pre verejnosť znížil celkovú transparentnosť volebného procesu.<sup>10</sup>

*V záujme zvýšenia transparentnosti riadenia volieb je potrebné zvážiť zavedenie všetkých zasadnutí štátnej volebnej komisie ako verejne prístupných.*

Po januárovom vyhlásení termínu konania volieb zasadala ŠVK celkovo päťkrát vrátane zasadnutí počas dní volieb a v deň oznámenia výsledkov. Počas zasadnutí ŠVK, ktoré pozoroval tím ODIHR EAM, bola väčšina rozhodnutí prijatá jednohlasne. Niektoré sťažnosti podané štátnej volebnej komisii boli postúpené na iné inštitúcie a niektoré rozhodnutia boli odložené na obdobie po

<sup>7</sup> Súčasnú zloženie ŠVK odráža výsledky parlamentných volieb z roku 2016.

<sup>8</sup> Počas prezidentských volieb v roku 2019 urobila ŠVK 16 rozhodnutí bez zvolania riadnych zasadnutí (*per rollam*). Rozhodnutia sa týkali registrovania tretích strán.

<sup>9</sup> Kódex dobrej praxe vo volebných záležitostiach vydaný Benátskou komisiou v roku 2002 v časti II.3.1.81 odporúča, aby „boli zasadnutia ústrednej volebnej komisie otvorené pre každého vrátane médií“.

<sup>10</sup> Pozri [Všeobecnú pripomienku OSN č. 34 k čl.19 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach](#), odsek 18, Výboru OSN pre ľudské práva: „právo prístupu k informáciám zahŕňa právo, vďaka ktorému majú médiá prístup k informáciám o verejných záležitostiach a právo verejnosti dostávať výstupy médií.“

voľbách. V prípade kde boli vyslovené pochybnosti ohľadom integrity volebného procesu bolo rozhodovanie ŠVK príliš zdĺhavé. (*Pozri časti Sťažnosti a odvolania a Volebné dni*)

OVK dohliadajú na činnosť OKVK a na spracovanie výsledkov volieb, zatiaľ čo OKVK zabezpečujú priebeh hlasovania a sčítavanie výsledkov volieb. OVK a OKVK boli zriadené v riadnom termíne a spolu mali približne 48 000 členov. Každá komisia sa skladá z najmenej piatich členov navrhnutých parlamentnými politickými stranami alebo skupinami voličov, ktoré navrhovali kandidátov. V prípade, že počet nominácií nie je dostatočný na vytvorenie komisie, okresné úrady zabezpečia dodatočných členov do OVK a obecné úrady do OKVK. Niektoré obecné úrady informovali ODIHR EAM o ťažkostiach pri vytváraní OKVK z dôvodu nedostatočného počtu nominovaných členov politickými stranami. Politické strany zároveň signalizovali, že v dôsledku chýbajúceho konsolidovaného zoznamu obcí alebo volebných miestností, pre ktoré by mali nominovať svojich zástupcov, museli kontaktovať každú obec osobitne, čo bolo časovo náročné. Hoci väčšina účastníkov rozhovorov s tímom ODIHR EAM vyhlásila, že ženy sú dobre zastúpené na nižších úrovniach riadenia volieb, údaje o zložení OVK a OKVK podľa pohlavia nie sú ľahko dostupné.<sup>11</sup>

*V súlade s národnými záväzkami a medzinárodnými štandardami by údaje ohľadom pohlavia vytvorené počas volebného procesu mali byť prístupné komplexne.*

Na spracovanie výsledkov je v ŠVK permanentný sumarizačný útvar Štatistického úradu, zatiaľ čo sumarizačné útvary pre každú OVK boli vytvorené len počas volieb.<sup>12</sup> Výsledky sú zverejnené na internete v reálnom čase na webstránke Štatistického úradu, po tom, čo zápisnice potvrdia OVK.<sup>13</sup> Na základe zápisníc prebratých od OVK vyhlási ŠVK výsledky volieb.

## VI. REGISTRÁCIA VOLIČOV

Právo voliť majú občania, ktorí dovŕšili 18 rokov, s výnimkou tých, na ktorých sa vzťahuje „zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia“. V súlade s predošlými odporúčaniami ODIHR, Ústavný súd v roku 2017 zrušil obmedzenie práva voliť z dôvodu pozbavenia spôsobilosti na právne úkony a z dôvodu výkonu trestu odňatia slobody za spáchanie obzvlášť závažného zločinu. Súd rozhodol, že príslušné ustanovenia volebného zákona z roku 2014 neboli v súlade s Ústavou, Medzinárodným paktom o občianskych a politických právach (ICCPR) a Dohovorom o právach osôb so zdravotným postihnutím (CRPD).<sup>14</sup>

Registrácia voličov je pasívna a decentralizovaná. Stále zoznamy voličov zostavujú a systematicky vedú obce na základe evidencie trvalého pobytu. Občania majú možnosť overiť si svoje údaje v zoznamoch voličov v obci, kde majú trvalý pobyt, a ak je to potrebné, žiadať o opravu najneskôr

<sup>11</sup> Článok 48d Všeobecného odporúčania č. 23 z roku 1997 Výboru OSN pre odstránenie diskriminácie žien žiada štáty, aby poskytli „štatistické údaje, rozdelené podľa pohlavia, s percentom žien v pomere k mužom, ktorí tieto práva užívajú.“ Odsek 40.13 [dokumentu zo stretnutia v Moskve Konferencie o ľudskej dimenzii KBSE](#) z roku 1991 zaväzuje štáty, aby „zabezpečili zber a analýzu údajov pre adekvátne vyhodnotenie, monitorovanie a zlepšenie situácie žien“.

<sup>12</sup> Štatistický úrad poskytuje Integrovaný volebný informačný systém (IVIS), ktorý umožňuje OKVK vyplniť a zaslať zápisnice elektronicky. ODIHR EAM na základe rozhovorov zistila, že počet zápisníc zaslaných prostredníctvom IVIS-u plynule rastie s každými voľbami. V prvom kole použilo IVIS 39,32% OKVK, v druhom 38%.

<sup>13</sup> Pozri [webstránku Štatistického úradu s výsledkami volieb](#).

<sup>14</sup> Zrušené prekážky sa týkali výkonu trestu odňatia slobody za spáchanie obzvlášť závažného zločinu a pozbavenia spôsobilosti na právne úkony. Pozri [Záverečné odporúčania k úvodnej správe Slovenska](#) Výboru OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím zo 17. mája 2016.



jeden deň pred konaním volieb. Zákon umožňuje voličovi, ktorý nebude môcť voliť vo volebnom okrsku, v ktorého zozname voličov je zapísaný, voliť na základe hlasovacieho preukazu (HP). O HP možno požiadať obec poštou alebo elektronicky najneskôr 15 dní pred dňom konania volieb, a rovnako tak aj osobne alebo v zastúpení najneskôr jeden deň pred voľbami. HP je následne voličovi zaslaný doporučené na adresu trvalého pobytu.<sup>15</sup> Hoci niektorí v rozhovore s ODIHR EAM vyjadrili obavy ohľadom nedostatočného zabezpečenia zásielky s HP poštou alebo e-mailom, obce, s ktorými sa tím ODIHR EAM stretol, nehlásili žiadne prípady zneužitia.

Voliči, ktorí nemajú trvalé bydlisko v krajine, a teda nie sú zahrnutí v stálom zozname voličov, môžu byť zaregistrovaní na vlastnú žiadosť a dopísaní do zoznamu voličov v deň konania volieb, čo je v rozpore s medzinárodnou dobrou praxou.<sup>16</sup> V deň konania volieb môže voliča zaregistrovať OKVK v každej volebnej miestnosti na základe platného pasu a čestného vyhlásenia o trvalom pobyte v cudzine, na základe vzoru MV. Voličov je možné dopísať do zoznamu voličov v deň konania volieb aj na základe rozhodnutia súdu, po predložení hlasovacieho preukazu alebo v prípade, že volič nie je na zozname, ale jeho trvalý pobyt v jeho volebnom obvode bol overený.<sup>17</sup> Všetci, s ktorými sa tím ODIHR EAM rozprával, vyjadrili dôveru v presnosť zoznamov voličov.

*V súlade s medzinárodnou dobrou praxou, možnosť registrácie voličov vo volebnej miestnosti v deň konania volieb by bolo vhodné prehodnotiť.*

Mnohí v rozhovore s tímom ODIHR EAM vyjadrili nespokojnosť s právnou úpravou, ktorá, na rozdiel od parlamentných volieb, neumožňuje voliť v prezidentských voľbách spoza hraníc Slovenska. Niekoľko účastníkov rozhovorov s tímom ODIHR EAM vyjadrilo znepokojenie ohľadom možnosti viacnásobného hlasovania vzhľadom na to, že slovenskí občania môžu mať dva platné slovenské cestovné pasy.

## VII. REGISTRÁCIA KANDIDÁTOV

Kandidátom na prezidenta sa môže stať volič, ktorý dosiahol vek aspoň 40 rokov, okrem osôb nespôsobilých na právne úkony a osôb odsúdených za úmyselný trestný čin bez ohľadu na jeho závažnosť. Tieto všeobecné obmedzenia sú v rozpore s medzinárodnými štandardmi.<sup>18</sup> *Obmedzenia práva kandidovať by mali byť opätovne posúdené s cieľom zabezpečiť, aby diskvalifikácia na základe odsúdenia za trestný čin bola úmerná závažnosti činu.*

Kandidátov na prezidenta navrhuje minimálne 15 poslancov parlamentu alebo 15 000 voličov.<sup>19</sup> Jeden občan môže podporiť viacerých kandidátov. Návrhy na kandidátov musia byť odovzdané predsedovi Národnej rady najneskôr 21 dní od vyhlásenia dňa volieb.

Predseda Národnej rady preskúmava súlad návrhov s požiadavkami na kandidatúru do siedmich dní od doručenia návrhu. Rozhodnutie predsedu Národnej rady o prijatí návrhu na kandidáta sa zverejní

<sup>15</sup> Pre každé kolo volieb je potrebné si vyžiadať nový HP. Voliči vo väzení a väzbe, nemocniciach a zariadeniach sociálnych služieb, ktorých súčasný pobyt nie je vo volebnom okrsku ich trvalého bydliska, musia žiadať o HP.

<sup>16</sup> Kódex dobrej praxe vo volebných záležitostiach vydaný Benátskou komisiou v roku 2002 v časti I.1.2.iv. hovorí, že „registrovanie voličov by nemalo prebiehať vo volebnej miestnosti v deň konania volieb.“

<sup>17</sup> V prvom kole bolo zaregistrovaných 4 429 033 voličov a v druhom 4 419 833.

<sup>18</sup> Odsek 24 Dokumentu z kodanskej schôdzky Konferencie o ľudskej dimenzii KBSE z roku 1990 v časti uvádza, že „akékoľvek obmedzenia práv a slobôd v demokratickej spoločnosti sa musí týkať jedného z cieľov platnej právnej úpravy a musí byť prísne úmerné cieľu, ktorý daná právna úprava sleduje“.

<sup>19</sup> Podľa informácií z Národnej rady (NR SR), komisia zložená z 21 členov zamestnancov Kancelárie NR SR prekontrolovala viac ako 22 500 petičných hárkov a uznala takmer 224 000 podpisov.

na webstránke Národnej rady a doručí kandidátom. Systém preskúvania návrhov na prezidentských kandidátov, v ktorom je zainteresovaná politicky činná osoba – sa odlišuje od spôsobu, akým sa preskúmajú nominácie vo voľbách do Národnej rady a Európskeho parlamentu, kedy je za preskúmanie a registrovanie zoznamov kandidátov zodpovedná ŠVK. Nikto, s kým ODIHR EAM hovoril, nevyjadril obavy ohľadom spôsobu preskúvania návrhov na kandidátov.

*V zmysle harmonizácie volebnej právnej úpravy a zaistenia nestrannosti celého procesu by štátnej volebnej komisii mala byť zverená kompetencia registrovať prezidentských kandidátov.*

V týchto voľbách bolo v inkluzívnom procese zaregistrovaných celkovo 15 kandidátov, z toho 2 ženy. Dvaja kandidáti boli zaregistrovaní s podporou 15 poslancov parlamentu, ďalší na základe zozbieraných podpisov. Traja kandidáti boli odmietnutí z dôvodu nesplnenia zákonných podmienok.<sup>20</sup> Následne dvaja z odmietnutých kandidátov podali sťažnosť na Najvyššom súde, ktorý v oboch prípadoch potvrdil rozhodnutie predsedu Národnej rady. (*Pozri časť Sťažnosti a odvolania*)

Zákon umožňuje stiahnuť kandidatúru najneskôr 48 hodín pred prvým kolom voľby alebo po oznámení výsledkov prvého kola. József Menyhárt stiahol svoju kandidatúru 19. februára a podporil Roberta Mistríka. Na základe dohody so Zuzanou Čaputovou - kandidát, ktorý v prieskumoch verejnej mienky získa nižšiu podporu, odstúpi v prospech druhého kandidáta - Robert Mistrík odstúpil z boja o prezidentské kreslo 26. februára.

Keďže obaja kandidáti stiahli svoje kandidatúry už po vytlačení hlasovacích lístkov a ďalších volebných materiálov, OKVK zverejnili a vyvesili vo volebných miestnostiach informácie o kandidátoch, ktorí sa svojej kandidatúry vzdali.

## VIII. VOLEBNÁ KAMPAŇ

Kampaň sa riadi zákonom o volebnej kampani z roku 2014 (zákon o volebnej kampani). Oficiálne začína vyhlásením volieb a končí 48 hodín pred dňom konania volieb. Zákon umožňuje vysielanie platenej politickej reklamy 21 dní pred dňom konania volieb, avšak 14 dní pred dňom konania volieb je zakázané zverejňovať výsledky volebných prieskumov.

Kampaň môžu viesť kandidáti a tretie strany, t.j. fyzické osoby, podnikatelia alebo právnické osoby, ktoré majú v úmysle viesť volebnú kampaň pre konkrétneho kandidáta, a ktorí sa pre tento účel zaregistrovali v ŠVK.<sup>21</sup> V prípade prezidentských volieb sú za tretie strany považované aj politické strany. V týchto voľbách ŠVK zaregistrovala celkovo 20 tretích strán.<sup>22</sup>

Voliči si mohli vybrať zo širokého spektra politických programov, od pravicových po sociálno-liberálne. Hlavní prezidentskí kandidáti predstavovali tri široké politické platformy. Kandidáti vládnych koalíčných strán Béla Bugár a Maroš Šefčovič podčiarkovali potrebu národnej jednoty, zatiaľ čo Štefan Harabin a Marian Kotleba spochybňovali súčasný politický systém a smerovanie slovenskej domácej a zahraničnej politiky. Zuzana Čaputová, František Mikloško a Robert Mistrík kládli dôraz na potrebu zmeny vedenia politiky a návrat k hodnotám Nežnej revolúcie.

<sup>20</sup> Martin Konečný odovzdal len 164 podpisov, Ján Molnár získal podpisy 15 poslancov potrebných na registráciu ako prezidentský kandidát podvodom, pretože poslanci boli uvedení do omylu, a síce, že registráciu kandidáta podpisujú ako občania a nie ako poslanci. Juraj Zábajník nesplnil ústavnú požiadavku vekovej hranice 40 rokov v deň konania voľby.

<sup>21</sup> Štátne inštitúcie a inštitúcie verejnej správy, osoba s trvalým bydliskom v zahraničí, osoby a právnické osoby so sídlom v zahraničí nemôžu byť tretími stranami.

<sup>22</sup> Pozri [zoznam tretích strán zaregistrovaných ŠVK](#) pre prezidentské voľby 2019.

Rodové otázky a otázky LGBTI boli počas kampane významne pertraktované. Pravicoví kandidáti kritizovali politiku podporujúcu rodovú rovnováhu ako aj Dohovor Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácomu násiliu a o boji proti nemu (Istanbulský dohovor).<sup>23</sup> O otázkach LGBTI sa diskutovalo v kontexte podpory alebo odmietnutia registrovaných partnerstiev a adoptovania detí párami rovnakého pohlavia. Niektoré, predovšetkým internetové médiá, ktoré podľa niektorých účastníkov rozhovorov s tímom ODIHR EAM šířili dezinformácie, podporovali antisemitický naratív, údajné skryté záujmy židovskej elity na Slovensku a židovský pôvod a väzby niektorých kandidátov.<sup>24</sup> Vyskytli sa prípady nepriateľských osobných odkazov kandidátom, ktoré boli kritizované zo strany ich oponentov a mienkotvorných médií.<sup>25</sup>

Kampaň charakterizoval silný dôraz na sociálne médiá, najmä Facebook a YouTube. Podľa niektorých analýz, kandidáti s najvyššími preferenciami minuli 40 – 50% svojich rozpočtov na kampaň na internete.<sup>26</sup> Kandidáti využili aj tradičné nástroje kampaní ako volebné plagáty, letáky a stretnutia s voličmi. Niektorí investovali do rozosielenia listov, vrátane v menšinových jazykoch.

Kampaň sprevádzali iniciatívy na mobilizáciu voličov organizované mimovládny sektorom. Hnutie „Za slušné Slovensko“, ktoré vzniklo vo februári 2018 počas protivládnych protestov, spustilo kampaň „Ideme na cesty“, počas ktorej zorganizovalo 12 diskusií a 25 stretnutí s dôrazom na dôležitosť účasti na voľbách.<sup>27</sup>

## IX. FINANCOVANIE KAMPANE

Financovanie kampane je upravené zákonom o volebnej kampani a zákonom o politických stranách a politických hnutiach. Táto prezidentská kampaň bola prvou, ktorá nasledovala po novej právnej úprave financovania kampaní, ktorá, okrem iného, zaviedla požiadavku transparentných účtov pre príjmy na kampaň, nastavila pravidlá financovania kampaní tretími stranami, poverila ŠVK celkovou zodpovednosťou za monitorovanie financovania strán a zverila MV dozor nad financovaním kampane.<sup>28</sup>

Peňažné a nepeňažné dary pre kandidátov a tretie strany je možné prijímať od právnických osôb, fyzických osôb a politických strán zaregistrovaných na Slovensku do 48 hodín pred dňom konania volieb. Dary od štátu, zahraničných a anonymných zdrojov sú zakázané. Neexistuje financovanie prezidentskej kampane z verejných zdrojov.

Väčšina kandidátov sa spoliehala na vlastné finančné zdroje, dary od príbuzných a priateľov a od politických strán. Podľa mnohých účastníkov rozhovorov s ODIHR EAM boli malé dary od

<sup>23</sup> Slovensko podpísalo [Dohovor Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácomu násiliu a o boji proti nemu \(Istanbulský dohovor\)](#) 11. mája 2011. Slovenská vláda sa 29. marca 2019 rozhodla stiahnuť z procesu ratifikácie Istanbulského dohovoru.

<sup>24</sup> Napríklad časopis *Zem a vek* 14. marca upravil fotografiu Zuzany Čaputovej tak, aby mala židovské črty.

<sup>25</sup> Zuzana Čaputová si kvôli vysokému počtu nepriateľských odkazov na internete najala ochranu na podujatia počas kampane. V reakcii na to Maroš Šefčovič vyjadril svoje obavy o Zuzanu Čaputovú, pričom vyzval na férovú kampaň bez agresie.

<sup>26</sup> [Transparency International Slovensko uviedla](#), že ku dňu 28. februára 2019 investovala Zuzana Čaputová 43% svojich príjmov z transparentného účtu do reklamy na internete a Maroš Šefčovič 65%.

<sup>27</sup> Pozri [Ideme na cesty](#).

<sup>28</sup> Skupina štátov Rady Európy proti korupcii (GRECO) v [Dodatku k Druhej správe o dodržiavaní na Slovensku](#) Tretieho hodnotiaceho kola z roku 2014 ocenila prijatie zákona o volebnej kampani, ktorý „rozširuje rozsah zodpovednosti a pokrýva aj samotných kandidátov a tretie strany zapojené do financovania volebnej kampane“.

súkromných osôb novým prvkom v týchto voľbách.<sup>29</sup> Strana Progresívne Slovensko, ktorá sa zaregistrovala ako tretia strana pre kampaň Zuzany Čaputovej, uviedla, že právna úprava financovania kampane nereguluje získavanie financií cez kolektívne financovanie (crowd-funding), prevody cez kreditné karty a cez PayPal.<sup>30</sup>

Limit na výdavky na kampaň pre jedného kandidáta môže dosiahnuť najviac 500 000€ vrátane prípadného druhého kola. Tento limit zároveň zahŕňa náklady na priamu propagáciu vynaložené v čase začínajúcom 180 dní pred dňom vyhlásenia volieb. Strop na výdavky pre tretie strany je 100 000€ Vzhľadom na to, že neexistuje limit na počet tretích strán registrovaných na podporu určitého kandidáta, nie sú tak kandidáti v skutočnosti viazaní žiadnym limitom na výdavky.<sup>31</sup>

Otázky financovania kampane boli v centre volebného diskurzu a vzbudili výraznú pozornosť médií. Niektorí sa v rozhovoroch s tímom ODIHR EAM vyjadrili, že niektorí kandidáti zahmlievali transparentnosť výdavkov tak, že si na svoju kampaň najali PR agentúry.<sup>32</sup>

Od kandidátov a tretích strán sa požaduje, aby si otvorili osobitný „transparentný účet na kampaň“, ktorý bude ľahko prístupný verejnosti.<sup>33</sup> Marian Kotleba bol jediným kandidátom, ktorý si neotvoril transparentný účet.<sup>34</sup> S prostriedkami na účtoch kandidátov možno nakladať do 90 dní po vyhlásení výsledkov volieb. Žiadne ďalšie ustanovenie neupravuje ako nakladať s nevyužitými finančnými prostriedkami po tomto období.

Akékoľvek nepenažné dary alebo bezodplatné služby musia kandidáti alebo tretie strany oznámiť. Ak boli nepenažné dary alebo bezodplatné služby poskytnuté za zníženú cenu, musí byť uvedená aj trhovacia cena. Zákon nešpecifikuje, na základe akých parametrov by mala byť vypočítaná 'trhová cena'. Niektoré politické strany otvorili problém pridelenia adekvátnej hodnoty práci a službám poskytnutým počas volebnej kampane na dobrovoľníckej báze.

Kandidáti by mali zverejniť svoje záverečné správy o financovaní kampane na internete a poskytnúť ich MV do 30 dní po volebnej kampani. Kandidát by mal vypracovať záverečnú správu aj v prípade, že mu nevznikli žiadne náklady. Tretia strana je povinná do 10 dní po ukončení volebnej kampane poskytnúť prehľad nákladov na svojej webstránke počas doby 60 dní a doručiť správu MV do 30 dní po voľbách. MV by malo zverejniť záverečné správy kandidátov a tretích strán na internete do 30 dní a nechať ich sprístupnené verejnosti po dobu piatich rokov.<sup>35</sup>

<sup>29</sup> Sumy nižšie ako 100€ tvorili 90% z prijatých darov (749 z 830 darov) u Eduarda Chmelára; v prípade Zuzany Čaputovej to bolo 89% (5 354 z 6 040 darov) a u Štefana Harabina 64% (133 z 209 darov). Pozri [transparentné účty kandidátov](#).

<sup>30</sup> Na základe podnetu strany SPOLU, či peňažné dary „vo forme bezhotovostných transakcií“ zahŕňajú dary zaslané pomocou kreditných a debetných kariet, ŠVK 26. februára vydala rozhodnutie, že takéto dary nie sú povolené, pretože pri nich nie je možné vidieť totožnosť darujúceho.

<sup>31</sup> Zuzana Čaputová mala zaregistrované štyri tretie strany na podporu svojej volebnej kampane, a síce pod názvom Progresívne Slovensko, SPOLU, Michal Truban a Michal Styk. Maroš Šefčovič bol podporovaný tromi registrovanými tretími stranami: Smer-SD; Mladí sociálni demokrati – mládežnícka organizácia SMER-u-SD a Viktor Stromček.

<sup>32</sup> Z transparentných účtov kandidátov - Béla Bugár, Štefan Harabin, Robert Mistrík a Maroš Šefčovič - vyplýva, že PR agentúram poslali veľký objem peňazí, ktorý predstavoval viac ako 70% ich rozpočtov na kampaň. Béla Bugár informoval ODIHR EAM, že predstaví detailnú finančnú správu z PR agentúry, aby zaistil plnú transparentnosť financovania svojej kampane.

<sup>33</sup> Bankové údaje účtov boli rýchlo zverejnené [na webstránke Ministerstva vnútra](#), v súlade so zákonom o volebnej kampani. Prezidentskí kandidáti musia uchovávať výpisy z účtu z banky počas piatich rokov.

<sup>34</sup> Tím kampane Mariana Kotlebu informoval ODIHR EAM, že kampaň kandidáta je financovaná z transparentného bankového účtu strany Kotleba-LSNS, ktorá v tomto prípade konala ako tretia strana.

<sup>35</sup> Správy kandidátov a tretích strán o financovaní kampaní sú dostupné na [webstránke Ministerstva vnútra](#).

MV na internete poskytlo tlačivá a vzory správ o financovaní kampane pre kandidátov aj tretie strany v súlade s členením nákladov podľa zákona. Vo vzore sú náklady členené na volebné prieskumy, platenú reklamu, volebné plagáty, cestovné výdavky a ostatné náklady kandidáta na svoju propagáciu. Čo sa týka príjmov, vzor vyžaduje vyplnenie prijatých nepeňažných darov a bezodplatných plnení, avšak nezahŕňa súhrnné informácie o prijatých peňažných daroch.

*Ustanovenia upravujúce záverečné správy o financovaní kampane by mohli obsahovať požiadavku oznamovať peňažné dary. Ďalej v záujme zvýšenia transparentnosti financovania kampane by bolo vhodné zvážiť zavedenie regulácie pre nevyužitú príjmy, pre sprístupnenie nepeňažných darov a podávanie správ o nich.*

Kontrolu financovania kampane vykonávajú MV a okresné úrady, ktoré vykonávajú dohľad nad nákladmi na kampaň v mimobratisklavských regiónoch. MV je oprávnené uložiť poriadkovú pokutu do 300€ kandidátovi, ktorý neposkytne pri kontrole súčinnosť potrebnú na vykonanie kontroly. Zákon nestanovuje vykonanie úplného a podrobného preskúmania záverečných správ kandidátov, ktorá by bola následne sprístupnená verejnosti v konsolidovanej podobe.<sup>36</sup> MV informovalo ODIHR EAM, že plánujú vykonať len sporadické kontroly a neuvažujú o vypracovaní komplexnej správy o vykonanej kontrolnej činnosti. Zákon nestanovuje časový rámec pre zverejnenie výsledkov kontroly.

*V záujme posilnenia kontroly nad financovaním kampane by mali byť výsledky kontroly záverečných správ kandidátov zverejnené v rozumnom časovom rámci a mali by obsahovať konsolidované a detailné informácie.*

MV je oprávnené uložiť pokuty od 2 000 do 30 000€v prípade prezidentských kandidátov a od 1 000 do 10 000€v prípade tretích strán.<sup>37</sup> Rozhodnutia MV preskúmava ŠVK. Významná úloha MV v procese kontroly financovania kampane môže vyvolať obavy o nestrannosť procesu; zároveň je v rozpore s medzinárodnou dobrou praxou, ktorá si vyžaduje nezávislý monitorovací orgán nad financovaním volebných kampaní.<sup>38</sup>

*V záujme podpory nezávislosti a nestrannosti kontroly financovania kampane by bolo vhodné zvážiť zverenie kompetencie kontroly financovania kampane nezávislej inštitúcii.*

## X. MÉDIÁ

Sloboda prejavu a právo na informácie sú zakotvené v Ústave a sú vo všeobecnosti rešpektované. Cenzúra je zakázaná, avšak ohováranie zostáva trestné, čo je v rozpore s medzinárodnými

<sup>36</sup> Pozri odseky 198 a 214 o podávaní správ o príjmoch a o dohlade v [Usmernení ODIHR a Benátskej komisie k regulácii politických strán z roku 2010](#). Pozri aj [Odporúčania Rady Európy z roku 2003\(4\)](#) o spoločných pravidlách proti korupcii pri financovaní politických strán a volebných kampaní.

<sup>37</sup> Prezidentským kandidátom môže byť uložená pokuta za nasledovné porušenia: prekročenie stropu na výdavky na kampaň; neotvorenie transparentného účtu; porušenie termínu na vloženie finančných prostriedkov na osobitný účet do 48 hodín pred dňom konania volieb; neuchovávanie výpisov z účtu počas piatich rokov a za neodovzdanie požadovaných dokumentov MV do 10 dní po ukončení kampane. Pokuta môže byť uložená tretej strane za prekročenie výdavkového stropu a za nezrovnalosti pri otvorení a vedení transparentného účtu.

<sup>38</sup> Pozri článok 14 odporúčania Rady Európy [Odporúčanie Rec \(2003\) Výboru ministrov členským štátom o spoločných pravidlách proti korupcii pri financovaní politických strán a volebných kampaní a odsek 212 Usmernení ODIHR a Benátskej komisie k regulácii politických strán z roku 2010](#). Pozri aj [Dodatok k Druhej správe o dodržiavaní na Slovensku](#) GRECO z roku 2014 z tretieho hodnotiaceho kola.

štandardami. OBSE vyzvala slovenské orgány, aby dekriminalizovali ohováranie.<sup>39</sup> Rovnako otvorenou ostáva otázka neohraničeného odškodnenia v občianskoprávných konaniach o ochranu osobnosti.<sup>40</sup> Navyše novinárska obec a predstaviteľ OBSE pre slobodu médií (RFoM) vyjadrili znepokojenie ohľadom navrhovaných legislatívnych zmien, ktoré by mohli opätovne zaviesť právo na odpoveď pre politikov, a to aj v prípadoch, kedy by nešlo o faktické chyby.<sup>41</sup>

*Ohováranie by malo byť dekriminalizované a pre odškodnenie v občianskoprávných konaniach o ochranu osobnosti by mal byť zavedený rozumný strop.*

Vražda novinára Jána Kuciaka a jeho snúbenice v roku 2018, spolu s pohľadovými komentármi verejne známych osobností a internetových komentátorov o úlohe žurnalistiky v spoločnosti, zvýšili obavy o bezpečnosť novinárov a z nečinnosti predstaviteľov štátu pri ochrane tejto profesie.<sup>42</sup>

*Úrady by mali rýchlo vyšetriť hrozby proti novinárom, vrátane hrozieb z internetu, a vyvarovať sa používania hanlivého jazyka, ktorý môže takéto útoky povzbudzovať.*

Globálne zmeny v používaní médií vedú ku koncentrácii vlastníctva mediálnych spoločností do rúk vplyvných miestnych obchodných skupín. Viacerí účastníci rozhovorov s tímom ODIHR EAM vyjadrili obavy, že takéto koncentrácia vlastníctva môže mať prípadný dopad na redakčnú nezávislosť a autocenzúru.

Mediálne prostredie na Slovensku je pluralistické, s 61 celoštátnymi, 28 regionálnymi a 84 miestnymi televíznymi stanicami; 21 celoštátnymi, 15 regionálnymi a 9 miestnymi rádiami, a zároveň s 11 denníkmi a 65 týždenníkmi.<sup>43</sup> Verejnoprávny Rozhlas a televízia Slovenska (RTVS) má dva televízne kanály a deväť rozhlasových staníc vrátane osobitných programov v jazykoch národnostných menšín. RTVS je financovaná z koncesionárskych poplatkov, ktoré neboli zmenené viac ako desať rokov, čo RTVS spôsobuje neustály nedostatok finančných prostriedkov.<sup>44</sup> Niektorí účastníci rozhovorov s ODIHR EAM vyhlásili, že vymenovanie nového generálneho riaditeľa v roku 2018 a niektorých manažérov na strednej úrovni, ktorí predtým pracovali v štátnych inštitúciách, spôsobilo prepúšťanie a odchod mnohých reportérov a redaktorov RTVS.

*V záujme zabezpečenia dlhodobého pluralizmu médií by príslušné orgány mali posilniť verejnoprávneho vysielateľa prostredníctvom adekvátneho financovania a ďalšieho zvyšovania jeho nezávislosti.*

<sup>39</sup> Pozri článok 19 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach z roku 1966. Pozri aj [Všeobecnú pripomienku č.34](#) Výboru OSN pre ľudské práva, ktorá uvádza, že štáty „by mali zvážiť dekriminalizáciu ohovárania“. Ministerská rada OBSE v [rozhodnutí č.3/18](#) prijatom 7. decembra 2018 vyzvala „zabezpečiť, aby zákony obsahujúce ohováranie neukladali nadmerné pokuty alebo tresty, ktoré by mohli ohroziť bezpečnosť novinárov a/ alebo v podstate cenzurovať novinárov a zasahovať do ich poslania informovať verejnosť a (...) revidovať a rušiť takéto zákony“. Pozri aj [vyjadrenie predstaviteľa OBSE pre slobodu médií \(RFoM\)](#) z 23. marca 2018, v ktorom Slovensko vyzval, aby „dekriminalizovalo ohováranie a rešpektovalo práva novinárov“.

<sup>40</sup> Napríklad k marcu 2019 bolo voči denníku *SME* stále vedených 51 trestno a občianskoprávných prípadov v súvislosti s ohováraním a ochranou osobnosti, pričom niektoré boli desať rokov staré. Najvyššia požiadavka o odškodné v občianskoprávnom konaní o ochranu osobnosti pochádzala od sudcu žiadajúceho 300 000€

<sup>41</sup> V [právnom posudku](#) navrhovanej novelizácie, publikovanom v marci 2019, RFoM vyzval na zachovanie obmedzenia práva na odpoveď v existujúcej podobe a na jeho aplikáciu len v prípadoch „nepravdivých, neúplných alebo pravdu skresľujúcich“ faktických výrokov.

<sup>42</sup> Pozri vyjadrenia RFoM z [26. februára 2018](#), [2. marca 2018](#) a [4. októbra 2018](#).

<sup>43</sup> Televízia predstavuje hlavný zdroj informácií. Na televíznom trhu dominuje *TV Markíza*, *TV JOJ* a RTVS. TA3 sa zameriava na správy a aktuálne dianie. *Nový Čas* a *Plus Jeden Deň* sú bulvárne denníky, zatiaľ čo *SME*, *Denník N* a *Pravda* sa venujú politickým udalostiam.

<sup>44</sup> Koncesionársky poplatok je na úrovni 4,64€ na domácnosť mesačne. Proti vládnej záväzku zvýšiť poplatok sa v roku 2016 postavil koalíčný partner SNS.

Pokrytie volebnej kampane je upravené v zákone o vysielaní a retransmisii a v zákone o volebnej kampani. Zákon od vysielateľov vyžaduje, aby boli nestranní, objektívni a zabezpečovali pluralitu názorov v spravodajstve a publicistike. RTVS je povinná vyhradiť pre politické diskusie v rozhlase a televízii po desať hodín pred prvým kolom a po dve hodiny pred druhým. V súlade s legislatívou, v prípade súkromných vysielateľov, ktorí sa rozhodli vysielat' diskusie, Rada pre vysielanie a retransmisiu (RVR) musela schváliť zásady výberu účastníkov diskusií s cieľom zabezpečiť rovnaké podmienky pre všetkých zúčastnených.

RVR kontroluje dodržiavanie povinností vysielateľmi a môže konať *ex officio* alebo na základe sťažností. O možných porušeníach počas kampane musí rozhodnúť do šiestich mesiacov. Sťažnosťami voči printovým médiám sa zaoberá Ministerstvo kultúry (MK) v prípadoch, že médiá porušili moratórium (48 hodín pred dňom konania volieb) alebo zákaz publikovania výsledkov volebných prieskumov (14 dní pred prvým a 7 dní pred druhým kolom). V prípade zistenia porušenia zákona je MK povinné uložiť pokutu od 1 000 do 10 000€ najneskôr do troch rokov.

Okrem zákazu publikovania volebných prieskumov nie je kampaň na internete nijako regulovaná. Mnohí účastníci rozhovorov s tímom ODIHR EAM vyjadrili obavy z chýbajúceho regulačného rámca pre vedenie kampane na internete, pričom naznačili potrebu širšej dohody na európskej úrovni s korporáciami sociálnych médií o politickej reklame.

*V záujme zabezpečenia rovnakých podmienok a spravodlivej kampane by mohli príslušné úrady zvážiť možnosť regulácie pokrývania kampane aj pre internetové médiá.*

Pred prvým kolom bolo v rozhlase aj v televízii vyhradených najviac desať hodín vysielania platenej politickej reklamy, pričom každý kandidát mohol dostať najviac jednu hodinu v RTVS, a 30 minút u komerčných vysielateľov. Pred druhým kolom mohli verejnoprávni aj súkromní vysielatelia pre platenú politickú reklamu vyhradiť maximálne dve hodiny. Vysielatelia boli zo zákona viazaní poskytnúť rovnaké ceny a podmienky pre všetkých kandidátov.

Voliči mali prístup k širokému spektru informácií o politických platformách kandidátov, vzhľadom na to, že verejnoprávny vysielateľ, dve komerčné televízie, najpopulárnejšie rádio a niekoľko denníkov zorganizovalo debaty, ktoré boli často vysielané na internete. Podľa úsudku mediálnych analytikov, s ktorými sa stretol ODIHR EAM, veľmi vysoký počet predvolebných diskusií voličom naozaj ponúkol príležitosť oboznámiť sa s kandidátmi. Niektorí kandidáti sa tímu ODIHR EAM a RVR postťažovali, že ich znevýhodnil formát, v akom vysielatelia diskusie vysielali, a síce že kandidáti boli rozdelení do skupín podľa ich preferencií v predvolebných prieskumoch.<sup>45</sup>

Internetové médiá získali značné publikum. Výrazný počet účastníkov rozhovorov s ODIHR EAM vyjadril názor, že v politickom diskurze ako aj v kampaniach jednotlivých kandidátov vzrástla dôležitosť online médií vrátane tých, ktoré niektorí charakterizujú ako šíriteľov dezinformácií.

---

<sup>45</sup> Podľa projektov programov schválených Radou pre vysielanie a retransmisiu (RVR) *televízia Markíza* pozvala do debaty zostávajúcich 13 kandidátov, *TA3 12*, *Fun rádio 10* a *Rádio Expres 3* s najvyššími preferenciami. Eduard Chmelár podal sťažnosť RVR za to, že nebol zahrnutý do diskusnej skupiny kandidátov, na ktorú sa cítil oprávnený, v rámci diskusií na TA3. Zákon o volebnej kampani požaduje od vysielateľov, aby svoje projekty programov predvolebných diskusií predložili RVR najneskôr 25 dní pred začiatkom vysielania, čo je skôr, ako je ukončené registrovanie kandidátov. Dôsledkom toho bola z diskusií v *TA3* nakoniec vylúčená Bohumila Tauchmannová. Volebný zákon zveruje ŠVK úlohu prerokúvať s vysielateľmi pridelenie vysielacích časov, v praxi však túto úlohu plní RVR.

Organizácie monitorujúce miestne médiá informovali, že Zuzana Čaputová dostala najväčší podiel vysielacieho času v televízii, po nej Maroš Šefčovič, a že spôsob pokrytia bol väčšinou neutrálny alebo pozitívny.<sup>46</sup> Niektorí účastníci rozhovorov s ODIHR EAM vyjadrili názor, že liberálne orientované noviny pokrývali Zuzanu Čaputovú s väčšou podporou, zatiaľ čo tzv. dezinformačné médiá favorizovali Štefana Harabina.

V predvečer moratória pred prvým kolom požiadal premiér Peter Pellegrini verejnoprávneho vysielateľa o bezplatný vysielací čas, čo zákon za určitých podmienok umožňuje. Peter Pellegrini vo svojom prejave priamo nevyzýval na voľbu niektorého z kandidátov, ale mnohí v rozhovore s ODIHR EAM jeho reč vnímali ako implicitné povzbudenie voliť kandidáta SMER-u-SD. V tejto veci RVR dostala dve sťažnosti.<sup>47</sup> Niekoľko občanov podalo sťažnosť voči denníku *SME*, ktorý v deň volieb zverejnil na prednej strane fiktívny volebný lístok s chybnými údajmi a číslami kandidátov.

## XI. POZOROVANIE VOLIEB

Legislatíva nestanovuje pre pozorovateľov žiadny akreditačný postup. Súčasná legislatíva umožňuje pozorovateľom z rôznych organizácií ako aj ďalším osobám, ktoré vyjadrili záujem, pozorovať voľby, avšak nie všetky etapy tohto procesu sú plne dostupné. Osoby, ktoré majú záujem, môžu bez obmedzenia pozorovať priebeh volieb v okrskových volebných komisiách (OKVK), zákon však nehovorí nič o pozorovaní na úrovni okresných volebných komisií (OVK). Viacerí predstavitelia volebnej administratívy, s ktorými sa stretol tím ODIHR EAM vyhlásili, že pozorovatelia môžu požiadať o prístup na zasadnutia OVK. Z legislatívy nevyplýva, že by práca odborných sumarizačných útvarov bola otvorená verejnosti a viacerí účastníci rozhovorov s ODIHR EAM vyjadrili obavy z obmedzeného prístupu pozorovateľov k zapisovaniu hlasov.

*Volebný zákon by mal byť pozmenený tak, aby explicitne umožňoval úplný prístup domácich a medzinárodných pozorovateľov ku všetkým etapám volebného procesu.*

## XII. ÚČASŤ NÁRODNOSTNÝCH MENŠÍN

Základné práva bez ohľadu na národnosť alebo etnický pôvod sú garantované Ústavou, ktorá národnostným menšinám zaručuje právo na vzdelanie v ich materinskom jazyku, právo používať ich jazyk v úradnom styku a právo zúčastňovať sa na riešení vecí týkajúcich sa národnostných menšín a etnických skupín. Ďalej sa im zaručuje ekonomický rozvoj a združovanie.<sup>48</sup> Právna úprava ustanovuje povinnosť zabezpečiť komunikáciu v úradnom styku v jazykoch menšín v obciach, kde podiel menšinového obyvateľstva dosahuje minimálne 20% občanov.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Pozri [Spoločná správa Globsecu, MEMO 98, SSPI a Stratpolu](#) z 13. marca 2018.

<sup>47</sup> Pred druhým kolom o vysielací čas požiadali predseda Národnej rady aj odchádzajúci prezident. Obaja predstavitelia sa sústredili na mobilizáciu voličov k voľbám.

<sup>48</sup> Slovensko ratifikovalo Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín Rady Európy ako aj Európsku chartu regionálnych alebo menšinových jazykov.

<sup>49</sup> Toto ustanovenie môže byť implementované už za podmienky, že podiel minoritnej populácie prekročí 15% v dvoch po sebe idúcich sčítaniach obyvateľstva. Výbor ministrov Rady Európy vyzval na pozmenenie tejto hranice. Pozri: [Odporúčanie CM/RecChL\(2016\)2 Výboru ministrov](#) o aplikovaní Európskej charty regionálnych alebo menšinových jazykov Slovenskou republikou, prijaté 27. apríla 2016.



Najpočetnejšie menšiny sú maďarská a rómska, ktoré predstavujú osem a dve percentá slovenských občanov.<sup>50</sup> Viacerí účastníci rozhovorov s ODIHR EAM sa vyjadrili, že skutočný počet Rómov je oveľa vyšší ako jeho výsledok pri sčítaní obyvateľstva.<sup>51</sup>

Podľa volebného zákona majú byť informácie pre voličov a hlasovacie preukazy poskytnuté aj v menšinových jazykoch.<sup>52</sup> MV zverejnilo na svojej webstránke všeobecnú informáciu o voľbách v slovenčine, maďarčine, nemčine, rómčine, rusínčine a ukrajinčine. Hoci dvaja z prezidentských kandidátov pochádzali z maďarskej menšiny, ani jeden z programov registrovaných kandidátov sa nezameriaval osobitne na skupiny menšín.<sup>53</sup> Niekoľko kandidátov si pripravilo svoje volebné materiály v menšinových jazykoch, najmä v maďarskom, rómskom a rusínskom.

Niektorí účastníci rozhovorov s ODIHR EAM uviedli, že prezidentské voľby sa netešia veľkému záujmu medzi rómskou populáciou. Prekážky ako negramotnosť, chýbajúce oficiálne trvalé bydlisko alebo zmena miesta bydliska bez informovania príslušných obecných úradov bránia Rómom zúčastňovať sa na volebnom procese. Niektorí účastníci rozhovorov s ODIHR EAM vyjadrili obavy ohľadom kupovania hlasov medzi ekonomicky a sociálne zraniteľnými komunitami vrátane Rómov a zároveň dodali, že tento problém sa častejšie vyskytuje pri komunálnych a parlamentných voľbách.

### XIII. SŤAŽNOSTI A ODVOLANIA

Volebný zákon nestanovuje jasné a konzistentné mechanizmy na posudzovanie sťažností volebnými orgánmi, čo je v rozpore s dobrou praxou.<sup>54</sup> Volebnými sťažnosťami sa zaoberajú rôzne inštitúcie, pričom ich riešia bez vopred zadefinovaných šablón, čo vzbudzuje obavy o konzistentnosť postupov. Relevantné rozhodnutia sa nezostavujú pre potreby ďalšieho nahliadnutia a vývoj právnej vedy. Navyše zákon nestanovuje žiadny časový rámec pre zabezpečenie práva na nápravu. Nedostatok jasného systému riešenia sťažností, postupov a termínov by mohol oslabiť právo na nápravu v prípade porušení volebných pravidiel.

*Volebný zákon by mal byť pozmenený o zavedenie explicitných mechanizmov a právnych postupov na riešenie volebných sporov v rámci primeraného časového rámca.*

Odvolať sa voči rozhodnutiam predsedu Národnej rady o registrovaní kandidátov možno podať na Najvyšší súd do troch dní po prijatí oznámenia o odmietnutí, pričom rozhodnutie súdu musí byť vydané do piatich dní od doručenia sťažnosti. Najvyšší súd informoval, že dostal dve odvolania odmietnutých kandidátov a v oboch prípadoch potvrdil rozhodnutie predsedu Národnej rady zamietnuť požiadavky kandidátov.<sup>55</sup>

<sup>50</sup> Podľa sčítania z roku 2011 žije na Slovensku 458 467 Maďarov a 105 738 Rómov.

<sup>51</sup> Podľa odhadov [Rady Európy](#) na Slovensku žije okolo 500 000 osôb rómskeho pôvodu.

<sup>52</sup> Podľa zákona o používaní jazykov národnostných menšín sú jazykmi národnostných menšín bulharčina, čeština, chorvátčina, maďarčina, nemčina, poľština, rómčina, rumunčina, rusínčina a ukrajinčina.

<sup>53</sup> Béla Bugár - Most-Híd a József Menyhárt – Strana maďarskej komunity (SMK-MKP). József Menyhárt sa vzdal kandidatúry pred prvým kolom.

<sup>54</sup> Výbor OSN pre ľudské práva vo Všeobecnej pripomienke č. 31, odsek 15 z roku 1996 uvádza, že „zmluvné strany (...) musia zabezpečiť, aby jednotlivci mali prístupné a účinné opravné prostriedky [na ochranu občianskych a politických práv] (...) administratívne mechanizmy sú obzvlášť nutné na uskutočnenie všeobecnej povinnosti prešetrit' podozrenia porušení promptne, dôkladne a efektívne prostredníctvom nezávislých a nestranných orgánov”.

<sup>55</sup> Odvolanie podali Ján Molnár a Juraj Zábojník. *Pozri časť Registrácia kandidátov.*

Sťažnosti týkajúce sa kampane a financovania kampane sa podávajú na MV, pričom ŠVK slúži ako odvolací orgán. Riadia sa všeobecnými pravidlami a termínmi správneho konania, ktoré predvídajú lehotu 60 dní na rozhodnutie. V prípadoch týkajúcich sa porušenia kampane alebo moratória na zverejňovanie prieskumov, má ŠVK pôsobnosť rozhodovacieho orgánu prvého stupňa. Odvolanie proti rozhodnutiam ŠVK možno podať na bežnom súde.

MV prijalo sťažnosti týkajúce sa menších porušení, o ktorých predpokladalo, že nemali dopad na výsledky volieb. ŠVK počas svojich zasadnutí vo volebné dni overila viac ako 100 prípadov. Tieto obsahovali podnety ohľadom voľby väzňov, reklamy na Facebooku a používania prenosných volebných schránok. Len tri sťažnosti s potenciálnym trestným charakterom postúpila ŠVK na Generálnu prokuratúru.<sup>56</sup>

Zákonnosť a ústavnosť volieb možno namietat' na Ústavnom súde do 10 dní od vyhlásenia výsledkov volieb a Ústavný súd má rozhodnúť do 90 dní od doručenia návrhu. Návrh na začatie konania môžu podať kandidáti, ktorí získali aspoň 5% platných hlasov, skupina najmenej 15 poslancov parlamentu, ktorí podali platný návrh na kandidáta na funkciu prezidenta, generálny prokurátor a petičný výbor zastupujúci skupinu občanov, ktorá podala platný návrh na kandidáta na funkciu prezidenta. Podľa zákona je okrem navrhovateľa účastníkom konania aj kandidát, ktorý bol v napadnutých voľbách zvolený za prezidenta.

Mandát 9 z 13 sudcov Ústavného súdu vypršal vo februári 2019, v dôsledku čoho na Ústavnom súde v čase prezidentských volieb pracovali len štyria sudcovia. Takéto zloženie Ústavného súdu by nezabezpečilo včasnú nápravu ohľadom platnosti volieb, pretože podľa Ústavy musia o sťažnostiach týkajúcich sa prezidentských volieb rozhodovať v pléne nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov.

Mimovládna organizácia „Srdcom doma“ s podporou 37 podpisov členov parlamentu podala 6. marca podnet na Ústavný súd. Namietali ústavnosť ustanovenia volebného zákona, ktorý umožňuje voliť zo zahraničia poštou v parlamentných voľbách a referendách, ale nie v prezidentských voľbách.

Prezidentský kandidát Štefan Harabin, ktorý získal 14,4% hlasov v prvom kole volieb, podal 25. marca podnet na Ústavný súd, v ktorom namietal ústavnosť a zákonnosť prezidentských volieb. Sťažovateľ namietal, že víťazka prvého kola volieb Zuzana Čaputová porušila ustanovenie o financovaní kampane, keďže získala priamu podporu od Roberta Mistríka, nezávislého kandidáta, ktorý odstúpil v jej prospech, a od tretích strán. Navrhovateľ sa domnieval, že rozsah kampane Zuzany Čaputevej výrazne ovplyvnil voličov a mohol vrhnúť tieň na výsledky volieb v tom zmysle, či skutočne odrážajú vôľu voličov. Navrhovateľ svoj podnet na Ústavný súd podal opätovne 9. apríla po druhom kole volieb, s tým, že právnym ustanoveniam, ktoré upravujú lehoty na podávanie sťažností ohľadom volebných výsledkov, chýba jasnosť ohľadom časových termínov.<sup>57</sup>

Súd musí vydať rozhodnutie do 90 dní od doručenia návrhu. Keďže prvé kolo prezidentských volieb sa musí konať najneskôr 60 dní pred uplynutím funkčného obdobia úradujúceho prezidenta a novozvolený prezident musí byť vymenovaný do úradu v deň, kedy končí funkčné obdobie jeho

<sup>56</sup> Medzi nimi bol aj prípad údajného tvrdenia Mariana Kotlebu, že v Bratislave bolo distribuovaných 10 000 falošných hlasovacích preukazov, hoci takýto podnet nebol adresovaný priamo ŠVK ani riadne doložený. Prípad dezinterpretácie hlasovacieho lístka zverejneného denníkom SME bol postúpený Ministerstvu kultúry.

<sup>57</sup> Ústavný súd informoval tím ODIHR EAM, že podľa jeho výkladu zákona je možné podať podnet len po druhom kole ohľadom celkového priebehu volieb, keďže 14 dní medzi oboma kolami by neposkytovalo dostatočný časový priestor na rozhodnutie.

predchodcu, 90 dňová lehota Ústavného súdu na rozhodnutie môže prekročiť čas, po ktorom sa už zvolený prezident ujme úradu.

*V záujme zabezpečenia účinného opravného prostriedku by mali byť lehoty na rozhodnutie o ústavnosti a zákonnosti volieb zosúladené so začiatkom funkčného obdobia zvoleného prezidenta.*

#### XIV. VOLEBNÉ DNI

V súlade s metodológiou ODIHR, tím EAM nevykonával systematické alebo komplexné pozorovanie volieb, ale navštívil vybraný počet volebných miestností v rámci okresov Bratislava a Pezinok. Priebeh hlasovania vo volebných miestnostiach, ktoré ODIHR EAM navštívil počas oboch kôl volieb, bol dobre zorganizovaný a volebné miestnosti náležite vybavené. Tím ODIHR EAM mal prístup do všetkých volebných miestností, hoci v niekoľkých prípadoch okrsková volebná komisia (OKVK) vyžadovala nejakú formu akreditácie od štátnej volebnej komisie (ŠVK), čo nemá oporu v zákone, a preto ani nebola pre tím ODIHR EAM vydaná.

Hlasovanie 16. a 30. marca začalo o 7:00 a končilo o 22:00. Vo všetkých navštívených volebných miestnostiach bola OKVK zložená z piatich členov, väčšinou žien. V niektorých oblastiach kvôli nedostatku nominácií politickými stranami alebo petičnými výbormi, museli starostovia obcí vymenovať podstatnú časť členov OKVK.

Väčšina volebných miestností, ktoré navštívil tím ODIHR EAM, neboli prístupné pre voličov s telesným zdravotným postihnutím, čo je v rozpore s volebným zákonom a medzinárodnými štandardmi.<sup>58</sup> Podobne neboli zavedené žiadne praktické opatrenia na zabezpečenie hlasovania pre osoby so zrakovým znevýhodnením, ani poskytnuté pokyny v ľahko čitateľnom formáte pre voličov so znevýhodnenými intelektuálnymi schopnosťami. Voliči majú možnosť požiadať o alternatívnu metódu hlasovania, a síce prenosnú volebnú schránku.<sup>59</sup> Ak je to potrebné, asistenciu môže poskytnúť osoba podľa výberu voliča, okrem členov OKVK.

*V súlade s medzinárodnou dobrou praxou by bolo potrebné zvážiť zmenu legislatívy a zavedenie praktických opatrení, ktoré by zabezpečili osobám so zmyslovými, telesnými, aj intelektuálnymi znevýhodneniami plný prístup k hlasovaniu.*

Pokiaľ ide o voličov bez trvalého bydliska, MV 6. marca 2019 vydalo pokyn, v ktorom požaduje OKVK, aby overovali každý prípad v centrálnom registri voličov v Banskej Bystrici, kvôli potvrdeniu, že volič nemá bydlisko na Slovensku, a zamedzili tak viacnásobnému hlasovaniu. Nie vo všetkých volebných miestnostiach, ktoré ODIHR EAM navštívil, sa postupovalo podľa požadovaného spôsobu rovnako.

Členovia OKVK aj pozorovatelia môžu požiadať o kópiu zápisnice. V prípade, že ju predseda OKVK odmietne poskytnúť, nebolo by to považované za obmedzenie pozorovania volieb, pretože, podľa ŠVK, každý môže požiadať o kópiu zápisnice obecný úrad. Volebný zákon nestanovuje, aby

<sup>58</sup> Pozri článok 29 [Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím \(CRPD\)](#) z roku 2006. Pozri aj odseky 77 a 78 [Záverečného odporúčania k úvodnej správe Slovenska](#) Výboru OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím z roku 2016.

<sup>59</sup> Odseky 58 a 74 [Tematickej štúdie Vysokého komisára OSN pre ľudské práva o účasti na politickom a verejnom živote osôb so zdravotným postihnutím z roku 2011 uvádza, že](#) „Všeobecné spoliehajúce sa na pomoc pri hlasovaní či alternatívne možnosti hlasovania ako spôsobu zabezpečenia politickej účasti osôb so zdravotným postihnutím nie je v súlade so všeobecnými záväzkami, ku ktorým sa zaviazali zúčastnené strany v článkoch 4 a 29 Dohovoru“.

bola zápisnica zverejnená, čo je v rozpore s dobrou praxou.<sup>60</sup> Túto otázku riešilo MV v marci 2019 pokynom obciam a OKVK, ktorý stanovil, že podpísaná zápisnica OKVK môže byť sprístupnená, buď na nástenke alebo webstránke obce. Žiadna z OKVK, ktoré tím ODIHR EAM navštívil počas volebných dní, nemala v úmysle zverejniť zápisnicu v priestoroch volebnej miestnosti.

*Volebná legislatíva by mala byť zmenená tak, aby boli okrskové volebné komisie poverené zverejniť zápisnicu o výsledku volieb a poskytnúť jej kópiu všetkým členom a pozorovateľom, ktorí o to vyjadria záujem, za rovnakých podmienok.*

Počas druhého kola volieb počas zasadnutia ŠVK predstaviteľ strany Kotleba-ĽSNS vyjadril obavu z bezpečnosti hlasovania na základe hlasovacích preukazov (HP). Vyhlásil, že neexistujú dostatočné záruky, ktoré by zabránili falšovaniu, pričom podľa neho nie je v možnostiach OKVK rozlíšiť originál od falošného hlasovacieho preukazu. Vyhlásenie umocnilo nepodložené tvrdenie Mariana Kotlebu v médiách, že v Bratislave bolo distribuovaných približne 10 000 HP. Na riešenie tohto podnetu ŠVK prijala uznesenie, na základe ktorého požiadala OVK, aby vykonali kontrolu preukazov a overili ich pravosť vo volebných miestnostiach v Petržalke, Kútoch a Žiline. Podľa bratislavskej OVK bola úspešne overená pravosť približne 250 hlasovacích preukazov a neboli zistené žiadne falošné HP.

## XV. VÝVOJ PO VOĽBÁCH

Pre obe kolá volieb boli výsledky oficiálne vyhlásené ŠVK na poludnie na druhý deň po volebnom dni a včas zverejnené na internete. Ďalej, úplná databáza v otvorenom formáte s podrobnosťami o výsledkoch bola poskytnutá na stiahnutie, a priebežné výsledky bolo možné sledovať online na webstránke Štatistického úradu od momentu ukončenia volebného moratória.

Štefan Harabin 9. apríla opätovne podal svoj podnet na Ústavný súd, v ktorom namieta ústavnosť a zákonnosť prezidentských volieb. Tentokrát Štefan Harabin podal podnet proti víťaznej kandidátke Zuzane Čaputovej.<sup>61</sup> Navrhovateľ žiadal spojiť obe konania, pričom k predchádzajúcemu podnetu dodal, že vysoký počet hlasovacích preukazov použitých v druhom kole mohol byť sfalšovaný.<sup>62</sup> Navrhovateľ taktiež tvrdil, že Zuzana Čaputová porušila ustanovenia volebného zákona, ktorý vyžaduje, aby náklady na televíznu reklamu uhrádzal kandidát, pričom platbu za jej politickú reklamu v *TV Markíza* uhradila tretia strana.

Prezident 16. apríla 2019 vymenoval troch nových sudcov Ústavného súdu z ôsmich kandidátov, ktorých schválil a nominoval parlament. To, v prípade jednohlasnej zhody sudcov, by mohlo umožniť dosiahnutie nadpolovičnej väčšiny siedmich hlasov.<sup>63</sup> Štefan Harabin napriek tomu vzniesol námietku zaujatosti proti jednému zo sudcov pléna a 12. júna Ústavný súd rozhodol, že nemôže posúdiť sľaznosť navrhovateľa z dôvodu nedostatku sudcov.<sup>64</sup>

Zuzana Čaputová zložila 15. júna 2019 sľub a ujala sa funkcie prezidentky Slovenskej republiky.

<sup>60</sup> Pozri [Usmernenia pre preskúmanie právneho rámca volieb, druhé vydanie](#), ODIHR, 2013, strana 63, a Kódex dobrej praxe vo volebných záležitostiach, Benátska komisia, 2002, časť I.3.2.2.4.46.

<sup>61</sup> V prvom podnete Štefan Harabin jednoducho zahrnul Zuzanu Čaputovú a Maroša Šefčoviča ako účastníkov konania.

<sup>62</sup> Podnet nekonkretizuje počet falošných hlasovacích preukazov, ale odvoláva sa na dokumenty, ktoré ODIHR EAM neboli sprístupnené na preskúmanie. Celkový počet vydaných hlasovacích preukazov nebol okamžite dostupný, pretože proces je decentralizovaný. Pozri: časť *Registrácia voličov*.

<sup>63</sup> Podľa čl. 131 ods.1 Ústavy „Ústavný súd rozhoduje v pléne nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov“ vo veciach ako je súlad prezidentských volieb s Ústavou a zákonmi.

<sup>64</sup> Pozri [Tlačovú správu č.35/2019 Ústavného súdu](#) z 13. júna 2019.

## XVI. ODPORÚČANIA

Odporúčania uvedené v texte sú predkladané s cieľom posilniť proces organizácie volieb v Slovenskej republike a podporiť snahy ich plne zosúladiť so záväzkami OBSE a ďalšími medzinárodnými záväzkami a štandardami pre demokratické voľby. Odporúčania je potrebné čítať v súvislosti s predchádzajúcimi odporúčaniami ODIHR, ktoré stále neboli doriešené.<sup>65</sup> ODIHR je pripravený pomôcť orgánom Slovenskej republiky pri ďalšom zlepšovaní volebného procesu a pri riešení odporúčaní obsiahnutých v tejto aj v predošlých správach.

### A. PRIORITNÉ ODPORÚČANIA

1. Mala by byť zaistená úplná nezávislosť štátnej volebnej komisie a posilnená jej administratívna a finančná kapacita.
2. V záujme podpory nezávislosti a nestrannosti kontroly financovania kampane by bolo vhodné zvážiť zverenie kompetencie kontroly financovania kampane nezávislej inštitúcii.
3. Ohováranie by malo byť dekriminalizované a pre odškodnenie v občianskoprávných konaniach o ochranu osobnosti by mal byť zavedený rozumný strop.
4. V záujme zabezpečenia dlhodobého pluralizmu médií by príslušné orgány mali posilniť verejnoprávneho vysielateľa prostredníctvom adekvátneho financovania a ďalšieho zvyšovania jeho nezávislosti.
5. Volebný zákon by mal byť pozmenený o zavedenie explicitných mechanizmov a právnych postupov na riešenie volebných sporov v rámci primeraného časového rámca.

### B. ĎALŠIE ODPORÚČANIA

#### Právny rámec

6. V zmysle zvýšenia konzistencie volebného právneho rámca by mohla byť štátna volebná komisia zo zákona poverená vydávať konsolidované uznesenia, ktoré by ďalej konkretizovali a interpretovali volebný zákon.

#### Volebná administratíva

7. Ako už bolo odporúčané, volebný zákon by mal byť pozmenený tak, aby výslovne uvádzal, že pokyny štátnej volebnej komisie sú právne záväzné aj pre nižšie stupne volebných komisií.
8. V záujme zvýšenia transparentnosti riadenia volieb je potrebné zvážiť zavedenie všetkých zasadnutí štátnej volebnej komisie ako verejne prístupných.
9. V súlade s národnými záväzkami a medzinárodnými štandardami by údaje ohľadom pohlavia vytvorené počas volebného procesu mali byť sprístupnené komplexne.

---

<sup>65</sup> V odseku 25 [Istanbulského dokumentu OBSE z roku 1999](#) sa účastnícke krajiny OBSE zaviazali „bezodkladne nadviazať na hodnotenie a odporúčania ODIHR“. ODIHR posúdil implementáciu odporúčaní záverečnej správy k parlamentným voľbám v roku 2016 nasledovne: odporúčanie 10 je plne implementované. Odporúčania 9, 16, 19 a 20 sú čiastočne implementované.

### **Registrácia voličov**

10. V súlade s medzinárodnou dobrou praxou, možnosť registrácie voličov vo volebnej miestnosti v deň konania volieb by bolo vhodné prehodnotiť.

### **Registrácia kandidátov**

11. Obmedzenia práva kandidovať by mali byť opätovne posúdené s cieľom zabezpečiť, aby diskvalifikácia na základe odsúdenia za trestný čin bola úmerná závažnosti spáchaného činu.
12. V zmysle harmonizácie volebnej právnej úpravy a zaistenia nestrannosti celého procesu by štátnej volebnej komisii mala byť zverená kompetencia registrovať prezidentských kandidátov.

### **Financovanie kampane**

13. Ustanovenia upravujúce podávanie záverečných správ o financovaní kampane by mohli obsahovať požiadavku oznamovať peňažné dary. Ďalej v záujme zvýšenia transparentnosti financovania kampane by bolo vhodné zvážiť zavedenie regulácie pre nevyužitý príjmy, pre prístupnenie nepeňažných darov a podávanie správ o nich.
14. V záujme posilnenia kontroly nad financovaním kampane by mali byť výsledky kontroly záverečných správ kandidátov zverejnené v rozumnom časovom rámci a mali by obsahovať konsolidované a detailné informácie.

### **Médiá**

15. Úrady by mali rýchlo vyšetriť hrozby proti novinárom, vrátane hrozieb z internetu, a vyvarovať sa používania hanlivého jazyka, ktorý môže takéto útoky povzbudzovať.
16. V záujme zabezpečenia rovnakých podmienok a spravodlivej kampane by mohli príslušné úrady zvážiť možnosť regulácie pokrývania kampane aj pre internetové médiá.

### **Pozorovanie volieb**

17. Volebný zákon by mal byť pozmenený tak, aby explicitne umožňoval úplný prístup domácich a medzinárodných pozorovateľov ku všetkým etapám volebného procesu.

### **Stážnosti a odvolania**

18. V záujme zabezpečenia účinného opravného prostriedku, by mali byť lehoty na rozhodnutie o ústavnosti a zákonnosti volieb zosúladené so začiatkom funkčného obdobia zvoleného prezidenta.

### **Volebné dni**

19. V súlade s medzinárodnou dobrou praxou by bolo potrebné zvážiť zmenu legislatívy a zavedenie praktických opatrení, ktoré by zabezpečili osobám so zmyslovými, telesnými, aj intelektuálnymi znevýhodneniami plný prístup k hlasovaniu.
20. Volebná legislatíva by mala byť zmenená tak, aby boli okrskové volebné komisie poverené zverejniť zápisnicu o výsledku volieb vo volebných miestnostiach a poskytnúť jej kópiu všetkým členom a pozorovateľom, ktorí o to vyjadria záujem, za rovnakých podmienok.

## PRÍLOHA: CELKOVÉ VÝSLEDKY VOLIEB<sup>66</sup>

### Prvé kolo

Kandidáti	Percento odovzdaných platných hlasov	Počet odovzdaných platných hlasov
Béla Bugár	3,10	66 667
Zuzana Čaputová	40,57	870 415
Martin Daňo	0,51	11 146
Štefan Harabin	14,34	307 823
Eduard Chmelár	2,74	58 965
Marian Kotleba	10,39	222 935
Milan Krajniak	2,77	59 464
József Menyhárt [ <i>odstúpil</i> ]	0,05	1 208
František Mikloško	5,72	122 916
Robert Mistrík [ <i>odstúpil</i> ]	0,15	3 318
Maroš Šefčovič	18,66	400 379
Róbert Švec	0,30	6 567
Bohumila Tauchmannová	0,16	3 535
Juraj Zábajník	0,28	6 219
Ivan Zuzula	0,17	3 807
<b>Údaje týkajúce sa priebehu hlasovania</b>		
# počet voličov zapísaných v zoznamoch voličov		4 429 033
# počet voličov, ktorí dostali hlasovacie lístky		2 158 859
# počet voličov, ktorí sa zúčastnili na hlasovaní		2 158 859
% volebnej účasti		48,74
# počet neplatných hlasov		12 848
# celkový počet platných hlasov		2 145 364
# počet hlasovacích lístkov odovzdaných OKVK na volebné miestnosti		údaj nie je k dispozícii
# počet nepoužitých a znehodnotených hlasovacích lístkov		údaj nie je k dispozícii <sup>67</sup>

### Druhé kolo

Kandidáti	Percento odovzdaných platných hlasov	Počet odovzdaných platných hlasov
Zuzana Čaputová	58,40	1 056 582
Maroš Šefčovič	41,59	752 403
<b>Údaje týkajúce sa priebehu hlasovania</b>		
# počet voličov zapísaných v zoznamoch voličov		4 419 883
# počet voličov, ktorí dostali hlasovacie lístky		1 847 417
# počet voličov, ktorí sa zúčastnili na hlasovaní		1 847 417
% volebnej účasti		41,79
# počet neplatných hlasov		38 130
# celkový počet platných hlasov		1 808 985
# počet hlasovacích lístkov odovzdaných OKVK na volebné miestnosti		údaj nie je k dispozícii
# počet nepoužitých a znehodnotených hlasovacích lístkov		údaj nie je k dispozícii

<sup>66</sup> Zdroj: [Oficiálna webstránka Štatistického úradu](#).

<sup>67</sup> Zázpisnica túto informáciu neobsahuje. Nepoužité hlasovacie lístky a obálky sa nesčítavajú.

## O ODIHR

Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva (ODIHR) je hlavnou inštitúciou OBSE, ktorej úlohou je pomáhať účastníckym štátom „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 nazýva ľudský rozmer OBSE.

ODIHR so sídlom vo Varšave 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, ktorý už zahŕňal aj ľudské práva a demokratizáciu. Dnes zamestnáva viac ako 150 zamestnancov.

ODIHR je poprednou európskou organizáciou v oblasti pozorovania volieb. Každoročne koordinuje a organizuje vyslanie tisícok pozorovateľov s cieľom posúdiť, či sa voľby v regióne OBSE konajú v súlade so záväzkami OBSE, inými medzinárodnými záväzkami a štandardami pre demokratické voľby ako aj s národnou legislatívou. Jeho jedinečná metodológia umožňuje hlbkový pohľad do celého procesu volieb. Prostredníctvom asistenčných projektov pomáha ODIHR zúčastneným štátom zlepšiť spôsob, akým usporadúvajú voľby.

Medzi demokratizačné aktivity úradu patria: zásady právneho štátu, legislatívna pomoc, demokratické vládnutie, migrácia a sloboda pohybu, a rodová rovnosť. ODIHR každoročne realizuje niekoľko cielených asistenčných programov s cieľom rozvíjať demokratické štruktúry.

ODIHR pomáha zúčastneným štátom pri plnení ich záväzkov podporovať a chrániť ľudské práva a základné slobody v súlade so záväzkami ľudského rozmeru OBSE. Toto sa dosahuje prácou s rôznymi partnermi na posilnenie spolupráce, budovanie kapacít a poskytovanie odborných znalostí v tematických oblastiach ako ľudské práva v boji proti terorizmu, posilňovanie ochrany ľudských práv obetí obchodovania s ľuďmi, vzdelávanie a školenie v ľudských právach, monitorovanie a podávanie správ o dodržiavaní ľudských práv a práva a bezpečnosť žien v spoločnosti.

V oblasti tolerancie a nediskriminácie poskytuje ODIHR zúčastneným štátom podporu pri posilňovaní ich reakcie na nenávisťné trestné činy a na incidenty rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a iných foriem neznášanlivosti. Činnosť ODIHR týkajúca sa tolerancie a nediskriminácie sa zameriava na nasledujúce oblasti: legislatíva; školenie orgánov činných v trestnom konaní; monitorovanie, podávanie správ a sledovanie reakcií na nenávisťné trestné činy a incidenty; ako aj vzdelávacie aktivity na presadzovanie tolerancie, rešpektu a vzájomného porozumenia.

ODIHR poskytuje zúčastneným štátom poradenstvo k ich politikám zameraným na Rómov a Sintov. Podporuje 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 s účastníckymi štátmi OBSE, inštitúciami OBSE a terénnymi operáciami ako aj s ďalšími medzinárodnými organizáciami.

Viac informácií nájdete na webstránke ODIHR ([www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)).