**Dôvodová správa**

1. **Všeobecná časť**

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach predkladajú na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky poslanci Národnej rady Slovenskej republiky Ondrej Dostál a Marián Viskupič.

**Cieľom navrhovanej právnej úpravy je obnoviť existenciu tretích strán ako subjektov, ktoré okrem kandidujúcich politických strán a hnutí a kandidátov môžu v období volebnej kampane viesť volebnú kampaň, a to za zákonom stanovených podmienok.**

Tretie strany boli súčasťou zákona o volebnej kampani od jeho schválenia v roku 2014. V roku 2019 však boli z neho vypustené. Predložený návrh zákona reaguje na praktické a ústavnoprávne problémy, ktoré vznikli v dôsledku vypustenia inštitútu tretích strán zo zákona o volebnej kampani v roku 2019. Zrušenie tohto inštitútu malo ako deklarovaný cieľ obmedziť netransparentné zasahovanie do volebných kampaní zo strany subjektov, ktoré neboli politickými stranami ani kandidátmi. V praxi to však viedlo k situácii, v ktorej viaceré subjekty aj naďalej viedli volebné kampane, avšak bez akejkoľvek registrácie, bez zákonom vymedzených pravidiel, bez finančných limitov a bez efektívneho dohľadu.

Návrh zákona preto obnovuje inštitút tretích strán v zákonom regulovanej forme. Nejde o vytvorenie priestoru pre nekontrolované a netransparentné zasahovanie do volebných súbojov, ale o vytvorenie jasného, transparentného a kontrolovateľného rámca pre subjekty, ktoré sa rozhodnú ovplyvňovať verejnú debatu počas volebnej kampane mimo politických strán a oficiálnych kandidátov.

Zároveň sa návrhom precizuje znenie § 2 ods. 3, aby bolo zrejmé, že zákon zakazuje len vedenie platenej volebnej kampane subjektmi, ktoré na to nemajú oprávnenie, a nie akýkoľvek verejný prejav názoru či občiansku aktivitu.

Sloboda prejavu je chránená článkom 26 Ústavy Slovenskej republiky a článkom 10 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv. Zásahy do tejto slobody sú prípustné len vtedy, ak sú zákonné, legitímne a nevyhnutné v demokratickej spoločnosti.

Úplný zákaz účasti tretích strán na volebnej kampani môže predstavovať neprimerané obmedzenie politického prejavu subjektov mimo politických strán a kandidátov, čo je obzvlášť problematické v čase volieb, keď je politická debata v spoločnosti najintenzívnejšia. Možnosť slobodne a verejne vyjadriť podporu alebo kritiku vo vzťahu ku kandidátom či politickým stranám je základným aspektom slobodných volieb.

Regulácia tretích strán, ktorá umožní účasť na kampani pod podmienkou registrácie, transparentnosti a finančných limitov, predstavuje primeraný a demokratický nástroj na ochranu integrity volieb bez zásahu do základných práv vo väčšej miere, než je nevyhnutné.

Navrhovaná právna úprava zároveň reflektuje aj odporúčania medzinárodných organizácií, a to najmä:

* Skupiny štátov proti korupcii (GRECO), ktorá opakovane vyzýva členské štáty Rady Európy, aby zabezpečili transparentnosť financovania volebných kampaní, vrátane činnosti subjektov mimo politických strán;
* Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE)
 a jej Úradu pre demokratické inštitúcie a ľudské práva (ODIHR), podľa ktorej by štáty mali umožniť účasť občianskej spoločnosti na kampani v regulovanom a spravodlivom režime, nie jej vylúčením;
* Medzinárodného inštitútu IDEA, ktorý v oblasti volebného práva podporuje modely kombinujúce účasť aj kontrolu.

Viaceré demokratické štáty, ako Spojené kráľovstvo, Kanada, Írsko či Austrália, umožňujú tretím stranám účasť na volebnej kampani, avšak v rámci stanovených pravidiel (registrácia, limity, transparentnosť účtov).

V parlamentných voľbách 2023 a prezidentských voľbách 2024 sa ukázalo, že zákaz vedenia kampane inými subjektmi ako kandidátmi a politickými stranami je v praxi neúčinný. Kampaň vo forme reklamy, videí, sponzorovaných príspevkov alebo letákov viedli aj fyzické a právnické osoby, ktoré neboli oficiálnymi aktérmi vo voľbách. Niektoré sa pokúsili tieto aktivity skryť ako súkromný názor, no v skutočnosti išlo o platené kampane s jasným cieľom ovplyvniť rozhodovanie voličov.

Vzhľadom na neexistenciu legálneho režimu tretích strán sa tieto aktivity pohybovali mimo kontrolu a často ostali bez sankcie, čo vytvorilo nerovné podmienky v súťaži a znížilo dôveru verejnosti vo volebný proces.

MEMO 98 ako mimovládna organizácia, ktorá sa dlhodobo zapája do pozorovania viacerých volieb v rámci misií Európskej únie či OBSE, podala v závere kampane pred prezidentskými voľbami na Slovensku v apríli 2024 [tri podnety pre možné porušenie zákona o volebnej kampani](https://memo98.sk/sk/clanok/okresny-urad-zamietol-protest-prokuratora-nadalej-ignoruje-zakon). Okrem podnetu voči ministrovi vnútra Matúšovi Eštokovi (HLAS-SD) aj voči ďalším dvom predstaviteľom štátu, a to Branislavovi Ondrušovi (HLAS-SD), vtedajšiemu štátnemu tajomníkovi Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, a Kamilovi Šaškovi (HLAS-SD), vtedajšiemu štátnemu tajomníkovi Ministerstva hospodárstva SR.

Podnet sa týkal platenej kampane zmienených troch predstaviteľov strany HLAS-SD na sociálnych sieťach spoločnosti Meta, ktorá prebiehala na Facebooku aj na Instagrame, v rámci ktorej podporovali vtedajšieho predsedu strany HLAS-SD a kandidáta na prezidenta Petra Pellegriniho. MEMO 98 z monitoringu sociálnych sietí zistilo, *„že počas kampane sa na sociálnej sieti Facebook objavili viaceré platené príspevky, ktoré svojim obsahom možno považovať za materiály v neprospech jedného kandidáta (Ivana Korčoka), či naopak v prospech druhého kandidáta (Petra Pellegriniho). Tieto materiály boli platené spomínanými činovníkmi strany HLAS-SD.“*

V prípade ministra vnútra Matúša Šutaja Eštoka šlo podľa MEMO 98 celkovo o 23 platených príspevkov (4 rôzne typy) v období 23. 3. až 4. 4. 2024, pričom vložené prostriedky boli na úrovni cca 1300-1900 eur a reklama sa celkovo užívateľom sietí zobrazila na úrovni 819 až 980-tisíc krát. V prípade štátneho tajomníka ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Branislava Ondruša šlo podľa MEMO 98 celkovo o 5 platených príspevkov (3 rôzne typy) v období 19. 3. až 4. 4. 2024, pričom vložené prostriedky boli na úrovni cca 700-1000 eur a reklama sa celkovo užívateľom sietí zobrazila na úrovni 340 až 400-tisíc krát. V prípade štátneho tajomníka ministerstva hospodárstva Kamila Šaška šlo podľa MEMO 98 o celkovo 3 platené príspevky (2 rôzne typy) v období 3. 3. až 8. 3. 2024, pričom vložené prostriedky boli na úrovni do 100 eur a reklama sa celkovo užívateľom sietí zobrazila na úrovni 18 až 24-tisíc krát.

Okresný úrad konanie voči Matúšovi Šutajovi Eštokovi 28. augusta 2024 zastavil, *„nakoľko skutok, o ktorom sa koná, nie je priestupkom,“* pričom nebolo známe, či a ako konali príslušné okresné úrady voči ďalším dvom predstaviteľom strany HLAS-SD, ktorých konania sa týkali ďalšie dva podnety. Následne sa MEMO 98 spoločne s Nadáciou Zastavme korupciu a Transparency International Slovensko rozhodli obrátiť na Generálnu prokuratúru SR s podnetom o preskúmanie dodržiavania zákonnosti orgánmi verejnej správy. So žiadosťou o stanovisko sa mimovládne organizácie obrátili aj na Štátnu komisiu pre voľby, ktorá je v zmysle volebného zákona orgánom dohľadu nad vedením kampane, ktorá sa však prípadom odmietla zaoberať. Okresná prokuratúra Bratislava I napadla rozhodnutie Okresného úradu Bratislava v prípade prezidentskej antikampane ministra Matúša Šutaja Eštoka. Prokuratúra navrhla zrušiť rozhodnutie, ktorým úrad v auguste zastavil konanie voči ministrovi. Vo februári 2025 MEMO 98 informovalo verejnosť o tom, že Okresný úrad Bratislava nerešpektoval protest prokuratúry v prípade ministra vnútra Matúša Šutaja Eštoka, ktorý mal porušiť zákon o volebnej kampani. Napriek tomu, že Okresná prokuratúra Bratislava I označila rozhodnutie úradu o zastavení konania voči ministrovi za nezákonné, úrad sa odmietol riadiť jej upozornením a ponechali v platnosti pôvodné rozhodnutie.

Ďalším príkladom nezákonne vedenej kampane bola antikampaň občianskeho združenia Voľte s rozumom namierená voči prezidentskému kandidátovi Ivanovi Korčokovi. Ako uviedla Nadácia Zastavme korupciu, ktorá v tejto veci podala podnet na okresný úrad v Bratislave, podľa knižnice reklám na sociálnej sieti Facebook mala zásah viac než 2 milióny účtov užívateľov sietí. Združenie, v rámci ktorého sa angažuje bývalý minister školstva Juraj Draxler (nominant SMER-SD) na ňu vynaložilo približne 11-tisíc eur. Ako ďalej uviedla nadácia, *„v združení ďalej figuruje aj Norbert Molnár, ktorý sa pohyboval v oblasti informatizácie a digitalizácie služieb štátu v čase, keď Pellegrini pôsobil ako digitálny líder. S Pellegrinim má zrejme nadštandardný vzťah, čo naznačuje fotografia z roku 2015, kde je s ním na letisku pri odovzdaní darčeka. Pellegrini vtedy podľa portálu zive.aktuality.sk pri príležitosti 40. narodenín dostal let stíhačkou.“*

Hoci takáto masívna kampaň ľudí blízkych kandidátovi Petrovi Pellegrinimu mala podľa nadácie silný potenciál ovplyvniť výsledok prezidentských volieb v druhom kole, okresný úrad udelil najnižšiu možnú sankciu vo výške 300 eur, pričom horný hranica je 30 000 eur. Zmienené združenie takýmto nezákonným spôsobom nezasahovalo do volebnej kampane prvý raz. Ako uvádza Transparency International Slovensko, zrejme najväčšiu antikampaň pred parlamentnými voľbami v roku 2023 viedlo združenie Voľte s rozumom, ktoré malo v uliciach *„bilboardy za tisíce až desiatky tisíc eur (odhad Transparency), ktoré nepriamo kritizujú doterajšiu vládu a volajú po návrate skúsených politikov.“*

Samotná mimovládna organizácia MEMO 98, ktorá bola minulý rok v súvislosti s prezidentskými voľbami jednou z tých, ktorá podávala podnety pre porušenie zákona o volebnej kampani, opakovane uvádza, že súhlasí so záverom Volebnej hodnotiacej misie Úradu pre demokratické inštitúcie a ľudské práva (ODIHR) v rámci OBSE k predčasným parlamentným voľbám na Slovensku konaným v roku 2023 o tom, že *„úplny zákaz kampane tretích strán podľa súčasného znenia zákona o volebnej kampani nie je v súlade s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva a s osvedčenou volebnou praxou“.* Misia ODIHR vo svojej [záverečnej správe](https://www.osce.org/files/f/documents/0/b/565150.pdf) tiež podľa MEMO 98 odkázala predovšetkým na odsek 256 [Spoločných usmernení o predpisoch pre politické strany](https://www.osce.org/files/f/documents/8/1/538473.pdf), podľa ktorého by činnosti tretích strán nemali byť bezpodmienečne zakázané.

Avšak, zákonné ustanovenia, aj ak ich považujeme za nesprávne, sú platné a mali by sa dodržiavať, o to viac to platí o zástupcoch politických strán, ktoré danú nevhodnú úpravu zákona o volebnej kampani presadili. Vyššie uvedené príklady názorne ukazujú, že aktuálne platná právna úprava, ktorá formálne de iure zakazuje pôsobenie tretích strán, ale de facto ich pôsobenie je stále možné. Zároveň je zjavné, že sankcie za porušenie pravidiel sú nedostatočné alebo dokonca príslušnými inštitúciami nevymáhané a takýto právny stav si vyžaduje úpravu.

Hlavné prínosy navrhovanej právnej úpravy možno zhrnúť nasledovne:

* obnovuje možnosť účasti ďalších subjektov na volebnej kampani,
* zavádza pre tretie strany registráciu, finančné limity a kontrolu,
* chráni slobodu prejavu subjektov mimo politických strán,
* zrovnoprávňuje podmienky súťaže a zabraňuje obchádzaniu zákona,
* zvyšuje transparentnosť financovania a sprístupňuje údaje verejnosti.

Predložený návrh zákona nebude mať vplyv na rozpočet verejnej správy, ani na podnikateľské prostredie. Predložený návrh zákona nebude mať sociálne vplyvy, ani vplyvy na životné prostredie a informatizáciu spoločnosti. Návrh zákona taktiež nebude mať vplyv na manželstvo, rodičovstvo a rodinu a ani na služby verejnej správy pre občana.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj s právom Európskej únie.

**B. Osobitná časť**

**K čl. I.**

**K bodu 1**

Legislatívno-technická zmena súvisiaca s obnovením inštitútu tretích strán (bod 4). Navrhuje sa v § 2 ods. 1 doplnenie tretích strán medzi subjekty, ktoré môžu viesť volebnú kampaň. Cieľom je explicitne zaradiť tretie strany do zoznamu oprávnených subjektov a jednoznačne definovať ich postavenie v zákone.

**K bodu 2**

Navrhuje sa vypustiť zo zákona zákaz, aby iné subjekty mohli vyvíjať v čase ustanovenom na volebnú kampaň činnosť v prospech alebo v neprospech politických strán, koalícií politických strán a kandidátov. Miesto toho sa navrhuje v § 2 ods. 3 upraviť, že iné subjekty ako tie, ktorým to dovoľuje zákon, v uvedenom čase nemôžu viesť volebnú kampaň.

Zákon predpokladá, že volebnú kampaň môžu viesť iba politické strany, ich koalície a kandidáti. V predloženom návrhu sa medzi takéto subjekty navrhujú doplniť aj tretie strany (bod 1). Ustanovenie § 2 ods. 3 však iným subjektom zakazuje nielen volebnú kampaň vo formách, za ktoré sa obvykle platí úhrada, ale prakticky akúkoľvek činnosť na podporu alebo v neprospech politických strán. To znamená, že v období volebnej kampane by mali byť zakázané aj také činnosti ako vylepenie volebného plagátu v okne vlastného bytu, napísanie článku o voľbách do novín alebo na blog, napísanie príspevku o voľbách na internete alebo na sociálnych sieťach, vyjadrovanie názoru na voľby v osobných rozhovoroch so známymi, účasť na predvolebnom mítingu alebo diskusii, nosenie odznaku s logom politickej strany, používanie pera s menom a priezviskom kandidáta a pod., resp. tieto činnosti by mali byť podmienené zaevidovaním subjektu ako tretej strany štátnou komisiou, ak by bol inštitút tretích strán obnovený. Ide totiž tiež evidentne o činnosti na podporu alebo v neprospech politických strán, a tie sú pre iné subjekty zakázané. Predmetný zákaz narúša ústavou zaručenú slobodu prejavu a slobodu šírenia informácií a je prakticky nevykonateľný. Preto sa navrhuje predmetné ustanovenia zo zákona vypustiť a nahradiť ho zákazom, aby iné subjekty v čase volebnej kampane nemohli vykonávať platenú volebnú kampaň. Navrhuje sa zároveň výslovne uviesť, že za volebnú kampaň sa nepovažuje prejavenie názoru alebo šírenie informácií spôsobom, za ktorý sa obvykle neplatí úhrada.

Právo vyjadriť svoj názor v predvolebnom čase sa nemôže obmedziť iba na kandidátov a kandidujúce politické strany a subjekty zaevidované štátnou komisiou. Pokiaľ ide o vedenie kampane tretími stranami vo formách, za ktoré sa obvykle platí úhrada, to sa navrhuje dostatočne upraviť v § 8 (bod 4). Od systematického vedenia platenej volebnej kampane je však potrebné odlíšiť slobodné prejavovanie názoru a šírenie informácií, ktoré nemôže byť v predvolebnom období takto drasticky obmedzené.

**K bodu 3**

Navrhuje sa doplnenie nového odseku 15 do § 5 a stanoviť ním, že politická strana pri vedení volebnej kampane na prezidenta má postavenie tretej strany podľa § 8. Rovnako bolo postavenie politických strán v rámci volebnej kampane na prezidenta v zákone o volebnej kampani upravené až do roku 2019.

**K bodu 4**

Navrhuje sa obnovenie inštitútu tretej strany vo volebnej kampani v zásade rovnakým spôsobom, akým bolo postavenie tretích strán upravené v zákone o volebnej kampani do roku 2019. Skúsenosti z predchádzajúcich volieb ukázali, že absencia právnej úpravy tretích strán viedla k neregulovanému prostrediu, kde tieto subjekty viedli kampane bez transparentnosti a zodpovednosti. Obnovenie inštitútu tretej strany má za cieľ zabezpečiť transparentnosť, reguláciu a rovnosť volebnej súťaže.

Návrh zákona v obnovenom § 8 upravuje podmienky na zaevidovanie tretej strany, obmedzenia pre určité subjekty, ktoré nemôžu byť treťou stranou, limit na výdavky na volebnú kampaň, pravidlá pre prijímanie darov a iných bezodplatných plnení, povinnosť vedenia osobitného účtu, evidenciu použitia prostriedkov na volebnú kampaň, povinnosť uchovávania dokladov a výpisov z účtu, povinnosť poskytovania informácií ministerstvu vnútra a povinnosť zverejnenia prehľadu nákladov. Tieto ustanovenia majú za cieľ zabezpečiť, aby sa aktivity tretích strán uskutočňovali transparentne, zodpovedne a v súlade so zákonom, čím sa posilní integrita volebného procesu.

**K bodu 5**

Legislatívno-technická zmena súvisiaca so zavedením legislatívnej skratky pre štátnu komisiu v § 8 (bod 4).

**K bodom 6 až 9**

Navrhujú sa úpravy v ustanoveniach týkajúcich sa nakladania s prostriedkami na osobitných účtoch (bod 6) a sankcií za porušenie zákona, ktoré výslovne zohľadňujú novú právnu úpravu tretích strán (body 7 až 9) tak, aby sa tieto povinnosti a sankcie týkali aj tretích strán. Cieľom je zabezpečiť vymožiteľnosť povinností uložených tretím stranám a odradiť od porušovania zákona. Navrhujú sa pokuty za vedenie volebnej kampane po čase ustanovenom zákonom, za porušenie zákazu reklamy a za nesplnenie povinností týkajúcich sa financovania a transparentnosti kampane. Ide o obnovenie právnej úpravy existujúcej do roku 2019.

**K čl. II.**

Navrhuje sa nadobudnutie účinnosti zákona na 1. januára 2026.