



Ústavný súd Slovenskej republiky

SPOLOČNÉ STANOVISKO
k návrhu zákona, ktorým sa mení volebný zákon
Moldavsko
CDL-AD(2016)021

prijaté Radou pre demokratické voľby na jeho 55. zasadnutí
(Benátky 9. júna 2016)

a

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

predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

JOINT OPINION ON THE DRAFT LAW ON CHANGES TO THE ELECTORAL CODE

Preklad a korektúra:

Mgr. Andrea Nagyová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

PaedDr. Marta Ondrejková, odborný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Obsah

1. Úvod.....	3
2. Analýza a odporúčania.....	4
O priamej voľbe prezidenta Moldavska.....	4
O práve byť volený	4
O procese menovania	5
O dvojkolovom systéme	6
O voľbách v zahraničí.....	7
O sankciách.....	8
O politických stranách a financovaní kampane	8
Iné otázky.....	9
3. Záver.....	10

1. Úvod

1. Listom zo 14. apríla 2016 adresovaným Rade Európy si veľvyslanec Moldavskej republiky vyžiadal názor Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) na návrh zákona o zmene a doplnení volebného zákona č. 1381-XIII z 21. novembra 1997 („návrh zákona“)(CDL-REF(2016)032). Benátska komisia a Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva (ďalej len „ODIHR“) pri Organizácii pre bezpečnosť a spoluprácu (ďalej len „OBSE“) sa rozhodli, že poskytnú spoločné stanovisko.

2. Predložené spoločné stanovisko je založené na preklade spomínaného návrhu zákona, volebného zákona Moldavska (CDL-REF(2016)031) a Ústavy Moldavska. Je potrebné poznamenať, že akýkoľvek posudok založený na preklade zákonov môže byť ovplyvnený interpretáciou vychádzajúcou z prekladu.

3. Rozhodnutie ústavného súdu zo 4. marca 2016 spôsobilo, že novela volebného zákona bola nevyhnutná. Toto rozhodnutie vyhlásilo proces voľby prezidenta Moldavska 3/5 členmi parlamentu, ako aj príslušné pravidlá a zákony za neústavné. Taktiež obnovilo ústavné ustanovenia o priamej voľbe prezidenta republiky nachádzajúce sa v čl. 78 (ods. 1, 2 a 4), čl. 85 a čl. 89 ústavy, ktoré boli platné až do prijatia zákona č.1115-XIV z 5. júla 2000 a súvisiace ustanovenia volebného zákona o priamej voľbe prezidenta občanmi v tajných a slobodných voľbách, ktoré boli zrušené už spomínaným zákonom. Rozhodnutie bolo prekonzultované v angličtine priamo na webovom sídle ústavného súdu. Všetky odkazy na pôvodné sťažnosti (48b/2015) a rozhodnutie ústavného súdu (rozhodnutie č. 7 zo 4. marca 2016) sú založené na preložených dokumentoch.¹ Parlament Moldavska 1. apríla 2016 odhlasoval, že prezidentské voľby sa uskutočnia 30. októbra 2016.

4. Návrh zákona, ktorým sa mení volebný zákon, stanovuje iba zmeny týkajúce sa volebného postupu do funkcie prezidenta republiky a práva byť zvolený podľa platnej ústavy vychádzajúc z rozhodnutia ústavného súdu. Zavádza nové znenie obnoveného ustanovenia vo volebnom zákone, ktorý upravuje priame voľby hlavy štátu Moldavskej republiky s cieľom aktualizovať a zjednotiť príslušnú terminológiu.

5. Predložené spoločné stanovisko by malo byť vnímané v nadväznosti na ďalej uvedené dokumenty a predchádzajúce spojené stanoviská poskytnuté moldavským úradom:

- Predchádzajúce spojené stanovisko Benátskej komisie a ODIHR o volebnom zákone Moldavskej republiky a jeho novelách.²
- Správa Parlamentného zhromaždenia Rady Európy a ODIHR o pozorovaných voľbách v Moldavskej republike.³

¹ Pozri: <<http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=558&l=en>>.

² Pozri: Spojené stanovisko (CDL-AD(2010)014) ku návrhu pracovného textu na novelizáciu volebného zákona Moldavska; Spojené stanovisko (CDL-AD(2008)022) ku volebnému zákonu Moldavska z 10. apríla 2008; Spojené stanovisko (CDL-AD(2007)040) ku volebnému zákonu Moldavska z 27. marca 2007; Spojené stanovisko (CDL-AD(2013)002) ku návrhu legislatívy Moldavskej republiky týkajúcej sa financovania politických strán a volebných kampaní. Tieto stanoviská sú dostupné na internetovom portáli Benátskej komisie a ODIHR: <www.venice.coe.int and <http://www.osce.org/odihr/elections/195256> > .

³ Pozri: [Council of Europe, Parliamentary Assembly, Observation report on the 30 November 2014 parliamentary elections; a: the OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report on the 30 November 2014 parliamentary elections and OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report on the 14 and 28 June 2015 local elections.](#)

- Kódex dobrej praxe vo volebných veciach, smernice a dôvodová správa, prijatý Benátskou komisiou na jej 52. plenárnom zasadnutí (Benátky 18. – 19. október 2002), CDL-AD(2002)023rev.
- Smernica Benátskej komisie a ODIHR o regulácii politických strán z roku 2010, CDL-AD(2010)024.
- Dokument z Kodanskej schôdze Komisie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe („KBSE“) o ľudskej dimenzii (29. jún 1990) a ďalšie príslušné záväzky KBSE.
- Ďalšie medzinárodné a regionálne dokumenty, ktoré sú záväzné pre Moldavskú republiku, okrem iných čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 25 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach („ICCPR“)

5. Predložené spoločné stanovisko bolo prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 55. zasadnutí (Benátky 9. jún 2016) a Benátskou komisiou na jej 107. plenárnom zasadnutí (Benátky 1. – 11. jún 2016).

2. Analýza a odporúčania

O priamej voľbe prezidenta Moldavska

7. Kódex dobrej praxe vo volebných veciach určuje, že akýkoľvek volebný systém by mal byť vybraný len dovtedy, kým rešpektuje princípy tohto kódexu.⁴ V Deklarácii Ministerskej rady OBSE z Porta z roku 2002 štáty vyjadrili, že „demokratické voľby môžu prebehnúť v rámci mnohých volebných systémov.“⁵ Výber volebného systému za predpokladu, že neodporuje medzinárodným záväzkom a štandardom, je výsadou štátov. Opätovné zavedenie volieb hlavy štátu na základe princípov všeobecnosti, rovnosti, priamosti, tajnosti a slobody v zásade neodporuje tomuto prístupu.

8. Kódex dobrej praxe vo volebných veciach odrádza od zavedenia akejkoľvek väčšej zmeny najmenej jeden rok pred voľbami pre účely garancie stability právnej úpravy.⁶ Avšak situácia si vyžadovala, aby bol volebný zákon v nadväznosti na rozhodnutie ústavného súdu zmenený, hoci sa prezidentské voľby majú konať v roku 2016.

9. Návrh zákona sa v najväčšej možnej miere vyhýba odchýlkam od volebného postupu platného pre parlamentné a miestne voľby. Keďže nasledujúce prezidentské voľby sa majú konať 30. októbra, možnosti na úpravu volebného zákona sú obmedzené. Obmedzený rozsah návrhu zákona je vo všeobecnosti odôvodnený.

O práve byť volený

10. Pokiaľ ide o právo byť volený, čl. 99 návrhu zákona ustanovuje, že „občania Moldavskej republiky s právom voliť, ktorí dovŕšili 40 rokov, žili alebo žijú v krajine

⁴ CDL-AD(2002)023rev, II.4.

⁵ OBSE Rada ministrov, rozhodnutie č. 7/02 „Volebné záväzky“ Porto 7. december 2002. Taktiež pozri odsek 21 všeobecného odporúčania č. 25 Komisie OSN pre ľudské práva z roku 1996 k ICCPR, v ktorom sa uvádza, že „Napriek tomu, že pakt neustanovuje žiaden osobitný volebný systém, každý volebný systém fungujúci v štáte, ktorý je stranou tejto zmluvy, musí byť kompatibilný s právom chráneným čl. 25 a musí zaručiť a uviesť do platnosti slobodné prejavenie vôle voličov“.

⁶ CDL-AD(2002)023rev, II.2, and Interpretáčnne vyhlásenie o stabilite volebného práva (CDL-AD(2005)043).

najmenej 10 rokov, ovládajú štátny jazyk a spĺňajú podmienky ustanovené týmto zákonom, majú právo kandidovať do funkcie prezidenta Moldavskej republiky.“ Toto ustanovenie obsahuje podobné obmedzenia ako obnovená ústava (čl. 78 ods. 2). Veková hranica je najvyššia v rámci právneho systému Moldavska, pretože veková hranica pre člena parlamentu alebo člena miestneho zastupiteľstva je 18 rokov a požadovaný vek pre kandidáta do funkcie starostu je 25 rokov. Požadovaný vek 40 rokov pre kandidáta do funkcie prezidenta, hoci je to tak aj v iných krajinách, sa môže zdať vysoký. Navyše, požiadavka 10-ročného pobytu, i keď neznamená súčasný pobyt, a preto dovoľuje kandidovať aj osobám žijúcim v zahraničí, predstavuje obmedzenie kandidatúry, ktoré je príliš reštriktívne a v rozpore s medzinárodnými záväzkami OBSE a inými medzinárodnými povinnosťami a štandardmi a malo by sa prehodnotiť a zmierniť.⁷

11. Ústavná požiadavka dobrej znalosti štátneho jazyka nie je neprimeraná na osobu, ktorá je hlavou štátu. Zákon by však mal s cieľom zabezpečiť súlad s medzinárodnými štandardmi, stanoviť, že testovanie jazykových znalostí má byť odôvodnené, objektívne, overiteľné a má byť predmetom účinného preskúmania.⁸

O procese menovania

12. Podľa čl. 102 návrhu zákona kandidáti na funkciu prezidenta republiky musia predložiť zoznam s 15 000 podpismi voličov pochádzajúcich najmenej z polovice druhostupňových administratívnych a teritoriálnych obvodov krajiny. Tento počet požadovaných podpisov je pod hranicou jedného percenta registrovaných voličov, ktorý stanovuje Kódex dobrej praxe.⁹ Minimálny počet platných podpisov pre každé územie je 600. Napriek tomu, že získať tento počet podpisov je ľahšie pre politické organizácie s rozsiahlou regionálnou štruktúrou než pre (nezávislých) kandidátov, ktorí majú skôr lokálny vplyv, 600 hlasov je dostatočne nízky počet vzhľadom na počet voličov v druhostupňových teritoriálnych obvodoch (obvod s najnižším počtom registrovaných voličov je Basarabeasca s 24 318 voličmi).¹⁰

13. Benátska komisia a ODIHR vo viacerých predchádzajúcich stanoviskách vyjadrili obavy o možnom zneužití povinnosti registrácie kandidáta (čl. 42ff volebného zákona) vo forme vylúčenia niektorých kandidátov.¹¹ Tieto obavy pretrvávajú predovšetkým vo vzťahu k nejasnému vyjadreniu povinnosti overenia podpisu, ktorá v čl. 102 návrhu zákona nie je ďalej rozpracovaná. Navyše, podmienka uvedená v čl. 45 ods. 4, že jedna osoba môže svojím

⁷Pozri odsek 7.3, 7.5 a 24 dokumentu z Kodanskej schôdze KBSE, čl. 26 ICCPR a paragraf I.1.1.c Kódexu dobrej praxe vo volebných veciach. Navyše odsek 15 všeobecného odporúčania Komisie OSN pre ľudské práva č. 25 k ICCPR hovorí, že akékoľvek obmedzenia práva kandidovať vo voľbách musí byť postavené na objektívnych a odôvodnených kritériách. Osoby, ktoré sú za iných podmienok oprávnené kandidovať, by nemali byť vylúčené na základe neodôvodnených alebo diskriminačných požiadaviek, ako je bydlisko. CDL-AD(2011)032, Spojené stanovisko ku volebnému zákonu Arménska, odsek 37.

⁸CDL-PI(2016)004, predbežné spoločné stanovisko o návrhu volebného zákona Arménskej republiky aktuálneho k 18. aprílu 2016, ods. 48. Odsek 3 všeobecného odporúčania Komisie OSN pre ľudské práva č. 25 k ICCPR dopĺňa, že „žiadne rozdiely nie sú dovolené medzi občanmi pri využívaní týchto práv založené na požiadavke jazyka.“ Taktiež pozri: Komisia OSN pre ľudské práva, *Ignatane v. Latvia* z 25. júla 2001, č. 884/1999, CCPR/C/72/D/884/1999, v ktorom obmedzenia práva na kandidovanie vo voľbách do úradu založené na požiadavke jazyka boli vyhlásené za porušenie čl. 25 ICCPR, pretože neboli použité procesne objektívnym spôsobom. Taktiež pozri rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 9. 4. 2002 *Podkolzina v. Latvia*, č. 46726/99.

⁹CDL-AD(2002)023rev, I.3.ii.

¹⁰ Informácia poskytnutá Ústrednou volebnou komisiou po doplnení 31. marca 2016.

¹¹CDL-AD(2010)014, ods. 38; CDL-AD(2007)040, ods. 35ff.

podpisom podporiť len jedného kandidáta, by mohla byť považovaná za zbytočné obmedzenie spochybujúce politický pluralizmus.¹²

14. Ak chce volič podporiť svojím podpisom niektorého kandidáta, musí poskytnúť úplné informácie o svojom mene, bydlisku, roku narodenia, ako aj ďalšie dátumy a údaje o svojej identite (čl. 42.4 volebného zákona zmenený § 6 návrhu zákona). Aj keď je táto požiadavka prijateľná vo vzťahu k zníženiu počtu potenciálnych podvodov a viacnásobne odovzdaných podpisov, zákon neuvádza žiadne osobitné ustanovenia, ktorými by upravoval pomoc pre nevidiacich a ľudí s inými obmedzeniami, ktorí nie sú schopní samostatne vyplniť požadované formuláre. Malo by sa zvážiť poskytnutie pomoci v prípade výskytu takýchto aspektov pri zbieraní podpisov.

15. Kandidáti môžu oficiálne začať s kampaňou až po registrácii Ústrednou volebnou komisiou, čo môže viesť k tomu, že kandidáti budú mať rôzne časové obdobie na kampaň. ODIHR vo svojich predošlých správach z pozorovania poznamenal, že to vytvára výhodu pre politické strany a zoskupenia oproti novým politickým stranám a nezávislým kandidátom. Opakovane sa zdôrazňuje odporúčanie, že volebná kampaň by mala začať pre všetkých kandidátov v rovnaký deň, aby sa tým zabezpečila rovnosť príležitostí pre všetkých.¹³

O dvojkolovom systéme

16. Návrh zákona v súlade s ústavou (čl. 78 ods. 3 a 4) ustanovuje, že kandidát musí dostať najmenej 50 percent platných hlasov, aby bol zvolený v prvom kole. V opačnom prípade sa uskutoční druhé kolo volieb, v ktorom sa bude voliť medzi dvoma kandidátmi, ktorí v prvom kole dosiahli najvyšší počet hlasov (čl. 109 návrhu zákona). Znenie čl. 109 ods. 5, podľa ktorého „hlasý pre jedného kandidáta sa považujú na vyjadrenie proti druhému kandidátovi“, si vyžaduje spresnenie, pretože sa nezdá byť v zhode s vybraným volebným systémom.

17. Článok 114 volebného zákona ustanovuje, že voľby sú neplatné, ak účasť v prvom kole volieb je menej ako tretina registrovaných voličov. Táto požiadavka pre platnosť prvého kola sa nenachádza v ústave a nevyžaduje sa v druhom kole. V prípade, že sú voľby vyhlásené za neplatné alebo nulitné, predpokladajú sa opakované voľby s rovnakými kandidátmi a eventuálne aj nové voľby (čl. 116 a čl. 117). Navyše, druhá veta čl. 114, ktorá sa vzťahuje na neexistenciu požiadavky účasti v druhom kole, môže viesť k zamene medzi druhým kolom volieb a opakovanými voľbami. Ak by sa čl. 117a vykladal tak, že požiadavka účasti platí aj pre opakované voľby a súčasne by bola nepravdepodobná účasť väčšiny voličov pri opakovanom hlasovaní, stanovená požiadavka účasti by mohla mať za následok nekonečný cyklus neúspešných volieb smerujúci k neobsadeniu funkcie prezidenta republiky. Ako už bolo v predchádzajúcich spoločných stanoviskách zdôraznené, Benátska komisia a ODIHR odporúčali odstránenie požiadavky účasti, ako je uvedená v čl. 114 návrhu, alebo aspoň vyjasniť ustanovenie tak, aby sa predišlo potenciálne nekonečnému cyklu neúspešných volieb.¹⁴

¹² [Guidelines on Political Party Regulation](#)(CDL-AD(2010)024) ODIHR a Benátskej komisie z roku 2010 v odseku 77 stanovuje, že „s cieľom posilniť pluralitu a slobodu združovania by legislatíva nemala občana limitovať len na jeden podpis pre jednu politickú stranu, ktorú si vyberie“. Pozri tiež: [the OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report on the 2014 parliamentary elections](#) a [OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report on the 2015 local elections](#).

¹³ Pozri konečná správa ODIHR z pozorovania parlamentných volieb 2014 a CDL-AD(2002)023rev, ods. I.2.3.i.

¹⁴ Pozri CDL-AD(2008)022, ods. 84 – 86.

O voľbách v zahraničí

18. ODIHR a Parlamentné zhromaždenie Rady Európy už informovali o svojich obavách o nedostatku transparentnosti kritérií na určenie počtu a umiestnenia volebných miestností v zahraničí.¹⁵ Návrh neodkazuje osobitne na volebné miestnosti v zahraničí, ktoré upravuje čl. 29¹ volebného zákona (uplatňujúci sa aj na prezidentské voľby podľa čl. 97 ods. 3 návrhu zákona). Široký konsenzus v tejto otázke by bol vítaný. Benátska komisia a ODIHR odporúčajú zvážiť otázku zahraničných volebných miestností vo svetle predchádzajúcich nálezov z pozorovania a odporúčaní so zreteľom na nadchádzajúce prezidentské voľby.

O odvolaní prezidenta

19. Zvolený prezident môže byť odvolaný referendum. Ústava v čl. 89 ustanovuje:

- 1. V prípade, že prezident Moldavskej republiky spácha závažný trestný čin porušujúci ústavné ustanovenia, parlament môže pozastaviť výkon jeho funkcie 2/3 hlasov všetkých poslancov.*
- 2. Žiadosť o pozastavenie výkonu funkcie musí byť iniciovaná najmenej 1/3 poslancov a musí byť bezodkladne doručená prezidentovi. Prezident môže podať vysvetlenie ku konaniu, ktoré mu je vyčítané parlamentom.*
- 3. Ak je žiadosť o pozastavenie výkonu funkcie schválená, do 30 dní sa má konať referendum o odvolaní prezidenta z jeho funkcie.*

20. Návrh zákona pridáva vetu do čl. 168 volebného zákona, ktorá upravuje celorepublikové voľby: „Rozhodnutie o odvolaní prezidenta Moldavskej republiky sa považuje za prijaté v celorepublikovom referende, ak tak hlasoval rovnaký alebo vyšší počet voličov než v prezidentských voľbách, ale nie menej ako polovica počtu voličov zúčastnených na referende.“ Hoci čl. 135 ods.1 písm. f) ústavy dáva ústavnému súdu právomoc „vymedziť okolnosti odôvodňujúce odvolanie prezidenta Moldavskej republiky“, návrh zákona neupravuje priebeh, časové vymedzenie ani to, čo pokladá za závažné trestné činy porušujúce ústavné ustanovenia a nie je to upravené ani v žiadnom inom legislatívnom akte (alebo jeho návrhu).

21. Napriek tomu, že ústava v tejto veci nevyžaduje prijatie organického zákona, návrh novely volebného zákona zrejme nebude dostačujúci na usporiadania takého referenda a ukončenia mandátu prezidenta. Ako Benátska Komisia v iných stanoviskách uviedla, existuje riziko, že nedostatok konkrétnych postupov pri odvolávaní [prezidenta] vytvára priestor pre politickú svojvôľu a možnosť zámenny politickej a právnej zodpovednosti prezidenta.¹⁶ V prípade Rumunska Benátska komisia zdôraznila, že postup regulujúci odvolanie prezidenta „je skôr politicky motivovaný, než aby mal pevné právne základy“.¹⁷

¹⁵Správa ODIHR a parlamentného zhromaždenia Rady Európy z volebnej pozorovateľskej misie z parlamentných volieb 2014. Taktiež pozri CDL-AD(2014)003, ods. 41 – 43.

¹⁶Pozri CDL-AD(2012)026 stanovisko ku kompatibilité úkonov vlády a parlamentu Rumunska s ústavnými princípmi a právnym štátom s ohľadom na inštitúcie iných štátov a o núdzovom nariadení vlády, ktorým sa novelizuje zákon č. 47/1992 o organizácii a činnosti ústavného súdu a o núdzovom nariadení vlády, ktorým sa novelizuje zákon č. 3/2000 o organizácii referenda v Rumunsku a CDL-AD(2014)010; stanovisko k návrhu zákona o revízii Ústavy Rumunska (CDL-AD(2014)010), ods. 157ff.

¹⁷CDL-AD(2012)026, par. 45.

22. Nedostatočná právna úprava konkrétnych postupov a nejasné právne kritériá pre odvolanie prezidenta Moldavskej republiky môžu predstavovať už uvedené riziko. V praxi je odvolacie konanie politické, nie je založené na jasných právnych kritériách, ktoré by mohli byť posúdené ústavným súdom, a rozhodnutie o dôvode odvolania je ponechané na parlament. Článok 169 volebného zákona by mal byť zmenený tak, aby bolo jasné, že rozhodnutie o odvolaní prezidenta nemôže byť zrušené budúcim referendum. Odporúča sa tiež novelizovať čl. 89 ústavy vo svetle kritiky zo strany Benátskej komisie vo veci podobného ustanovenia návrhu zákona o revízii Ústavy Rumunska (pozri CDL-AD(2014)010, ods. 157 – 159). V každom prípade by úrady nemali čakať na to, keď nastane situácia, že sa bude odvolávať prezident, aby podrobnejšie upravili proces odvolania prezidenta. Benátska komisia a ODIHR odporúčajú, aby bol proces odvolania prezidenta Moldavskej republiky precizovaný, a to predovšetkým ustanovenia o podmienkach, za akých môže parlament iniciovať tento proces tak, aby bol založený na právnych predpokladoch, a nie na politickom motíve.

O sankciách

23. Článok 69 (účinný od 1. januára 2016) o „právnej zodpovednosti“ sa vzťahuje už aj na prezidentské voľby. Riziko, že sankcia zrušenia registrácie je aplikovaná v rozpore s princípom proporcionality, ostáva zachované.¹⁸ Benátska komisia a ODIHR odporúčajú prepracovať čl. 69 volebného zákona tak, aby sa zabezpečilo prijímanie sankcií v súlade s princípom proporcionality.

O politických stranách a financovaní kampane

24. Návrh zákona nerieši podrobne politické strany a financovanie kampane. Podstatné ustanovenia volebného zákona tak vo väčšine ostávajú nezmenené. Napriek tomu, že bol v apríli 2015 prijatý balíček zmien predpisov týkajúci sa politických strán a financovania kampane odvolávajú sa na niektoré predchádzajúce odporúčania ODIHR, Benátskej komisie a Skupiny štátov proti korupcii (GRECO), sú potrebné ďalšie reformy. Podľa záverečnej správy ODIHR o miestnych voľbách v roku 2015 transparentnosť, dohľad a vynuovací mechanizmus si naďalej vyžadujú vylepšenie, najmä pokiaľ ide o zverejňovanie informácií, komplexné spravodajstvo a vynučovanie.¹⁹ V prípade parlamentných volieb v roku 2014 navyše delegácia Parlamentného zhromaždenia Rady Európy vyjadrila svoje znepokojenie týkajúce sa vysokej úrovni výdavkov na volebnú kampaň, využívania finančných prostriedkov zo zahraničia a najmä „nepriehľadných zdrojov financovania niektorých médií, ktorých holdingové spoločnosti sú registrované v zahraničí (offshorové spoločnosti); nedostatku transparentnosti vlastníctva médií; ovládania médií rôznymi podnikateľmi a oligarchami a ich blízky vzťah k politickým stranám.“²⁰ Benátska komisia a ODIHR, odporúčajú využiť stav súčasnej revízie na to, aby úrady reagovali na mimoriadne obavy vyjadrené v predchádzajúcich stanoviskách a správy z pozorovania volieb týkajúce sa politických strán a financovania kampane.²¹

¹⁸ Pozri CDL-AD(2010), ods. 38; CDL-AD(2008)055, ods. 52ff.

¹⁹ ODIHR Konečná správa z volebnej pozorovacej misie z miestnych volieb 2015.

²⁰ Správa Parlamentného zhromaždenia Rady Európy o parlamentných voľbách 2014, ods. 48 – 49.

²¹ Predovšetkým pozri Spojené stanovisko o návrhu právneho predpisu Moldavskej republiky, ktorým sa upravuje financovanie politických strán a volebnej kampane (CDL-AD(2013)002).

Iné otázky

25. Návrh zákona novelizuje viaceré články volebného zákona, ktoré už boli hodnotené predchádzajúcimi spoločnými stanoviskami Benátskej komisie a ODIHR, menovite CDL-AD(2008)22 a CDL-AD(2010)003. Napriek tomu sa tieto novelizácie zameriavajú na včlenenie prezidentských volieb do jednotlivých častí volebného zákona a nemenia podstatu rozhodujúcich ustanovení.

26. Stále je potrebné zaoberať sa niekoľkými nevyriešenými otázkami a odporúčaniami z predchádzajúcich spoločných stanovísk a správ z pozorovania volieb.

27. V nadväznosti na už spomínané otázky sa odkazuje na nasledujúce odseky stanoviska CDL-AD(2010)014 z roku 2010:

- odsek 42 o obmedzeniach práva na volebnú kampaň (čl. 47 ods. 2);
- odsek 43 o zákaze zahraničných dotácií a jeho dôsledky pre medzinárodné organizácie (čl. 36);
- odsek 44 o zákaze začať kampaň skôr, než bude kandidát oficiálne zaregistrovaný (čl. 47 ods. 3);
- odsek 48 o prístupe k volebnej miestnosti pre tých, ktorí stoja v rade pred volebnou miestnosťou v čase, keď sa zatvára (čl. 53 ods. 6);
- odsek 49 o prenosných volebných urnách (čl. 55 ods.4): stanovisko prinieslo pozitívny krok v návrhu zákona, ale súčasný volebný zákon opäť dovoľuje voličom žiadať o hlasovanie do prenosnej urny až do 15.00 h vo volebný deň. Ba čo viac, hlasovacie lístky v prenosných urnách sa nemajú spočítavať oddelene od ostatných, keďže počet lístkov odovzdaných mimo volebnú miestnosť môže byť až extrémne nízky (čl. 56 ods. 4).

28. Benátska komisia a ODIHR odporúčajú, aby moldavské úrady vzali včas do úvahy už spomínané odseky a odporúčania spoločného stanoviska CDL-AD(2010)014.

29. Na hlasovacom lístku kandidátov na funkciu prezidenta je okrem iného zaradená aj informácia o ich súčasnom pracovnom mieste (čl. 48 ods. 2 volebného zákona). Niektorí kandidáti môžu mať dlhší zoznam zamestnaní než druhí. Môže to viesť k situácii, v ktorej budú títo kandidáti na hlasovacom lístku viac viditeľní oproti ostatným. Neexistuje legitímny dôvod na to, aby bola táto informácia uvádzaná, pretože zverejnenie týchto informácií o kandidátoch má byť urobené skôr než vo volebný deň, a nie prostredníctvom hlasovacieho lístka. Benátska komisia a ODIHR odporúčajú zväžiť obmedzenie uvádzaných informácií na hlasovacom lístku tak, aby sa tam uvádzali len nevyhnutné údaje, ako je meno kandidáta, číslo kandidáta a ich politická príslušnosť, ak nejaká existuje.

30. V „jedinom článku“ na začiatku návrhu zákona sa vynárajú isté technické nedokonalosti a chyby, ktoré sa však môžu takto javiť len v dôsledku prekladu. Napríklad v čl. 21 ods. 2 nie je slovné spojenie „parlamentné voľby“, ako to zmieňuje odsek 3 návrhu zákona, a čl. 29 ods. 5 už bol zrušený v celom rozsahu. Okrem toho by mali byť prijaté aj iné zmeny v článkoch, na ktoré odkazuje novela zákona vo IV. časti. Napríklad, niektoré zmeny podobné tým, ktoré sú v odseku 1, 4 a 8, pridávajúce odkaz na prezidentské voľby do jednotlivých článkov volebného zákona, by mali byť vykonané v celom rade ďalších

prípadoch, aby sa zabezpečila konzistentnosť, vrátane napríklad čl. 45 ods. 3, čl. 48 ods. 1, čl. 60 a čl. 61.

3. Záver

31. Návrh zákona je vo všeobecnosti v súlade s medzinárodnými záväzkami a štandardmi a, pokiaľ bude vhodne implementovaný, mal by umožniť, aby sa prezidentské voľby uskutočnili v súlade s týmito medzinárodnými záväzkami a štandardmi.

32. Napriek tomu viacerým navrhovaným ustanoveniam by prospelo ďalšie prepracovanie alebo vyjasnenie. Predovšetkým čl. 114, ktorý upravuje neplatnosť volieb v prípade nedostatočnej účasti, ktorý by mal byť odstránený alebo bližšie špecifikovaný s cieľom predísť potenciálnemu nikdy nekončiacemu cyklu neúspešných volieb.

33. Postup odvolania prezidenta by mal byť spresnený a podložený právnymi podmienkami a nemal by sa konať na základe politickej úvahy.

34. Požiadavka dobrej znalosti štátneho jazyka vychádza z ústavy. Zákon by mal stanoviť testovanie jazyka tak, aby to bolo vhodné, objektívne, overiteľné a aby podliehalo účinnej kontrole.

35. Obmedzenie kandidatúry dĺžkou pobytu by sa malo prehodnotiť a zúžiť, aby sa zabezpečil súlad so všeobecným volebným právom. To by si vyžadovalo ústavnú zmenu.

36. Benátska komisia a ODIHR taktiež odporúčajú zvážiť otázku kritérií pre stanovenie volebných miestností v zahraničí vzhľadom na ďalšie prezidentské voľby. Široký konsenzus by bol v tejto otázke vítaný.

37. Otázky, ktoré vyplynuli z predchádzajúci stanovisk Benátskej komisie a ODIHR rovnako ako zo správ z pozorovaní volieb, by sa stále mali zvážiť, a to prostredníctvom novely ustanovení volebného zákona, ktorý sa vzťahuje na všetky voľby vrátane voľby prezidenta. Zahŕňa to najmä pravidlá na zbieranie podpisov a ich overenie, financovanie volebnej kampane, možnosť kandidátov na vyradenie zo zoznamu kandidátov ako forma sankcie a obmedzenie, v podstate alebo časovo, práva na vedenie kampane a práva na slobodu prejavu.

38. Benátska komisia a ODIHR sú moldavským orgánom pre poskytnutie akejkoľvek ďalšej pomoci, ak by bola potrebná, k dispozícii .