



Operačný program
**Efektívna
verejná správa**



Európska únia
Európsky sociálny fond

HYBRIDNÉ HROZBY NA SLOVENSKU

Zasahovanie zahraničných aktérov a ovplyvňovanie volebných procesov

Analýza legislatívy, štruktúr a procesov

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.



GLOBSEC je nezávislá mimovládna organizácia aktívna v oblasti domácej, medzinárodnej a európskej politiky a bezpečnosti viac ako 20 rokov. Vďaka medzinárodnému tímu, projektom, podujatiam, ako sú GLOBSEC Bratislava Forum a GLOBSEC Tatra Summit, a spoluprácou s poprednými organizáciami, medzinárodnými expertmi a súkromným sektorom, sa GLOBSEC stal zdrojom expertízy nielen v oblasti bezpečnosti a zahraničnej politiky, ale aj v otázkach týkajúcich sa kybernetickej bezpečnosti a strategickej komunikácie v regióne celej strednej Európy.

AUTOR

JUDr. Daniel Milo je vedúcim programu Strategická komunikácia organizácie GLOBSEC. Vo svojom pôsobení v OBSE a na Ministerstve vnútra SR sa špecializoval na ľudské práva a extrémizmus.

Táto publikácia odráža výhradne názory a stanoviská autora. GLOBSEC ani Operačný program Efektívna verejná správa nenesú zodpovednosť za informácie alebo názory vyjadrené v tejto publikácii alebo ich ďalšie použitie na iný účel či v iných súvislostiach.

Informácie v tejto publikácii sú aktuálne k 12. marcu 2019.

Text neprešiel jazykovou korektúrou.

METODOLÓGIA

V procese prípravy tejto štúdie jej autori čerpali z výsledkov anonymného dotazníkového zisťovania v prostredí verejnej správy, do ktorého sa zapojilo vyše 190 respondentov, výsledkov hĺbkových rozhovorov s predstaviteľmi verejnej správy na centrálnej, ako i regionálnej úrovni a z analýzy legislatívy a verejných politík prijatých na úrovni EÚ, NATO a na Slovensku.

© GLOBSEC 2019

GLOBSEC, Bratislava, marec 2019

GLOBSEC

Vajnorská 100/B

831 04 Bratislava

www.globsec.org

Táto analýza je súčasťou publikácie “HYBRIDNÉ HROZBY NA SLOVENSKU: Analýza legislatívy, štruktúr a procesov v šiestich tematických oblastiach”, ktorá je publikovaná na linke <https://www.globsec.org/publications/hybridne-hrozby-na-slovensku-analyza-legislativy-struktur-a-procesov-v-siestich-tematickych-oblastiach/> a bola vydaná v rámci projektu „Zvyšovanie pripravenosti a kapacít verejnej správy na hybridné hrozby“, ktorý sa realizuje vďaka Operačnému programu Efektívna verejná správa a podpore z Európskeho sociálneho fondu.

OBSAH

I. ÚVOD	4
II. ZHRNUTIE ZISTENÍ A HLAVNÝCH ODPORÚČANÍ	4
III. POPIS PROSTREDIA A HROZIEB	5
IV. ANALÝZA LEGISLATÍVNEHO PROSTREDIA	10
V. ANALÝZA ŠTRUKTÚR A PROCESOV	12
VI. ANALÝZA VEREJNÝCH POLITÍK	13
VII. ODPORÚČANIA	15
VIII. ZÁVER	16
NÁVRH NA OPATRENIE ZAMERANÉ NA ZEFEKTÍVNIENIE VEREJNEJ SPRÁVY	17

I. ÚVOD

„Chcem, aby v máji mohli Európania prijať politické rozhodnutia v spravodlivých, bezpečných a transparentných európskych voľbách. Riziko zasahovania a manipulácie je v súčasnom online svete väčšie ako kedykoľvek predtým. Je najvyšší čas, aby naše volebné pravidlá držali krok s digitálnym vekom, a chránili tak európsku demokraciu.“

Správa o stave Únie, Jean-Claude Juncker, 12. september 2018

Jednou z najčastejších foriem hybridných hrozieb, často využívanou v úzkej previazanosti s inými formami pôsobenia, je ovplyvňovanie vnútro politickej situácie pomocou zasahovania zo strany zahraničných aktérov a ovplyvňovania volebných procesov. Deje sa tak rôznymi spôsobmi od budovania siete kontaktov medzi politickými aktérmi, cez priamu či sprostredkovanú podporu pre vybraných politických kandidátov alebo politické strany, až po zapojenie komplexných sietí aktérov s cieľom znemožniť či sťažiť identifikáciu skutočného pôvodcu takéhoto financovania. Na druhej strane, budovanie kontaktov medzi politickými aktérmi v zahraničí je normálny a legitímny proces, pokiaľ sa tak deje v súlade s platnými zákonmi a nejde o pokus o zasahovanie do integrity volebného procesu.

Okrem finančnej podpory pre politické strany, kandidátov alebo konkrétne volebné kampane je však nemenej významná aj informačná podpora poskytovaním informácií o politických či ideových oponentoch (často získaných neoprávneným vniknutím do počítačových sietí a systémov), ale aj manipulácia verejnej mienky prostredníctvom dlhodobých, cielených informačných operácií s využitím siete spriaznených médií, účtov na sociálnych médiách a automatizácie, čiže propagandou v prospech konkrétnych kandidátov alebo proti nim. V súvislosti s informačnými operáciami zameranými na zmenu politických preferencií sú najväčšími rizikami individualizované politické posolstvá založené na psychometrii (tzv. *micro-messaging*), politická polarizácia založená na skupinovej dynamike online prostredia (posilňovanie existujúcich postojov, informačné bubliny atď.) a cielené šírenie falošných informácií s využitím socio-demografických dát.¹

Nie každá informačná či politická podpora politických aktérov sa dá označiť za hybridnú hrozbu. Pri posudzovaní, či sa v danom prípade jedná o súčasť hybridných hrozieb alebo o štandardné procesy v rámci politického boja, je rozhodujúce, s akým cieľom je takáto podpora vykonávaná, či je skrytá a kto sú jej aktéri. Táto oblasť zároveň veľmi jasne ilustruje vzájomnú previazanosť a prepojenosť jednotlivých druhov hybridných hrozieb, ktorá podčiarkuje nevyhnutnosť komplexného a synergického prístupu vo všetkých oblastiach.

II. ZHRNUTIE ZISTENÍ A HLAVNÝCH ODPORÚČANÍ

Viaceré správy slovenských bezpečnostných zložiek poukazujú na narastajúci vplyv dezinformácií na postoje obyvateľstva a snahy o oslabenie podpory členstva SR v EÚ a NATO, pričom niektoré z nich aj priamo označujú Ruskú federáciu za aktéra takýchto aktivít.

Správy medzinárodných organizácií, ktorých je SR členom, ako je Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE) a jej Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva (ODIHR) alebo v rámci Rady Európy - Skupina štátov proti korupcii - GRECO (*Group of States against Corruption*) - konštatujú, že napriek zlepšeniu právnej úpravy existuje stále dosť medzier, ktoré umožňujú obchádzať limity na financovanie a preukazovanie pôvodu financií vynaložených na volebné kampane, ktoré sú ľahko využiteľné aj zahraničnými aktérmi.

1 Vid' napríklad Wilfried Martens Centre, *Political Subversion in the Age of Social Media*, 2018; The Guardian, 'It might work too well': the dark art of political advertising online, 2018, <https://www.theguardian.com/technology/2018/mar/19/facebook-political-ads-social-media-history-online-democracy>; Frederik J. Zuiderveen Borgesius et al., *Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy*, *Utrecht Law Review*, 2018, <https://www.ivir.nl/publicaties/download/UtrechtLawReview.pdf>; Bodó, B. et al. *Political micro-targeting* *Internet Policy Review*, <https://policyreview.info/articles/analysis/political-micro-targeting-manchurian-candidate-or-just-dark-horse>

Slovenská právna úprava obsahuje pomerne striktné obmedzenia na priame financovanie politických strán a hnutí, vrátane zákazu ich financovania zahraničnými právnickými a fyzickými osobami. Existujú v nej však viaceré medzery, ktoré umožňujú nepriame financovanie cez nastrčené subjekty znemožňujúce priamo identifikovať skutočný pôvod finančných darov.

Zabezpečenie volebného procesu pred vplyvom informačných operácií realizovaných s cieľom ovplyvňovania volebného správania nie je vôbec pokrytá ani na úrovni legislatívy, ani na úrovni verejných politík či procesov. Vzhľadom na masové nasadenie takýchto prostriedkov cudzími štátnymi aktérmi vo voľbách v iných európskych krajinách je Slovensko v danej oblasti značne zraniteľné.

Nedostatkom súčasných štruktúr v oblasti volieb je neexistencia uceleného a vzájomne prepojeného systému spájajúceho v sebe prvky kybernetickej bezpečnosti, informačnej bezpečnosti (identifikovania a ochrany pred informačnými kampaňami) a schopnosti okamžitej reakcie na prípadné incidenty.

Súbor opatrení predstavených Európskou komisiou na ochranu európskych volieb predstavuje dobrú príležitosť aj pre Slovensko, ako zvýšiť svoju odolnosť a inšpirovať sa opatreniami realizovanými v iných členských štátoch EÚ.

ODPORÚČANIA

- Zvýšiť mieru konkrétnosti a otvorenosti výročných verejných správ Slovenskej informačnej služby, Vojenského spravodajstva a Správy o bezpečnosti Slovenskej republiky a pomenovať konkrétnych aktérov zasahujúcich do vnútorného vývoja SR, čo je prvým krokom k ich delegitimizácii a zníženiu dopadu ich aktivít na spoločnosť.
- Zahrnúť náklady vynakladané jednotlivými kandidátmi vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky a do Európskeho parlamentu do záverečnej správy o financovaní volebných kampaní.
- Zaviesť pravidelné štvrťročné zverejňovanie informácií o použití prostriedkov politických strán a volebných kampaní v rozsahu v ktorom sú povinné viesť evidenciu v zmysle zákona o volebnej kampani.
- Rozšíriť dobu 180 dní pred začiatkom kampane, počas ktorých je potrebné preukazovať prostriedky vynaložené na politické kampane.
- Stanoviť celkovú povolenú výšku podpory pre politické kampane realizované pre daného kandidáta alebo stranu prostredníctvom tretích strán.
- U subjektov, ktoré sa registrujú v rámci volebnej kampane ako tretie strany, zaviesť povinnosť uviesť skutočnosti preukazujúce, kto je konečný užívateľ výhod.
- Vytvoriť štruktúry a procesy v subjektoch verejnej správy, ktoré by dokázali v reálnom čase efektívne vyhodnocovať a reagovať na kybernetické a informačné operácie spôsobilé narušiť priebeh volieb a vybaviť ich dostatočnými personálnymi a technickými kapacitami.
- Zvýšiť informovanosť a kapacity volebných štábov brániť sa pred kybernetickými útokmi a využiť príklady dobrej praxe a praktické postupy z USA a z ostatných členských krajín EÚ v tejto oblasti.²

III. POPIS PROSTREDIA A HROZIEB

Oblasť zasahovania do vnútropolitických procesov, vrátane volieb zo strany zahraničných aktérov, napriek svojmu nepochybne veľkému dopadu, nie je príliš častým predmetom analýz či verejných politík v prostredí Slovenskej republiky. V zásade je možné hovoriť o dvoch vektoroch takéhoto pôsobenia:

1. Skryté financovanie politických subjektov a budovanie siete ekonomických vzťahov
2. Poskytovanie informačnej podpory a realizácia informačných a psychologických operácií

² Napr. Harvard Belfer Center, The Cybersecurity Campaign Playbook European Edition, 2018, <https://www.belfercenter.org/publication/cybersecurity-campaign-playbook-european-edition>

Väčšinou sa na túto tému nazerá iba z pohľadu protikorupčných opatrení, a preto býva pomerne úzko vnímaná bez uvedomovania si strategického presahu a cieľa takéhoto správania. Druhá oblasť – informačné ovplyvňovanie – býva zmieňovaná vo verejne dostupných správach či analýzach, zvyčajne však bez súvislosti s cieľom takýchto operácií, ako napr. zmeny politických preferencií alebo výsledku konkrétnych volieb.

VÝROČNÉ SPRÁVY SLOVENSKEJ INFORMAČNEJ SLUŽBY

Výročné správy Slovenskej informačnej služby (SIS) neobsahujú priame zmienky o snahách cudzích mocností zasahovať do vnútropolitických procesov v SR a ich verejné verzie obsahujú zväčša len všeobecné konštatovania. Príkladom môže byť ostatná výročná správa za rok 2017, ktorá v časti o kontrašpionážnej ochrane konštatuje, že „v roku 2017 pokračovala snaha niektorých zahraničných spravodajských služieb o infiltráciu do ústredných orgánov štátnej správy a bezpečnostných zložiek a aktivity súvisiace s ovplyvňovaním verejnej mienky.“³ Pri analýze zahranično-politickej oblasti je zaujímavá správa SIS z roku 2015, ktorá uvádza (ako jediná za posledné obdobie) aj konkrétneho aktéra takýchto snáh – Ruskú federáciu (RF): „V kontexte pretrvávajúceho napätia vo vzťahoch RF so Západom venovala SIS pozornosť problematike snáh RF o ovplyvňovanie verejnej mienky v SR a subjektom, ktoré sa na týchto aktivitách aktívne podieľali.“⁴

V oblasti poskytovania informačnej podpory pre politické subjekty je relevantná správa SIS za rok 2016, ktorá konštatuje, že „internet a predovšetkým sociálne siete a rôzne nové komunikačné kanály poskytujú užívateľom vysokú mieru anonymity a beztretnosti, čo zvyšuje riziko ich zneužitia na účely propagácie terorizmu a extrémizmu či na prípadné ovplyvňovanie zo strany cudzích štátov. Všetky tieto rizikové aktivity preto boli v hodnotenom období predmetom záujmu SIS.“⁵

Problematike skrytej ekonomickej podpory pre politické subjekty zo strany cudzích mocností alebo činiteľov sa správy SIS nevenujú a v častiach o ekonomickej oblasti sa sústreďujú na korupciu a klientelizmus bez geopolitického rozmeru.

VÝROČNÉ SPRÁVY VOJENSKÉHO SPRAVODAJSTVA

Výročné správy Vojenského spravodajstva (VS) sa primárne sústreďujú na oblasť obrany SR a spôsobilostí OS SR, avšak sú svojím obsahom o niečo konkrétnejšie a obsahujú aj časti, ktoré súvisia s informačnými operáciami cudzích štátnych aktérov zameranými na ovplyvňovanie vnútro politickej situácie a preferencií obyvateľov SR.

V tomto kontexte sú podstatné najmä nasledujúce citáty z danej správy za rok 2015: „Okrem uvedených faktorov bol vo vzťahu k spôsobilostiam OS SR položený dôraz na priebežné vyhodnocovanie negatívnych účinkov propagandy na strategickú úroveň a aktivít cudzích spravodajských služieb na chránené záujmy SR. Úroveň aktivít identifikovaných aktérov v oboch uvedených oblastiach má rastúci trend.“ Vzhľadom na vývoj medzinárodno-politickej situácie správa predvídala súčasný vývoj: „V tejto súvislosti existuje predpoklad, že úroveň negatívnych účinkov týchto hrozieb a intenzita aktivít identifikovaných aktérov môže v strednodobom časovom horizonte narastať. Ich spektrum sa bude pravdepodobne rozširovať.“

V hodnotenom období boli oprávnení užívatelia pravidelne a komplexne informovaní o úzkom súvisi a prepojení oboch problematík, ďalej o problematike tzv. trollův, identifikovaných formách a metódach informačno-psychologického pôsobenia, súvisiacich aktivitách domácich a zahraničných súkromných bezpečnostných spoločností a občianskych združení, ktoré pôsobia, resp. pôsobili na našom území, moduse operandi a aktuálnych aktivitách cudzích spravodajských služieb. Spravodajské informácie boli sprístupnené relevantným subjektom bezpečnostného sektora SR.“⁶

3 Slovenská informačná služba, Správa o činnosti SIS za rok 2017, 2018, <http://www.sis.gov.sk/pre-vas/sprava-o-cinnosti.html>

4 Viď napríklad Slovenská informačná služba, Správa o činnosti SIS za rok 2015, 2016 <http://www.sis.gov.sk/pre-vas/sprava-o-cinnosti-2015.html>

5 Slovenská informačná služba, Správa o činnosti SIS za rok 2016, 2017, <http://www.sis.gov.sk/pre-vas/sprava-o-cinnosti-2016.html>

6 Vojenské spravodajstvo, Správa o činnosti Vojenského spravodajstva za rok 2015, 2016, <http://vs.mosr.sk/sprava-o-cinnosti-vs-2015/>

Nemenej významné sú aj nasledovné konštatovania z rovnakej správy za rok 2015, ktoré presne odrážajú spôsob a fungovanie viacvektorového pôsobenia v kontexte hybridných hrozieb: „V hodnotenom období bol, rovnako ako vo väčšine členských štátov NATO a EÚ, zaznamenaný nárast aktivít cudzích spravodajských služieb aj na území SR. (...) Cudzie spravodajské služby aktívne realizujú informačné a psychologické operácie s cieľom podpory svojich zahranično-politických záujmov a šírenia dezinformácií. Ich cieľom je podporiť snahy cudzích mocí o zmenu architektúry bezpečnostného systému v Európe, znížiť dôveryhodnosť a spochybiť opodstatnenosť EÚ a NATO, diskreditovať aktivity krajín tzv. Západu, viac polarizovať spoločnosť, prehĺbiť v nej rozpory a znížiť dôveryhodnosť predstaviteľov štátu a štátnych orgánov.

(...) Bol zaznamenaný trend zakladania súkromných bezpečnostných a obchodných subjektov so zahraničnou účasťou, ktoré môžu byť z hľadiska strednodobého až dlhodobého časového horizontu využívané v rámci hybridného spôsobu vedenia bojových operácií, prípadne na podporu teroristických, extrémistických a kriminálnych aktivít.“⁷

V súvislosti so zameraním tejto kapitoly je dôležité poukázať na jasné zacielenie informačných a psychologických operácií a zakladanie subjektov využiteľných na finančné transfery a skrytú podporu podvrtných aktivít.

Význam informačných operácií zo strany cudzích mocností a ich dopad na spoločnosť, vrátane politických preferencií, boli jednými z hlavných tém správy Vojenského spravodajstva aj v roku 2016, kde sa hneď v úvode konštatuje, že „podstatne zvýšená pozornosť bola preto v hodnotenom období v tejto súvislosti venovaná najmä problematike strategickkej propagandy a informačno-psychologického pôsobenia, vyhodnocovaniu indikátorov hrozieb kybernetických útokov, terorizmu a extrémizmu. (...) Získané poznatky v hodnotenom období potvrdzovali trend nárastu a zvyšovania intenzity aktivít cudzích spravodajských služieb na území SR. Na elimináciu aktivít cudzích spravodajských služieb boli prijímané aktívne opatrenia.“⁸

Ostatná dostupná správa za rok 2017 obsahuje podobné hodnotenie situácie ako v predchádzajúcom roku, že „podstatne zvýšená pozornosť bola preto v hodnotenom období v tejto súvislosti venovaná najmä problematike vyhodnocovania indikátorov hrozieb kybernetických útokov, strategickkej propagandy a informačno-psychologického pôsobenia, terorizmu a extrémizmu.

V oblasti strategickkej propagandy, informačno-psychologického pôsobenia a terorizmu neboli v porovnaní s predchádzajúcim hodnotiacim obdobím zaznamenané relevantné zmeny. Úroveň miery rizika vo vzťahu k uvedeným hrozbám skôr stagnovala, prípadne mala v špecifických časových obdobiach tendenciu mierne narastať. Všeobecným komplexným problémom vo vzťahu k uvedenému typu hrozieb aj naďalej zostáva relevancia a vyhodnocovanie ich indikátorov na úrovni štátu (toto nie je len problém SR).“⁹

SPRÁVY O BEZPEČNOSTI SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Správy o bezpečnosti Slovenskej republiky sú najkonkrétnejšie v miere pomenovania jednak hlavného aktéra snáh o ovplyvňovanie verejnej mienky – Ruskej federácie – a zároveň aj priamo hovoria o ovplyvňovaní volebných procesov. Správa z roku 2016 je v tomto smere pomerne otvorená:

„Pokračovalo dezinformačné pôsobenie na obyvateľstvo členských štátov NATO a EÚ z externého prostredia zameraného proti hodnotovému systému a demokratickému zriadeniu SR.“

Vplyv takýchto aktivít na situáciu v SR priamo správa pomenúva v ďalšej časti:

„Bezpečnostné prostredie SR negatívne ovplyvňovali predovšetkým terorizmus, migrácia do členských

⁷ Ibid.

⁸ Vojenské spravodajstvo, Správa o činnosti Vojenského spravodajstva za rok 2016, 2017, <http://vs.mosr.sk/sprava-o-cinnosti-vs-2016/>

⁹ Vojenské spravodajstvo, Správa o činnosti Vojenského spravodajstva za rok 2017, 2018, <http://vs.mosr.sk/sprava-o-cinnosti-vs-2017/>

štátov EÚ a propaganda zameraná proti hodnotovému systému a demokratickému zriadeniu SR. Zintenzívnilo sa dezinformačné pôsobenie z vonkajšieho prostredia na obyvateľstvo členských štátov EÚ a NATO proti ich vzájomnej kohézii a vnútornej stabilite. Súbor faktorov vnútorného aj vonkajšieho charakteru oslaboval dôveru verejnosti v niektorých členských štátoch EÚ a NATO voči tradičným politickým stranám a liberálnej demokracii ako takej, čo sprevádzalo posilňovanie antisystémových politických strán hlásajúcich politiku izolacionizmu a protekcionizmu.“

V časti venovanej predikcii ďalšieho vývoja je správa najkonkrétnejšia a po prvýkrát priamo pomenúva aj hlavného aktéra snáh o ovplyvňovanie populácie – Ruskú federáciu, pričom konštatuje, že možno očakávať nárast takéhoto pôsobenia:

„Je možné predpokladať, že bude naďalej pretrvávať napätie vo vzťahoch NATO – Ruská federácia. RF môže na niektoré kroky NATO zareagovať neočakávaným spôsobom, pričom využije situáciu na posilnenie svojho strategického postavenia vo východnej Európe.

V tejto súvislosti budú pretrvávať hybridné hrozby, najmä kybernetické útoky na kritickú infraštruktúru, informačné pôsobenie v rozličných podobách – ovplyvňovanie verejnej mienky prostredníctvom všetkých dostupných médií a prezentovanie nepravdivých informácií. Dezinformačné pôsobenie na obyvateľstvo z externého prostredia v rozpore s bezpečnostnými záujmami SR bude mať pravdepodobne rastúci trend.“¹⁰

Doteraz najkonkrétnejšie pomenovanie zasahovania zo strany Ruskej federácie do vnútropolitických procesov podporou domácich aktérov vôbec je obsiahnuté v ostatnej správe za rok 2017:

„Ruská federácia pokračovala vo zvyšovaní vojenských kapacít a ich pripravenosti v blízkosti hraníc NATO, kde tiež realizovala rozsiahle vojenské cvičenia zahŕňajúce aj scenár konfliktu s členskými štátmi NATO. Pokračovali cielené operácie voči jednotlivým členským štátom EÚ a NATO v snahe ovplyvniť ich vnútropolitické a volebné procesy, zvýšiť ich vnútornú nestabilitu, oslabiť ich jednotu a principiálny postoj k porušovaniu medzinárodného práva. V prípade SR sa tieto aktivity prejavovali najmä cieleným šírením propagandy a dezinformácií zameraných proti hodnotovému systému a demokratickému zriadeniu SR, ale tiež pretrvávajúcou podporou extrémistických skupín vystupujúcich proti členstvu SR v EÚ a NATO, čoho dôsledky sa môžu naplno prejavíť v nešpecifikovanom časovom horizonte.“¹¹

Je to po prvý raz, kedy sa vo verejne dostupnom materiáli schválenom vládou SR hovorí o priamej podpore cudzej moci pre extrémistické skupiny vystupujúce proti členstvu SR v EÚ a NATO. Zohľadňujúc slovenský kontext a situáciu v oblasti extrémizmu je možné predpokladať, že pod pojem extrémistické skupiny správa zaraďuje aj politickú stranu Kotleba - ĽSNS, ktorá iniciovala zber podpisov za vyhlásenie referenda o vystúpení SR z EÚ a NATO. V časti venovanej výhľadu do budúcnosti správa konkrétne hovorí aj o snahách Ruskej federácie ovplyvňovať volebné procesy:

„V blízkej budúcnosti zrejme nemožno očakávať zásadnú zmenu vzťahov členských štátov NATO a EÚ s Ruskou federáciou, ktoré budú ovplyvnené aj rozdielnym postojom k riešeniu ozbrojených konfliktov na Ukrajine a v Sýrii. V tomto kontexte možno predpokladať aj pokračujúce sofistikované pôsobenie na členské štáty NATO a EÚ a ich partnerov s dôrazom na ovplyvňovanie ich verejnej mienky, čo sa môže prejavíť aj aktivitami na ovplyvnenie volebných procesov a ďalšími aktivitami, vrátane zneužívania kybernetického priestoru.“¹²

V kontexte vyššie uvedených konštatovaní vo výročných správach spravodajských služieb a Správ o bezpečnosti SR je dôležité, akým spôsobom sa pomenovanie daných hrozieb premietlo do verejných politík SR – najmä *Bezpečnostnej stratégie SR*, a či sú v nich dostatočne obsiahnuté všetky aspekty.

10 Vláda SR, Správa o bezpečnostnej situácii v SR za rok 2016

11 Vláda SR, Správa o bezpečnostnej situácii v SR za rok 2017

12 Ibid.

MEDZINÁRODNÉ SPRÁVY A HODNOTENIA

Slovenská republika je ako člen viacerých medzinárodných organizácií aj predmetom hodnotenia z ich strany. V kontexte volieb je najvýznamnejšia Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE) a jej Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva (ODIHR), ktorý je považovaný za naj dôveryhodnejšiu organizáciu na pozorovanie volieb, ktoré vykonáva od svojho vzniku v 90. rokoch.

Vzhľadom na zásadnú zmenu legislatívy súvisiacu s volebnými kampaňami a financovaním politických strán v roku 2014, je najrelevantnejšou správou OBSE o parlamentných voľbách v roku 2016. ODIHR v danej správe priamo nespomína problematiku ovplyvňovania vnútropolitckej situácie zo strany zahraničných aktérov, ale viaceré jej závery sú významné a poukazujú na nedostatky v súčasnej právnej úprave.

„Nový volebný zákon zavádza ustanovenia o registrácii „tretích strán“ a o financovaní kampane len cez „transparentný účet“, prostredníctvom ktorého je zabezpečená verejná kontrola transakcií na tomto účte. Avšak možnosť pokrytia rôznych výdavkov na kampaň v jednej transakcii obmedzuje účinnosť takéhoto opatrenia. Niektoré aspekty financovania kampane bude treba riešiť, vrátane jednoduchosti obchádzania maximálnej povolenej výšky výdavkov na kampaň pomocou tretích strán a absencie poskytovania priebežných výkazov strán súťažiacich vo voľbách.“¹³

Práve využívanie tretích strán na obchádzanie limitu výdavkov je hlavným slabým článkom súčasnej právnej úpravy týkajúcej sa volebných kampaní. Druhým nedostatkom, ktorý konštatuje správa ODIHR, je časové obdobie, počas ktorého sú politické strany viazané limitom na výdavky.

„Limit nákladov na kampaň je 3 000 000 eur pre každú politickú stranu, ktorá predložila kandidátnu listinu. Táto hranica pokrýva obdobie volebnej kampane a obdobie pred kampaňou v dĺžke 180 dní pred oficiálnym začiatkom volebnej kampane. Mnohí účastníci rozhovorov s OBSE/ODIHR EAM¹⁴ poukázali na skutočnosť, že strany vynakladali prostriedky na kampaň dávno pred obdobím pred kampaňou, kvôli čomu je ťažké overiť, či údaje v správach o nákladoch na kampaň zodpovedajú skutočným výdavkom. (...) Politické strany, ktoré sa zúčastňujú volieb môžu prijať dary len cez osobitný, takzvaný „transparentný“ účet, zriadený len na účely volebnej kampane. Iné zdroje príjmov, ako sú bankové úvery a bezodplatné plnenie, nie sú predmetom oznamovania, čo obmedzuje možnosť verejnej kontroly politického financovania.“¹⁵

Na zvýšenie transparentnosti financovania politických strán by teda podľa ODIHR bolo vhodné, aby štvrťročne oznamovali všetky typy príjmov vrátane darov, bankových úverov a bezodplatných plnení.

Vo svojej ostatnej správe z decembra 2018 mapujúcej situáciu pred nadchádzajúcimi prezidentskými voľbami v marci 2019 ODIHR konštatuje, že väčšina odporúčaní adresovaných Slovenskej republike, týkajúcich sa najmä volebných kampaní, ostala nerealizovaná.¹⁶ Zároveň sa v správe konštatuje, že existujúca legislatíva neobsahuje špecifické ustanovenia týkajúce sa politických kampaní v online prostredí a vyjadruje obavy nad nedostatkom transparentnosti reklám v online prostredí aj nad šírením dezinformácií.

13 Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva, Záverečná správa volebnej hodnotiacej misie OBSE/ODIHR Slovenská republika parlamentné voľby 5. marec 2016, 2016 <https://www.osce.org/sk/odihr/elections/slovakia/238641?download=true>

14 OBSE EAM – Election Observation Mission – misia OBSE na pozorovanie volieb

15 Usmernenie OBSE/ODIHR a Benátskej komisie k regulácii politických strán z roku 2010 v odseku 198 uvádza, že „štáty by mali vyžadovať od politických strán uchovávanie záznamov o všetkých priamych príspevkoch a bezodplatnom plnení poskytnutom všetkým politickým stranám a kandidátom počas volebného obdobia. Takého záznamy by mali byť verejne prístupné a musia spĺňať vopred stanovené limity na náklady“ Foreign funding: Guidelines on Political Party Regulation, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session Venice, 15–16 October 2010, <https://www.osce.org/odihr/77812?download=true>

16 OBSE-ODIHR, Slovak Republic Presidential Election 16 March 2019, ODIHR Needs Assessment Mission Report, 3-5 December 2018, 2018 <https://www.osce.org/odihr/elections/slovakia/409644?download=true>

KORUPCIA A FINANCOVANIE POLITICKÝCH STRÁN

Slovenská republika ako členský štát Rady Európy je zároveň aj členom k nej pridruženej Skupiny štátov proti korupcii - GRECO.¹⁷ GRECO pravidelne monitoruje dodržiavanie štandardov a odporúčaní zo strany svojich členských štátov a v októbri 2014 prijalo na svojom 65. plenárnom zasadnutí dodatok k správe o treťom kole hodnotenia Slovenskej republiky, týkajúcej sa aj financovania politických strán a politických kampaní.¹⁸

GRECO vo vyššie uvedenej správe nadväzujúcej na predchádzajúce správy, ktoré konštatovali celkovo neuspokojivú úroveň plnenia odporúčaní zo strany SR, oceňuje dosiahnutý pokrok súvisiaci s prijatím novej legislatívy a uvádza, že zo 16 odporúčaní je uspokojivo implementovaných 13. Najzávažnejším nespĺneným odporúčaním z pohľadu zamerania tejto správy je odporúčanie č. 1 týkajúce sa preukazovania výdavkov na kampaň jednotlivými kandidátmi na poslancov v parlamentných voľbách. Na nich sa v súčasnosti nevzťahujú obmedzenia a postupy uplatňované voči politickým stranám, a v praxi tak môže dochádzať k obchádzaniu limitov stanovených v zákone a k znižovaniu transparentnosti volebných kampaní.

IV. ANALÝZA LEGISLATÍVNEHO PROSTREDIA

Právna úprava volieb, volebných kampaní a financovania politických strán a hnutí je obsiahnutá vo viacerých právnych predpisoch. Za najdôležitejšie z nich možno v kontexte tejto správy považovať:

- Zákon o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (je predmetom tejto analýzy v časti o procesoch a štruktúrach);
- Zákon o volebnej kampani;
- Zákon o politických stranách a politických hnutiach.

ZÁKON O VOLEBNEJ KAMPANI

Zákon o volebnej kampani bol prijatý prvýkrát v máji roku 2014 a predstavoval zásadný posun v právnej úprave týkajúcej sa financovania volebných kampaní v rôznych druhoch volieb – od parlamentných a prezidentských až po voľby do samosprávnych orgánov.¹⁹ Vo vzťahu k téme tejto kapitoly sú najpodstatnejšie ustanovenia týkajúce sa jednak okruhu subjektov, ktoré môžu prispievať na jednotlivé druhy volebných kampaní a zavedenie pojmu „tretia strana“.

V princípe je možné konštatovať že na Slovensku platí plošný zákaz prijímania finančných darov alebo iných bezodplatných plnení na účely volebných kampaní od štátu a naň naviazaných právnických osôb, rôznych druhov mimovládnych organizácií a v neposlednom rade zahraničných fyzických a právnických osôb. Zákon explicitne stanovuje nasledovné druhy subjektov ktorých je zakázané prijímať finančné dary a bezodplatné plnenia:

„a) štátu, Slovenského pozemkového fondu, obce alebo vyššieho územného celku,

b) právnických osôb, ktorých zriaďovateľom alebo zakladateľom je štát, Slovenský pozemkový fond, obec alebo vyšší územný celok,

c) právnických osôb, v ktorých má majetkovú účasť štát, Slovenský pozemkový fond, obec alebo vyšší územný celok,

d) občianskych združení, nadácií, neziskových organizácií poskytujúcich všeobecne prospešné služby, neinvestičných fondov, záujmových združení právnických osôb, združení obcí a organizácií s medzinárodným prvkom,

¹⁷ Rada Európy, Čo je GRECO (What is GRECO), <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco>

¹⁸ Rada Európy, GRECO, Tretie kolo hodnotenia, Dodatok k Druhej Správe o plnení odporúčaní Slovenskej Republiky „Trestnoprávna úprava“ a "Transparentnosť financovania politických strán", Štrasburg, 10. októbra 2014 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca590>

¹⁹ 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 v znení neskorších predpisov

- e) verejnoprávnych inštitúcií a iných právnických osôb zriadených zákonom,
- f) fyzickej osoby, ktorá nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky,
- g) právnickej osoby, ktorá má sídlo v zahraničí,
- h) fyzickej osoby alebo právnickej osoby, o ktorej nevie uviesť identifikačné údaje darcu alebo identifikačné údaje zmluvnej strany, ktorá poskytla iné bezodplatné plnenie,
- i) európskej strany a európskej nadácie.²⁰

Zároveň tento zákon zaviedol nový typ aktéra kampane s názvom "tretia strana". Tou môže byť ktorýkoľvek jednotlivец alebo právnická osoba, ktorá si želá podporiť kampaň politickej strany alebo kandidáta. Tretia strana musí byť zaevidovaná štátnou komisiou a rovnako si musí zriadiť transparentný účet. Na tretiu stranu sa vzťahujú podobné obmedzenia ako na financovanie volebných kampaní všeobecne. Tretou stranou nesmie byť v zmysle § 8 ods. 2 zákona:

- „a) štát, Slovenský pozemkový fond, obec alebo vyšší územný celok,
- b) právnická osoba, ktorej zriaďovateľ alebo zakladateľ je štát, Slovenský pozemkový fond, obec alebo vyšší územný celok,
- c) právnická osoba, v ktorej má majetkovú účasť štát, Slovenský pozemkový fond, obec alebo vyšší územný celok,
- d) verejnoprávna inštitúcia a právnická osoba zriadená zákonom,
- e) fyzická osoba, ktorá nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky,
- f) právnická osoba, ktorá má sídlo v zahraničí,
- g) európska politická strana a európska politická nadácia,
- h) politická strana, ktorej kandidátna listina bola zaregistrovaná vo voľbách podľa osobitného predpisu, ani fyzické osoby na kandidátnej listine takejto politickej strany,
- i) fyzická osoba, ktorá sa stala kandidátom vo voľbách podľa osobitného predpisu.“²¹

Finančné prostriedky možno vkladať na transparentné účty politických strán alebo tretích strán do 48 hodín pred dňom konania volieb. Na výšku jednotlivých darov nie je žiadny limit, ten je stanovený len na celkovú sumu vynaloženú na volebnú kampaň do Národnej rady SR politickou stranou, kandidátom v prezidentských voľbách na prezidenta či vo voľbách do orgánov samosprávy.

Ako bolo vyššie uvedené, za nedostatok danej právnej úpravy je možné považovať neexistenciu celkového limitu na sumu financií či bezodplatných plnení vynaložených súhrnne tretími stranami v prospech daného kandidáta či politickej strany v rámci predvolebnej kampane. Limit stanovený v zákone sa týka len výšky financií, ktoré môže vynaložiť jeden subjekt registrovaný ako tretia strana, čo je 100 000 eur.

Vzhľadom na priamy zákaz financovania volebných kampaní zahraničnými právnickými a fyzickými osobami je dôvodné predpokladať, že štátni aktéri, ktorí sa snažia ovplyvňovať vnútropolitickú situáciu podporou politických strán či kandidátov, tak robia prostredníctvom nastrčených subjektov, ako to uvádza napríklad správa Vojenského spravodajstva z roku 2015, ktorá konštatuje zakladanie obchodných subjektov, ktoré môžu byť využité na realizáciu hybridných hrozieb. Z tohto dôvodu je potrebné, aby bola prijatá právna úprava, ktorá založí povinnosť pre tretie strany (a prípadne aj pre individuálnych darcov, ktorých výška daru prekročí určitú hranicu, napr. 100 000 eur) registrovať sa v obchodnom registri za účelom preukázania konečného užívateľa výhod. Takýmto spôsobom by mohlo dôjsť k odkrytiu nastrčených prostredníkov, a zároveň by takéto opatrenie slúžilo na zvýšenie transparentnosti financovania politických strán a volebných kampaní ako takých.

20 Zákon č. 181/2014 Z. z. § 3 ods. 2 s odkazom na ustanovenie § 22, § 23 a § 24 ods. 1 zákona č. 85/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov.

21 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 v znení neskorších predpisov

V. ANALÝZA ŠTRUKTÚR A PROCESOV

Procesnú stránku volieb upravuje zákon o podmienkach výkonu volebného práva. Tento zákon upravuje na jednej strane podmienky výkonu volebného práva a zároveň organizáciu volieb a referenda.²² Subjektmi, ktoré majú najväčší vplyv na riadny priebeh volieb, sú Ministerstvo vnútra, Štátna volebná komisia a Štatistický úrad. Najpodstatnejšou časťou daného zákona vo vzťahu k tomuto reportu je časť týkajúca sa postavenia a kompetencií Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán (Štátna komisia). V zákone stojí:

§ 13

„(1) Zriaďuje sa Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán (ďalej len „štátna komisia“) ako nezávislý orgán na kontrolu financovania politických strán a politických hnutí (ďalej len „politická strana“), riadenie volieb a zisťovanie výsledkov volieb. Štátna komisia má 14 členov (...)

§ 16

(1) Štátna komisia

d) kontroluje financovanie politických strán,

e) kontroluje financovanie a vedenie volebnej kampane,

f) je odvolacím orgánom proti rozhodnutiam ministerstva vnútra vydaným podľa osobitných predpisov vo veciach financovania politických strán a vo veciach volebnej kampane,

f) je odvolacím orgánom proti rozhodnutiam ministerstva vnútra vydaným podľa osobitných predpisov vo veciach financovania politických strán a vo veciach volebnej kampane.”

Význam Štátnej komisie vo vzťahu k zasahovaniu vonkajších aktérov do volebných procesov spočíva predovšetkým v kontrole financovania politických strán a hnutí. Napriek nespornému prínosu, ktorý jej zriadenie prinieslo je za najzávažnejšie nedostatky možno považovať zaradenie úradu štátnej komisie do štruktúr ministerstva vnútra, legislatívne obmedzenia pri kontrole financovania a obmedzené personálne kapacity.

Ministerstvo vnútra ako ústredný orgán štátnej správy najmä organizačne a technicky zabezpečuje prípravu a priebeh volieb. Jeho kompetencie sú určené v ustanovení § 17 ods. 7 nasledovne:

„(7) Ministerstvo vnútra

a) plní úlohy odborného a administratívneho útvaru štátnej komisie vo volebných veciach,

b) zabezpečuje tlač hlasovacích lístkov,

c) vydáva vzory volebných tlačív a obálok a zabezpečuje ich vyhotovenie,

d) usmerňuje obce pri utváraní volebných okrskov, zostavovaní zoznamov voličov, vybavení volebných miestností a úschove volebných dokumentov,

e) určuje systém elektronického komunikačného spojenia volebných orgánov,

f) zabezpečuje pre obce a volebné orgány metodické a informačné pomôcky potrebné na ich činnosť,

g) spolupracuje s orgánmi Európskej komisie vo veciach volieb do Európskeho parlamentu,

h) plní ďalšie úlohy podľa osobitných častí tohto zákona.“

²² Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Na podporu praktického chodu Štátnej komisie zriaďuje MV SR Úrad štátnej komisie. Okrem iného má významnú úlohu pri kontrole financovania politických strán a hnutí ako i volebných kampaní. Jeho kompetencie sú stanovené v § 16 odseku 5:

„(5) Úrad

a) plní úlohu sekretariátu štátnej komisie,

b) kontroluje plnenie úloh, ktoré fyzickým osobám a právnickým osobám vyplývajú z právnych predpisov upravujúcich financovanie politických strán, a volebnú kampaň,

c) plní úlohy ustanovené osobitnými predpismi,

d) plní ďalšie úlohy podľa pokynov štátnej komisie.“²³

Vzhľadom na množiace sa prípady snáh o zasahovanie a ovplyvňovanie volebných procesov v rámci celej EÚ zo strany cudzích štátnych aktérov by bolo potrebné posilniť kapacity Úradu a Štátnej komisie o pracovnú skupinu (tzv. *task force*), ktorá by v čase volieb operatívne monitorovala a riešila akékoľvek incidenty v oblasti kybernetickej bezpečnosti spôsobilé narušiť priebeh volieb, a zároveň monitorovala oblasť informačných operácií. Práve kombinované využívanie kybernetických útokov na volebné štáby, jednotlivých kandidátov alebo centrály politických strán spolu so zámerným zverejňovaním uniknutých informácií na sociálnych médiách, je schopné pri vhodnom načasovaní privodiť zmenu voličského správania, a ohroziť tak nezávislosť volebného procesu.

VI. ANALÝZA VEREJNÝCH POLITÍK

Na Slovensku neexistuje verejná politika, ktorá by sa systematicky zaoberala ochranou pred zasahovaním zo strany vonkajších aktérov do vnútorných záležitostí vrátane volebných procesov. Čiastočne sa tejto problematike venuje *Bezpečnostná stratégia SR* schválená vládou SR dňa 4. októbra 2017.²⁴ Vo vzťahu k téme tejto analýzy je najvýznamnejším bod č. 14, ktorý explicitne pomenúva propagandistické pôsobenie domácich a zahraničných aktérov:

„14. Na znižovanie bezpečnosti Slovenskej republiky vplýva pokles dôvery verejnosti v členských štátoch EÚ a NATO k týmto organizáciám. Odstredivé tendencie a šírenie politických prúdov zameraných proti existencii a hodnotám, ktoré EÚ a NATO predstavujú, majú potenciál oslabiť alebo znefunkčniť ich fungovanie, zvrátiť integračný proces, a tým poškodiť bezpečnostné záujmy Slovenskej republiky. Významným faktorom prehlbovania tohto problému je propagandistické a dezinformačné pôsobenie vonkajších a vnútorných aktérov.“

Toto nebezpečenstvo je konkretizované v bode č. 29, ktorý zdôrazňuje dopad pôsobenia cudzích spravodajských služieb na bezpečnostnú situáciu SR a špecificky pomenúva ovplyvňovanie verejnej mienky ako jeden z významných vektorov ich pôsobenia:

„29. Bezpečnostná hrozba pôsobenia cudzích spravodajských služieb, ktoré na území SR alebo v zahraničí ohrozujú bezpečnosť a záujmy Slovenskej republiky alebo jej spojencov, je dlhodobo vysoká a k jej ďalšiemu nárastu prispieva aj zvyšujúca sa úroveň informatizácie. Ich pôsobenie zahŕňa predovšetkým získavanie informácií, vrátane utajovaných skutočností, ktorých únik ohrozuje záujmy Slovenskej republiky a jej spojencov, snahu o infiltráciu do ústredných orgánov štátnej správy a bezpečnostných zložiek, ovplyvňovanie verejnej mienky a priemyselnú špionáž. Schopnosťou realizovať spravodajské aktivity ohrozujúce bezpečnosť Slovenskej republiky disponujú aj niektorí domáci a zahraniční neštátni aktéri.“

²³ Ibid.

²⁴ Vláda SR, Bezpečnostná stratégia Slovenskej republiky, 2017, <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/22364/1>

Vplyv propagandy a informačných operácií je opätovne zdôraznený v bode č. 33:

„33. Významný podiel na tomto vývoji má šírenie propagandy smerovanej proti záujmom Slovenskej republiky a jej spojencov v euroatlantických štruktúrach. Umožňuje ho najmä účinná a zdrojovo nenáročná propagácia prostredníctvom elektronických foriem komunikácie, najmä sociálnych sietí.“²⁵

Na úrovni Európskej únie je najvhodnejším príkladom takýchto politík súbor opatrení predstavených v septembri 2018 prezidentom Európskej komisie Jean-Claude Junckerom pri príležitosti prednesenia *Správy o stave Únie*. Na toto oznámenie nadviazal a jednu špecifickú, v kontexte veľmi významnú, oblasť rozpracoval *Akčný plán proti dezinformáciám* zverejnený 5. decembra 2018,²⁶ ktorý je bližšie analyzovaný v tematickej analýze zaoberajúcej sa strategickou komunikáciou.

Opatrenia predstavené v *Správe o stave Únie* v septembri 2018 sú zatiaľ najkomplexnejším systémom krokov zameraných na posilnenie odolnosti členských štátov EÚ a volieb do Európskeho parlamentu ako takých pred neoprávneným zasahovaním. Predstavujú kombináciu rôznych opatrení zameraných na rôznych aktérov od národných štátov, cez politické strany, až po sociálne médiá, ktoré vo svojej komplexnosti majú potenciál zásadne obmedziť alebo neutralizovať podvrtné pôsobenie cudzích mocností na priebeh európskych volieb.²⁷

Opatrenia predstavené Európskou komisiou sledujú nasledovné ciele:

- Ochrana údajov: posilnenie ochrany osobných údajov vo volebnom kontexte
- Transparentnosť: záruka transparentnosti politickej reklamy na internete
- Kybernetická bezpečnosť: ochrana volieb pred kybernetickými útokmi
- Spolupráca: zlepšenie vnútroštátnej a európskej spolupráce v otázkach potenciálnych hrozieb v súvislosti s voľbami do Európskeho parlamentu
- Primerané sankcie: záruka toho, že volebné pravidlá budú dodržiavať všetci

Vychádzajúc z týchto cieľov Európska komisia predložila nasledovný súbor opatrení:

- Vytvorenie siete pre spoluprácu pri voľbách, transparentnosti na internete, ochrane pred kybernetickými bezpečnostnými incidentmi a boji proti dezinformačným kampaniam slúžiacej na rýchlu výmenu informácií a vzájomnú podporu,
- Zvýšenie transparentnosti politickej reklamy na internete, vrátane informácií o jej zacielení,
- Zvýšenie ochrany sieťových a informačných systémov členských štátov pred kybernetickými hrozbami na základe usmernenia Agentúry EÚ pre kybernetickú bezpečnosť,
- Dôsledné uplatňovanie právnych predpisov EÚ o ochrane údajov, najmä Všeobecného nariadenie EÚ o ochrane údajov (GDPR), ktoré sa vzťahuje aj na komunikáciu súvisiacu s voľbami,
- Sprísnenie pravidiel financovania európskych politických strán, ktorým sa umožní, aby sa ukladali finančné sankcie za porušenie pravidiel ochrany údajov s cieľom úmyselne ovplyvniť výsledok európskych volieb,
- Návrh vytvoriť sieť centier kompetencií pre kybernetickú bezpečnosť s cieľom lepšie koordinovať dostupné finančné zdroje a adresnejšie ich zamerať na spoluprácu v kybernetickej bezpečnosti, kybernetický výskum a inovácie.²⁸

25 Ibid.

26 Európska komisia, Európa, ktorá chráni: EÚ intenzívnejšie zakročí proti dezinformáciám, 2018 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6647_sk.htm

27 Európska komisia, Stav Únie 2018: Európska komisia navrhuje opatrenia na zabezpečenie slobodných a spravodlivých európskych volieb, Štrasburg, 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5681_sk.htm

28 Európska komisia, Stav Únie 2018: Európska komisia navrhuje opatrenia na zabezpečenie slobodných a spravodlivých európskych volieb, 2018 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5681_sk.htm

Zásadným prínosom tohto súboru opatrení je ich synergický efekt, ktorý spája finančné aspekty (financovanie európskych politických strán), zvýšenie transparentnosti reklám v online prostredí, zlepšenie výmeny informácií na európskej úrovni a zvýšenie kybernetickej ochrany. V synergii s dopadom Akčného plánu proti dezinformáciám sa jedná o vhodný súbor krokov, ktoré pri ich skutočnej aplikácii na úrovni jednotlivých členských štátov, vrátane Slovenska, môžu mať zásadný dopad na zvýšenie nezávislosti a transparentnosti európskych volieb.

Na druhej strane je otázne, či v tak krátkom časovom horizonte od ich prijatia budú jednotlivé členské štáty a EK ako taká skutočne realizovať všetky navrhované a plánované opatrenia spôsobom, ktorý bude mať reálny dopad na ochranu integrity volebných procesov. Navyše bez vyriešenia problémov analyzovaných v ostatných častiach tejto kapitoly na národnej úrovni budú stále viaceré aspekty volieb, najmä financovanie kampaní a politických strán, otvorené voči zasahovaniu a ovplyvňovaniu.

VII. ODPORÚČANIA

- Zvýšiť mieru konkrétnosti a otvorenosti výročných verejných správ Slovenskej informačnej služby, Vojenského spravodajstva a Správy o bezpečnosti Slovenskej republiky a pomenovať konkrétnych aktérov zasahujúcich do vnútorného vývoja SR. Priamym pomenovaním takýchto snáh a ich aktérov bude možné zvýšiť povedomie a odolnosť všetkých subjektov verejnej správy, ale aj verejnosti ako takej. Otvorené pomenovanie snáh o ovplyvňovanie postojov a ich aktérov je prvým krokom k ich delegitimizácii a zníženiu dopadu ich aktivít na spoločnosť a ako také má významnú úlohu aj v oblasti strategickej komunikácie a informovanosti občanov.
- Zahnúť náklady vynakladané jednotlivými kandidátmi vo voľbách do Národnej rady SR a do Európskeho parlamentu do záverečnej správy o financovaní volebných kampaní. Súčasná právna úprava nijako neupravuje náklady vynaložené na volebné kampane zo strany jednotlivých kandidátov vo voľbách do NRSR a EP. Rozšírenie okruhu zverejňovaných informácií odstráni existujúcu medzeru v právnej úprave, ktorú môžu využívať politické strany na znižovanie miery transparentnosti o financovaní ich kampaní do NRSR a EP práve prostredníctvom využívania ich financovania cez jednotlivých kandidátov. Podľa platnej právnej úpravy totiž nie sú samotní kandidáti vo voľbách do NRSR a EP povinní zverejňovať svoje náklady a ani sa nepovažujú za tretie strany.²⁹
- Zaviesť pravidelné štvrtročné zverejňovanie informácií o použití prostriedkov politických strán a volebných kampaní v rozsahu, v ktorom sú povinné viesť evidenciu v zmysle zákona o volebnej kampani. Zverejnenie súhrnnej správy až po skončení volebnej kampane, ktorá trvá viac ako 6 mesiacov, neumožňuje priebežné vyhodnocovanie najmä bezodplatných plnení a iných spôsobov podpory.
- Rozšíriť dobu 180 dní pred začiatkom kampane, počas ktorých je potrebné preukazovať prostriedky vynaložené na politickú kampaň v prípade volieb do NRSR a prezidentských volieb. Keďže aktivity súvisiace s propagáciou politických strán a hnutí, ako aj kandidátov na prezidenta, sa reálne začínajú oveľa skôr ako 180 dní pred termínom vyhlásenia volieb, správy o financovaní volebných kampaní by mali pokrývať aj toto obdobie. Ako vhodné sa javí rozšíriť súčasné obdobie na 365 dní pred termínom vyhlásenia volieb.
- Stanoviť celkovú povolenú výšku podpory pre politické kampane realizované pre daného kandidáta alebo stranu prostredníctvom tretích strán. Súčasná právna úprava stanovuje len obmedzenie na výšku financií minutých jednou treťou stranou, nie ich celkový súčet. V praxi teda môže dochádzať k tomu že celkový súhrn financií vynaložených na kampaň je v zásade neobmedzený pri využití väčšieho množstva tretích strán.
- U subjektov, ktoré sa registrujú v rámci volebnej kampane ako tretie strany, zaviesť povinnosť

29 Vid' Zákon č. 181/2014 o volebnej kampani, ustanovenie §8 ods. 2 Tretou stranou na účely tohto zákona nemôže byť i) fyzická osoba, ktorá sa stala kandidátom vo voľbách podľa osobitného predpisu.

uviesť skutočnosti preukazujúce, kto je konečný užívateľ výhod. Obchádzanie obmedzení stanovených zákonom o volebnej kampani na okruh subjektov ktoré môžu financovať volebné kampane aj samotné politické strany prostredníctvom nastrčených darcov predstavuje značné riziko. Vzhľadom na závažnosť takéhoto vplyvu na výsledok volebných procesov je potrebné sprehľadniť vlastnícke štruktúry a identifikovať skutočných vlastníkov či majiteľov subjektov, ktoré financujú volebné kampane a politické strany.

- Vytvoriť štruktúry a procesy v subjektoch verejnej správy, ktoré by dokázali efektívne a v reálnom čase vyhodnocovať a reagovať na kybernetické a informačné operácie schopné narušiť priebeh volieb a vybaviť ich dostatočnými personálnymi a technickými kapacitami. Úrad štátnej volebnej komisie zriadený na MV SR takýmito kapacitami momentálne nedisponuje a práve previazanosť rôznych typov hrozieb a ich synergické pôsobenie si vyžaduje väčší stupeň vzájomnej koordinácie a spolupráce naprieč rôznymi zložkami zodpovednými za slobodný a férový priebeh volieb (od kybernetickej bezpečnosti až po informačné operácie).
- Zvýšiť informovanosť a kapacity volebných štábov brániť sa pred kybernetickými útokmi a využiť príklady dobrej praxe a praktické postupy z ostatných členských krajín EÚ a USA v tejto oblasti.

VIII. ZÁVER

Problematika zasahovania zahraničných nepriateľských aktérov a ovplyvňovania volebných procesov je napriek svojmu zásadnému významu v podmienkach Slovenskej republiky podceňovaná. Nezávislosť a legitimita volebného procesu je pritom pre dôveru občanov v zastupiteľskú demokraciu kľúčová. Verejne dostupné správy bezpečnostných služieb sa takýmto snahám venujú len okrajovo a všeobecne, výnimočne sú v nich pomenovaní aktéri a ich ciele. Legislatívny rámec v princípe poskytuje teoreticky dobrú ochranu pred takýmto zasahovaním, obsahuje však viacero nedostatkov, ktoré umožňujú obchádzanie obmedzení týkajúcich sa hlavne financovania politických strán a volebných kampaní.

Oblasťou, ktorá úplne absentuje v slovenských verejných politikách, je téma informačnej bezpečnosti v jej širšom ponímaní – bezpečnosť kognitívna a bezpečnosť zdieľaných a konzumovaných informácií pred ich úmyselnou manipuláciou zo strany cudzích mocností a neštátnych nepriateľských aktérov. So stúpajúcim významom a dopadom informácií šírených na internete, a špecificky na sociálnych sieťach, sa zvyšuje aj ich dopad na rozhodovacie procesy, formovanie názorov a postojov, vrátane tých politických. Bez existencie jasnej a komplexnej verejnej politiky a s ňou previazaných nástrojov a štruktúr hrozí, že nepriateľskí štátni aktéri a ich domáci spojenci využijú dostupné technologické možnosti na polarizáciu spoločnosti, rozvrátenie jej vnútornej súdržnosti a dosiahnutie vlastných geopolitických cieľov, ktoré sú v rozpore so záujmami Slovenska. Voľby do Európskeho parlamentu sú vhodnou príležitosťou, ako zvýšiť odolnosť jednotlivých zložiek volebného systému, ale aj slovenskej spoločnosti ako takej voči snahám o jej manipuláciu.

NÁVRH NA OPATRENIE ZAMERANÉ NA ZEFEKTÍVNIENIE VEREJNEJ SPRÁVY

POSILNIŤ KAPACITY ÚSTREDNÝCH ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY A ŠPECIALIZOVANÝCH INŠTITÚCIÍ V OBLASTI OCHRANY INTEGRITY VOLIEB

SUBJEKT, KTORÉMU JE ADRESOVANÉ

Ministerstvo vnútra SR, Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán

CIEĽ OPATRENIA

Cieľom opatrenia je posilniť kapacity ústredných orgánov štátnej správy zodpovedných za prípravu a priebeh volieb v oblasti informačnej a kybernetickej bezpečnosti a zriadiť efektívny a rýchly spôsob výmeny informácií medzi rôznymi zložkami štátnej správy, ktoré majú kompetencie v oblasti ich ochrany pred zasahovaním. Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán (ďalej „Štátna komisia“), ktorá má kľúčové postavenie pri kontrole riadneho priebehu volieb, nedisponuje kapacitami ani zdrojmi, ktoré by jej umožnili v reálnom čase identifikovať prípadné zasahovanie či ovplyvňovanie priebehu volieb kybernetickými útokmi alebo cieľenými informačnými operáciami.

Po vzore niektorých iných európskych krajín by mohla byť pri Štátnej komisii alebo na Úrade štátnej volebnej komisie vytvorená Pracovná skupina na ochranu integrity volieb ako poradný orgán, v ktorej by boli zastúpené orgány štátnej správy a inštitúcie, ktoré môžu disponovať informáciami o takýchto útokoch na integritu volieb a zároveň majú vytvorené kapacity na rýchlu reakciu.

SPÔSOB REALIZÁCIE OPATRENIA

- Úprava zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva spočívajúca v posilnení postavenia Štátnej komisie a jej úradu a rozšírení pôsobnosti aj na oblasť integrity volebného procesu pred ovplyvňovaním formou kybernetických či informačných útokov.
- Zriadenie Pracovnej skupiny na ochranu integrity volieb ako ad hoc poradného orgánu Štátnej komisie. V pracovnej skupine by boli zastúpené najmä nasledovné orgány a inštitúcie: NBÚ a/alebo jednotlivé CSIRT, NBAC, MZVEZ SR (OSKO), Polícia SR, Štatistický úrad SR.

FINÁLNY STAV A DOPADY OPATRENIA

Rozšírením kompetencií Úradu štátnej volebnej komisie aj na oblasť integrity volebného procesu a vytvorením poradného orgánu na ochranu integrity volieb by došlo jednak k zvýšeniu miery detekcie možného zasahovania do volieb, a zároveň by v podobe navrhovanej pracovnej skupiny vznikla platforma na rýchlu reakciu na akékoľvek snahy o ovplyvňovanie či zasahovanie do volieb. V neposlednom rade by aj samotná Štátna komisia získala nové kapacity umožňujúce jej v reálnom čase vyhodnocovať situáciu a prijímať potrebné opatrenia.

TERMÍN REALIZÁCIE

Realizácia opatrenia vyžaduje zmenu legislatívy, čo je, vzhľadom na blížiaci sa koniec volebného obdobia, reálne až po nasledujúcich parlamentných voľbách. Termín realizácie je z tohto dôvodu až v roku 2020.

