

Štrasburg, 15. februára 2008

**Greco Eval III Rep (2007) 4E  
Téma II**

## **Tretie kolo hodnotenia**

### **Správa z hodnotenia Slovenskej republiky na tému transparentnosť financovania politických strán (Téma II)**

Prijalo GRECO  
na svojom 36. plenárnom zasadaní  
(Štrasburg, 11.-15. februára 2008)

## I. ÚVOD

1. Slovenská republika sa stala členom GRECO v roku 1999. GRECO prijalo Správu z prvého kola hodnotenia Slovenskej republiky (Greco Eval I Rep (2000) 2E) na svojom 4. plenárnom zasadnutí (12.-15. decembra 2000) a Správu z druhého kola hodnotenia (Greco Eval II Rep (2003) 2E) na svojom 17. plenárnom zasadnutí (Štrasburg, 22.-25. marca 2004). Uvedené hodnotiace správy, ako aj relevantné správy o plnení odporúčaní sú dostupné na domovskej stránke GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Súčasné tretie kolo hodnotenia GRECO (ktoré začalo 1. januára 2007) sa zaoberá nasledovnými témami:
  - **Téma I - Kriminalizácia:** Články 1a a 1b, 2-12, 15-17, 19 odsek 1 Trestnoprávneho dohovoru o korupcii<sup>1</sup>, články 1-6 jeho Dodatočného protokolu<sup>2</sup> (ETS 191) a Riadiaci princíp 2 (kriminalizácia korupcie).
  - **Téma II – Transparentnosť financovania politických strán:** Články 8, 11, 12, 13b, 14 a 16 Odporúčania Rec(2003)4 o spoločných pravidlách proti korupcii pri financovaní politických strán a volebných kampaní a - všeobecnejšie – Riadiaci princíp 15 (financovanie politických strán a volebných kampaní).
3. Členmi hodnotiaceho tímu GRECO pre Tému II (ďalej "GET"), ktorý uskutočnil hodnotiacu misiu v Slovenskej republike v dňoch 13. a 15. júna 2007, boli pán Remco NEHMELMAN, docent ústavného práva, Vrije Universiteit Amsterdam (Holandsko), pán Costel POPA, riaditeľ pre výskum, ProDemocracy Association (Rumunsko) a pán Douglas STEWART, predseda pre otázky financovania politických strán a volieb, Volebná komisia (Spojené kráľovstvo). GET dopĺňali pán Christophe SPECKBACHER a pani Tania VAN DIJK zo Sekretariátu GRECO. Pred misiou experti GET dostali komplexnú odpoveď na hodnotiaci dotazník (dokument Greco Eval III (2007) 3E, Theme II), ako aj kópie relevantnej legislatívy.
4. GET sa stretol s verejnými činiteľmi z nasledovných štátnych organizácií: Ministerstvo vnútra (úrad boja proti korupcii, sekcia verejnej správy : odbor volieb, oddelenie mimovládnych organizácií a registrácie politických strán, odbor všeobecnej vnútornej správy), Ministerstvo financií (oddelenie verejných financií, oddelenie rozpočtovej regulácie a analýz financovania územných samospráv, oddelenie metodiky účtovníctva pre mimovládne organizácie a politické strany) Úrad vlády (centrálny kontaktný útvar OLAF), Najvyšší kontrolný úrad, Správa finančnej kontroly Bratislava, Úrad špeciálneho prokurátora. Ďalej sa GET stretol s predstaviteľmi dvoch politických strán : SMER-SD (*SMER – sociálna demokracia*, súčasť vládnej koalície) a SMK (*Magyar Koalíció Pártja*, Strana maďarskej koalície, súčasť opozície). Rovnako sa GET stretol so zástupcami Výboru Národnej rady pre financie, rozpočet a menu, Slovenskej komory audítorov, mimovládnych organizácií (Aliancia Fair Play, Národná pobočka Transparency International a Občianske oko) a médií (Slovenská televízia a časopis Trend).
5. Súčasná správa na Tému II tretieho kola hodnotenia GRECO – Transparentnosť financovania politických strán – bola spracovaná na základe odpovedí v dotazníku a na základe informácií poskytnutých počas návštevy. Hlavným cieľom správy je zhodnotiť efektivitu opatrení prijatých

---

<sup>1</sup> Slovenská republika ratifikovala Trestnoprávny dohovor o korupcii (ETS 173) dňa 9. júna 2000. Vo vzťahu k Slovenskej republike vstúpil do platnosti dňa 1. júla 2002.

<sup>2</sup> Slovenská republika ratifikovala Dodatočný protokol k Trestnoprávnemu dohovoru (ETS 191) dňa 7. apríla 2005. Vo vzťahu k Slovenskej republike vstúpil do platnosti dňa 1. augusta 2005.

slovenskými úradmi s cieľom splniť požiadavky vyplývajúce z ustanovení uvedených v odseku 2. Správa obsahuje opis situácie s následnou kritickou analýzou. Súčasťou záverov je zoznam odporúčaní prijatých GRECO a adresovaných Slovenskej republike s cieľom zvýšiť úroveň plnenia posudzovaných ustanovení.

6. Správa na Tému I – Kriminalizácia, je uvedená v Greco Eval III Rep (2007) 4E-Theme I.

## II. TRANSPARENTNOSŤ FINANCOVANIA POLITICKÝCH STRÁN – VŠEOBECNÁ ČASŤ

### Definície

7. V Slovenskej republike neexistuje žiadna právna definícia politických strán. Základné ustanovenia o politickej činnosti sú uvedené v Článkoch 29 a 30 Ústavy, ktoré stanovujú, že všetci občania majú právo združovať sa, právo zakladať za týmto účelom politické strany a hnutia, právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov and že politické strany a hnutia sú oddelené od štátu.

### Registrácia politických strán

8. Zákon č. 85/2005 Z.z. o politických stranách a politických hnutiach (ďalej zákon č. 85/2005) zo 4. februára 2005 poskytuje právny rámec pre založenie politických strán, združovanie sa v nich a pre ich financovanie. Politická strana vzniká dňom zápisu strany do registra. Po registrácii politická strana získava právnu subjektivitu a môže nadobúdať práva a povinnosti. Od tohto momentu strana zodpovedá za svoje záväzky celým svojím majetkom. V § 20 zákona č. 85/2005 je ustanovené, že členovia strany za záväzky strany ani nezodpovedajú, ani neručia.
9. Registrácia sa vykonáva zápisom do registra politických strán vedenom na Ministerstve vnútra. Návrh na registráciu strany musí podať Ministerstvu vnútra prípravný výbor – pozostávajúci minimálne z troch slovenských občanov, ktorí dovŕšili 18 rokov veku a majú spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu. Návrh musí byť podpísaný každým členom prípravného výboru a pravosť podpisov musí byť osvedčená notárom. Okrem informácií o členoch prípravného výboru (mená, rodné čísla a adresy) by mal byť k návrhu priložený zoznam 10.000 občanov s ich podpismi (spolu s ich menami, adresami a číslami občianskych preukazov), dve kópie stanov<sup>3</sup> politickej strany, doklad o zaplatení správneho poplatku a vyhlásenie o adrese sídla strany. Ak návrh spĺňa podmienky stanovené zákonom, strana je zaregistrovaná. Údaje zapísané v registri strán sú každému prístupné (okrem rodných čísel fyzických osôb)<sup>4</sup>. Názov strany, mená členov prípravného výboru a informácie o zástupcoch strany sú zverejnené na internetovej stránke Ministerstva vnútra.

<sup>3</sup> Stanovy politickej strany majú obsahovať nasledovné informácie:

- názov strany a jej skratku, ktoré sa musia líšiť od názvu a skratky strany, ktorá už je zaregistrovaná;
- program strany s uvedením cieľov činnosti;
- práva a povinnosti členov strany;
- orgány strany, spôsob ich voľby a vymedzenie ich právomocí;
- spôsob, akým štatutárny orgán koná v mene strany, či a v akom rozsahu môžu robiť právne úkony v mene strany aj iní jej členovia alebo jej zamestnanci;
- zásady hospodárenia strany;
- ustanovenia o organizačných jednotkách strany, ak budú zriadené, najmä vymedzenie rozsahu, v akom môžu v mene strany nadobúdať majetok, hospodáriť a nakladať s ním, prípadne nadobúdať iné majetkové práva, a vymedzenie rozsahu, v akom môžu konať a zaväzovať sa v mene strany (organizačné jednotky strany nie sú právnickými osobami);

<sup>4</sup> Do registra politických strán sa zapisuje rad údajov vrátane informácií o členoch prípravného výboru (s uvedením osôb, ktoré sú splnomocnené konať v jeho mene) alebo o strane, o jej zástupcoch, ako aj zmeny štatutárneho orgánu alebo zmeny stanov a možnú likvidáciu a konkurzné konanie.

10. Vo februári 2007 bolo v Slovenskej republike registrovaných 42 politických strán.

### Účasť vo voľbách

11. Slovensko je republikou s parlamentným systémom viacerých politických strán. Jej zákonodarným zborom je jednokomorová 150-členná Národná rada, ktorej členovia sú volení na obdobie štyroch rokov pomerným volebným systémom v rámci jedného volebného obvodu (metódou Hagenbach-Bischoff<sup>5</sup>). Hlavou štátu na Slovensku je prezident<sup>6</sup>, ktorý je volený priamou voľbou na obdobie piatich rokov.
12. Čo sa týka volieb do Národnej rady, právo kandidovať majú slovenskí občania s trvalým pobytom v Slovenskej republike, ktorí neboli zbavení hlasovacieho práva a dovŕšili 21 rokov veku.<sup>7</sup>
13. Zákon č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky (v znení zákona č. 464/2005 Z.z. a zákona č. 192/2007 Z.z.) ustanovuje podmienky účasti vo voľbách. Registrovaná politická strana sa môže zúčastniť volieb do Národnej rady samostatne alebo ako súčasť koalície po podaní kandidátnej listiny, na ktorej môže uviesť najviac 150 kandidátov, a po uhradení volebnej kaucie 500.000 slovenských korún (ďalej Sk) - približne €15.000 -, najneskôr 90 dní pred dňom volieb. Kandidáti na mandát v Národnej rade musia byť nominovaní politickou stranou a zapísaní na jej zozname: nemôžu vo voľbách kandidovať samostatne, hoci môžu samostatne robiť kampaň za svoj mandát. Zapisovateľ<sup>8</sup> skontroluje, či zoznam kandidátov spĺňa podmienky stanovené zákonom a predloží ho Ústrednej volebnej komisii, ktorá zodpovedá za jej preskúmanie a registráciu. Ústredná volebná zaregistruje konečný zoznam kandidátov najneskôr 70 dní pred dňom volieb. Proti rozhodnutiu Ústrednej volebnej komisie o odmietnutí registrácie kandidátnej listiny politickej strany je možné podať odvolanie na Najvyšší súd.
14. Prah zvoliteľnosti do parlamentu predstavuje pre politické strany päť percent z celkového počtu odovzdaných platných hlasov; pre koalície dvoch alebo troch politických strán je prah zvoliteľnosti sedem percent z celkového počtu odovzdaných platných hlasov a pre koalície aspoň štyroch politických strán je to 10 percent<sup>9</sup>.
15. Čo sa týka prezidentských volieb, právo kandidovať má každý občan Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný za poslanca Národnej rady a v deň voľby dosiahol vek 40 rokov (Článok 103 Ústavy). Kandidátov na funkciu prezidenta navrhuje najmenej 15 poslancov Národnej rady alebo občania, ktorí majú právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky, a to na základe petície podpísanej najmenej 15 000 občanmi (Článok 101 Ústavy). Prezident Slovenskej republiky je volený priamou voľbou na obdobie piatich rokov. Priame voľby prezidenta sa po prvýkrát konali v roku 1999 a naposledy v roku 2004.

---

<sup>5</sup> Zoznamy kandidátov sú pevne stanovené, ale každý volič môže dať v prospech kandidátov daného zoznamu štyri preferenčné hlasy. Pre zostávajúce kreslá sa používa metóda najväčšieho zostatku.

<sup>6</sup> Prezident je hlavou štátu a zároveň je na čele výkonnej moci, hoci s veľmi obmedzenými právomocami. Priame voľby prezidenta sa po prvýkrát konali v roku 1999 a naposledy v júni 2004, kedy bol za hlavu štátu zvolený Ivan Gašparovič.

<sup>7</sup> Niektoré kategórie verejných činiteľov sa nemôžu stať poslancami Národnej rady (napr. sudcovia, prokurátori, atď.). To isté platí aj pre splnomocnencov strany a ich náhradníkov.

<sup>8</sup> Zapisovateľ je odborným poradcom Ústrednej volebnej komisie (alebo obvodnej volebnej komisie alebo okrskovej volebnej komisie), je vymenovaný vládou (alebo prednostom obvodného úradu alebo starostom podľa uvedeného poradia) 105 dní pred dňom volieb, aby pomáhal volebnej komisii s organizačnými a administratívnymi záležitosťami.

<sup>9</sup> Ak žiadna politická strana alebo žiadna koalícia neprekročila prah zvoliteľnosti, je tento prah znížený o 1 percento pre každú z týchto strán/koalícií.

16. Volebné komisie sa vytvárajú ad hoc pre každé voľby. Ústredná volebná komisia, do ktorej každá politická strana alebo koalícia zastúpená v Národnej rade nominuje jedného člena, plní úlohu najvyššieho volebného orgánu pre voľby do Národnej rady aj pre prezidentské voľby. Činnosť Ústrednej volebnej komisie podporujú na miestnej úrovni obvodné volebné komisie a okrskové volebné komisie. Ústredná volebná komisia ani iné volebné komisie nemajú žiadne formálne alebo neformálne kompetencie vo vzťahu k otázkam financovania kampaní pri voľbách do Národnej rady alebo pri prezidentských voľbách.

#### Zastúpenie politických strán v parlamente

17. V posledných voľbách do Národnej rady, ktoré sa konali v júni 2006, sa zúčastnilo 21 politických strán a hnutí<sup>10</sup>, z ktorých 6 získalo mandáty v Národnej rade:

- SMER – sociálna demokracia (SMER-SD)*	50 mandátov
- Slovenská demokratická a kresťanská únia – Demokratická strana	31 mandátov
- Slovenská národná strana (SNS)*	20 mandátov
- Strana maďarskej koalície – Magyar Koalíció Pártja	20 mandátov
- Ľudová strana – Hnutie za demokratické Slovensko (ĽS-HZDS)*	15 mandátov
- Kresťanskodemokratické hnutie	14 mandátov

Tri strany (hore označené \*), konkrétne SMER-SD, SNS a ĽS-HZDS, vytvorili vládnú koalíciu.

#### Prehľadne o systéme financovania politických strán

##### Právny rámec

18. Financovanie politických strán sa riadi zákonom č. 85/2005 Z.z., ktorý nadobudol účinnosť dňa 1. júna 2005<sup>11</sup>. V čase návštevy GET sa podľa tohto zákona konali len jedny voľby do Národnej rady (t.j. v júni 2006). GET má za to, že nový zákon č. 85/2005 bol prijatý s cieľom odstrániť rôzne medzery v zákone o politických stranách a hnutiach z roku 1991 (v znení zákona z roku 2001) a že pri rokovaní vedúcich k prijatiu tohto zákona sa výslovne bralo do úvahy aj Odporúčanie Rec(2003)4 o spoločných pravidlách proti korupcii pri financovaní politických strán a volebných kampaní.
19. Financovanie volebných kampaní kandidátov na funkciu prezidenta sa riadi zákonom č. 46/1999 Z.z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky z marca 1999. V čase návštevy GET sa podľa tohto zákona konali dvoje prezidentské voľby (v máji 1999 a v apríli 2004).

<sup>10</sup> 21 politických strán a hnutí, ktoré sa zúčastnili vo voľbách, boli: Agrárna strana vidieka, Aliancia nového občana, Hnutie za demokraciu, Komunistická strana Slovenska, Kresťanskodemokratické hnutie, Ľavicový blok, Ľudová strana - Hnutie za demokratické Slovensko, Misia 21 - Nová kresťanská demokracia, NÁDEJ, Občianska konzervatívna strana, Prosperita Slovenska, Slobodné fórum, Slovenská demokratická a kresťanská únia - Demokratická strana, Slovenská ľudová strana, Slovenská národná koalícia - Slovenská vzájomnosť, Slovenská národná strana, SMER - sociálna demokracia, Strana demokratickej ľavice, Strana maďarskej koalície - Magyar Koalíció Pártja, Strana občianskej solidarity a Združenie robotníkov Slovenska.

<sup>11</sup> Zákomom č. 85/2005 Z.z. sa zrušil zákon č. 424/1991 Z.z. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach a zákon č. 239/1994 Z.z. o obmedzení výdavkov politických strán a hnutí na propagáciu pred voľbami do Národnej rady Slovenskej republiky.

## Financovanie z verejných zdrojov

### Politické strany

20. Priame financovanie politických strán zo štátneho rozpočtu sa realizuje vo forme troch rôznych príspevkov:

- Príspevok za hlasy získané vo voľbách poskytovaný raz – po voľbách – stranám, ktoré dosiahli viac ako 3% z celkového počtu odovzdaných platných hlasov vo výške 1% priemernej nominálnej mesačnej mzdy za každý hlas (§ 52 odsek 4 zákona č. 333/2004). V roku 2006 to predstavovalo niečo cez 170 Sk za hlas (približne €5). Tento príspevok je vo všeobecnosti poskytovaný raz za štyri roky. V roku 2006 štát poskytol 380.029.965 Sk (približne €11.3 miliónov) vo forme príspevkov za hlasy pre 8 politických strán;
- Príspevok na činnosť, ktorý sa poskytuje každoročne tej istej skupine strán/koalícií, ktorá získala príspevok za hlasy a predstavuje za jeden celý rok volebného obdobia štvrtinu celkovej sumy príspevku za hlasy<sup>12</sup>. V roku 2007 bol tento príspevok poskytnutý 8 politickým stranám vo výške 95 miliónov Sk (približne €2.87 miliónov);
- Príspevok na mandát, ktorý sa poskytuje každoročne stranám/koalíciám, ktoré sú zastúpené v Národnej rade. Suma sa rovná tridsaťnásobku priemernej nominálnej mesačnej mzdy za každý mandát, a to najviac za 20 mandátov; za každý ďalší mandát patrí strane príspevok v sume dvadsaťnásobku priemernej mesačnej mzdy. V roku 2007 bol tento príspevok poskytnutý 6 politickým stranám v celkovej sume 70.7 miliónov Sk (približne €2.14 miliónov).

	Hlasy (%)	Počet získaných hlasov	Mandáty	Príspevok za hlasy (Sk)	Príspevok na mandát 1-20	Príspevok na mandát 21 a viac	Celkový príspevok na mandát	Príspevok na činnosť	Príspevky spolu
SMER - SD	29,14	671 185	50	116 115 005	10 380 000	10 380 000	20 760 000	29 028 751	49 788 751
SDKU - DS	18,35	422 815	31	73 146 995	10 380 000	3 806 000	14 186 000	18 286 749	32 472 749
SNS	11,73	270 230	20	46 749 790	10 380 000	-	10 380 000	11 687 448	22 067 448
SMK	11,68	269 111	20	46 556 203	10 380 000	-	10 380 000	11 639 051	22 019 051
LS - HZDS	8,79	202 540	15	35 039 420	7 785 000	-	7 785 000	8 759 855	16 544 855
KDH	8,31	191 443	14	33 119 639	7 266 000	-	7 266 000	8 279 910	15 545 910
KSS	3,88	89 418	-	15 469 314	-	-	-	3 867 329	3 867 329
SF	3,47	79 963	-	13 833 599	-	-	-	3 458 400	3 458 400
<b>SPOLU</b>	<b>95,35</b>	<b>2 196 705</b>	<b>150</b>	<b>380 029 965</b>	<b>56 571 000</b>	<b>14 186 000</b>	<b>70 757 000</b>	<b>95 007 491</b>	<b>165 764 491</b>

21. Ako už bolo uvedené hore, v roku 2007 štát vyplatil 165.7 miliónov Sk (približne €5 miliónov) na príspevkoch; v roku konania volieb táto suma môže byť oveľa vyššia, keďže sa vypláca príspevok za hlasy. GET dostal informáciu, že tieto formy príspevkov zo štátneho rozpočtu boli zámerné nazvané príspevky a nie dotácie: ak osoba (alebo v tomto prípade politická strana) spĺňa podmienky stanovené v relevantných ustanoveniach zákona, poskytnutie príspevku je povinné; poskytnutie dotácií závisí od rozhodnutia príslušného úradu. Navyše sankcie za zneužitie príspevkov sú údajne nižšie ako sankcie za zneužitie dotácií.

<sup>12</sup> Celková suma príspevku za hlasy je rozdelená na 48 podielov: z ktorých najviac 3 podiely sa vyplatia v roku konania volieb, 12 podielov sa vyplatí v každom celom roku volebného obdobia a v roku konania nasledujúcich volieb sa vyplatia zvyšné podiely (§ 27 odsek 2 zákona č. 85/2005).

22. Zákon stanovuje na použitie príspevkov zo štátneho rozpočtu politickými stranami isté obmedzenia. Horeuvedené príspevky zo štátneho rozpočtu nemôžu byť použité na pôžičky alebo úvery fyzickým alebo právnickým osobám, zmluvy o tichom partnerstve, podnikanie obchodnej spoločnosti, ktorú strana založila alebo sa stala jej jediným spoločníkom, ručenie za záväzky fyzických osôb alebo právnických osôb, úhradu pokút a iných peňažných sankcií, alebo dary. Príspevky zo štátneho rozpočtu vyplatené politickým stranám teda nemôžu byť použité na podporu kampaní v prezidentských voľbách.
23. Politické strany dostávajú aj istú formu nepriameho financovania zo štátneho rozpočtu v podobe bezplatnej reklamnej plochy (bilbordy) v mestách a maximum 30 minút vysielacieho času pre každú stranu (alebo koalíciu) v Slovenskom rozhlase a v Slovenskej televízii na politickú reklamu.<sup>13</sup> Náklady na obsah politickej reklamy vysielanej Slovenským rozhlasom, Slovenskou televíziou alebo inými vysielateľmi sú hradené príslušnou stranou alebo koalíciou.
24. Ďalej sa ukázalo, že poslanci Národnej rady dostávajú príspevky zo štátneho rozpočtu aj nepriamo v podobe plátov pre asistentov, príspevkov na chod kancelárie poslancov a na technické vybavenie. Okrem toho majú poslanci Národnej rady mestskú hromadnú dopravu zadarmo a ak si strany, ktoré majú viac ako osem mandátov v Národnej rade, vytvoria tzv. 'poslanecký klub', isté činnosti tohto klubu sa tiež preplácajú.

#### *Kandidáti na funkciu prezidenta*

25. Kandidátom na funkciu prezidenta sa neposkytuje žiadna forma priamych príspevkov zo štátneho rozpočtu. V § 18 zákona č. 46/1999 o spôsobe voľby prezidenta sa k tomuto jasne stanovuje, že kandidát na funkciu prezidenta "nemôže prijať dar alebo iné bezodplatné plnenia od štátu, od štátnych orgánov alebo od orgánov územnej samosprávy". Kandidáti na funkciu prezidenta môžu dostať istý druh nepriamych príspevkov zo štátneho rozpočtu vo forme maximálne jednej hodiny<sup>14</sup> vysielacieho času v Slovenskom rozhlase a Slovenskej televízii; náklady na tieto politické reklamy sú však hradené kandidátom.

#### Financovanie zo súkromných zdrojov

##### *Politické strany*

26. Podľa § 22 zákona č. 85/2005 Z.z., okrem spomínaných príspevkov zo štátneho rozpočtu, príjmami strany môžu byť:
- členské príspevky;
  - dary;
  - bezodplatné plnenia;
  - dedičstvo;
  - príjmy z predaja alebo prenájmu jej hnutel'ného majetku alebo nehnuteľností;
  - úroky z vkladov prostriedkov v bankách;
  - podiely na zisku z podnikania obchodných spoločností založených stranou;

---

<sup>13</sup> Okrem toho Slovenský rozhlas a Slovenská televízia vyhradia 10 hodín vysielacieho času pre politické diskusné relácie. Vysielatelia iní, ako je Slovenský rozhlas a Slovenská televízia, môžu vyhradiť pre každú stranu alebo koalíciu maximálne 30 minút vysielacieho času (rovnaký podiel pre každú stranu/koalíciu, spolu však najviac 10 hodín (§ 24 zákona č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady).

<sup>14</sup> Okrem toho iní vysielatelia môžu tiež vyhradiť maximálne jednu hodinu vysielacieho času pre kandidáta na funkciu prezidenta (rovnaký podiel pre každého kandidáta, § 15 zákona č. 46/1999 Z.z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky).

- výnosy z cenných papierov;
  - pôžičky a úvery.
27. Tieto zdroje financovania podliehajú istým obmedzeniam. Podľa § 24 zákona 85/2005 politické strany nesmú prijať dary a iné bezodplatné plnenia<sup>15</sup> od štátu, vyššieho územného celku alebo obce<sup>16</sup>, od právnických osôb, ktorých zriaďovateľom je štát, vyšší územný celok alebo obec, alebo v ktorých majú majetkovú účasť, ani od rôznych druhov mimovládnych organizácií<sup>17</sup>, od verejnoprávných inštitúcií a iných právnických osôb zriadených zákonom, od cudzích štátnych príslušníkov, od právnických osôb, ktoré majú sídlo v zahraničí, ak ich väčšinovým vlastníkom nie je občan alebo právnická osoba, ktorá má sídlo na území Slovenska (s výnimkou politických strán, zoskupení politických strán alebo právnických osôb, ktorých zriaďovateľom alebo väčšinovým vlastníkom je politická strana), alebo od fyzických osôb alebo právnických osôb, o ktorých nevie uviesť identifikačné údaje. Navyše akékoľvek dary alebo bezodplatné plnenia, ktorých hodnota je vyššia ako 5.000 Sk (približne €150), môže strana prijať len na základe darovacej listiny (v súlade s Občianskym zákonníkom); ak je hodnota tohto daru alebo služby vyššia ako 100.000 Sk (približne €3.000), podpisy darcu a štatutárneho orgánu strany musia byť osvedčené notárom.
28. Ako už bolo uvedené, anonymné dary (a bezodplatné služby, o poskytovateľovi ktorých strana nevie uviesť identifikačné údaje) sú zakázané, rovnako ako dary verejnoprávných inštitúcií a dary zo zahraničia, s výnimkou tých, ktoré poskytnú zahraničné politické strany alebo právnické osoby zriadené (zahraničnými) politickými stranami.
29. Súkromné spoločnosti (t.j. tie, ktoré neboli zriadené štátom, vyšším územným celkom a obcou a/alebo v nich nemajú vlastnícky podiel) môžu bez obmedzenia poskytovať politickým stranám dary, pokiaľ majú sídlo v Slovenskej republike, alebo sú vo väčšinovom vlastníctve slovenského občana alebo slovenskej právnickej osoby. Neexistujú obmedzenia alebo limity, čo sa týka príjmu z majetku (vrátane aktív, cenných papierov, ktoré strana vlastní, atď.) alebo príjmu z vlastnej spoločnosti alebo vo vzťahu k činnosti zameranej na získavanie finančných prostriedkov. Čo sa týka obchodnej spoločnosti založenej stranou samotnou, § 20 odseky 2-5 zákona č. 85/2005 ustanovujú, že strana nesmie vo vlastnom mene podnikáť alebo uzatvárať zmluvy o tichom spoločenstve, ale môže založiť alebo stať sa jediným spoločníkom obchodných spoločností. Predmetom činnosti spoločností, ktoré stana založí, alebo v ktorých je jediným spoločníkom, môže byť prevádzkovanie vydavateľstiev, nakladateľstiev a tlačiarň, propagačná činnosť, výroba a predaj predmetov propagujúcich program alebo činnosť strany, usporadúvanie vzdelávacích a politických akcií a výkon správy majetku strany. Ďalej majú spoločnosti založené politickými stranami (alebo v ktorých je strana jediným spoločníkom) výslovne zakázané byť uchádzačom alebo záujemcom o účasť na verejnom obstarávaní, ak obstarávateľom je právnická osoba ustanovená zákonom.
30. Neexistujú obmedzenia alebo limity vo vzťahu k členským príspevkom. Strana je však povinná viesť osobitnú evidenciu prijatých členských príspevkov vrátane mena a priezviska člena strany

---

<sup>15</sup> Za bezodplatné plnenia sa podľa § 23 odsek 3 zákona č. 85/2005 považujú: výpožička hnuťelnej veci alebo nehnuteľnosti, poskytnutie bezodplatnej služby, hodnota dlhu strany prevzatého fyzickou alebo právnickou osobou, prenajatie alebo predaj hnuťelnej veci alebo nehnuteľnosti za cenu, ktorá je nižšia ako trhová, akákoľvek služba, ktorá je poskytovaná za cenu nižšiu ako trhová.

<sup>16</sup> § 24 zákona č. 85/2005: patrí sem Fond národného majetku a Slovenský pozemkový fond.

<sup>17</sup> Konkrétne "občianske združenia, nadácie, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, neinvestičné fondy, záujmové združenia právnických osôb, združenia obcí, organizácie s medzinárodným prvkom (§ 24 zákona č. 85/2005).



a adresy jeho trvalého pobytu, ak ide o člena, ktorého členský príspevok v úhrne v danom roku dosiahol 25.000 Sk (približne €750) alebo viac.

31. Neexistujú kvantitatívne obmedzenia vo vzťahu k množstvu (hodnote) darov, bezodplatných plnení, príjmov z majetku, pôžičiek a úverov, príjmov z činnosti strany a z činnosti zameranej na získavaných finančných prostriedkov, ktoré môže strana prijať.
32. Dary, ktoré politické strany dostali od individuálnych darcov, nie sú odpočítateľné z daňového základu (ale strana samotná nemusí za prijaté dary platiť daň).

#### *Kandidáti na funkciu prezidenta*

33. Podľa § 18 zákona č. 46/1999 Z.z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky kampane na podporu kandidátov v prezidentských voľbách sú financované zo súkromných darov občanov, ktorí majú trvalý pobyt v Slovenskej republike, právnických osôb, ktoré majú svoje sídlo v Slovenskej republike, a politických strán a hnutí, ktoré sú v Slovenskej republike registrované.
34. Kampane v prezidentských voľbách sú obmedzené, podľa § 15 zákona č. 46/1999 o spôsobe voľby prezidenta, na dobu od 15 dní do 48 hodín pred začiatkom voľby. Kampaňou sa rozumie "činnosť kandidátov, politických strán a hnutí, prípadne ďalších subjektov v prospech voľby kandidáta vrátane inzercie alebo reklamy prostredníctvom rozhlasového a televízneho vysielania ...), hromadných informačných prostriedkov, veľkoplošných nosičov, plagátov a iných nosičov informácií."
35. Kandidáti na funkciu prezidenta môžu prijať na propagáciu svojej kandidatúry počas kampane<sup>18</sup> finančnú podporu v podobe darov a iných bezodplatných plnení od fyzických osôb, ktoré majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, od právnických osôb, ktoré majú svoje sídlo na území Slovenskej republiky a od politických strán a hnutí, ktoré sú v Slovenskej republike registrované.
36. Tieto zdroje financovania podliehajú niekoľkým obmedzeniam. Dary a bezodplatné plnenia od štátu, štátnych orgánov alebo orgánov územnej samosprávy sú výslovne zakázané, rovnako ako dary z cudziny (alebo prinajmenšom ak darcovia nemajú aj trvalý pobyt na území Slovenskej republiky alebo nie sú spoločnosťou registrovanou v Slovenskej republike).
37. Neexistujú výslovné kvantitatívne obmedzenia vo vzťahu k množstvu (hodnote) darov a bezodplatných plnení, ktoré môže kandidát na prezidenta prijať, kandidát však nemôže na svoju kampaň minúť viac ako 4.000.000 Sk (približne €120,000).
38. Dary, ktoré kandidáti na funkciu prezidenta dostali od individuálnych darcov, nie sú odpočítateľné z daňového základu.

#### Výdavky

##### *Politické strany*

39. Neexistujú žiadne obmedzenia výšky výdavkov politickej strany. Čo sa týka kvalitatívnych obmedzení, ako už bolo uvedené, financie zo štátneho rozpočtu nemôžu byť použité na pôžičky

---

<sup>18</sup> Propagáciou kandidáta sa rozumie akékoľvek verejné oznámenie určené na podporu kandidáta alebo slúžiace na jeho prospech, za ktoré sa poskytne alebo má poskytnúť odplata (§ 17 odsek a zákon č. 46/1999).

a úvery fyzickým a právnickým osobám, na zmluvy o tichom spoločenstve, na podnikanie obchodnej spoločnosti, ktorú strana založila alebo sa stala jej jediným spoločníkom, na ručenie za záväzky fyzických osôb alebo právnických osôb, na darovanie alebo na úhradu pokút a iných peňažných sankcií.

#### *Kandidáti na funkciu prezidenta*

40. Podľa § 16 zákona č. 46/1999 o spôsobe voľby prezidenta môže kandidát na funkciu prezidenta na svoju propagáciu počas kampane<sup>19</sup> minúť celkovo 4.000.000 Sk (približne €120,000). Do tejto sumy sa výslovne započítavajú čiastky, ktoré uhradili alebo sa zaviazali uhradiť za kandidáta na funkciu prezidenta tretie osoby. Ak sa reklama, inzerát alebo relácia zverejnili alebo odvysielali bezplatne alebo za zníženú cenu inde ako v Slovenskom rozhlase alebo v Slovenskej televízii, započítava sa do celkovej povolenej sumy ich obvyklá trhovacia cena.

### **III. TRANSPARENTNOSŤ FINANCOVANIA POLITICKÝCH STRÁN – OSOBNÁ ČASŤ**

#### **(i) Transparentnosť (Články 11, 12 a 13b Odporúčania Rec(2003)4)**

##### Účtovné knihy

41. Od 1. januára 2005 sú všetky politické strany a politické hnutia povinné účtovať svoje príjmy a výdavky v sústave podvojného účtovníctva v súlade so zákonom č. 431/2002 o účtovníctve. Politické strany majú pri účtovníctve rovnaké povinnosti ako obchodné spoločnosti a sú povinné uchovávať svoju účtovnú evidenciu minimálne 5 rokov (§ 35 zákona č. 431/2002).
42. Kandidát na funkciu prezidenta je podľa § 19 zákona č. 46/1999 o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky povinný iba viesť evidenciu o všetkých daroch, ktoré dostal na svoju propagáciu, o ich darcoch a o celkovej sume, ktorú vynaložil na svoju propagáciu.
43. Čo sa týka účtovných trestných činov, zákon umožňuje trestnoprávne aj administratívne sankcie za účtovné trestné činy. § 259 odsek 1 Trestného zákona zakazuje použiť "nepravdivé alebo hrubo skresľujúce údaje o závažných skutočnostiach vo finančnej a obchodnej dokumentácii v úmysle získať neoprávnenú výhodu." V tomto zákone sa uvádza aj zničenie alebo zatajovanie takýchto záznamov, pričom za všetko spomínané je možné uložiť trest odňatia slobody, peňažný trest alebo trest zákazu činnosti. V zmysle § 259 odsek 3 sa trest zásadne zvyšuje, ak nepravdivá skutočnosť bola uvedená alebo záznam bol zničený "s úmyslom uľahčiť alebo zakryť spáchanie iného trestného činu". Vzhľadom na to, že Slovenská republika nemá ustanovenú trestnú zodpovednosť právnických osôb, tieto sankcie je možné uložiť iba fyzickej osobe, ktorá účtovný trestný čin spáchala a nie samotnej politickej strane. Okrem toho v zmysle § 8 zákona č. 431/2002 o účtovníctve, účtovné jednotky – ktorými sú aj politické strany, ale nie prezidentskí kandidáti – majú povinnosť viesť účtovníctvo správne, úplne, preukázateľne a zrozumiteľne. Za nespĺnenie alebo porušenie týchto povinností môžu daňové úrady uložiť pokutu do výšky 3% celkového majetku účtovnej jednotky v závislosti na porušenej/nesplnenej povinnosti.

##### Oznamovacia povinnosť

---

<sup>19</sup> Podľa § 17 odsek b zákona č. 46/1999 sa za výdavky kandidáta na funkciu prezidenta na propagáciu považuje súčet všetkých peňažných a iných prostriedkov oceneľných peniazmi, ktoré kandidát na funkciu prezidenta vynaložil na úhradu reklamy v periodickej tlači alebo na sponzorovanie relácií v rozhlasovom a televíznom vysielaní, na úhradu ceny reklám umiestnených na verejných priestranstvách a na úhradu za zhotovenie reklamných programov, plagátov, letákov a iných propagačných materiálov a predmetov, bez ohľadu na to, či povinnosť úhrady vznikla priamo kandidátovi na funkciu prezidenta alebo tretím osobám.

## Politické strany

44. Podľa § 21 a § 30 zákona č. 85/2005 Z.z. musia strany predložiť Národnej rade Slovenskej republiky výročnú správu o svojej finančnej situácii. V období volieb musia politické strany predkladať Ministerstvu financií predbežnú a záverečnú správu o nákladoch na volebnú kampaň.
45. Politická strana je povinná predložiť Národnej rade Slovenskej republiky výročnú správu o svojej finančnej situácii po ukončení účtovného roku do 30. apríla. Podľa § 30 zákona č. 85/2005 má táto výročná správa obsahovať:
- účtovnú závierku strany za účtovné obdobie overenú audítorom<sup>20</sup>;
  - prehľad o príjmoch strany<sup>21</sup>;
  - osobitnú evidenciu darov a bezodplatných plnení (podľa § 22 zákona č. 85/2005 má obsahovať dátum prijatia daru alebo bezodplatného plnenia, hodnotu, identifikačné údaje darcu alebo identifikačné údaje zmluvnej strany, ktorá poskytla bezodplatné plnenie);
  - osobitnú evidenciu o pôžičkách a úveroch (vrátane dátumu prijatia pôžičky alebo úveru, výšky, dohodnutého termínu splatenia, celého mena a adresy osoby, ktorá pôžičku / úver poskytla, ak je to fyzická osoba, alebo obchodné meno, identifikačné číslo a adresu sídla, ak je poskytovateľ právnickou osobou);
  - počet členov strany<sup>22</sup>, celkovú (úhrnnú) sumu vybraných členských príspevkov a osobitnú evidenciu členských príspevkov tých členov strany, ktorých členský príspevok dosiahol v danom roku viac ako 25.000 Sk (približne €750), vrátane ich mien a adries;
  - účtovnú závierku obchodnej spoločnosti, ktorú strana založila alebo sa stala jej jediným spoločníkom;
  - informáciu o finančnej situácii strany najmenej za dve bezprostredne predchádzajúce účtovné obdobia;
  - informácie o udalostiach osobitného významu, ktoré nastali po skončení účtovného obdobia, za ktoré sa vyhotovuje výročná správa;
  - informáciu o návrhu na rozdelenie zisku alebo vyrovnanie straty;
  - informáciu o plnení daňových povinností a
  - prehľad záväzkov po lehote splatnosti.
46. Výročná správa musí byť overená audítorom, ktorý overuje, či je v súlade s účtovnou závierkou zostavenou za to isté účtovné obdobie (ktorá musí byť tiež overená audítorom) a či hospodárenie strany je v súlade s požiadavkami stanovenými zákonom. Správa audítora je súčasťou výročnej správy predkladanej stranou Národnej rade Slovenskej republiky.
47. Strana ďalej podáva samostatnú správu o financovaní kampane súvisiacej s voľbami do Národnej rady. Strana je povinná predložiť Ministerstvu financií predbežnú správu najneskôr 21 dní pred začatím volieb a je vyhotovená za obdobie začínajúce sa dňom vyhlásenia volieb a končiace sa 30 dní pred začatím volieb; záverečná správa vyhotovená za obdobie začínajúce sa dňom vyhlásenia volieb a končiace sa dňom volieb musí byť predložená Ministerstvu financií najneskôr do 30 dní odo dňa konania volieb. Podľa § 21 zákona č. 85/2005 má predbežná aj záverečná správa obsahovať:

<sup>20</sup> Audítora určuje Slovenská komora audítorov žrebovom zo zoznamu audítorov.

<sup>21</sup> Podľa § 22 príjmami strany môžu byť členské príspevky, dary a iné bezodplatné plnenia, dedičstvo, príjem z predaja alebo prenájmu jej hnuteľného majetku alebo nehnuteľností, úroky z vkladov jej prostriedkov v bankách, zisky z podnikania spoločnosti, výnosy z cenných papierov, príjem z pôžičiek a úverov a príspevky zo štátneho rozpočtu.

<sup>22</sup> K 31. decembru kalendárneho roka, za ktorý sa výročná správa predkladá.

- prehľad nákladov na úhradu predvolebných prieskumov a volebných prieskumov verejnej mienky;
- prehľad nákladov na úhradu platenej politickej reklamy, reklamy v periodickej tlači, vysielania politickej reklamy, volebných plagátov a iných nosičov informácií;
- prehľad cestovných výdavkov členov politických strán pri volebnej kampani a cestovných náhrad zamestnancov strany pri volebnej kampani;
- prehľad všetkých ostatných nákladov strany na propagáciu jej činnosti a programu;
- prehľad darov, bezodplatných plnení, pôžičiek a úverov prijatých stranou v období, za ktoré sa vyhotovuje predbežná a záverečná správa;
- spomínaná osobitná evidencia strany o pôžičkách, úveroch, daroch a bezodplatných plneniach, vrátane relevantných údajov o menách, hodnote, atď., pokiaľ tieto boli prijaté počas obdobia, za ktoré sa vyhotovuje predbežná a záverečná správa, musí byť tiež súčasťou predbežnej a záverečnej správy.

#### *Kandidáti na funkciu prezidenta*

48. Kandidáti na funkciu prezidenta sú povinní oznámiť Ministerstvu financií sumu finančných prostriedkov, ktoré získali na svoju propagáciu a celkovú sumu finančných prostriedkov, ktoré vynaložili na svoju propagáciu do 30 dní od konania volieb. K oznámeniu kandidát pripojí meno a adresu každého darcu a hodnotu jeho daru alebo bezodplatného plnenia, ak hodnota daru alebo bezodplatného plnenia prevyšuje 10.000 Sk (približne €300) v prípade fyzickej osoby, alebo 100.000 Sk (približne €3.000) v prípade právnickej osoby.

#### *Tretie strany*

49. Čo sa týka politických strán, osoby poskytujúce príspevky politickým stranám, ich spriazneným a pridruženým subjektom a organizáciám, kandidátom vo voľbách alebo príspevky na volebnú kampaň nemajú žiadnu povinnosť v zmysle evidencie/oznamovania.
50. Čo sa týka kandidátov na funkciu prezidenta, vydavateľa periodickej tlače, prevádzkovateľa rozhlasového a televízneho vysielania, prevádzkovateľa reklám umiestnených na verejných priestranstvách a iné fyzické alebo právnické osoby, ktoré zhotovili reklamné programy, plagáty, letáky a iné propagačné materiály v prospech kandidáta na funkciu prezidenta, sú povinní oznámiť Ministerstvu financií do 30 dní od konania voľby prezidenta výšku prostriedkov vynaložených jednotlivými kandidátmi na funkciu prezidenta na propagáciu (t.j. akékoľvek verejné oznámenie určené na podporu kandidáta alebo slúžiace na jeho prospech), ktorú zverejnili, odvysielali alebo zhotovili. V oznámení predloženom Ministerstvu financií sa uvedú aj sumy zodpovedajúce trhovej cene reklám, propagačných materiálov a sponzorovaných relácií, ktoré zverejnili, odvysielali alebo pripravili bezplatne alebo za zníženú cenu.

#### Prístup k účtovnej evidencii

##### *Politické strany*

51. Audítor overujúci účtovnú závierku, ktorá má byť pripojená k výročnej správe politickej strany, má prístup k účtovnej evidencii strany a má právo žiadať od štatutárneho orgánu strany všetky potrebné doklady a informácie nevyhnutné na vykonanie auditu. Ďalej majú k účtovnej evidencii politických strán prístup daňové úrady. Podrobné informácie finančného charakteru – iné než sú tie obsiahnuté vo výročných správach predkladaných Národnej rade a v správe o volebnej kampani predkladanej Ministerstvu financií – vrátane faktúr, verejnosti nie sú prístupné.

### *Kandidáti na funkciu prezidenta*

52. Finančná evidencia vedená kandidátmi na funkciu prezidenta je prístupná daňovým úradom. Samotná finančná evidencia vedená kandidátmi na funkciu prezidenta nie je prístupná verejnosti, ale informácie predkladané kandidátmi na funkciu prezidenta Ministerstvu financií spadajú pod zákon č. 211/2000 o slobodnom prístupe k informáciám.

### Požiadavky na zverejnenie

#### *Politické strany*

53. Výročné správy politických strán o ich finančnej situácii zverejňuje Kancelária Národnej rady na svojej internetovej stránke na základe rozhodnutia Národnej rady (alebo jej povereného orgánu) najneskôr do 31. júla daného roka. Rodné (identifikačné) čísla fyzických osôb nie sú súčasťou zverejňovaných informácií.
54. Predbežné a záverečné správy politických strán o ich nákladoch na voľby zverejňuje Ministerstvo financií na svojej internetovej stránke. Rodné (identifikačné) čísla darcov nie sú zverejňované. Predbežnú správu zverejní Ministerstvo financií na svojej internetovej stránke do 7 dní od jej doručenia a je prístupná verejnosti až do zverejnenia záverečnej správy; záverečnú správu zverejní Ministerstvo financií do 30 dní od jej doručenia na svojej internetovej stránke na obdobie šiestich mesiacov.

### *Kandidáti na funkciu prezidenta*

55. Ministerstvo financií nemá povinnosť zverejňovať informácie, ktoré mu predkladajú kandidáti na funkciu prezidenta (a vydavatelia periodickej tlače, prevádzkovatelia rozhlasového a televízneho vysielania, prevádzkovatelia reklám umiestnených na verejných priestranstvách a iné fyzické alebo právnické osoby, ktoré zhotovili reklamné programy, plagáty, letáky a iné propagačné materiály v prospech kandidáta na funkciu prezidenta). Ako už bolo uvedené, tieto informácie, ak už boli Ministerstvu financií predložené, spadajú pod zákon č. 211/2000 o slobodnom prístupe k informáciám, a tak sú verejnosti prístupné.

### **(ii) Kontrola (Článok 14 Odporúčania Rec(2003)4)**

#### Kontrola účtov

56. Ako už bolo uvedené, politické strany musia mať svoje finančné závierky za účtovné obdobie overené audítorom, ktorého určuje Slovenská komora audítorov žrebom zo zoznamu audítorov. Okrem overenia finančnej závierky kontroluje audítor aj to, či je výročná správa v súlade s účtovnou závierkou zostavenou za to isté účtovné obdobie a či je hospodárenie strany v súlade s požiadavkami stanovenými zákonom. Správa audítora je súčasťou výročnej správy predkladanej stranou Národnej rade Slovenskej republiky.
57. Na kandidátov na funkciu prezidenta sa žiadne požiadavky v zmysle kontroly účtov nevzťahujú.

### Monitorovanie

#### *Politické strany*

58. Čo sa týka výročnej správy o finančnej situácii strany, Národná rada (alebo jej poverený orgán) vykonáva formálnu kontrolu, či správa obsahuje všetky požadované informácie (pozri odsek 45 hore) a či je správa audítora súčasťou výročnej správy. Hoci § 30 odsek 5 zákona č. 85/2005 uvádza, že Národná rada kontroluje aj to, či sú informácie obsiahnuté vo výročnej správe pravdivé a úplné a či sa z výročnej správy nezistí iné porušenie zákona, v praxi sa spolieha na správu audítora. Ak sú vo výročnej správe zistené akékoľvek nedostatky, Národná rada (alebo jej poverený orgán) vyzve stranu, aby odstránila nedostatky najneskôr do 30. júna kalendárneho roka (t.j. 2 mesiace po termíne, do ktorého mali strany svoje správy predložiť). Ministerstvo financií na základe oznámenia Národnej rady (alebo jej povereného orgán) pozastaví vyplatenie príspevkov zo štátneho rozpočtu (t.j. príspevky na činnosť a príspevky na mandát, pozri odsek 20 hore) až do oznámenia Národnej rady o odstránení nedostatkov.
59. Ministerstvo financií kontroluje dodržiavanie povinnosti strany predkladať predbežnú a záverečnú správu o výdavkoch na volebnú kampaň. Vykonáva formálnu kontrolu údajov obsiahnutých v predbežnej aj záverečnej správe, ale túto informáciu spätne neoveruje ani nekontroluje účtovníctvo politickej strany.
60. Ministerstvo financií kontroluje aj to, či boli príspevky zo štátneho rozpočtu poskytnuté strane v súlade s príslušnými podmienkami (aj príspevky za hlasy poskytované po voľbách, aj príspevky na činnosť a na mandát poskytované každoročne).
61. Okrem toho § 32 zákona č. 85/2005 uvádza, že "finančnú kontrolu splnenia podmienok poskytovania príspevkov zo štátneho rozpočtu a správnosti ich použitia vykonávajú správy finančnej kontroly". GET dostal informáciu, že Správa finančnej kontroly, ktorá má niekoľko regionálnych pobočiek, je nezávislý orgán s osobitným postavením podľa Ústavy a zákona č. 440/2000 Z.z. o správach finančnej kontroly. Správa finančnej kontroly môže kontrolovať politické strany, čo sa týka použitia financií zo štátneho rozpočtu ex officio, ak má nejaké signály, že v spôsobe použitia štátnych príspevkov sú nejaké nezrovnalosti, alebo ak ju o vykonanie takéhoto auditu požiada Ministerstvo financií.
62. Najvyšší kontrolný úrad môže kontrolovať, či Ministerstvo financií poskytlo štátne príspevky v súlade so zákonom, ale má obmedzené právomoci, čo sa týka použitia týchto verejných financií politickými stranami.

#### *Kandidáti na funkciu prezidenta*

63. Ministerstvo financií kontroluje – na základe informácií, ktoré mu predložili kandidáti na funkciu prezidenta a vydavateľa periodickej tlače, prevádzkovateľa rozhlasového a televízneho vysielania, atď. – či kandidáti na funkciu prezidenta neminuli na svoju propagačnú kampaň viac ako 4.000.000 Sk (približne €120.000).

#### **(iii) Sankcie (Článok 16 Odporúčania Rec(2003)4)**

#### *Politické strany*

64. Ak politické strany nedodržiavajú povinnosti ustanovené v zákone č. 85/2005, sú zodpovedné v zmysle správneho práva. Slovenská legislatíva nemá ustanovenú trestnú zodpovednosť právnických osôb; politické strany teda nemôžu byť trestne zodpovedné za trestné činy spáchané v kontexte financovania politických strán.

65. Zákon č. 85/2005 ustanovuje nasledovné správne sankcie. V kontexte financovania kampane pri voľbách do Národnej rady môže Ministerstvo financií uložiť strane pokutu v sume 100.000 Sk (približne €3.000), ak strana nepredložila Ministerstvu financií predbežnú a/alebo záverečnú správu o svojich nákladoch na volebnú kampaň, alebo ju predložila príliš neskoro. Táto pokuta môže byť tiež uložená (strane), ak Ministerstvo financií zistilo, že údaje obsiahnuté v predbežnej alebo záverečnej správe o nákladoch na volebnú kampaň sú neúplné a ak strana neodstránila zistené nedostatky do 15 dní odo dňa, keď o nich bola informovaná.
66. Ďalej vo vzťahu k bežnému financovaniu strán môže Ministerstvo financií uložiť strane pokutu v sume 100.000 Sk (približne €3.000), ak strana nepredložila Národnej rade výročnú správu. Okrem toho, ak na základe oznámenia Národnej rady o nedostatkoch vo výročnej správe<sup>23</sup> strana tieto nedostatky neodstráni najneskôr do 30. júna daného roka, Ministerstvo financií (na základe oznámenia Národnej rady do 31. mája daného roka) môže pozastaviť strane vyplatenie príspevkov zo štátneho rozpočtu (príspevok na činnosť a príspevok na mandát) až do oznámenia Národnej rady o odstránení nedostatkov. Ak však strana neodstráni nedostatky v určenom termíne, Ministerstvo financií môže okrem pozastavenia príspevkov na činnosť a na mandát (pozri odsek 20 hore) udeliť strane aj pokutu za správny delikt v sume 100.000 Sk (približne €3.000).
67. Okrem toho, ak strana prijala dar alebo bezodplatné plnenie v rozpore so zákonom, či už v rámci volebnej kampane alebo v rámci bežného financovania politických strán, Ministerstvo financií môže udeliť pokutu v sume dvojnásobku príjmu z daru alebo bezodplatného plnenia.
68. A nakoniec, ako bol GET počas návštevy informovaný, Správa finančnej kontroly (pozri odsek 61 hore) môže udeliť politickým stranám pokuty za zneužitie štátnych príspevkov a môže od strán vyžadovať navrátenie týchto príspevkov (celkom alebo sčasti) do štátneho rozpočtu v súlade, *okrem iného*, s § 31 ("porušenie finančnej disciplíny") zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.
69. Všetky horeuvedené pokuty môžu byť udelené iba politickým stranám. Slovenské úrady uviedli, že jednotlivým členom strany môže sankcie uložiť strana samotná na základe stanov strany, ale nie je to možné urobiť na základe zákona. Fyzické osoby (napr. zamestnanci strany alebo členovia štatutárneho orgánu) však môžu niesť trestnú zodpovednosť, napríklad za účtovné trestné činy.
70. Strana sa môže proti rozhodnutiu Ministerstva financií uložiť jej pokutu odvolať priamo u ministra financií. Minister financií zostaví poradný výbor pozostávajúci z externých a interných expertov podľa zákona č. 71/1967 Z.z. o správnom konaní, aby vo veci odvolania rozhodol. Rozhodnutie o odvolaní je preskúmateľné Najvyšším súdom.

#### *Kandidáti na funkciu prezidenta*

71. Zákon č. 46/1999 o spôsobe voľby prezidenta ustanovuje pre kandidátov na funkciu prezidenta zodpovednosť v zmysle správneho práva, pokiaľ ide o dodržiavanie pravidiel týkajúcich sa poskytovania informácií o kampani na propagáciu a o dodržanie limitu stanoveného na výdavky.

---

<sup>23</sup> Týka sa to predovšetkým situácií, ak strana vo výročnej správe neuviedla všetky vyžadované údaje (ako to stanovuje § 30 odsek 2 zákona č. 85/2005), ak sú uvedené informácie nepravdivé alebo neúplné, ak k výročnej správe nie je priložená správa audítora, alebo ak sa z výročnej správy zistí iné porušenie zákona.

72. Ak kandidát na funkciu prezidenta nesplní svoju povinnosť oznámiť Ministerstvu financií informácie o zdrojoch, ktoré získal a vynaložil na svoju propagáciu, Ministerstvo financií mu môže udeliť pokutu do výšky 2.000.000 Sk (približne €60.000).
73. Ak Ministerstvo financií zistí z oznámení, ktoré mu poskytujú kandidáti na funkciu prezidenta (o celkovej sume finančných prostriedkov získaných a vynaložených na ich propagáciu) a vydavateľa periodickej tlače, prevádzkovateľa rozhlasového a televízneho vysielania, atď. (o výške prostriedkov vynaložených jednotlivými kandidátmi na propagáciu), že kandidát na funkciu prezidenta minul na svoju propagáciu viac ako 4.000.000 Sk (približne €120.000), môže uložiť – do dvoch mesiacov od prijatia oznámenia, t.j. maximálne 3 mesiace odo dňa konania voľby – pokutu vo výške desaťnásobku sumy, o ktorú bol maximálny limit prekročený.
74. Navyše ktorákoľvek právnická alebo fyzická osoba, ktorá vydáva periodickú tlač, prevádzkuje rozhlasové alebo televízne vysielanie, prevádzkuje reklamy umiestnené na verejných priestranstvách alebo zhotovuje reklamné programy, plagáty, letáky alebo iné propagačné materiály v prospech kandidáta na funkciu prezidenta a ktorá písomne neoznámila Ministerstvu financií výšku prostriedkov vynaložených kandidátom na funkciu prezidenta, môže dostať pokutu do výšky 2.000.000 Sk (približne €60.000).
75. Kandidáti na funkciu prezidenta a právnické alebo fyzické osoby, ktorým bola udelená pokuta v súvislosti s propagáciou kandidáta na funkciu prezidenta, sa môžu proti tomuto rozhodnutiu odvolať. Odvolanie však nemá voči uloženiu pokuty odkladný účinok.
76. Trestná zodpovednosť kandidátov na funkciu prezidenta sa uplatňuje v prípade, že v kontexte prezidentskej kampane bolo zistené spáchanie trestného činu.

#### Imunita

77. Čo sa týka imunity vo vzťahu k (trestným) činom spáchaným v súvislosti s financovaním politických strán: podľa Článku 78 Ústavy, poslancov Národnej rady nemožno trestne ani disciplinárne stíhať alebo vziať do väzby bez súhlasu Národnej rady Slovenskej republiky. Ak Národná rada súhlas odoprie, trestné stíhanie dotyčného poslanca je počas trvania poslaneckého mandátu vylúčené. Poslanec Národnej rady môže byť zatknutý alebo zadržaný iba v prípade, že je prichytený pri čine, o čom musí byť predseda Národnej rady bezodkladne informovaný. Pokiaľ mandátový a imunitný výbor následne nedá súhlas na zadržanie, dotyčný poslanec Národnej rady musí byť ihneď prepustený.
78. Prezident požíva plnú imunitu a môže byť, v zmysle Článku 107 Ústavy, trestne stíhaný iba za úmyselné porušenie Ústavy alebo za vlastizradu a nemôže byť zodpovedný v zmysle správneho práva (alebo inak) za nedostatky pri financovaní svojej propagačnej predvolebnej kampane.

#### Premičacia doba

79. Čo sa týka zodpovednosti politických strán v zmysle správneho práva, horeuvedené správne pokuty musia byť uložené do jedného roka odo dňa, kedy Ministerstvo financií zistilo porušenie práva, najneskôr však do 3 rokov odo dňa porušenia.
80. Čo sa týka kandidátov na funkciu prezidenta, akákoľvek pokuta vo vzťahu k prekročeniu prípustnej sumy výdavkov vo výške 4.000.000 Sk musí byť uložená do 2 mesiacov od prijatia oznámenia od kandidáta na funkciu prezidenta (a od fyzických a právnických osôb, ktorí robili



propagáciu v prospech kandidáta), čo by malo byť – ak je oznámenie podané v termíne – najneskôr 3 mesiace odo dňa konania voľby prezidenta.

## Štatistika

81. Slovenské úrady poskytli prehľad sankcií uložených v rokoch 2005, 2006 a 2007 za porušenie § 18 odsek 1 zákona č. 424/1991 o združovaní v politických stranách a politických hnutiach a § 30 odsek 2 zákona č. 85/2005 (t.j. nepredloženie výročnej finančnej správy). Tento prehľad ukazuje, že v roku 2007 bolo pokutovaných 34 neparlamentných politických strán a politických hnutí, každá(é) sumou 100.000 Sk (približne €3.000). Navyše GET dostal počas návštevy informáciu, že počas voľby prezidenta v roku 2004 bola uložená sankcia: GET však nedostal informáciu o druhu sankcie a konania, za ktoré bola uložená.

## **IV. ANALÝZA**

82. Už v roku 2001, keď nadobudla účinnosť novela zákona č. 424/1991 Z.z. o politických stranách a politických hnutiach, urobila Slovenská republika významný krok smerom k zvýšeniu transparentnosti a zodpovednosti v oblasti financovania politických strán. V júni 2005 s nadobudnutím účinnosti zákona č. 85/2005 Z.z. o politických stranách a politických hnutiach (ďalej zákon č. 85/2005) tento trend pokračoval. GET dostal informáciu, že zákon č. 85/2005 bol prijatý s cieľom odstrániť medzery v starom zákone, predovšetkým v oblasti dlhov, pôžičiek a nefinančných darov<sup>24</sup>, zvýšiť sumu prostriedkov zo štátneho rozpočtu poskytovaných politickým stranám a doplniť paragraf o správnych deliktach. Systém kontroly podľa starého zákona závažným spôsobom novelizovaný nebol. GET dostal tiež informáciu, že pri koncipovaní zákona č. 85/2005 bolo výslovne zohľadnené Odporúčanie Rec(2003)4 o spoločných pravidlách proti korupcii pri financovaní politických strán a volebných kampaní.
83. Mnohé diskusie, ktoré viedli k prijatiu nového zákona, sa údajne sústredili na výšku príspevkov zo štátneho rozpočtu, ktoré sa majú politickým stranám poskytovať. GET vzal s uspokojením na vedomie, že strany, ktoré nie sú v parlamente zastúpené, neboli z poskytovania týchto príspevkov vylúčené: príspevky možno týmto stranám poskytnúť (tzv. príspevky za hlasy a príspevky na činnosť), ak vo voľbách získali viac ako tri percentá z celkového počtu odovzdaných platných hlasov.
84. Hoci zákon č. 85/2005 hnutiach predpokladá zmiešaný model financovania – poskytovanie prostriedkov zo štátneho rozpočtu a možnosť prijať dary zo súkromných zdrojov - GET dostal informáciu, že podľa oficiálnych vyhlásení väčšina strán, ktoré majú zastúpenie v parlamente, sa spolieha viac ako na 80% na príjmy zo štátneho rozpočtu. Presné čísla neboli k dispozícii, ale zástupca jednej z politických strán v rozhovore informoval GET, že až 95% príjmov strany pochádzalo zo štátneho rozpočtu. V zásade má financovanie z verejných zdrojov tendenciu obmedzovať možný vplyv veľkých darcov na politiku, a tým znižovať riziko deformácie demokratického procesu súkromnými záujmami, ale má aj (potenciálnu) nevýhodu zvyšovania závislosti politických strán na štáte. Úplne mimo rámca tohto hodnotenia by však GET rád upriamil pozornosť slovenských úradov na Článok 1 Odporúčania výboru ministrov (2003)4, podľa ktorého by sa štátna podpora mala obmedziť na primerané príspevky a nemala by zasahovať do nezávislosti politických strán. Vo svetle toho, čo sa ukazuje byť ako disproporčné spoliehanie sa slovenských parlamentných strán na štátne príspevky, by slovenské úrady možno

---

<sup>24</sup> V tejto súvislosti dostal GET informáciu o rôznych politických škandáloch, ktoré sa udiali v čase platnosti ustanovení predošlého zákona, vrátane obchodnej spoločnosti, ktorej vlastníkom bola politická strana a dostala veľkú zákazku vo verejnom obstarávaní, mediálnej spoločnosti zamestnávajúcej činiteľov strany, ktorí pre stranu pracovali, ale plat dostávali od spoločnosti, a dlhov politických strán, ktoré prebrali súkromní sponzori.

mali zvážiť zapracovanie istých stimulov do systému financovania politických strán s cieľom povzbudiť politické strany, aby hľadali možnosti zvýšenia svojich príjmov z iných zdrojov<sup>25</sup>.

### Transparentnosť

85. Zákon č. 85/2005 vyžaduje od politických strán, aby podávali správu o svojej finančnej situácii – predovšetkým o svojich rutinných finančných záležitostiach – v dosť detailnej podobe. Strany musia uvádzať (rovnako vo svojich výročných správach, ako aj v správach o volebných kampaniach) osobitnú evidenciu darov, bezodplatných plnení, pôžičiek a úverov: táto evidencia má obsahovať podrobnosti o druhu a hodnote daru, služby alebo pôžičky a identifikačné údaje o darcovi, poskytovateľovi služby alebo poskytovateľovi pôžičky/úveru. GET vzal tiež so zadostučením na vedomie obsahlu definíciu bezodplatného plnenia uvedenú v § 23 zákona, v ktorej sa uvádza problematická oblasť nefinančných darov a služieb poskytovaných za zníženú cenu, zákaz prijatia anonymných darov, požiadavka spísať darovaciu listinu pri akomkoľvek dare, ktorého hodnota je vyššia ako 5.000 Sk (približne €150), a povinnosť politických strán zahrnúť do svojej výročnej správy informáciu o finančnej situácii spoločností, ktorých sú strany vlastníkami, informáciu o finančnej situácii za dve bezprostredne predchádzajúce účtovné obdobia a údaje o sume vybraných členských príspevkoch (vrátane informácie o členoch, ktorých členské príspevky dosiahli viac ako 25.000 Sk - približne €750). Navyše GET víta povinnosť uložení stranám predkladať správu o výdavkoch spojených s volebnou kampaňou pred voľbami aj krátko po nich. Napriek tomuto vcelku pozitívnemu hodnoteniu požiadaviek kladených na strany podľa zákona č.85/2005 s cieľom zabezpečiť transparentnosť financovania politických strán, je potrebné zlepšenie v štyroch oblastiach.
86. Predovšetkým ani zákon č. 85/2005, ani iná právna norma sa nezaobera financovaním jednotlivých kandidátov. Hoci všetci kandidáti na mandát v Národnej rade musia byť uvedení na zozname strany, môžu robiť kampaň v prospech svojho parlamentného mandátu nezávisle na strane, na zozname ktorej sa nachádzajú. Fakt, že dary môžu byť poskytnuté priamo jednotlivému kandidátovi alebo členovi parlamentu bez potreby o tom informovať, je závažnou medzerou v súčasnom systéme. Rozhovory, ktorých sa GET zúčastnil, ukázali, že podľa názoru politických strán dary poskytnuté kandidátom a ich výdavky nesúvisia s financovaním strany, a preto nespádajú pod ustanovenia zákona č. 85/2005 o transparentnosti financovania politických strán. GET dostal informáciu, že po voľbách do Národnej rady v roku 2006 dve strany oznámili, že nemali vo volebnej kampani žiadne výdavky argumentujúc tým, že kandidáti vynaložili svoje vlastné finančné prostriedky. Keďže takto sa narúša koncepcia zákona č. 85/2005, predovšetkým jeho § 21, ktorého cieľom je sprehľadniť náklady spojené s voľbou kandidátov do Národnej rady, GET odporúča **vyžadovať od kandidátov na voľby do Národnej rady priznanie všetkých darov, ktoré dostali v súvislosti so svojou politickou činnosťou – vrátane ich zdroja (prinajmenšom nad istú stanovenú hranicu), povahy a hodnoty – a zverejnenie podrobností o vynaložených výdavkoch.**
87. Po druhé, zákon č. 85/2005 nerozlišuje centrálnu úroveň strany a jej miestne a regionálne organizácie, čo znamená, že všetky príjmy a výdavky týchto pobočiek strany sa majú premietnuť do účtovníctva strany a musia byť obsiahnuté vo výročných správach strany. Potvrdili to aj slovenské úrady, keď uviedli, že strany ako právnické osoby sú povinné zahrnúť do svojho účtovníctva na centrálnej úrovni všetky príjmy a výdavky miestnych organizácií. Napriek tomu dostal GET informácie, že miestne a regionálne organizácie strany nezávisle používajú a spravujú svoje vlastné financie, že nie všetky informácie o príjmoch a výdavkoch v kontexte –

<sup>25</sup> Napríklad tým, že by boli členské príspevky a (malé) súkromné dary odpočítateľné zo základu dane, alebo tým, že by výška príspevku od štátu závisela od zvýšenia ekvivalentnej hodnoty darov zo súkromných zdrojov. Oba tieto stimuly – ak by boli náležite regulované – by mohli ďalej zvýšiť transparentnosť financovania politických strán.

predovšetkým – miestnych volieb strany priznávajú a že sa pri nakladaní s financiami vyskytli na regionálnej a miestnej úrovni rôzne nezrovnalosti, ktoré sa vyskytli aj pri voľbách starostu. GET nevedel zhodnotiť, či je príčinou nevedomosť politickej strany o povinnosti zahrnúť do svojho účtovníctva na centrálnej úrovni aj príjmy a výdavky miestnych a regionálnych organizácií<sup>26</sup>, nedostatočná vnútorná kontrola v strane alebo podobný problém, aký bol uvedený v predošlom odseku, teda že príjmy a výdavky kandidátov v miestnych a regionálnych voľbách nie sú považované za financovanie strany samotnej. GET považuje v tejto súvislosti za vhodné dať stranám podrobnejšie pokyny s presným stanovením údajov o financovaní na miestnej a regionálnej úrovni, ktoré sa majú zverejňovať (pozri aj odsek 89 a 97 dolu), alebo v prípade potreby, s ohľadom na finančné čiastky, ktoré figurujú – napríklad – pri voľbách na primátora v Bratislave, uplatniť osobitný postup zverejňovania pri voľbách vo veľkých mestách. Tieto ďalšie opatrenia sú ešte dôležitejšie aj vzhľadom na to, že zákon č. 85/2005 nestanovuje žiadne obmedzenia výšky finančných prostriedkov, ktoré môže strana prijať zo súkromných zdrojov. V zmysle uvedeného GET odporúča **priať opatrenia na zvýšenie transparentnosti príjmov a výdavkov strán a kandidátov na miestnej a regionálnej úrovni (predovšetkým v súvislosti s voľbami starostov).**

88. Po tretie sa ukázalo, že v systéme uplatňovanom na Slovensku sa od politických strán nevyžaduje zverejňovanie (finančných) informácií o subjektoch, ktoré sú s nimi v priamom alebo nepriamom vzťahu, alebo sú nimi inak kontrolované, ak sú právnickou osobou nezávislou od strany.<sup>27</sup> Predstavuje to jednoznačný nedostatok súčasného systému. Ako príklady boli GET uvedené subjekty zriadené (osobami blízkymi k činnosti strany) politickými stranami<sup>28</sup>, politické mládežnícke organizácie zainteresované do kampaní pri voľbe prezidenta a bilbordy propagujúce konkrétneho kandidáta alebo stranu, ktorých pôvodcom nebola strana. V súvislosti s posledným uvedeným príkladom GET považuje za užitočné stanoviť formálnu požiadavku, že politická reklama (či už bilbordy alebo iné, na istú tému, v prospech kandidáta alebo strany) musí vždy výslovne uvádzať subjekt alebo osobu, ktorá si vyhotovenie reklamy zadala. Inou možnosťou je povinnosť uložená tretím stranám, bez ohľadu na ich vzťah k strane, ktoré vynaložia finančné prostriedky na propagačnú činnosť presahujúce istý prah, aby ich evidovali a predkladali správy o svojej účasti v kampani, čo by umožnilo prirodzenú kontrolu ich činnosti. Aby sa zaistila primeranosť povinností uložených subjektom mimo priamej štruktúry strany, prah by mal byť nastavený tak, aby sa požiadavka evidencie a oznamovania týkala na národnej aj miestnej úrovni iba výdavkov značnej hodnoty. Preto GET odporúča **zaviesť primerané pravidlá preukazovania výdavkov vynaložených v súvislosti s volebnou kampaňou subjektami mimo štruktúry strany, ktoré sú s ňou v priamom alebo nepriamom vzťahu.**
89. Záverom, ako už bolo uvedené (pozri odsek 85 hore), GET víta detailnosť a periodicitu vyžadovanú od strán pri predkladaní správ o bežnom financovaní a o výdavkoch na volebnú kampaň. Ďalšou pozitívnou črtou zákona č. 85/2005 je to, že výročné správy strán ako aj správy o výdavkoch na volebnú kampaň sú zverejňované na internetovej stránke Národnej rady (výročné správy) a Ministerstva financií (správy o kampani), čo by v zásade malo značne uľahčiť prirodzenú kontrolu zo strany občianskej spoločnosti, médií a verejnosti vo všeobecnosti. Správy zverejnené na internetovej stránke Národnej rady je však ťažké nájsť, pretože sa uvádzajú pod

<sup>26</sup> Dve z politických strán, s ktorými sa GET stretol, vedeli o tejto povinnosti.

<sup>27</sup> Obchodné spoločnosti, ktoré spoločnosť zriadila alebo je ich vlastníkom sú v tomto zmysle výnimkou : finančné závierky týchto spoločností musia byť zahrnuté do výročných správ politických strán.

<sup>28</sup> GET dostal informáciu o problémoch, ktoré sú pri získavaní akejkoľvek formy (finančnej) informácie o týchto NGO. Po návšteve bol GET informovaný, že NGO môžu byť zriadené iba fyzickými osobami a že politická činnosť je v právnej forme, akou je NGO, zakázaná. Napriek tomu je zrejmé, že subjekty mimo štruktúry strany v priamom alebo nepriamom vzťahu k nej – nech ide o akúkoľvek právnu formu – majú významný (finančný) vplyv vo volebných kampaniach.

číslo a nie podľa názvu.<sup>29</sup> Navyše, ani zákon č. 85/2005, ani iné (sekundárne) nariadenie nepredpisuje formát, v akom by boli strany povinné predkladať správu o svojom bežnom financovaní a o financovaní kampaní. GET dostal od Výboru pre financie, rozpočet a menu Národnej rady informáciu, že z vlastnej iniciatívy vydal isté pokyny k predkladaniu výročnej správy o bežných finančných aktivitách strany do Národnej rady. GET túto iniciatívu víta, ale všimol si, že uvedené pokyny nevedli k vytvoreniu spoločného formátu predkladania správ. Je tiež zjavné, že žiadne pokyny neboli vydané v súvislosti s predkladaním správ o financovaní volebnej kampane. Absencia štandardizovaného formátu podávania správ a vysvetliviek k ich vytváraniu mimoriadne sťažuje medziročné porovnanie a porovnanie medzi stranami a znižuje hodnotu zverejnených informácií. Preto GET odporúča **(i) zaistiť ľahký prístup verejnosti k výročným správam politických strán a (ii) zaviesť štandardizovaný formát (doplnený v prípade potreby vhodnými inštrukciami), v ktorom by politické strany predkladali správy o volebnej kampani a výročné správy.**

### Kontrola

90. GET je toho názoru, že regulačný systém financovania politických strán je len taký silný, aký je silný jeho najslabší článok. Najslabším článkom slovenského systému je spôsob kontroly financovania strán a ich kampaní.
91. Čo sa týka vnútornej kontroly, GET bol informovaný, že každá strana sama rozhodne o spôsobe kontroly jej financovania. Okrem toho majú strany zákonom stanovenú povinnosť nechať si svoje účtovné závierky overiť audítorom, ktorý je určený Slovenskou komorou audítorov žrebom zo zoznamu audítorov. GET dostal informáciu, že audítori môžu vo vzťahu k internej finančnej kontrole strán vyjadriť svoj názor a navrhnúť odporúčania.
92. Externú kontrolu financovania politických strán vykonávajú rôzne subjekty. Výbor pre financie, rozpočet a menu Národnej rady je, zdá sa, hlavným subjektom povereným kontrolnými úlohami. Ako však sami priznali, kontrola vykonávaná týmto výborom je dosť formálna: opiera sa o vyjadrenia horeuvedených audítorov (ale nemá prístup k pôvodnému plnému zneniu správy audítora) a iba kontroluje, či žiaden z darov uvedených stranami v ich výročných správach nepochádza zo zjavne zakázaných zdrojov (napr. štátne orgány alebo zahraničné subjekty). Navyše Ministerstvo financií má poverenie kontrolovať strany, či dodržiavajú povinnosť predkladať predbežnú a záverečnú správu o financovaní svojej volebnej kampane. Táto kontrola je tiež formálna: Ministerstvo financií iba overuje, či sú súčasťou všetky informácie, ktoré sa podľa zákona od strán vyžadujú. Ministerstvo financií zodpovedá aj za kontrolu toho, či sú príspevky poskytované zo štátneho rozpočtu vynakladané v súlade so zákonom. Okrem toho sa ukazuje, že použitie príspevkov zo štátneho rozpočtu stranami môže kontrolovať aj Správa finančnej kontroly<sup>30</sup>, nezávislý orgán, a v obmedzenej miere Najvyšší kontrolný úrad<sup>31</sup>.
93. Súhrnne povedané, systém kontroly financovania strán a kampaní má podľa názoru GET niekoľko nedostatkov. Vykonávaná kontrola je mimoriadne roztrieštená, rozptýlená a formálna. Ani Výbor pre financie, rozpočet a menu Národnej rady, ani Ministerstvo financií nemá uspokojivý celkový obraz o financovaní politických strán a volebných kampaní zo súkromných a verejných

<sup>29</sup> GET dostal informáciu, že sa plánuje v blízkej budúcnosti zaraďovať výročné správy podľa ich mena a nie podľa čísla spisu.

<sup>30</sup> GET sa dozvedel, že Správa finančnej kontroly môže kontrolovať politické strany, čo sa týka použitia financií zo štátneho rozpočtu *ex officio*, ak má nejaké signály, že v spôsobe použitia štátnych príspevkov sú nejaké nezrovnalosti, alebo ak ju o vykonanie takéhoto auditu požiada Ministerstvo financií.

<sup>31</sup> GET dostal informáciu, že v roku 2005 bolo navrhnuté poveriť Najvyšší kontrolný úrad právomocou kontrolovať všetky finančné aktivity politických strán. Tento návrh nedostal dostatočnú podporu v Národnej rade.

zdrojov a nevyhnutnú odbornú spôsobilosť na vykonávanie primeranej formy kontroly. Vykonávaná kontrola sa príliš spolieha na hodnotenie audítora, ktorý je zodpovedný predovšetkým voči výkonným orgánom strany, a nie voči Výboru pre financie, rozpočet a menu. V súčasnosti neexistuje (nezávislý) kontrolný subjekt s kapacitou alebo odbornou spôsobilosťou preskúmať, či účtovné závierky presne odrážajú stav získaných a vynaložených finančných prostriedkov. Hoci médiá a občianska spoločnosť – akými sú Národná pobočka Transparency International, Aliancia Fair Play a Občianske oko – zohrávajú kľúčovú úlohu pri vykonávaní externej formy kontroly nad tým, ako strany dodržiavajú relevantné právne normy<sup>32</sup>, tento dohľad je značne obmedzovaný absenciou mechanizmu, na základe ktorého by boli nedostatky zistené externými účastníkmi ďalej riešené. Na základe vyjadrení rôznych diskutujúcich, že správy strán neposkytujú presný obraz o ich príjmoch, výrazným zlepšením by bolo poveriť kontrolou úrad s vyšetrovacími právomocami. Takýto posun by tiež zjednodušil možnosť kontroly zo strany externých zainteresovaných subjektov a zlepšil by následné riešenie akýkoľvek sťažnosť. Nakoniec by bolo vhodné posilniť nezávislosť finančnej kontroly, aby sa u voličov odstránil možný dojem, že kontrola v tejto oblasti je tendenčná alebo politická.

94. V zmysle predchádzajúcich odsekov GET odporúča **dať jednému orgánu mandát a adekvátne zdroje na kontrolu a prešetrovanie financovania politických strán (zo súkromných aj verejných zdrojov) a financovania volebných kampaní, vrátane financovania kandidátov na voľby, a zaistiť nezávislý a nestranný výkon funkcií tohto orgánu.**

#### Sankcie

95. GET vzal na vedomie, že Slovenská republika má za porušenie pravidiel financovania politických strán ustanovenú zodpovednosť v zmysle správneho práva. Keďže v slovenskom právnom systéme nie je ustanovená trestná zodpovednosť právnických osôb, politické strany nemôžu byť stíhané za žiadne korupčné trestné činy spáchané v kontexte financovania politických strán. Ako bolo zdôraznené v opisnej časti tejto správy, Ministerstvo financií má zákonnú povinnosť uložiť správne pokuty vo výške 100.000 Sk (približne €3.000) za porušenia vo vzťahu k neskoro predloženým alebo nekompletným správam o volebnej kampani a výročným správam. Ak strana prijme dar alebo službu v rozpore so zákonom č. 85/2005, Ministerstvo financií môže tiež uložiť pokutu v sume dvojnásobku príjmu z daru alebo služby. A nakoniec, financovanie z verejných zdrojov môže byť pozastavené, ak strana neodstránila nedostatky výročnej správy. GET ale vôbec nie je presvedčený o tom, že tieto sankcie sú dostatočne odstrašujúce na to, aby odradili politické strany od porušovania pravidiel týkajúcich sa financovania politických strán, a preto odporúča **prehodnotiť sankcie za porušovanie pravidiel financovania politických strán tak, aby boli primerané a odradzujúce.**
96. Čo sa týka presadzovania práva, GET nevie o tom, že by boli za porušenie pravidiel financovania politických strán uložené iné sankcie ako sankcie za nepredloženie finančných správ (porovnaj odsek 81). Počas návštevy sa potvrdilo, že úroveň dodržiavania starého zákona aj súčasného zákona č. 85/2005 spochybňuje mechanizmus sankcionovania. GET by rád zdôraznil, že efektívne presadzovanie pravidiel financovania politických strán je dôležitým prvkom pri získavaní dôvery verejnosti v politický proces. Hoci zistené nedostatočné presadzovanie môže súvisieť s neefektívnou kontrolou a nedostatkom vyšetrovacích kapacít kontrolných subjektov (pozri hore), GET má tiež pochybnosti, či je Ministerstvo financií pri ukladaní pokút, ktoré má k dispozícii, dostatočne nezávislé (porovnaj odseky 93 a 94). Preto GET odporúča **zabezpečiť,**

---

<sup>32</sup> V tejto súvislosti je potrebné zmieniť sa o Aliancii Fair Play - NGO aktívne zainteresovanej do zvyšovania transparentnosti politickej reprezentácie a verejnej správy – ktorá vytvorila, *okrem iného*, verejne prístupnú databázu tokov peňazí z verejných zdrojov do súkromných rúk, poskytujúc tak hlbší pohľad na rozhodnutia, ktoré môžu byť priaznivé byť pre istých politických darcov.

**aby bol mechanizmus ukladania pokút za porušovanie pravidiel financovania politických strán v praxi uplatňovaný nezávisle, nestranne a efektívne.**

97. Ďalej je nevyhnutné, aby bol mechanizmus presadzovania kombinovaný s účelným, načas a presne poskytovaným poradenstvom, ktoré pomôže politickým stranám a kandidátom dodržiavať pravidlá financovania politických strán. V Slovenskej republike je táto dôležitá oblasť nedostatočne rozvinutá, ako už bolo uvedené vyššie v odseku 89. Podľa názoru GET by bolo vhodné, aby orgán spomínaný v odseku 94 zriadil osobitné pracovisko zodpovedné za inštruktáž a poradenstvo pre kandidátov vo voľbách, volených predstaviteľov, verejných činiteľov a politické strany, ktoré by im pomohli pri dodržiavaní pravidiel financovania politických strán. GET preto odporúča **poskytovať politickým stranám a kandidátom vo voľbách poradenstvo a inštruktáž ohľadom príslušných pravidiel financovania politických strán.**
98. A na záver, GET si všimol – ako uvádza aj vyššie v odseku 86 – že v súčasnom systéme nemožno za porušenie pravidiel financovania politických strán brať na zodpovednosť iných kandidátov, ako sú kandidáti na funkciu prezidenta. Preto GET odporúča **ustanoviť zodpovednosť kandidátov vo voľbách za porušenie pravidiel financovania politických strán v súlade s pravidlami uplatňovanými pri politických stranách.**

#### *Kandidáti na funkciu prezidenta*

99. Vzhľadom na časovú tieseň a na fakt, že systém, ktorým sa riadi financovanie politických strán a kampaní pri voľbách do Národnej rady, sa zásadne líši od systému, ktorým sa riadi volebná kampaň kandidátov na funkciu prezidenta, GET nemohol podrobne preskúmať oba systémy. Počas návštevy sa teda GET zameril predovšetkým na financovanie politických strán a kampaní pri voľbách do Národnej rady. Tento výber bol zámerný aj vzhľadom na to, že objem financovania politických strán a volieb do Národnej rady výrazne prevyšuje financovanie kandidátov na funkciu prezidenta a že prezident má veľmi obmedzené právomoci, čo znižuje riziko vyplývajúce zo sporných praktík financovania. V porovnaní so zákonom č. 85/2005 sú ustanovenia o transparentnosti financovania v zákone č. 46/1999 o spôsobe voľby prezidenta vcelku jednoduché. Keďže povinnosť zverejnenia sa týka iba výdavkov vynaložených na *propagačné* kampane, pri ktorých je stanovený strop €120.000, zdá sa, že kandidáti na funkciu prezidenta môžu požiadavky, ktoré sú na nich v zmysle transparentnosti kladené, ľahko obísť. Počas návštevy dostal GET informáciu, že výška súčasného maximálneho limitu výdavkov by mohla byť dôvodom toho, že nie všetky príjmy a výdavky sa budú nahlasovať. Podľa názoru GET by prvým vhodným krokom mohla byť požiadavka, aby kandidáti na prezidenta oznamovali výšku príjmov a výdavkov podrobnejšie (nielen tie, ktoré súvisia s propagáciou) a aby sa správy predkladané Ministerstvu financií zverejňovali. Preto GET odporúča **prehodnotiť potrebu novelizácie ustanovení zákona č. 46/1999 o spôsobe voľby prezidenta s cieľom zvýšiť transparentnosť financovania kandidátov na funkciu prezidenta (zaistiť, aby prípadné novelizované ustanovenia boli v súlade s požiadavkami zákona č. 85/2005 o politických stranách a politických hnutiach).**

#### **V. ZÁVERY**

100. Zákon č. 85/2005 Z.z. o politických stranách a politických hnutiach je do veľkej miery v súlade s príslušnými ustanoveniami Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy Rec (2003)4 o spoločných pravidlách proti korupcii pri financovaní politických strán a volebných kampaní. Problémy financovania politických strán v Slovenskej republike nesúvisia ani tak s literou zákona č. 85/2005 ako s postojom strán k jeho dodržiavaniu (alebo porušovaniu). Zrejším príkladom sú výdavky kandidátov, o ktorých si mnohé zo strán myslia, že nespádajú do rámca ustanovení

zákona č. 85/2005. Oveľa viac však znepokojuje neadekvátny kontrolný systém a v súvislosti s ním aj zjavne nedostatočné vymáhanie dodržiavania pravidiel. Súčasný systém kontroly je roztrieštený, rozptýlený a formálny a ani Výbor pre financie, rozpočet a menu Národnej rady, ani Ministerstvo financií nemá nevyhnutnú odbornú spôsobilosť ani vyšetrovacie kapacity. V dôsledku toho kontrolné orgány len zriedka zverejnia porušovanie pravidiel financovania politických strán a ak aj, zistené porušenia nie sú nijako penalizované, okrem sankcií uložených za nepredloženie finančných správ. Vytvorenie efektívneho kontrolného mechanizmu a zaistenie adekvátneho vymáhania dodržiavania pravidiel o financovaní politických strán a volebných kampaní musí byť preto prioritou.

101. V zmysle uvedeného GRECO adresuje Slovenskej republike nasledovné odporúčania:

- i. **vyžadovať od kandidátov na voľby do Národnej rady priznanie všetkých darov, ktoré dostali v súvislosti so svojou politickou činnosťou – vrátane ich zdroja (prinajmenšom nad istú stanovenú hranicu), povahy a hodnoty – a zverejnenie podrobností o vynaložených výdavkoch (odsek 86);**
- ii. **prijatť opatrenia na zvýšenie transparentnosti príjmov a výdavkov strán a kandidátov na miestnej a regionálnej úrovni (predovšetkým v súvislosti s voľbami starostov) (odsek 87);**
- iii. **zaviesť primerané pravidlá preukazovania výdavkov vynaložených v súvislosti s volebnou kampaňou subjektami mimo štruktúry strany, ktoré sú s ňou v priamom alebo nepriamom vzťahu (odsek 88);**
- iv. **(i) zaistiť ľahký prístup verejnosti k výročným správam politických strán a (ii) zaviesť štandardizovaný formát (doplnený v prípade potreby vhodnými inštrukciami), v ktorom by politické strany predkladali správy o volebnej kampani a výročné správy (odsek 89);**
- v. **dať jednému orgánu mandát a adekvátne zdroje na kontrolu a prešetrovanie financovania politických strán (zo súkromných aj verejných zdrojov) a financovania volebných kampaní, vrátane financovania kandidátov na voľby, a zaistiť nezávislý a nestranný výkon funkcií tohto orgánu (odsek 94);**
- vi. **prehodnotiť sankcie za porušovanie pravidiel financovania politických strán tak, aby boli primerané a odradzujúce (odsek 95);**
- vii. **zabezpečiť, aby bol mechanizmus ukladania pokút za porušovanie pravidiel financovania politických strán v praxi uplatňovaný nezávisle, nestranne a efektívne (odsek 96);**
- viii. **poskytovať politickým stranám a kandidátom vo voľbách poradenstvo a inštruktáž ohľadom príslušných pravidiel financovania politických strán (odsek 97);**
- ix. **ustanoviť zodpovednosť kandidátov vo voľbách za porušenie pravidiel financovania politických strán v súlade s pravidlami uplatňovanými pri politických stranách (odsek 98);**
- x. **prehodnotiť potrebu novelizácie ustanovení zákona č. 46/1999 o spôsobe voľby prezidenta s cieľom zvýšiť transparentnosť financovania kandidátov na funkciu**

**prezidenta (zaistiť, aby prípadné novelizované ustanovenia boli v súlade s požiadavkami zákona č. 85/2005 o politických stranách a politických hnutiach) (odsek 99).**

102. V súlade s pravidlom 30.2 Procedurálneho poriadku GRECO vyzýva slovenské úrady, aby predložili správu o implementácii horeuvedených odporúčaní do 31. augusta 2009.
103. Záverom GRECO nabáda úrady Slovenskej republiky, aby čo najskôr schválili publikovanie správy, aby správa bola preložená do národného jazyka a preklad zverejnený.