

Prijaté, 10. októbra 2014
Uverejnené: 16. októbra 2014

Verejné
Greco RC-III (2014) 23E

Tretie kolo hodnotenia

Dodatok k Druhej Správe o plnení odporúčaní Slovenskej republiky

„Trestnoprávna úprava“ (ETS 173 a 191, GPC 2)“

* * *

“Transparentnosť financovania politických strán“

Prijalo GRECO
na svojom 65. plenárnom zasadnutí
(Štrasburg, 6.-10. októbra 2014)

I. ÚVOD

1. Dodatok k Druhej správe o plnení odporúčaní Slovenskej republiky hodnotí ďalšie opatrenia, ktoré prijali štátne orgány Slovenskej republiky od prijatia predchádzajúcich Správ o plnení záväzkov Slovenskej republiky vo vzťahu k odporúčaniam, ktoré vydalo GRECO vo svojej Správe z tretieho kola hodnotenia Slovenskej republiky. Treba pripomenúť, že Správa z tretieho kola hodnotenia sa zaoberala najmä dvoma významnými témami, konkrétne sa jednalo o:
 - **Téma I – Trestnoprávna úprava:** Články 1a a 1b, 2-12, 15-17, 19 odsek 1 Trestnoprávneho dohovoru o korupcii (ETS 173), Články 1-6 jeho Dodatočného protokolu (ETS 191) a Riadiaci princíp 2 (trestnoprávna úprava postihu korupcie);
 - **Téma II – Transparentnosť financovania politických strán:** Články 8, 11, 12, 13b, 14 a 16 Odporúčania Rec(2003)4 ohľadom spoločných pravidiel proti korupcii pri financovaní politických strán a volebných kampaní a – všeobecnejšie – Riadiaci princíp 15 (financovanie politických strán a volebných kampaní).
2. GRECO prijalo Správu z tretieho kola hodnotenia na svojom 36. plenárnom zasadnutí (15. februára 2008). V tejto správe (GrecoEval III Rep (2007) 4E [Téma I](#) / [Téma II](#)) bolo Slovenskej republike adresovaných 16 odporúčaní a bola zverejnená 14. marca 2008.
3. V súlade s požiadavkami Procesného poriadku skupiny GRECO, štátne orgány Slovenskej republiky predložili situačnú správu o opatreniach, ktoré boli prijaté na realizáciu odporúčaní. GRECO vybralo Rakúsko a Lotyšsko, aby menovali spravodajcov pre proces posudzovania a plnenia..
4. V [Správe o plnení odporúčaní Slovenskej republiky](#), ktorú GRECO prijalo na svojom 46. plenárnom zasadnutí (22.-26. marca 2010) skonštatovalo, že Slovenská republika uspokojivo implementovala iba jedno zo šestnástich odporúčaní (Téma I: odporúčanie i bolo implementované, odporúčania ii, iii a v boli čiastočne implementované a odporúčania iv a vi neboli implementované; Téma II: neboli implementované žiadne z desiatich odporúčaní). Táto veľmi nízka úroveň plnenia odporúčaní bola v zmysle Pravidla 31 odseku 8.3 Procesného poriadku označená ako „celkovo neuspokojivá“ a GRECO sa preto rozhodlo uplatniť Pravidlo 32 týkajúce sa členov, u ktorých sa skonštatovalo, že neimplementovali odporúčania obsiahnuté v hodnotiacej správe.
5. GRECO na svojom 49. plenárnom zasadnutí (29. november – 3. december 2010) prijalo prvú [Priebežnú správu](#). Skonštatovalo, že pokiaľ ide o Tému I – Trestnoprávna úprava, odporúčania ii, iii a v boli čiastočne implementované a odporúčania iv a vi neboli implementované. Pokiaľ ide o Tému II – Transparentnosť financovania politických strán, odporúčania i až x neboli implementované. Keďže zo strany Slovenskej republiky nedošlo k žiadnemu hmatateľnému pokroku, úroveň plnenia odporúčaní zostala „celkovo neuspokojivá“. V súlade s Pravidlom 32, odsekom 2 pododsekom (ii) GRECO rozhodlo, že uplatní druhý krok, ktorým sa riadi presadzovanie plnenia odporúčaní¹ a vyzvalo štátne orgány Slovenskej republiky, aby predložili správu o opatreniach prijatých za účelom implementácie doteraz nesplnených odporúčaní,.
6. [Druhú priebežnú správu](#) prijalo GRECO na svojom 53. plenárnom zasadnutí (5.-9. december 2011). Keďže v tejto fáze bolo implementovaných všetkých šesť odporúčaní Témy I alebo boli

¹ „(ii) Prezident GRECO zasiela list (kópia ide aj predsedovi Štatutárneho výboru) vedúcemu dotknutej delegácie, pričom poukazuje na neplnenie relevantných odporúčaní“.

uspokojivým spôsobom riešené a štyri z desiatich odporúčaní týkajúcich sa Témy II boli označené za čiastočne implementované (pričom prebiehali právne reformy), úroveň plnenia odporúčaní už viac nebola „celkovo neuspokojivá“. Štátne orgány Slovenskej republiky boli vyzvané, aby predložili správu o opatreniach prijatých v predchádzajúcom období za účelom implementácie doteraz nesplnených odporúčaní..

7. V [Druhej správe o plnení odporúčaní Slovenskej republiky](#), ktorú GRECO prijalo na svojom 58. plenárnom zasadnutí (3.-7. decembra 2012) – na základe nových informácií predložených štátnymi orgánmi Slovenskej republiky – skonštatovalo, že Slovenská republika od Druhej priebežnej správy neurobila žiadny pokrok, žiadna z desiatich požiadaviek Témy II nebola uspokojivým spôsobom implementovaná a len odporúčania iv a viii boli čiastočne implementované. GRECO opäť označilo úroveň plnenia odporúčaní za „celkovo neuspokojivú“ v zmysle zrevidovaného odseku 8.3 Pravidla 31 Procesného poriadku a rozhodlo, že uplatní – opäť – Pravidlo 32 týkajúce sa členov, u ktorých sa skonštatovalo, že neimplementovali odporúčania obsiahnuté v Hodnotiacej správe a vyzvalo štátne orgány, aby predložili správu o opatreniach prijatých za účelom zrealizovania odporúčaní Témy II, ktoré neboli zatiaľ implementované.
8. V [Tretej priebežnej správe](#), ktorú GRECO prijalo na svojom 61. plenárnom zasadnutí (14.-18. október 2013) skonštatovalo, že od prijatia Druhej správy o plnení odporúčaní Slovenskej republiky nedošlo k žiadnemu hmatateľnému pokroku napriek skutočnosti, že došlo k realizácii legislatívneho procesu vo veci financovania politických strán a úroveň plnenia odporúčaní zostala i naďalej „celkovo neuspokojivá“ v zmysle zrevidovaného odseku 8.3 Pravidla 31 Procesného poriadku. Štátne orgány boli opäť vyzvané, aby predložili správu o ďalších prijatých opatreniach. Táto správa bola skupine GRECO doručená dňa 30. júla 2013.
9. Aktuálny [Dodatok k Druhej správe o plnení odporúčaní Slovenskej republiky](#) hodnotí ďalšie opatrenia, ktoré prijali štátne orgány Slovenskej republiky za účelom zrealizovania odporúčaní Témy II, ktoré neboli zatiaľ implementované, pričom poskytuje celkové posúdenie úrovne plnenia týchto odporúčaní. Správu pripravili pán Christian MANQUET, vedúci oddelenia Riaditeľstva pre trestnú legislatívu Federálneho ministerstva spravodlivosti Rakúska a pani Inese TERINKA, vyšší referent špecialista Úradu prevencie a boja proti korupcii Lotyšska s asistenciou Sekretariát GRECO

II. ANALÝZA

Téma II: Transparentnosť financovania politických strán

10. GRECO vo svojej Hodnotiacej správe adresovalo Slovenskej republike 10 konkrétnych odporúčaní ohľadom Témy II. Ide o odporúčania uvedené ďalej v texte.
11. Treba pripomenúť, že len dve z celkovo desiatich odporúčaní (iv a viii) boli kvalifikované ako čiastočne implementované. Zostávajúcich osem bolo v Tretej priebežnej správe označených za neimplementované.
12. Štátne orgány Slovenskej republiky uvádzajú, že výsledkom odporúčaní týkajúcich sa Témy II, ktoré GRECO adresovalo Slovenskej republike bolo prijatie novej i novelizovanej legislatívy v oblasti financovania politických strán; Zákon č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva Zákon č. 181/2014 o volebnej kampani a Zákon o politických stranách (č. 85/205 Z.z.) sú už založené na novej legislatívnej báze s cieľom zabezpečiť plnenie odporúčaní skupiny GRECO.

Odporúčanie i.

13. *GRECO odporučilo vyžadovať od kandidátov na voľby do Národnej rady priznanie všetkých darov, ktoré dostali v súvislosti so svojou politickou činnosťou – vrátane ich zdroja (príjajmenšom nad istú stanovenú hranicu), povahy a hodnoty – a podrobných informácií o výdavkoch, ktoré im vznikli).*
14. Štátne orgány Slovenskej republiky zdôrazňujú, že volebnú kampaň vedú na Slovensku politické strany a nie kandidáti ako takí. Z toho teda vyplýva, že za financovanie, rovnako ako za celú volebnú kampaň nesú zodpovednosť strany. Podľa nového zákona o volebnej kampani má politická strana na každú jednotlivú volebnú kampaň zriadiť osobitný účet. Politická strana môže použiť výlučne finančné prostriedky vedené na takomto osobitnom platobnom účte, pričom finančné prostriedky na takéto osobitné účty je možné vkladať len prevodom z iného účtu. Informácie o takomto osobitnom účte majú byť nepretržite prístupné pre verejnosť a musia zobrazovať prehľad platobných transakcií vrátane údajov o sume, dátume zaúčtovania, mene a priezvisku alebo názve platiteľa atď. („prehľad platobných transakcií“). Od politickej strany sa požaduje, aby ministerstvo vnútra informovala, v listinnej podobe alebo elektronickej podobe, o webovom sídle, na ktorom sú tieto údaje zobrazené. Okrem toho, Zákon o politických stranách a politických hnutiach stanovuje, že politické strany môžu prijímať dary alebo iné bezodplatné plnenia jedine na základe písomnej zmluvy. Toto neplatí v prípade, ak hodnota peňažného daru od jedného darcu nepresiahne v kalendárnom roku 200 eur. Hotovostné platby nad túto hranicu nie je možné vykonávať. Ak nie je totožnosť darcu jasná, je strana povinná tento dar vrátiť v lehote 30 dní na účet, z ktorého bol finančný dar poukázaný. Pokiaľ to nie je možné, dar sa považuje za príjem štátneho rozpočtu a musí byť poukázaný na príjmový účet štátneho rozpočtu. Za nedodržanie týchto pravidiel zákon ukladá pokuty vo výške od 10 000 eur do 100 000 eur.
15. GRECO berie na vedomie poskytnuté informácie. Všimá si, že štátne orgány Slovenskej republiky poskytli rozsiahle informácie o povinnostiach politických strán. Štátne orgány však nepredložili žiadne informácie ohľadom jednotlivých kandidátov do parlamentných volieb; túto skutočnosť odôvodňujú tým, že len politické strany samotné – a nie kandidáti – nesú zodpovednosť vo voľbách do Národnej rady. GRECO nevyvracia skutočnosť, že systém je navrhnutý tak, že podporuje, aby všetky dary poskytnuté do národných volebných kampaní boli smerované na politické strany. GRECO sa zatiaľ nestretlo s tým, že by sa kandidátom zakazovalo prijímať takéto dary, ani so sankciami v prípade, že takéto dary prijímajú. Podľa Hodnotiacej správy (odsek 86), politické strany by považovali dary poskytnuté kandidátom a výdavky kandidátov za položky, ktoré nesúvisia s financovaním strany a ktoré by preto nemali byť súčasťou ich povinnosti správať sa transparentne – pričom skutočnosť, že dary by mohli byť v zásade poskytnuté kandidátovi priamo bez toho, že by ich prijímateľ musel priznať, bola považovaná za závažnú medzeru v systéme. Zatiaľ sa všetko, čo štátne orgány Slovenskej republiky uviedli, v celom rozsahu týka transparentnosti politických strán; pritom však podobné pravidlá, ktoré by platili pre kandidátov do parlamentných volieb stále chýbajú.
16. GRECO konštatuje, že odporúčanie i naďalej nebolo implementované.

Odporúčanie ii.

17. *GRECO odporúčalo prijať opatrenia na zvýšenie transparentnosti príjmov a výdavkov strán a kandidátov na miestnej a regionálnej úrovni (predovšetkým v súvislosti s voľbami starostov).*

18. Štátne orgány Slovenskej republiky uvádzajú, že do nového Zákona o volebnej kampani bolo zavedených niekoľko pravidiel s cieľom zabezpečiť vyššiu transparentnosť príjmov a výdavkov politických strán a kandidátov na regionálnej i miestnej úrovni. V rámci celého spektra vykonaných opatrení, štátne orgány odkazujú predovšetkým na nasledujúce – § 6 Zákona o volebnej kampani upravuje volebné kampane pokiaľ ide o nezávislých kandidátov na regionálnej i miestnej úrovni vrátane finančných limitov, ktoré je možné vynaložiť na kampane v prípade volebných kampaní na funkcie predsedov samosprávnych krajov a kampaní na funkcie primátorov a starostov (v rozsahu od 250 000 eur pre kraje a väčšie mestá do 2 000 eur pre obce do 2 000 obyvateľov (§ 6 odsek 1)). Zákon o volebnej kampani tiež stanovuje, že kandidáti (v regiónoch, ktoré majú viac ako 5 000 obyvateľov) sú povinní viesť finančné prostriedky určené na voľby na osobitnom účte v banke (§ 6 odsek 6), že údaje z týchto účtov majú byť nepretržite zverejňované on-line a že sú povinní ministerstvu vnútra oznámiť adresu webového sídla, na ktorom sú účty zobrazené, aby ju mohlo zverejniť tiež na webovom sídle ministerstva vnútra, pričom účty a výpisy je treba uchovávať po dobu 5 rokov. Okrem toho, nezávislí kandidáti majú viesť osobitnú evidenciu darov a iných bezodplatných plnení vrátane ich hodnoty a identifikačných údajov darcov (§ 6 odsek 10). Z uvedeného zákona tiež vyplýva, že nezávislí kandidáti na úrad primátora mesta v obciach, ktoré majú viac ako 5 000 obyvateľov majú zverejňovať správy o finančných prostriedkoch, ktoré boli vynaložené na volebné kampane, ako aj predkladať tieto správy ministerstvu vnútra do 30 dní od konania volieb. Podobne Zákon určuje limity výdavkov, ktoré môžu politické strany zainteresované do miestnych volieb vynaložiť, ako i pravidlá týkajúce sa účtovných záležitostí a priznávania darov ekvivalentné pravidlám uvedeným vyššie v texte (§ 7 Zákona o volebnej kampani).
19. GRECO berie na vedomie rozsiahle legislatívne opatrenia, ktoré boli prijaté. Víta prijatie nového Zákona o volebnej kampani, ktorý poskytuje výrazne lepší systém transparentnosti financovania v politickej sfére počas volebných kampaní pokiaľ ide o politické strany i nezávislých kandidátov na miestnej i regionálnej úrovni. Uvedené legislatívne opatrenia sa týkajú výlučne financovania volebných kampaní, pričom zahŕňajú striktné ustanovenia ohľadom takýchto volieb vo väčších obciach, ktoré boli zvlášť cieľom záujmu zdôvodnenia v Hodnotiacej správe (odsek 87). I keď dosah novej legislatívy ako bola uplatnená v praxi si skôr, ako bude možné jej vplyv v plnej miere zhodnotiť, vyžaduje pozornejší prieskum, GRECO s potešením konštatuje, že štátne orgány Slovenskej republiky prijali veľký počet legislatívnych opatrení, ktoré sa adekvátnym spôsobom zaoberajú dôvodmi, ktoré stoja za týmto odporúčaním.
20. GRECO konštatuje, že odporúčanie ii bolo uspokojivo implementované.

Odporúčanie iii.

21. *GRECO odporúčalo zaviesť primerané pravidlá preukazovania výdavkov vynaložených v súvislosti s volebnou kampaňou subjektmi mimo štruktúry politickej strany, ktoré sú s ňou v priamom alebo nepriamom vzťahu.*
22. Štátne orgány Slovenskej republiky uvádzajú, že s prijatím nového Zákona o volebnej kampani sú tretie strany, ktoré sú zaangažované vo volebných kampaniach povinné zaevidovať sa v Štátnej komisii pre voľby a kontrolu financovania politických strán (podrobné informácie o Komisii sú uvedené ďalej v texte). Štátna komisia má zverejniť zoznam tretích strán on-line (§ 8). Okrem toho, zákon stanovuje limity výdavkov pre kampane pre tretie strany vo výške 100 000 eur v prípade parlamentných kampaní a 225 000 eur v prípade kampaní na voľby do orgánov územnej samosprávy (§ 8 odsek 7). Tretie strany sú povinné viesť finančné prostriedky určené na voľby na osobitných bankových účtoch, ktoré majú byť nepretržite prístupné pre verejnosť

a musia zobrazovať prehľad platobných transakcií. Politická strana spojená s takouto treťou stranou má ministerstvo vnútra informovať o adrese webového sídla, na ktorom sú tieto údaje zobrazené; ministerstvo ich má následne zverejniť na svojom webovom sídle (§ 8 odsek 8). Na požiadanie ministerstva vnútra musí tretia strana preukázať, kto je vlastníkom platobného účtu, z ktorého boli finančné prostriedky prevedené. Štátne orgány tiež stanovujú, že tretie strany majú viesť evidenciu o použití finančných prostriedkov na volebnú kampaň, pričom táto evidencia musí obsahovať viaceré typy nákladov, ako napríklad náklady na úhradu platenej inzercie a reklamy, ako sú podrobne špecifikované (§ 8 odseky 9 a 10) a do desiatich dní od skončenia volebnej kampane zverejniť prehľad nákladov (§ 8 odsek 11). Za nedodržanie týchto pravidiel ukladá Zákon o volebnej kampani tretej strane pokuty v rozpätí od 1 000 eur do 10 000 eur.

23. GRECO berie na vedomie informáciu, ktorú poskytli štátne orgány Slovenskej republiky na základe Zákona o volebnej kampani. Táto nová legislatíva sa zaoberá špecifickou záležitosťou, ktorá sa uvádza v Hodnotiacej správe; konkrétne ide o to, aby subjekty, ktoré z právneho hľadiska existujú mimo strany, avšak stále sú s ňou, s jej kampaňou i jej financovaním úzko prepojené, predkladali verejnosti financovanie volebných kampaní s väčšou otvorenosťou. GRECO konštatuje, že takýto druh nepriameho financovania predstavuje v mnohých členských štátoch GRECO problém z hľadiska transparentnosti. Nová slovenská legislatíva je v dostatočnej miere inovatívna na to, aby mohla preklenúť medzeru medzi politickými stranami a subjektmi, ktoré sú s nimi prepojené, to znamená konkrétnymi právnickými osobami, ktoré ako také majú i konkrétne účtovné povinnosti. GRECO sa intenzívne zaujíma o výsledky tejto legislatívy, ako bola uplatnená v praxi, ktoré by mohli slúžiť ako podnetná inšpirácia pre iné členské štáty. Prijatím nového zákona Slovenská republika zaviedla opatrenia v plnej miere v súlade so zámermi odporúčania.
24. GRECO konštatuje, že odporúčanie iii bolo uspokojivo implementované.

Odporúčanie iv.

25. *GRECO odporúčalo (i) zabezpečiť, aby boli výročné správy politických strán ľahko dostupné pre verejnosť a (ii) ustanoviť štandardizovaný formát (doplnený v prípade potreby i vhodnými inštrukciami), v ktorom by politické strany predkladali správy o volebnej kampani i výročné správy.*
26. Treba pripomenúť, že v Druhej správe o plnení odporúčaní Slovenskej republiky GRECO konštatovalo, že prvá časť tohto odporúčania bola splnená, keďže on-line prístup k výročným správam politických strán bol zjednodušený – strana sa identifikuje podľa svojho názvu (namiesto identifikačného čísla).
27. Štátne orgány Slovenskej republiky aktuálne podávajú správu ohľadom druhej časti odporúčaní; § 30 Zákona o politických stranách a politických hnutiach obsahuje zoznam jednotlivých položiek, ktoré musia byť vo výročnej správe o politických stranách uvedené. Zákon o voľbách, § 4, tiež obsahuje podobný zoznam týkajúci sa financovania volebnej kampane. Okrem tohto legislatívneho prostriedku sú na webovom sídle Štátnej komisie k dispozícii i formuláre a pokyny pre oba tieto typy podávania správ.
28. GRECO víta informácie týkajúce sa druhej časti odporúčania. Uznáva, že pre politické strany existuje v súčasnej dobe vcelku podrobná legislatíva pre vyhotovovanie výročných správ, ako i vo veci volebných kampaní. Okrem toho sú pre vyhotovovanie správ na webovom sídle Štátnej komisie k dispozícii i pokyny a štandardizované formuláre.

29. GRECO konštatuje, že odporúčanie iv bolo uspokojivo implementované.

Odporúčanie v.

30. *GRECO odporúčalo poskytnúť osobitnému orgánu mandát a zodpovedajúce prostriedky na kontrolu a preskúmavanie financovania politických strán (z verejných aj súkromných zdrojov) a financovanie volebných kampaní vrátane financovania kandidátov na voľby a zabezpečiť, aby bol tento organ pri výkone svojej funkcie nezávislý a nestranný.*

31. Štátne orgány Slovenskej republiky zdôrazňujú, že na základe § 13 zákona o podmienkach výkonu volebného práva, ktorý bol schválený Národnou radou Slovenskej republiky dňa 29.5.2014, bola zriadená *Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán*, ako nezávislý orgán na kontrolu financovania politických strán a politických hnutí, vedenia volieb a monitorovania výsledkov volieb. Štátna komisia, ktorá svoje pôsobenie začne najneskôr od 31.8.2015, bude podľa odseku 16 písm. a) a b) predmetného zákona, kontrolovať financovanie politických strán ako aj vedenie volebných kampaní a taktiež disponuje mandátom na poskytovanie metodologickej pomoci a poradenstva politickým stranám a kandidátom o pravidlách v uvedených oblastiach. Komisia bude mať 14 členov, z ktorých 10 členov budú delegovať politické strany zastúpené v Národnej rade Slovenskej republiky pomerne k počtu parlamentných kresiel; polovica z týchto členov budú členovia vládnych strán a druhá polovica budú predstavitelia opozície. Zostávajúcich štyroch členov bude delegovať predseda Ústavného súdu SR, predseda Najvyššieho súdu SR, generálny prokurátor a predseda Najvyššieho kontrolného úradu SR. Predsedu štátnej komisie volí spomedzi členov komisie Národná rada Slovenskej republiky v tajných voľbách. Sekretariát komisie bude zabezpečovať organizačný útvar zriadený na ministerstve vnútra – Úrad komisie.

32. GRECO víta prijatie Zákona o podmienkach výkonu volebného práva, ktorý ustanovuje Štátnu komisiu ako hlavný orgán zodpovedný za kontrolu financovania politických strán – a ktorý je napokon zodpovedný aj za financovanie volieb (vrátane financovania volebných kandidátov). GRECO poukazuje, že Ministerstvo vnútra SR má pri volebných kampaniach taktiež kontrolnú funkciu, a to aj v prípade, že rozhodnutia ministerstva sú predmetom revízie zo strany Komisie. Slovenská republika sa teda do určitej miery zaoberala kritikou zo strany GRECO vo veci predtým rozdrobeného systému viacerých inštitúcií, ktoré vstupovali do oblasti kontroly financovania politických strán (Hodnotiaca správa, odseky 90-93). GRECO sa však obáva, že v zmysle zákona o volebnej kampani (napr. §19 Zákona o volebnej kampani), má ministerstvo vnútra, ako orgán výkonnej moci, v súvislosti s volebnými kampaňami niektoré kontrolné funkcie. GRECO poukazuje, že po začatí funkčného obdobia bude Štátna komisia pozostávať z desiatich členov delegovaných politickými stranami, ktoré majú zastúpenie v Národnej rade Slovenskej republiky, päť z nich bude delegovaných stranami, ktoré vytvorili vládu a päť opozičnými stranami. Členovia komisie nesmú vykonávať činnosť poslanca Európskeho parlamentu alebo poslanca Národnej rady ani byť volení do regionálnych/miestnych orgánov. Okrem toho, štyroch členov komisie menujú súdne inštitúcie a štátny kontrolný úrad. GRECO prijíma také zloženie, ktoré nie je v rozpore s uvedenou nezávislosťou Štátnej komisie. Otáznou je však skutočnosť, že Komisii má poskytovať podporu sekretariát, ktorý je vyhradeným organizačným útvarom v rámci ministerstva vnútra, najmä preto, že samotné ministerstvo disponuje niektorými kontrolnými funkciami. V ideálnom prípade by Štátna komisia mala skôr byť len kontrolným orgánom bez prepojenia na výkonné právomoci. Z toho vyplýva, že toto odporúčanie nebolo zohľadnené v plnom rozsahu .

33. GRECO konštatuje, že odporúčanie v bolo čiastočne implementované.

Odporúčanie vi.

34. *GRECO odporučilo prehodnotiť sankcie za porušenie pravidiel financovania politických strán tak, aby boli primerané a dostatočne odrádzajúce.*
35. Štátne orgány SR odkazujú na nové ustanovenia o správnych deliktoch v súvislosti s financovaním politických strán, ktoré sú obsiahnuté v zákone o politických stranách a politických hnutiach (§ 31) a v zákone o volebnej kampani (§ 19). Nová legislatíva bola predložená GRECO.
36. GRECO berie na vedomie ustanovenia, na ktoré odkazujú štátne orgány a ktoré naznačujú, že v súčasnosti je zavedená celá škála administratívnych sankcií; napríklad, ak politická strana nepredloží výročnú správu v lehote bude jej uložená pokuta 3 500 eur, čo je vyššia suma, než akú bolo možné uložiť podľa predchádzajúcej právnej úpravy. Vo vzťahu k volebným kampaniam bolo prijatých viacero dôležitých zákonných zmien a doplnení. Zákon o volebnej kampani takisto ustanovuje pokuty; napríklad politickej strane, ktorá vedie volebnú kampaň po čase ustanovenom v zákone, môže byť uložená pokuta od 30 000 eur do 300 000 eur a ak prekročí prípustnú sumu nákladov vynaložených na kampaň v národných voľbách, môže riskovať pokutu vo výške od 10 000 eur do 100 000 eur. GRECO poukazuje, že súčasná legislatíva ustanovuje viac pokút a tieto sú prísnejšie, než tomu bolo v predošlej právnej úprave, ako uvádza Hodnotiaca správa (odseky 64-69 a odsek 95). GRECO okrem toho poukazuje, že nové pokuty boli zavedené voči kandidátom vo voľbách a tretím stranám, čo v predošlej právnej úprave neexistovalo.
37. GRECO konštatuje, že odporúčanie vi bolo uspokojivo implementované.

Odporúčanie vii.

38. *GRECO odporúčalo zabezpečiť, aby mechanizmus ukladania pokút za porušenie pravidiel financovania politických strán bol nezávislý, nestranný a v praxi účinný.*
39. Štátne orgány Slovenskej republiky uvádzajú, že inštitucionálny rámec ukladania pokút bol zmenený s cieľom poskytnúť rozhodovací mechanizmus, ktorý je nestranný a nezávislý. Kontrola financovania politických strán a mandát na ukládanie pokút za nesplnenie pravidiel už nie sú v kompetencii Národnej rady SR a Ministerstva financií SR. Namiesto nich bola táto kompetencia udelená toho Štátnej komisii pre voľby a kontrolu financovania politických strán, ktorá je zriadená ako nezávislý a nestranný orgán. Rozhodnutia Štátnej komisie sú následne predmetom skúmania súdu. Celkový dohľad nad financovaním politických strán ako aj volebných kampaní sú v právomoci Štátnej komisie. Kontrola financovania volebných kampaní je však v Slovenskej republike vnímaná ako administratívne náročná, najmä pokiaľ ide o kampane kandidátov na starostov obcí. Zákon o volebnej kampani preto dáva priamu kontrolu v tomto ohľade do rúk ministerstva vnútra, vrátane právomocí ukladať pokuty za nedodržanie pravidiel. Predsa však je za tento proces celkovo zodpovedná aj Štátna komisia a voči rozhodnutiam ministerstva vnútra vo veci pokút je možné sa odvolať na Štátnu komisiu a napokon na súde, alebo ich nechať preskúmať Štátnu komisiu a napokon súdu.
40. GRECO berie na vedomie poskytnuté informácie. Pripomína, že na vydanie tohto odporúčania boli dva dôvody. Po prvé, v čase prijatia Hodnotiacej správy neexistoval dôkaz o pokutách, ktoré by sa kedy uplatňovali pri porušení pravidiel financovania politických strán. Po druhé, bolo sporné, či je ministerstvo financií (ktoré v tom čase bolo jedným z kontrolných orgánov) vo

svojej úlohe dostatočne nezávislé na to, aby mohlo ukladať pokuty. GRECO už akceptovalo, že *Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán* ako taká (pozri odsek 20) má byť vnímaná ako nezávislý orgán, a to podľa zákona a taktiež vzhľadom na jej zloženie. Ako však uviedlo v súvislosti s odporúčaním v, skutočnosť, že Komisii má poskytovať podporu sekretariát, ktorý je vyhradeným organizačným útvarom v rámci ministerstva vnútra a nie nezávislý sekretariát je z tohto hľadiska problematická, nakoľko úlohou sekretariátu je pripravovať prácu a rozhodovanie Komisie a pod. Zapojenie výkonnej moci do tohto procesu je oveľa problematickejšie, keďže ministerstvo vnútra disponuje právomocami na ukladanie sankcií v súvislosti s financovaním volebnej kampane. Z toho vyplýva, že nový inštitucionálny rámec vytvára dojem zapojenia skôr ďalekosiahlej výkonnej moci do kontrolného procesu, dokonca aj v prípade, že rozhodnutia ministerstva vnútra sú predmetom preskúmania zo strany Štátnej komisie. Na účely rekapitulácie, GRECO zastáva názor, že nezávislosť nového kontrolného systému predstavuje krok správnym smerom; jednako by však bolo vhodné vynechať zapojenie ministerstva vnútra, aby bolo odporúčanie splnené v plnej miere. V tejto fáze GRECO nedokáže odhadnúť účinnosť systému, nakoľko zatiaľ nie je v prevádzke.

41. GRECO konštatuje, že odporúčanie vii bolo čiastočne implementované.

Odporúčanie viii.

42. *GRECO odporúčalo zabezpečiť poradenstvo a vzdelávanie pre politické strany a kandidátov vo voľbách o príslušných predpisoch financovania politických strán.*
43. Treba pripomenúť, že v minulosti boli isté snahy o vzdelávanie a že toto odporúčanie bolo v Druhej správe o plnení odporúčaní Slovenskej republiky považované za čiastočne implementované.
44. Štátne orgány SR teraz odkazujú na § 16 odsek 3 zákona o podmienkach výkonu volebného práva, podľa ktorého „*Štátna komisia poskytuje politickým stranám a kandidátom metodickú pomoc a poradenstvo o pravidlách financovania politických strán a o pravidlách financovania volebnej kampane*“.
45. GRECO vyjadruje potešenie, že Štátnej komisii – ako hlavnému zodpovednému orgánu za financovanie politických strán v Slovenskej republike – bol udelený jednoznačný mandát poskytovať metodickú pomoc a poradenstvo v otázkach financovania politických strán. V budúcej práci Štátnej komisie budú takéto funkcie nanajvýš dôležité ako preventívne nástroje. GRECO povzbudzuje orgány SR, aby Štátnej komisii prideliili dostatočné zdroje tak, aby po začatí pôsobenia mohol tento orgán v pravidelných intervaloch vypracúvať vzdelávacie programy v spolupráci s rozličným zainteresovanými stranami (ako sú politické strany, tretie strany, kandidáti a pod.), a taktiež vytvoril štruktúru, ktorá bude schopná zvládnuť poradenskú úlohu v primeranom časovom rámci. GRECO pripomína, že v predchádzajúcich správach GRECO sú ako zdroj inšpirácie k dispozícii dobré postupy z tejto oblasti z viacerých členských štátov GRECO. Z toho vyplýva, že pre nadobudnutie účinnosti si nová legislatíva vyžaduje prijatie dodatočných opatrení; GRECO však zastáva názor, že v tomto ranom štádiu, pokiaľ Štátna komisia nevykonáva činnosť, nebude možné takéto opatrenia implementovať.
46. GRECO konštatuje, že odporúčanie viii bolo uspokojivo riešené.

Odporúčanie ix.

47. *GRECO odporúčalo ustanoviť zodpovednosť kandidátov vo voľbách za porušenie pravidiel financovania v politickej sfére v súlade s pravidlami, ktoré sa týkajú politických strán.*
48. Štátne orgány Slovenskej republiky informujú, že Zákon o volebnej kampani (§§ 3-8) poskytuje podrobný zoznam ustanovení z hľadiska financovania volieb. Zákon ďalej ustanovuje zodpovednosť politických strán ako aj jednotlivých kandidátov a tretích strán za porušenie týchto pravidiel (napr. za nezriadenie vlastných transparentných účtov, nevedenie evidencie výdavkov, nedodržanie príslušných limitov výdavkov a pod.). Nedodržanie týchto pravidiel môže viesť k rôznym sankciám vo forme diferencovaných pokút.
49. GRECO považuje prijatie zákona o volebnej kampani za jeden z hlavných úspechov, ktoré v správe uvádza Slovenská republika. Táto nová legislatíva financovania politických strán (§§ 3-8) rozširuje rozsah zodpovednosti z politických strán, ako to bolo v minulosti, aj na jednotlivých kandidátov vo voľbách a na tretie strany zapojené do financovania volebnej kampane. GRECO si dovoľuje pochváliť štátne orgány Slovenskej republiky za tento úspech na legislatívnom poli, ktorý sám o sebe splňa požiadavky odporúčania. Zároveň GRECO naliehavo vyzýva štátne orgány, aby zabezpečili účinnosť týchto ustanovení pri svojom uplatňovaní v praxi.
50. GRECO konštatuje, že odporúčanie ix bolo uspokojivo implementované.

Odporúčanie x.

51. *GRECO odporúčalo posúdiť potrebu novelizácie ustanovení zákona č. 46/1999 o spôsobe voľby prezidenta s cieľom zvýšiť transparentnosť financovania kandidátov na prezidenta (s cieľom zabezpečiť, aby prijaté, ak vôbec, doplňujúce ustanovenia, boli v súlade s požiadavkami zákona č. 85/2005 Z.z. o politických stranách a politických hnutiach).*
52. Štátne orgány SR v správe uvádzajú, že prijatím Zákona o volebnej kampani boli zavedené nové ustanovenia o voľbách prezidenta (§ 5), ktoré zvyšujú transparentnosť financovania takýchto kampaní; napríklad, kandidáti na prezidenta musia na účely svojej kampane zriadiť osobitný účet; vzťahujú sa na nich limity výdavkov (500 000 eur); finančné prostriedky možno na osobitný účet previesť výlučne len z iného účtu; kandidáti na prezidenta sú povinní viesť evidenciu o výdavkoch na svoju prezidentskú kampaň v členení danom zákonom, tieto sú verejné a do 30 dní po vykonaní volieb majú byť predložené ministerstvu vnútra. Nesplnenie týchto pravidiel môže byť predmetom uloženia pokuty až do výšky 30 000 eur.
53. GRECO berie na vedomie novú legislatívu, ktorá upravuje kampane pre voľby prezidenta ako ustanovuje zákon o volebnej kampani, § 5 ods. 1-16, niekoľko príkladov je uvedených vyššie. Tieto nové ustanovenia riešia tri hlavné obavy, ktoré stáli v pozadí predmetného odporúčania, ako sa uvádza v Hodnotiacej správe (odsek 99). Po prvé, bol značne zvýšený predchádzajúci strop limitov výdavkov (ktorý podporoval vykazovanie nižších súm); po druhé, nový zákon do značnej miery rozpracoval účtovné a ohlasovacie požiadavky; a po tretie, účtovníctvo je potrebné zverejniť on-line. Je potrebné pochváliť štátne orgány Slovenskej republiky za novú právnu úpravu, ktorá v plnej miere zodpovedá odporúčaniam.
54. GRECO konštatuje, že odporúčanie x bolo uspokojivo implementované.

III. ZÁVERY

55. **Na základe uvedeného – taktiež po zohľadnení záverov Druhej priebežnej správy o plnení odporúčaní Slovenskej republiky – GRECO konštatuje, že Slovenská republika zatiaľ uspokojivo implementovala alebo uspokojivo riešila trinásť zo šestnástich odporúčaní uvedených v Správe z tretieho kola hodnotenia .**
56. V otázke Témy I – Trestnoprávna úprava – už bolo v Druhej priebežnej správe o plnení odporúčaní konštatované, že všetkých šesť odporúčaní bolo uspokojivo implementovaných alebo uspokojivo riešených. Čo sa týka Témy II – Transparentnosť financovania politických strán – odporúčania ii-iv, vi a viii-x boli uspokojivo implementované alebo uspokojivo riešené, odporúčania v a vii boli čiastočne implementované a odporúčanie i nebolo implementované.
57. Čo sa týka Témy I (Trestnoprávna úprava), GRECO pripomína, že v Druhej priebežnej správe uvítalo súbor opatrení, ktoré Slovenská republika prijala s cieľom zosúladiť trestnú legislatívu s požiadavkami Trestnoprávneho dohovoru o korupcii(ETS 173). Tým Slovenská republika uspokojivo implementovala, resp. uspokojivo riešila všetkých šesť odporúčaní, ktoré boli adresované v rámci danej témy. Predovšetkým bola novelizovaná trestná legislatíva, napríklad bol rozšírený rámec konkrétnych trestných činov zahrnutých pod podplácanie a nepriamu korupciu ako aj vo vzťahu k škále verejných činiteľov dotknutých touto právnou úpravou. Bola rozšírená úprava trestného činu podplácania zahraničných verejných činiteľov, nakoľko sa už neobmedzuje len na obchodné transakcie; a podplácanie arbitrov/rozhodcov a porotcov ako také bolo kriminalizované.
58. V Slovenskej republike boli reformy, ktoré sa týkajú Témy II (Transparentnosť financovania politických strán), iniciované už v roku 2011 a ich cieľom bolo prijatie novej legislatívy v tejto oblasti. Po dlhšom a ťažkopádnom procese, vrátane volieb do Národnej rady SR v roku 2012 sa Slovenskej republike aktuálne podarilo zaviesť sčasti nový a sčasti novelizovaný právny rámec na zlepšenie transparentnosti v otázke financovania politických strán, ktorý sa na rozdiel od minulosti nezaobera len financovaním politických strán, ale aj širšími aspektmi zabezpečovania väčšej transparentnosti financovania volebných kampaní, pričom sa týka tak politických strán ako aj kandidátov vo voľbách. Prijatie zákona o volebnej kampani v roku 2014 predstavuje v tomto ohľade výrazné zlepšenie. Treba však poznamenať, že v súvislosti s volebnými kampaňami pri voľbách do Národnej rady, ktorých financovanie je možné smerovať len cez politické strany (hlavné pravidlo), ponecháva priestor na zlepšenie z hľadiska možného priameho financovania jednotlivých kandidátov. Okrem toho Zákon o podmienkach výkonu volebného práva ustanovuje všeobecný kontrolný mechanizmus vo forme Štátnej komisie ako nezávislého orgánu s jasným mandátom. Jednako, čo sa týka nezávislosti a nestrannosti systému ako celku, obavy vzbudzuje skutočnosť, že tejto Komisii má poskytovať podporu organizačný útvar v rámci ministerstva vnútra, a že samotné ministerstvo v súvislosti s financovaním volebných kampaní disponuje niektorými kontrolnými funkciami. Je potrebné sa opätovne zaoberať touto skutočnosťou. Záverom je potrebné pochváliť Slovenskú republiku za zavedenie nového právneho rámca, zatiaľ čo zároveň ju naliehavo vyzývame, aby si ďalej uvedomovala niektoré nedostatky, ktoré podrobne opisuje táto správa. Taktiež nabádame, aby zabezpečila, že nová legislatíva bude pri uplatňovaní v praxi efektívna.
59. Vzhľadom na uvedené, GRECO konštatuje, že súčasná úroveň plnenia odporúčaní už viac nie je „celkovo neuspokojivá“ v zmysle Pravidla 31, odseku 8.3 Procesného poriadku a rozhodlo sa naďalej neuplatňovať voči Slovenskej republike Pravidlo 32. Prijatím tohto Dodatku k Druhej správe o plnení odporúčaní sa vo vzťahu k Slovenskej republike končí Tretie kolo hodnotenia.
60. GRECO vyzýva štátne orgány Slovenskej republiky, aby čo najskôr schválili publikovanie aktuálnej správy a zabezpečili jej preloženie do národného jazyka a zverejnenie prekladu.

