



Ústavný súd Slovenskej republiky

STANOVISKO **k potrebe kódexu dobrej praxe v oblasti** **financovania volebných kampaní**

prijaté Radou pre demokratické voľby
na jej 37. zasadnutí
(Benátky 16. júna 2011)

a

Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva
(Benátska komisia)
na jej 87. plenárnom zasadnutí
(Benátky 17. – 18. júna 2011)

na základe komentárov

p. Nicolae ESANA (Moldavsko)

Predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

**OPINION ON THE NEED FOR A CODE OF GOOD PRACTICE IN THE FIELD OF FUNDING
OF ELECTORAL CAMPAIGNS**

Preklad a korektúra:

JUDr. Mária Siegfriedová, štátny radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Anna Göblová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Bc. Veronika Demčáková, stážistka

OBSAH

I. Úvod	3
II. Analýza.....	3
III. Záver	5
Príloha I: Referenčné dokumenty Rady Európy	6
Odporúčanie č. R (99) 15 Výboru ministrov členským štátom o opatreniach týkajúcich sa mediálneho pokrytia volebných kampaní.....	6
Odporúčanie Rec (2003) 4 Výboru ministrov členským štátom o spoločných pravidlách proti korupcii pri financovaní politických strán a volebných kampaní.....	10
Odporúčanie Rec (2007) 15 Výboru ministrov členským štátom o opatreniach týkajúcich sa mediálneho pokrytia volebných kampaní.....	15
Odporúčanie 1516 (2001) Parlamentného zhromaždenia Rady Európy – Financovanie politických strán	20
Odporúčanie 86 (2000) Kongresu miestnych a regionálnych orgánov Rady Európy o finančnej transparentnosti politických strán a ich demokratickom fungovaní na regionálnej úrovni	23
Príloha II: Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva	25
Príloha III: Výňatky z príslušných dokumentov Benátskej komisie	27
CDL-AD (2002) 023rev – Kódex dobrej praxe vo volebných záležitostiach: Usmernenia a Dôvodová správa – prijaté Benátskou komisiou na jej 52. zasadnutí (Benátky 18. – 19. októbra 2002) v anglickom jazyku	27
CDL-INF(2001)008 – Usmernenia a Správa o financovaní politických strán prijaté Benátskou komisiou na jej 46. plenárnom zasadnutí (Benátky 9. – 10. marca 2001)	28
CDL-AD(2009)021 – Kódex dobrej praxe v oblasti politických strán prijatý Benátskou komisiou na jej 77. plenárnom zasadnutí (Benátky 12. – 13. decembra 2008) a Dôvodová správa prijatá Benátskou komisiou na jej 78. plenárnom zasadnutí (Benátky 13. – 14. marca 2009)	28
CDL-AD(2010)024 – Usmernenia OBSE/ODIHR a Benátskej komisie k predpisom politickej strany – prijaté Benátskou komisiou na jej 84. plenárnom zasadnutí (Benátky 15. – 16. októbra 2010).....	29
Príloha IV: Politické financovanie: Prvých 22 hodnotení GRECO, tretie kolo hodnotenia (p. Yves-Marie DOUBLET)	40

I. Úvod

1. Dňa 14. septembra 2010 Výbor pre politické záležitosti Parlamentného zhromaždenia Rady Európy schválil žiadosť p. Davida Harutyunyana o poskytnutie stanoviska k potrebe kódexu dobrej praxe v oblasti financovania volebných kampaní a vyslovil, že takáto štúdia bude veľmi cenná.
2. Uvedené stanovisko bolo prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 37. zasadnutí (Benátky 16. júna 2011) a Benátskou komisiou na jej 87. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. – 18. júna 2011).

II. Analýza

3. V žiadosti adresovanej Benátskej komisii nie je uvedený žiadny konkrétny problém, pre ktorý je nevyhnutné navrhnúť kódex dobrej praxe v oblasti financovania volebných kampaní. V takejto situácii musí byť rozhodnutie o možnosti návrhu takéhoto kódexu prijaté na základe abstraktného hodnotenia.

4. S ohľadom na preskúmanie rôznych medzinárodných dokumentov a doktrinárskych zdrojov je evidentná závažnosť problému a nevyhnutnosť existencie medzinárodne uznávaných štandardov v oblasti financovania volebných kampaní. V spoločnom stanovisku významného počtu medzinárodných organizácií z tejto oblasti vrátane ochrancov ľudských práv a odborníkov nie je možné mať slobodné a demokratické voľby bez spravodlivých pravidiel financovania volebných kampaní. Je dôležité uviesť, že väčšina analýz a odporúčaní sa zaoberá financovaním politických strán vo všeobecnosti bez toho, aby rozlišovali medzi financovaním politickej strany a volebnou kampanou. Aj v prípadoch, keď sa medzi nimi rozlišuje, sú pravidlá a zásady zvyčajne rovnaké. Pri tomto stanovisku sa pod pravidlami financovania politických strán budú rozumieť pravidlá financovania volebných kampaní¹. Je to tiež výslovne vyjadrené v článku 8 Odporúčania Rec (2003) 4 Výboru ministrov o spoločných pravidlách proti korupcii pri financovaní politických strán a volebných kampaní, ktorý ustanovuje, že pravidlá týkajúce sa financovania politických strán sa použijú *mutatis mutandis* na financovanie volebných kampaní a financovanie politických činností zvolených predstaviteľov.

5. Je potrebné poukázať na to, že význam tohto problému zdôrazňuje aj Európsky súd pre ľudské práva, ktorý *expressis verbis* uvádza, že práva zaručené Dohovorom môžu byť porušené pravidlami pre financovanie volebných kampaní.²

6. Benátska komisia samostatne alebo spoločne s OBSE/ODIHR už vyjadrila stanovisko k rôznym aspektom financovania volebných kampaní, keď posudzovala návrhy alebo platné právne predpisy (najmä volebné kódexy) niektorých krajín.³ Najvýznamnejšími z týchto dokumentov sú Kódex dobrej praxe vo volebných záležitostiach:

¹ Benátska komisia prijala rovnaký prístup v dokumente OSCE/ODIHR a Benátskej komisie *Usmernenia k predpisom politickej strany* prijatom Benátskou komisiou na jej 84. plenárnom zasadnutí (Benátky 15. – 16. októbra 2010), CDL-AD (2010) 024.

² Pozri napríklad: *Bowmanová proti Spojenému kráľovstvu* (141/1996/760/961), rozsudok z 19. februára 1998.

³ Pozri napríklad: Spoločné stanovisko Benátskej komisie a OSCE/ODHIR k novelizácii Volebného kódexu Albánskej republiky prijaté Benátskou komisiou na jej 72. plenárnom zasadnutí (Benátky 18. októbra 2007), CDL-AD (2007)035; Stanovisko k Dohovoru o normách demokratických volieb, volebných práv a slobôd v členských štátoch Spoločenstva nezávislých štátov prijaté Benátskou komisiou na jej 70. plenárnom zasadnutí (Benátky 16. – 17. marca 2007), CDL-AD (2007)007; Spoločné stanovisko k Volebnému kódexu Albánskej republiky prijaté Benátskou komisiou na jej 78. plenárnom zasadnutí (Benátky 13. – 14. marca 2009), CDL-AD (2009)005; Spoločné stanovisko k Volebnému kódexu Gruzínska novelizovanému v marci 2010 prijaté Benátskou komisiou na jej 83. plenárnom zasadnutí (Benátky 4. júna 2010), CDL-AD (2010)013.

Usmernenia a Dôvodová správa prijaté Benátskou komisiou na jej 52. zasadnutí (Benátky 18. – 19. októbra 2002), CDL-AD (2002)023rev, Kódex dobrej praxe v oblasti politických strán prijatý Benátskou komisiou na jej 77. plenárnom zasadnutí (Benátky 12. – 13. decembra 2008) a Dôvodová správa prijatá Benátskou komisiou na jej 78. plenárnom zasadnutí (Benátky 14. – 15. marca 2009), CDL-AD (2009)021, ako aj Usmernenia OSCE/ODIHR a Benátskej komisie k predpisom politickej strany prijaté Benátskou komisiou na jej 84. plenárnom zasadnutí (Benátky 15. – 16. októbra 2010), CDL-AD (2010)024.

7. Rovnakej problematike financovania volebných kampaní sa venovali aj iné orgány napríklad Výbor ministrov v Odporúčaní Rec (2003) 4 o spoločných pravidlách proti korupcii pri financovaní politických strán a volebných kampaní. Skupina štátov Rady Európy proti korupcii (GRECO) od roku 2007 v kontexte tretieho hodnotiaceho kola monitorovala vo svojich 49 členských štátoch⁴ implementáciu pravidiel transparentnosti, dohľadu a sankcií obsiahnutých v Odporúčaní Rec (2003) 4.⁵

8. Tieto dokumenty s rôznou detailnosťou upravujú všeobecné pravidlá pre väčšinu aspektov financovania volebných kampaní, a to najmä: a) pravidlá sprístupnenia informácií; b) výdavkové limity; c) limity príspevkov; d) opatrenia na reguláciu využívania verejných zdrojov na účely kampaní; e) pravidlá osobného využívania zdrojov kandidáta; f) pravidlá politického vysielania; g) pravidlá týkajúce sa financovania interných súťaží strany.

9. Podľa Komisie by prijatie nového dokumentu v tejto situácii nemalo veľký význam, ak by sa tento dokument zaoberal výlučne všeobecnými pravidlami. Na druhej strane vzhľadom na existujúce veľké rozdiely medzi členskými štátmi nie je v súčasnosti možné poskytnúť detailnejšie odporúčania.

10. Jediným závažným problémom, ktorý sa dostačujúco nerieši, sa zdá byť problém zneužívania verejných prostriedkov ako napríklad účasť verejných činiteľov na volebných kampaniach alebo stránke použitie verejných finančných prostriedkov alebo zariadení verejných inštitúcií. Tento problém však nie je špecifický pre financovanie volebných kampaní. Ak by sa aj zneužitie štátnych prostriedkov týkalo použitia verejných finančných prostriedkov na volebné kampane (do úvahy je nevyhnutné vziať nielen využitie štátnych prostriedkov na volebné kampane ako také, ale napríklad aj zvýšenie miezd alebo dôchodkov krátko pred alebo počas volebných kampaní alebo pridelenie rôznych dotácií občanom alebo podnikom), hlavným problémom nie je financovanie volebných kampaní, ale zneužívanie verejných prostriedkov, pri ktorých v mnohých prípadoch nejde o finančné prostriedky. Podľa názoru Komisie bude vhodnejšie venovať sa problému zneužívania verejných zdrojov v samostatnom dokumente.

⁴GRECO tvorí 49 štátov: 48 európskych štátov (Albánsko, Andorra, Arménsko, Azerbajdžan, Belgicko, Bielorusko, Bosna a Hercegovina, Bulharsko, „Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko“, Cyprus, Česká republika, Čierna Hora, Dánsko, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Gruzínsko, Holandsko, Chorvátsko, Írsko, Island, Lichtenštajnsko, Litva, Lotyšsko, Luxembursko, Maďarsko, Malta, Moldavsko, Monako, Nemecko, Nórsko, Poľsko, Portugalsko, Rakúsko, Rumunsko, Ruská federácia, San Marino, Slovensko, Slovinsko, Španielsko, Srbsko, Švédsko, Švajčiarsko, Taliansko, Turecko, Ukrajina, Veľká Británia) a Spojené štáty americké.

⁵Správy jednotlivých krajín predstavujú cenný zdroj informácií o najlepších postupoch a nedostatkoch v tejto oblasti: obsahujú odporúčania pre vylepšenie, ktoré *de facto* vedú k rozvoju niektorých spoločných noriem v Európe (a mimo nej) pre zvýšenie transparentnosti strany a financovania kampane v snahe zabrániť korupcii. Správy jednotlivých krajín sú zverejnené na webovej stránke GRECO

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp>.

Horizontálny prehľad je k dispozícii v štúdií p. Yves-Marie Doubleta, zástupcu riaditeľa Generálneho sekretariátu Národného zhromaždenia Francúzska: „Politické financovanie: Prvých 22 hodnotení GRECO“ dostupnej na <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2010/Greco\(2010\)8_RapportYVDoublet_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2010/Greco(2010)8_RapportYVDoublet_EN.pdf)>.

Tento dokument je priložený.

III. Záver

11. Benátska komisia je toho názoru, že všeobecný dokument o financovaní volebných kampaní by v zásade mohol byť užitočný. Napriek tomu by prijatie kódexu dobrej praxe v oblasti financovania volebných kampaní neznamenal veľký prínos v porovnaní s už existujúcimi dokumentmi. Dokonca ani pozitívum, že všetky odporúčania by bolo možné nájsť v jednom dokumente, neodôvodní úsilie vynaložené na vypracovanie jeho návrhu a jeho prijatie, ak nebude obsahovať detailnejšie a konkrétnejšie odporúčania. Užitočnejšie by bolo zvážiť možnosť prijatia pravidiel týkajúcich sa zneužitia verejných zdrojov.

Príloha I: Referenčné dokumenty Rady Európy

Odporúčanie č. R (99) 15 Výboru ministrov členským štátom o opatreniach týkajúcich sa mediálneho pokrytia volebných kampaní

*(prijaté Výborom ministrov 9. septembra 1999
na 678. zasadnutí zástupcov ministrov)*

Výbor ministrov v súlade s čl. 15.b Štatútu Rady Európy,

poukazujúc na dôležitú úlohu médií v modernej spoločnosti, najmä v čase volieb;

zdôrazňujúc, že základný princíp redakčnej nezávislosti médií nadobúda osobitný význam v období volieb;

uvedomujúc si, že je potrebné vziať do úvahy významné rozdiely, ktoré existujú medzi tlačovými a elektronickými médiami;

zdôrazňujúc, že pokrytie volieb elektronickými médiami musí byť nestranné, vyvážené a objektívne;

berúc do úvahy, že verejnoprávni vysielatelia nesú osobitnú zodpovednosť za nestranné a úplné pokrytie volieb v ich programoch, čo môže zahŕňať pridelovanie voľného vysielacieho času politickým stranám a kandidátom;

poukazujúc na to, že osobitnú pozornosť treba venovať istým špecifickým črtám pokrytia volebných kampaní ako šírenie prieskumov verejnej mienky, platená politická reklama, právo na odpoveď, dni obmedzenia a poskytovanie predvolebného času;

zdôrazňujúc dôležitú úlohu samoregulačných opatrení zo strany samotných mediálnych profesionálov napr. vo forme spoločenských kódexov, ktoré sú usmernením pre korektnú realizáciu zodpovedného, presného a nestranného pokrytia volebných kampaní;

uvedomujúc si doplnkový charakter regulačných a samoregulačných opatrení v tejto oblasti;

súc presvedčený o užitočnosti primeraného rámca pre mediálne pokrytie volieb, ktorý prispieva k slobodným a demokratickým voľbám, majúci na pamäti rozdielny právny a praktický prístup členských štátov v tejto oblasti a skutočnosť, že môže podliehať rôznym právnym odvetviám;

pripúšťajúc, že akýkoľvek regulačný rámec pre pokrytie volieb musí rešpektovať základný princíp slobody prejavu zaručený čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako ho vykladá Európsky súd pre ľudské práva;

odvolávajúci sa na základné princípy obsiahnuté v Rezolúcii č. 2 prijatej na 4. konferencii ministrov o masmediálnej politike (Praha december 1994) a v Odporúčaní č. R (96)10 Výboru ministrov členským štátom o zabezpečení nezávislosti verejnoprávneho vysielania,

odporúča, aby vlády členských štátov preverili spôsoby, ako zabezpečiť rešpektovanie princípov nestrannosti, vyváženosti a objektívnosti mediálneho pokrytia volebných kampaní a aby zvažili prijatie opatrení na implementáciu týchto princípov do svojho národného práva alebo praxe tam, kde je to vhodné, a v súlade s ústavným právom.

Príloha k Odporúčaniu č. R (99) 15

Rozsah odporúčania

Princípy nestranného, vyváženého a objektívneho mediálneho pokrytia volebných kampaní platia pre všetky typy politických volieb v členských štátoch, t. j. pre prezidentské, parlamentné, regionálne a tam, kde je to možné, pre lokálne voľby a politické referendá.

Tieto princípy by sa mali uplatniť aj pre mediálne spravodajstvo o voľbách prebiehajúcich v zahraničí, a to obzvlášť vtedy, ak tieto médiá oslovujú občanov krajiny, v ktorej sa voľby konajú.

I. Opatrenia týkajúce sa tlačových médií

1. Sloboda tlače

Regulačný rámec mediálneho pokrytia volieb nesmie zasahovať do redakčnej nezávislosti novín a časopisov ani do ich práva vyjadriť akékoľvek politické preferencie.

2. Tlačové mediálne výstupy vo vlastníctve verejných orgánov

Členské štáty prijímajú opatrenia, ktorými zabezpečia, aby tlačové mediálne výstupy vo vlastníctve verejných orgánov pokryli volebné kampane nestranným, vyváženým a objektívnym spôsobom bez toho, aby diskriminovali alebo uprednostňovali určitú politickú stranu alebo kandidáta.

Ak takéto mediálne výstupy vo svojich produktoch akceptujú platenú politickú reklamu, musia zabezpečiť, že so všetkými politickými subjektmi požadujúcimi predaj reklamného priestoru sa bude zaobchádzať rovnako a nediskriminačne.

II. Opatrenia týkajúce sa elektronických médií

1. Všeobecný rámec

Počas volebných kampaní bude regulačný rámec podporovať a uľahčovať pluralistické vyjadrovanie názorov prostredníctvom elektronických médií.

Rešpektujúc redakčnú nezávislosť vysielateľov regulačný rámec zabezpečí povinnosť pokryť volebnú kampaň nestranným, vyváženým a objektívnym spôsobom vo všetkých programových službách vysielateľov. Táto povinnosť sa vzťahuje na verejnoprávných i súkromných vysielateľov v relevantných oblastiach ich vysielania.

V tých členských štátoch, v ktorých národná legislatíva definuje pojem „predvolebné obdobie“, sa pravidlá nestranného, vyváženého a objektívneho pokrytia volebných kampaní elektronickými médiami vzťahujú aj na toto obdobie.

2. Spravodajstvo a publicistické programy

Ak to samoregulácia nezabezpečuje, členské štáty prijímajú opatrenia, ktorými zabezpečia, aby spravodajské a publicistické programy vrátane diskusných programov, rozhovorov a debát vo verejnoprávnom i súkromnom vysielaní boli počas volebných kampaní predovšetkým nestranné, vyvážené a objektívne.

V týchto programoch vysielatelia nesmú zvýhodňovať verejné orgány. Táto záležitosť by sa mala

primárne riešiť vhodnými samoregulačnými opatreniami. Ak je to vhodné, členské štáty môžu preveriť, či neposkytnú príslušným orgánom monitorujúcim pokrytie volieb právomoc zasiahnuť s cieľom napraviť prípadné nedostatky.

3. Iné programy

Osobitnú pozornosť treba venovať iným ako spravodajským a publicistickým programom, ktoré nie sú priamo spojené s kampaňou, ale taktiež môžu ovplyvniť postoje voličov.

4. Voľný vysielací čas pre politické strany/kandidátov vo verejnoprávnych médiách

Členské štáty môžu preveriť, či je vhodné, aby sa do ich regulačného rámca zahrnuli opatrenia, ktorými sa umožní, aby verejnoprávne programové služby poskytli voľný vysielací čas politickým stranám/kandidátom počas volebného obdobia.

Prideľovanie takéhoto vysielacieho času by sa malo realizovať spravodlivo a nediskriminačne, na základe transparentných a objektívnych kritérií.

5. Platená politická reklama

V členských štátoch, v ktorých majú politické strany a kandidáti povolené nakupovať reklamný priestor na volebné účely, regulačný rámec zabezpečí:

- aby reklamný priestor mohli nakupovať všetky súťažiacie strany za rovnakých podmienok a za rovnaké poplatky,
- informovanosť verejnosti o tom, že daná správa je platenou politickou reklamou.

Členské štáty môžu zvážiť zavedenie opatrení vo svojich regulačných rámcoch, ktorými obmedzia množstvo priestoru pre politickú reklamu, ktorú si môže daná strana alebo kandidát zakúpiť.

III. Opatrenia týkajúce sa tlačových aj elektronických médií

1. „Deň obmedzenia“

Členské štáty môžu zvážiť, či je vhodné, aby bol do ich regulačného rámca zahrnutý zákaz šírenia stranických volebných príspevkov deň pred voľbami.

2. Prieskumy verejnej mienky

Regulačný alebo samoregulačný rámec zabezpečí, aby médiá pri šírení výsledkov prieskumov verejnej mienky poskytli verejnosti dostatočné informácie na vytvorenie vlastného úsudku o hodnote prieskumov. Takéto informácie budú predovšetkým obsahovať:

- názov politickej strany alebo inej organizácie alebo osoby, ktorá prieskum verejnej mienky objednala a zaplatila;
- označenie organizácie, ktorá prieskum verejnej mienky realizovala, a použitej metodológie;
- uvedenie vzorky a hranice chyby prieskumu;
- dátum a/alebo obdobie realizácie prieskumu.

O všetkých ostatných záležitostiach, ktoré sa týkajú spôsobu, akým médiá prezentujú výsledky prieskumov verejnej mienky, rozhodujú samotné médiá.

Akékoľvek obmedzenie vydané členskými štátmi, ktorým zakazujú uverejnenie alebo odvysielanie

prieskumov verejnej mienky (na volebné účely) v deň volieb alebo počas niekoľkých dní pred voľbami, musí byť v súlade s čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako ho interpretuje Európsky súd pre ľudské práva.

Podobne aj vo veci výstupných prieskumov verejnej mienky môžu členské štáty rozhodnúť o zákaze podávania informácií o výsledkoch takýchto prieskumov verejnej mienky médiami dovtedy, kým sa neuzavrú všetky volebné miestnosti v krajine.

3. Právo na odpoveď

Počas stanoveného krátkeho obdobia volebnej kampane musí byť každému kandidátovi alebo politickej strane, ktorá má v súlade s legislatívou alebo systémom danej krajiny právo na odpoveď, umožnené uplatňovať toto právo počas volebnej kampane.

IV. Opatrenia na ochranu médií počas volebného obdobia

1. Nezasahovanie verejných orgánov

Verejné orgány sa zdržia zasahovania do aktivít novinárov a iných pracovníkov médií vzhľadom na ovplyvňovanie volieb.

2. Ochrana pred útokmi, zastrašovaním alebo iným nezákonným nátlakom na médiá

Verejné orgány prijímajú primerané opatrenia na účinnú ochranu novinárov a ostatných pracovníkov médií a budov, v ktorých sídlia, ktorá počas volieb nadobúda väčší význam. Táto ochrana im však nesmie prekážať pri výkone ich práce.

Odporúčanie Rec (2003) 4 Výboru ministrov členským štátom o spoločných pravidlách proti korupcii pri financovaní politických strán a volebných kampaní

*(prijaté Výborom ministrov 8. apríla 2003
na 835. zasadnutí zástupcov ministrov)*

Výbor ministrov v súlade s čl. 15.b Štatútu Rady Európy,

berúc do úvahy, že cieľom Rady Európy je dosiahnuť väčšiu jednotu medzi jej členmi;

berúc do úvahy, že politické strany sú základným prvkom demokratických systémov štátov a hlavným nástrojom na vyjadrenie politickej vôle občanov;

berúc do úvahy, že politické strany a financovanie volebných kampaní vo všetkých štátoch musia podliehať normám s cieľom predísť korupcii a bojovať proti fenoménu korupcie;

súc presvedčený, že korupcia predstavuje vážnu hrozbu pre právny štát, demokraciu, ľudské práva, rovnosť a sociálnu spravodlivosť, že bráni hospodárskemu rozvoju, ohrozuje stabilitu demokratických inštitúcií a podkopáva morálne zásady spoločnosti;

rešpektujúc odporúčania prijaté na 19. a 21. konferencii európskych ministrov spravodlivosti (Valetta 1994 a Praha 1997 v uvedenom poradí);

rešpektujúc Program činnosti proti korupcii prijatý Výborom ministrov v roku 1996;

v súlade so Záverečnou deklaráciou a Akčným plánom prijatými hlavami štátov a vlád Rady Európy na ich druhom summite v Štrasburgu 10. a 11. októbra 1997;

rešpektujúc Rezolúciu (97) 24 o dvadsiatich riadiacich princípoch v boji proti korupcii prijatú Výborom ministrov 6. novembra 1997 a konkrétne princíp 15 presadzujúci pravidlá financovania politických strán a volebných kampaní, ktoré odrádzajú od korupcie;

rešpektujúc Odporúčanie 1516 (2001) o financovaní politických strán prijaté 22. mája 2001 Parlamentným zhromaždením Rady Európy;

s ohľadom na závery Tretej európskej konferencie špecializovaných služieb v boji proti korupcii na tému obchodovania s vplyvom a nezákonného financovania politických strán, ktorá sa uskutočnila v Madride od 28. do 30. októbra 1998;

odvolávajúc sa na dôležitosť účasti štátov, ktoré nie sú členmi, na aktivitách Rady Európy zameraných proti korupcii a vítajúc ich cenný prínos k implementácii Programu činnosti proti korupcii;

rešpektujúc Rezolúciu (98) 7, ktorá oprávňuje Čiastkovú dohodu a Rozšírenú dohodu na založenie Skupiny štátov Rady Európy proti korupcii (GRECO), a Rezolúciu (99) 5, ktorá zakladá Skupinu štátov proti korupcii (GRECO), ktorej zámerom je zlepšiť výkonnosť svojich členov v boji proti korupcii sledovaním dodržiavania ich záväzkov v tejto oblasti;

súc presvedčený, že zvyšovanie povedomia verejnosti o otázkach prevencie a boja proti korupcii v oblasti financovania politických strán je nevyhnutné pre dobré fungovanie demokratických inštitúcií,

odporúča, aby vlády členských štátov prijali vo svojich národných právnych systémoch pravidlá

proti korupcii pri financovaní politických strán a volebných kampaní vytvorené na základe spoločných pravidiel uvedených v prílohe k tomuto odporúčaniu v prípade, že štáty ešte nemajú osobitné zákony, postupy alebo systémy, ktoré poskytujú účinné a dobre fungujúce alternatívy a ktoré poverujú „Skupinu štátov proti korupcii – GRECO“ sledovaním implementácie tohto odporúčania.

Príloha

Spoločné pravidlá boja proti korupcii pri financovaní politických strán a volebných kampaní

I. Externé zdroje financovania politických strán

Článok 1

Verejná a súkromná podpora politických strán

Štát a jeho obyvatelia sú oprávnení podporovať politické strany.

Štát má poskytnúť podporu politickým stranám. Štátna podpora by mala byť obmedzená na primerané príspevky. Štátna podpora môže byť finančná.

Štátna podpora by sa mala rozdeliť podľa objektívnych, spravodlivých a primeraných kritérií.

Štáty by mali zaručiť, že žiadna podpora od štátu a/alebo obyvateľov nebude v rozpore s nezávislosťou politických strán.

Článok 2

Definícia daru pre politické strany

Darovanie znamená akýkoľvek úmyselný čin poskytujúci ekonomickú alebo inú výhodu pre politickú stranu.

Článok 3

Všeobecné princípy darovania

a. Opatrenia prijaté štátmi, ktoré upravujú darovanie politickým stranám, by mali obsahovať osobitné pravidlá, aby sa:

- predišlo konfliktu záujmov;
- zabezpečila transparentnosť darov a vyhlo sa tajným darom;
- predišlo poškodeniu činnosti politických strán;
- zabezpečila nezávislosť politických strán.

b. Štáty by mali:

- i. zabezpečiť, aby dary pre politické strany boli zverejnené, najmä dary presahujúce stanovenú hranicu;
- ii. zvážiť možnosť zavedenia pravidiel ohraničujúcich hodnotu darov pre politické strany;
- iii. prijať opatrenia na zabránenie obchádzaniu stanovených limitov.

Článok 4

Daňová odpočítateľnosť darov

Daňové predpisy môžu politickým stranám povoliť daňovú odpočítateľnosť darov. Takéto daňové úľavy by mali byť obmedzené.

Článok 5

Dary od právnických osôb

- a. Okrem všeobecných princípov týkajúcich sa darov by mali štáty zabezpečiť, aby:
- i. dary od právnických osôb pre politické strany boli registrované v knihách a účtovníctve právnických osôb;
 - ii. akcionári alebo iný individuálny člen právnickej osoby boli o daroch informovaní.
- b. Štáty by mali prijať opatrenia týkajúce sa obmedzenia, zákazu alebo iného spôsobu prísneho regulovania darov od právnických osôb, ktoré poskytujú tovary alebo služby pre verejnú správu.
- c. Štáty by mali zakázať právnickým osobám pod dohľadom štátu alebo iných orgánov verejnej správy poskytovať dary politickým stranám.

Článok 6

Dary pre subjekty spojené s politickou stranou

Pravidlá týkajúce sa darov pre politické strany okrem tých, ktoré sa týkajú daňových úľav uvedených v článku 4, by sa mali uplatňovať, ak je to vhodné, taktiež pre všetky subjekty, ktoré sú priamo alebo nepriamo spojené s politickou stranou alebo ktoré sú inak pod dohľadom politickej strany.

Článok 7

Dary od zahraničných darcov

Štáty by mali konkrétne obmedziť, zakázať alebo inak regulovať dary od zahraničných darcov.

II. Zdroje financovania volebných kandidátov a volených úradníkov

Článok 8

Uplatnenie pravidiel financovania kandidátov vo voľbách a volených zástupcov

Pravidlá týkajúce sa financovania politických strán by sa mali uplatňovať *mutatis mutandis* na:

- financovanie volebných kampaní kandidátov;
- financovanie politickej činnosti volených zástupcov.

III. Výdavky volebnej kampane

Článok 9

Limity výdavkov

Štáty by mali zvážiť prijatie opatrení na zabránenie nadmernému financovaniu potrieb politických strán ako napríklad stanovenie limitov výdavkov na volebné kampane.

Článok 10

Evidencia výdavkov

Štáty by mali požadovať evidenciu všetkých priamych a nepriamych výdavkov na volebné kampane od každej politickej strany, každého zoznamu kandidátov a každého kandidáta.

IV. Transparentnosť

Článok 11

Bankové účty

Štáty by mali požadovať, aby politické strany a subjekty spojené s politickými stranami uvedené v článku 6 viedli náležité účtovné knihy a účtovníctvo. Účty politických strán by mali byť konsolidované, tak aby v prípade potreby zahŕňali účty subjektov uvedených v článku 6.

Článok 12

Evidencia darov

- a. Štáty by mali požadovať, aby účty politickej strany špecifikovali všetky prijaté dary vrátane charakteru a hodnoty každého daru.
- b. V prípade darov nad určitú hodnotu by mali byť darcovia uvedení v evidencii.

Článok 13

Povinnosť predkladať a zverejňovať účty

- a. Štáty by mali požadovať, aby politické strany pravidelne a najmenej raz ročne predkladali účty uvedené v článku 11 nezávislému orgánu uvedenému v článku 14.
- b. Štáty by mali požadovať, aby politické strany pravidelne a najmenej raz ročne zverejňovali účty uvedené v článku 11 alebo minimálne súhrn týchto účtov vrátane informácií požadovaných v článku 10, ak je to vhodné, a v článku 12.

V. Dohľad

Článok 14

Nezávislé monitorovanie

- a. Štáty by mali zabezpečiť nezávislé monitorovanie financovania politických strán a volebných kampaní.
- b. Nezávislé monitorovanie by malo zahŕňať dohľad nad účtami politických strán a výdavkami spojenými s volebnými kampaňami, ako aj ich predkladanie a zverejňovanie.

Článok 15

Špecializovaní pracovníci

Štáty by mali podporovať špecializáciu sudcov, príslušníkov polície alebo iného personálu v oblasti boja proti nelegálnemu financovaniu politických strán a volebných kampaní.

VI. Sankcie

Článok 16

Sankcie

Štáty by mali požadovať, aby porušenie pravidiel týkajúcich sa financovania politických strán

a volebných kampaní bolo predmetom účinných, primeraných a odrádzajúcich sankcií.

Odporúčanie Rec (2007) 15 Výboru ministrov členským štátom o opatreniach týkajúcich sa mediálneho pokrytia volebných kampaní

*(prijaté Výborom ministrov 7. novembra 2007
na 1010. zasadnutí zástupcov ministrov)*

Výbor ministrov v súlade s čl. 15.b Štatútu Rady Európy,

poukazujúc na dôležitú úlohu médií v moderných spoločnostiach najmä v čase volieb;

berúc do úvahy neustály rozvoj informačných a komunikačných technológií a rozvíjajúcu sa mediálnu scénu, ktoré si vyžadujú revíziu Odporúčania č. R (99) 15 Výboru ministrov o opatreniach týkajúcich sa mediálneho pokrytia volebných kampaní;

uvedomujúc si potrebu zohľadňovania závažných rozdielov, ktoré stále existujú medzi tlačovými a elektronickými médiami;

berúc do úvahy rozdiely medzi lineárnymi a nelineárnymi audiovizuálnymi mediálnymi službami, a to konkrétne ich dosah, vplyv a spôsob, akým sú využívané;

zdôrazňujúc, že základný princíp redakčnej nezávislosti médií nadobúda osobitný význam v období volieb;

zdôrazňujúc, že pokrytie volieb elektronickými médiami musí byť nestranné, vyvážené a objektívne;

odvolávajúc sa na základné princípy obsiahnuté v Rezolúcii č. 2 prijatej na 4. konferencii ministrov o masmediálnej politike (Praha december 1994) a v Odporúčaní č. R (96) 10 Výboru ministrov o zabezpečení nezávislosti verejnoprávneho vysielania;

poukazujúc na vznik verejnoprávnych médií v informačnej spoločnosti, ako to je rozpracované v Odporúčaní Rec (2007)3 Výboru ministrov o poslaní verejnoprávnych médií v informačnej spoločnosti;

berúc do úvahy, že verejnoprávne médiá sú verejne zodpovedným zdrojom informácií nesúce osobitnú zodpovednosť za zabezpečenie nestranného, vyváženého a dôkladného pokrytia volieb v ich programoch, čo môže zahŕňať bezplatné a nestranné poskytovanie správ o politických stranách a kandidátoch;

poukazujúc na to, že osobitnú pozornosť treba venovať istým špecifickým črtám pokrytia volebných kampaní, ako je šírenie prieskumov verejnej mienky, platená politická reklama, právo na odpoveď, dni obmedzenia a poskytovanie predvolebného času;

zdôrazňujúc dôležitú úlohu samoregulačných opatrení zo strany samotných mediálnych profesionálov napr. vo forme spoločenských kódexov, ktoré sú usmernením pre dobrú prax zodpovedného, presného a nestranného pokrytia volebných kampaní;

uvedomujúc si doplnkový charakter regulačných a samoregulačných opatrení v tejto oblasti;

súc presvedčený o užitočnosti primeraného rámca pre mediálne pokrytie volieb, ktorý prispieva k slobodným a demokratickým voľbám, majúci na pamäti rozdielny právny a praktický prístup členských štátov v tejto oblasti, ktorá môže podliehať rôznym právnym odvetviám;

pripúšťajúc, že akýkoľvek regulačný rámec pre pokrytie volieb musí rešpektovať základný princíp slobody prejavu zaručenej čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako ho interpretuje Európsky súd pre ľudské práva;

odvolávajú sa na Odporúčanie Rec (2004) 16 Výboru ministrov o práve na odpoveď v novom mediálnom prostredí, ktoré umožňuje jednoduché použitie okamžitej alebo rýchlej opravy spornej informácie,

odporúča, aby vlády členských štátov preverili, ak tak ešte neurobili, spôsoby, ako zabezpečiť rešpektovanie nižšie uvedených princípov týkajúcich sa mediálneho pokrytia volebných kampaní, a tam, kde je to vhodné, prijali vhodné opatrenia na implementáciu týchto princípov do svojho národného práva alebo praxe, a to v súlade s ústavným právom.

Definícia

Na účely tohto odporúčania:

Pojem „médiá“ označuje subjekty zodpovedné za pravidelné vytváranie informácií a obsahu a ich šírenie, ktoré podlieha redakčnej zodpovednosti, a to bez ohľadu na použité spôsoby a technológiu, ktoré sú určené pre recepciu pri značnej časti širokej verejnosti a môžu mať na ňu zjavný vplyv. To môže *inter alia* zahŕňať tlačové médiá (noviny, časopisy) a médiá šírené elektronickými komunikačnými sieťami, ako sú elektronické médiá (rádio, televízia a iné lineárne audiovizuálne mediálne služby), online spravodajské služby (napr. online vydávanie novín a bulletinov) a nelineárne audiovizuálne mediálne služby (napr. televízia na požiadanie).

Rozsah odporúčania

Zásady tohto odporúčania platia pre všetky typy politických volieb na území členských štátov vrátane prezidentských, parlamentných, regionálnych a, kde je to možné, lokálnych volieb a referend.

Tieto princípy by sa mali uplatniť aj pre mediálne spravodajstvo o voľbách prebiehajúcich v zahraničí, a to najmä vtedy, ak tieto médiá oslovujú osoby v krajine, v ktorej sa voľby konajú.

V členských štátoch, kde je národnou legislatívou definovaný pojem „predvolebné obdobie“, by mali platiť aj princípy obsiahnuté v tomto odporúčaní.

Princípy

I. Všeobecné ustanovenia

1. Nezasahovanie verejných orgánov

Verejné orgány by sa mali zdržať zasahovania do aktivít novinárov a iných pracovníkov médií vzhľadom na ovplyvňovanie volieb.

2. Ochrana pred útokmi, zastrašovaním alebo iným nezákonným nátlakom na médiá

Verejné orgány by mali podniknúť primerané kroky na účinnú ochranu novinárov a ostatných

pracovníkov médií a ich priestorov, čo počas volieb nadobúda väčší význam. Táto ochrana však nesmie médiám prekážať pri výkone ich práce.

3. Redakčná nezávislosť

Regulačné rámce mediálneho pokrytia volieb by mali rešpektovať redakčnú nezávislosť médií.

Členské štáty by mali účinne a jasne rozlišovať medzi kontrolou médií a rozhodovaním o obsahu a výkonom politickej moci alebo vplyvu.

4. Vlastníctvo verejnými orgánmi

Členské štáty prijímajú opatrenia, ktorými zabezpečia, že médiá vo vlastníctve verejných orgánov pokryjú volebné kampane nestranným, vyváženým a objektívnym spôsobom bez toho, aby diskriminovali alebo uprednostňovali určitú politickú stranu alebo kandidáta.

Ak takéto mediálne výstupy vo svojich produktoch akceptujú platenú politickú reklamu, musia zabezpečiť, aby sa so všetkými politickými subjektmi požadujúcimi predaj reklamného priestoru zaobchádzalo rovnako a nediskriminačne.

5. Profesionálne a etické štandardy médií

Všetkým médiám sa odporúča vytvoriť si samoregulačné rámce a zahrnúť samoregulačné profesionálne a etické štandardy týkajúce sa pokrytia volebných kampaní vrátane *inter alia* rešpektovania princípov ľudskej dôstojnosti a nediskriminácie. Tieto normy by mali odrážať ich osobitné úlohy a záväzky v demokratickom procese.

6. Transparentnosť médií a prístup k nim

Ak médiá prijímajú platenú politickú reklamu, regulačné alebo samoregulačné rámce by mali zabezpečiť jej jednoduchú rozpoznateľnosť.

Ak je médium vo vlastníctve politických strán alebo politikov, členské štáty by mali zabezpečiť, aby bolo transparentné verejnosti.

7. Právo na odpoveď a rovnocenné opravné prostriedky

Počas krátkeho obdobia volebnej kampane musí byť každému kandidátovi alebo politickej strane, ktorá má v súlade s legislatívou alebo systémom danej krajiny právo na odpoveď alebo rovnocenné opravné prostriedky, umožnené uplatňovať toto právo alebo rovnocenné opravné prostriedky počas volebnej kampane bez zbytočného odkladu.

8. Prieskumy verejnej mienky

Regulačný alebo samoregulačný rámec zabezpečí, aby médiá pri šírení výsledkov prieskumov verejnej mienky verejnosti poskytli dostatočné informácie na vytvorenie úsudku o hodnote prieskumov. Tieto informácie majú predovšetkým obsahovať:

- názov politickej strany alebo inej organizácie alebo osoby, ktorá prieskum verejnej mienky objednala a zaplatila;
- označenie organizácie, ktorá prieskum verejnej mienky realizovala, a použitej metodológie;
- uvedenie vzorky a hranice chyby prieskumu;
- dátum a/alebo obdobie realizácie prieskumu.

O všetkých ostatných záležitostiach, ktoré sa týkajú spôsobu, akým médiá prezentujú výsledky

prieskumov verejnej mienky, rozhodujú samotné médiá.

Každé obmedzenie vydané členskými štátmi, ktorým zakazujú uverejnenie alebo odvysielanie prieskumov verejnej mienky (na volebné účely) počas volebného dňa alebo niekoľkých dní pred voľbami, musí byť v súlade s čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako ho interpretuje Európsky súd pre ľudské práva.

Podobne aj pokiaľ ide o výstupné prieskumy verejnej mienky, členské štáty môžu rozhodnúť o zákaze podávania informácií o výsledkoch takýchto prieskumov verejnej mienky médiami dovtedy, kým sa v krajine neuzatvoria všetky volebné miestnosti.

9. „Deň obmedzenia“

Členské štáty môžu zvážiť, či je vhodné zahrnúť do ich regulačného rámca opatrenie, ktoré zakazuje šírenie straníckych volebných príspevkov deň pred voľbami alebo zabezpečuje ich úpravu.

II. Opatrenia týkajúce sa elektronických médií

1. Všeobecný rámec

Počas volebných kampaní má regulačný rámec podporovať a uľahčovať pluralistické vyjadrovanie názorov prostredníctvom elektronických médií.

Regulačný rámec má rešpektujúc redakčnú nezávislosť vysielateľov zabezpečiť povinnosť pokrytia volebnej kampane nestranným, vyváženým a objektívnym spôsobom vo všetkých programových službách vysielateľov. Tieto povinnosti sa vzťahujú na verejnoprávne médiá i súkromných vysielateľov v relevantných oblastiach ich vysielania.

Členské štáty sa môžu odkloniť od týchto opatrení v prípade elektronických mediálnych služieb, ktoré sú jasne identifikované a určené výhradne na propagáciu politickej strany alebo kandidáta.

2. Spravodajstvo a publicistické programy

Ak to samoregulácia nezabezpečuje, prijímajú členské štáty opatrenia, ktorými zabezpečia, aby spravodajské a publicistické programy vrátane diskusných programov, rozhovorov a debát vysielaných verejnoprávnymi médiami i súkromnými vysielateľmi počas volebných kampaní boli predovšetkým nestranné, vyvážené a objektívne.

V týchto programoch vysielatelia nesmú zvýhodňovať verejné orgány. Táto záležitosť by sa mala primárne riešiť vhodnými samoregulačnými opatreniami. V tejto súvislosti by členské štáty mali zvážiť, či by tam, kde je to možné, mala byť príslušným orgánom monitorujúcim pokrytie volieb daná právomoc zasiahnuť za účelom odstránenia prípadných nedostatkov.

3. Nelineárne audiovizuálne služby verejnoprávných médií

Členské štáty by mali uplatniť princípy uvedené v bodoch 1 a 2 alebo podobných ustanoveniach pre nelineárne audiovizuálne mediálne služby verejnoprávných médií.

4. Voľný vysielací čas a rovnaký priestor pre politické strany/kandidátov vo verejnoprávných médiách

Členské štáty môžu preskúmať vhodnosť zahrnutia opatrení do ich regulačných rámcov, podľa ktorých verejnoprávne médiá môžu poskytnúť voľný vysielací čas v ich vysielaní a inej lineárnej audiovizuálnej mediálnej službe a/alebo rovnaký priestor v ich nelineárnej audiovizuálnej mediálnej službe politickým stranám alebo kandidátom v období volieb.

Poskytovanie takéhoto vysielacieho času a/alebo rovnakého priestoru by sa malo realizovať spravodlivo a nediskriminačne, na základe transparentných a objektívnych kritérií.

5. Platená politická reklama

V členských štátoch, kde majú politické strany a kandidáti povolený nákup reklamného priestoru na volebné účely, by regulačné rámce mali zabezpečiť, aby všetky súťažiacie strany mali možnosť nákupu reklamného priestoru za rovnakých podmienok a sadzieb.

Členské štáty môžu v rámci svojho regulačného rámca zvážiť prijatie opatrenia na obmedzenie priestoru a času, ktoré jednotlivé strany alebo kandidáti môžu kúpiť pre politickú reklamu.

Zvyčajní moderátori spravodajstva a publicistických programov by sa nemali zúčastňovať platenej politickej reklamy.

Odporúčanie 1516 (2001)⁶ Parlamentného zhromaždenia Rady Európy – Financovanie politických strán

1. Občania prejavujú rastúce obavy týkajúce sa korupcie spojenej s postupnou stratou nezávislosti politických strán a výskytu nevhodného vplyvu finančných prostriedkov na politické rozhodnutia. Zhromaždenie sa vážne venuje tejto situácii zdôrazňujúc, že politické strany sú základným prvkom pluralitnej demokracie.

2. Rad škandálov spojených s financovaním politických strán v niektorých členských štátoch Rady Európy vo všetkých častiach Európy v priebehu posledných rokov ukázal, že sa k tejto problematike musí pristupovať ako k naliehavej záležitosti s cieľom predchádzať strate záujmu obyvateľov o politický život v ich krajine.

3. Členské štáty Rady Európy musia v záujme zachovania a zvýšenia dôvery obyvateľov v ich politické systémy prijať pravidlá financovania politických strán a volebných kampaní.

4. Zhromaždenie je toho názoru, že všeobecné zásady, na ktorých by mali byť tieto pravidlá založené, musia byť stanovené na európskej úrovni.

5. V tejto súvislosti berie Zhromaždenie na vedomie činnosť orgánov Rady Európy v tejto oblasti, najmä usmernenia pre financovanie politických strán prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) v marci 2001 a prebiehajúce práce Pracovnej skupiny Rady Európy o financovaní politických strán (GMCF), ktoré sú zamerané na formulovanie odporúčaní pre členské štáty týkajúce sa spoločných pravidiel boja proti korupcii pri financovaní politických strán a volebných kampaní.

6. V priebehu posledných desaťročí sa zmenili podmienky, v ktorých politické strany vykonávajú svoju činnosť, a v súčasnosti potrebujú značné finančné prostriedky na zviditeľnenie sa a získanie politickej podpory pre svoje zámery. Zhromaždenie sa preto domnieva, že regulačné mechanizmy musia brať tieto skutočnosti do úvahy a splnomocniť politické strany získať dostatočné zdroje na plnenie svojich úloh a funkcií.

7. Zhromaždenie je toho názoru, že pravidlá financovania politických strán a volebných kampaní musia byť založené na nasledujúcich princípoch: na primeranej rovnováhe medzi verejným a súkromným financovaním, spravodlivých kritériách pre pridelovanie štátnych príspevkov stranám, prísnych pravidiel týkajúcich sa súkromných darov, stanovení prahu výdavkov strany spojených s volebnou kampaňou, úplnej transparentnosti účtov, zriadení nezávislého audítorského orgánu a rozumných sankciách pre tých, ktorí porušujú pravidlá.

8. Preto sa Zhromaždenie domnieva, že:

A. Pokiaľ ide o zdroje financovania

- i. Štáty by mali podporovať účasť obyvateľov na činnosti politických strán vrátane finančnej podpory strán. Malo by sa pripustiť, že členské poplatky, tradičné a nekontroverzné zdroje financovania nie sú dostatočné pri stále rastúcich nákladoch na politickú súťaž.

⁶ Text prijatý Stálym výborom v mene Zhromaždenia 22. mája 2001 (pozri [Doc. 9077](#), správa Výboru pre politické záležitosti, spravodajca: p. Stěpová).

- ii. Politické strany by mali dostávať finančné príspevky zo štátneho rozpočtu, aby sa predišlo závislosti politických strán od súkromných darcov a aby sa zabezpečila rovnosť ich šancí. Štátne finančné príspevky by na jednej strane mali závisieť od politickej podpory, ktorá sa stranám dostáva a ktorá sa má posudzovať podľa objektívnych kritérií, ako je počet hlasov alebo počet získaných parlamentných kresiel, a na druhej strane by mali umožniť vstup nových strán na politickú scénu a možnosť súťažiť za spravodlivých podmienok s lepšie etablovanými stranami.
- iii. Štátna podpora by nemala presahovať úroveň nevyhnutnú na dosiahnutie uvedených cieľov, pretože nadmerná závislosť od financovania štátom môže viesť k oslabeniu väzieb medzi stranami a ich voličmi.
- iv. Okrem finančných príspevkov môžu štáty v súlade so zákonom prispievať politickým stranám nepriamo, napr. pokrytím nákladov na poštovné a rokovacie miestnosti, podporovaním médií strany, mládežníckych organizácií a výskumných ústavov a tiež poskytovaním daňových stimulov.
- v. Spolu so štátnym financovaním tvorí súkromné financovanie základný zdroj financií politických strán. Vzhľadom na to, že súkromné financovanie, a to konkrétne dary, vytvára príležitosti pre ovplyvňovanie a korupciu, mali by sa uplatniť nasledujúce pravidlá:
 - a. zákaz darov od štátnych podnikov, podnikov pod kontrolou štátu alebo firiem, ktoré poskytujú tovary alebo služby pre sektor verejnej správy;
 - b. zákaz darov od spoločností so sídlom v daňových rajoch;
 - c. prísne obmedzenie na dary od právnických osôb;
 - d. právne obmedzenie maximálnej sumy darov;
 - e. zákaz darov od náboženských inštitúcií.

B. *Pokiaľ ide o výdavky počas volebných kampaní*

Štáty by mali stanoviť limity maximálne povolených výdavkov počas volebných kampaní vzhľadom na to, že pri absencii hornej hranice výdavkov neexistujú obmedzenia zvyšovania nákladov, čo dáva stranám impulz na zintenzívnenie hľadania finančných prostriedkov.

C. *Pokiaľ ide o transparentnosť*

Financovanie politických strán musí byť úplne transparentné, čo si vyžaduje, aby politické strany:

- i. viedli presné záznamy o všetkých príjmoch a výdavkoch, ktoré musia minimálne raz ročne predložiť nezávislému audítorskému orgánu a zverejniť ich;
- ii. označili darcov, ktorí poskytli finančnú podporu presahujúcu určený limit.

D. *Pokiaľ ide o kontrolu*

Štáty by mali zriadiť nezávislé audítorské orgány s dostatočnými právomocami na kontrolu účtov politických strán a výdavkov spojených s volebnými kampaňami.

E. *Pokiaľ ide o sankcie*

V prípade porušenia právnych predpisov by mali byť politické strany rozumne sankcionované vrátane

čiasťočnej alebo úplnej straty alebo povinného vrátenia príspevkov štátu a uloženia pokuty. Pri individuálnej zodpovednosti by mali sankcie zahŕňať zrušenie zvoleného mandátu alebo zákazu činnosti na určité obdobie.

F. *Pokiaľ ide o „tretie strany“*

Právne predpisy o financovaní politických strán a volebných kampaní by mali platiť pre subjekty spojené s politickými stranami ako napr. politické nadácie.

9. Zhromaždenie odporúča Výboru ministrov:

- i. prijať „spoločné pravidlá na zabránenie korupcii pri financovaní politických strán a volebných kampaní“ pri zohľadnení práce Multidisciplinárnej skupiny pre korupciu (GMC) a v súlade s návrhom jej Pracovnej skupiny o financovaní politických strán (GMCF) a vyššie formulovanými princípmi, ako aj usmerneniami prijatými Európskou Komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva v marci 2001;
- ii. vyzvať členské štáty, aby prijali právne predpisy o financovaní politických strán a volebných kampaní na základe vyššie formulovaných princíпов vyjadrených v usmerneniach Rady Európy.

Odporúčanie 86 (2000)⁷ Kongresu miestnych a regionálnych orgánov Rady Európy o finančnej transparentnosti politických strán a ich demokratickom fungovaní na regionálnej úrovni

Kongres

so zreteľom na návrh Komory regiónov,

1. s ohľadom na správu, ktorú predložil p. Haegi o „Demokratickom fungovaní a finančnej transparentnosti politických strán na regionálnej úrovni“;
2. majúc na pamäti Trestnoprávny dohovor o korupcii (ETS č. 73) podpísaný 21. januára 1999 a Občianskoprávny dohovor o korupcii (ETS č. 74) podpísaný 4. novembra 1999, ako aj s tým súvisiace stanoviská 207 (z 23. júna 1998) a 213 (z 26. mája 1999) Parlamentného zhromaždenia;
3. majúc na pamäti Rezolúciu 79 (99) a Odporúčanie 60 (99) prijaté na plenárnom zasadnutí Kongresu v roku 1999 po správe p. Viorela Coifana o „Politickej integrite miestnych a regionálnych volených zástupcov“;
4. podporujúc Odporúčanie (99) 15 Výboru ministrov o opatreniach týkajúcich sa mediálneho pokrytia volebných kampaní;
5. vítajúc súčasnú prácu Benátskej komisie o ústavných a legislatívnych ustanoveniach týkajúcich sa financovania politických strán a súvisiace práce Riaditeľstva pre právne záležitosti Rady z Európy spred niekoľkých rokov;
6. berúc do úvahy, že politické strany sú ako prejav demokratického pluralizmu na jednej strane oprávnené získať podporu z verejných alebo súkromných zdrojov, ale takéto financovanie musí byť na druhej strane jasne regulované a transparentné, aby sa zabránilo riziku narušenia demokratického procesu a postupnej diskreditácie politikov vo všeobecnosti;
7. súc presvedčený o potrebe prijať opatrenia na tento účel na regionálnej, ako aj iných úrovniach,

odporúča Výboru ministrov:

8. zaoberať sa zvýšeným výskytom „škandálov“ priamo alebo nepriamo spojených s financovaním politických strán a ich škodlivým vplyvom na to, ako verejnosť vníma demokraciu;
9. ako súčasť svojho pracovného programu iniciovať výskum zavedenia predpisov na európskej úrovni o transparentnosti v politike a ako súčasť tohto procesu zhromaždiť všetky dostupné informácie o transparentnosti financovania strany a verejného života;
10. nariadiť Komisii pre miestnu a regionálnu demokraciu (CDLR) vypracovať návrh Charty obsahujúci hlavné princípy, aby sa zaručil minimálny stupeň transparentnosti vo financovaní politických strán na miestnych a regionálnych úrovniach s cieľom lepšieho fungovania demokracie;

odporúča, aby vlády:

⁷ Prerokovala a schválila Komora regiónov 24. mája 2000 a prijal Stály výbor Kongresu 25. mája 2000 [pozri Doc. CPR (7) 7, návrh odporúčania, ktorý predložil p. C. Haegi, spravodajca].

11. zabezpečili, aby ich príslušné vnútroštátne právo zahŕňalo primerané ustanovenia pre transparentnosť financovania politických strán a pre vhodné kontrolné opatrenia;

12. predložili svoje právne predpisy o transparentnosti vo financovaní politiky na kritické preskúmanie a čerpali z pozitívnej a inovatívnej skúsenosti iných krajín a regiónov s cieľom vylepšiť vlastné predpisy v tejto oblasti,

odporúča, aby Parlamentné zhromaždenie:

13. držalo krok s prácou Kongresu miestnych a regionálnych orgánov Európy (CLRAE), ktorá sa týka financovania politických strán na miestnej a regionálnej úrovni, a úzko s ním v tejto oblasti spolupracovalo;

14. zvážilo, ako zvýšiť povedomie o problematike na európskej, národnej a nižšej úrovni;

15. iniciovalo detailnú správu o transparentnosti vo financovaní politiky.

Príloha II: Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva

[PRÍPAD PARTI NATIONALISTE BASQUE - ORGANISATION REGIONALE D'IPARRALDE proti FRANCÚZSKU](#)

Pozri o tejto problematike *amicus curiae* Benátskej komisie, CDL-AD(2006)014.

Odmietnutie dovoliť francúzskej Baskickej nacionalistickej strane prijať financie od španielskej Baskickej nacionalistickej strany je obmedzením čl. 11 Dohovoru (slobody združovania). Legitímnym cieľom je „predchádzanie nepokojom“/„défense de l'ordre“. Pokiaľ ide o nevyhnutnosť v demokratickej spoločnosti, problematika spadá do zostávajúceho rámca voľnej úvahy poskytnutého zmluvným štátom. Opatrenie nie je neprimerané, pretože „aby strana financovala svoje politické aktivity, môže použiť členské príspevky a dary od fyzických osôb (vrátane tých mimo Francúzska), ktoré by mohla zhromažďovať prostredníctvom finančného agenta alebo asociácie poverenej na základe nových žiadostí“ (bod 50).

[PRÍPAD BOWMANOVÁ proti SPOJENÉMU KRÁĽOVSTVU](#)

Obmedzenie na 5 GBP (britských libier), ktoré môže neoprávnená osoba použiť na publikácie a iné prostriedky komunikácie počas volebného obdobia, je obmedzenie slobody prejavu (článok 11) (bod 33).

Legitímny cieľ: aplikovaním tohto zákona na p. Bowmanovú bol uplatnený legitímny cieľ ochrany práv iných, menovite kandidátov vo voľbách a voličov v Halifaxe, do tej miery, že trestné stíhanie malo za cieľ mať odradzujúci účinok inde v Spojenom kráľovstve (bod 38).

„47. V súhrne preto Súd považuje § 75 zákona z roku 1983 pre všetky praktické účely ako úplnú prekážku pre p. Bowmanovú publikovať informácie s ohľadom na ovplyvňovanie voličov v Halifaxe v prospech kandidáta, ktorý je proti potratom. Nie je presvedčený, že bolo nevyhnutné obmedziť jej výdavky na 5 GBP pre dosiahnutie legitímneho cieľa zabezpečenia rovnosti medzi kandidátmi, a to najmä vzhľadom na skutočnosť, že neexistovali žiadne obmedzenia týkajúce sa slobody tlače na podporu alebo proti zvoleniu konkrétneho kandidáta alebo obmedzenia týkajúce sa inzercie politických strán a ich podporovateľov na národnej alebo regionálnej úrovni za predpokladu, že takéto reklamy neboli určené na podporu alebo poškodenie volebných šancí konkrétneho kandidáta v konkrétnom volebnom obvode (pozri odsek 22). Preto dospel k záveru, že predmetné obmedzenia boli neprimerané k sledovanému cieľu.

Z toho vyplýva, že došlo k porušeniu čl. 10 Dohovoru.“

[PRÍPAD TV VESTA AS & ROGALAND PENSJONISTPARTI proti NÓRSKU](#)

Prípad bol rozhodnutý podľa čl. 10 Dohovoru (sloboda prejavu).

Pokuta uložená televízii pre odvysielanie platenej politickej reklamy Strany dôchodcov (Pensioners Party) v rozpore so zákonom stanoveným zákazom vysielania politickej reklamy v televízii.

„Vláda uviedla, že zákaz bol obmedzený na politickú reklamu v televízii pre silný a všade prítomný vplyv tohto druhu média. Navyše, zákaz prispel k obmedzeniu výdavkov volebnej kampane, zníženiu závislosti účastníkov od darcov a zabezpečeniu rovnakých podmienok vo voľbách. Bol zameraný na podporu integrity demokratických procesov, získanie spravodlivého rámca pre politické a verejné debaty a zabezpečenie, že tí, ktorí si to môžu dovoliť, nezískajú nežiaducu výhodu prostredníctvom možnosti použitia najvplyvnejšieho a všade prítomného média. Tiež pomohol zachovať politickú nestrannosť televízneho vysielania. To sú nepochybne závažné dôvody.“ (bod 70).

„Zatiaľ čo Strana dôchodcov (Pensioners Party) patrila do kategórie, pre ktorej ochranu mal v zásade zákaz slúžiť, súd... nie je presvedčený, že zákaz mal požadovaný účinok.“ (bod 73).

„78. Stručne povedané, podľa súdu neexistoval primeraný vzťah úmernosti medzi legitímnym cieľom, ktorý sledoval zákaz politickej reklamy, a spôsobmi na jeho dosiahnutie. Obmedzenie, ktoré zákaz a uvalenie pokuty pre výkon slobody prejavu uchádzačov znamenalo, preto nemôže byť v demokratickej spoločnosti v zmysle čl. 10 ods. 2 považované za nevyhnutné pre ochranu práv iných bez ohľadu na rámec voľnej úvahy poskytnutý národným orgánom. Preto došlo k porušeniu čl. 10 Dohovoru.“

(PRÍPAD PIERRE-BLOCH proti FRANCÚZSKU)

(Článok 6 sa nedá aplikovať v konaní pred Ústavnou radou zasadajúcou ako orgán pre rozhodovanie volebných sporov, pokiaľ ide o poslancov – v *danom období* podľa francúzskych právnych predpisov neprimerané výdavky na kampane)

(PRÍPAD SARUKHANYAN proti ARMÉNSKU)

(Nepresné vyhlásenia o majetku – diskvalifikácia kandidáta – porušenie čl. 3 Add. Prot.)

Príloha III: Výňatky z príslušných dokumentov Benátskej komisie

CDL-AD (2002) 023rev – Kódex dobrej praxe vo volebných záležitostiach: Usmernenia a Dôvodová správa – prijaté Benátskou komisiou na jej 52. zasadnutí (Benátky 18. – 19. októbra 2002) v anglickom jazyku [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.pdf)

Dôvodová správa

3.5 Financovanie

107. Regulácia financovania politických strán a volebných kampaní je ďalším dôležitým faktorom správnosti volebného procesu.

108. Po prvé, financovanie musí byť *transparentné*; takáto transparentnosť je nevyhnutná bez ohľadu na úroveň politického a hospodárskeho rozvoja danej krajiny.

109. Transparentnosť sa prejavuje na dvoch úrovniach. Prvá sa týka finančných prostriedkov kampane, podrobností, ktoré musia byť odôvodnené v osobitnom súbore starostlivo spravovaných účtov. V prípade významných odchýlok od normy alebo v prípade prekročenia výdavkových stropov vyplývajúcich zo zákona, musia byť voľby vyhlásené za neplatné. Druhá úroveň zahŕňa monitorovanie finančného statusu zvolených zástupcov pred a po ich funkčnom období. Komisia zodpovedná za finančnú transparentnosť berie na vedomie vyjadrenia zvolených zástupcov o ich financiách.

Tieto informácie sú dôverné, ale záznamy môžu byť v prípade potreby sprístupnené prokuratúre.

110. V unitárnych štátoch by zvyčajne mala akékoľvek výdavky, ktoré vzniknú miestnym orgánom v súvislosti s prebiehajúcimi národnými voľbami, ako napr. odmena členov volebnej komisie, tlač volebných lístkov a pod., nie byť štátna správa.

111. Treba pripomenúť, že v oblasti *verejného financovania* strán alebo kampaní platí princíp rovnosti príležitostí („striktná“ alebo „proporcionálna“ rovnosť). Všetky strany zastúpené v parlamente sa musia vo všetkých prípadoch kvalifikovať pre financovanie z verejných zdrojov. Avšak aby sa zaručila rovnosť príležitostí pre všetky politické sily, verejné financovanie sa môže rozšíriť aj na politické formácie, ktoré zastupujú veľkú časť voličov a do volieb delegujú kandidátov. Financovanie politických strán z verejných financií musí sprevádzať dohľad nad účtami strán vykonaný osobitnými orgánmi verejnej správy (napr. Dvor audítorov). Štáty by mali podporiť politiku finančnej otvorenosti zo strany politických strán, ktoré prijímajú verejné financie.

Žiadne osobitné ustanovenia týkajúce sa financovania volebných kampaní.

CDL-INF(2001)008 – Usmernenia a Správa o financovaní politických strán prijaté Benátskou komisiou na jej 46. plenárnom zasadnutí (Benátky 9. – 10. marca 2001)
[http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)008-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)008-e.pdf)

B. Volebné kampane

8. S cieľom zabezpečiť rovnosť príležitostí pre rôzne politické sily by mali byť výdavky volebných kampaní obmedzené stropom, ktorý by bol primeraný situácii v krajine a priamo úmerný počtu voličov.

9. Štát by sa mal podieľať na výdavkoch kampane prostredníctvom rovnomerného financovania do určitého percenta vrchného stropu alebo úmerne k počtu získaných hlasov. Tento príspevok však môže byť stranám zamietnutý, ak nedosiahnu určitú hranicu hlasov.

10. Pre výdavky na kampaň môžu byť získané súkromné príspevky, ale ich celková suma by nemala presiahnuť určený strop. Príspevky od zahraničných štátov alebo podnikov musia byť zakázané. Tento zákaz by nemal brániť finančným príspevkom od občanov žijúcich v zahraničí.

Do úvahy možno vziať aj iné obmedzenia. Tie sa môžu týkať predovšetkým zákazu príspevkov od podnikov priemyselného alebo komerčného charakteru alebo od náboženských organizácií.

11. Účty volebných kampaní budú predložené orgánom povereným dohľadom nad volebnými postupmi, napr. volebnej komisii, v rámci primeranej lehoty po voľbách.

12. Transparentnosť volebných výdavkov by mala byť dosiahnutá zverejnením účtov kampane.

CDL-AD(2009)021 – Kódex dobrej praxe v oblasti politických strán prijatý Benátskou komisiou na jej 77. plenárnom zasadnutí (Benátky 12. – 13. decembra 2008) a Dôvodová správa prijatá Benátskou komisiou na jej 78. plenárnom zasadnutí (Benátky 13. – 14. marca 2009) **[http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)021-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)021-e.pdf)**

Tento dokument sa zaoberá politickými stranami, nie verejnými orgánmi.

C. Financovanie

38. Financovanie strany musí byť v súlade s princípmi zodpovednosti a transparentnosti. Benátska komisia sa obširne venovala problematike financovania strán v jej Usmerneniach o financovaní politických strán.

1. Zdroje

39. Politická strana môže žiadať svojich členov, aby platili členské príspevky, ktorých výšku môže voľne stanoviť, hoci nesmie mať diskriminačný charakter. Neplatenie príspevkov môže mať za následok vylúčenie zo strany.

40. Strana môže prijímať dary v rámci obmedzení vnútroštátneho práva, ktoré môže dary od určitých zdrojov zakazovať. V žiadnom prípade nemôžu strany interpretovať súkromné dary ako poskytnutie akejkoľvek možnosti na ovplyvnenie a/alebo pozmenenie programu strany a/alebo politiky strany. Strany musia dodržiavať zákony, ktoré vyžadujú zverejnenie pôvodu súkromných darov pre strany.

41. Ak právne predpisy stanovujú verejné financovanie, politické strany k nemu musia mať prístup s výhradou možných minimálnych požiadaviek. Tie musia byť primerané a nediskriminačné. S výnimkou rôznych foriem financovania stanovených zákonom sa musí každá strana zdržať prijímania finančnej alebo inej pomoci od akéhokoľvek verejného orgánu, najmä od takých, ktoré vedú jej členovia.

2. Obmedzenia

42. Žiadna strana nemôže prijať tajne alebo podvodom získanú finančnú pomoc.

43. Na účely financovania volebných kampaní musia strany zaistiť, že ich kandidáti spĺňajú stanovené zákonné podmienky, najmä ak sú volebné výdavky limitované.

3. Mechanizmy dohľadu

44. Každá politická strana by mala do svojho štatútu zahrnúť mechanizmy pre audit svojich účtov na národnej úrovni a pre dohľad nad účtovníctvom na každej regionálnej a miestnej úrovni. Musí tomu podliehať aj audit štátnych orgánov, najmä v oblasti financovania.

Žiadne osobitné ustanovenia týkajúce sa financovania volebných kampaní.

CDL-AD(2010)024 – Usmernenia OBSE/ODIHR a Benátskej komisie k predpisom politickej strany – prijaté Benátskou komisiou na jej 84. plenárnom zasadnutí (Benátky 15. – 16. októbra 2010) [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)024-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)024-e.pdf)

XII. FINANCOVANIE POLITICKÝCH STRÁN

1. Kampaň a politické financie

a. Definícia a usmernenia týkajúce sa kampane a politických financií

159. Politické strany potrebujú primerané financovanie pre plnenie ich základnej funkcie tak počas, ako aj medzi volebnými obdobiami. Regulácia financovania politickej strany je nevyhnutná pre zaručenie nezávislosti strán od nevhodného vplyvu darcov a pre zaručenie príležitosti súťažiť v súlade s princípom rovnosti príležitostí pre všetky strany a pre zabezpečenie transparentnosti politického financovania. Financovanie politických strán prostredníctvom súkromných príspevkov je tiež forma politickej účasti. Preto by sa legislatíva mala snažiť o dosiahnutie rovnováhy medzi podporovaním primeraných príspevkov a obmedzovaním neprímerane vysokých príspevkov.

160. Pri tvorbe právnych predpisov by mohli štáty OBSE prijať niekoľko dôležitých usmernení týkajúcich sa systémov politického financovania. Tie zahŕňajú požiadavku:

- obmedzení a limitov súkromných príspevkov,
- rovnováhy medzi súkromným a verejným financovaním,
- obmedzení týkajúcich sa používania štátnych zdrojov,
- spravodlivých kritérií pre pridelenie verejnej finančnej podpory,

- limitov výdavkov pre kampane,
- zvýšenia transparentnosti financovania strany a dôveryhodnosti finančných výkazov,
- nezávislých regulačných mechanizmov a príslušných sankcií za porušenie zákona.

161. Financovanie politických strán sa vzťahuje tak na spôsob, akým strany financujú svoje bežné aktivity, ako aj na financovanie kampane, čo znamená konkrétne financie vyčlenené stranou počas volieb. Pri bežnom financovaní strany aj kampane sa musia brať do úvahy príslušné právne predpisy týkajúce sa zabezpečenia transparentnosti a spravodlivého systému financovania. Mnohé (napr. limity prípustných zdrojov financovania) sa vzťahujú na oba typy financovania a iné (napr. poskytovanie voľného času v médiách) sa môžu uplatniť len počas volebného obdobia.

162. Mnohé štáty OBSE poskytujú verejnú podporu za každých okolností, čím robia rozdiel medzi politickým financovaním a financovaním kampane do značnej miery sporným. Ak príslušné právne predpisy rozlišujú medzi financovaním strany a kampane, mali by obsahovať jasné a presné usmernenia pre vhodné použitie a rozdelenie financií na tieto dva rôzne účely. Napr. ak predpisy definujú všeobecnú verejnú podporu, ktorá môže byť použitá na akúkoľvek činnosť strany, ako samostatnú podporu odlišnú od peňazí určených konkrétne na účely kampane, definícia a obmedzenia toho, čo sú „účely kampane“, musia byť jasne stanovené. Usmernenia by mali uvádzať aj spôsob, ako klasifikovať výdavky, ktoré sú nevyhnutné pre kampaň, ale aj mimo volieb (napríklad prenájom sídla strany alebo platy zamestnancov). Ak sú finančné prostriedky vyčlenené výhradne na ich použitie počas kampane, začiatok, trvanie a koniec takeého obdobia musí byť jasne definovaný a odôvodnený v zákone.

2. Súkromné financovanie

a. Členské poplatky

163. Politické strany môžu požadovať platenie členského poplatku. Členské poplatky sú legitímnym zdrojom financovania politickej strany, ale zároveň by nemali dosahovať takú výšku, ktorá by neprimerane obmedzila členstvo. Legislatíva by mala zabezpečiť, aby sa členské poplatky nepoužívali na obchádzanie limitov na príspevky. To možno dosiahnuť tak, že sa k členským poplatkom bude pristupovať ako k príspevkom.

164. Členské poplatky nie sú vo svojej podstate v rozpore s princípmi voľného združenia. Každý členský poplatok by mal byť v primeranej výške. Malo by sa podporovať, aby každá požiadavka členského poplatku zahŕňala ustanovenie o zrieknutí sa, v prípade finančnej núdze by mala zaručiť, že členstvo v politickej strane nie je neprimerane obmedzené len na bohatých. Táto výnimka by mohla byť založená na pohyblivom rozpätí, aby sa zohľadňovali faktory každého individuálneho prípadu. Ak sa vyžadujú poplatky, bolo by vhodné vytvorenie určitého typu členstva pre tých, ktorí odmietajú alebo nie sú schopní platiť členský poplatok, čo by umožnilo týmto osobám v obmedzenej miere sa združovať alebo zapájať do činnosti strany.

165. Kým strany môžu nariadiť „poplatky“ od svojich poslancov, také „poplatky“ musia byť predmetom zákonných predpisov o príspevkoch, aby sa zabránilo prekročeniu príspevkových limitov. Navyše, také „financovanie“ môže vytvoriť dojem, že zvolení poslanci si mandát od strany „kúpili“ alebo že si zaplatili za vyššie umiestnenie na volebnom zozname.

b. Príspevky a príjmy v rámci strany

166. Legislatíva by mala vo všeobecnosti politickým stranám na národnej úrovni umožniť poskytovanie podpory ich regionálnym a miestnym pobočkám a naopak. Takáto podpora by mala byť chápaná ako vnútorná úloha strany a vo všeobecnosti by nemala byť obmedzovaná právnymi predpismi. Od strán sa však opodstatnene môže očakávať podanie správy o rozdelení ich vnútorných finančných prostriedkov. Okrem toho by právne predpisy mali zabezpečiť, aby celkové výdavky

určené na volebnú súťaž vrátane financií rozdelených rôznymi vetvami strany boli v súlade s príslušnými výdavkovými limitmi.

167. Strany, ktoré majú príjem z predaja tovarov alebo materiálov súvisiacich so stranou, by mali byť schopné použiť tieto príjmy na kampane a svoju činnosť. Hoci použitie takých príjmov musí rešpektovať požiadavky týkajúce sa zverejňovania výdavkov, nemali by byť príslušnými právnymi predpismi inak obmedzované.

c. Súkromné zdroje kandidáta

168. Kandidáti môžu na svoje volebné kampane použiť súkromné zdroje. V rámci stranického systému môžu byť také osobné príspevky začlenené do finančných prostriedkov strany vyčlenených na kandidátovu kampaň.

169. Hoci vlastné príspevky kandidáta sú často vnímané ako oslobodené od negatívneho vplyvu možnej korupcie alebo nevhodného vplyvu, právne predpisy môžu také príspevky obmedziť ako časť celkového výdavkového limitu v období kampane a požadovať zverejnenie takých príspevkov. Je tiež vhodné vyžadovať, aby kandidáti dodali zverejnenie svojich aktív a pasív. Chyby v takýchto zverejneniach by nemali byť použité ako dôvod pre zamietnutie kandidatúry.

d. Súkromné príspevky

170. Financovanie politických strán je formou politickej účasti a je vhodné, aby sa strany usilovali získať súkromné finančné príspevky. Legislatíva by mala požadovať, aby politické strany boli financované aspoň sčasti pomocou súkromných zdrojov ako vyjadrenie minimálnej podpory. S výnimkou zdrojov financovania, ktoré sú zakázané príslušnými právnymi predpismi, by každý jednotlivec mal mať právo slobodne vyjadriť svoju podporu politickej strane podľa svojho výberu prostredníctvom finančných a materiálnych príspevkov. Avšak možno stanoviť primerané limity celkovej sumy príspevkov.

171. V praxi môže legislatíva stranám a kandidátom povoliť čerpať pôžičku na financovanie (časti) ich kampane alebo činnosti. Je dôležité, aby sa pravidlá týkajúce sa transparentnosti dôsledne zaoberali touto formou zdrojov. Pri (bankovej) pôžičke je zvyčajne potrebné, aby veriteľ a dlžník podnikli kroky v dostatočnom predstihu pred začiatkom kampane. Splatenie obyčajne trvá istý čas po ukončení kampane. Preto existuje riziko, že sa pôžičky v dostatočnej miere neodrazia vo finančných výkazoch strán a kandidátov. Je to o to dôležitejšie, že pôžičky, ktoré sú poskytnuté za mimoriadne výhodných podmienok alebo ktoré môže veriteľ odpísať, by mali byť v princípe chápané ako forma materiálneho alebo finančného príspevku v závislosti od prípadu a podliehať legislatíve povoľujúcej dary a podporu od komerčných subjektov. Môže sa tiež stať, že pôžička nebude splatená (čiastočne alebo úplne) stranou alebo kandidátom, ale treťou stranou. V takom prípade sa pôžička rovnako stáva formou príspevku.

e. Limity príspevkov

172. Príspevky od zahraničných zdrojov sú vo všeobecnosti zakázané. Je to v súlade s Odporúčaním Výboru ministrov Rady Európy členským štátom o spoločných pravidlách proti korupcii pri financovaní politických strán a volebných kampaní (Rec(2003)4), ktoré hovorí, že „Štáty by mali jasne obmedziť, zakázať alebo inak regulovať dary od zahraničných darcov“. Toto obmedzenie, ktoré sa uplatňuje v mnohých štátoch OBSE, má za cieľ vyvarovať sa neprimeraným vplyvom zahraničných záujmov na domácu politickú situáciu. Toto je však oblasť, ktorá by mala byť starostlivo regulovaná, aby sa predišlo porušovaniu voľného združovania v prípade politických strán aktívnych na medzinárodnej úrovni. Takáto starostlivá regulácia by mohla byť mimoriadne dôležitá vzhľadom na rastúcu úlohu politických strán Európskej únie, ako to je ustanovené v čl. 12(2) Charty základných práv EÚ.⁶⁰ Navyše, takáto regulácia by mohla povoliť podporu z finančných zdrojov zahraničnej

pobočky politickej strany v súlade so zámerom odsekov 10.4 a 26 Kodanského dokumentu, ktorý predpokladá externú spoluprácu a podporu pre jednotlivcov, skupiny a organizácie podporujúce ľudské práva a základné slobody. V závislosti od regulácií národných pobočiek medzinárodných asociácií si finančná podpora od takýchto orgánov nemusí vyžadovať obmedzenia na rovnakej úrovni. Treba však pripustiť, že implementácia tohto mierne odlišného prístupu k zahraničnému financovaniu môže byť zložitá, a legislatíva by mala starostlivo zvážiť ochranu národných záujmov proti právam jednotlivcov, skupín a asociácií v snahe spolupracovať a deliť sa o informácie.

173. Aj v minulosti sa uplatňovali limity v domácom financovaní v snahe obmedziť možnosť určitých skupín získať politický vplyv prostredníctvom peňažných výhod. Pre systém demokratického vládnutia je najdôležitejšie, aby sa strany a kandidáti zodpovedali občanom, a nie osobitným záujmovým skupinám bohatých. Preto bolo vypracovaných niekoľko primeraných obmedzení financovania. Tie zahŕňajú obmedzenia týkajúce sa štátom kontrolovaných spoločností a anonymných darcov.

174. Anonymné príspevky by mali byť prísne regulované vrátane limitov týkajúcich sa celkovej sumy všetkých anonymných príspevkov. Právne predpisy by mali obmedziť maximálnu celkovú sumu na prijateľnú úroveň tak, aby zabezpečili, že anonymní darcovia nebudú môcť disponovať neprimeraným vplyvom bez verejného dohľadu.

175. Primerané obmedzenia súkromných príspevkov môžu obsahovať určenie maximálnej výšky, ktorou môžu darcovia prispieť. Takéto obmedzenia sa ukázali ako účinné pri minimalizácii možnosti korupcie alebo kupovania politického vplyvu. Legislatíva ustanovujúca limity týkajúce sa príspevkov by mala byť starostlivo vyvážená, t. j. zabezpečovať, aby neexistovalo skreslenie v politickom procese v prospech záujmov bohatých a zároveň podporovať politickú účasť aj prostredníctvom príspevkov pre vybranú stranu. Najlepšie je, že limity týkajúce sa príspevkov majú zabrániť inflácii, napríklad na báze indexácie, skôr stanovením minimálnej mzdy než absolútnej sumy.

3. Verejné financovanie

a. Dôležitosť verejného financovania

176. Verejné financovanie a k nemu potrebné regulácie (vrátane výdavkových limitov, zverejnenia a nestranného vynucovanie) boli vo svete navrhnuté a prijaté ako možný spôsob predchádzania korupcii, na podporu významnej úlohy, ktorú zohrávajú politické strany, a na odstránenie neprimeranej závislosti od súkromných darcov. Také systémy financovania sú zamerané na zabezpečenie konkurencieschopnosti strán vo voľbách v súlade s princípom rovnosti príležitostí, a teda na posilnenie politickej plurality a pomoc pri zabezpečovaní správneho fungovania demokratických inštitúcií. Vo všeobecnosti by sa legislatíva mala usilovať o vytvorenie rovnováhy medzi verejnými a súkromnými príspevkami, ktoré sú zdrojom financovania politickej strany. Alokácia financovania z verejných zdrojov by v žiadnom prípade nemala limitovať alebo narúšať nezávislosť politickej strany.

177. Výška verejných zdrojov financovania priznaných stranám musí byť starostlivo navrhnutá, aby sa zabezpečil osov takého financovania a zároveň neodstránila potreba súkromných príspevkov alebo nezrušil vplyv individuálnych darov. Kým kvôli odlišnému charakteru volieb a kampaní v rôznych štátoch nie je možné univerzálne identifikovať aplikovateľné množstvo finančných prostriedkov, legislatíva by mala upraviť systém preskúmania zameraný na pravidelné určovanie vplyvu systémov verejného financovania a potreby (ak existuje) úpravy výšky finančnej alokácie. Vo všeobecnosti by dotácie mali mať rozumnú výšku, aby spĺňali svoj základný cieľ, ale nemali by tvoriť jediný zdroj príjmu a nemali by vytvárať podmienky pre nadpriemernú závislosť od štátnej podpory.

b. Finančná podpora

178. Legislatíva by mala explicitne povoliť možnosť finančnej podpory pre politické strany. Alokácia verejných financií politickým stranám je často chápaná ako neodlučiteľná súčasť rešpektovania princípu rovnosti príležitostí pre všetkých kandidátov najmä tam, kde štátny mechanizmus financovania zahŕňa osobitné ustanovenia pre ženy a menšiny. Ak je stranám pridelená finančná podpora, príslušné právne predpisy by mali obsahovať jasné usmernenia na stanovenie výšky takéhoto financovania, ktoré by malo byť rozdelené objektívne a nestranne.

c. Iné formy štátnej podpory

179. Okrem priameho financovania môže štát poskytnúť stranám podporu inými spôsobmi vrátane oslobodenia od daní pre stranické činnosti, pridelenia bezplatného mediálneho času alebo bezplatného použitia verejných konferenčných miestností na účely kampane. Vo všetkých týchto prípadoch musí byť tak finančná, ako aj materiálna pomoc poskytnutá na základe rovnosti príležitostí pre všetky strany a kandidátov (vrátane žien a menšín). Zatiaľ čo „rovnosť“ nemusí mať absolútny charakter, systém určovania primeraného (alebo spravodlivého) pridelovania štátnej podpory (finančnej alebo inej) musí byť objektívny, spravodlivý a opodstatnený.

180. Pre podporu účasti žien vo voľbách môže štát zvážiť opatrenie bezplatnej starostlivosti o dieťa alebo podobné opatrenia a implementáciu mechanizmov financovania na podporu kandidátov s rodinnými záväzkami. Takéto netradičné formy príspevkov môžu byť nevyhnutné pre úplnú účasť žien na politickom živote. Ďalšie takéto príspevky zamerané na podporu žien alebo znevýhodnených kandidátov môžu byť chápané ako povinnosť pre nápravu nerovnosti v politickom živote z minulosti.

181. Pridelenie bezplatného vysielacieho času kandidátom vo voľbách je jedným z najjednoduchších a najefektívnejších dostupných spôsobov štátnej podpory. Okrem toho môže vysielací čas v masových médiách pomôcť zabezpečiť splnenie požiadaviek štátu na zabezpečenie informovanosti voličov. Navyše, médiá (tak ako všetky komunikačné systémy) zohrávajú kľúčovú úlohu v boji proti rodovým stereotypom. Prispievajú k prezentácii realistického obrazu schopností a potenciálu mužských a ženských kandidátov, ako aj k ich zobrazeniu nestereotypným, odlišným a vyváženým spôsobom. Každý systém verejného financovania by mal starostlivo zvážiť prijatie požiadavky pre pridelenie vysielacieho času vyhovujúcim kandidátom. Ak je to možné, vysielací čas má byť pridelený na základe rovnosti pred zákonom (vhodné rozdelenie má byť uskutočnené buď na základe absolútnej rovnosti, alebo spravodlivo v závislosti od dosiahnutej úrovne podpory). Rovnosť sa vzťahuje tak na rozsah prideleného času, ako aj na načasovanie a charakter takého pridelenia.

182. Zaužívanou praxou je možnosť odpočtu dane pre jednotlivcov, ktorí poskytnú nefinančné príspevky či už vo forme práce alebo tovarov a služieb. Štátna legislatíva môže povoliť daňovú odpočítateľnosť takýchto príspevkov vrátane nefinančných príspevkov poskytnutých politickým stranám. Avšak v súlade s Odporúčaním Výboru ministrov Rady Európy členským štátom o spoločných pravidlách proti korupcii pri financovaní politických strán a volebných kampaní, Rec (2003)4, je vhodné, ak legislatíva takúto daňovú odpočítateľnosť vhodne obmedzí.

d. Pridelovanie finančných prostriedkov

183. Systém pridelovania verejnej podpory politickým stranám by mal byť stanovený príslušnou legislatívou. Niektoré systémy pridelujú peniaze pred voľbami na základe výsledkov predchádzajúcich volieb alebo dôkazy o minimálnej úrovni podpory. Iné systémy poskytujú platbu po voľbách na základe konečných výsledkov. Vo všeobecnosti predvolebné vyplatenie finančných prostriedkov alebo percentuálneho podielu finančných prostriedkov najlepšie zabezpečí konkurencieschopnosť strán na základe rovnakej príležitosti.

184. Pri vytváraní systémov alokácie by sa mal dôkladne zväziť predvolebný systém financovania ako protiklad k povolebnej refundácii, ktorá môže často prispievať k neschopnosti efektívnej konkurencie malých, nových alebo nemajetných strán. Povolebný systém financovania nemôže poskytnúť minimálne počiatkové finančné prostriedky potrebné pre financovanie politickej kampane. Teda systémy pridelovania finančných prostriedkov v povolebnom období môžu negatívne ovplyvniť politický pluralizmus. Navyše, alokácia by sa mala uskutočniť dostatočne včas v priebehu volebného procesu, aby sa zaistili rovnaké príležitosti počas obdobia kampane. Oddialenie rozdelenia verejných finančných zdrojov ku koncu kampane alebo po voľbách môže prakticky oslabiť rovnosť volebnej kampane a byť v neprospech menej majetných politických strán.

185. Alokácia finančných prostriedkov môže byť úplne rovnocenná („absolútna rovnosť“) alebo proporcionálna na základe volebných výsledkov strany alebo preukázanej úrovne podpory („spravodlivá“). Neexistuje všeobecne predpísaný systém, ktorý by určoval rozdelenie verejných finančných prostriedkov. Existujú argumenty, že právne predpisy pre verejné financovanie sú vo všeobecnosti najefektívnejším spôsobom dosahovania politického pluralizmu a rovnosti príležitostí vďaka kombinácii absolútnej a spravodlivej rovnosti. Tam, kde sú pre financovanie vyžadované minimálne hranice podpory, by sa malo zväziť, či prehnane vysoké hranice nie sú pre politický pluralizmus a malé politické strany nepriaznivé. Navyše, je v záujme politického pluralizmu mať nižšie hranice pre verejné financovanie než volebné hranice pre rozdelenie mandátov v parlamente.

186. Legislatíva určujúca systémy pre alokáciu môže obsahovať aj systém stimulov na podporu politickej účasti. Napr. zodpovedajúce granty poskytované štátom, ktoré sú rovnaké ako tie, ktoré strana dostane od podporovateľov, môžu podporiť zvýšenie politickej zaangažovanosti verejnosti. Takéto systémy si však vyžadujú silný dohľad, aby sa zabezpečilo, že nahlásené darované čiastky nie sú prehnané a všetky takéto súkromné dary rešpektujú regulačný rámec, ktorý spravuje súkromné dary.

187. Legislatíva by mala zabezpečiť, aby vzorec pre alokáciu finančných prostriedkov neposkytoval monopolnú alebo neadekvátnu sumu finančných prostriedkov pre jednu politickú stranu a nepovolil dvom najväčším politickým stranám monopolizovať príjem z verejných financií.

e. Požiadavky na získanie verejných finančných prostriedkov

188. Strany zastúpené v parlamente by mali mať k dispozícii minimálne istý stupeň verejných financií. Na podporu politického pluralizmu by však v ideálnom prípade mala byť časť finančných prostriedkov prístupná nielen stranám zastúpeným v parlamente, ale všetkým stranám zastúpeným minimálnou úrovňou podpory občanov, ktoré majú kandidátov vo voľbách. Je to obzvlášť dôležité v prípade nových strán, ktoré musia mať rovnakú príležitosť súťažiť s existujúcimi stranami.

189. Úroveň dostupných finančných prostriedkov by mali jasne definovať príslušné štatúty a nariadenia. Práva a povinnosti právneho orgánu stanoviť a upravovať maximálnu výšku podpory by mali byť tiež jasne vymedzené zákonom. Financovanie politických strán musí sprevádzať dohľad nad účtami strán vykonaný osobitnými verejnými orgánmi.

190. Verejné financovanie môže prostredníctvom zvýšených zdrojov pre politické strany zvýšiť politický pluralizmus. Je teda opodstatnené, aby legislatíva vyžadovala, aby strany boli zastúpené minimálnou úrovňou voličov pred prijatím financií. Vzhľadom na to, že zamietnutie financovania z verejných zdrojov môže viesť k zníženiu pluralizmu a politických alternatív, uznávanou dobrou praxou je schváliť jasné usmernenia týkajúce sa spôsobu, akým sa nové strany môžu stať oprávnenými na financovanie, a rozšíriť verejné financovanie nad rámec strán zastúpených v parlamente. Mal by sa zväziť veľkorysý systém pre určovanie oprávnenosti, aby sa zaistili politické alternatívy pre voličov nevyhnutné pre skutočný výber.

191. Alokácia finančných prostriedkov založená na stránickej podpore ženských kandidátov nemusí byť chápaná ako diskriminačná a mala by sa brať do úvahy s ohľadom na požiadavky osobitných opatrení podľa CEDAW (čl. 4). Podľa Odporúčania 2003/3 Výboru ministrov Rady Európy o vyváženej účasti žien a mužov na politickom a verejnom rozhodovaní môže byť alokácia verejných finančných prostriedkov podmienená vyhoveniu požiadaviek na participáciu žien. Hoci je dôležité rešpektovať voľné vnútorné fungovanie strán vo veci výberu kandidátov a platformy, verejné financovanie môže byť opodstatnene obmedzené na základe splnenia radu základných povinností.

192. Je opodstatnené, aby štáty uzákonili minimálne požiadavky, ktoré musia byť splnené pre poskytnutie verejných financií. Takéto požiadavky môžu zahŕňať:

- registráciu politickej strany,
- dôkaz o minimálnej úrovni podpory,
- vyvážené zastúpenie pohlaví,
- riadne vyhotovenie finančných výkazov podľa požiadaviek (vrátane predchádzajúcich volieb),
- vyhovenie príslušným účtovným a audítorským štandardom.

4. Regulácia financovania strany a kampane

a. Výdavkové limity

193. Regulácia financovania strany a kampane vrátane výdavkových limitov tam, kde je to vhodné, je nevyhnutná pre ochranu demokratického procesu. Ako uviedol Výbor pre ľudské práva OSN vo Všeobecnom komentári č. 25, „Rozumné obmedzenie výdavkov kampane môže byť oprávnené, ak je to nevyhnutné pre zaistenie, aby slobodný výber voličov nebol oslabený alebo demokratický proces skreslený neprímeranými výdavkami v mene kandidáta alebo strany. Výsledky skutočných volieb by mali byť rešpektované a implementované.“ Jedným z kľúčových komponentov takého rámca je požiadavka transparentnosti. Všetky systémy finančnej alokácie a výkazníctva tak počas, ako aj mimo obdobia oficiálnych kampaní by mali byť navrhnuté tak, aby zaručovali transparentnosť v súlade s princípmi Dohovoru OSN proti korupcii a príslušnými odporúčaniami Rady Európy.

194. Transparentnosť financovania strany a kampane, ako je uvedené vyššie, je dôležitá pre ochranu práv voličov, ako aj pre predchádzanie korupcii. Transparentnosť je dôležitá aj z toho dôvodu, že verejnosť má právo byť informovaná a dostávať relevantné informácie. Voliči musia mať príslušné informácie o finančnej podpore politických strán, aby strany ostali zúčtovateľné.

195. Rozumné obmedzenie výdavkov kampane môže byť oprávnené, ak je to nevyhnutné pre zaistenie, aby slobodný výber voličov nebol oslabený alebo demokratický proces skreslený neprímeranými výdavkami v mene kandidáta alebo politickej strany.

196. Pre štát je rozumné stanoviť maximálny výdavkový limit pre strany vo voľbách s cieľom dosiahnuť legitímny cieľ zabezpečenia rovnosti medzi kandidátmi. Legitímny cieľ takých obmedzení však musí byť vyvážený s rovnako legitímnou potrebou ochraňovať ďalšie práva, ako je napr. právo slobodne sa združovať a právo slobody prejavu. To si vyžaduje dôkladné vytvorenie výdavkových limitov tak, aby neboli prehnane zaťažujúce. Maximálny výdavkový limit zvyčajne pozostáva z absolútnej sumy alebo relatívnej sumy určenej faktormi, ako sú voliči v konkrétnom volebnom obvode a náklady na materiály a služby spojené s kampaňou. Výbor ministrov Rady Európy podporil predovšetkým druhú možnosť s maximálnymi výdavkovými limitmi stanovenými bez ohľadu na uplatnený systém vo vzťahu k voličom daného volebného obvodu. Limity by mali byť jasne definované zákonom, nech je uplatnený ktorýkoľvek systém.

197. Navyše, štátne orgány s právomocou rozvíjať a revidovať takéto limity by mali byť jasne

definované a rozsah ich právomoci konkrétne určený v príslušných právnych predpisoch. Limity by mali byť reálne, aby sa zaistilo, že všetky strany budú schopné viesť efektívnu kampaň, s ohľadom na vysoké výdavky moderných volebných kampaní. Najvhodnejšie je, ak sú limity navrhnuté proti inflácii. To si vyžaduje, aby boli právne predpisy týkajúce sa limitov založené skôr na forme indexácie než na absolútnych sumách.

b. Požiadavky na finančné výkazníctvo kampane

198. Štát by mal požadovať, aby politické strany viedli záznamy o všetkých priamych a nepenažných príspevkoch poskytnutých všetkým politickým stranám a kandidátom počas volebného obdobia. Tieto záznamy by mali byť prístupné pre verejné preskúmanie a v súlade so stanovenými výdavkovými limitmi.

199. Malo by sa tiež požadovať, aby strany dodali základné informácie príslušnému štátnemu orgánu (spravidla ústrednému volebnému orgánu alebo vopred určenému regulačnému orgánu) pred začiatkom kampane. Takéto informácie by mali zahŕňať informácie o bankovom účte strany a osobné informácie osôb zodpovedných za financie strany.

200. Správy o financovaní kampane by mali byť odovzdané príslušnému orgánu v lehote nie dlhšej ako 30 dní po voľbách. Takéto správy by nemali byť požadované len od strán ako celkov, ale aj od jednotlivých kandidátov a zoznamov kandidátov. Zákon by mal definovať formát výkazov, aby strany poskytli štandardné výkazy, ktoré obsahujú všetky kategórie požadovaných informácií a na základe ktorých by bolo možné výkazy strán porovnať. V snahe podporiť transparentnosť je dobrou praxou takéto finančné výkazy vyhotoviť včas a zverejniť ich na internete.

c. Požiadavky na politické finančné výkazníctvo

201. Čl. 7(3) Dohovoru OSN proti korupcii zaväzuje signatárske štáty, aby sa v dobrej viere usilovali o vylepšenie transparentnosti kandidátov vo voľbách a financovania politických strán. Zverejňovanie politických financií je hlavným politickým nástrojom pre dosiahnutie takej transparentnosti. Zatiaľ čo iné formy regulácií ako napr. výdavkové limity, zákazy určitých foriem príjmov a poskytovanie verejného financovania sú k dispozícii na kontrolu použitia peňazí v politickom procese, efektívne zverejnenie je potrebné pre efektívnu implementáciu ďalších regulácií.

202. Malo by sa vyžadovať, aby politické strany predložili správy o zverejnení príslušnému regulačnému orgánu najmenej raz ročne aj mimo obdobia kampane. Tieto správy by mali vyžadovať zverejnenie prichádzajúcich príspevkov a vysvetlenie všetkých výdavkov. Zatiaľ čo transparentnosť sa môže zvýšiť vďaka požiadavkám na uvedenie identity darcov, legislatíva by mala vyvážiť takúto požiadavku s ohľadom na súkromie a ochranu pred zastrašovaním. Všetky správy o zverejnení by mali byť jednotné a zahŕňať všetky úrovne aktivít strany.

203. Správy by mali jasne rozlišovať medzi príjmami a výdavkami. Navyše, formáty vykazovania by mali zahŕňať rozpis položiek darov do štandardizovaných kategórií definovaných príslušnými nariadeniami. Charakter a hodnota všetkých darov, ktoré politická strana prijala, by mali byť identifikované vo finančných výkazoch.

204. Správy by mali obsahovať (tam, kde sa to vyžaduje) celkové financie strany aj financie kampane. Správy musia tiež jasne identifikovať, ktoré výdavky sú použité pre účely strán, ktoré pre individuálneho kandidáta.

205. Strana by sa mohla pokúsiť obísť požiadavky na financovanie kampane tak, že bude vykonávať aktivity počas „predvolebného“ obdobia alebo využije iné osoby ako prostredníkov pre finančné prostriedky alebo služby. Využitie iných osôb ako prostredníkov sa v niektorých krajinách nazýva využitie „tretej strany“. Pre obmedzenie tohto zneužitia musí byť schválený stabilný systém finančného výkazníctva politickej strany mimo volebného obdobia. Legislatíva by mala poskytnúť jasné usmernenia o tom, ktoré aktivity nie sú prípustné v predvolebnej kampani, a príjem a výdavky použité na také aktivity v tomto období by mali byť predmetom náležitého preskúmania a sankcií. Legislatíva by mala jasne ustanoviť, komu môžu byť finančné prostriedky politickej strany uvoľnené v predvolebnom období, ako aj obmedzenia pre použitie týchto prostriedkov tretími stranami, ktoré nie sú priamo spojené so stranou.

206. Transparentnosť výkazníctva, čo je prijatou dobrou praxou, si vyžaduje včasné zverejnenie finančných výkazov strán. Splnenie tejto požiadavky si vyžaduje, aby výkazy obsahovali dostatok podrobností, tak aby boli užitočné a zrozumiteľné pre širokú verejnosť. Zatiaľ čo zverejnenie finančných výkazov je rozhodujúce pre vybudovanie dôvery verejnosti voči funkciám strany, požiadavky na výkazníctvo musia tiež nastoliť rovnováhu medzi nevyhnutným zverejnením a obavami týkajúcimi sa súkromia darcov.

d. Zneužitie štátnych zdrojov

207. Zneužitie štátnych zdrojov je všeobecne odsúdené medzinárodnými normami. Hoci existuje prirodzená a nevyhnutná výhoda spojená s výkonom funkcie, právne predpisy musia byť dôkladné, aby takú výhodu neudržiavali alebo neposilňovali. Úradujúci kandidáti alebo strany nesmú použiť štátne finančné prostriedky alebo zdroje (napr. materiály, pracovné zmluvy, dopravné prostriedky, zamestnancov) vo svoj vlastný prospech. Bod 5.4 Kodanského dokumentu OBSE v tejto súvislosti ustanovuje, že členské štáty majú dodržiavať „jasné rozdelenie medzi štátom a politickými stranami, konkrétne že politické strany nebudú zlúčené so štátom.“

208. Pre efektívnu reguláciu použitia štátnych zdrojov by mali právne predpisy jasne definovať, čo sa považuje za zneužitie. Kým napr. predstavitelia úradov majú často k dispozícii bezplatné použitie poštových systémov (považované za nevyhnutnosť pri komunikácii s verejnosťou), zásielky obsahujúce propagáciu strany alebo platformy kandidáta sú zneužitím voľných zdrojov. Právne predpisy sa musia takým zneužitím zaoberať.

209. Zneužitie štátnych zdrojov môže zahŕňať manipuláciu alebo zastrasovanie štátnych zamestnancov. Nie je novinkou pre vládu požadovať, aby sa jej pracovníci zúčastňovali provládnych zhromaždení. Také praktiky by mali byť výslovne a bez výnimky zákonom zakázané.

210. Politické strany by nemali žiadať od štátnych zamestnancov (štátnych úradníkov), aby platili strane poplatky. Zákon by mal túto praktiku zakázať ako zneužitie štátnych zdrojov.

5. Regulačný orgán

211. Ako uvádza Výbor ministrov Rady Európy vo svojom Odporúčaní 2003(4):

„Štáty by mali zabezpečiť nezávislé monitorovanie s ohľadom na financovanie politických strán a volebných kampaní. Nezávislé monitorovanie by malo zahŕňať dohľad nad účtami politických strán a výdavkami spojenými s volebnými kampaňami, ako aj ich predkladanie a zverejňovanie.“

212. Monitorovanie môžu vykonávať rôzne orgány vrátane kompetentného dozorného orgánu alebo štátnych finančných orgánov. Bez ohľadu na to, ktorý orgán má za úlohu preskúmať finančné výkazy strany, právne predpisy a štátna prax by mali prijať účinné opatrenia, aby sa zaistila jeho nezávislosť od politického tlaku a nestrannosť. Takáto nezávislosť je základom pre náležité fungovanie tohto orgánu a mala by byť prísne vyžadovaná zákonom. Dôrazne sa najmä odporúča, aby postupy vymenovania boli dôkladne vypracované, aby sa predišlo politickému vplyvu na členov.

213. Právne predpisy by mali definovať postup pri menovaní členov do regulačného orgánu, jasne vymedziť ich právomoci a činnosti, presne určiť typy a rozsah porušení, ktoré si vyžadujú sankcie, a poskytnúť jasné usmernenie o postupe pri odvolaní proti regulačným rozhodnutiam.

214. Regulačný orgán by mal mať právomoc monitorovať účty a vykonávať audity finančných výkazov predložených stranami a kandidátmi. Postup pri vykonávaní takých auditov by mal byť uvedený v príslušných právnych predpisoch. Finančná regulácia je oblasť často pripúšťajúca diskriminačné alebo zaujaté zaobchádzanie regulačných orgánov, ktorému by sa malo predchádzať. Preto by právne predpisy mali presne vymedziť priebeh a postupy určujúce, akým spôsobom a ktoré výkazy strany sú vybrané pre audit. Je nevyhnutné, aby audity boli vo všetkých prípadoch nediskriminačné a objektívne.

a. Sankcie za porušenia vo finančných záležitostiach

215. Nezrovnalosti vo finančnom výkazníctve, nevyhovenie nariadeniam o finančnom výkazníctve alebo nesprávne použitie verejných finančných prostriedkov by malo mať za následok úplnú alebo čiastočnú stratu takýchto finančných prostriedkov strany. Iné dostupné sankcie môžu zahŕňať platbu správnej pokuty stranou. Ako uviedol Výbor ministrov Rady Európy, politické strany by mali pri porušovaní zákonov o politickom financovaní podliehať „účinným, primeraným a odrádzajúcim sankciám“. Sankcie za porušenie zákona sú detailnejšie uvedené v bode 200.

216. Ako je uvedené v bode 200, všetky sankcie musia byť primerané. V oblasti porušení vo finančných záležitostiach by sa malo zohľadňovať množstvo zahrnutých peňazí, či existovali snahy porušenie zakryť a či ide o opakujúce sa porušenie.

217. Zatiaľ čo trestné sankcie sú vyhradené pre vážne porušenia, ktoré oslabujú verejnú integritu, mal by existovať rad správnych sankcií platných pre nezákonné nadobudnutie alebo použitie finančných prostriedkov stranami.

V. ZÁVERY

32. Pokiaľ ide o rôzne prístupy členských štátov k problému financovania politických strán, nemôže vo všeobecnosti existovať len jedno riešenie otázky, do akej miery môže byť zákaz zahraničnej politickej strany financovať politickú stranu považovaný za „nevyhnutný v demokratickej spoločnosti“. Staré legislatívne rozhodnutia (z obdobia medzi svetovými vojnami a studenou vojnou), ktoré kladú na politické strany príliš veľa obmedzení, musia byť znovu posúdené s ohľadom na situáciu v Európe a jej vývoj za posledných 15 rokov. Jedným z argumentov pre omnoho miernejší prístup je skúsenosť so spoluprácou politických strán v rámci mnohých nadnárodných organizácií a inštitúcií dnešnej Európy. Spolupráca tohto druhu je „v demokratickej spoločnosti nevyhnutná“. Nie je samozrejmé, že to isté platí aj pre zvyšovanie prekážok spolupráce prostredníctvom obmedzovania alebo zakazovania oprávnených finančných vzťahov medzi politickými stranami v rôznych krajinách alebo na národnej úrovni na jednej strane a na európskej alebo regionálnej úrovni na strane druhej. S ohľadom na Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd samotná skutočnosť existencie finančných vzťahov medzi politickými stranami nemôže ospravedlniť obmedzenie ochrany ľudských práv.

33. Môže existovať niekoľko dôvodov pre zákaz príspevkov od zahraničných politických strán. Takýto zákaz môže byť v demokratickej spoločnosti chápaný ako nevyhnutný napr. v prípade, ak financovanie zo zahraničných zdrojov:

- je použité na sledovanie cieľov, ktoré nie sú v súlade s ústavou a zákonmi krajiny (napr. ak zahraničná politická strana podporuje diskrimináciu a porušovanie ľudských práv);
- podkopáva spravodlivosť alebo integritu politickej súťaže alebo vedie ku skresleniu volebného procesu alebo predstavuje hrozbu národnej územnej celistvosti;
- je súčasťou medzinárodných záväzkov štátu;
- brzdí citlivý demokratický rozvoj.

34. S cieľom zistiť, či je zákaz financovania zo zahraničia problematický s ohľadom na čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, musí byť každý prípad zvážený samostatne v kontexte všeobecných právnych predpisov o financovaní strán, ako aj medzinárodných záväzkov štátu, medzi nimi záväzkov vyplývajúcich z členstva v Európskej únii.

GENERÁLNE RRIADITEĽSTVO PRE EUDSKÉ PRÁVA A PRÁVNE ZÁLEŽITOSTI
ODBOR MONITOROVANIA

Politické financovanie: Prvých 22 hodnotení GRECO
Tretie kolo hodnotenia

P. Yves-Marie DOUBLET*

Zástupca riaditeľa Generálneho sekretariátu Národného zhromaždenia

Francúzska

1. ÚVOD

1. Do konca roku 2009 Skupina štátov proti korupcii (GRECO) vytvorená Radou Európy vo svojom treťom kole hodnotenia o transparentnosti financovania politických strán preskúmala právne predpisy 22 štátov zo 47 členských štátov Skupiny.⁸ Údaje, ktoré zozbierali hodnotiace tímy GRECO [ďalej len GET (GRECO evaluation teams)] a dosiaľ boli doménou akademikov, sú jedinečným zdrojom informácií o tom, čo je pomerne novým základom pre nariadenia v dejinách Európskych demokracií. Tieto hodnotenia skúmajú všetky aspekty financovania politických činností vrátane transparentnosti zdrojov strán a kandidátov, ako sú dodržiavané nariadenia a aké pokuty môžu byť uvalené. Využívajú spoločný analytický prístup založený na odpovediach k písomným dotazníkom a rozhovorom na mieste a odkrývajú širokú škálu prístupov a praktík v rôznych členských štátoch, na základe ktorých GRECO vytvorila rozličné odporúčania.

2. V súčasnosti sa javí vhodné presunúť sa ďalej od prístupu zameraného na jednotlivé krajiny a vyvodit' o niečo všeobecnejšie závery. Zámerom štúdie nie je hodnotiť členské štáty alebo ich pozitívne alebo negatívne oceniť za to, ako dobre spĺňajú Odporúčanie (2003)4 *Výboru ministrov o spoločných pravidlách proti korupcii vo financovaní politických strán a volebných kampaní*⁹ (ďalej len „Odporúčanie“). To by nemalo zmysel. V žiadnom prípade nemôžu všetky vyspelé demokracie tvrdiť, že majú takéto pravidlá už dlhý čas. Niektoré ako napr. Francúzsko a Spojené kráľovstvo sa na túto cestu vydali len nedávno. Mladšie demokracie všeobecne schválili právne predpisy týkajúce sa politického financovania v rovnakom čase, ako boli vytvorené ich nové inštitúcie. Niekedy výsledné pravidlá siahajú ďalej, než princípy stanovené v Odporúčaní, ale hodnotenia tiež ukazujú, že môže existovať značná medzera medzi literou zákona a jej uplatnením v praxi.

3. Táto správa sa oveľa viac zameriava na identifikáciu slabých stránok, ktoré sú spoločné pre niektoré politické systémy, a problémov, ktoré vznikajú v početných členských štátoch. To potom umožňuje navrhnúť (implicitne) transpozíciu pozitívnych praktík, ktoré môžu pomôcť vylepšiť systémy krajín. Hoci sa politické systémy členských štátov vrátane ich historických, spoločenských a kultúrnych kontextov a pravidiel hlasovania môžu od seba značne líšiť, princípy určené v Odporúčaní sú spoločné pre všetky tieto krajiny a majú pre ne zásadný význam bez ohľadu na to, aká je forma ich inštitúcií, pretože sa spoločne delia o rovnaké demokratické hodnoty. Štúdia nezahŕňa všetky členské štáty a od návštevy GRECO sa národné nariadenia v istých smeroch už zmenili a zosúlادili národné právo s odporúčaniami.¹⁰ Predsa len, hodnotiace správy 22 krajín si zaslúžia ďalšiu pozornosť ako príspevky do diskusie, ktoré tak umožnia Rade Európy rozvíjať ďalšie časti svojho Odporúčania a utvárať diskusiu v krajinách, ktoré sa snažia o jeho implementáciu.

* Yves-Marie Doublet je zástupca riaditeľa Generálneho sekretariátu francúzskeho národného zhromaždenia. Asistuje GRECO ako vedecký odborník v otázkach týkajúcich sa financovania politických strán.

⁸ Štúdia zahŕňa nasledujúce krajiny: Albánsko, Belgicko, Chorvátsko, Dánsko, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Nemecko, Island, Írsko, Lotyšsko, Litva, Luxembursko, Malta, Holandsko, Nórsko, Poľsko, Slovensko, Slovinsko, Španielsko, Švédsko a Spojené kráľovstvo. Ďalšie informácie nájdete na stránke www.coe.int/greco v časti „Hodnotenia“ v ľavom stĺpci.

⁹ Odkazy na [francúzsku verziu](#) a [anglickú verziu](#).

¹⁰ Na konci tretieho kola hodnotenia bude ohodnotených celkom 47 členských štátov. Do 19. mája 2010 bolo 6 z 22 krajín z tejto štúdie (Estónsko, Fínsko, Island, Slovensko, Slovinsko a Spojené kráľovstvo) predmetom tzv. správy o plnení, ktorá je hodnotením (po 18 mesiacoch) opatrení prijatých na základe odporúčania hodnotiacej správy. Pozri stránky GRECO (pozn. pod čiarou 2) pre najaktuálnejšie informácie.

4. Každé preskúmanie týchto hodnotiacich správ sa musí zameriavať na tri kľúčové aspekty, a to konkrétne na transparentnosť politického financovania, monitorovanie dodržiavania existujúcich nariadení a pokuty pre tých, ktorí ich porušujú.

2. TRANSPARENTNOSŤ POLITICKÉHO FINANCOVANIA

5. Postavenie osôb zapojených do politickej činnosti a pravidiel týkajúce sa darov a účtov politických strán sú súčasťou transparentnosti politického financovania, ktorú požaduje Rada Európy.

2.1. Postavenie osôb zapojených do politickej činnosti

6. Právne predpisy upravujúce politické financovanie sa zaoberajú politickými stranami a kandidátmi vo voľbách. Aby boli právne predpisy úplne komplexné, musia platiť pre obe skupiny a vytvárať právne postavenie pre politické strany, ktoré platí pre všetky ich súčasti. Tieto dve podmienky však nie sú vždy splnené.

2.1.1. Podobné záväzky pre politické strany a kandidátov vo voľbách

7. Niektoré krajiny majú právne predpisy pre financovanie politických strán, ale nemajú zodpovedajúce nariadenia pre financovanie volebných kampaní. Ich ignorovaním otvárajú dvere pre priame a úplne legálne dary pre kandidátov, čo prináša dvojité riziko. Po prvé, dochádza k podkopávaniu princípu rovnosti príležitostí medzi stranami, keďže dary pre kandidátov môžu byť zdrojom dodatočného príjmu pre určité strany. Po druhé, porušuje sa princíp transparentnosti politického financovania. Nie je to len teoretický prípad. Môže to platiť tak pre krajiny ako Nemecko, ktoré zaviedlo regulácie politického financovania (§ 105 hodnotiacej správy a odporúčanie iv), ako aj pre také ako Chorvátsko, kde sa s tým začalo neskôr (§ 65 hodnotiacej správy a odporúčanie i). V Nemecku môžu kandidáti strany a zvolení poslanci prijímať dary. Dary pre kandidátov však nie sú zahrnuté v nemeckej legislatíve o stranách a dary pre členov sú predmetom prílohy k Pravidlám a postupom *Spolkového snemu*, ktorých porušenie má za následok miernejšie tresty ako tie, ktoré súvisia s nezákonnými darmi pre strany. V Chorvátsku sa zákon upravujúci dary pre politické strany a nezávislé zoznamy a kandidátov nevzťahuje na individuálne dary pre straníckych kandidátov.

8. Článok 8 Odporúčania Rady Európy rozširuje pravidlá financovania politických strán na kandidátov vo voľbách. V záujme rovnosti príležitostí a transparentnosti, ktoré by príslušné právne predpisy mali zdôrazniť, je žiaduce, aby kandidáti odovzdali dary, ktoré prijali, strane alebo aby boli takéto dary úplne zakázané a darované výlučne strane.

2.1.2. Uplatnenie právneho postavenia politickej strany s orgánom, ktorý vykonáva rovnaké funkcie

9. Väčšina z hodnotených členských štátov sa rozhodla definovať politické strany vo svojich právnych predpisoch. Existuje niekoľko zriedkavých výnimiek ako napr. Španielsko, Spojené kráľovstvo a Slovensko, ktoré takúto definíciu nemajú. Niekedy, ako v prípade Francúzska, definícia vyplýva z judikatúry. Definícia politických strán v zákone však nemusí ukončiť rozpory, keďže definícia môže byť nepostačujúca, ak sú miestne sekcie alebo oddelenia strany vylúčené z jej záberu. Napríklad v Belgicku definícia politických strán nezahŕňa miestne oddelenia, hoci môžu byť vo väčších mestách pomerne veľké a môžu sa zúčastňovať na volebných kampaniach, financovať individuálne kampane kandidátov a zhromažďovať finančné prostriedky, z ktorých časť je v niektorých stranách platená priamo alebo nepriamo do centrálnej pokladnice (§ 71 hodnotiacej správy a odporúčanie ii).

10. Podobne v Nemecku významnú úlohu v nedávnom politickom vývoji v oblasti verejných záležitostí zohrávali združenia voličov. V praxi nemajú postavenie politických strán, ktoré so sebou prináša záväzky transparentnosti a náležitých auditov účtov, ale stále môžu požadovať daňové úľavy na prijaté dary (§ 102 hodnotiacej správy a odporúčanie i).

2.2. Dary

11. Anonymné dary, prahové efekty, nepeňažné príspevky, sponzorstvo, pôžičky a odmeny z verejných zákaziek ukazujú, aká rozsiahla je problematika darov.

2.2.1. Anonymné dary

12. Článok 12 Odporúčania Rady Európy vyžaduje, aby dary pre politické strany boli registrované. Charakter a hodnota darov musí byť špecifikovaná a pri daroch nad istú hodnotu by mali byť uvedení darcovia.

13. Niekoľko ojedinelých štátov anonymné dary povoľuje. Sú to Albánsko (§ 71 hodnotiacej správy a odporúčanie iii), Dánsko (§ 58 hodnotiacej správy a odporúčanie i) a Malta § 31 a § 66 hodnotiacej správy a odporúčanie i).

14. Zákazy anonymných darov však môžu byť zmarené inými ustanoveniami. Sú zakázané napríklad v Estónsku, ale nevzťahuje sa to na členské poplatky a samotné strany môžu určiť, ktoré príspevky budú chápané ako dary a ktoré ako členské poplatky (§ 66 hodnotiacej správy a odporúčanie ii).

2.2.2. Prahové efekty

15. Zverejnenie darcov a darov, ktoré prekročia istú hranicu, je uplatňované v Nemecku, Španielsku, Írsku, Luxembursku, Nórsku, Poľsku a Spojenom kráľovstve.

16. Stanovenie tohto prahu môže mať značný význam. Nastavenie prahov príliš vysoko vytvára riziko podpory darovania pod tento zákonom stanovený prah, aby sa vyhlo zverejňovaniu. Hodnotiace tímy GRECO sa k tejto skutočnosti nepriaznivo vyjadrili pri mnohých príležitostiach. Napríklad zistili, že v Nemecku je prah nastavený príliš vysoko. Strany musia vykazovať identitu darcov v ich zverejnenej účtovnej závierke, ak ich celkové dary za rok presahujú 10 000 EUR. Individuálne dary nad 50 000 EUR musia byť okamžite oznámené predsedovi spolkového snemu. GRECO odporučila zníženie 50 000 EUR minima pre okamžité oznámenie a zverejnenie a výrazné zníženie prahu pre zverejnenie darov a darcov (§ 104 hodnotiacej správy a odporúčanie iii).

17. GRECO prijala rovnaký prístup pri Fínsku a požiadala ho o zníženie prahu pre dary, pri ktorých sa vyžadovalo zverejnenie identity darcov. Podľa správy o plnení bola táto časť odporúčania iv implementovaná. V tejto veci bola kritizovaná aj írsky legislatíva vzhľadom na to, že GRECO považovala súčasný prah 5 078.95 EUR pre zverejnenie darov prijatých politickou stranou za príliš vysoký (§ 105 hodnotiacej správy a odporúčanie iii).

18. Argument ochrany súkromia je často citovaný pre zdôvodnenie národnej legislatívy, ktorá nie je úplne v súlade s princípom Odporúčania, podľa ktorého by mali byť dary presahujúce istú hodnotu zverejnené. Tento argument vznieslo napríklad Belgicko (§ 77 hodnotiacej správy a odporúčanie vii) a Island (§ 73 hodnotiacej správy a odporúčanie ii). Na druhej strane možno tiež argumentovať (GRECO tak urobila vo svojich hodnotiacich správach pre tieto dve krajiny), že jedným z hlavných zámerov transparentnosti je poukázať na nežiaduce vplyvy na politické financovanie.

19. Ochrana súkromia môže byť použitá aj na zdôvodnenie určitých rozdielov v právnych predpisoch o zverejňovaní darov. V Dánsku musia účtovné závierky politickej strany obsahovať mená a adresy

fyzických a právnických osôb, ktorých dary presiahli hodnotu 2 700 EUR, ale neuvádza sa, koľko každý darca prispel (§ 59 hodnotiacej správy a odporúčanie ii).

20. Pretože môže ísť o spôsob výkladu, účinnosť právnych predpisov o zverejnení bude závisieť od toho, ako presne sú sformulované. GRECO dospela k záveru, že vyžadovanie od albánskych strán, aby zverejnili zoznam osôb, ktorých dary prekročovali istú úroveň, nebolo dostatočné. Príslušné právne predpisy neurčovali formu a časový rámec, v ktorom mali byť informácie zverejnené (§ 70 hodnotiacej správy a odporúčanie ii).

2.2.3. Nepeňažné príspevky

21. Článok 2 Odporúčania Rady Európy definuje dary v pomerne širokom zmysle ako „akýkoľvek úmyselný čin, ktorým je udelená výhoda, hospodárska alebo iná, pre politickú stranu“. Z toho dôvodu sú tu zahrnuté peňažné a nepeňažné dary. Napríklad britské nariadenia považujú bezplatné zabezpečenie kancelárskych priestorov alebo vybavenia pre stranu a sponzorstvo podujatí za nepeňažné príspevky. Ak sú schválené dary pre strany od spoločností, môžu vo veľkej miere prevziať formu nepeňažných príspevkov. Lotyšské právne predpisy o financovaní politických organizácií definujú dary ako „akýkoľvek majetok alebo iná výhoda získaná bez nároku na odmenu vrátane služieb, prevodu práv oslobodzujúcich politickú stranu od určitých povinností, zrieknutia sa práva na určitú výhodu v prospech strany alebo iného konania, výsledkom ktorého je získanie určitej výhody pre politickú stranu“. Pri hodnotení Slovinska sa v tomto kontexte poukazuje na zamestnávanie ľudí, ktorí potom pre stranu pracujú alebo priamo platia jej účty (§ 117 hodnotiacej správy).

22. Nepeňažnými príspevkami sa však právne predpisy členských štátov zaoberajú rôznymi spôsobmi. Vo Francúzsku existuje zákaz nepeňažných príspevkov pre strany nižších, ako je trhovú sadzba (§ 109 hodnotiacej správy), a kandidáti ich musia brať do úvahy v účtovníctve financovania volebných kampaní. Právne predpisy môžu byť tiež prísne, ale uplatnené len veľmi obmedzeným spôsobom. Napríklad sekcia 2 litovských právnych predpisov o politických stranách definuje dary pre strany vo veľmi širokom zmysle. Zahŕňa peniaze v hotovosti, akcie a iné cenné papiere, hnutelný a nehnuteľný majetok, vlastnícke práva, duševnú činnosť, bezplatne poskytované tovary a služby, dobrovoľnícku prácu a činnosti a produkty týchto činností. Nezdá sa však, že by v praxi takéto formy darcovstva boli vyhlásené tak, aby sa zabránilo prekročovaniu prahov (§ 101 hodnotiacej správy a odporúčanie iv). Podobné platí aj pre zástupcov strán v Nórsku, ktorých sa GET pýtala na aktuálne priznanie nepeňažných príspevkov prijatých politickými stranami (§ 82 hodnotiacej správy a odporúčanie ii).

23. Pri absencii jasných usmernení v legislatíve môžu vzniknúť taktiež pochybnosti o tom, či priznanie takých príspevkov odrážajú ich skutočnú hodnotu. Takéto usmernenia chýbajú v Albánsku (§ 70 hodnotiacej správy a odporúčanie iii) a Dánsku (§ 60 hodnotiacej správy a odporúčanie iii). GRECO vyzvala Fínsko na zabezpečenie, aby nepeňažné príspevky pre politické strany, okrem dobrovoľníckej práce neprofesionálov, boli ohodnotené a vykázané v trhovej hodnote (§ 69 hodnotiacej správy a odporúčanie iii). Správa o plnení krajiny ukazuje, že nové právne predpisy berú plne do úvahy takéto príspevky pre kandidátov vo voľbách, ale pokiaľ ide o politické strany, existuje len návrh právnych predpisov.

24. Niektoré členské štáty vo svojich právnych predpisoch považujú pridelenie akýchkoľvek tovarov, služieb, vlastníckych a iných práv politickej strane za zakázané skryté dary (§ 30 hodnotiacej správy Estónska).

25. Môže byť však náročné zosúladiť dodržiavanie Odporúčania Rady Európy s podporou dobrovoľníckej práce.

2.2.4. Sponzorstvo

26. Problémy spojené so sponzorstvom politickej strany sú pomerne podobné problémom súvisiacim s nepeňažnými darmi. Existuje niekoľko možných príkladov:

27. Sponzorstvo môže byť chápané ako alternatíva k zákazu darov od právnických osôb, ktorý sa potom stáva neúčinným. Napríklad v Belgicku zákaz darov pre politické strany od podnikov nebráni sponzorstvu, navyše je to prax uznávaná federálnou kontrolnou komisiou (§ 74 hodnotiacej správy a odporúčanie iv);

28. V krajinách, ako je Nemecko, kde sú dary od právnických osôb povolené, sponzorstvo tvorí dodatočnú formu pomoci pre politické strany od podnikov, aj keď právne a daňové úpravy nie sú úplne jasné vzhľadom na to, že sponzorstvo sa nemôže chápať ako dar, a teda nemôže byť predmetom požiadaviek na zverejnenie pri prekročení hodnoty 10 000 EUR (§ 109 hodnotiacej správy a odporúčanie vi). Hoci takáto pomoc neposkytuje žiadne daňové výhody pre spoločnosť, ktorá je darcom, v prípade zverejnenia informácií poskytuje publicitu.

2.2.5. Pôžičky

29. Právne predpisy sa dôkladne nezaoberajú týmto problémom aj napriek tomu, že môže ísť o značný zdroj financovania politickej strany (Španielsko, Poľsko) a môže byť vnímaný ako vyhýbanie sa prahom na dary (§ 74 hodnotiacej správy o Španielsku a odporúčanie i).

30. V tomto smere môže byť britská legislatíva považovaná za najrozvinutejšiu. Britské strany musia volebnej komisii predkladať štvrtročné priznania svojich pôžičiek. Počas volebného obdobia majú túto povinnosť každý týždeň. Toto pravidlo však neplatí pre kandidátov alebo predovšetkým pre tretie strany, ktoré zasahujú do volebných kampaní (§ 126 hodnotiacej správy a odporúčanie ii).

31. Pôžičky niekedy nie sú v právnych predpisoch spomenuté. V Slovinsku sú zahrnuté v zákone o volebných kampaniach, avšak nie v právnych predpisoch o politických stranách (§ 107 hodnotiacej správy a odporúčanie i). Iba jednoduché uvedenie tejto formy financovania vo finančných výkazoch politickej strany však nepredstavuje garanciu transparentnosti. Napríklad španielsky ústavný zákon 8/2007 o financovaní politických strán ustanovuje podmienky, aby boli zmluvné pôžičky špecifikované vo finančných výkazoch strany. Zákon však nevymedzuje podmienky pre udelenie pôžičiek vrátane ich maximálnej výšky, prípustných veriteľov, podmienok splácania a pod. (§ 74 hodnotiacej správy a odporúčanie i). GET zistila, že rovnaká skutočnosť platí pre poľské právne predpisy, ktoré vôbec nešpecifikujú podmienky pre maximálnu výšku pôžičiek, prípustných veriteľov, registráciu pôžičiek, posledný termín pre uzatváranie zmlúv o pôžičkách pred voľbami, podmienky splácania a pod. (§ 80 hodnotiacej správy a odporúčania iii).

2.2.6. Odmeny z verejných zákaziek

32. V krajinách, ktoré povoľujú firemné dary, môže byť takáto štedrosť odmenená verejnými zákazkami v prípade, že daná spoločnosť nemá zákaz zúčastňovať sa takých zákaziek

(§ 111 hodnotiacej správy o Slovinsku a odporúčanie v). Právne predpisy niektorých krajín zakazujú firemným darcom prístup k verejným zákazkám. Avšak hoci je možné zakázať dary od firiem, ktoré sa zúčastnili verejných zákaziek, a zabrániť podnikom, ktoré v minulosti poskytli stranám dary, v prístupe k takým zákazkám, príslušné právne predpisy sú niekedy neúplné. V Španielsku zákaz prijímať dary od firiem zapojených do verejných zákaziek platí len na aktuálne zákazky. Neplatí po ukončení zákazky. Nevzťahuje sa ani na dary od firiem, ktoré sa uchádzajú o verejné zákazky orgánov, ako sú politické združenia a nadácie, ktoré sú so stranami spojené (§ 71 hodnotiacej správy).

2.3. Účty strán

33. Niektoré body si vyžadujú osobitnú pozornosť: vedenie účtov, ich štandardizovaná prezentácia, ich obsah, rozsah, prezentácia a zverejnenie.

2.3.1. Vedenie účtov

34. V tomto smere sú pravdepodobne najprepracovanejšie britské právne predpisy. Registrovaný pokladník strany musí zabezpečiť, že účtovné záznamy sú vedené tak, aby kedykoľvek s dostatočnou presnosťou a adekvátne preukázali a vysvetlili transakcie strany (§ 125 hodnotiacej správy). To isté platí v Španielsku, kde musia byť záznamy o príjmoch a výdavkoch vedené dostatočne podrobne, aby kedykoľvek s dostatočnou presnosťou preukázali a vysvetlili transakcie strany (§ 73 hodnotiacej správy). Španielska legislatíva tiež vyžaduje, aby politické strany zaviedli systém vnútorného dohľadu nad ich účtami (§ 77 hodnotiacej správy).

2.3.2. Štandardizovaná prezentácia účtov

35. Štandardizovaná prezentácia účtov umožňuje ich porovnávanie v priebehu času a medzi jednotlivými subjektmi. Takýto nástroj však nie je vždy k dispozícii. V Španielsku sa z dôvodu absencie jednotného formátu vykazovania finančné výkazy politických strán v obsahu značne líšia (§ 76 hodnotiacej správy a odporúčanie iii). GRECO vyzvala na zriadenie jednotného počítačového účtovného formátu luxemburských strán, ktorý umožní Dvoru audítorov vykonávať funkcie dohľadu (§ 56 hodnotiacej správy a odporúčanie ix). Rovnaké obavy boli vyjadrené, pokiaľ ide o Írsko (§ 104 hodnotiacej správy a odporúčanie ii), Nórsko (§ 79 hodnotiacej správy a odporúčanie i), Holandsko (§ 78 hodnotiacej správy a odporúčanie ii), Spojené kráľovstvo (§ 125 hodnotiacej správy) a Slovensko (§ 89 hodnotiacej správy a odporúčanie iv).

2.3.3. Obsah účtov

36. Krajiny sa líšia aj v množstve detailov, ktoré strany poskytujú. Napríklad v Slovinsku sú tieto informácie obmedzené na celkovú sumu darov pre stranu alebo pre účely volebnej kampane bez akýchkoľvek podrobností o povahe alebo hodnote darov v hotovosti (§ 107 hodnotiacej správy a odporúčanie i).

37. Keď tím GRECO skúmal fínsky systém, odhalil, že úroveň požadovaných informácií pre finančné výkazníctvo volieb bola nastavená príliš nízko, aby mohla poskytnúť zmysluplné informácie. Podľa správy o plnení sa zdá, že nové právne predpisy a sprievodné formy zverejňovania prijaté v dôsledku tohto hodnotenia napravili nedostatok, pokiaľ ide o kandidátov vo voľbách. Vláda tiež navrhla nové nariadenia s podobným účinkom pre politické strany (odsek 49 správy o plnení).

2.3.4. Rozsah účtov

38. GRECO kritizovala neschopnosť konsolidácie účtov politických strán. V súlade s článkom 11 Odporúčania Rady Európy by mali štáty požadovať, aby politické strany a subjekty s nimi spojené riadne viedli účtovné knihy a účty. Účtovné závierky politických strán by mali byť konsolidované, aby podľa potreby obsahovali účtovné závierky s nimi priamo alebo nepriamo súvisiacich subjektov.

39. Pokiaľ ide o subjekty spadajúce do oblasti činností strany, miestne orgány strany alebo tretie strany, niektoré krajiny úplne alebo čiastočne toto opatrenie nespĺňajú. Tu vzniká otázka rozdelenia medzi prebiehajúcimi výdavkami na politické aktivity a volebnými výdavkami a vzťahmi strán s nadáciami, s ktorými sú úzko spojené.

2.3.4.1. Subjekty priamo alebo nepriamo spadajúce do oblasti činnosti strany

40. Španielsky zákon nehovorí nič o tom, aby politické strany konsolidovali finančné záznamy o účtoch subjektov priamo alebo nepriamo s nimi spojenými alebo inak stojacimi pod ich dohľadom (§ 75 hodnotiacej správy a odporúčanie ii).

41. V Estónsku nie sú politické strany povinné zahrnúť účty s nimi spojených subjektov do svojho účtovníctva a záznamov. Jedinou výnimkou sú správy o financovaní volieb, ktoré musia zahŕňať spôsobené výdavky a finančné prostriedky použité neziskovými organizáciami, ktorých je politická strana členom (§ 65 hodnotiacej správy a odporúčanie i).

42. Ani zákon o účtovníctve, ani zákon o politických stranách neukladá nórske politickým stranám povinnosť predkladať konsolidovanú účtovnú závierku. Takže ak sa strana skladá z 300 rôznych subjektov, je prakticky nemožné zabezpečiť kompletný prehľad o financiách (§ 85 hodnotiacej správy).

43. Finančné správy poskytované slovinskými politickými stranami neobsahujú žiadne informácie o rôznych pridružených subjektoch, či už sú to organizácie v rámci štruktúry strany ako mládežnícke, ženské, pracovné a poľnohospodárske organizácie alebo spolky a združenia, ktoré sa aktívne zapájajú do volebných kampaní a financovania. Navyše, kampane a získavanie finančných prostriedkov združeniami a spolkami vytvorenými samostatne mimo strany nie sú regulované (§ 108 hodnotiacej správy a odporúčanie ii).

44. Skutočnosť, že politické strany a skupiny s nimi priamo alebo nepriamo spojené sú z organizačného hľadiska pomerne odlišné, sa na Slovensku uvádza ako odôvodnenie, prečo politické strany neuvádzajú dostatok informácií o týchto subjektoch, hoci sa zdá, že niektoré z nich sú značne zapojené do aktivít strany (§ 88 hodnotiacej správy a odporúčanie iii).

45. Nie je to však samostatnosť z organizačného hľadiska ako skôr skutočnosť, že medzi nimi neexistuje finančný vzťah, čo v niektorých prípadoch presvedčilo GRECO, že takéto subjekty nemusia byť zahrnuté do účtov politickej strany. Vzhľadom na to, že v Poľsku bol systém financovania politických strán vo veľkej miere založený na financovaní z verejných zdrojov a príspevky od právnických osôb boli zakázané, žiadna zmienka o subjektoch priamo alebo nepriamo spojených s politickou stranou nebola vo výkazoch PO nutná (§ 82 hodnotiacej správy).

46. Na druhej strane existuje viac dôvodov pre pochybnosti o vzťahu medzi stranami a inými skupinami v oblasti ich činnosti vzhľadom na to, že kritériá určujúce, ktoré skupiny by mali byť zahrnuté do tejto oblasti, nie sú objektívne a je len na stranách, aby o tom rozhodli. Toto platí pre Francúzsko. Podľa francúzskeho práva musia finančné záznamy strany obsahovať nielen účty samotnej strany, ale mali by zahŕňať aj účty všetkých organizácií, spoločností alebo podnikov, v ktorých strana alebo skupina vlastní polovicu akciového kapitálu alebo drží polovicu kresiel v správnej rade, alebo predstavuje prevládajúci rozhodovací alebo riadiaci orgán. Ako však GET uvádza, okrem objektívneho kritéria vlastníctva polovice kapitálu existuje značný rámec voľnej úvahy a je na samotných politických stranách, aby rozhodli, aký veľký vplyv majú na takéto subjekty (§ 109 hodnotiacej správy a odporúčanie ii).

2.3.4.2. Miestne orgány strany

47. Právne predpisy mnohých krajín buď ignorujú miestne strany, alebo ich v istom smere považujú za autonómne, hoci môžu byť vystavené korupcii vo väčšej miere ako ich centrálni partneri.

48. Prvá kategória zahŕňa krajiny, ako sú Írsko a Holandsko. Írske strany nie sú povinné začleniť finančné údaje miestnych oddelení do svojich účtov (§ 107 hodnotiacej správy a odporúčanie v). Podobne v Holandsku ani zákon o dotovaní politických strán z roku 1999, ani jeho plánovaný nástupca zákon o financovaní politických strán neaplikujú princípy transparentnosti na regionálnu alebo miestnu úroveň (§ 23 a 83 hodnotiacej správy a odporúčanie vii).

49. Existuje niekoľko príkladov druhej kategórie členských štátov. Návšteva GET v Litve ukázala, že strany majú veľkú slobodu pri rozhodovaní, či začlenia regionálne a miestne oddelenia do svojich štruktúr, a legislatíva nehovorí nič o presunoch finančných prostriedkov medzi jednotlivými zložkami strany (§ 97 hodnotiacej správy a odporúčanie ii). Španielsky ústavný zákon 8/2007 vyžaduje, aby politické strany vo svojom účtovníctve konsolidovali financie zväzov, združení a skupín voličov, ale neobsahujú finančné údaje miestnych oddelení politických strán a strany samy rozhodujú o tom, ako organizovať účtovníctvo svojich príslušných miestnych jednotiek. Nie je zanedbateľné, ak sa miestne oddelenia strán nachádzajú v husto obývaných oblastiach a ak vyše 25 % verejných financií pripadá politickým stranám na miestnej úrovni (§ 75 hodnotiacej správy a odporúčanie ii).

50. Slovenský zákon č. 85/2005 nerozlišuje medzi centrálnou organizáciou strany a miestnymi sekciami. Preto sú povinné zahrnúť všetky príjmy a výdavky miestnych regionálnych sekcií do svojich centrálnych účtov. V praxi to však podľa všetkého znamená, že miestne a regionálne sekcie strany nezávisle používajú a spravujú svoje vlastné finančné prostriedky a nie všetky informácie o príjmoch a výdavkoch spojených s lokálnymi voľbami sú predložené stranám (§ 87 hodnotiacej správy a odporúčanie ii).

2.3.4.3. Tretie strany

51. Článok 10 Odporúčania Rady Európy sa zaoberá problematikou tretích strán. Vyžaduje sa, aby členské štáty zabezpečili vedenie evidencie všetkých priamych a nepriamych výdavkov na volebné kampane každej politickej strany, každého zoznamu kandidátov a každého kandidáta.

52. Zdá sa, že existuje korelácia medzi maximálnym limitom volebných výdavkov a existenciou tretích strán. Stanovenie stropu pre výdavky strany na volebné kampane sa nezdá byť účinné, ak môžu zároveň iné skupiny ako záujmové skupiny, odborové organizácie a združenia míňať neobmedzené množstvo peňazí na podporu alebo proti určitým politickým záležitostiam.

53. Britská legislatíva bezpochyby posúva tento prístup k transparentnosti a obmedzeniam výdavkov tretej strany ďalej ako ktokoľvek iný. Podľa britského práva sú organizácie alebo jednotlivci zapojení do kampane alebo proti kampani jednej alebo viacerých registrovaných politických strán alebo určitej kategórii kandidátov považovaní za tretie strany. Zákon obmedzuje množstvo peňazí, ktoré môžu tretie strany použiť na podporu kandidátov alebo strán v období, keď sú výdavky na volebné účely limitované. Tretie strany, ktorých výdavky sú vyššie ako 10 000 libier v Anglicku alebo 5000 libier vo Walese, Škótsku alebo Severnom Írsku, sa musia zaregistrovať pri volebnej komisii.

54. Takéto pravidlá neexistujú v Írsku. Platí strop na výdavky súvisiace s voľbami poslancov a írskych poslancov Európskeho parlamentu, ale tretie strany nie sú povinné zverejňovať dary alebo výdavky (§ 107 hodnotiacej správy a odporúčanie v).

55. Hodnotenie lotyšských právnych predpisov poskytuje dobrý príklad nepriaznivého vplyvu absencie stropu pre volebné výdavky tretích strán. Možnosť organizovať kampane tretími stranami v prospech určitej strany podľa všetkého umožňuje obchádzať výdavkové stropy stanovené

pre kampane (§ 73 hodnotiacej správy a odporúčanie i). To isté platí pre Dánsko (§ 62 hodnotiacej správy a odporúčanie v), Francúzsko (§ 109 hodnotiacej správy a odporúčanie ii) a Litvu (§ 98 a § 99 hodnotiacej správy a odporúčanie ii).

56. Avšak ak zákon stanovuje maximálnu výšku výdavkov spojených s voľbami, existuje tu určité riziko zneužívania. Aj pri absencii takého stropu môžu tretie strany stále zohrávať významnú úlohu, pokiaľ ide o transparentnosť. V krajine, ako je Fínsko, ktoré neurčuje žiadne limity na volebné výdavky, sa pozornosť GET upriamila na ohrozenie princípu transparentnosti, ktoré predstavuje prevod financií od združení a nadácií spojených s politickými stranami (§ 73 hodnotiacej správy a odporúčanie vii).

2.3.4.4. Rozdiel medzi bežnými výdavkami strany a volebnými výdavkami

57. Toto je oblasť, kde je obzvlášť náročné zabezpečiť, aby politické výdavky boli vykazované presne a transparentne. Rozlišovať medzi bežnou činnosťou strany a jej volebnou činnosťou, ako to urobil nemecký spolkový ústavný súd vo svojom známom rozhodnutí z 19. júla 1966, môže byť veľmi neprírodné. V praxi môže byť veľmi náročné rozlišovať medzi výdavkami na kampaň a inými výdavkami politickej strany. Volebná kampaň skutočne začína bezprostredne po ukončení predchádzajúcej kampane. Tento sled udalostí vyvoláva otázku, ako definovať obdobie volieb alebo kampane. Ak sú príliš krátke, je možné pripísať volebné výdavky predchádzajúcemu obdobiu. V Lotyšsku sa za primerané považuje štvormesačné obdobie (§ 40 hodnotiacej správy). Je zrejme, že povinnosť kandidátov účtovať svoje príjmy, platí najdlhšie vo Francúzsku, kde sú zástupcovia uchádzačov povinní zahrnúť finančné prostriedky kampane v priebehu roka k prvému dňu v mesiaci, v ktorom sa uskutočnia voľby, až do dátumu podania účtov kampane kandidáta (§ 45 hodnotiacej správy). Rovnaké obdobie platí pre volebné výdavky.

58. A predseda, ani príslušné orgány dohľadu ani verejnosť nemajú vždy jasný obraz o tom, z čoho pozostávajú volebné výdavky, keďže sú tieto informácie ukryté v účtovníctve strán. Preto GRECO požiadala Francúzsko, aby zabezpečilo, že politické strany, ktoré financovali volebnú kampaň kandidáta alebo ho mediálne podporili, budú povinné predložiť kompetentnému orgánu dohľadu informácie o ich zapojení (finančnom alebo inom) počas kampane a aby bolo toto vyhlásenie overené a zverejnené (§ 110 hodnotiacej správy a odporúčanie iii). Podobné odporúčania boli vyjadrené na adresu Nemecka (§ 103 hodnotiacej správy a odporúčanie ii) a Dánska (§ 61 hodnotiacej správy a odporúčanie iv).

2.3.4.5. Nadácie spojené so stranami

59. Problematika nadácií úzko spojených s politickými stranami sa týka len malého počtu členských štátov, predovšetkým Nemecka. V roku 1986 spolkový ústavný súd rozhodol, že nadácie sú samostatné organizácie nezávislé od politických strán. GET sa však domnievala, že stále existujú otázky (§ 106 hodnotiacej správy), ktoré musia byť vyriešené (§ 108 a odporúčanie v.ii). V každom prípade by mal v záujme komplexnejšieho prístupu k financovaniu strán v Nemecku existovať oficiálny dokument, ktorý by určoval rôzne formy poskytovanej alebo dostupnej štátnej podpory (odporúčanie v.i).

2.3.5. Predkladanie účtovnej závierky

60. Táto povinnosť zakotvená v článku 13 Odporúčania Rady Európy je nevyhnutná pre zabezpečenie transparentnosti strany a financovania volebnej kampane. Hodnotiace správy však ukazujú, že táto požiadavka ešte nie je systematicky realizovaná. Napríklad írske volebné zákony nevyžadujú, aby politické strany viedli náležité účtovné knihy a účty, špecifikovali všetky prijaté dary v týchto záznamoch alebo ich zverejnili (§ 104 hodnotiacej správy a odporúčanie ii). To isté platí pre Maltu, kde politické strany a organizácie pridružené k týmto stranám alebo zapojené do volebnej kampane

nie sú povinné viesť účtovné záznamy (§ 67 hodnotiacej správy a odporúčanie ii).

61. Navyše, pre splnenie cieľa vytýčeného v článku 13 Odporúčania musia byť účtovné závierky predkladané v primeranej lehote, aby mohli byť využité. Napríklad na Islande zákon nešpecifikuje žiadnu lehotu pre takéto predloženie (§ 74 hodnotiacej správy a odporúčanie iii). Avšak keď GET upozornila islandské orgány na túto skutočnosť, bol stanovený termín 31. máj roku, ktorý nasleduje po danom účtovnom období.

2.3.6. Zverejňovanie účtov

62. Krajiny nemôžu vyhlasovať transparentnosť účtov strán, ak tieto účty nie sú zverejnené, a teda sú neprístupné. Článok 13 Odporúčania preto vyzýva členské štáty, aby „od politických strán pravidelne a najmenej raz ročne vyžadovali zverejnenie [ich] účtov“.

63. Prax je však iná, ako preukázalo preskúmanie príslušných právnych predpisov. Niektoré krajiny zverejnenie nevyžadujú vôbec. To sa vzťahuje na:

- Belgicko (§ 77 hodnotiacej správy);
- Maltu, s výnimkou účtov predložených kandidátmi vo voľbách, ktoré môžu byť na požiadanie zverejnené (§ 68 hodnotiacej správy a odporúčanie iii);
- Nórsko (§ 83 hodnotiacej správy), hoci informácie o financovaní politických strán sú k dispozícii na oficiálnej stránke;
- Poľsko (§ 83 hodnotiacej správy a odporúčanie v);
- Spojené kráľovstvo. Hoci niektoré strany zverejňujú na dobrovoľnej báze, štatutárne vyhlásenia zverejňuje volebná komisia (§ 125 hodnotiacej správy a odporúčanie i).

64. Tiež vyšlo najavo, že princíp prístupu k finančným výkazom strán nie je vždy prenesený do praxe:

- GRECO privítala skutočnosť, že na Slovensku sú ročné výkazy strán zverejnené na stránke národnej rady alebo parlamentu a správy o finančných prostriedkoch volebnej kampane na stránke ministerstva financií. Vyslovila však ľútosť nad tým, že zverejnené výkazy na stránke národnej rady bolo veľmi ťažké nájsť (§ 89 hodnotiacej správy a odporúčanie iv);
- V Slovinsku sú na účely verejného preskúmania dostupné len veľmi základné informácie vo forme skrátených verzií ročných výkazov strán a bežný občania nemajú možnosť získať požadované informácie o financovaní strany, pretože príslušné výkazy neobsahujú dostatok informácií (§ 109 hodnotiacej správy a odporúčanie iii). Vo Švédsku dobrovoľná spoločná dohoda medzi stranami v *Riksdagu* (parlamente) hovorí, že je rozumné, aby voliči vedeli, akým spôsobom strany financujú svoje aktivity a ako samostatní kandidáti financujú ich osobné kampane. Tieto princípy však nie sú záväzné pre jednotlivých kandidátov, a to ani keď sú členmi jednej zo zmluvných strán (§71 hodnotiacej správy a odporúčanie ii).

3. MONITOROVANIE UPLATŇOVANIA PRÁVNÝCH PREDPISOV

65. Jedným z najväčších ponaučení vyplývajúcich z tohto hodnotenia je, že v tejto oblasti (pravdepodobne viac ako v iných) môžu byť právne predpisy a nariadenia hodnotené iba vzhľadom na ich uplatnenie a s nimi spojené monitorovacie nástroje. V Dánsku tieto nástroje neexistujú. Stačí, ak sú účty predložené parlamentu podpísané vedením strany. Vyhlásenia o účtoch strany a prípadných výdavkoch strán (ako podmienka získania verejných financií) predkladané ministerstvu vnútra musia byť overené auditom vykonaným štátom povereným alebo registrovaným účtovníkom (§ 64 hodnotiacej správy a odporúčanie vii). Rovnaký nedostatok povinného auditu je na Malte (§ 69 hodnotiacej správy a odporúčanie iv) a vo Švédsku, kde musia mať svoje účty preverené len strany uchádzajúce sa o štátnu finančnú podporu (§ 74 a § 75 hodnotiacej správy a odporúčanie v).

66. Väčšina sledovaných krajín vyžaduje, aby účty strany alebo kandidáta boli overené audítormi, ktorí môžu pôsobiť pod rôznymi názvami. V niektorých prípadoch však nemusí platiť povinnosť, aby účty politických strán alebo pridružených organizácií boli overené nezávislým audítorom. To sa vzťahuje na Maltu (§ 69 hodnotiacej správy a odporúčanie iv). Je preto pochopiteľné, že GRECO vyžadovalo riadny audit politických finančných účtov vykonaný nezávislými audítormi v prípade, že neexistuje iná forma dohľadu.

67. Treba mať však na pamäti, že článok 14 Odporúčania vyžaduje systém nezávislého monitorovania, pokiaľ ide o financovanie politických strán a volebných kampaní. To by malo zahŕňať kontrolu účtov politických strán a výdavkov spojených s volebnými kampaňami, ako aj kontrolu ich predkladania a zverejňovania.

68. Účinnosť tohto monitorovania môže byť posudzovaná s ohľadom na postavenie kompetentného orgánu, obsah a rozsah jeho dohľadu a prostriedky, ktoré má k dispozícii.

3.1. Postavenie dozorného orgánu

69. Zatiaľ čo pravdepodobne existuje zhoda o potrebe dozorného orgánu (podľa možnosti jednotného), tento orgán bude môcť vykonávať svoje povinnosti v plnom rozsahu, len ak bude nezávislý.

3.1.1. Nezávislosť dozorného orgánu

70. Táto nezávislosť musí platiť tak pre audítorov, ako aj pre orgány verejného dohľadu, či už ide o jeden alebo niekoľko orgánov.

3.1.1.1. Nezávislosť audítorov

71. Existujú krajiny, v ktorých členstvo v strane automaticky nevyklučuje úlohu audítora (§ 111 hodnotiacej správy o Nemecku; § 78 hodnotiacej správy o Islande a odporúčanie vi; § 86 hodnotiacej správy o Nórsku a odporúčanie iv).

3.1.1.2. Nezávislosť orgánov verejného dohľadu

72. GRECO dospela k záveru, že orgány verejného dohľadu spĺňajú kritériá nezávislosti vo Francúzsku (§ 122 hodnotiacej správy), Írsku (§ 108 hodnotiacej správy), Poľsku (§ 85 hodnotiacej správy) a v Spojenom kráľovstve (§ 129 hodnotiacej správy). Bez ohľadu na právnu formu orgánov dohľadu je ich nezávislosť spochybniteľná, ak majú výlučne politické členstvo a ak sa veľmi zdráhajú uplatniť svoje právomoci:

- Jedným z príkladov je Belgicko. Federálna kontrolná komisia je komisia federálneho parlamentu pozostávajúca z desiatich členov poslaneckej snemovne a desiatich členov senátu, ktorej predsedajú prezidenti oboch komôr. Ekvivalentné regionálne komisie majú podobné zloženie. GET dospela k záveru, že existujúci systém dal politickým stranám dominantné, ak nie dokonca výhradné postavenie. Vyzvala na zriadenie dozorného orgánu, ktorý by bol od politických strán čo možno najnezávislejší (§ 79 a § 82 hodnotiacej správy a odporúčanie viii);
- To isté platí aj pre Albánsko, kde sú členovia volebnej komisie volení poslancami (§ 55 hodnotiacej správy), a Estónsko, kde parlamentný výbor zodpovedá za monitorovanie financovania volebnej kampane (§ 75 hodnotiacej správy a odporúčanie vi). Litva je podobným príkladom. Členovia ústrednej volebnej komisie sa zodpovedajú parlamentu a môžu byť jednotlivou odvolaní hlasovaním o nedôvere na podnet členskej politickej strany alebo koalície (§ 109 hodnotiacej správy a odporúčanie vii).

73. Nezávislosť dozorných orgánov môže byť spochybnená, ak sú parlamentnými orgánmi, avšak požiadavka nezávislosti nie je splnená ani vtedy, ak je dozorný orgán kontrolovaný exekutívou, bez ohľadu na možné alternatívy postavenia tohto orgánu:

- Vo Fínsku napríklad GET zistila, že volebná jednotka ministerstva spravodlivosti bola zodpovedná za vypracovanie právnych predpisov o politickom financovaní aj za výkon kontroly a ukládanie sankcií. Hierarchický vzťah jednotky s exekutívou predstavuje problém, keďže podľa definície bola exekutíva zložená z členov vládnucej strany a navyše vždy existovalo riziko konfliktu záujmov (§ 79 a § 81 hodnotiacej správy a odporúčanie ix). Zohľadňujúc pripomienky GRECO sa Fínsko rozhodlo splnomocniť národný kontrolný úrad na dohľad nad systémom financovania kandidátov vo voľbách a politických strán, zatiaľ čo všeobecný dohľad nad dodržiavaním právnych predpisov o politických stranách ostane v právomoci ministerstva spravodlivosti (odporúčanie ix, ako predmet správy o plnení);
- V Holandsku by podľa návrhu legislatívy bol za dohľad nad právnymi predpismi o financovaní strany zodpovedný orgán nezávislý od parlamentu, volebnej rady, ale v tom čase bolo hlavnou inštitúciou zodpovednou za monitorovanie financovania strany ministerstvo vnútra a kráľovských vzťahov. Bolo zodpovedné za určovanie subvencií, ktoré majú byť poskytnuté každej politickej strane na základe ich ročných finančných výkazov a správ o činnosti, ako aj za kontrolu správneho použitia štátnych subvencií (§ 89 hodnotiacej

správy a odporúčanie viii);

- V Lotyšsku je za monitorovanie dodržiavania nariadení o rozpočtových pravidlách strany zodpovedný úrad pre prevenciu a boj proti korupcii. Ten sa však zodpovedá rade ministrov, čo ho podľa GET dostáva do nepríjemnej pozície, keď musí vykonávať dohľad nad svojimi nadriadenými (§76, §77 a § 79 hodnotiacej správy a odporúčanie ii);
- Pri posudzovaní dohľadu nad írskym financovaním politických strán na miestnej úrovni GET vyjadrila znepokojenie, že by miestni vládni úradníci, ktorí vykonávali funkciu dohľadu, mohli byť ovplyvnení miestnymi zvolenými členmi mestskej rady/politikmi (§ 109 hodnotiacej správy a odporúčanie vi).

3.1.2. Jednotný orgán verejného dohľadu

74. V niektorých krajinách, ako je Albánsko, Belgicko, Litva a Slovensko, je dohľad zodpovednosťou viacerých orgánov. GRECO na túto skutočnosť reagovala požiadavkou jednotného dozorného orgánu.

- GET bola informovaná, že v Albánsku existuje niekoľko dozorných orgánov: najvyšší štátny kontrolný orgán pre financovanie strán vo všeobecnosti, ústredná volebná komisia pre financovanie kampaní politických strán, koalícií a nezávislých kandidátov a daňové orgány pre daňové priznania strán a kandidátov (§50 a § 73 hodnotiacej správy a odporúčanie vi);
- Belgická inštitucionálna organizácia vysvetľuje, prečo existuje jedna federálna a štyri regionálne kontrolné komisie. GRECO však nepovažovala túto situáciu za uspokojivú a vyjadrila sa za zriadenie jednotného dozorného orgánu (§81 a § 82 hodnotiacej správy a odporúčanie viii);
- Taktiež v Litve dozorné zodpovednosti spolu vykonávajú ústredná volebná komisia a štátny daňový inšpektorát. GET bola toho názoru, že táto situácia má za následok oslabenie zodpovedností a že žiadna z inštitúcií neprevzala vedenie v procese dohľadu (§ 108 hodnotiacej správy a odporúčanie vii).
- Napokon na Slovensku sú tieto funkcie vykonávané výborom Národnej rady Slovenskej republiky pre financie, rozpočet a menu a ministerstvom financií (§ 92, § 93 a § 94 hodnotiacej správy a odporúčania proti).

3.2. Zameranie dohľadu

75. Mnoho hodnotiacich správ ukázalo, že dohľad vykonávaný príslušným verejným orgánom často nedokáže priniesť viac informácií, ako poskytujú samotné politické inštitúcie, strany a kandidáti. To sa vzťahuje na:

- Chorvátsko: štátny kontrolný úrad napríklad neoveruje, či mohla byť volebná kampaň financovaná z nehlásených finančných prostriedkov (§ 75 hodnotiacej správy a odporúčanie v);
- Španielsko: dvor audítorov môže v prípade pochyb o správnosti finančných výkazov požiadať strany o predloženie ďalších vysvetlení, avšak v praxi sú výkazy len zriedka preskúmané nad rámec informácií, ktoré strany samy poskytli (§ 78 hodnotiacej správy a odporúčanie v);

- Estónsko: neexistujú žiadne komplexné právne predpisy označujúce užší výbor s presným mandátom a právomocou vykonávať dôkladné monitorovanie (§ 72 hodnotiacej správy a odporúčanie vii);
- Fínsko: GRECO vo svojej správe uvádza, že existujúci systém kontroly verejného financovania je výlučne formalistický. Neexistuje žiadna požiadavka na zabezpečenie, aby účtovné závierky verne odrážali finančnú situáciu politických strán, a overenia sú založené na informáciách, ktoré poskytnú strany (§ 80 hodnotiacej správy a odporúčanie ix). Situáciu môže zmeniť presun zodpovednosti na národný kontrolný orgán (bod 78 správy o plnení).
- Francúzsko: ukázalo sa, že dohľad vykonávaný národnou komisiou pre účtovníctvo kampane a politické financovanie sa zamerlal predovšetkým na dodržiavanie formálnych požiadaviek, a tak umožnil odhaliť len najzreteľnejšie porušenia práva, keďže sa veľmi spoliehal na predchádzajúcu prácu audítorov. Nemôže vyžadovať určité dokumenty a nemá právomoc overovať sprievodné dokumenty alebo vykonávať kontroly na mieste, nie je možné zrieknuť sa audítorovej povinnosti mlčanlivosti a nemôže žiadať asistenciu súdnych vyšetrovacích služieb (§ 123 hodnotiacej správy a odporúčanie ix);
- Nórsko: ani „Statistics Norway“, ani výbor pre zákony o politických stranách, dva hlavné orgány pre monitorovania financovania strán, nie sú právne splnomocnené na overovanie správnosti výkazov, účtov a účtovných postupov politických strán. GRECO usúdila, že výlučné spoliehanie sa na médiá a členov strany pre zabezpečenie uplatnenia pravidiel nebolo v súlade s článkom 14 Odporúčania Rady Európy (§ 87 hodnotiacej správy a odporúčanie v);
- Poľsko: audit sa presúva na súkromné účtovnícke firmy, ktoré nemajú potrebné zručnosti na skúmanie možných priestupkov, pokiaľ ide o dary a výdavky (§ 86 hodnotiacej správy a odporúčanie viii);
- Slovensko: neexistuje žiadny dozorný orgán, ktorý by bol schopný vyšetrovať, či účtovné závierky audítorov správne uvádzajú získané a vynaložené finančné prostriedky (§ 93 hodnotiacej správy a odporúčanie v);
- Slovinsko: úloha dvora audítorov sa vzťahuje len na overovanie, či ročné výkazy politických strán sú kompletne a predložené načas (§ 115 hodnotiacej správy a odporúčanie vi).

76. GRECO na druhej strane zistila, že komisia pre štandardy, ktorá monitoruje platby pre politické strany, dary a volebné výdavky, má skutočné dozorné právomoci. Zákon ju oprávňuje na výkon vyšetrovania *ex officio* alebo na individuálnu sťažnosť a prípady môžu byť potom postúpené riaditeľovi prokuratúr alebo polícii na vykonanie ďalších krokov (§ 108 hodnotiacej správy).

3.3. Rozsah dohľadu

77. Rozsah dohľadu dozorného orgánu je samozrejme rôzny v závislosti od toho, či má na starosti celý alebo len časť procesu politického financovania. Menší záber nesplní požiadavky článku 14 Odporúčania Rady Európy.

78. Napríklad v Belgicku iba účty politických strán musia byť overené audítorom spoločnosti. Výkazy volebných výdavkov a výkazy jednotlivých kandidátov nie sú predmetom auditu (§ 83 hodnotiacej správy a odporúčanie ix). Naopak v Estónsku sa dohľad vzťahuje iba na správy o financovaní volebnej kampane predložené politickými stranami a nezávislými kandidátmi (§ 70 hodnotiacej správy a odporúčanie vi). V Holandsku audit ministerstva vnútra zahŕňa finančné výkazy politických strán, ale v praxi hlavne overuje, či štátne subvencie boli použité správne, a vo veľkej miere sa spolieha na prácu audítorov, ktorých vymenovala strana (§ 89 hodnotiacej správy a odporúčanie viii).

79. Niekedy nie je financovanie určitých kampaní predmetom žiadnej kontroly. To sa týka prezidentských volieb v Chorvátsku (§73 a § 75 hodnotiacej správy a odporúčanie iv) a na Islande (§ 69 hodnotiacej správy a odporúčanie i).

3.4. Zdroje dozorného orgánu

80. GRECO niekde vyjadrila znepokojenie nad pridelenými zdrojmi pre dozorné orgány. To platí najmä pre nemecký, belgický, španielsky, estónsky a poľský systém. Napríklad monitorovanie dodržiavania príslušných nemeckých právnych predpisov je zodpovednosťou útvaru spolkového snemu zloženého z ôsmich osôb (§ 112 – § 114 hodnotiacej správy a odporúčanie viii). V Belgicku má tak federálna, ako aj regionálna kontrolná komisia nedostatok ľudských zdrojov (§ 80 hodnotiacej správy a odporúčanie viii). V Španielsku pozostáva monitorovacia skupina pre audit z 18 osôb (§ 79 hodnotiacej správy a odporúčanie v) a v Estónsku je užšia komisia podporená len dvoma úradníkmi (§ 73 hodnotiacej správy a odporúčanie vii). Osemčlenné personálne zabezpečenie poľskej národnej volebnej komisie bolo predstaviteľmi samotnej komisie považované za nedostatočné vzhľadom na počet strán, volebných komisií a volieb (§ 85 hodnotiacej správy a odporúčanie vii).

81. Tento problém dozorných orgánov môže mať vplyv na monitorovací proces. Napríklad správa o financovaní politických strán, ktorú vydal španielsky dvor audítorov v roku 2008, hovorí o rozpočtovom roku 2005 (§ 76 hodnotiacej správy).

4. SANKCIE

82. Článok 16 Odporúčania Rady Európy vyzýva štáty, aby požadovali potrestanie porušovania pravidiel týkajúcich sa financovania politických strán a volebných kampaní účinnými, primeranými a odrádzajúcimi sankciami. Sú to tri termíny, ktoré sa tradične nachádzajú v znení medzinárodných dokumentov. Posúdenie sankcií prijatých členskými štátmi ukazuje, že vo všeobecnosti splňajú najmenej jednu z dvoch charakteristík, a teda sú neprimerané alebo nezrealizované. GRECO nezasahuje do výberu sankcií členských štátov, tie môžu byť finančné, administratívne, trestnoprávne alebo volebné. Musí len zabezpečiť, aby tieto tri kritériá boli v národnom práve splnené.

4.1. Neprimerané sankcie

83. Právne predpisy niektorých krajín nestanovujú sankcie. Je to tak v prípade Albánska vo veci financovania politických strán (§ 75 hodnotiacej správy a odporúčanie vii) a Malty (§53 a § 71 hodnotiacej správy a odporúčanie vi).

84. Existuje niekoľko príkladov so značným rozsahom sankcií, výnimkami sú Francúzsko (§ 126 hodnotiacej správy), Litva (§ 113 hodnotiacej správy) a Poľsko (§ 87 hodnotiacej správy). Ako však GRECO uviedla v spojení s Litvou, široká škála sankcií nemusí nevyhnutne znamenať to isté ako zrozumiteľnosť.

85. Niekoľko faktorov môže prispieť k tomu, že sankcie sú neprimerané, a to konkrétne ich slabý účinok, nedostatok flexibility a obmedzený rozsah.

4.1.1. Slabé sankcie

86. Pozornosť GET sa na tento problém upriamila v niektorých prípadoch najmä v súvislosti s Belgickom, Francúzskom a Slovinskom:

- Podľa GRECO mnohí pozorovatelia belgickej politiky veria, že súčasný systém sankcií nie je vždy v dostatočnej miere odrádzajúci alebo primeraný. Konkrétne odňatie štátnej finančnej podpory, ktoré je obmedzené na obdobie štyroch mesiacov, môže byť veľmi slabým postihom závažného priestupku, najmä ak strana naďalej dostáva iné formy priamej alebo nepriamej verejnej pomoci (§ 89 hodnotiacej správy a odporúčanie xi);
- Rovnaká obava bola vyslovená v súvislosti s Francúzskom, kde sa GRECO domnieva, že maximálna pokuta 3 750 EUR môže mať len malý trestajúci účinok v porovnaní so získanou značnou výhodou (§ 126 hodnotiacej správy);
- Podobne v Slovinsku môže byť pokuta nižšia ako prijatý nelegálny príspevok (§ 121 hodnotiacej správy a odporúčanie viii).

4.1.2. Sankcie, ktoré sú nedostatočne flexibilné

87. Zatiaľ čo niektoré krajiny uplatňujú príliš slabé tresty, príliš obmedzená škála alebo nadmerné sankcie môžu byť tiež nevhodné pri ich ukladaní v prípade menej významných porušení zákona. Tento nedostatok bol často odhalený, ako aj skutočnosť, že tam, kde sú k dispozícii obe, sa častejšie využívajú administratívne než trestnoprávne sankcie (§ 87 hodnotiacej správy o Poľsku).

88. V Chorvátsku napríklad existuje niekoľko trestnoprávných postihov, ale žiadne administratívne alebo občianskoprávne (§ 77 alebo § 78 hodnotiacej správy a odporúčanie vi). To isté platí pre Estónsko (§ 77 hodnotiacej správy a odporúčanie viii). Island stanovuje trestnoprávne sankcie až do výšky šiestich rokov odňatia slobody. GET sa obáva, že takýto rozsudok by sa v skutočnosti nikdy nevyviesol (§ 84 hodnotiacej správy a odporúčanie ix).

89. Podľa nórskeho práva je jediným druhom sankcie zrušenie štátnej pomoci. Neexistujú žiadne mierne tresty pre menej závažné porušenie zákona, konkrétne nesprávne zverejnenie príjmov strany (§ 88 a § 89 hodnotiacej správy a odporúčanie vi). Absencia flexibilných trestov je črtou takisto britských (§ 131 hodnotiacej správy a odporúčanie v) a švédskych (§ 77 hodnotiacej správy a odporúčanie vii) právnych predpisov.

90. Prítomnosť, s akou sú sankcie uplatňované, môže byť účelom dostupných typov trestov, ale ďalším faktorom môže byť typ orgánu, ktorý bol zvolený na ich ukladanie. Napríklad výberom výhradne zdĺhavejšieho trestného procesu sa Dánsko ochudobnilo o akúkoľvek formu administratívnej sankcie (§ 67 hodnotiacej správy a odporúčanie ix). V Spojenom kráľovstve môžu byť sankcie, či už trestnoprávne alebo občianskoprávne, udelené len súdmi. To by mohlo zdržiavať priebeh a mohlo by to byť dôvodom prenesenia právomocí ukladania sankcií na volebnú komisiu (§ 131 hodnotiacej správy a odporúčania v).

4.1.3. Sankcie s obmedzeným rozsahom

91. Sankcie môžu byť uložené, ak svoje povinnosti porušia strany, ale nie ak ich porušia kandidáti (§ 78 hodnotiacej správy o Chorvátsku a odporúčanie vi; § 78 hodnotiacej správy o Estónsku a odporúčanie ix).

92. Vo Fínsku predchádzajúce právne predpisy neposkytovali sankcie za nezverejnenie alebo

nesprávne zverejnenie volebných účtov kandidátov (§ 83 hodnotiacej správy a odporúčanie x). Táto medzera sa vyplnila a národný kontrolný úrad je teraz oprávnený v takých prípadoch ukladať administratívne sankcie (§81, § 82 a § 83 správy o plnení).

93. Hoci írské právo povoľuje širokú škálu flexibilných sankcií, tresty nemožno aplikovať na každé možné porušenie zákona. To platí napríklad pre nesplnenie požiadavky komisie pre štandardy poskytnúť informácie o dokumentácii, neotvorenie účtu pre dary pre politické strany alebo zákaz používania verejných financií na volebné účely (§ 110 hodnotiacej správy a odporúčanie vii).

94. Trestnoprávne sankcie v lotyšských právnych predpisoch o financovaní politických strán sa vzťahujú len na obmedzené množstvo priestupkov (§ 82 hodnotiacej správy a odporúčanie iv). Ani sankcie vyplývajúce z nórskeho práva nezahŕňajú všetky druhy priestupkov (§ 89 hodnotiacej správy a odporúčanie vi) a rovnaká kritika platí pre sankcie platné pre strany v Holandsku (§ 94 hodnotiacej správy a odporúčanie xi).

95. Slovensko stanovuje pokuty a prerušenie verejného financovania za nedostatky v ročných výkazoch strany, nemôžu byť ale trestne zodpovedné, preto GRECO usúdila, že právne predpisy sú neúplné (§ 95 hodnotiacej správy a odporúčanie vi).

96. V Slovinsku zákon o volebných a referendových kampaniach nešpecifikuje sankcie za všetky porušenia vymenované v zákone. Zdá sa napríklad, že nie je možné pokutovať organizátorov volebnej kampane za prijatie finančných prostriedkov od nedovolených zdrojov alebo za prijatie individuálnych darov presahujúcich desaťnásobok priemernej mesačnej mzdy (§ 122 hodnotiacej správy a odporúčanie ix). Rovnaká kritika bola namierená proti Španielsku, kde ústavný zákon 8/2007 nešpecifikuje tresty pre všetky možné priestupky zahrnuté v jeho ustanoveniach (§ 83 hodnotiacej správy a odporúčanie vi).

4.3. Neuplatnené sankcie

97. Niektorí môžu vnímať neuplatnenie sankcií tak, že sú dostatočne odrádzajúce, ako sa uvádza v Odporúčaní Rady Európy. Iní sa naopak domnievajú, že to len odráža ich neúčinnosť. Je potrebné konštatovať, že uplatnenie sankcií často zlyhalo, hoci mali práve slúžiť na posilnenie dôvery verejnosti vo zvolených členov a politické strany.

98. Trestnoprávne sankcie sú zriedka použité v praxi v Belgicku (§ 89 hodnotiacej správy), Estónsku (§ 77 hodnotiacej správy), Fínsku (§ 84 hodnotiacej správy), Francúzsku (§ 130 hodnotiacej správy), Spojenom kráľovstve (§ 130 hodnotiacej správy, ktorá konštatuje, že to isté platí pre občianskoprávne sankcie) a na Slovensku (§ 96 hodnotiacej správy a odporúčanie vii). Nadmerne prísne trestnoprávne sankcie môžu byť prekážkou ich použitia. Preto rozhodnutie o šesťročnom odňatí slobody predstavuje riziko, že tento rozsudok nebude nikdy vynesený (§ 84 hodnotiacej správy Islandu a odporúčanie ix). Ani existencia premlčacej doby pre politické finančné priestupky nepodporuje použitie sankcií (§ 83 hodnotiacej správy Lotyšska a odporúčanie v).

5. ZÁVERY

99. Z tejto analýzy vyplýva niekoľko ponaučení:

- Členské štáty majú pred sebou stále množstvo práce, aby sa dosiahol súlad s Odporúčaním Rady Európy, hoci v mnohých oblastiach došlo k značnému pokroku, a to konkrétne v oblasti definovania toho, čo presne patrí do oblasti činnosti strany, v oblasti prezentácie a zverejňovania ich účtov, nezávislosti príslušných dozorných orgánov, zamerania dohľadu a flexibility dostupných sankcií; znenie odporúčaní pre vyššie spomínané problémy je často rovnaké pre rôzne krajiny;

- za očakávané vylepšenia právnych predpisov v zmysle odporúčania (pozri poznámku pod čiarou 4) sú prirodzene zodpovedné samotné vlády, ale nielen vlády. Vyžadujú si vklad od všetkých, ktorí sú zapojení do politickej činnosti, vrátane strán a kandidátov. Navyše, sú to praktické záležitosti, preto si akákoľvek nadväznosť na tieto odporúčania vyžaduje, aby štáty urobili viac, než jednoducho zabezpečili, že ich národná legislatíva bola zosúladená;
- zistené problémy sú jasne vo veľkej miere prepojené.

100. Bolo by vhodné, tak ako sa to realizovalo aj v tejto správe, individuálne analyzovať opatrenia prijaté v právnych predpisoch v zmysle transparentnosti zdrojov financovania, dohľadu a dostupných sankcií v súlade s Odporúčaním Rady Európy. Pomohlo by to identifikovať nedostatky a slabé stránky v existujúcich predpisoch. Napríklad uprednostňovanie komplexných centrálnych účtov strany a ignorovanie miestnych sekcií pravdepodobne prinesie len čiastočný pohľad na tieto účty. Udelenie orgánu zodpovednému za uplatňovanie právnych predpisov plnú nezávislosť, ale bez skutočnej investigatívnej právomoci nie je najúčinnjším spôsobom postupovania. Použitie prísnych trestnoprávných sankcií na potrestanie porušenia právnych predpisov by mohlo byť v istých prípadoch neprimerané.

101. Tento zaujímavý a poučný analytický prístup tiež vyžaduje všeobecnejšiu diskusiu, ktorá by odrazila vzájomné prepojenie týchto rôznych problémov. Systém, ktorý nedokáže zabezpečiť, aby zdroje príjmu a účty boli riadne zverejnené, sťažuje monitorovanie uplatňovania práva a ukladanie nevyhnutných sankcií.

102. Celý rad právnych sankcií nemá veľký zmysel, ak dozorný orgán nemá právomoc na ich uplatnenie. Právomoc tohto orgánu môže byť zároveň úplne iluzórna, ak nie je schopný preniknúť do financovania konkrétnej strany alebo volebnej kampane v prípade, že zdroje príjmu nie sú dostatočne zverejnené. Úplné zverejnenie účtov je preto predpokladom účinného uplatnenia práva prostredníctvom dozorného orgánu.

103. Odporúčanie Rady Európy je jediným medzinárodným dokumentom, ktorý stanovuje tieto kľúčové prvky bezproblémovo fungujúcej demokracie. To je dôvod, prečo je komplexný a globálny prístup k týmto problémom taký dôležitý.