

**Právna regulácia financovania volebných kampaní
v Slovenskej republike
(vývoj – aktuálny stav – problémy)**

prof. JUDr. Ladislav OROSZ, CSc.

Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

(člen Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán)

Vývoj právnej regulácie financovania volebných kampaní v Slovenskej republike

- ❑ **Volebné zákony prijaté bezprostredne po novembri 1989** (zákon č. 47/1990 Z.z. o voľbách do Federálneho zhromaždenia ČSFR, zákon č. 80/1990 Zb. o voľbách do SNR a zákon č. 349/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí) **financovanie volebnej kampane neupravovali**;
- ❑ **Právna regulácia volebnej kampane v týchto zákonoch bola vecne obmedzená**, zahŕňala len
 - ✓ ustanovenie času volebnej kampane a volebného moratória, obmedzenie časového obdobia na zverejňovanie predvolebných prieskumov,
 - ✓ garantovanie rovnosti prístupu k televíznemu a rozhlasovému vysielaniu a k iným hromadným informačným prostriedkom a tiež k plochám na vylepovanie volebných plagátov,
 - ✓ zákon č. 346/1990 Zb. navyše deklaroval, že **náklady na kampaň v rozhlasovom a televíznom vysielaní si uhrádzajú kandidujúce subjekty**, pričom vysielatelia mali povinnosť zabezpečiť rovnaké podmienky pre nákup vysielacieho času,
- ❑ Novelizáciou zákona o voľbách do SNR, uskutočnenou zákonom č. 187/1998 Z.z., **došlo k pokusu o zásadnejšie obmedzenie volebnej kampane (zákaz vedenia volebnej kampane v televíznom a rozhlasovom vysielaní držiteľov licencií), ktorej podstatné časti Ústavný súd Slovenskej republiky vyhlásil za protiústavné nálezom sp. zn. PL. ÚS 15/98 z 11. marca 1999.**

Vývoj právnej regulácie financovania volebných kampaní v Slovenskej republike

- ❑ Počas platnosti zákona o voľbách do SNR a voľbách do orgánov samosprávy obcí sa právna regulácia volebnej kampane **síce precizovala, ale nerozširovala;**
- ❑ **Financovanie volebnej kampane neupravovali ani neskôr prijaté zákony**
 - ✓ zákon č. 303/2001 Z.z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov,
 - ✓ zákon č. 331/2003 Z.z. o voľbách do Európskeho parlamentu, a ani
 - ✓ zákon č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady SR, ktorý zrušil zákon o voľbách do SNR;
- ❑ **Všeobecné pravidlá financovania a hospodárenia politických strán boli s účinnosťou od 1. novembra 1991 upravené v (ešte federálnom) zákone č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a politických hnutiach, ktorý bol nahradený s účinnosťou od 1. júna 2005 dodnes platným zákonom č. 85/2005 Z.z. o politických stranách a politických hnutiach, ktoré boli primerane aplikovateľné aj na vedenie volebných kampaní.**

Zákon č. 239/1994 Z.z. o obmedzení výdavkov politických strán a politických hnutí na propagáciu pred voľbami do Národnej rady Slovenskej republiky

☐ Prvý pokus o ustanovenie finančných limitov na propagáciu pred voľbami do NR SR

- ✓ vymedzil a definoval základné pojmy (propagácia pred voľbami, výdavky politických strán na propagáciu),
- ✓ ustanovil limit výdavkov politických strán na propagáciu pred voľbami do NR SR - **12 mil. Sk**,
- ✓ ustanovil povinnosť vydavateľov periodickej tlače, prevádzkovateľov televízneho a rozhlasového vysielania a prevádzkovateľov reklám umiestňovaných na verejnom priestranstve **oznámiť ministerstvu financií výšku výdavkov kandidujúcich politických strán na propagáciu, ktorú im uhradili**,
- ✓ po novelizácii uskutočnenej zákonom č. 115/2001 Z.z. ustanovoval aj **povinnosť politických strán predložiť ministerstvu financií správu o svojich výdavkoch na propagáciu pred voľbami**,
- ✓ **ustanovil sankcie** za prekročenie zákonného limitu na propagáciu ukladané ministerstvom financií,
 - skrátenie príspevku za hlasy o dvojnásobok sumy, o ktorú PS prekročila limit, pre PS, ktoré nezískali nárok na príspevok za hlasy pokutu vo výške dvojnásobku sumy, o ktorú prekročila zákonom ustanovený limit,
 - pokuty bolo možné uložiť aj za nesplnenie oznamovacej povinnosti (do 200 000 Sk) a za uvedenie neúplných, či nepravdivých údajov (do 500 000 Sk);

☐ Zákon č. 239/1994 Z.z. bol zrušený bez náhrady zákonom č. 85/2005 Z.z. o politických stranách a politických hnutiach (potom obdobie právneho vákua až do r. 2014).

Zákon č. 46/1999 Z.z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky a Ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní

❑ Prvý pokus o komplexnú právnu reguláciu financovania volebnej kampane pred voľbu prezidenta;

❑ Zákon č. 46/1999 Z.z. obsahoval:

- vymedzenie základných pojmov (propagácia kandidáta a výdavky kandidáta na propagáciu),
- pravidlá získavania finančných prostriedkov na propagáciu kandidáta (dary a iné bezodplatné plnenia mohli kandidáti prijímať len od fyzických osôb a právnických osôb s trvalým pobytom, resp. sídlom na území SR a od politických strán registrovaných v SR, zákaz prijímať ich od štátu, štátnych orgánov a orgánov územnej samosprávy),
- prípustnú výšku výdavkov kandidáta (**4 mil. Sk**, resp. po zavedení eura 132 775 eur),
- povinnosť kandidátov a vydavateľov periodickej tlače, prevádzkovateľov televízneho a rozhlasového vysielania, prevádzkovateľov reklám umiestňovaných na verejnom priestranstve a fyzických osôb, ktoré zhotovili propagačný materiál **oznámiť ministerstvu financií do 30 dní od vyhlásenia výsledkov volieb celkovú sumu výdavkov, resp. výšku prostriedkov, ktoré im kandidáti uhradili,**
- sankciu za prekročenie prípustnej výšky výdavkov na propagáciu ukladalo ministerstvom financií **formou pokuty v sume 10 násobku sumy, o ktorú kandidát prekročil prípustnú sumu (!).**

Zákon č. 181/2014 Z.z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z.z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov

- ❑ **Platná právna úprava volebnej kampane – zákon o volebnej kampani** (súčasť kodifikácie volebného práva spolu so zákonom č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva)
 - **jeho obsah tvorí komplexná úprava volebnej kampane**, ako relatívne samostatného štádia volebného procesu,
 - **ustanovuje pravidlá volebnej kampane pre všetky typy volieb** uskutočňované v Slovenskej republike (voľby do Národnej rady SR, voľby do Európskeho parlamentu, voľby prezidenta, voľby do orgánov samosprávnych krajov a voľby do orgánov samosprávnych obcí) a **pokúša sa o ich zjednotenie**;
 - upravuje **prvýkrát v novodobej histórii Slovenska (relatívne) komplexným spôsobom aj financovanie volebných kampaní pre všetky typy volieb**;
- ❑ **Pozitívny ohlas na schválenie zákona o volebnej kampani aj v zahraničí**

bezprostredne po jeho schválení bola Slovenská republika vyradená zo skupiny štátov monitorovaných protikorupčným orgánom Rady Európy – GRECO (Skupina štátov proti korupcii) za neplnenie povinností v oblasti financovania politických strán (!).

Zákon o volebnej kampani

(rámcová charakteristika obsahu a hodnotenie)

☐ Zákon o volebnej kampani najmä ustanovuje:

1. Legálnu definíciu volebnej kampane (§ 2 ods. 1 a 3) – objekt kritiky zo strany ústavnej doktríny

- je založená na taxatívnom výpočte subjektov oprávnených uskutočňovať volebnú kampaň (koncept tzv. zatvorenej volebnej kampane), pričom ostatným subjektom pod hrozbou finančných sankcií zakazuje činnosť „na podporu alebo v neprospech politických strán, koalícií politických strán a kandidátov...” - **vysoká pravdepodobnosť nesúlady tejto úpravy s Ústavou (slobodou prejavu a právom podieľať sa na správe vecí verejných)** – znásobená zrušením tzv. tretích strán novelizáciou zákona o volebnej kampani uskutočnenej zákonom č. 208/2019 Z.z.;
- v legálnej definícii volebnej kampane je obsiahnutý aj finančný prvok („Volebná kampaň ...je akákoľvek činnosť PS, PH, koalície PS a PH a kandidátov, za ktorú sa obvykle platí úhrada, smerujúca k propagácii ich činnosti ...“) – **citovaný text je vágny, spochybňuje právnu istotu kandidujúcich subjektov a sťažuje efektívnu kontrolu;**
- súčasťou legálnej definície je aj vymedzenie času volebnej kampane (začína vyhlásením volieb a končí 48 hodín pred dňom volieb), t.j. **ustanovuje tzv. volebné moratórium, ktorého dodržiavanie je vzhľadom na množstvo zákazov prakticky nemožné kontrolovať.**

Zákon o volebnej kampani

(rámcová charakteristika obsahu a hodnotenie)

2. Povinnosť kandidujúcich subjektov viesť financovanie volebnej kampane prostredníctvom osobitného platobného účtu

- ☐ pozitívny prvok právnej úpravy - významný príspevok k transparentnosti volebnej kampane;
- ✓ údaje na osobitnom účte musia byť bezplatne, diaľkovo a nepretržite prístupné tretím osobám a musia zobrazovať prehľad platobných transakcií,
- ✓ finančné prostriedky na osobitný účet môžu byť vložené výlučne prevodom z iného účtu,
- ✓ povinnosť kandidujúcich subjektov viesť zákonom ustanovenú osobitnú evidenciu o použití prostriedkov na kampaň, v členení ustanovenom zákonom,
- ✓ povinnosť kandidujúcich subjektov poskytnúť kontrolným orgánom (ministerstvo vnútra, resp. okresné úrady) požadované údaje, informácie a vysvetlenia súvisiace s vedením financovania kampane na osobitnom peňažnom účte ,
- ✓ porušenie povinností súvisiacich s vedením osobitného účtu je sankcionované ako správny delikt, za ktorý môžu ministerstvo vnútra alebo okresné úrady uložiť pokutu (diferencovane až do výšky 30 000 Eur);

Zákon o volebnej kampani

(rámcová charakteristika obsahu a hodnotenie)

3. Finančné limity na volebnú kampaň pre jednotlivé kandidujúce subjekty

- cieľ** - vytvoriť podmienky pre rovnosť šancí kandidujúcich subjektov (pozitívny prvok),
- Výška finančných limitov:**
 - ✓ pre voľby do Národnej rady SR a do Európskeho parlamentu – **3 milióny Eur**,
 - ✓ pre voľby prezidenta – **500 000 Eur (pre obdive kolá volieb)**,
 - ✓ pre voľby do orgánov územnej samosprávy /pre nezávislého kandidáta na funkciu predsedu samosprávneho kraja, primátora hlavného mesta a primátora mesta Košice – **250 000 Eur**, pri voľbách ostatných primátorov a starostov odstupňované podľa počtu obyvateľov, **ak vedie volebnú kampaň politická strana – 1,5 mi. Eur** pri spojených voľbách (750 000 Eur – ak sú voľby 1. a 2. stupňa samosprávy oddelené);
- Finančné limity na volebnú kampaň boli určené arbitrárne** - platia v súčasnosti na úrovni spred 10 rokov a nezohľadňujú rast cien a infláciu /riešenie navrhnuté Štátnou komisiou pre voľby a financovanie politických strán na konci minulého funkčného obdobia - **zaviesť pravidelný valorizačný mechanizmus**/.

Zákon o volebnej kampani

(rámcová charakteristika obsahu a hodnotenie)

4. Povinnosť kandidujúcich subjektov predložiť do 30 dní od vykonania volieb ministerstvu vnútra záverečnú správu (informáciu) o nákladoch na volebnú kampaň

- v člení ustanovenom zákonom, jeho súčasťou je aj prehľad nákladov ktoré kandidujúce subjekty vynaložili 180 dní pred dňom vyhlásenia volieb (tie sa nevedú na osobitnom účte),
- náklady za dary a iné bezodplatné plnenia musia byť v správe uvádzané v obvyklej cene;
- povinnosť kandidujúcich subjektov poskytnúť vysvetlenia, informácie a požadované údaje kontrolným orgánom (pod hrozbou pokuty),
- ministerstvo vnútra zverejňuje na svojom webovom sídle záverečné správy (informácie) kandidujúcich subjektov do 30 dní od doručenia na obdobie 5 rokov (významný príspevok k transparentnosti financovania kampane),
- ministerstvo vnútra ukladá kandidujúcim subjektom sankciu za prekročenie finančného limitu pokutou vo výške dvojnásobku sumy, o ktorú bol limit prekročený - pozitívna súčasť právnej úpravy, jej reálny prínos je však podmienený existenciou efektívneho a objektívneho kontrolného mechanizmu na jeho dodržiavanie (!).

Zákon o volebnej kampani

(rámcová charakteristika obsahu a hodnotenie)

5. Kontrolu dodržiavania pravidiel volebnej kampane (vrátane jej financovania) zákon o volebnej kampani zveruje do pôsobnosti ministerstva vnútra a okresným úradom

- ❑ povinnosť každého doručiť kontrolným orgánom informácie, vysvetlenia, požadované údaje a potrebnú súčinnosť pri kontrole dodržiavania povinností ustanovených zákonom – **kontrolná pôsobnosť predstavuje nevyhnutný predpoklad aj pre uplatňovanie sankčnej právomoci** (ukladanie pokút),
- ❑ **Štátnej komisii pre voľby a kontrolu financovania politických strán zákon o volebnej kampani výslovne nezveruje kontrolnú pôsobnosť (!)** na rozdiel od zákona č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva /„Štátna komisia ...kontroluje financovanie a vedenie volebnej kampane“ - § 16 ods. 1 písm. e)/ - **potenciál interpretačných problémov;**
- vo veciach súvisiacich s financovaním volebnej kampane **má Štátna komisia sankčnú právomoc len ak druhostupňový správny orgán**, ktorý rozhoduje o odvolaniach proti rozhodnutiam ministerstva vnútra (*de facto* mŕtva právomoc v prípade, ak ministerstvo vnútra sankciu kandidujúcemu subjektu neuloží);
- ako prvostupňový správny orgán **Štátna komisia rozhoduje podľa zákona o volebnej kampani vo veciach, ktoré priamo nesúvisia s financovaním volebnej kampane (porušovanie volebného moratória** kandidujúcimi politickými stranami, kandidátmi na prezidenta a kandidátmi na funkcie v orgánoch územnej samosprávy).

Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán a jej postavenie pri riadení volieb

- ❑ Štátnej komisii zákon č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva priznáva **dominantné postavenie pri riadení volieb** („Volby riadi Štátna komisia ...“ - § 12 ods. 1 + veľkorysý výpočet kompetencií v § 16 ods. 1), **z ktorého implicitne vyplýva riadiace postavenie voči všetkým volebným orgánom** (volebné komisie, ministerstvo vnútra, štatistický úrad, okresné úrady, samosprávne kraje a obce), ako aj **oprávnenie orgánu, ktorému patrí legálna interpretácia volebných zákonov** (výslovne ju zákon priznáva len v súvislosti s povinnosťou zaujať stanovisko k žiadostiam politických strán k pravidlám financovania PS a financovania volebnej kampane);
- ❑ **Môže Štátna komisia aj reálne (nielen formálne) plniť úlohu nezávislého orgánu riadiaceho voľby ?**
 - ✓ bez profesionalizácie jej členov,
 - ✓ v situácii, keď Úrad štátnej komisie zriaďuje ako svoj organizačný útvar ministerstvo vnútra, ktoré určuje jeho organizačnú štruktúru a teda aj počet zamestnancov, pričom výdavky Štátnej komisie sa uhrádzajú z rozpočtovej kapitoly ministerstva vnútra;
- ❑ **Pravidelne sa opakujúca otázka zo strany pozorovateľských misií Úradu OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva** (pozri napr. Záverečnú správu ODIHR k predčasným parlamentným voľbám uskutočneným 30. septembra 2023);
- ❑ Legislatívne a iné námety Štátnej komisie sformulované na konci minulého funkčného obdobia.