

Strasbourg, 28. marec 2014

Greco RC-III (2014) 5E

## Tretji krog ocenjevanja

### Dodatek k drugemu poročilu o Republiki Sloveniji in njenem izpolnjevanju priporočil

### “Inkriminacije (ETS 173 and 191, GPC 2)”

\*\*\*

### “Transparentnost financiranja političnih strank”

ki ga je GRECO sprejel  
na svojem 63. plenarnem zasedanju  
(Strasbourg, 24. - 28. marec 2014)

## I. UVOD

1. V tretjem Poročilu o izpolnjevanju priporočil se ocenjuje nadaljnje ukrepe, ki so jih slovenske oblasti sprejele od sprejetja prejšnjih poročil o izpolnjevanju priporočil v zvezi s priporočili, ki jih je GRECO izda v svojem tretjem ocenjevalnem poročilu o Sloveniji. Naj spomnimo, da tretji krog ocenjevanja obsega dve različni temi, in sicer
  - **Tema I – Inkriminacije:** člani 1a in 1b, 2-12, 15-17, prvi odstavek 19. člena Kazenskopravne konvencije o korupciji (ETS 173), člani 1-6 Dodatnega protokola h Kazenskopravni konvenciji o korupciji (ETS 191) in Vodilno načelo št. 2 (inkriminacija korupcije).
  - **Tema II – Transparentnost financiranja političnih strank:** člani 8, 11, 12, 13b, 14 in 16 Priporočila št. Rec(2003)4 o splošnih pravilih proti korupciji pri financiranju političnih strank in volilnih kampanj in – bolj splošno – Vodilno načelo št. 15 (financiranje političnih strank in volilnih kampanj).
2. GRECO je ocenjevalno poročilo sprejel na svojem 35. plenarnem zasedanju (7. decembra 2007) in je bilo objavljeno 13. junija 2008, po odobritvi Slovenije (Greco Eval III Rep (2007) 1E, [Tema I](#) in [Tema II](#)). Naslednje poročilo o izpolnjevanju priporočil je GRECO sprejel na svojem 46. plenarnem zasedanju (26. marec 2010) in je bilo objavljeno 15. septembra 2010, po odobritvi Slovenije ([Greco RC-III \(2009\) 1E](#)).
3. Kot zahteva GRECO poslovnik, so slovenske oblasti predložile poročila o stanju z informacijami o ukrepih za uresničevanje priporočil v okviru postopka izpolnjevanja priporočil. GRECO je izbral Nemčijo in Finsko, da določita poročevalce za postopek izpolnjevanja priporočil.
4. V prvem Poročilu o izpolnjevanju priporočil, ki ga je GRECO sprejel na svojem 46. plenarnem zasedanju (Strasbourg, 22. – 26. marca 2010), je GRECO ugotovil, da je Slovenija zadovoljivo uresničila ali zadovoljivo obravnavala štiri od devetnajstih priporočil iz Poročila o tretjem krogu ocenjevanja. Glede na dejstvo, da se je Slovenija opazno potrudila za uresničitev priporočil v zvezi s Tema I – Inkriminacije – in da je tudi sprejela nekaj osnovnih ukrepov za reševanje vprašanj, ki so povezana s Tema II – Transparentnost financiranja političnih strank, je GRECO ugotovil, da skupni odziv na priporočila ni "globalno nezadovoljiv" v smislu odstavka 8.3 31. člena GRECO poslovnika, in pozval vodjo slovenske delegacije, da predloži dodatne informacije o uresničevanju nerešenih priporočil.
5. V drugem Poročilu o izpolnjevanju priporočil, ki ga je GRECO sprejel na svojem 55. plenarnem zasedanju (Strasbourg, 14. – 16. maja 2012), je GRECO ugotovil, da Slovenija ni dosegla opaznega napredka pri Temi II – Transparentnost financiranja političnih strank v primerjavi z oceno stanja v prvem Poročilu o izpolnjevanju priporočil izpred več kot dveh let. Glede na dejstvo, da nobeno izmed trinajstih priporočil, naslovljenih na državo na zgoraj navedenem področju, ni bilo zadovoljivo uresničeno ali zadovoljivo obravnavano, je GRECO ugotovil, da je skupni odziv "globalno nezadovoljiv" v smislu odstavka 8.3 31. člena GRECO poslovnika. Zato se je GRECO odločil, da bo uporabil 32. člen, ki se nanaša na članice, za katere se ugotovi, da niso izpolnile priporočil iz vzajemnega ocenjevalnega poročila, in prosil vodjo slovenske delegacije, da do 30. novembra 2012 pripravi poročilo o doseženem napredku pri uresničevanju priporočil iii in iv (Tema I – Inkriminacije) in priporočil i do xiii (Tema II – Transparentnost financiranja političnih strank).

6. V Vmesnem poročilu o izpolnjevanju priporočil, ki ga je GRECO sprejel na svojem 59. plenarnem zasedanju (Strasbourg, 18. – 22. marec 2013), je GRECO ugotovil, da ni bilo doseženih vidnih rezultatov kar zadeva uresničevanje nerešenih priporočil od sprejetja Drugega poročila o izpolnjevanju priporočil in da raven izpolnjevanja priporočil ostaja "globalno nezadovoljiva" v smislu odstavka 8.3 31. člena poslovnika GRECO, zato je Slovenijo prosil, da do 31. decembra 2013 pripravi poročilo u ukrepih, izvedenih za uresničevanje nerešenih priporočil (t.j. priporočil iii in iv v zvezi s Temo I in priporočil i-xiii v zvezi s Temo II).
7. 8. aprila 2013 je v skladu z odstavkom 2 (ii.c) 32. člena (revidiranim) Generalni sekretar Sveta Evrope poslal pismo Ministru za zunanje zadeve Republike Slovenije, v katerem ga je opozoril na neizpolnjevanje ustreznih priporočil in na potrebo po odločnih ukrepih za doseganje vidnega napredka kakor hitro je to mogoče.
8. V trenutnem Dodatku k drugemu poročilu o izpolnjevanju priporočil, ki sta ga sestavila g. Markus BUSCH, Vodja sektorja za gospodarsko, računalniško, korupcijsko in okoljsko kriminaliteto, Zvezno ministrstvo za pravosodje (Nemčija), in g. Mika AALTO, svetovalec na Ministrstvu za pravosodje, Oddelek za kriminalitetno politiko (Finska), s pomočjo GRECO sekretariata, se ocenjuje nadaljnje uresničevanje nerešenih priporočil od sprejetja prejšnjih poročil o izpolnjevanju priporočil.

## II. ANALIZA

### Tema I: Inkrimiacije

9. Naj spomnimo, da je GRECO v svojem ocenjevalnem poročilu Sloveniji namenil šest priporočil v zvezi s Temo I in da je bilo v prvem Poročilu o izpolnjevanju priporočil ugotovljeno, da so priporočila i, ii, v in vi zadovoljivo uresničena ali zadovoljivo obravnavana. Odzivi na priporočila iii in iv so obravnavani v nadaljevanju.

#### **Priporočili iii in iv**

10. *GRECO je priporočil, da se za kazniva dejanja podkupovanja in nezakonitega posredovanja ukine zahteva po dvojni kaznivosti (priporočilo iii).*
11. *GRECO je priporočil, da se določba 122. člena (10. – 14. člen po spremembi Kazenskega zakonika, ki je začela veljati v maju 2012) Kazenskega zakonika razširi na način, da bo omogočila izvajanje jurisdikcije tudi za kazniva dejanja podkupovanja in nezakonitega posredovanja, storjena izven Slovenije s strani ali z vpletenostjo slovenskih uradnikov in članov domačih skupščinskih teles, ki niso slovenski državljani (priporočilo iv).*
12. Naj spomnimo, da bilo v drugem Poročilu o izpolnjevanju priporočil ugotovljeno, da je po spremembi Kazenskega zakonika Slovenija dobila možnost, da vzpostavi jurisdikcijo v zvezi s kaznivimi dejanji, storjenimi v tujini – ne glede na državljanstvo storilca oziroma ne glede na to, ali je kaznivo dejanje usmerjeno proti Sloveniji ali njenemu državljanu, kadar kaznivo dejanje inkriminira mednarodna pogodba, na primer Kazenskopravna konvencija o korupciji (ETS 173). Prav tako je bilo ugotovljeno, da je bila ukinjena prejšnja zahteva po dvojni kaznivosti (priporočilo iii). S spremembo zakona se je tudi razširila pristojnost Slovenije, da preganja kazniva dejanja korupcije, storjena v tujini v zvezi s slovenskimi uradniki in člani domačih skupščinskih teles, ki niso slovenski državljani (priporočilo iv). Nadalje je GRECO ugotovil, da je kljub razširjeni jurisdikciji za kazniva dejanja, storjena izven Slovenije, za pregon teh kaznivih dejanj še vedno

potrebno dovoljenje ministra za pravosodje in poudaril tveganje v smislu političnega odločanja v teh primerih. GRECO je ugotovil, sta bili priporočili iii in iv le delno uresničeni.

13. Slovenske oblasti navajajo, da v zvezi s temi priporočili niso bile uvedene nadaljnje zakonodajne spremembe. Ostajajo na stališču, da je dovoljenje ministra za pravosodje zgolj formalna zahteva, upravna odločitev, ki se sprejme v skladu s splošnimi načeli kazenskega prava in prakse ter v skladu z veljavnimi mednarodnimi instrumenti. Oblasti dodajajo, da od spremembe zakona ni bilo nobenega zaprosila za dovoljenje.
14. Na eni strani je GRECO zadovoljen, da je Slovenija ukinila zahtevo po dvojni kaznivosti (priporočilo iii) in da je bila jurisdikcija razširjena v skladu s priporočilom iv. Na drugi strani pa obžaluje, da je v tem razširjenem kontekstu možnost pregona še vedno odvisna od dovoljenja ministra za pravosodje, kar je ovira, ki je Kazenskopravna konvencija o korupciji ne predvideva, in kar bi lahko pomenilo tveganje za vmešavanje politike. Ta nova informacija s strani Slovenije ne spreminja prejšnjega stališča GRECO.
15. GRECO ugotavlja, da Priporočili iii in iv ostajata delno uresničeni.

## **Tema II: Transparentnost financiranja političnih strank**

16. Naj spomnimo, da je GRECO v ocenjevalnem poročilu Sloveniji namenil 13 priporočil v zvezi s Temo II in da je bilo v prejšnjih poročilih o izpolnjevanju priporočil ugotovljeno, da ni bilo nobeno izmed teh priporočil zadovoljivo uresničeno ali zadovoljivo obravnavano. Kljub temu je bilo zaradi izvajanja zakonodajnih ukrepov ugotovljeno, da je več priporočil delno uresničenih. Zakonodajni postopek pa je bil razveljavljen, ker je bila sprejeta odločitev, da se začne nov zakonodajni postopek, kar je navedeno v Vmesnem poročilu o izpolnjevanju priporočil.
17. Slovenske oblasti sedaj poročajo, da je bila sprejeta nova zakonodaja; Državni zbor Republike Slovenije je sprejel "Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o političnih strankah" (ZPoIS-E)<sup>1</sup> in "Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volilni in referendumski kampanji" (ZVRK-B)<sup>2</sup>. ZPoIS-E je bil objavljen v Uradnem listu (No. 99/13) in je začel veljati 18. decembra 2013. ZVRK-B je bil objavljen v Uradnem listu (No. 89/13) in je začel veljati 14. decembra 2013.
18. Izpolnjevanje priporočil i-xiii je obravnavano v nadaljevanju.

### **Priporočilo i**

19. *GRECO je priporočil, da se od političnih strank in organizatorjev volilne kampanje zahteva podrobnejše razkritje njihovih prihodkov in izdatkov, vključno z naravo in vrednostjo posameznih (denarnih in stvarnih) prispevkov in posojil.*
20. Slovenske oblasti poročajo, da bodo v skladu s spremembami Zakona o političnih strankah politične stranke morale v svojih letnih poročilih predložiti podrobne podatke o svojih prihodkih, izdatkih in posojilih. V skladu s prvim odstavkom 24. člena bo moralo letno poročilo vsebovati vse oblike prihodkov (članarine, prispevki, prihodki od premoženja, darila, nedenarni prispevki, javna sredstva, vsi izredni prihodki in preneseni presežek prihodkov, kot tudi nezakonite donacije). Prav tako mora finančno poročilo vsebovati vse vrste odhodkov, razčlenjene v skladu z računovodskimi predpisi. Vsa posojila stranki, vključno s podatki o znesku, obrestni meri in

<sup>1</sup> <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201399&stevilka=3550>

<sup>2</sup> <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201398&stevilka=3490>

odplačilnim rokom – kot tudi identiteti posojilodajalca – morajo biti navedena v finančnem poročilu. Poleg tega mora finančno poročilo vsebovati premoženje stranke, spremembe tega premoženja in podatke o pravnih osebah, v katerih ima stranka deleže (glej tudi Priporočilo ii).

21. Oblasti navajajo, da Zakon o političnih strankah (22. člen) zahteva razkritje podatkov o posameznih prispevkih fizičnih oseb, če skupni znesek presega višino povprečne bruto plače (približno 1.600 evrov), vključno s podatki o osebnem imenu in naslovu fizične osebe in višino prispevka. Isti člen tudi uvaja obveznost fizičnih oseb, da prispevke, višje od 50 evrov, vplačujejo le prek bank, hranilnic ali drugih pravnih oseb, ki v skladu s predpisi opravljajo plačilne storitve. Plačila do 50 evrov se lahko izvedejo v gotovini. Pri plačilu v gotovini fizična oseba sporoči podatke o višini plačila, svoje ime, EMŠO in naslov.
22. Nadalje oblasti navajajo, da bo moral v skladu z Zakonom o volilni in referendumski kampanji (18. člen), organizator volilne ali referendumске kampanje v poročilu o financiranju volilne kampanje navesti podrobne podatke, podobno kot je zgoraj navedeno v zvezi s političnimi strankami za dohodke, izdatke, posojila, itd.
23. GRECO je seznanjen s pozitivnim razvojem dogodkov. Kot posledica novih zakonov, ki sta bila sprejeta konec leta 2013, GRECO izraža zadovoljstvo, da je Slovenija začela reševati vprašanja, ki so bila izpostavljena v trenutnem priporočilu, in da omenjene nove določbe pomenijo jasno izboljšano stanje kar zadeva obveznosti razkritja dohodkov, izdatkov in finančnega stanja v finančnih poročilih političnih strank kot tudi v zvezi v volilnimi kampanjami in drugimi vrstami kampanj.
24. GRECO ugotavlja, da je bilo priporočilo i zadovoljivo uresničeno.

## **Priporočilo ii**

25. *GRECO je priporočil, da (i) morajo stranke v letnem poročilu in poročilu o kampanji zagotoviti ločene podatke o finančnem poslovanju organizacij znotraj strankarske strukture ter, da (ii) morajo v volilnih kampanjah primerno urediti sodelovanje subjektov, ki delujejo zunaj strankarske strukture, ne glede na to, ali so direktno ali indirektno povezani s stranko.*
26. Slovenske oblasti v zvezi z delom (i) priporočila poročajo, da nova računovodska zakonodaja vsebuje ločene finančne podatke organizacij (ločene enote) znotraj strankarske strukture: “Če je v stranki organizirana organizacija” ... “tega zakona, mora letno poročilo za preteklo poslovno leto ločeno vsebovati tudi podatke o njunih prihodkih in odhodkih” (24. člen spremenjenega Zakona o političnih strankah). Kar zadeva del (ii) priporočila, oblasti navajajo, da morajo biti subjekti, ki delujejo zunaj strankarske strukture, na primer pravne osebe, v katerih ima stranka najmanj polovico kapitala ali prevladujoč vpliv na odločanje ali vodenje, vključeni v letna finančna poročila stranke. Poleg tega mora biti finančno poročilo teh pravnih oseb priloženo k letnemu poročilu stranke. Kadar je organizator volilne kampanje politična stranka, mora poročilo o financiranju volilne kampanje ločeno vsebovati tudi stroške, nastale v notranjih organizacijskih enotah politične stranke za namen volilne kampanje (tretji odstavek 18. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji).
27. GRECO je seznanjen z zakonodajnimi ukrepi, ki rešujejo obe vprašanji, izpostavljeni v trenutnem priporočilu. Kot prvo novi zakon zahteva, da je treba v finančnih poročilih političnih strank prihodke in izdatke struktur/organizacij znotraj političnih strank navajati ločeno. Drugi del priporočila je bil prav tako obravnavan z zahtevo, da se vključi finančna poročila zunanjih

subjektov, v katerih ima politična stranka vplivno vlogo, in z zahtevo po ločenem finančnem poročanju v zvezi z volilnimi kampanjami. GRECO pozdravlja novo zakonodajo, a tudi meni, da izvajanje teh ukrepov v praksi zahteva temeljito spremljanje.

28. GRECO ugotavlja, da je bilo priporočilo ii zadovoljivo uresničeno.

### **Priporočilo iii**

29. *GRECO je priporočil, da se zagotovi javni dostop do celotnih letnih poročil političnih strank.*
30. Naj spomnimo, da je razlog za to priporočilo dejstvo, da so bile javno dostopne le osnovne informacije o finančnih sredstvih političnih strank v obliki skrajšanih verzij letnih finančnih poročil političnih strank.
31. Slovenske oblasti poročajo, da nova zakonodaja določa, da mora letna poročila političnih strank objaviti Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES) na svoji spletni strani. Prejšnja zahteva, da se objavi le skrajšano letno poročilo, je bila odpravljena (četrti odstavek 24. člena Zakona o političnih strankah). Podobno AJPES na svoji spletni strani objavlja tudi finančna poročila v zvezi z volilnimi kampanjami. V skladu s spremembami zakona organizatorji volilnih kampanj poročil ne predložijo več Državnemu zboru in Računskemu sodišču, ampak le AJPESu preko spletnega portala AJPES (18. člen Zakona o volilni in referendumski kampanji). AJPES naj bi poročila objavljal avtomatsko, čeprav zakon ne določa roka za to.
32. GRECO je seznanjen z informacijami in ga veseli, da morajo biti javno dostopna celotna finančna poročila političnih strank in da to velja tudi za ločena finančna poročila v zvezi z volilnimi kampanjami. S temi ukrepi so rešena vprašanja, ki jih je izpostavil GRECO z namenom zagotavljanja večje transparentnosti sistema.
33. GRECO ugotavlja, da je bilo priporočilo iii zadovoljivo uresničeno.

### **Priporočilo iv**

34. *GRECO je priporočil, da se oceni, ali je potrebno prilagoditi trenutne dovoljene mejne vrednosti stroškov volilnih kampanj z namenom, da se spodbudi transparentnost dejanskih stroškov kampanj.*
35. Slovenske oblasti pojasnjujejo, da so bile mejne vrednosti izdatkov pri volilnih kampanjah nerealno nizke, zlasti za lokalne volitve. Da ne bi organizatorjev silili v to, da predstavijo nižje prihodke in izdatke od dejansko nastalih, sprememba Zakona o volilni in referendumski kampanji (sedmi odstavek 23. člena) dopušča višje zgornje mejne vrednosti, kar pomeni, da bodo kandidati lahko zakonito izvedli svoje kampanje. Sprememba zakona sedaj določa, da lahko stroški posamezne volilne kampanje dosežejo višino minimalne plače v Republiki Sloveniji (789,15 evrov), ki velja trideseti dan pred dnem glasovanja, če bi bili po določbah prvih šestih odstavkov 23. člena dovoljeni stroški volilne ali referendumske kampanje nižji od minimalne plače.
36. GRECO je seznanjen z informacijo, da so oblasti znova preučile zgornje mejne vrednosti stroškov volilnih kampanj, v skladu z zahtevo v priporočilu. GRECO nima stališča v zvezi s temi novimi mejnimi vrednostmi.
37. GRECO ugotavlja, da je bilo priporočilo iv zadovoljivo uresničeno.

## **Priporočilo v**

38. *GRECO je priporočil, da se proučijo možnosti za povečanje transparentnosti znatnih donacij političnim strankam s strani podjetij ter dejanj in odločitev, ki bi lahko bile v korist tem donatorjem.*
39. Slovenske oblasti poročajo, da Zakon o političnih strankah uvaja splošno prepoved financiranja političnih strank s strani pravnih oseb. V skladu z 21. členom lahko politične stranke prejmejo zasebne prispevke le od fizičnih oseb (donacije ali članarine). Razlog je v tem, da se prepreči korupcija, na primer neupravičena povračila, itd. Oblasti pojasnjujejo, da je zaradi omenjene prepovedi prišlo do predloga za povečanje javnega financiranja političnih strank v prihodnosti.
40. GRECO je seznanjen z informacijo. Slovenija je popolnoma spremenila svojo zakonodajo na tem področju s tem, da je prepovedala donacije političnim strankam s strani vseh oblik pravnih oseb. Zato ni več razlogov za to priporočilo.
41. GRECO ugotavlja, da je bilo priporočilo v zadovoljivo obravnavano.

## **Priporočilo vi**

42. *GRECO je priporočil (i) da se zagotovi izčrpnjša revizija finančnega poslovanja parlamentarnih političnih strank, tako glede zasebnih kot javnih sredstev, v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi; (ii) da se zagotovi več sredstev Računskemu sodišču za izvajanje teh revizij kot tudi revizij finančnega poslovanja organizatorjev volilnih kampanj; in (iii) da se Računskemu sodišču zagotovijo pooblastila in sredstva za preiskovanje rednega finančnega poslovanja strank in poveča njegova zmožnost za preiskovanja finančnega poslovanja med kampanjami.*
43. Slovenske oblasti poročajo, da Zakon o političnih strankah (člena 24.a in 24.b) sedaj zahteva revizijo poslovanja političnih strank, ki so bile v preteklem letu upravičene do prejema javnih finančnih sredstev v višini več kot 10.000 evrov iz državnega proračuna ali proračunov lokalnih skupnosti. Računsko sodišče je pristojno za revizijo poslovanja teh političnih strank in mora v posameznem letu opraviti revizijo pravilnosti poslovanja najmanj tretjine strank tako, da v obdobju štirih let opravi revizijo pri vseh teh strankah. Računsko sodišče lahko opravi tudi revizijo pravilnosti poslovanja stranke, če to predlaga komisija za preprečevanje korupcije ali drug nadzorni organ, ki ugotovi nepravilnosti. Po Zakonu o političnih strankah lahko računsko sodišče zahteva, da se mu predloži vse dokazne listine in poslovne knjige stranke, kot tudi listine drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti, bank, itd., in lahko zahteva pojasnila, podatke ali listine, ki so potrebne za izvedbo revizije, tudi od drugih oseb. Nadalje mora računsko sodišče tudi opraviti revizijo pri tistih organizatorjih volilnih kampanj, ki imajo pravico do delnega povračila stroškov volilne kampanje; v tej zvezi ima enaka pooblastila kot pri političnih strankah (četrti odstavek 29. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji). Nadalje oblasti navajajo, da je računsko sodišče izračunalo dodatna finančna sredstva, ki naj bi jih prejelo za izvajanje novih nalog, a le-ta še niso zagotovljena v trenutnem proračunu zaradi procesnih rokov.
44. GRECO je seznanjen z informacijami; veseli ga, da nova zakonodaja omogoča temeljito revizijo poslovanja političnih strank in izvajanja volilnih kampanj in tudi da revizija ni več omejena na javno financiranje ampak vključuje vse oblike sredstev in stroškov. Poleg tega ima državna revizija po novi zakonodaji posebna pooblastila, katerih cilj je učinkovito delo. Izračunana so bila tudi dodatna finančna sredstva, ki so potrebna, da računsko sodišče izvaja nove dejavnosti, čeprav še niso zagotovljena v trenutnem proračunu. GRECO sprejema to pojasnilo oblasti, s pogojem, da bodo v naslednjem proračunu računskega sodišča zagotovljena potrebna sredstva.

45. GRECO ugotavlja, da je bilo priporočilo vi zadovoljivo obravnavano.

**Priporočila vii, xi in xiii**

46. *GRECO je priporočil:*

- *da se razjasnijo pristojnosti in obseg področja dela vseh organov, katerim so zaupane nadzorne naloge v zvezi s financiranjem strank in kampanj (priporočilo vii);*

- *da se prouči možnost za podelitev pristojnosti za sankcioniranje nepravilnega financiranja političnih strank neodvisnemu organu (priporočilo xi); in*

- *da se raziščejo možnosti za poveritev mandata in zagotovitev potrebnih resursov za učinkovito nadzorovanje, preiskovanje in uresničevanje pravil na področju političnega financiranja enemu neodvisnemu organu (novemu ali že obstoječemu) (priporočilo xiii).*

47. Slovenske oblasti poročajo, da so s spremembo Zakona o političnih strankah (27. člen), nadzorne naloge v zvezi s političnimi strankami določene kot sledi: nadzorstvo kršitev v zvezi s statusom političnih strank, ki so s tem zakonom določene kot prekrški, izvaja Inšpektorat RS za notranje zadeve. Nadzor izvajanja določb v zvezi s financiranjem političnih strank izvaja računsko sodišče, medtem ko Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES) nadzoruje predložitev letnih poročil strank in je pristojna za njihovo objavo. Poleg tega isti zakon (23. člen) določa, da je Okrajno sodišče v Ljubljani pristojno za odločanje v dejanjih, ki predstavljajo kršitve določb o financiranju strank.

48. Oblasti dodajajo, da v zvezi z nadzorom volilnih kampanj Zakon o volilni in referendumski kampanji (40. člen) določa, da je glavni organ, pristojen za nadzor nad izvajanjem določb tega zakona, Inšpektorat RS za notranje zadeve; poleg tega pa je Inšpektorat RS za kulturo in medije pristojen za nadzor izvajanja določb o volilnih kampanjah v medijih, pristojna inšpekcija lokalne skupnosti ali redarstvena služba lokalne skupnosti nadzoruje izvajanje določb o plakatiranju, računsko sodišče pa nadzoruje izvajanje določb v zvezi s financiranjem. Sodišče odloča o kršitvah na področju volilnih in referendumskih kampanj, katerih nadzor je v pristojnosti računskega sodišča. Predlog za uvedbo prekrškovnega postopka se vložijo na računsko sodišče, medtem ko je Okrajno sodišče v Ljubljani pristojno za odločanje o kršitvah.

49. GRECO je seznanjen z informacijami, ki zajemajo tri priporočila. Prvič, lahko se ugotovi, da nova zakonodaja določa novo razdelitev pooblastil kar zadeva spremljanje izvajanja Zakona o političnih strankah in Zakona o volilni in referendumski kampanji, kar je bilo pojasnjeno s strani oblasti. Drugič, zakonodajni ukrepi, ki jih je izvedla Slovenija, določajo, da je računsko sodišče – ki je neodvisni organ – pristojno za nadzor v zvezi s financiranjem političnih strank, bodisi v zvezi s tekočimi finančnimi poročili političnih strank ali pa v zvezi s financiranjem volilnih kampanj. To predstavlja pomemben napredek v primerjavi s prejšnjim stanjem, ko je to nalogo opravljalo ministrstvo za finance. Nadalje se zdi, da je državna revizija dobila ustrezna preiskovalna orodja, itd. za izvajanje teh nalog. Tretjič, novi zakon daje Inšpektoratu RS za notranje zadeve in AJPESu pooblastilo, da na svojim področjih izrekata globe za prekrške, medtem ko bo moralo računsko sodišče vložiti predloge v zvezi z domnevnimi kršitvami na področju financiranja političnih strank na Okrajno sodišče v Ljubljani, ki je pristojno za izrekanje sankcij v primerih teh kršitev. Iz tega sledi, da so bila ta tri priporočila zadovoljivo izpolnjena.



50. GRECO ugotavlja, da so bila priporočila vii, xi in xiii zadovoljivo obravnavana.

#### **Priporočilo viii**

51. *GRECO je priporočil, da se (i) dvigne zgornja meja sankcij v Zakonu o volilni in referendumski kampanji in Zakonu o političnih strankah, da bodo v praksi učinkovite, sorazmerne in odvrčilne in (ii) zagotovi, da stranka ne obdrži sredstev, ki jih je pridobila v nasprotju z Zakonom o volilni in referendumski kampanji in/ali Zakonom o političnih strankah.*

52. Slovenske oblasti navajajo, da so vse sankcije, ki jih določata Zakon o političnih strankah in Zakon o volilni in referendumski kampanji, sedaj strožje; na primer, za najhujše kršitve je sedaj predpisana globa do 30.000 evrov, za druge kršitve pa so bile uvedene številne nove sankcije; na primer, točka 6 prvega odstavka novega 28. člena sedaj določa, da se za prekršek kaznuje stranka, ki prejme prispevke v nasprotju z zakonom. Zakon tudi določa, da lahko prekrškovni organ izreče globe tudi v znesku, ki je višji od najnižje predpisane globe. Globe za odgovorne osebe so se povišale na 4.000 evrov. Nadalje so opredeljeni novi prekrški za subjekte, ki strankam dajejo nezakonite donacije in stranka, ki prejme prispevke v nasprotju z zakonom, le-teh ne sme obdržati ampak jih mora nakazati v humanitarne namene, kot so določeni v Zakonu o humanitarnih organizacijah.

53. GRECO je seznanjen z informacijami. Oblasti so predložile dolg seznam primerov sankcij, ki niso obstajale v preteklosti, kot tudi sankcij, ki so od sprejetja ocenjevalnega poročila znatno strožje; najvišje kazni so se povišale, v nekaterih primerih so se potrojile. GRECO tudi ugotavlja, da pravno ni več mogoče, da bi stranka obdržala nezakonite donacije.

54. GRECO ugotavlja, da je bilo priporočilo viii zadovoljivo uresničeno.

#### **Priporočilo ix**

55. *GRECO je priporočil, da se zagotovijo sankcije za vse kršitve Zakona o volilni in referendumski kampanji, posebno za sprejemanje sredstev iz nedovoljenih virov in v nedovoljeni višini, za namerno vložitev lažnega, napačnega in nepopolnega poročila in za aktivnosti volilne kampanje, ki se izvajajo izven predpisanega časa za kampanjo, pa se njihovo izvajanje zavleče v predpisani čas kampanje.*

56. Slovenske oblasti pojasnjujejo, da po spremembi Zakona o volilni in referendumski kampanji ta zakon sam ureja pravila financiranja in ni potrebno sklicevanje na Zakon o političnih strankah, glede na to, da organizatorji volilnih kampanj niso nujno le politične stranke, ampak so lahko drugi vpleteni posamezniki, zlasti v lokalnih in predsedniških volitvah. Novi člen 38.b Zakona o volilni in referendumski kampanji določa sankcije za prekrške v zvezi z različnimi oblikami nezakonitega financiranja kampanj. Isti zakon (38. člen) tudi določa, da se organizator volilne kampanje, ki namerno predloži lažno poročilo o financiranju volilne kampanje, kaznuje z globo od 10.000 do 20.000 evrov.

57. GRECO ugotavlja, da je bilo v času sprejetja ocenjevalnega poročila sankcioniranje političnih strank možno le po Zakonu o političnih strankah, drugi organizatorji volilnih kampanj pa v te sankcije niso bili vključeni. Pozdravlja spremembo Zakona o volilni in referendumski kampanji, ki določa sankcije za kršitve, ki jih navaja zakon. Spremembe so v skladu z zahtevami priporočila.

58. GRECO ugotavlja, da je bilo priporočilo ix zadovoljivo uresničeno.

## **Priporočili x in xii**

### 59. *GRECO je priporočil:*

- *povečanje ozaveščenosti o možnosti sankcioniranja kršitev pravil finančnega poslovanja v okviru kampanj tudi potem, ko organizator volilne kampanje kot takšen ne obstaja več (priporočilo x); in*

- *krepitev ozaveščanja javnosti o pomembnosti političnega financiranja in o škodi, povzročeni z dvomljivimi praksami na tem področju (priporočilo xii).*

60. Slovenske oblasti poročajo, da je ozaveščanje o političnem financiranju v veliki meri okrepila Komisija za preprečevanje korupcije, ki na spletu redno javno poroča o delu GRECA, vključno z njegovimi ugotovitvami glede političnega financiranja na splošno in v slovenskem kontekstu. Nadalje je ta komisija v svojih letnih poročilih izpostavila pomembnost transparentnosti financiranja političnih strank. Zlasti pa je komisija, da bi utrla pot novi zakonodaji o političnem financiranju, izvajala dejavnosti zagovorništva in ozaveščanja, na primer s članki v svojem mesečnem glasilu "KPK Vestnik". Komisija je tudi sodelovala v drugih vrstah dejavnosti, na primer v razpravah in delavnicah, ki so bile organizirane v Državnem svetu (Državni zbor) ali jih je so-organizirala organizacija Transparency International (TI Slovenija). Na eni teh delavnic je komisija v sodelovanju s predstavniki Univerze v Ljubljani, informacijsko pooblaščenko, nevladnimi organizacijami itd. pripravila smernice o transparentnosti financiranja političnih strank, ki jih je TI Slovenija uporabila za pripravo strateškega dokumenta o tej zadevi, ki ga je poslala različnim državnim organom in medijem. Prav tako je komisija v postopku zakonodajnih sprememb v letu 2013 skupaj z ministrstvom za notranje zadeve (ki je odgovorno za pripravo zakonov o političnem financiranju) imela tiskovne konference, katerih namen je bil sprožiti razpravo o transparentnosti financiranja političnih strank. Ministrstvo za notranje zadeve je komisijo tudi povabilo, da aktivno sodeluje pri pripravi obeh zakonov, kar je storila s komentarji na osnutke zakonov pred njuno predložitvijo v medresorsko usklajevanje. Na koncu organi poudarjajo, da nova zakonodaja sama po sebi zagotavlja ozaveščanje, ker med drugim omogoča širšo transparentnost; poročila o političnem financiranju mora na spletu javno objavljati Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES), revizijska poročila mora na spletu objavljati državna revizija, o njih pa se razpravlja v Državnem zboru in v lokalni skupnosti.

61. GRECO je seznanjen z informacijami. Zaveda se, da so bila trenutna priporočila sprejeta v času, ko je imela Slovenija na področju političnega financiranja precej neustrezen pravni okvir in prakso. Proces spreminjanja tega položaja je bil dolg in zapleten in zdi se, da so bile z namenom prepričati javnost, oblasti in zakonodajalce izvedene številne različne oblike dejavnosti, ki so pogosto vključevale Komisijo za preprečevanje korupcije in tudi vladne organe ter nevladne organizacije. Da so bila prizadevanja za ozaveščanje in zagovorništvo uspešna, potrjuje sprejem nove zakonodaje na področju političnega financiranja v Sloveniji. Klub temu, da se zdi, da bi bilo po sprejetju nove zakonodaje koristno dodatno ozaveščanje, je GRECO zadovoljen z ukrepi, o katerih se poroča v zvezi s temi priporočili.

62. GRECO ugotavlja, da sta bili priporočili x and xii zadovoljivo uresničeni.

## **III. SKLEPI**

63. **Glede na sklepe prejšnjih poročil o tretjem krogu ocenjevanja izpolnjevanja priporočil o Sloveniji in glede na zgoraj navedeno GRECO ugotavlja, da je Slovenija zadovoljivo**

**uresničila ali zadovoljivo obravnavala sedemnajst od devetnajstih priporočil iz Poročila o tretjem krogu ocenjevanja.** Preostali dve priporočili sta bili delno uresničeni.

64. Kar zadeva Temo I – Inkriminacije, so bila priporočila i, ii, v in vi zadovoljivo uresničena ali zadovoljivo obravnavana, priporočila iii in iv pa sta bili delno uresničeni. Kar zadeva Temo II – Transparentnost financiranja političnih strank, so bila priporočila i-ix zadovoljivo uresničena ali zadovoljivo obravnavana.
65. Kar zadeva Inkriminacije, je od sprejetja ocenjevalnega poročila v letih 2008/2009 prišlo do reforme Kazenskega zakonika in Zakona o kazenskem postopku, s katero se je med drugim razširil obseg kaznivih dejanj podkupovanja v javnem sektorju in nezakonitega posredovanja v skladu s Kazenskopravno konvencijo. Nato je Slovenija ukinila pogoj “dvojne kaznivosti” kar zadeva dejanja korupcije, storjena v tujini, kar je zelo pomembno za pregon korupcije v povezavi s tujino. Slovenija je tako uresničila veliko večino priporočil, ki jih je izdal GRECO, čeprav še vedno ostaja zaskrbljenost v zvezi z dejstvom, da se primeri korupcije, storjeni v tujini, lahko preganjajo le z dovoljenjem ministra za pravosodje. Obžalovanja vredno je, da v zakonodaji še vedno ostaja taka ovira, ki je ne predvideva Kazenskopravna konvencija o korupciji, kajti to bi lahko pomenilo tveganje za vmešavanje politike v sodni postopek. GRECO zato oblasti poziva, da to zadevo razrešijo.
66. Kar zadeva transparentnost financiranja političnih strank, je sedaj Slovenija pokazala pohvale vreden napredek s spremembo Zakona o političnih strankah in Zakona o volilni in referendumski kampanji konec leta 2013. Nova zakonodaja je v veliki meri skladna s priporočili, ki jih je izdal GRECO pred več kot šestimi leti, in zagotavlja večjo transparentnost političnega financiranja, če se bo zakon izvajal kot je predvideno. GRECO ugotavlja, da je bil proces, ki je pripeljal do nove zakonodaje, dokaj počasen in zapleten; vendar pa so rezultati zelo obetavni. GRECO nujno poziva slovenske oblasti, da uporabijo nadaljnje vire, s katerimi bi zagotovili, da se bo nova zakonodaja izvajala kot je predvideno. V ta namen bi lahko v nadaljevanju izvedli različne ukrepe za ozaveščanje, zlasti v tesnem sodelovanju s političnimi strankami in drugimi, ki jih to zadeva.
67. Glede na zgoraj navedeno GRECO z zadovoljstvom ugotavlja, da trenutna raven uresničevanja priporočil ni več “globalno nezadovoljiva” v smislu 8.3 odstavka 31. člena poslovnika in se je odločil, da v zvezi s Slovenijo ne bo nadaljeval z uporabo 32. člena. S sprejetjem tega dodatka k drugemu poročilu o izpolnjevanju priporočil se zaključuje tretji krog postopka izpolnjevanja priporočil kar zadeva Slovenijo.
68. GRECO poziva slovenske oblasti, da čim prej dovolijo objavo tega poročila, ga čim prej prevedejo v nacionalni jezik in prevod tudi objavijo.