

Strasbourg, 22. marec 2013

Greco RC-III (2013) 4E
Vmesno poročilo

Tretji krog ocenjevanja

Vmesno **poročilo o Republiki Sloveniji in** **njenem izpolnjevanju priporočil**

“Inkriminacije (ETS 173 in 191, GPC 2)”

“Transparentnost financiranja političnih strank”

ki ga je GRECO sprejel
na svojem 59. plenarnem zasedanju
(Strasbourg, 18.-22. marec 2013)

I. UVOD

1. GRECO je sprejel Poročilo o tretjem krogu ocenjevanja na svojem 35. plenarnem zasedanju (7. decembra 2007). Poročilo (Greco Eval III Rep (2007) 1E Tema I in Tema II) je bilo objavljeno 13. junija 2008 z odobritvijo slovenskih oblasti.
2. V skladu z GRECO poslovníkom so slovenske oblasti predložile poročilo o ukrepih za uresničevanje priporočil. GRECO je izbral Nemčijo in Finsko, da določita ocenjevalce za postopek izpolnjevanja priporočil.
3. V prvem Poročilu o izpolnjevanju priporočil, ki ga je GRECO sprejel na svojem 46. plenarnem zasedanju, (Strasbourg, 22.-26. marec 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 v Temo I – Inkriminacije in da je sprejela nekaj osnovnih ukrepov za reševanje vprašanj, ki so povezana s Temo II – Transparentnost financiranja političnih strank, je GRECO ugotovil, da skupni odziv na priporočila ni "globalno nezadovoljiv" v smislu odstavka 8.3 31. člena GRECO poslovníka, zato je prosil vodjo slovenske delegacije, da predloži dodatne informacije o uresničevanju nerešenih priporočil.
4. V drugem Poročilu o izpolnjevanju priporočil (ki ga je GRECO sprejel na svojem 55. plenarnem zasedanju (Strasbourg, 14.-16. maj 2012), je GRECO ugotovil, da Slovenija ni dosegla opaznega napredka v zvezi s Temo 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 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 poslovníka. Zato se je GRECO odločil uporabiti 32. člen v zvezi s članicami, za katere se ugotovi, da niso izpolnile priporočil iz vzajemnega ocenjevalnega poročila, in prosil vodjo slovenske delegacije, da do 30. novembra 2012 zagotovi poročilo o doseženem napredku pri uresničevanju priporočil iii in iv (Tema I – Inkriminacije) in priporočil i do xiii (Tema II – Transparentnost financiranja političnih strank).
5. V trenutnem vmesnem Poročilu o izpolnjevanju priporočil, ki sta ga sestavila g. Markus BUSCH, Vodja oddelka za gospodarsko, računalniško, korupcijsko in okoljsko kriminaliteto, Zvezno ministrstvo za pravosodje (Nemčija), in g. Kaarle J. LEHMUS, Generalni inšpektor policije, Nacionalna policijska komisija (Finska), s pomočjo GRECO sekretariata, se ocenjuje nadaljnje uresničevanje nerešenih priporočil od sprejema prvega Poročila o izpolnjevanju priporočil in drugega Poročila o izpolnjevanju priporočil in podaja skupna ocena glede ravni izpolnjevanja teh priporočil.

II. ANALIZA

Tema I: Inkriminacije

6. Naj spomnimo, da je GRECO v ocenjevalnem poročilu Sloveniji namenil 6 priporočil v zvezi s Temo I in da je bilo v prvem Poročilu o izpolnjevanju priporočil ugotovljeno, da so priporočila i, ii and vi zadovoljivo uresničena, priporočilo v pa je zadovoljivo obravnavano. Za preostala priporočila (namreč priporočili iii in iv), ki ju obravnavamo v nadaljevanju, je bilo v drugem Poročilu o izpolnjevanju priporočil ugotovljeno, da so še vedno delno uresničena.

Priporočili iii in iv.

7. GRECO je priporočil, da se za kazniva dejanja podkupovanja in nezakonitega posredovanja ukine zahteva po dvojni kaznivosti.
8. GRECO je priporočil, da se določba 122. člena (10. – 14. člen po spremembi Kazenskega zakonika, ki je začela veljati v maju 2012) 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.
9. Slovenske oblasti poročajo, da ni bil dosežen nadaljnji napredek v smeri polnega uresničevanja teh dveh priporočil, za katera je bilo v Poročilih o izpolnjevanju priporočil ugotovljeno, da sta delno uresničeni.
10. GRECO z obžalovanjem opazuje, da v času od sprejetja prvega Poročila o izpolnjevanju priporočil leta 2012 oblasti niso sprejele nobenih ukrepov za izpolnitev zahtev v teh priporočilih.
11. GRECO zato ugotavlja, da priporočili iii in iv ostajata delno uresničeni.

Tema II: Transparentnost financiranja političnih strank

12. Naj spomnimo, da je GRECO v ocenjevalnem poročilu Sloveniji namenil 13 priporočil v zvezi s Temo II in da je bilo v Poročilih o izpolnjevanju priporočil ugotovljeno, da ni bilo nobeno izmed teh trinajstih priporočil zadovoljivo uresničeno ali zadovoljivo obravnavano. Izpolnjevanje teh priporočil je obravnavano v nadaljevanju.
13. 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 (priporočilo i).
 - 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 (priporočilo ii).
 - da se zagotovi javni dostop do celotnih letnih poročil političnih strank (priporočilo iii);
 - da se oceni, ali je potrebno prilagoditi trenutne dovoljene mejne vrednosti stroškov volilnih kampanj z namenom, da se spodbudi transparentnost dejanskih stroškov kampanj (priporočilo iv);
 - 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 (priporočilo v);
 - (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 (priporočilo vi);

- 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 (i) dvigne zgornja meja sankcij, določenih v Zakonu o političnih strankah in Zakonu o volilni in referendumski kampanji, da bodo v praksi učinkovite, sorazmerne in odvračilne in (ii) zagotovi, da stranka ne obdrži sredstev, ki jih je pridobila v nasprotju Zakonom o volilni in referendumski kampanji in Zakonom o političnih strankah (priporočilo viii);

- 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 (priporočilo ix);

- da se poveča ozaveščenost o možnosti sankcioniranja kršitev pravil finančnega poslovanja v okviru kampanj tudi potem, ko organizator volilne kampanje kot takšen ne obstaja več (priporočilo x);

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

- da se okrepi osveščanje javnosti o pomembnosti političnega financiranja in o škodi, povzročeni z dvomljivimi praksami na tem področju (priporočilo xii); in

- da se razišče 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).

14. V drugem Poročilu o izpolnjevanju priporočil je GRECO ugotovil, da so bila priporočila i-iv in vi-xiii s delno uresničena, priporočilo v pa ni bilo uresničeno. Določbe dveh osnutkov zakona, ki sta bila v pripravi in naj bi prinesla izboljšanje na tem področju, t.j. osnutki sprememb Zakona o volilni in referendumski kampanji in Zakona o političnih strankah, so bile glavni razlog, da je GRECO v prvem in drugem Poročilu o izpolnjevanju priporočil ugotovil, da je bila večina (dvanajst od trinajstih) priporočil delno uresničenih.
15. Slovenske oblasti sedaj poročajo, da odgovorni organi niso mogli doseči konsenza o prejšnjem osnutku zakona, vključno s spremembami Zakona o političnih strankah, in so se zato odločili, da postopek razveljavijo in pričnejo popolnoma nov postopek priprave sprememb Zakona o političnih strankah, ki pa je še vedno v preveč zgodnji fazi, da bi bilo možno predstaviti določbe. Prav tako poročajo, da ni bil dosežen napredek v zvezi z uzakonitvijo Zakona o volilni in referendumski kampanji, ki ostaja na dnevnem redu vlade.
16. GRECO razočarano ugotavlja, da stanje v veliki meri ostaja enako kot je bilo ob sprejemu Poročil o izpolnjevanju priporočil. Nadalje, v luči informacije, da prejšnji osnutek Zakona o političnih strankah, katerega določbe je GRECO ocenjeval, ni več v zakonodajnem postopku, GRECO ne

more obdržati prejšnjega sklepa glede priporočila (iii), za katerega je v prejšnjih Poročilih o izpolnjevanju priporočil ugotovil, da je delno uresničeno.

17. GRECO ugotavlja, da priporočili iii in v nista bili uresničeni, priporočila i, ii, iv, vi-xiii pa ostajata delno uresničena.

III. SKLEPI

18. **Glede na zgoraj navedeno GRECO ugotavlja, da Slovenija ni dosegla opaznega napredka v zvezi z uresničevanjem priporočil, za katera je bilo v Poročilih o izpolnjevanju priporočil v tretjem krogu ugotovljeno, da so bila delno uresničena ali niso bila uresničena.** Vsa nerešena priporočila v zvezi s Temo I – Inkriminacije (priporočili iii in iv) in Temo II – Transparentnost financiranja političnih strank (priporočila i-xiii) po preteku več kot petih letih od sprejetja ocenjevalnega poročila še vedno niso bila zadovoljivo obravnavana.
19. Kar zadeva inkriminacije, Slovenija ni pokazala napredka pri odpravi pogoja dvojne kaznivosti za kazniva dejanja podkupovanja in nezakonitega posredovanja in pri razširitvi določbe 122. člena (10.-14. člen po spremembi Kazenskega zakonika, ki je začela veljati v maju 2012) Kazenskega zakonika, da se omogoči izvajanje jurisdikcije tudi za kazniva dejanja podkupovanja in nezakonitega posredovanja, storjena izven Slovenije s strani ali z vpletenostjo slovenskih javnih uslužbencev ali članov domačih skupščinskih teles, ki niso slovenski državljani. Poleg tega Slovenija ni primerno obravnavala dvomov glede vloge, ki naj bi jo imel minister za pravosodje pri izdajanju dovoljenja za pregon dejanj korupcije, storjenih v tujini, v Sloveniji, in zlasti glede tveganja za politično vmešavanje.
20. Kar zadeva transparentnost financiranja političnih strank, Slovenija ni dosegla bistvenega napredka od sprejetja prvega Poročila o izpolnjevanju priporočil v letu 2010. Dejansko je prišlo do razveljavitve enega od dveh osnutkov - osnutek sprememb Zakona o političnih strankah – ki sta bila v pripravi z namenom prinesiti izboljšanje na tem področju. Obžalovanja vredno je, da v zadnjih nekaj letih ni prišlo do konkretnega bistvenega izboljšanja in da prav tako ni bil sprejet osnutek sprememb Zakona o volilni in referendumski kampanji. Očitno je, da mora Slovenija na tem področju izvesti bolj prepričljive ukrepe.
21. V teh okoliščinah GRECO nima druge izbire kot da sklene, da je trenutna raven izpolnjevanja priporočil ostaja “globalno nezadovoljiva” v smislu odstavka 8.3 31. člena GRECO poslovnika.
22. V skladu z odstavkom 2(i) 32. člena (revidiranim) GRECO poslovnika, GRECO prosi vodjo slovenske delegacije, da najkasneje do 31. decembra 2013 pripravi poročilo o ukrepih, izvedenih za uresničevanje nerešenih priporočil (t.j. priporočila iii in iv v zvezi s Temo I in priporočila i-xiii v zvezi s temo II).
23. V skladu z odstavkom 2 (ii.c) 32. člena (revidiranim) GRECO poslovnika, GRECO poziva Generalnega sekretarja Sveta Evrope, da ministru za zunanje zadeve Republike Slovenije pošlje pismo, v katerem ga opozarja na neizpolnjevanje ustreznih priporočil in na potrebo po odločnih ukrepih za doseganje vidnega napredka kakor hitro je to mogoče.
24. GRECO poziva slovenske oblasti, da čim prej dovolijo objavo tega poročila, ga prevedejo v nacionalni jezik in prevod objavijo.