

SKUPINA POSLANK IN POSLANCEV

Ljubljana, 19. april 2017

STALIŠČE TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENIA O PREDLOGU ZAKONA O POLITIČNIH FUNDACIJAH

Spoštovani Uroš Jauševac, Marjan Jarkovič in Robert Ilc,

najprej najlepša hvala za povabilo civilne družbe k vključitvi priprave in sprejemanja Zakona o političnih fundacijah (v nadaljevanju ZPF). Transparency International Slovenia (v nadaljevanju: TIS) pozdravlja in vseskozi spodbuja odločevalce za širšo vključitev civilne družbe in drugih deležnikov, ki pripomorejo k boljši končni odločitvi in pripravi zakonodaje. TIS tako že v tem delu predlagateljem ZPF predlaga, da ZPF sprejmejo po rednem in ne po skrajšanem ali nujnem postopku in s tem omogoči ali celo spodbudi javnost k širšemu diskurzu.

Na podlagi prejetega povabila z dne 28. 03. 2017 in sestanka z dne 13. 04. 2017, TIS v nadaljevanju podaja vsebinske komentarje in priporočila na ZPF. Namen ZPF je zakonsko urediti delovanje pravnih oseb neposredno povezanih s političnimi strankami (v nadaljevanju PS), iz česar izhaja tudi dejstvo, da se ureja področje financiranja teh organizacij. Kot izpostavljeno že na prvem srečanju dne 11. 10. 2016 v Državnem Zboru, TIS vidi ureditev političnih fundacij tesno povezane s pomanjkljivostmi, ki jih TIS opaža pri financiranju PS in volilnih kampanj (v nadaljevanju VK). Zato TIS apelira, da se področje političnih fundacij (v nadaljevanju PF) uredi v sklopu celostnega vprašanja financiranja političnih strank in volilnih kampanj, ki je urejeno z Zakonom o političnih strankah (ZPoIS) in Zakonom o volilni in referendumski kampanj (ZVRK).

TIS na podlagi zadnje raziskave in neodvisnega spremljanja lokalnih volitev¹ s področja financiranja PS in VK, izpostavlja nekatere zakonske in druge pomanjkljivosti, ki bi morale biti naslovljene skupaj s sprejemanjem ZPF, da se izogne ponavljanje pomanjkljivosti iz ZPoIS in ZVRK. **Iz tega izhaja, da se praktično vsa priporočila, ki se nanašajo na financiranje PS in VK nanašajo tudi na ZPF.** TIS

¹ Transparency International Slovenia. Transparentnost financiranja političnih strank. Dostopno na: http://crinis.integriteta.si/images/pdf/porocilo/knjiga_INTEGRIRETA_2014_SLO.pdf in Transparentnost lokalnih volitev v Sloveniji. Dostopno na: http://transparency.si/images/publikacije/Transparentnost_lokalnih_volitev_2014.pdf in na spletni strani www.lokalne-volitve.si.

predlagateljem predlaga preučitev priporočil obeh publikacij. Slednji med drugim predlagata spodnja priporočila, pri čemer mestoma izpostavljamo morebitne posledice tudi na ureditev PF:

1. Zakonodaja iz leta 2014 je uvedla popolno prepoved prispevkov PS s strani pravnih oseb. Ocene o vplivu takšnega predpisa za spodbujanje transparentnosti financiranja PS in VK ali dokazov, da je financiranje strank zaradi takšnega ukrepa bolj transparentno, so pokazale malo rezultatov. Poleg tega nedavna sodna praksa kaže na pomanjkljivo izvajanje določil in sankcij v primerih nelegalnega financiranja. TIS zato izpostavlja, da ZPF predvideva ponovno uveljavitev sprejemanja finančnih sredstev s strani pravnih oseb. TIS je mnenja, da takšna ureditev predstavlja dodatna tveganja, saj 1) predstavlja odmik od celostne ureditve področja kot ga poznamo danes in 2) vpeljuje zmedo in netransparentnost v celoten sistem financiranja, saj bo predstavljalo veliko izzov tako PS in PF, še posebej pa nadzornim institucijam in civilni družbi, ki že sedaj težko sledi zbiranju in porabi finančnih sredstev. TIS zato predlaga, da naj se z ZPF 1) uskladi način financiranja PF s PS in VK ali 2) spremeni celotni sistem financiranja področja PS in VK, ter dovoli financiranje s strani pravnih oseb z jasnimi omejitvami. V obeh primerih TIS opozarja, da se morajo močno okrepiti nadzorni mehanizmi in transparentnost financiranja.
2. V skladu z oceno CRINIS in nadzora nad lokalnimi volitvami v letu 2014² področje 'sankcije' predstavlja najšibkejšo dimenzijo političnega financiranja v Sloveniji. Zaradi tega je potrebna strožja implementacija sankcij v praksi, javni organi pa morajo uveljavljati stroge kazni v primeru kršenja zakonov. Implementacija in uresničevanje le teh torej predstavlja svojevrsten izziv, ta pa izhaja tudi iz systemske ureditve nadzora nad financiranjem PS in VK, ki je razdeljeno med 4 različne institucije. Ker enak način nadzora in sankcij predvideva tudi predlog ureditve PF, je mogoče predvideti, da bo tudi nad delovanjem PF nadzor šibak, sankcije pa nezadostne.
3. V skladu z dopolnjeno zakonodajo mora računsko sodišče izvajati revizijo pravilnosti finančnih postopkov PS, ki prejemajo sredstva iz državnega proračuna ali proračunov lokalnih skupnosti in so ta sredstva prejela prejšnje leto ali so dobila pravico do več kot 10 000 evrov teh sredstev. Sodišče mora vsako leto revidirati delovanje vsaj tretjino strank, v štirih letih pa mora opraviti revizijo vseh strank. Računsko sodišče sme narediti tudi revizijo pravilnosti finančnega postopka tiste stranke, ki jo predlaga Komisija za preprečevanje korupcije ali drug nadzorni organ. Taka nova ureditev je pomanjkljiva in ne sledi namenom integriranega nadzora financiranja političnih strank. Zato priporočamo, da se vsakoletno izvede revizija postopkov vseh parlamentarnih PS, kar bi moralo veljati tudi za PF. Prav tako bi moralo pogosteje revidirati stranke in PF, pri katerih bi ugotovilo številne ali bistvene nepravilnosti oziroma tveganja za nezakonita ravnanja. S takšno ureditvijo bi se izboljšale možnosti za preverjanje skladnosti s predpisi, ki urejajo politično financiranje, hkrati pa bi se zmanjšalo tveganje za korupcijo. Za učinkovito revizijo bi bilo računskemu sodišču treba nameniti več finančnih sredstev, še posebej ob predpostavki, da bi revidirali tudi PF.

² Transparency International Slovenia. Transparentnost financiranja političnih strank. Dostopno na: http://crinis.integriteta.si/images/pdf/porocilo/knjiga_INTEGRIRETA_2014_SLO.pdf in Transparentnost lokalnih volitev v Sloveniji. Dostopno na: <http://www.lokalne-volitve.si/kriticna-podrocja/sankcije/>

4. Dopolnila Zakona o političnih strankah so znižala prag za poročanje o donatorjih pri dohodkih v finančnih poročilih: letno poročilo mora vključevati vse prispevke posameznikov, če je skupna vrednost prispevkov stranki višja od povprečne bruto plače na zaposlenega v Republiki Sloveniji. Čeprav se je prag za prijavo prihodkov v finančnih poročilih znižal s treh povprečnih bruto mesečnih plač na eno, ta ureditev še vedno dovoljuje tajnost in izogibanje prikazovanja posebnih in natančnejših podatkov, ki so povezani z viri političnega financiranja. S tega vidika ureditev financiranja PS docela ne sledi mednarodnim standardom in najboljšim praksam v evropskih državah. Zaradi dejstva, da politični prispevki predstavljajo področja z visokim tveganjem, priporočamo, da zakonodaja zahteva razkritje vseh donatorjev PS in VK (ali pa vzpostavi nižjega kot to velja sedaj – npr. do 500 EUR). To področje z vstopom novih akterjev (PF) pomeni še dodatno tveganje, saj neposredno odpremo polje posrednega financiranja PS preko netransparentnih donacij PF, kar de facto še povečuje prag, ki je določen za PS.
5. Zakonodaja ne predvideva formalnega vključevanja civilne družbe kot pomembnega dela nadzora financiranja PS in VK. Po mnenju TIS mora zakonodaja vsaj v delu, ki pokriva financiranje političnih kampanj, nuditi dejavno vključevanje civilne družbe. Civilna družba bi morala biti uradno vključena in dejavna v spremljanju financiranja volilnih kampanj. Civilna družba bi lahko namreč — skupaj z mediji — učinkovito prispevala k nadzoru financiranja volilnih kampanj. To področje z vstopom novih akterjev (PF) pomeni še dodatno tveganje, saj neposredno odpremo polje posrednega financiranja VK s strani njihovih PF. Brez zadostnega nadzora VK s strani civilne družbe ne moremo govoriti o celostnem nadzoru VK ter tako težje govorimo tudi o celostnem zaznavanju nepravilnosti pri vključevanju PF v VK. S tem tvegamo še dodatno mero nezaupanja v demokratični proces, ki je že tako na nizki ravni in resno vpliva na legitimnost vsakokratne oblasti.
6. Zakonodaja ureja mehanizme za večjo transparentnost financiranja PS, tako da objavlja letna poročila PS na spletu. V skladu z mednarodnimi standardi predlagamo, da regulativni okvir nudi postopke za jasno, pravočasno in popolno javno objavo, ki v slovenski zakonodaji niso popolnoma zagotovljeni. Zato bi morali biti prihodki in izdatki političnih strank in organizatorjev volilnih kampanj v čim krajšem časovnem obdobju (največ 14 dni) od zabeleženega prihodka ali izvršenega plačila računa objavljeni na spletu v strojno berljivem formatu. Le takšna sprotna objava podatkov, ki mora biti uporabniku dostopna na enostaven in prijazen način, volivcem, javnim organom in nadzornim ustanovam daje dodaten vir informacij za ocenjevanje trenutnega stanja na področju financiranja PS. Temu standardu bi morale zadostiti tudi PF.
7. Notranja integriteta in odgovornost PS v Sloveniji sta slabi, saj ni zadosti mehanizmov za kaznovanje neetičnih dejanj in preprečevanje tveganja korupcije. Za povečanje etičnih standardov in odgovornosti v Sloveniji bi bilo treba v pravnem okviru in v praksi tako znotraj političnih strank kot tudi v državnem zboru in državnem svetu vpeljati kodeks ravnanja. To področje bi bilo smiselno urediti tudi znotraj PF, saj morajo delovati neodvisno od PS. Preventivni notranji mehanizmi predstavljajo ključno dodano vrednost pri ureditvi tega področja zato predlagamo, da se od PF že v zakonu zahteva sprejetje teh notranjih

mehanizmov.

8. Zakonodaja zagotavlja transparentnost v primeru posojil, vendar ima še vedno nekatere pomanjkljivosti. Še vedno dovoljuje, da PS prejemajo posojila od fizičnih oseb, kar med drugim povečuje tveganje, da bi jih stranke izkoristile za izogibanje zgornji meji prispevkov političnim strankam oziroma, da gre za nezakonito neposredno financiranje PS. Z namenom zmanjšanja tveganja bi morali PS in organizatorji VK imeti dostop zgolj do posojil finančnih ustanov. To področje bi bilo smiselno urediti tudi znotraj PF, saj govorimo o enakih tveganjih.
9. Državni zbor mora zagotoviti dodatna pravila in povečati nadzor nad porabo proračunskih sredstev, ki so namenjena zagotavljanju strokovne pomoči poslancem državnega zbora. Sredstva, namenjena poslanskim skupinam, morajo biti porabljena transparentno, učinkovito, namensko in gospodarno. Le takšna ureditev vodi h kakovostni strokovni pomoči poslancem in hkrati omogoča državljanom nadzor nad porabo davkoplačevalskega denarja.
10. TIS predlaga spremembe zakonodaje, ki ureja vprašanja pravnega statusa organizatorja volilne kampanje, časovnega okvira predvolilnih opravil, vzpostavitve odgovornost kandidatov in organizatorjev kampanj pred uradnim začetkom kampanje, občinskih medijev, področje dolgov, prispevkov, sankcij in drugih.

SPECIFIČNI KOMENTARJI NA PREDLOG ZPF:

1. 3. člen opisuje dejavnosti PF in v prvi točki navaja, da izvaja aktivnosti, ki so usmerjene k sodelovanju s »politično stranko (so)ustanoviteljico za uresničevanje njenih političnih ciljev«. Iz vidika zagotavljanja neodvisnosti od svoje matične PS in preprečevanja posrednega financiranja svoje PS so dejavnosti PF navedene preveč splošno, kar bo v praksi predstavljalo nezmožnost nadzorovanja in ločevanja med aktivnostmi PF in njene PS, slednje pa lahko pripelje do nezakonitega financiranja PS. Kot to izhaja že iz mednarodnih priporočil na Evropski ravni³, predlagamo da so dejavnosti PF bolj jasno določene, da bi preprečili zmedo ali neželjeno navzkrižno financiranje dejavnosti.
2. V 6. členu je potrebno bolj jasno določiti kaj to pomeni »javno delovanje« in jasno določiti kako je tej javnosti zadoščeno. TIS je že večkrat predlagal, da vidik javnosti lahko pomeni tudi zavezanost Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja. PF naj še omenimo, da AJPes ne zadosti mednarodnim zahtevam transparentnega delovanja, saj med drugim že v sami osnovi zahteva prijavo v sistem. TIS predlaga, da naj se to področje političnega financiranja uredi celostno in sicer z vzpostavitvijo enotne platforme, kjer bodo podatki o prejemanju in porabi PS, organizatorjev VK in PF dostopni na uporabniku prijazen način v realnem času.
3. V 7. členu predlagamo, da se status fundacije odvzame tudi v primeru, če gre za hujšo kršitev pravil iz vidika financiranja PF in PS. Hujša kršitev mora biti tudi jasno zavedena v delu zakona, ki se navezuje na sankcije.
4. V 9. členu je med drugim bolj podrobno potrebno opredeliti za kaj in na kakšen način lahko PF

³ Statute and Financing of European Political Parties. Dostopno na: <http://transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2012/11/TI-EU-Position-Paper-Europarty-Financing.pdf>

pridobiva sredstva s strani državnih organov in organov samoupravnih lokalnih skupnosti. V 9. odstavku 9. člena je potrebno jasno zapisati, da PF s svojimi sredstvi ne sme POSREDNO IN NEPOSREDNO financirati PS. TIS hkrati opozarja na široko zapisano dikcijo tega člena, saj ni jasno na katere razpise se lahko PF prijavlja in skozi kakšne okvire lahko pridobiva ta sredstva. Naj omenimo, da je podeljevanje sredstev predvsem na lokalnem nivoju lahko zelo netransparentno, takšno financiranje pa predstavlja tveganje za netransparentno financiranje PF po ključu politične pripadnosti.

5. 9. odstavek 9. člena v nadaljevanju ureja, da dejavnosti iz 3. člena ne pomenijo prispevka PS (kar pomeni, da ne gre za financiranje), kar v praksi pomeni, da vse dejavnosti, ki jih PF lahko izvaja ne pomenijo financiranja. S takšno ureditvijo so si določbe zakona v nasprotju in pomenijo, da bodo lahko PF s svojimi dejavnostmi prevzemale naloge, ki jih trenutno opravljajo PS, s tem pa bi se v praksi financiralo sedanje delovanje PS s strani PF, kar je nesprejemljivo.
6. 10. odstavek 9. člena pravi, da PF ne sme nakazati sredstev na račun za izvedbo VK, vendar zgolj pod pogojem, če ima nakazilo oznako »za volilno kampanjo« oziroma »za referendumsko kampanjo«. Predlagamo, da ureditev jasno specificira, da kakršna koli nakazila niso v skladu z zakonom.
7. 10. člen ureja področje financiranja PF. TIS kot splošen komentar predlaga, da sredstva podeljuje organ ali institucija, ki je ne sestavljajo politične stranke neposredno. Prav tako predlagamo, da so pogoji izplačila sredstev jasno predvidena vnaprej, skupaj z zadostnimi dokazili, da so bile obljubljeni aktivnosti in dejavnosti iz prejšnjega letnega načrta izvedene. To pomeni, da v kolikor so bile aktivnosti financirane iz javnih sredstev, naj PF zagotovi finančna in vsebinska dokazila, da so aktivnosti dejansko bile izvedene (Letna poročila po navadi zgolj splošno opišejo izvedene aktivnosti, kar pa za kakovosten nadzor ni dovolj). V nasprotnem primeru naj se predvidijo tudi sankcije in vračilo denarja za nenamensko porabljenih sredstva.
8. V 11. členu kot splošen komentar predlagamo, da se področje nadzora uredi celostno, kot je TIS predlagal že zgoraj. Prav tako je navedeno, da je za nadzor predviden inšpektorat za notranje zadeve, ki pa v nadaljnjem besedilu zakona nima opredeljenih pristojnosti, katere določbe zakona pokriva. Glede na negativno prakso inšpektorata za notranje zadeve pri nadzoru financiranja kampanj⁴, predlagamo premislek o primernosti tega organa za nadzor dodatnega področja, saj obstaja resno tveganje, da bo nadzor pomanjkljiv. Glede transparentnosti finančnega poročanja.
9. V 3. odstavku 11. člena predlagamo, da se jasno določi kolikokrat in kdaj se opravijo revizije s strani Računskega sodišča. TIS za parlamentarne PS in njihove PF predlaga, da se izvedejo vsako leto.

Ta dopis služi kot preliminaren pregled in odziv TIS na predlog ZPF in ni namenjen kot odgovor in priporočila na vse ključne člene zakona. TIS bo v prihodnjih postopkih priprave in sprejemanja ZPF po potrebi podalo konkretne pripombe k členom, ki bodo sledili večji stopnji transparentnosti, odgovornosti, integritete in preprečevanja korupcije pri političnem financiranju.

⁴ Transparency International Slovenia. Lokalne volitve. Dostopno na: <http://www.lokalne-volitve.si/kriticna-podrocja/sankcije/>

Transparency International Slovenia,
Vožarski pot 12, 1000 Ljubljana
E: info@transparency.si, T: 01/ 320 73 25



Za več informacij se obrnite na vid.doria@transparency.si

S spoštovanjem,
Vid Doria
Generalni sekretar

Vid Doria  **TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENIA**
DRUŠTVO INTEGRITETA