

**PRAVNI OKVIR IN PRISTOJNOSTI AGENCIJE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE PRI IZVJANJU
UKREPOV KONTROLE IN NADZORA NAD FINANCIRANJEM POLITIČNIH SUBJEKTOV IN
VOLILNIH KAMPANJ**

(PRAVNI OKVIR I NADLEŽNOSTI AGENCIJE ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE U SPROVOĐENJU
MJERA KONTROLE I NADZORA NAD FINANSIRANJEM POLITIČNIH SUBJEKATA I IZBORNIH
KAMPANJA)

Vučinić Goranka, predsednica Sveta Agencije za preprečevanje korupcije Črne Gore

Financiranje političnih subjektov in volilnih kampanj v Črni Gori ureja področni zakon iz leta 2014. Pristojnosti kontrole in nadzora ima poleg Državne volilne komisije in Državne revizorske institucije Agencija za preprečevanje korupcije. Že pri pripravi zakona je bila posebna pozornost namenjena priporočilom mednarodnih institucij na zadevnem področju. Z vsem tem lahko sklenemo, da gre za edinstven primer zakonske ureditve v evropskem prostoru, ki na sodoben in celovit način ureja zaščito javnega interesa z omejitvami in prepovedmi uporabe oziroma zlorabe javnih sredstev pri financiranju političnih subjektov in volilnih kampanj, tako da določene pristojnosti na tem področju predpisuje državnemu organu, odgovornemu za preprečevanje korupcije.

**VLOGA RAČUNSKEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE PRI ZAGOTAVLJANJU ZAKONITEGA
FINANCIRANJA VOLILNIH KAMPANJ IN POLITIČNIH STRANK**

Mladenovič Zoran, vrhovni državni revizor, Računsko sodišče RS

Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Računsko sodišče) izvaja revizije pravilnosti financiranja volilnih kampanj in poročanja o financiranju v volilnih kampanjah na podlagi Zakona o volilni in referendumski kampanji (v nadaljevanju: ZVRK) že vrsto let, obveznost revidirati pravilnost poslovanja političnih strank pa je dobilo leta 2014. Med temeljni cilji novel obeh zakonov, to sta ZVRK in Zakon o političnih strankah (v nadaljevanju: ZPoIS) iz leta 2013, ki sta se začeli uporabljati leta 2014, je bila tudi uskladitev s priporočili GRECO – organizacije skupine držav v boju proti korupciji pri Svetu Evrope, katere članica je tudi Slovenije, da se s spremembo normativne ureditve poveča preglednost financiranja in poročanja o financiranju volilne in referendumske kampanje. V tem okviru je bila uzakonjena prepoved financiranja volilnih kampanj in poslovanja političnih strank s strani pravnih oseb, razen v izjemnih primerih, ko zakon določa drugače. Sočasno je bilo okrepljeno zakonito financiranja iz javnih virov. Namen prepovedi financiranja s strani pravnih oseb in samostojnih podjetnikov posameznikov je bil zmanjšati tveganje za pojav korupcije pri rednem poslovanju strank oziroma v volilnih kampanjah, da bi povečali zakonitost poslovanja organizatorjev volilnih kampanj in političnih strank ter posledično zagotovili spoštovanje temeljnega ustavnega načela pravne države.

ZVRK določa vsebino, ki jo mora preizkusiti Računsko sodišče v reviziji, in sicer višino zbranih in porabljenih sredstev volilne kampanje, ali je organizator pridobil in uporabil sredstva za volilno kampanjo v skladu z ZVRK, ali so podatki, ki jih je organizator volilne kampanje navedel v poročilu iz 18. člena ZVRK, točni. Preizkušamo tudi, ali je organizator volilne kampanje pravočasno odprl in zaprl posebni račun in če je Računskemu sodišču predložil

poročilo o financiranju volilne kampanje v predpisanem roku. Izračunamo tudi višino delnega povračila stroškov volilne kampanje, do katerega je v skladu s 24. členom ZVRK upravičen organizator volilne kampanje. Po ZPoIS so cilji revizije Računskega sodišča omejeni na pravilnost poslovanja političnih strank, pri čemer ima Računsko sodišče v tem okviru prosto polje diskrecije, da določi ožje cilje oziroma natančnejša vprašanja v reviziji. Tako se je Računsko sodišče pri izvajanju prvih revizij pravilnosti poslovanja političnih strank v letu 2015 usmerilo predvsem na tiste transakcije, ki pomenijo tveganje za nastanek nezakonitega financiranja strank.

Računsko sodišče v 23-tih revizijah volilnih kampanj na državni ravni ter v eni reviziji kampanje za župana, vse iz leta 2014, in v revizijah pravilnosti poslovanja v 12 političnih strankah v letu 2015, torej po uveljavitvi novih zakonskih ureditev, ni ugotovilo večjih denarnih prispevkov pravnih oseb. Do takšnih plačil je, vsaj pri t.i. parlamentarnih strankah, prihajalo v manjših zneskih (do nekaj 100 evrov), ali pa so bila 'skrita' v nedovoljenih posebnih, t.i. izrednih popustih strankam. Stranke so tovrstne nedovoljene prispevke praviloma, v skladu z ZVRK in ZPoIS, nakazale v humanitarne namene, in sicer humanitarnim organizacijam po zakonu, ki ureja humanitarne organizacije, s čimer so se izognile očitku nepravilnosti. Določene stranke, ki niso zastopane v parlamentu, in tudi drugi organizatorji volilnih kampanj, so se srečevali s problemom neporavnanih obveznosti iz volilnih kampanj. V teh primerih je bilo ugotovljeno tveganje, da bi se lahko neporavnane obveznosti poravnale na nezakonit način oziroma iz nezakonitih virov v času po zaključku volilne kampanje.

Normativa ureditev v ZVRK in ZPoIS iz leta 2013 je uvedla precej sprememb, in sicer:

- novo ureditev financiranja organizatorjev volilne kampanje in političnih strank,
- novo obliko poročanja o predpisanih vsebinah, ki jih zahtevata ZVRK in ZPoIS,
- obveznost javne objave poročil organizatorjev volilne kampanje in političnih strank na spletnem portalu Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve,
- obveznost nadzora Računskega sodišča pri revidiranju političnih strank, skupaj z večjo pristojnostjo na tem področju,
- zvišanje denarnih kaznih za prekrške po ZVRK in ZPoIS in
- pristojnost sodišč, da odločajo o prekrških po navedenih zakonih.

Spremenjena ureditev, skupaj z učinkovitimi prekrškovnimi postopki po izvedeni reviziji, prispeva h krepitvi zastavljenega cilja preglednega financiranja in s tem k zakonitosti volilne kampanje.

Seveda se pri tovrstnih revizijah Računsko sodišče sooča tudi z določenimi omejitvami, saj z revizijskimi tehnikami, ki jih lahko uporabi, ne more razkriti vseh dogodkov, ki so se nanašali na volilno kampanjo ali poslovanje, s tem pa vseh kršitev predpisov, kot so npr. prepozno izdajanje računov ali neizdajanje računov strankam, plačevanje računov političnih strank s strani tretjih oseb, zniževanje cen s strani dobaviteljev oz. izvajalcev brez izkazanih popustov ali financiranje prek prispevkov fizičnih oseb, ki dobijo sredstva od nezakonitih donatorjev.

ZAŠČITA JAVNEGA INTERESA IN ŽVIŽGAČEV V VOLILNIH ZADEVAH

Mag. Bećir Kečanović, Mag. Peter Premrl

Konec prejšnjega stoletja, ko so demokratični procesi podirali ideološke zidove i železne zavese, da bi na svobodnih in demokratičnih volitvah zgradili boljši svet, so se pokazale prve razpoke tudi na pročelju predstavniške demokracije. Raziskave in poročila mednarodnih opazovalcev ugotavljajo, da politične stranke, ki so sicer ključni posredniki med volivci/volivkami in izvoljenimi predstavniki ljudstva, v boju za oblast kršijo temeljne standarde demokracije in vladavine prava. Nekatere so z negativnimi kampanjami in retoriko demokratičnega primitivizma pregnale iz javnega prostora etiko javne besede in kulturo demokratičnega dialoga. S sovražnim govorom podžigajo nestrpnost, ne le do političnih nasprotnikov, ampak do njihovih potencialnih volivcev/volivk. V volilnih zadevah se poslužujejo kriminalnih dejanj, od korupcije in drugih zlorab javnih virov, do prevar in podkupovanj, tatvin in prirejanj volilnih izidov. S političnimi programi, v katerih zagovarjajo nedemokratične ideologije, celo z ustanavljanjem paravojaških skupin, podpirajo nasilno radikalizacijo, ideološki ekstremizem in polarizacijo v družbi. Kako volilne zmage, pridobljene na ta način, učinkujejo na kakovost upravljanja z državo in na zaupanje javnosti v politične institucije, je splošno znano. Ali je ob vsem tem mogoče in razumno pri zaščiti javnega interesa in žvižgačev v volilnih zadevah odmisлити politični kontekst z vsemi posledicami surovega boja za oblast?

Mednarodna skupnost in države razpolagajo z različnimi sredstvi za zaščito javnega interesa in žvižgačev, od preprečevalnih do kazenskopравnih ukrepov in sredstev. Kar zadeva zaščito javnega interesa v volilnih zadevah, je na prvem mestu treba upoštevati izjemen pomen volitev za demokracijo in vladavino prava. Koncentracijo in merjenje politične moči z vsemi omenjenimi grožnjami in posledicami negativnih kampanj, političnih zlorab in odklonskih dejanj, pa obravnavati kot glavni vir strateškega tveganja, zaradi katerega se zaščita javnega interesa v volilnih zadevah bistveno razlikuje od siceršnjega preprečevanja in obvladovanja korupcije ali drugih odklonskih dejanj. Pri zaščiti žvižgačev se od primera do primera odpirajo posebna vprašanja in etične dileme. Za nekatere je očitno med bolj zahtevnimi razumevanje funkcionalnega razmerja zavor in ravnovesij (ang. *checks and balances*) med preprečevanjem korupcijskih in drugih kaznivih ravnanj ter odzivanjem nanje. V luči temeljnih načel nacionalnega pravnega sistema oziroma ustave, Konvencije ZN proti korupciji in Kazenskopравne konvencije Sveta Evrope ni dvoma, da sta interes kazenskega postopka in kazenskopравno varstvo oseb, ki prijavijo kazniva dejanja ali drugače sodelujejo s preiskovalnimi organi ali organi pregona, tudi žvižgačev, prednostna cilja. Vse ostalo je lahko le v vlogi njunega uresničevanja. Kdor temu oporeka, lahko kvečjemu dodatno ogroža javni interes in žvižgače. Zato je legitimno vprašanje, kako zagotoviti, da ne bo zaščita javnega interesa in žvižgačev v volilnih zadevah predmet političnih špekulacij in zlorab v boju za oblast. Avtorja s poudarkom pomena volitev za demokracijo in vladavino prava menita, da bi moral biti odgovor na to vprašanje prednostna naloga, tako na ravni držav kot na ravni EU in mednarodni ravni.

DOLOČANJE KANDIDATOV Z VIDIKA DEMOKRATIČNOSTI VOLITEV

Dr. Franc Grad, profesor ustavnega prava, nekdanji ustavni sodnik

Kandidiranje je vsebinsko ena najpomembnejših faz volilnega postopka, ker se v njem opravi glavna selekcija med vsemi osebami, ki imajo pasivno volilno pravico. S tem gre tudi za temeljni vidik uresničevanja pasivne volilne pravice. Z vidika demokratičnosti volitev je ključno vprašanje, ali imajo volivci pravico sodelovati pri določanju kandidatov ali pa se kandidati določajo v vodstvih političnih strank.

PREDNOSTI IN SLABOSTI VOLILNIH SISTEMOV

Dr. Ciril Ribičič, redni profesor za ustavno pravo, nekdanji poslanec in ustavni sodnik, član Beneške komisije pri Svetu Evrope

Prispevek izhaja iz teoretske analize konkuriranja različnih modelov volilnih sistemov v Sloveniji 1996 -2016 in njihovega vpliva na demokracijo, vladavino prava in zaupanja javnosti v volilni proces. Vsebina je strukturirana po posameznih vprašanjih, katerih obravnava je bila predmet referenduma iz leta 1996, odločbe Ustavnega sodišča RS iz leta 1998, spremembe Ustave RS iz leta 2000, mnenja Beneške komisije iz leta 2000. V delu, kjer obravnava poznejše poskuse reforme volilnega sistema, zajema tudi kriterije, kateri volilni model bi bil v današnjih razmerah najprimernejši za Slovenijo. Poseben poudarek pa je namenjen analizi razmerja med modeli volilnega sistema ter korupcijo kot grožnjo vrednotam demokracije in vladavine prava v volilnem procesu.

TRANSPARETNOST VOLITEV

Dušan Vučko, direktor Službe državne volilne komisije

Volilna pravica je človekova temeljna politična pravica, ki je vtkana v samo bistvo demokratične države. Je tista pravica, ki državljana spremeni iz objekta v subjekt politike. Nobenega dvoma ne bi smelo biti: brez svobodne volilne pravice ni demokracije!

Volilna pravica se izvršuje z volitvami. Volitve so temelj demokracije. Ob tem je izredno pomembno, da svobodno izvrševanje volilne pravice predpostavlja demokratično družbo, v kateri obstajajo:

1. neodvisno sodstvo, ki razlaga volilne predpise,
2. razvit sistem političnih strank, ki so sposobne ponuditi volilnemu telesu v izbiro kakovosten politični program in dobre kandidate,
3. jasna in določna pravila, ki omejujejo boj za oblast in ki jih politična skupnost splošno prevzema ter
4. neodvisen organ, ki vodi (in izvaja) volitve. Neodvisen volilni organ, ki vodi volitve, je torej eden od temeljnih elementov načela demokratičnosti oziroma demokratične ureditve posamezne države.

Svobodno izvrševanje volilne pravice predpostavlja demokratično družbo, v kateri obstaja visoka stopnja transparentnosti (preglednosti). Transparentnost in z njo povezana demokratičnost sta temeljna postulata sodobnih družbenih sistemov. V razvitih demokratičnih sistemih sta transparentnost in odgovornost ključni za zagotavljanje legitimnosti, kar še posebej velja za volitve. V tem prispevku transparentnost volitev obravnavamo z vidika treh ključnih segmentov, ki se med seboj prepletajo, to so informacijska, participativna in odgovornostna transparentnost.

V luči volitev oz. volilnega postopka informacijska transparentnost vključuje dostopnost informacij in odločitev volilnih organov, še zlasti odločitev centralne volilne komisije (DVK) in drugih volilnih komisij (ne nazadnje tudi volilnih odborov). Participativna transparentnost na splošno obsega možnost posrednega ali neposrednega sodelovanja tistih, ki jih odločitve zadevajo pri sprejemanju odločitev. Participativna transparentnost v volilnem procesu je sicer šibka, še posebej gledano z zornega kota volivk in volivcev. Odgovornostna transparentnost je povezana z organizacijsko kulturo in splošnim zavedanjem družbene odgovornosti na strani porabnikov javnega denarja. V volilnih organih, še zlasti v osrednjem volilnem organu, mora dozoreti in prevladovati zavedanje, da je potrebno javni denar (proračunska sredstva), ki je namenjen za izvedbo volitev, porabiti gospodarno in pregledno (finančna transparentnost). Pri tem pa gospodarnost ne sme iti na račun izvrševanja volilne pravice in uveljavljenih demokratičnih standardov izvedbe volitev.

Informacijska in participativna transparentnost prinašata legitimnost volitev (volilnega postopka) ter učinkovito in zakonito delovanje predvsem na odločevalski strani (t.j. na strani volilnih organov). Če pri teh dveh segmentih torej velja, da je rezultat transparentnosti izboljšanje delovanja volilnih organov, gre pri odgovornostni transparentnosti za izboljševanje delovanja sistema volitev kot celote. Transparentnost krepi zaupanje v volitve in s tem zaupanje v pravno državo in demokracijo.

VOLITVE V DRŽAVNI SVET IN VOLILNI SPOR

Dr Dušan Štrus, vodja službe, namestnik sekretarja Državnega sveta, sekretar mandatno-imunitetne komisije

Naslednje leto bodo šeste volitve v Državni svet RS. Prve so bile izvedene leta 1992 in nato naslednje vsakih pet let po izteku mandata Državnega sveta. Vsakokratne volitve Državnega sveta je spremljalo pestro sodno in ustavnosodno varstvo volilne pravice. Na vsakih volitvah je sporov več in problemi v zvezi z volitvami so čedalje bolj izpostavljeni. To je predvsem posledica manjka ureditve volitev v Državni svet v Ustavi RS in pomanjkljive zakonske ureditve teh volitev. V praksi se zaradi tega volilne komisije srečujejo s številnimi težavami, prakso in pomanjkljivo ureditev pa izgrajujejo Državna volilna komisija, sodišča in Ustavno sodišče RS. Sodna praksa je zaradi navedenih razlogov zelo bogata. Eden izmed najbolj izpostavljenih sodnih primerov v zvezi z volitvami v Državni svet, ki je zaključen na ustavnem sodišču, je v zvezi z izvolitvijo in mandatom člana Državnega sveta. Podrobno je predstavljen v tem prispevku. Gre za eno osrednjih odločb Ustavnega sodišča RS v zvezi z volitvami in volilno pravico v Sloveniji.