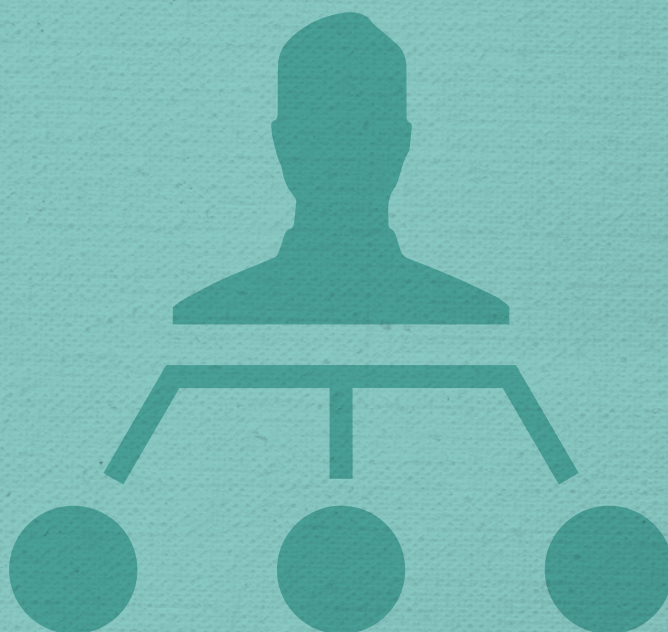


Priporočila za odločevalce

Transparentnost lokalnih volitev v Sloveniji



Priporočila za odločevalce

Transparentnost lokalnih volitev v Sloveniji

Februar, 2016

Transparency International Slovenia je nevladna, neodvisna in neprofitna organizacija. Naš namen uresničujemo z razvojem in izvajanjem preventivnih programov za ozaveščanje javnosti o potrebah po visoki ravni integritete v družbi, objektivnem ugotavljanju dejanskega stanja etike, integritete in korupcije v Republiki Sloveniji ter pogojih za to. Transparency International Slovenia je uradni partner organizacije Transparency International (TI).

Transparency International je največja mednarodna organizacija za boj proti korupciji na svetu. Po svetu ima več kot 100 samostojnih partnerjev in mednarodni sekretariat v Berlinu. Transparency International povečuje ozaveščenost o škodljivih učinkih korupcije in sodeluje z vladami, s podjetji in z nevladnimi organizacijami, njena namena pa sta razvoj in izvajanje učinkovitih ukrepov za spopadanje s korupcijo.



Priporočila za odločevalce Transparentnost lokalnih volitev v Sloveniji

Založnik in izdajatelj

Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta

Avtorji

Živa Kavka Gobbo, vodja projekta

Sebastijan Peterka, projektni asistent

Koordinator projekta

Instytut Spraw Publicznych, Poljska

Partnerja pri projektu

Inštitút pre verejné otázky, Slovaška

Instytut Spraw Publicznych, Poljska

Gradivo je lektorirano.

Oblikovanje in tisk

Medium Žirovnica

Naklada: 150

To delo je ponujeno pod Creative Commons Priznanje avtorstva-Nekomercialno-Deljenje pod enakimi pogoji 4.0 Mednarodna licenca. Transparency International Slovenia 2015, Ljubljana. Vse pravice so pridržane. Ponatis v celoti ali v delih je dovoljen s pogojem, da avtorske pravice ostanejo v lasti Transparency International Slovenia. Nobenega ponatisa bodisi v celoti bodisi v delih ni dovoljeno prodajati, razen če je vključeno v druga dela. Publikacijo se lahko razmnožuje v celotni ali delno za kakršno koli izobraževanje ali nepridobitno uporabo, in sicer brez posebnega dovoljenja imetnika avtorskih pravic, pod pogojem, da je vir naveden. V Transparency International Slovenia bomo veseli vsakega izvoda publikacije, ki to publikacijo navaja kot vir.



Omejitev odgovornosti

Prizadevali smo si za pravilnost podatkov v tem poročilu. Za vse informacije znotraj dokumenta je verjeti, da so resnične. Kljub vsemu TI Slovenia ne more prevzeti odgovornosti za posledice uporabe dokumenta za druge namene in v drugih kontekstih. Priporočila odražajo mnenje TI Slovenia in ne predstavljajo stališč tistih, ki so navedeni, citirani ali intervjuvani, razen če je to posebej navedeno.

Izvedba tega projekta je sofinancirana s strani evropske komisije in Veleposlaništva ZDA v Sloveniji. Vsebinska publikacija je izključno odgovornost avtorja in v nobenem primeru ne predstavlja stališč Evropske komisije.



Co-funded by the Prevention and Fight against Crime Programme of the European Union. This project has been funded with support from the European Commission. This publication reflects the views only of the author, and the European Commission can not be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.



This project was funded, in part, through a U.S. Embassy grant. The opinion, findings, and conclusions or recommendations expressed herein are those of the Authors and do not necessarily reflect those of the Department of State

Supported [in part] by a grant from the Foundation Open Society Institute in cooperation with the Think Tank Fund of the Open Society Foundations.

KAZALO

1	Povzetek	6
2	Transparentnost financiranja volilnih kampanj na lokalni ravni danes.....	8
3	Priporočila za odločevalce.....	10
3.1	Proaktivna in takojšnja transparentnost	11
3.2	Pravni status organizatorja volilne kampanje	13
3.3	Dostop do informacij javnega značaja	14
3.4	Časovni okvir predvolilnih opravil	15
3.5	Odgovornost kandidatov in organizatorjev volilnih kampanj	17
3.6	Izobraževanja za organizatorje kampanj.....	18
3.7	Občinski mediji.....	19
3.8	Podporna dokumentacija	20
3.9	Financiranje in sledljivost plakatov	21
3.10	Povračilo stroškov	22
3.11	Dolgovi	23
3.12	Gotovinski prispevki	24
3.13	Sankcije	25
4	Zaključek.....	27

»Razvoj demokracije in sodelovanja občanov v demokratičnih procesih in pri oblikovanju prihodnosti lokalnih skupnosti sta ključna. Tega pa ne more biti ob netransparentnih kampanjah, ki lahko dajejo lažno sliko integritete potencialnih voditeljev na različnih ravneh.«

Simona Habič, predsednica Transparency International Slovenia

1 POVZETEK

TI Slovenia je na podlagi raziskave v času lokalnih volitev 2014 in z njimi povezanih aktivnosti zaznal nepravilnosti tako na ravni (ne)spoštovanja zakonodaje, izogibanja odgovornosti pri udeležanju zakonodaje kot tudi sistemske nepravilnosti. Nekatere pomanjkljivosti je mogoče rešiti že v okviru obstoječe zakonodaje, za nekatere pa so potrebne spremembe. S tem namenom smo pripravili priporočila za odločevalce s kratko razlago.

Izsledke raziskave smo podrobno predstavili že v poročilu *Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji*. Poročilo predstavlja podrobno analizo terenskega poteka predvolilnih dejavnosti v petih slovenskih občinah¹ ter ugotovitve s terena, ki smo jih primerjali s finančnim poročanjem organizatorjev volilnih kampanj. Kampanje smo ocenjevali z vidikov skladnosti z zakonodajo ter transparentnosti poslovanja. Preverjali smo tudi, ali so bile v primeru zaznanih kršitev izrečene katere izmed predpisanih sankcij. Iz ugotovitev smo oblikovali priporočila, ki bi Slovenijo popeljala v bolj transparentno družbo.

Neodvisen terenski nadzor nad volilnimi kampanjami na lokalni ravni v kraju in času je bil izveden prvič v zgodovini Slovenije, izvajala pa ga je neodvisna in nepolitična nevladna organizacija TI Slovenia. **Ugotovitve in spoznanja tega poročila jasno nakazujejo, da bi bilo takšen nadzor na podoben način nujno redno izvajati na vseh volitvah. Z osveščenostjo pa je treba zagotoviti večjo vpletenost državljanov in civilne družbe v nadzor nad izvajanjem volilnih kampanj, ki morajo biti bolj transparentne.**

Nadzor ugotavlja, da velik del sredstev, ki ga organizatorji kampanj trošijo z namenom prepričevanja volivcev, prihaja iz javnih sredstev. Parlamentarne stranke kar 75,1 %² sredstev za svoje delovanje dobivajo iz državne blagajne. S temi sredstvi financirajo kampanje, medtem ko preostanek sredstev prihaja od fizičnih oseb. **Zato je nujno zagotavljanje sprotno transparentnosti in zavezanosti po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ).**

Ob vseh zaznanih kršitvah in pomankljivostih ter ob takšni množici kandidatov ugotavljamo, da je treba zagotoviti tran-

sparentno financiranje in vodenje kampanj. Poleg tehnične plati transparentnosti (takojšnja objava podatkov na spletnem portalu) se mora transparentnost zvišati še na vsebinskem področju – finančna poročila bi morala vsebovati tudi račune, pogodbe in ostale spremne dokumente. Zato morajo vlada, ministrstva, državni zbor (DZ) in organi nadzora zagotoviti **popolno, proaktivno in takojšnjo transparentnost financiranja.**

Ugotavljamo, da pristojne ustanove zaradi nedodelane zakonodaje, pomanjkanja finančnih in človeških virov, morda pa tudi zaradi pomanjkljivega dojemanja pomembnosti lokalnih volitev, nadzora ne opravljajo učinkovito.³ **Nadzorne institucije bi morale imeti pristojnosti in zagotovljene vire, da bi lahko kakovostno nadzirale kampanje. Prav tako je treba v proračunu zagotoviti sredstva, namenjena civilni družbi, ki bi lahko dodatno nadzirala potek kampanj na terenu in bila tako kredibilen vir informacij za državne institucije.**

Področje sankcij je eno izmed bolj kritičnih področij, ki smo jih v okviru opazovanja kampanj zaznali, in ga kot takšnega v tem poročilu tudi izpostavljamo. Večina opaženih nepravilnosti, ki smo jih dokumentirali in posredovali odgovornim organom, ni bila sankcionirana. Tukaj izstopa Inšpektorat za notranje zadeve, ki je od 101 poslanega primera sankcioniral zgolj enega. Delno zaradi različnih interpretacij zakonodaje relevantnih institucij kot tudi zaradi dojemanja lokalnih volitev kot relativno nepomembnih z vidika vloženega dela.

Po želji po implementiranju priporočil GRECO⁴ sta vlada in DZ spremenila zakonodajo s področja financiranja volilnih kampanj in političnih strank. TI Slovenia je v postopku sodelovanja s prostovoljci, opazovanja volitev ter analize finančnih poročil odkril mnogo nepravilnosti, mahinacij, praks na meji zakona ali v nasprotju z zakonom. Z željo po boljši ureditvi področja volilnih kampanj in njihovega financiranja v poročilu izpostavljamo še druge ugotovitve in predlagamo možne rešitve.

K tem priporočilom so nekatere pristojne institucije poslale svoje odzive in videnja problematike, kar bo navedeno med besedilom. Odziv nas veseli in upamo, da kaže na iskreno željo po spremembah na bolje.

1. Ljubljana, Kranj, Koper, Ajdovščina in Kamnik.

2. Habič, Simona, ur. 2015. *Ali so informacije javnega značaja res javne?*. Ljubljana: Transparency International Slovenia, str. 21.

3. Računsko sodišče je izvedlo zgolj eno revizijo poslovanja volilne kampanje, od 101 suma kršitev, ki smo jih poslali na Inšpektorat za notranje zadeve, je bil zgolj en organizator kampanje sankcioniran z denarno kaznijo.

4. GRECO. 2012. *Transparency of Party Funding. Third Evaluation Round. Second Compliance Report on Slovenia*. Dostopno prek: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%296_Second_Slovenia_EN.pdf (15. 11. 2015).

2 TRANSPARENTNOST FINANCIRANJA VOLILNIH KAMPANJ NA LOKALNI RAVNI DANES

Po zdajšnji zakonodaji imamo državljani možnost delnega vpogleda v finančno poslovanje organizatorjev volilnih kampanj prek spletnega portala Agencije RS za javnopravne evidence in storitve (AJPES),⁵ prek katerega morajo biti objavljena vsa finančna poročila o volilnih kampanjah.

Taka transparentnost je zgolj navidezna, saj oblika objavljenih informacij (elektronsko neberljiva poročila) ne omogoča analiz, podprtih z IT-tehnologijo, vsebina (ob poročilu ni prilog, ki bi pravilnost poročila dokazovale) pa onemogoča poglobljena preverjanja in ocenjevanja vrednosti kampanj. Na tak način ni mogoče primerjati ocenjene vrednosti kampanje, ki izhaja iz opazovanja na terenu ter oddanih finančnih poročil.

V tem trenutku ni institucije, ki bi lahko informacije od organizatorjev kampanj zahtevala, če jih v poročilu niso navedli ali pa če je opaženo neskladje med kampanjo na terenu (dejansko izvedeno kampanjo) in v poročilu, ker:

- niso vsi organizatorji volilnih kampanj oddali finančnega poročila,
- so nekatera poročila nepravilno ali pomanjkljivo izpolnjena,
- organizatorji kampanj niso zavezanci po ZDIJZ-u,⁶
- Računsko sodišče ni obvezano pregledovati poročil.⁷

Če bi bili organizatorji kampanj zavezanci po ZDIJZ-u, bi informacije o financiranju kampanje lahko pridobili vsak državljan, vsaka raziskovalna institucija, organizacija civilne družbe in drugi zainteresirani. Civilna družba bi na tak način igrala vlogo *watchdoga*, nadzora nad javnim delovanjem potencialnih upravljavcev lokalnih skupnosti in države. Na ta način bi se nadzor razpršil. To bi razbremenilo tudi vse nadzorne institucije.

Ker organizatorji volilnih kampanj (če to niso stranke) nimajo posebnega statusa in niso zavezanci po ZDIJZ, ne more nihče dostopati do podporne dokumentacije k poročilom. Tako TI Slovenia ni imel možnosti popolne analize finančnih poročil, sploh v primerih, ko ta niso bila pravilno izpolnjena.

Če bi bili organizatorji kampanj zavezanci po ZDIJZ-u, bi morali na zahtevo posredovati kopije podpornih dokumentov. To bi omogočilo odkrivanje nepravilnosti in osveščanje javnosti o kršitvah ter dvignilo raven transparentnosti kampanj. Ravno tako bi tak način omogočil raziskovalcem, da opravijo analizo kampanj tudi s finančnega vidika.

Nujnost ureditve pravnega statusa organizatorjev volilnih kampanj se je pokazala, ko je TI Slovenia skušal dostopati do informacij o kršilcih zakonodaje na področju volilnih kampanj pri Inšpektoratu za notranje zadeve. Inšpektorat je bil mnenja, da gre za varovane osebne podatke po Zakonu o varstvu osebnih podatkov (ZVOP). A informacijska pooblaščenka je izdala odločbo, v kateri je podala mnenje, da »se položaj posameznika, ki opravlja funkcijo organizatorja volilne kampanje, približuje položaju posameznika, ki na trgu opravlja storitve (zasebnik oziroma podjetnik posameznik), kar pomeni, da v primeru, ko bo kot kršitelj v postopku o prekršku obravnavan posameznik kot organizator volilne kampanje, podatki o njegovem imenu in priimku ne bodo predmet varstva po ZVOP-1«. ⁸

Ker vodilni občinski funkcionarji razpolagajo z javnim premoženjem, je za volivca lahko pomemben podatek tudi, kako kandidat razpolaga z lastnimi sredstvi. Zato ni nepomembno, kako javni in predvsem dostopni so ti podatki za volivca. Trenutni sistem pa ne omogoča niti strokovnjakom in zainteresirani civilni družbi, da bi *post festum* lahko celostno raziskali financiranje kampanj. Prihodnje ureditve bi tako morale stremeti k sprotni transparentnosti.

Nekateri kandidati so imeli pomisleke glede sprotne transparentnosti, saj naj bi odvrčala pozornost od zares pomembnih tem, o katerih bi bilo treba razpravljati med kampanjo in ki volivcu povedo, kakšno prihodnost načrtuje posamezni kandidat za občino. V intervjuju z županom občine Ajdovščina Tadejem Beočaninom⁹ nam je ta povedal tudi, da to ne bi predstavljalo bistveno večje birokratske obremenitve. Omenjeni kandidat in zdajšnji župan je bil sicer edini, ki je izpolnil vprašalnik o kampanji, ki smo ga poslali vsem kandidatom v opazovanih občinah.

V TI Slovenia se z vsebinskim pomislekom strinjamo. Obenem pa vztrajamo pri nujnosti sprotne transparentnosti, in sicer zaradi napak in težav, ki smo jih opazili pri nekaterih drugih kandidatih in ki so pokazale, kakšne manipulacije se lahko v času kampanje dogajajo.

5. AJPES. Dostopno prek: www.ajpes.si (15. 9. 2015).

6. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Uradni list RS, št. 51/06. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3336> (15. 11. 2015).

7. Zakon o računskem sodišču. Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2550> (20. 11. 2015).

8. Informacijski pooblaščenec. 2015. Javnost podatkov o identiteti kršiteljev volilne zakonodaje, mnenje št. 0712-1/2015/224. Dostopno prek: https://www.ip-rs.si/varstvo-osebni-podatkov/iskalnik-po-odlocbah-in-mnenjih/odlocbe-in-mnenja-varstvo-osebni-podatkov/?tx_jzvopdecisions_pi1%5BshowUid%5D=2482&cHash=377e3ce92e0f2022dcb131a6102fed92 (15. 2. 2015).

9. Tadej Beočanin, župan Ajdovščine. 2015. Intervju z avtorjem. Ajdovščina, 23. 10. 2015.

3 PRIPOROČILA ZA ODLOČEVALCE

Priporočila za spremembe zakonodaje in prakse na področju volilnih kampanj bodo volivcem omogočale informirano odločanje na voliščih. Kandidatom bodo take spremembe zagotovile bolj pošteno volilno tekmo. Spremembe bodo omogočile tudi bolj učinkovito izvajanje sankcij, ki bodo zgolj tako dosegle svoj namen. Obenem bi take spremembe zmanjšale korupcijska tveganja in zvišala zaupanje javnosti v voljene funkcije. Spodnja priporočila so v nadaljevanju tudi jasno razčlenjena in obrazložena.

Priporočila na področju transparentnosti volilnih kampanj in informiranosti javnosti

1. Vzpostaviti je treba proaktivno in takojšnjo transparentnost poteka volilnih kampanj.
2. Pravni status organizatorja volilne kampanje mora biti natančno opredeljen v zakonu.
3. Organizatorji volilne kampanje morajo biti zavezanci po ZDIJZ.
4. Časovni okvir predvolilnih opravil mora slediti namenu kampanje – obveščanju volivcev.
5. Vzpostaviti je treba odgovornost kandidatov in organizatorjev kampanj pred uradnim začetkom kampanje.
6. Izobraževanja za organizatorje kampanj so nujno potrebna.
7. Področje občinskih medijev je treba urediti.

Priporočila na področju financiranja volilnih kampanj

8. Poročila o financiranju kampanj morajo vsebovati vso podporno dokumentacijo.
9. Financiranje plakatov in njihova sledljivost mora biti natančno usklajena s cilji zakonske ureditve in prakso.
10. Delno povračilo stroškov kampanj mora biti vezano na pravilnost oddanega poročila o financiranju volilne kampanje.
11. Področje dolgov, ki nastanejo zaradi dejavnosti volilnih kampanj, mora biti urejeno.
12. Gotovinski prispevki bi morali biti popolnoma prepovedani.

Priporočila na področju nadzora in sankcij

13. Področje sankcij bi moralo biti urejeno učinkovito, tako da bi bila dosežena namen in njihovo izvrševanje v praksi.

3.1 Proaktivna in takojšnja transparentnost

Vzpostaviti je treba proaktivno in takojšnjo transparentnost poteka kampanj, saj jih v okviru lokalnih volitev zaradi razdrobljenosti danes ni mogoče spremljati v dejanskem času in prostoru, ko te potekajo. Poleg tega so organizatorji kampanj dolžni oddati poročilo šele 4 mesece in pol po končanih volitvah. Časovni rok je predolg, saj onemogoča preverjanje pravilnosti in popolnosti poročil. Tako med drugim ni razvidno, ali je organizator v poročilo vključil vse stroške, ki so nastali v okviru kampanje. Zato je nujno, da organizator prispevke, stroške in aktivnosti objavlja sproti. Podobno priporočilo smo v TI Slovenia podali že v poročilu o transparentnosti financiranja političnih strank.¹⁰

Predlagamo, da se vzpostavi spletni portal pod okriljem Državne volilne komisije, Računskim sodiščem ali Komisije za preprečevanje korupcije, kamor morajo organizatorji sproti vnašati podatke o zbranih sredstvih in podatke o vseh stroških kampanj, in sicer v primerno kratkem roku¹¹ od nastanka vsakega dogodka posebej. Prav tako naj se uvede uporaba dnevnika kampanje, ki bo vsak nastali strošek povezal z dejanskim dogodkom na terenu in tako še poenostavil nadzor na terenu. V Zakonu o volilni in referendumski kampanji (ZVRK) je treba vnesti določila o vzpostavitvi takega portala (podobno kot to določa Zakon o javnem naročanju za portal javnih naročil), obveznosti poročanja, sankcijah ter javnosti podatkov. Določilo o javnosti podatkov mora vsebovati besedilo, ki med drugim opredeljuje tudi združevanje z drugimi bazami, obdelavo podatkov ter zahteva objavo podatkov v strojno berljivi obliki.

Takšna ureditev predstavlja edino možnost, da se lahko volivci informirano odločimo, koga voliti tudi na podlagi integritete kandidata ter njegove sposobnosti učinkovitega upravljanja z javnimi in zasebnimi sredstvi. Odločitev drža-

vljanov na volišču je hkrati tudi edina možna »sankcija«, ki jo imamo na voljo občani, da kandidata, ki deluje v nasprotju z načeli integritete, netransparentno in v nasprotju z zakonom, sankcioniramo – ne izvolimo.

PRIPOROČILO

- Vzpostavi naj se **spletni portal**, kamor organizatorji kampanj sproti vnašajo podatke o zbranih sredstvih in stroških kampanj, v primerno kratkem roku¹² od nastanka vsakega dogodka posebej, ki bo omogočal enostavno vnašanje.
- Uvede naj se obvezna uporaba **dnevnika kampanje**, ki bo vsak nastali strošek povezal z dejanskim dogodkom na terenu in tako poenostavil nadzor na terenu.
- Določilo o vzpostavitvi portala naj se vnese v Zakon o volilni in referendumski kampanji (ZVRK) (podobno kot to določa Zakon o javnem naročanju za portal javnih naročil). Določa naj obveznosti poročanja, sankcije ter javnost podatkov, ki morajo biti na voljo **v strojno berljivi obliki, združljivi z drugimi bazami, ter omogočati obdelavo podatkov**.

KOMENTARJI ODLOČEVALCEV

Na ministrstvu za javno upravo (MJU) poudarjajo, da je bil korak v priporočeni smeri storjen z zadnjim noveliranjem zakonodaje, saj so poročila na voljo na portalu AJ PES od februarja 2015. Menijo, da bi tovrstne zahteve, glede na kratek čas, pomenile dodatno obremenitev za organizatorje volilnih kampanj. Obenem pa se zavedajo, da zdajšnja ureditev ne dosega enakega učinka, kot če bi bili podatki objavljeni sproti.¹³ **Predlagajo dodatno preučitev priporočila.**

Nujno je, da sprotna transparentnost ne pomeni zapletenih birokratskih postopkov, na kar je opozoril tudi eden izmed županov (Tadej Beočanin, občina Ajdovščina). Zato naj bodo postopki vnašanja podatkov enostavni.

10. Habič, Simona, ur. 2014. *Transparentnost financiranja političnih strank*. Ljubljana: Transparency International Slovenia.

11. Ki nikakor ne bi bil daljši od dveh tednov.

12. Ki nikakor ne bi bil daljši od dveh tednov.

13. Ministrstvo za javno upravo. 2016. *Dokument št. 010-221/2015/29*.

3.2 Pravni status organizatorja volilne kampanje

Na lokalnih volitvah je velik delež organizatorjev kampanj, ki vodijo kampanjo za kandidate, vendar se uradno ne umeščajo pod okrilje političnih strank. Ugotavljamo, da v teh primerih status organizatorja volilne kampanje v Zakonu o volilni in referendumski kampanji ni jasno definiran in natančno opredeljen. To vodi do različnih interpretacij nadzornih institucij¹⁴ ter onemogoča primerljivost in učinkovit nadzor. Hkrati postavlja kandidate v neenak položaj. Poleg tega odsotnost natančne definicije v ZVRK pomeni, da organizator volilne kampanje neodvisnih kandidatov nima nobene odgovornosti v zvezi s promocijo ali organizacijo pred uradnim začetkom kampanje. Ravno tako to velja za čas po volitvah, ko preneha biti organizator volilne kampanje.

Za vodenje kampanje je namreč odgovoren izključno organizator volilne kampanje, kandidat ne nosi odgovornosti, kar pa po našem mnenju ni sorazmeren ukrep. Tudi kandidat bi

moral nositi določeno mero odgovornosti (tako zadolžitev kot tudi sankcij), saj je ta v primeru izvolitve tisti, ki sprejema politične odločitve.

PRIPOROČILO

- **Pravni status organizatorja volilne kampanje** naj se natančno definira v zakonu o volilni in referendumski kampanji.
- **Status in odgovornost** za zakonitost kampanje ter sankcije v primeru kršitev naj se v istem zakonu definira tudi za **kandidata**, ki kandidira za javni položaj.

KOMENTARJI ODLOČEVALCEV

Na MJU se strinjajo, da bi bila bolj jasna definicija organizatorja volilne kampanje smiselna. Poleg tega podpirajo naša priporočila glede statusa, pri čemer »bi kazalo tudi jasno zapisati, da gre za status »poslovnega subjekta«, za katerega ne veljajo pravila varovanja osebnih podatkov po zakonu o varstvu osebnih podatkov«.¹⁵

14. Glej poglavje 5.2. poročila raziskave *Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji*, stran 18.

15. Ministrstvo za javno upravo. 2016. *Dokument št. 010-221/2015/29*.

3.3 Dostop do informacij javnega značaja

Organizatorji volilnih kampanj (in politične stranke) trenutno ne sodijo med zavezanca za posredovanje informacij javnega značaja, kot to določa Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ),¹⁶ kljub temu da za svoje delovanje v veliki meri uporabljajo proračunska sredstva. Poleg tega so to organizacije, ki se dejavno vključujejo v odločevalske procese ter upravljanje skupnega dobrega tako na državni kot lokalni ravni.

Zaradi možnosti nadzora morajo biti organizatorji volilnih kampanj in politične stranke podvrženi civilnemu nadzoru prek instrumentov ZDIJZ. To je pomembno tudi za krepitev zaupanja v njihovo delovanje, ki je pri nas zelo nizko.¹⁷

Zakon o volilni in referendumski kampanji (ZVRK) določa, da so vsi organizatorji volilnih kampanj obvezani poročati o finančnem poslovanju in za (ne)pravilnosti tudi odgovarjajo. Žal je nadzor nad tem šibak, saj je **Računsko sodišče po volitvah dolžno izvesti zgolj revizije finančnih poročil parlamentarnih strank na nacionalni ravni, revizije poročil o financiranju volilnih kampanj po lokalnih volitvah pa niso obvezne in jih Računsko sodišče izvede le po lastni presoji.**

Tako sistematičnega pregleda poročil lokalnih volitev nimamo, revizije zgolj nekaterih poročil pa ne omogočajo primerne analize in tako informacije niso dostopne javnosti.

Poleg tega pa glede na mnenje urada informacijskega pooblaščenca informacije o posameznikih, ki so organizatorji volilnih kampanj, ne morejo biti »varovane« pod okriljem Zakona o varovanju osebnih podatkov (ZVOP¹⁸). V primeru, ko bo »/.../ kot kršitelj v postopku o prekršku obravnavan posameznik kot organizator volilne kampanje, podatki o njegovem imenu in priimku ne bodo predmet varstva po ZVOP-1«. ¹⁹

PRIPOROČILO

- **Politične stranke in organizatorji kampanj naj postanejo zavezanca za posredovanje podatkov po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ).**

KOMENTARJI ODLOČEVALCEV

- Na MJU se strinjajo s pomembnostjo višje stopnje transparentnosti za doseganje integritete in zmanjševanja korupcijskih tveganj na tem področju in predlagajo, da se priporočilo dodatno preuči. Menijo, da je razprava o možni razširitvi zavezancev za dostop do informacij javnega značaja na politične stranke potrebna.

16. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Uradni list RS, št. 51/06. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3336> (15. 11. 2015).

17. Evropska Komisija. 2014. *Standard Eurobarometer 81*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_publ_en.pdf, str. 62–6.

18. Zakon o varstvu osebnih podatkov. Uradni list RS, št. 94/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3906> (3. 9. 2015).

19. Informacijski pooblaščenec. 2015. *Javnost podatkov o identiteti kršiteljev volilne zakonodaje, mnenje št. 0712-1/2015/224*. Dostopno prek: https://www.ip-rs.si/varstvo-osebnih-podatkov/iskalnik-po-odlocbah-in-mnenjih/odlocbe-in-mnenja-varstvo-osebnih-podatkov/?tx_jzvopdecisions_pi1%5BshowUid%5D=2482&cHash=377e3ce92e0f2022dcb131a6102fed92 (15. 2. 2015).

3.4 Časovni okvir predvolilnih opravil

Namena volilne kampanje sta obveščanje volivcev in omogočanje informirane izbire tistih, ki jim podeljujemo mandat za vodenje države in občin. Trenutna časovna ureditev volilnih opravil tega ne omogoča, zato jih je treba prilagoditi namenu kampanj – torej pravočasnemu in transparentnemu informiranju volivcev.

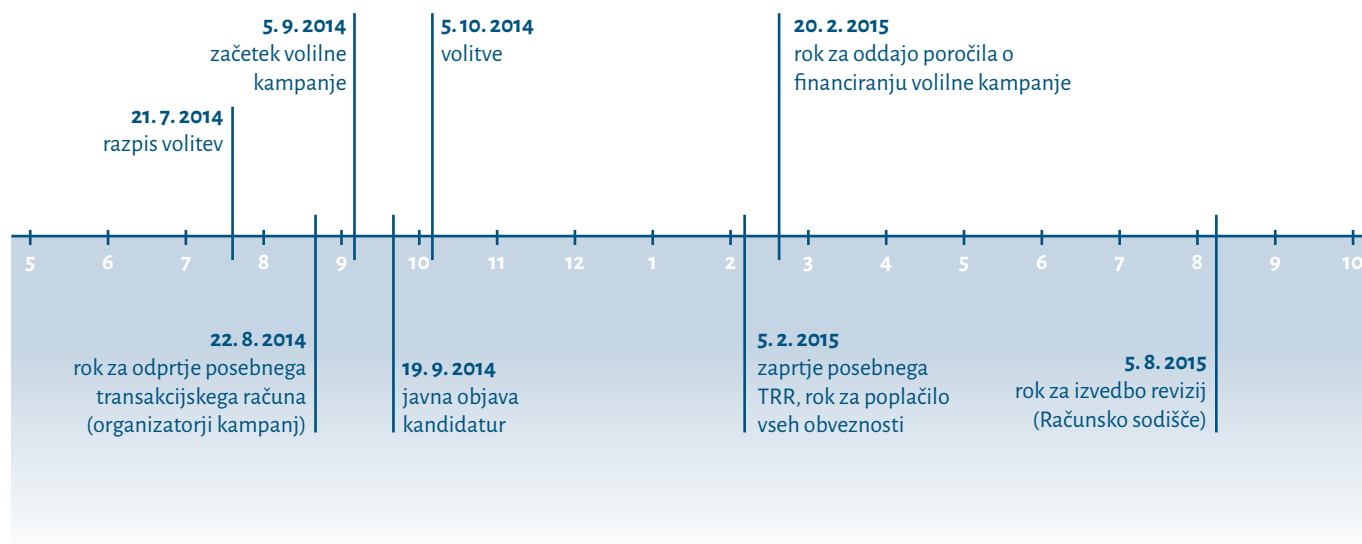
Uradne informacije o kandidatih so po zdajšnji pravni ureditvi na voljo šele med volilno kampanjo, medtem ko so volilna opravila in organizator kampanje jasni in znani že prej. Poleg tega vse te informacije niso združene, saj bi morale ob objavi

uradnega seznama kandidatov biti javno dostopne tudi informacija o organizatorju kampanje in številki posebnega tekočega računa za potrebe kampanje in volitev.

Nekateri subjekti, ki niso organizatorji kampanj in so tako ali drugače povezani z izvajanjem volilnih kampanj (upravljalci ali lastniki javnih prostorov, lokalna skupnost za brezplačna plakatna mesta, mediji), morajo pravila, pogoje in dejavnosti, navedene v zakonu, opraviti že pred obvezami organizatorjev kampanj.

Edina informacija, ki pred začetkom ali ob začetku volilne kampanje uradno še ni znana, je, kdo je oseba, ki kandidira za javno funkcijo. Iz načela demokratičnosti in participativnosti to vsekakor ni sprejemljivo.

Potek volilnih opravil v okviru lokalnih volitev 2014



PRIPOROČILO

- Časovnica predvolilnih opravil naj se smiselno popravi:
- Ob odprtju posebnega transakcijskega računa naj se javno objavijo vsi podatki o organizatorjih volilnih kampanj, odgovorni osebi organizatorja volilne kampanje, posebnem TRR, predlagateljih kandidata ter kandidatu.
- Najpozneje do 1. dneva kampanje naj bodo vsi kandidati potrjeni in znani, objavljeni na seznamu na javnosti dostopnem mestu (tudi elektronsko).
- Vse transakcije na posebnem transakcijskem računu naj bodo ves čas javno dostopne na spletnem portalu v realnem času.

- Poročila o financiranju kampanj morajo biti oddana **najpozneje 1 mesec po končanih volitvah**, ko morajo biti poravnani tudi vsi odprti računi oziroma stroški (po volitvah novih stroškov ni mogoče več uveljavljati, saj je čas kampanje zaključen z dnevom volitev).

KOMENTARJI ODLOČEVALCEV

- Tudi MJU se strinja, da bi ob odprtju posebnega transakcijskega računa morali biti javno objavljeni vsi podatki o organizatorjih volilnih kampanj, odgovorni osebi organizatorja, posebnem TRR in kandidatu. Menijo, da je v nadaljevanju treba uskladiti tudi ostale datume. Ob tem se zavedajo, da je za to treba spremeniti dva zakona: ZVRK in ZVDZ (Zakon o volitvah v državni zbor). Predlagajo dodatno preučitev priporočila. Zadržani pa so do objave informacij o transakcijah (do transparentnega volilnega računa).²⁰

20. Ministrstvo za javno upravo. 2016. Dokument št. 010-221/2015/29.

3.5 Odgovornost kandidatov in organizatorjev volilnih kampanj

S tem ko se kandidat odloči za kandidaturo, organizator kampanje pa za vodenje volilne kampanje, bi morala biti kot subjekta podvržena enakim in jasno določenim pravilom, ne glede na to, ali gre za politično stranko ali ne. Temu zdaj ni tako.

S tem ko se kandidat ali organizator kampanje odloči za nastop na volitvah in ko odpre posebni transakcijski račun, sprejme tudi dejstvo, da so ti podatki javni z namenom obveščanja, prepričevanja in pridobivanja volivcev.

Tako bi morale biti tudi ostale dejavnosti kandidata/organizatorja kampanje regulirane in javne. Posameznik, ki kandidira, kljub uradno še nepotrjeni kandidaturi²¹ ne sme izvajati aktivnosti kampanje že pred uradnim začetkom, prav tako ne bi smel prejemati sredstev, ki se jih uradno umešča pod sredstva za zbiranje podpisov za podporo h kandidaturi, saj ta ne spadajo v okvir volilne kampanje. V praksi lahko namreč taka sredstva kandidatu ali organizatorju kampanje zagotavljajo pravne osebe (če organizator kampanje ni politična stranka). Po ZVRK je obdobje zbiranja podpisov za podporo kandidaturi namreč izvzeto iz kampanje. Tako so po naših ugotovitvah na terenu nekateri organizatorji kampanj dejavnosti in tiskovine umeščali v čas pred kampanjo, v čas zbiranja podpisov podpore. Ugotovili smo, da so nekatere aktivnosti in materiale v nekaj primerih financirale in zagotovile pravne osebe. Če se namreč plakate, letake in druge materiale, ki so se uporabili že za namen zbiranja podpisov podpore, uporabi

tudi v času kampanje, morajo biti ti umeščeni med stroške kampanje in ustrezati pogojem, ki jih nalaga zakon.

Predvsem v primeru neodvisnih (nestrankarskih) kandidatov se pojavlja problem regulacije in transparentnosti finančnih tokov pred uradnim začetkom kampanje. Tako lahko kandidati prejemajo sredstva za tisk materialov, storitve ali donacije tudi od pravnih oseb, a se ta ne štejejo med stroške kampanje, čeprav to v praksi dejansko so. Ker **nestrankarske kandidate pred uradnim začetkom kampanje k transparentnosti in odgovornosti ne zavezuje noben predpis**, lahko sredstva dobivajo od kjer koli in kadar koli. V okviru strank to ni mogoče, saj so politične stranke zavezane spoštovanju zakona o financiranju političnih strank, ki prepoveduje financiranje od pravnih oseb.

PRIPOROČILO

- Definirajo in uveljavijo naj se pravila za delovanje organizatorjev volilne kampanje s trenutkom, ko status pridobijo (po zdajšnji ureditvi, ko odprejo posebni transakcijski račun), na način, kot je opisan v ZVRK, oz. na način, kot velja za politične stranke po Zakonu o financiranju političnih strank.
- Odgovornost naj se zakonsko določi tudi za kandidate, ne zgolj za organizatorje in njihove odgovorne osebe. Določbo naj se vključi v ZVRK.

KOMENTAR ODLOČEVALCEV

- Na MJU načeloma podpirajo spremembo zakonodaje in jasno določitev pravil za delovanje tako organizatorjev kampanje političnih strank kot tudi neodvisnih kandidatov.

21. Trenutna pravna ureditev, absurdno, dopušča, da kandidatura postane uradna šele med kampanjo.

3.6 Izobraževanja za organizatorje kampanj

V času raziskave smo ugotovili, da nekateri organizatorji kampanj niso dovolj dobro seznanjeni z zakonodajo na tem področju (predvsem z ZVRK, Zakonom o lokalnih volitvah, Zakonom o volitvah v državni zbor in drugimi pravnimi akti, tudi pravilniki, ki so na voljo na spletni strani Državne volilne komisije). Nekateri finančnih poročil sploh niso oddali, drugi so oddali poročila na napačnih obrazcih.

S potrebnimi informacijami bi moral biti seznanjen vsak organizator kampanje že pred odprtjem posebnega transakcijskega računa, torej veliko pred vložitvijo kandidature. Ko organizator kampanje vloži prijavo za status organizatorja kampanje, mu lahko sistem omogoči, da dobi povratno informacijo o pravnih okvirih izvajanja volilne kampanje v elektronski obliki.

PRIPOROČILO

- Državna volilna komisija naj s sodelovanjem občinskih volilnih komisij (lahko tudi drugo telo, kot je npr. Skupnost občin Slovenije ali regionalna stičišča) in nevladnih organizacij izvede **regionalna izobraževanja o volilnih op-**

ravilih in področni zakonodaji ter načinom poročanja že pred rokom za odprtje posebnega transakcijskega računa za kampanjo.

- Državna volilna komisija ali tisti, ki bi izobraževanja izvajali, morajo zagotoviti materiale s pojasnili, zakonskimi zahtevami in primeri iz prakse, ki bodo dostopni prek spleta (če že ne v tiskani obliki) in smiselno zbrani na enem mestu. Podobno kot je zdaj narejena časovnica volilnih opravil, vendar širše.

KOMENTARJI

- Tudi na MJU načeloma podpirajo dejavnosti v smeri dodatnega osveščanja, usposabljanja, tudi v sodelovanju z nevladnimi organizacijami.²²
- Skupnost občin Slovenije (SOS) v sodelovanju s partnerji (Državna volilna komisija, pristojno ministrstvo ...) že zdaj izvaja izobraževanja za članice in člane volilnih komisij ter pomaga najti odgovore, kjer se takšna potreba pojavi. Pri tem ugotavljajo, da se je zmanjšalo znanje o številnih, za delovanje na lokalni ravni pomembnih področjih, tudi na področju lokalnih volitev in promociji. Izobraževanja bi lahko izvajali tudi za organizatorje volilnih kampanj na lokalni ravni, če bi se zakonodaja ustrezno dopolnila in zahtevala taka usposabljanja.²³

22. Ministrstvo za javno upravo. 2016. *Dokument št. 010-221/2015/29*.

23. Skupnost občin Slovenije. 2015. *Zapis komentarjev na poročilo Transparency Internacional Slovenia*, 19. 1. 2016.

3.7 Občinski mediji

Delovanje občinskih medijev v praksi predstavlja večplasten problem, ki ga je treba temeljito analizirati in urediti.

Naša analiza kaže, da so pisci v občinskih medijih pogosto kar zaposleni na občini ali v občinskih zavodih in javnih podjetjih, ne novinarji. To je sporno z več vidikov, saj pisci niso zavezani novinarski etiki, vsebina je pogosto podrejena tržnim storitvam ali podvržena interesom vodilnih v občini, najpogosteje županu, pisci pa se izognejo regulativi na področju medijev. Poleg tega javnofinančni vložki predstavljajo anomalijo na trgu, na katerem si mediji med seboj konkurirajo, občinski mediji pa imajo očitno finančno prednost.

V nekaterih primerih smo zaznali podvajanje funkcij zaposlenih na občini, ki so tudi direktorji podjetij, ki izdajajo občinske medije, pri čemer gre lahko za konflikt interesov.

V času volilne kampanje smo na terenu v več primerih zaznali, da je vsebina občinskih glasil izrazito prilagojena podpori aktualne oblasti.²⁴ V nekaj primerih je šlo po mnenju TI Slovenia za očitno zlorabo javnih sredstev za predvolilno kampanjo. Nekateri mediji so neprikrito promovirali aktualnega župana in izhajali neredno, in sicer v času kampanje dvakrat, pred tem pa 10 mesecev ne, prav tako po volitvah do decembra 2015 ni bilo izdanega nobenega glasila. Vsebine so bile strankarsko obarvane. Izdaje so bile daljše, vsebovale so av-

dio-vizualne priloge z vsebino, ki je promovirala kandidaturo aktualnega župana. Na Računsko sodišče smo podali predloge za revizijo, sami pa so se (tudi na podlagi naših priporočil) lotili sistematične analize področja.

Na tak način se trošijo javna sredstva v korist enega kandidata, kar lahko privede do razmer, v katerih demokracija ne deluje, volilne kampanje pa ne služijo svojemu namenu – enakopravnemu informiranju volivcev.

PRIPOROČILO

- Sprejme naj se zakonodaja, ki bo urejala področje občinskih medijev, tako tistih, ki so v neposredni lasti občin, kot tudi takih, ki so v občinski lastni posredno (prek organizacij v (večinski) občinski lasti). To pa tako na področju financiranja kot tudi uredniške politike in vsebin, s posebnim poudarkom na področju volilnih kampanj.

KOMENTARJI ODLOČEVALCEV

- Tudi na MJU menijo, da na tem področju prihaja do večjih zlorab medijev in da je nadzor nad kršitvami v praksi neučinkovit. Poudarjajo, da Računsko sodišče pripravlja analizo tega področja in na tej podlagi podpirajo aktivnosti v smeri zaostritve zakonodaje in nadzora.²⁵
- Računsko sodišče RS opozarja, da je področje volilnih objav v občinskih medijih treba premisliti in spremeniti.²⁶

24. Glej Kavka Gobbo, Živa et al. 2015. *Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji*. Ljubljana: Transparency International Slovenia. Str. 25.

25. Ministrstvo za javno upravo. 2016. *Dokument št. 010-221/2015/29*.

26. Računsko sodišče. 2015. *Dokument št. 032-7/2015/100*.

3.8 Podporna dokumentacija

V praksi se je pokazalo, da so nekatera poročila organizatorjev kampanj na lokalnih volitvah pomanjkljiva. Tako so npr. vključevala zgolj en račun za celotno kampanjo, izdajatelja računov ni bilo navedenega (čeprav je po ZVRK to obvezen del poročila), postavke niso bile razdelane, količine ali posamezni zneski niso bili navedeni. Širše je problem predstavljen v poročilu raziskave Transparentnost volitev 2014 v Sloveniji, Poglavje 5.4.²⁷

Ponekod javnost ne more preveriti, ali so določene dejavnosti v okviru volilnih kampanj, ki smo jih zaznali na terenu, tudi finančno ovrednotene v poročilu, nekatere pa že glede na podane informacije v poročilu nedvomno niso bile ne navedene ne ovrednotene. Zato je nujna vpeljava obveze vodenja volilnega dnevnika,²⁸ v katerem bi organizator kampanje navedel vse dejavnosti v okviru kampanj, kar bi pojasnilo izvor stroškov.

Vseh podatkov iz finančnih poročil organizatorjev kampanj tako ni bilo mogoče preveriti, saj javnost nima dostopa do podporne dokumentacije, ki po zdajšnji pravni ureditvi nima statusa informacije javnega značaja. Do podporne dokumen-

tacije ima po zdajšnji ureditvi dostop zgolj Računsko sodišče, ki, če se odloči za revizijo, od organizatorja volilne kampanje lahko zahteva predložitev podporne dokumentacije.

PRIPOROČILO

- Podporna dokumentacija naj postane obvezen sestavni del finančnega poročila in pridobi status informacije javnega značaja. To naj se zapiše v ZVRK.
- Podatki v poročilu in podporna dokumentacija naj bosta v strojno berljivi obliki, na voljo prek svetovnega spleta. To se lahko uredi na način, kot je urejeno finančno poročanje že danes, na AJ PES-u.

KOMENTARJI ODLOČEVALCEV

- Na MJU podpirajo dodatno preučitev predloga, predvsem zaradi dejstva, da organizatorji praviloma zahtevajo povračilo javnih sredstev, in da se tako omogoči tudi nadzor javnosti.²⁹
- Poleg dostopne podporne dokumentacije na Računskem sodišču RS predlagajo, da se natančneje uredijo stroški iz predvolilne kampanje, ki se priznajo za volilne stroške.³⁰

27. Kavka Gobbo, Živa et al. 2015. *Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji*. Ljubljana: Transparency International Slovenia. Str. 19.

28. Anonimni organizator volilne kampanje. 2015. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 10. 11. 2015. Ime je znano TI Slovenia, a na željo intervjuvanca ni objavljeno.

29. Ministrstvo za javno upravo. 2016. *Dokument št. 010-221/2015/29*.

30. Računsko sodišče. 2015. *Dokument št. 032-1/2015/100*.

3.9 Financiranje in sledljivost plakatov

Opažanja na terenu kažejo potrebo po dodatni ureditvi področja plakatiranja, ki je bilo v novi zakonodaji leta 2014 spremenjeno z namenom zagotavljanja večje sledljivosti. V praksi namreč prihaja do nespoštovanja zakonodaje v večjem obsegu, a učinkovitega sistema nadzora, ki bi stanje urejalo, ni, saj je trenutni nadzorni organ, Inšpektorat za notranje zadeve, z več vidikov neprimeren.

Prav tako je TI Slovenia v komunikaciji z omenjenim inšpektoratom ugotovil, da se ta pri svojem neukrepanju sklicuje na domnevno nedorečenost zakonodaje glede številčenja plakatov, kar je treba kakovostneje in primerneje urediti do naslednjih volitev.

Ob opazovanju poteka kampanj v petih izbranih občinah³¹ smo ugotovili, da so plakati oštevilčeni na različne načine, veliko plakatov celo ni imelo številke (glej Poglavje 5.2. o kršitvah in sankcijah³²). Ker je očitno na tem področju precej nejasnosti, bi bila enostavna rešitev ta, da se že v zakonu o volilni in referendumski kampanji definira enoten sistem številčenja plakatov ter da se jasno opredeli, da mora biti številka na vidnem mestu. Inšpektorat za notranje zadeve nam je namreč sporočil, da bi po zdajšnji pravni ureditvi načeloma številka lahko bila zapisana tudi na zadnji strani plakata.³³

Poleg tega smo med opazovanjem volilnih kampanj na terenu zaznali veliko število promocijskih plakatov in drugi materialov v gostinskih obratih. Tako so se na vitrinah in okenskih površinah pojavljali plakati, pred gostinskimi lokali, občasno tudi na javnih površinah pa so se pojavljale promocijske zastave in drugi samostojni objekti. Zato bi morali biti gostinski lokali, ki med svojimi dejavnostmi nimajo navedene za to primerne dejavnosti, regulirani (oglaševanje v izložbah). To lahko namreč predstavlja nedovoljen prispevek pravne osebe, saj gre za brezplačno oglaševanje.

PRIPOROČILO

- V zakonu (ZVRK) naj se jasno opredeli enoten sistem številčenja plakatov ter se navede, da mora biti številka na vidnem mestu.
- Področje izobešanja in razstavljanja promocijskega materiala z namenom volilne kampanje v gostinskih obratih in drugih poslovnih prostorih naj se natančneje definira.
- Redno naj se izvaja izobraževanje inšpektorjev in drugih, ki izvajajo nadzor na terenu, o zakonodaji na tem področju (ZVRK).

KOMENTAR ODLOČEVALCEV

- Na MJU podpirajo jasnejšo določitev pravil na tem področju ter dodatno analizo učinkov regulacije s ciljem smotrnosti.³⁴

31. Ljubljana, Koper, Kranj, Ajdovščina in Kamnik.

32. Kavka Gobbo, Živa et al. 2015. *Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji*. Ljubljana: Transparency International Slovenia. Str. 18.

33. Inšpektorat za notranje zadeve. 2015. *Dopis št. 092-577/2014/7*.

34. Ministrstvo za javno upravo. 2016. *Dokument št. 010-221/2015/29*.

3.10 Povračilo stroškov

Zakon (ZVRK) natančno predpisuje obvezne elemente finančnega poročila, obrazec je enostaven za izpolnjevanje in osnovne informacije so pregledne, zato je treba zagotoviti, da je vračilo sredstev za kampanjo iz občinskega proračuna vezano na potrditev vsebine poročila.

Predlagamo, da je povrnitev sredstev vezana na potrditev poročila, ki ga lahko izvede tako občinski organ ali državna institucija (kot je npr. Računsko sodišče). V trenutni ureditvi tega v okviru lokalnih volitev ne nadzira nobena institucija.

Če poročilo ni pravilno izpolnjeno, naj organ, ki bo določen za preverjanje pravilnosti izpolnjenega poročila, zahteva obrazložitev in dopolnitev, v nasprotnem primeru mora biti zahtevek po povračilu sredstev od občine zavrnjen.

PRIPOROČILO

- Povrnitev sredstev za kampanjo naj bo vezana na potrditev pravilnosti poročila, ki ga lahko potrdi tako občinski svet

kot tudi izbrana državna institucija.

- Zahtevek po povračilu sredstev iz (občinskega) proračuna naj se zavrne, če organizator kampanje na podlagi poziva o dopolnitvi še vedno ne odda popolnega poročila.

KOMENTAR ODLOČEVALCEV

- Na MJU poudarjajo, da so stroški volilne kampanje z zakonom omejeni navzgor ter da so povračila relativno nizka in v rokah lokalne skupnosti. Predlagajo, da se dodatno preuči smotrnost priporočila.³⁵
- Na Računskem sodišču predlagajo izdajanje občinskega sklepa o ustavitvi financiranja iz občinskega proračuna, če neposredno iz finančnega poročila izhaja, da je organizator volilne kampanje presegel z ZVRK določen obseg porabljenih sredstev.³⁶
- Ob tem v TI Slovenia vztrajamo, da so zneski morda res nizki, če gledamo posamezne organizatorje kampanje, če pa sredstva seštejemo, pridemo do številke, ki je relevantna z vidika smotrnosti porabe javnih sredstev.

35. Ministrstvo za javno upravo. 2016. *Dokument št. 010-221/2015/29*.

36. Računsko sodišče. 2015. *Dokument št. 032-1/2015/100*.

3.11 Dolgovi

Zakon o volilnih in referendumskih kampanjah ne dovoljuje akumulacije dolga. V 16. členu (1) izrecno navaja, da mora organizator volilne kampanje »/V/se stroške volilne kampanje /.../ poravnati izključno s tega računa«, ³⁷ kar pomeni, da morajo pred zaprtjem računa in oddajo finančnega poročila biti poravnani vsi stroški, ki so povezani s kampanjo. Enako velja tudi za področje posojil, saj je v istem členu zapisano, da »/D/an zapadlosti posojila /.../ ne sme biti kasnejši od 30 dni pred rokom za zaprtje računa«. ³⁸

To pomeni, da poravnavanje dolga z drugih računov, ki niso namenjeni volilni kampanji, ni dovoljeno. V primerih, ko je organizator volilne kampanje dolg prevzel nase kot fizična oseba (kot je v enem primeru navedel revidiranec v popravilih ukrepov po izdanem poročilu računskega sodišča), so finančni viri prikriti. To onemogoča preglednost financiranja in zbuja dvom v pravilnost finančnega poslovanja.

V praksi ima lahko posameznik kot fizična oseba tudi npr. status samostojnega podjetnika ter samo en račun za osebno in poslovno uporabo. Postavlja se vprašanje, v kateri vlogi torej pokriva dolg kampanje. Poleg netransparentnosti in nesledljivosti to predstavlja pravno praznino, to pa predstavlja korupcijsko tveganje.

Obstaja tudi tveganje, da upnik pozneje odpiše dolg, kar bi

de facto pomenilo financiranje pravne osebe in s tem neposredno kršitev zakona. Pri zadnjem obstaja tudi možnost, da je že ob nastanku stroška obstajal dogovor o odpisu dolga, kar lahko predstavlja izigravanje zakonodaje in večje korupcijsko tveganje. Upnik lahko na dolg tudi »pozabi« in ga pusti odprtega. Tudi v takem primeru obstaja veliko korupcijsko tveganje.

PRIPOROČILO

- Področje dolgov kot področje, ki je še posebej podvrženo korupcijskim tveganjem, naj se uredi tako, da bo ugotavljanje nastanka dolga in sankcioniranje kršitve 16. Člena ZVRK udeleženo v praksi.

KOMENTARJI ODLOČEVALCEV

- Računsko sodišče RS je nepravilne obveznosti za volilno kampanjo opredelil kot nepravilnost, in sicer kot kršitev 16. čl. ZVRK. Če ob koncu volilne kampanje ostanejo nepravilne fakture, obstaja tveganje, da izvajalci ne bodo terjali njihovega plačila ali pa da bo račune plačal kdo tretji (tudi nezakoniti financerji). Gre torej za tveganje za nezakonito financiranje volilne kampanje.
- V MJU podpirajo spremembo zakonodaje in pri tem upoštevajo tudi mnenje Računskega sodišča glede položaja ureditve dolgov z namenom preprečitve korupcijskih tveganj. ³⁹

37. Zakon o volilni in referendumski kampanji. Uradni list RS, št. 41/07, 103/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4749> (15. 11. 2015), 16. člen.

38. Ibid.

39. Ministrstvo za javno upravo. 2016. Dokument št. 010-221/2015/29.

3.12 Gotovinski prispevki

TI Slovenia je že v poročilu o transparentnosti financiranja političnih strank⁴⁰ opozoril na problematičnost gotovinskega poslovanja, ki je nepregledno in onemogoča sledljivost.

Glede na zakonodajo lahko prispevek fizične osebe v gotovini znaša največ do 50 EUR za volilne kampanje, medtem ko morajo biti višji gotovinski prispevki nakazani prek bančnih računov.

Politične stranke imajo v primeru dovoljenih gotovinskih prispevkov prednost, saj lahko kot stranka prejmejo posa-

mezne gotovinske prispevke do višine 420,00 eur, nato pa celotni znesek v vrednosti kampanje prenesejo na poseben transakcijski račun za volilno kampanjo.⁴¹

Gotovinski prispevki močno zvišajo možnost nezakonitega političnega financiranja, kar je z vidika trenutne ureditve nemogoče preveriti. To pomeni, da je to področje zelo zametljeno in bi ga bilo treba osvetliti.

PRIPOROČILO

- gotovinski prispevki naj se z zakonom popolnoma preprosto in dovolijo samo prispevki, nakazani prek bančnih računov.

40. Habič, Simona, ur. 2014. *Transparentnost financiranja političnih strank*. Ljubljana: Transparency International Slovenia.

41. MJU se zavzema za spremembo Zakona o političnih strankah na način, da bi se zneska izenačila pri 50 eur.

3.13 Sankcije

V zakonu o volilni in referendumski kampanji (ZVRK) so kršitve zakonodaje nedvoumno zapisane, sankcije so določene, določene so tudi institucije, ki naj bi te sankcije izvajale. Predpisana je višina kazni za vsako posamezno dejanje, ki je v neskladju z zakonom. Prekrškovni organi, ki so navedeni v ZVRK, imajo različne poglede na način izvajanja sankcij, mestoma pa je postopek neprimerno zastavljen. Problem je razdelan v Poglavju 5.2. poročila raziskave Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji⁴², ki je posvečeno področju kršitev in sankcij.

Najpogostejše se v okviru lokalnih volitev pojavlja problem na področju financiranja volilnih kampanj, ko zakon ne definira obvezujočih nalog za organ oziroma institucijo, ki izvaja sankcije. Na področju financiranja je za sankcioniranje kršitev predvideno Računsko sodišče, ki pa je primarno revizijsko telo **in ne prekrškovno**, zakonodaja pa mu izrecno preprečuje neposredno izrekanje kazni na področju kršitev volilne zakonodaje. Revizije volilnih kampanj na lokalni ravni niso zakonsko obvezna naloga Računskega sodišča. Ob tem ima za učinkovito izvedbo revizij občinskih volitev v vseh 212 občinah Računsko sodišče premalo kadrovske zmogljivosti. Zaradi omejitev v Zakonu o računskem sodišču⁴³ kršitve, ki smo jih v TI Slovenia zaznali na terenu, niso bile sankcionirane. Vendar to še zdaleč ni edini problem na tem področju.

Med drugim je neučinkovit tudi Inšpektorat za notranje zadeve, ki je od 101 dokumentiranega in posredovanega suma kršitve izrekel zgolj 1 (!!!) kazen. V večini primerov prekrškovni postopek ni bil uveden, nekajkrat je inšpektor ocenil, da gre za prekršek neznatnega pomena, čeprav je šlo za prekršek s predpisano kaznijo nekaj tisoč evrov in več. Enako je ocenilo sodišče v primeru nelegalnega financiranja ene izmed volilnih kampanj. Tovrstni primeri kažejo, da tisti, ki izrekajo

sankcije, ne sledijo zakonodajalcu, ki je težo prekrška ocenil z visoko kaznijo. Zato naj se uvedejo dodatna izobraževanja za tiste, ki izrekajo sankcije (inšpektorati, sodišča).

PRIPOROČILO

- Natančno naj se v zakonu definirajo pristojnosti in obveznosti nadzornih organov, vsak nadzorni organ mora imeti pristojnost neposrednega izrekanja sankcij.
- V času lokalnih volitev naj se tudi kadrovsko okrepi nadzor nad kampanjami.
- Z namenom učinkovitosti naj se določi zadostne vire iz proračuna.
- Določi naj se minimalno obvezno število revizij volilnih kampanj (kjer se združita kampanja za župane in za mestne svetnike) – priporočamo vsaj 5 revizij.
- Pristojno ministrstvo naj pripravi izobraževanja in gradiva o pomembnosti in namenu zakonodaje za organe, ki izrekajo kazni s področja ZVRK.

KOMENTAR ODLOČEVALCEV

- V MJU podpirajo spremembo zakonodaje in jasnejše regulacije določb, ki se nanašajo na nadzor in izrekanje sankcij oziroma glob. Zavzemajo se tudi za dodatne analize v sodelovanju z vsemi nadzornimi institucijam in pripraviti ustreznejše rešitve, kar vključuje boljše medsektorsko sodelovanje že v fazah priprave zakonodaje.⁴⁴
- Na Računskem sodišču predlagajo možnost, da bi lahko vlagali obdolžilne predloge za občinske volitve po predhodno izpeljanem posebnem ugotovitvenem postopku računskega sodišča.⁴⁵

42. Kavka Gobbo, Živa et al. 2015. *Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji*. Ljubljana: Transparency International Slovenia. Str. 18.

43. *Zakon o računskem sodišču*. Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2550> (20. 11. 2015).

44. Ministrstvo za javno upravo. 2016. *Dokument št. 010-221/2015/29*.

45. Računsko sodišče. 2105. *Dokument št. 032-1/2015/100*.

4 ZAKLJUČEK

Prvič v zgodovini Slovenije smo v TI Slovenija kot del civilne družbe opazovali potek volilnih kampanj na lokalni ravni sistematično, s kombinacijo pristopov in metodologij, ki smo jih razvili s partnerji iz tujine in na podlagi mednarodno priznanih metodologij za opazovanje volitev. Temeljili smo na izkušnjah iz prakse v drugih državah. Prek opazovanja na terenu, sodelovanja s prostovoljci in pristojnimi institucijami smo raziskavo prilagajali potrebam in posebnostim slovenskih občin.

Na ta način smo prvič testirali prenovljeno zakonodajo na področju volilnih kampanj. Iz izkušenj, terenskega raziskovanja in analitičnega dela smo izluščili predstavljena priporočila, ki se nam zdijo pomembna, če želimo oblikovati družbo, v kateri bo integriteta norma, transparentnost pa vsakdanja. Priporočila morajo biti učinkovito vnešena v področno zakonodajo in prakso.

S tehnologijami, ki jih imamo na voljo, doseganje transparentnosti ni več težavno. Podatki so lahko hitro dostopni širšemu krogu občanov in zainteresiranih (civilna družba, raziskovalne ustanove). To pa ob predpostavki, da bodo podatki v prihodnje na voljo v strojno berljivi obliki in v dovolj kratkem času po volitvah. To omogoča kakovostno in časovno učinkovito analizo podatkov in s tem že tudi nadzor in ukrepanje ob kršitvah zakonodaje.

V demokratičnih, zrelih družbah, v katerih je integriteta visoko na lestvici vrednot, podrobna regulacija ni potrebna, dovolj so smernice. Skozi našo raziskavo pa se je pokazalo, da še zakonske določbe, ki so bile natančno zapisane, dopuščajo možnosti različnih interpretacij. To velja tako za izvajalce kampanj (organizatorje kampanj in kandidate) kot tudi za nadzorne institucije. Sklicevanje nadzornih organov na to, da so obveze v zakonu premalo natančno določene, kaže na nizko stopnjo integritete. Poudariti je treba, da so institucije sicer bile pripravljene sodelovati za potrebe raziskave in so predstavile svoje poglede, kar nam je omogočilo izvesti kakovostno raziskavo in oblikovati priporočila.

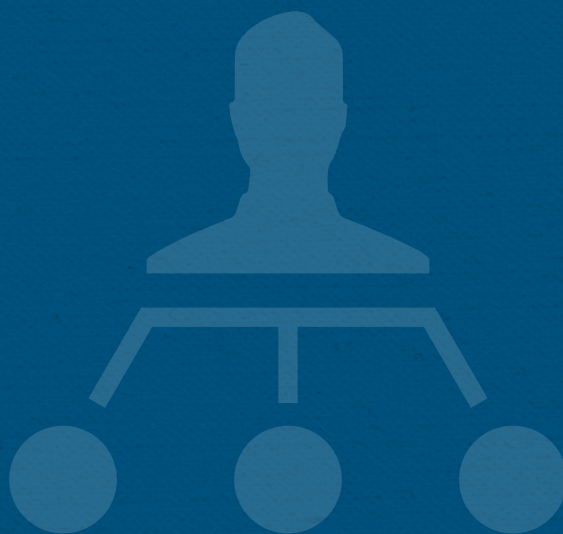
Pogrešali pa smo proaktivni nadzor na terenu, kjer bi nadzorne institucije s pomočjo lokalnih inšpekcijskih in redarskih služb ter sodelovanjem državljanom lahko preprečile, opozarjale in sankcionirale kršitve zakonodaje. Menimo, da bi si morale nadzorne institucije čas in vire načrtovati tako, da bi v času volilnih kampanj dejavno spremljale izvajanje in spoštovanje zakonodaje, ki je bila oblikovana na podlagi mednarodnih priporočil in z namenom dviga ravni transparentnosti in integritete. Vzpostavljen bi moral biti tudi mehanizem, v okviru katerega bi civilna družba izvajala nadzor in ugotovitve sporočala institucijam, ki lahko uvedejo sankcije. Prelaganje odgovornosti ni učinkovito in upamo, da se v prihodnje ne bo ponavljalo.

V prihodnje bi podoben nadzor lahko kakovostno izvajali ob predpostavki, da so za to zagotovljena zadostna sredstva iz državnega proračuna. Sredstva bi morala biti namenjena že obstoječim institucijam, ki bi lahko izvajale nadzor tudi na terenu in procesirale prijave državljanov. Prav tako bi morali sistemsko urediti vire financiranja za neodvisne organizacije (civilna družba), ki lahko nadzor na podoben način opravijo kakovostno in cenovno učinkovito ter tako predstavljajo pomemben element pri celostnem sistemu nadzora.

V TI si želimo, da bi bila transparentnost norma, integriteta pa bi postala vrednota, ki bi jo jasno sporočali odločevalci, ki jih volimo kot naše predstavnike na ravni države in tudi lokalne skupnosti.

Zato vas pozivamo, da delujete v smeri doseganja navedenih priporočil.

Transparency International Slovenia



Transparency International Slovenia

Vožarski pot 12, 1000 Ljubljana

Telefon: (+386) 01/320 73 25

info@transparency.si

www.transparency.si

facebook.com/TISlovenia

twitter.com/TransparencySi