



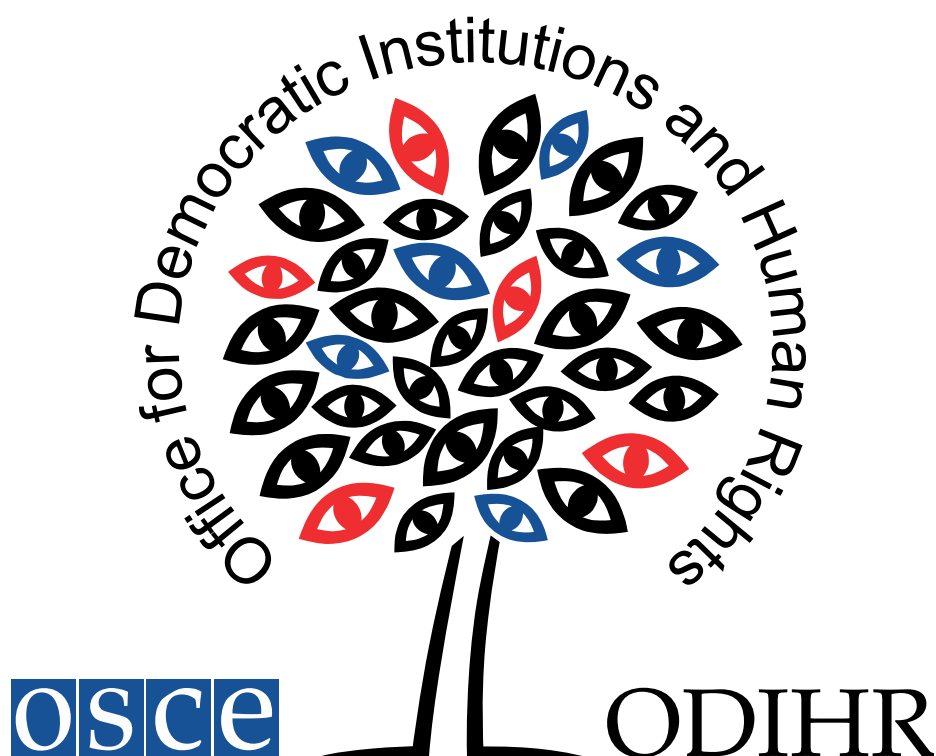
Urad za demokratične institucije in človekove pravice

REPUBLIKA SLOVENIJA

PREDČASNE VOLITVE V DRŽAVNI ZBOR

3. junija 2018

Končno poročilo misije OVSE/ODIHR za ocenjevanje volitev



Varšava
12. septembra 2018

KAZALO

I. POVZETEK.....	1
II. UVOD IN ZAHVALE.....	2
III. OZADJE.....	3
IV. PRAVNI OKVIR IN VOLILNI SISTEM.....	3
A. PRAVNI OKVIR	3
B. VOLILNI SISTEM	4
V. VOLILNA ADMINISTRACIJA.....	5
VI. REGISTRACIJA VOLIVCEV	6
VII. REGISTRACIJA KANDIDATOV	7
VIII. VOLILNA KAMPANJA	8
IX. FINANCIRANJE VOLILNE KAMPANJE	10
A. PRIHODKI IN IZDATKI KAMPANJE	10
B. RAZKRITJE IN POROČANJE	12
C. NADZOR.....	12
X. MEDIJI	13
XI. VOLILNE METODE.....	15
XII. PRITOŽBE IN PRIZIVI	16
XIII. VOLILNI DAN.....	18
XIV. PRIPOROČILA	19
A. PREDNOSTNA PRIPOROČILA	19
B. OSTALA PRIPOROČILA	19
PRILOGA: REZULTATI VOLITEV	21
O OVSE/ODIHR	23

REPUBLIKA SLOVENIJA
PREDČASNE VOLITVE V DRŽAVNI ZBOR
3. junija 2018

Končno poročilo Misije ODIHR za ocenjevanje volitev¹

I. POVZETEK

Na povabilo Stalnega predstavništva Republike Slovenije pri OVSE je Urad za demokratične institucije in človekove pravice (OVSE/ODIHR) imenoval Misijo za ocenjevanje volitev (MOV) z namenom opazovanja predčasnih volitev v Državni zbor 3. junija 2018.

Volitve so potekale v delno spremenjenem pravnem okviru. Volilna zakonodaja je povzela nekatera od predhodnih priporočil ODIHR in GRECO in zdaj predstavlja trdno osnovo za izvajanje demokratičnih volitev. Kljub temu pa določeni vidiki, kot na primer določbe o umiku članov volilne komisije ter o imenovanju list kandidatov še niso povsem v skladu z zavezami OVSE in mednarodno dobro prakso.

Na predčasnih volitvah v Državni zbor je sodelovalo 25 političnih strank, od katerih jih je 7 že imelo svoje predstavnike v Državnem zboru. Devet strank je doseglo štiriodstotni prag za izvolitev v Državni zbor. Poleg 88 kandidatov s kandidatnih list, ki so voljeni po proporcionalnem volilnem sistemu, se volita tudi dva predstavnika narodnih skupnosti – po eden za italijansko in madžarsko – in sicer po večinskem volilnem sistemu.

Čeprav so imeli volivci možnost, da se informirano odločijo za eno od številnih političnih opcij, sta bila zanimanje javnosti kot tudi volilna udeležba še vedno nizka. Sogovorniki MOV ODIHR so to pripisali zmanjšanju zaupanja v izvoljene inštitucije zaradi poročil o korupciji, nedokončanih socialnih reformah in zaradi pomanjkanja vizije med političnimi odločevalci. Volilno tekmo so zaznamovali pojavi sovražnega govora, dezinformacij in trditve o domnevnem vmešavanju v volilno kampanjo iz tujine, kar je bilo še zlasti prisotno na družbenih medijih.

Volitve so učinkovito in profesionalno vodile volilne komisije, organizirane na štirih ravneh, ki uživajo visoko stopnjo zaupanja med vsemi deležniki. Volilna administracija omogoča več alternativnih možnosti glasovanja, kot je predčasno glasovanje, glasovanje po pošti ali mobilno glasovanje, vključno z glasovanjem za invalide. Čeprav so vsi sogovorniki izrazili visoko stopnjo zaupanja v delo volilne administracije, so nekateri nakazali, da navodila za štetje glasov za izvolitev poslancev narodnih skupnosti na podlagi sistema *Borda* niso jasna in bi morala biti podana prej.

Volijo lahko vsi državljani, ki so dopolnili 18 let. Duševno bolnim osebam lahko sodišče s sklepom posamezno odvzame pravico voliti in čeprav je nova zakonodaja naredila korak naprej v primerjavi s prejšnjo, je še vedno neskladna z Konvencijo Združenih narodov o pravicah invalidov (UN CRPD). Registracija volivcev je pasivna, razen za nove volivce za izvolitev predstavnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti. Politične stranke so izrazile visoko zaupanje v točnost volilnih imenikov, v katere je zajetih približno 1,7 milijona državljanov.

Volilna administracija je uveljavila zakonske zahteve za zastopanost obeh spolov na listah. Še vedno pa ženske predstavljajo le 23 odstotkov novo izvoljenega Državnega zbora, kar je pod povprečjem držav, sodelujočih v OVSE, edina predsednica politične stranke pa ni bila ponovno izvoljena. Le malo strank, ki so se srečale z MOV ODIHR, je imelo strategijo za krepitev vloge žensk v politiki.

¹ Samo angleška verzija tega Poročila je uradni dokument. Na voljo je neuradni prevod v slovenščino.

Volivci so imeli številne možnosti izbire s celotnega političnega spektra. Vse politične stranke so se lahko prosto udeležile volilne kampanje, spoštovalo se je svobodo govora, gibanja in združevanja. Vendar pa so okolje volilne kampanje zaznamovale taktike dezinformiranja ter primeri negativne kampanje, nestrpne retorike in sovražnega govora.

Dosedanje spremembe pravnega okvira za financiranje političnih strank in volilnih kampanj so upoštevale več predhodnih priporočil ODIHR in GRECO. Te spremembe so tudi povečale odvisnost političnih strank od javnega financiranja na povprečno 89 odstotkov, kar so sogovorniki MOV ODIHR ocenili kot pozitivno, saj naj bi tako preprečevali neustrezno vplivanje na politične kampanje. Vendar pa bi lahko še okrepili nekatere določbe o nadzoru, s čimer bi izboljšali preglednost prihodkov in izdatkov strank in odpravili pomisleke v zvezi z nezakonitim financiranjem iz tujine.

Vsi kandidati so imeli več priložnosti, da predstavijo svoja stališča v javnih in zasebnih medijih, pa tudi na spletu, preko debat, pogovornih oddaj in posebnih programov. Regionalni javni mediji so prispevali k informiranemu odločanju volivcev italijanske in madžarske narodne skupnosti. MOV ODIHR pa je opazila pomanjkanje celostnega nadzora nad medijskim poročanjem o volitvah.

Sistem za reševanje volilnih sporov določa roke za pravočasno reševanje. Vendar pa v zvezi s pritožbami o nepravilnostih, naslovljenimi na volilne administrativne organe, ni ustreznih jasnih in hierarhičnih struktur. Pomanjkanje postopkov, po katerih bi se lahko volivci pritožili na odločitve višjih volilnih komisij o rezultatih, spodkopava pravico do učinkovitega pravnega sredstva. Potrjevanje rezultatov s strani Državnega zbora ostaja v veliki meri neregulirano in ne odpravlja pomislekov v zvezi s potencialnim konfliktom interesov.

Zaščita pravic manjšin v Sloveniji vključno s politično participacijo je visoka, ko gre za italijansko in madžarsko skupnost, vendar pa je nižja pri Romih. Na listah kandidatov strank ni bilo nobenega predstavnika romske skupnosti, pa tudi udeležba romskih volivcev je bila nizka, z nekaterimi regionalnimi razlikami.

V skladu z metodologijo ODIHR, je MOV ODIHR obiskala omejeno število volišč med predčasnim glasovanjem in na sam volilni dan. Na splošno je bilo glasovanje in štetje glasov, ki je bilo predmet opazovanja, dobro organizirano in se je izvajalo na učinkovit način. Čeprav je bila zahteva po fizični dostopnosti vseh volišč za invalide skoraj v celoti izpolnjena, ostajajo odprta druga priporočila, vključno z ustreznimi varovali za zagotavljanje tajnosti glasovanja.

II. UVOD IN ZAHVALE

Na povabilo Stalnega predstavništva Republike Slovenije pri Uradu OVSE za demokratične institucije in človekove pravice (OVSE/ODIHR) za opazovanje predčasnih volitev v Državni zbor, ki so potekale 3. junija 2018, je ODIHR imenoval Misijo za ocenjevanje volitev (MOV), ki je Slovenijo obiskala med 17. majem in 7. junijem 2018. MOV ODIHR je vodila Ilze Brands Kehris, sestavljalo pa jo je še pet strokovnjakov iz petih sodelujočih držav OVSE. MOV je bila nastanjena v Ljubljani, obiskala pa je več lokacij po vsej državi.²

Volilni postopek se je ocenjeval glede na skladnost s komentarji OVSE, drugimi mednarodnimi obveznostmi in standardi za demokratične volitve, ter glede na skladnost z nacionalno zakonodajo. V skladu z metodologijo ODIHR, je MOV ODIHR obiskala omejeno število volišč med predčasnim glasovanjem in na sam volilni dan.

² Ekipa MOV ODIHR je obiskala 22 okrajev v vseh 10 volilnih enotah, vključno z enotama italijanske in madžarske narodne skupnosti.

MOV ODIHR se na tem mestu zahvaljuje Ministrstvu za zunanje zadeve Republike Slovenije, Državni volilni komisiji ter volilnim organom na vseh ravneh za njihovo sodelovanje in pomoč, obenem pa se zahvaljuje tudi predstavnikom drugih državnih ustanov, političnih strank, kandidatom in ekipam za volilno kampanjo, medijem, organizacijam civilne družbe in drugim sogovornikom, da so z njo delili svoja mnenja.

III. OZADJE

Slovenija je parlamentarna republika, kjer Državni zbor z 90 poslanci predstavlja zakonodajno oblast (parlament). Državni svet predstavlja zgornji dom in ima sekundarno vlogo v zakonodajnem procesu.³ Izvršna oblast v prvi vrsti izvaja vlada, ki jo vodi predsednik vlade. Predsednik države je izvoljen neposredno za petletni mandat in ima omejena pooblastila.

Potem ko je Vrhovno sodišče s sklepom razveljavilo rezultate referendumov iz 2017 v zvezi z Zakonom o izgradnji drugega tira, je predsednik vlade Miro Cerar 14. marca 2018 odstopil zaradi napetosti med koalicijskimi partnerji.⁴ Predsednik Republike Borut Pahor je 14. aprila razpustil Državni zbor ter sklical predčasne volitve za 3. junij 2018.⁵

V zadnjem sklicu Državnega zbora je bilo zastopanih sedem strank, od katerih so vse zopet nastopile na volitvah.⁶ Nova Lista Marjana Šarca (LMSŠ), ki jo je vodil kandidat, ki ga je v drugem krogu predsedniških volitev leta 2017 prehitel Borut Pahor, se je vključila v volilno tekmo kot zelo vidna kandidatka. Poleg 88 mest, ki jih zasedajo politične stranke, imata v Državnem zboru svoja sedeža tudi predstavnika italijanske in madžarske narodne skupnosti, ki sta prav tako kandidirala na teh volitvah.⁷

IV. PRAVNI OKVIR IN VOLILNI SISTEM

A. PRAVNI OKVIR

Zakonodaja, ki ureja državnozbornske volitve, je sestavljena predvsem iz Ustave iz leta 1991 (zadnje spremembe so iz leta 2016), Zakona o volitvah v Državni zbor iz leta 2006 (volilni zakon, nazadnje spremenjen leta 2017), Zakona o volilni in referendumski kampanji iz leta 2007 (ZVRK, nazadnje spremenjen leta 2013), Zakona o političnih strankah iz leta 1994 (ZPP, nazadnje spremenjen leta 2014), Zakona o evidenci volilne pravice iz leta 2013 (nazadnje spremenjen leta 2014) ter iz Zakona o Radioteleviziji Slovenija iz leta 2005 (nazadnje spremenjen leta 2014).⁸ Zakonodajo dopolnjuje tudi

³ Sestavlja ga 40 predstavnikov različnih strokovnih skupin in lokalnih skupnosti, izvoljen pa je posredno za petletni mandat.

⁴ Tudi prejšnje in pred-prejšnje volitve so bile predčasne. Leta 2011 so bile predčasne volitve sklicane potem, ko je bila izglasovana nezaupnica vladi Boruta Pahorja, leta 2014 pa po odstopu predsednice vlade Alenke Bratušek.

⁵ Glede na ustavni okvir so bile redne volitve v Državni zbor predvidene med 1. junijem in 15. julijem 2018.

⁶ V prejšnjem mandatu je vlado sestavljala Stranka modernega centra (SMC, 36 poslanskih mest) skupaj z Demokratično stranko upokojencev Slovenije (DeSUS, 10 poslanskih mest) in Socialnimi demokrati (SD, 6 poslanskih mest). Opozicijo v Državnem zboru so predstavljal Slovenska demokratska stranka (SDS, 21 poslanskih mest), Združena levica (6 poslanskih mest), Nova Slovenija – Krščanski demokrati (NSi, 5 poslanskih mest) ter Stranka Alenke Bratušek (SAB, 4 poslanska mesta).

⁷ Od leta 1992 so poslanski mesti predstavnikov narodnih skupnosti v Državnem zboru zasedali le en poslanec italijanske skupnosti ter dva poslanka madžarske skupnosti. Na zadnjih volitvah v Državni zbor leta 2014 nobeden od kandidatov narodnih skupnosti ni imel protikandidata.

⁸ Dodatno veljajo še Ustavni akt iz leta 1994 (nazadnje spremenjen leta 2012) in ustrezne določbe iz Kazenskega zakonika. Slovenija je podpisnica najpomembnejših mednarodnih in regionalnih instrumentov, povezanih z demokratičnimi volitvami, vključno s Paktom Združenih narodov o državljanskih in političnih pravicah (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) iz leta 1966, Mednarodno konvencijo Združenih

pravilnik Državne volilne komisije (DVK). Volilni pravni okvir pa sooblikuje tudi bogata sodna praksa Ustavnega ter Vrhovnega sodišča.

Predčasne volitve v Državni zbor leta 2018 so potekale pod delno spremenjenim pravnim okvirom. Spremembe volilnega zakona iz leta 2017 so uvedle določbe za zagotovitev dostopnosti vseh volišč za invalide, umik članov volilne komisije pred iztekom njihovega mandata, kot tudi opazovanje volitev. Spremembe preostale ključne zakonodaje se nanašajo na pravila o financiranju volilnih kampanj ter na volilni imenik za narodne manjšine.

Na splošno je pravni okvir trden in predstavlja dobro podlago za izvajanje volitev. Vendar pa pogoji za prenehanje mandata članom komisije vsebujejo nedoločne izraze⁹, za izpodbijanje takšnih odločitev pa niso predvidena nobena pravna sredstva.¹⁰ Tudi določbe o podpori kandidature kandidata niso v celoti v skladu z mednarodnimi zavezami in mednarodno dobro prakso (glej razdelek *Registracija kandidatov*).

Postopke za umik članov volilne komisije, vključno s pravnimi sredstvi za takšne primere, je treba uskladiti z mednarodnimi zavezami in dobro prakso.

B. VOLILNI SISTEM

Državni zbor ima 90 poslancev, ki so izvoljeni za štiriletni mandat po dveh metodah. 88 poslancev je izvoljenih na podlagi proporcionalne zastopanosti. Poslanca italijanske in madžarske skupnosti sta v skladu z ustavno pravico do neposredne zastopanosti v Državnem zboru izvoljena z večinskim sistemom s preferenčno komponento. Za izvolitev 88 poslancev je država razdeljena na 8 volilnih enot; vsaka volilna enota je nadalje razdeljena na 11 volilnih okrajev. V vsaki volilni enoti je izvoljenih 11 poslancev.

Lista kandidatov je upravičena do mandata, če dobi najmanj štiri odstotke veljavnih glasov volivcev na državni ravni. Mandati se razdelijo na podlagi *Droopove* kvote, kjer se izračuna najvišji preostanek glasov. Za nadaljnji izračun se uporabi *D'Hondtova* metoda, po kateri se izračuna skupno proporcionalno zastopanost, ki se izrazi s številom mest, ki jih je vsaka stranka dobila na državni ravni.

narodov o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – ICERD) iz leta 1965, ZN 1979 Konvencijo Združenih narodov o odpravi vseh oblik diskriminacije proti ženskam (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW) iz leta 1979, Okvirno konvencijo Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin (Framework Convention for the Protection of National Minorities - FCNM) iz leta 1995, Konvencijo proti korupciji iz leta 2003 (Convention against Corruption) iz leta 2003 in Konvencijo Združenih narodov o pravicah invalidov iz leta 2006 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD). Slovenija je tudi članica Beneške komisije Sveta Evrope (Venice Commission) in skupine držav proti korupciji (Group of States against Corruption -GRECO).

⁹ Členi 32, 35 in 36 volilnega zakona določajo, da lahko Državni zbor razreši člane Državne volilne komisije, le-ta pa lahko razreši člane nižjih volilnih komisij, inter alia tudi zaradi “nevestnega opravljanja funkcije”. Zoper takšno odločitev ni pritožbe. Kodeks dobre prakse v volilnih zadevah Beneške komisije (Venice Commission Code of Good Practice in Electoral Matters) v svojem obrazložitvenem poročilu (odstavek 77) navaja, da “...je razrešitev iz disciplinskih razlogov dopustna – če so razlogi za to jasno in restriktivno opredeljeni v zakonodaji”.

¹⁰ Pomanjkanje sredstev za spodbijanje takšnih odločitev je v nasprotju z odstavkom 5.10 Kopenhagenskega dokumenta iz leta 1990 (1990 OSCE Copenhagen Document), ki pravi: “vsakdo mora imeti na razpolago učinkovito sredstvo za pritožbo na upravno odločitev, saj se tako jamči za spoštovanje temeljnih pravic in zagotavlja pravna integriteta”, kot tudi s Členom 2 Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (ICCPR), po katerem bodo sodelujoče države “zagotovile vsakomur, ki so mu bile kršene v tem Paktu priznane pravice in svoboščine, učinkovito pravno sredstvo tudi tedaj, kadar je kršitev storila oseba, ki deluje v uradnem svojstvu”.

Razlika med mandati, razdeljenimi po teh dveh metodah, se dodeli kandidatom v volilnih enotah, kjer so dobili najvišji odstotek glasov.¹¹

Za izvolitev poslancev narodnih skupnosti se določita dve posebni volilni enoti, kjer volijo samo tisti volilni upravičenci, ki so registrirani kot člani teh manjšinskih skupnosti v ustreznem posebnem volilnem imeniku. Ti volivci sodelujejo tudi pri glasovanju o drugih poslancih v Državni zbor in imajo posledično dva glasova. Dodelitev glasov dvema poslancema narodnih skupnosti poteka po *Borda sistemu*.¹² Več sogovornikov MOV ODIHR je izrazilo nezadovoljstvo zaradi kompleksnosti sistema ter poudarilo preferenco do preprostejšega, večinskega sistema, *inter alia* tudi zaradi poznih in nedoslednih navodil Državne volilne komisije glede dodelitve točk in potrditve glasovnic (glej tudi razdelek *Volilne metode*).

V. VOLILNA ADMINISTRACIJA

Vodenje volitev poteka na štirih ravneh in odraža splošno upravno strukturo. Izvajata ga Državna volilna komisija (DVK), 10 volilnih komisij volilnih enot (VKVE), vključno z dvema posebnima VKVE za izvolitev poslancev italijanske in madžarske narodne skupnosti, 88 okrajnih volilnih komisij (OVK) ter 3.164 volilnih odborov (VO) po Sloveniji ter na 32 diplomatskih predstavništvi. Vsi sogovorniki MOV ODIHR so izrazili polno zaupanje in zadovoljstvo z integriteto volilne administracije in njeno sposobnostjo, da volitve organizira na profesionalen način.

Volilne komisije so stalni organi, sestavljeni iz kombinacije sodnega, političnega in strokovnega modela. Imajo štiriletni mandat, vsaka nadzoruje volilna opravila na svoji ravni. DVK je odgovorna za celotno izvedbo volitev in koordinira delo ter daje navodila volilni administraciji na nižjih ravneh, izvaja glasovanje na diplomatskih predstavništvi in razglasi rezultate volitev. Glavna vloga volilnih komisij volilnih enot je, da pregledajo liste kandidatov in ugotovijo volilne rezultate na ravni volilne enote. Okrajne volilne komisije so odgovorne za določitev volišč, štetje glasov, prejetih po pošti ter za ugotovitev rezultatov na ravni okraja.¹³ Volilni odbori pa izvajajo glasovanje in štetje glasov na volilni dan.

Državno volilno komisijo imenuje Državni zbor. Sestavljena je iz predsednika, namestnika predsednika, petih članov in petih nadomestnih članov. Predsednik in namestnik predsednika sta imenovana izmed sodnikov Vrhovnega sodišča v odprtem in konkurenčnem izbirnem postopku, dva člana in dva nadomestna člana sta iz vrst pravnih strokovnjakov, ostale člane pa predlagajo politične stranke, zastopane v Državnem zboru.¹⁴

DVK imenuje volilne komisije volilnih enot in okrajne volilne komisije. Vsaka od njih ima predsednika, namestnika predsednika, tri člane in tri nadomestne člane.¹⁵ Volilne komisije volilnih enot imajo dva sodnika, medtem ko imajo okrajne volilne komisije enega sodnika in enega pravnega strokovnjaka. Ostali člani se imenujejo ob upoštevanju politične zastopanosti v Državnem zboru. Volilne odbore imenujejo okrajne volilne komisije za vsake volitve na podlagi predlogov

¹¹ Leta 2015 je Državni svet na Ustavno sodišče podal zahtevo za presojo ustavnosti določb volilnega zakona, ki zadevajo razdelitev poslanskih mest in imenovanje kandidatov, kot tudi določitev volilnih enot. V času priprave tega poročila postopek na Ustavnem sodišču še ni bil zaključen.

¹² Sistem *Borda* je oblika rangiranja glasovanja, po katerem se več kandidatom dodelijo točke.

¹³ Vsaka volilna komisija ima tajnika oziroma tajnico, ki opravlja večino operativnega dela. Tajnika oz. tajnico imenuje DVK za štiri leta izmed uradnikov ali uradnic na predlog administrativnih enot.

¹⁴ Imenovanja upoštevajo proporcionalno zastopanost političnih strank v Državnem zboru.

¹⁵ Po kontaktnem seznamu DVK predstavljajo ženske v povprečju 54 odstotkov vseh imenovanj v volilne komisije. Ženske se vse bolj pojavljajo na odločevalskih funkcijah na nižjih ravneh volilnih komisij.

parlamentarnih strank, ki jim sledi imenovanje in določitev s strani lokalnih skupnosti in upravnih enot. Po spolu razčlenjene podatke o sestavi volilnih komisij na vseh štirih ravneh, vključno s številom žensk na vodstvenih položajih, je treba pridobiti iz različnih dokumentov in niso hitro dostopni, kar je v nasprotju z mednarodnimi standardi.¹⁶

V skladu z zavezami države in mednarodnimi standardi morajo biti po spolu razčlenjeni podatki o volilnem procesu dostopni na razumljiv način.

VI. REGISTRACIJA VOLIVCEV

Pravico voliti imajo vsi slovenski državljani, ki so na volilni dan stari 18 let ali več, razen v primeru, ko jim je bila s posebnim sklepom sodišča volilna pravica odvzeta zaradi duševnih motenj, kar je v nasprotju z mednarodnimi standardi.¹⁷

Da bi zagotovili skladnost z mednarodnimi standardi in da bi zagotovili enakopravno volilno pravico, je treba odpraviti vse omejitve volilne pravice, ki temeljijo na duševnih motnjah.

V Sloveniji obstaja pasivni sistem registracije volivcev, ki temelji na stalnem prebivališču. Volilni imeniki so elektronsko povezani z matičnim registrom in registrom prostorskih enot.¹⁸ Za državnozborske volitve obstajajo trije tipi volilnih imenikov: volilni imenik volivcev s stalnim prebivališčem, volilni imenik volivcev brez stalnega prebivališča in poseben volilni imenik za volilni enoti za italijansko in madžarsko narodno skupnost. Za zadnje volitve je bilo registriranih skupno 1,712,667 volivcev.¹⁹

V skladu z Zakonom o evidenci volilne pravice volilne imenike vzdržuje Sektor za registracijo prebivalstva in javne listine Ministrstva za notranje zadeve (MNZ). Do njih lahko dostopajo upravne enote, ki jih tudi posodablja. Registri vsebujejo volilno enoto volivca, volilni okraj, volišče in izbrani način glasovanja, če je bil izražen interes za glasovanje izven običajnega volišča na volilni dan.

Zaradi zagotavljanja varstva podatkov imenikov ni mogoče javno pregledovati ali si jih deliti. Končni volilni seznam preda MNZ volilnim komisijam petnajst dni pred dnevom volitev. Volivci lahko kadarkoli preverijo svoj vpis v volilnem imeniku na upravni enoti ali diplomatskem predstavništvu.

¹⁶ Člen 48d Splošnega priporočila št. 23 Konvencije o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk ([CEDAW General Recommendation No. 23](#)) od sodelujočih držav zahteva, da priskrbijo "statistične podatke, razčlenjene po spolu, ki kažejo, kolikšen odstotek žensk v primerjavi z moškimi uživa te pravice." Glede na Resolucijo o nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških 2015-2020 ([Resolution on the National Programme for Equal Opportunities for Women and Men 2015–2020](#)), ki jo je sprejela Vlada Republike Slovenije, je treba zagotoviti "podatke, prikazane po spolu, da se lahko oceni, ali na nekem področju obstajajo pomembne razlike med spoloma."

¹⁷ Zakon določa, da pravice voliti in biti voljen nimajo osebe, ki jim je bila odvzeta pravna sposobnost ali pa je bila podaljšana roditeljska pravica staršev, če takšna oseba "ni sposobna razumeti pomena, namena in učinkov volitev" zaradi duševne bolezni. Zakon torej omogoča odvzem pravne sposobnosti osebam z psihosocialnimi motnjami ali motnjami v intelektualnem razvoju, kar je po Konvenciji o pravicah invalidov diskriminatorno. Člen 12 Konvencije namreč zavezuje države, ki so Konvencijo ratificirale, da invalidom "priznajo pravno sposobnost na vseh področjih življenja enako kot drugim", člen 29 pa navaja, da se "invalidom enako kot drugim zagotavlja, da učinkovito in polno sodelujejo v političnem in javnem življenju neposredno ali s svobodno izbranimi zastopniki, vključno s pravico in možnostjo, da volijo in so izvoljeni".

¹⁸ Matični register je računalniška podatkovna baza s podatki o rojstvu, zakonski zvezi in smrti, spremembi osebnega imena, morebitnem odvzemu pravice voliti in dodelitvi državljanstva. Register prostorskih enot je vir podatkov o območjih, ki jih pokrivajo volišča, povezan pa je z registrom stalnega prebivalstva.

¹⁹ Po podatkih MNZ je bilo za te volitve registriranih 1.614.898 volivcev s stalnim prebivališčem, 96.769 je bilo registriranih volivcev brez stalnega prebivališča, 5.950 je bilo volivcev registriranih v volilnem imeniku madžarske skupnosti, vključno z 41 iz tujine, 2.734 pa je bilo volivcev, registriranih v volilnem imeniku italijanske skupnosti, vključno z 110 iz tujine. Podatki, razčlenjeni po spolu, niso bili javno dostopni.

Sogovorniki MOV ODIHR so izrazili polno zaupanje in zadovoljstvo glede popolnosti in točnosti volilnega imenika.

Vključitev v register volilne pravice za italijansko in madžarsko narodno skupnost je aktivna, s stalno registracijo. V ta register se lahko vpiše volivec, ki je član ene od narodnih skupnosti.²⁰ Volivci, ki še niso vpisani, in volivci, ki so postali polnoletni, morajo narediti individualno prijavo za vpis v register pri dotični lokalni samoupravi. Predstavniki narodnih skupnosti so MOV ODIHR opisali kriterije kot potencialno v nasprotju z načelom prostovoljne samoopredelitve.²¹

Zakon o evidenci volilne pravice določa, da morajo organi samoupravne italijanske ali madžarske narodne skupnosti določiti nadaljnje kriterije, vendar do zdaj niso sprejeli še nobenih uradnih dodatnih kriterijev. Sogovorniki MOV ODIHR iz teh skupnosti so poudarili, da na splošno ni soglasja o dodatnih kriterijih ali o potrebi po kakršnihkoli kriterijih.

VII. REGISTRACIJA KANDIDATOV

Pravico biti voljen kot poslanec v Državni zbor ima vsak državljan Republike Slovenije, ki je dopolnil 18 let, razen če mu je bila pravica biti voljen odvzeta s posebno odločbo sodišča. Kandidat lahko kandidira na listi kandidatov le v tisti volilni enoti, kjer ima stalno prebivališče.

Kandidate lahko predlagajo politične stranke ali skupine volivcev. Politična stranka lahko predloži liste v vsaki volilni enoti s podporo treh poslancev Državnega zbora in v posamezni volilni enoti, če so listo predlagali člani stranke s stalnim prebivališčem v tej volilni enoti, ter ob podpori vsaj 50 volivcev s stalnim prebivališčem v tej volilni enoti.²² Dve ali več političnih strank lahko predložijo skupno listo kandidatov. Volivci lahko predlagajo listo kandidatov v posamezni volilni enoti ob podpori vsaj 100 volivcev, ki imajo stalno prebivališče v tej enoti. Volivec lahko podpre le eno listo. Ta omejitev je v nasprotju z mednarodno dobro prakso in lahko predstavlja omejitev političnega pluralizma.²³

V vzpodbudo političnemu pluralizmu bi morali volivcem omogočiti, da s podpisom podprejo več list.

Število kandidatov na listi ne sme presežati števila poslancev, ki se volijo v volilni enoti. Stranka, ki predlaga listo, mora določiti, v katerem okraju kandidira vsak kandidat na listi, pri čemer določi enega kandidata na okraj. Za kandidatno listo ne obstaja minimalno potrebno število kandidatov. Če je na listi manj kot 11 kandidatov, lahko en ali več kandidatov kandidira v dveh različnih okrajih volilne enote. Če je na listi le en kandidat, ta lahko kandidira v vseh okrajih volilne enote. Če so na listi več kot trije

²⁰ Od leta 2014 zakon predvideva tri kriterije, po katerih je oseba upravičena do vpisa v ta register, in sicer na podlagi "ohranjanja dolgotrajne, trdne in trajajoče vezi s svojo skupnostjo, skrbi za ohranjanje vsega, kar konstituira skupno identiteto posamezne skupnosti, vključno z njihovo kulturo ali jezikom, ali sorodstvene vezi do drugega kolena v ravni vrsti z državljanom, ki mu je že priznana volilna pravica pripadnika avtohtone italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti".

²¹ Čeprav narodni skupnosti ureditev navidezno pozdravljata, saj imata možnost neposrednega stika, je proaktivna uporaba registra s strani MNZ, ki ugotavlja upravičenost volivcev na podlagi kriterija sorodstvenih vezi z osebo, ki ji je že priznana volilna pravica, ter ugotavljanje imen in naslovov takšnih oseb, lahko vprašljiva z vidika varovanja osebnih podatkov.

²² Stranka lahko tudi predlaga listo kandidatov v volilni enoti ob podpori vsaj 100 volivcev s stalnim prebivališčem v tej enoti. Po podatkih Državne volilne komisije so podporo poslancev dobile kandidatne liste sedmih političnih strank (Dobra država(DD), DeSUS, NSi, SAB, SD, SDS, SMC).

²³ Odstavka 77 in 144 Smernic OVSE/ODIHR in Beneške komisije o ureditvi političnih strank ([OSCE/ODIHR and Venice Commission Guidelines on Political Party Regulation](#)) iz leta 2011 priporočata, naj "v prid krepitve pluralizmu in svobodi zbiranja zakonodaja ne omejuje podpore državljana na podpis za le eno stranko" ter da "se je treba izogniti zahtevi, da državljan lahko s podpisom podpre le eno stranko, saj takšna ureditev lahko zlahka diskvalificira stranke kljub njihovem prizadevanju v dobri veri, da bi to zahtevo izpolnile".

kandidati, mora biti vsak spol zastopan z vsaj 35 odstotki skupnega števila kandidatov na listi. Če ta pogoj ni izpolnjen, se zavrne celotna lista.

Volilne komisije volilne enote (VKVE) registrirajo liste kandidatov v svojih volilnih enotah. Liste kandidatov je treba predložiti VKVE vsaj 30 dni pred dnevom volitev, potrditi ali zavrni pa jih je treba vsaj 20 dni pred volitvami. Potrjene liste se objavi vsaj 15 dni pred dnevom volitev. Na teh volitvah je sodelovalo skupaj 1.636 kandidatov iz 25 strank, kar je bilo najvišje število kandidirajočih političnih strank od slovenske neodvisnosti leta 1991.²⁴ Dve listi sta bili zavrneni v dveh različnih volilnih enotah (glej razdelek *Pritožbe in prizivi*).

Člani italijanske in madžarske narodne skupnosti, ki so vpisani v posebni imenik, lahko volijo ali so voljeni na mesto, rezervirano za njihovo skupnost. Kandidate mora predlagati vsaj 30 volivcev, ki so člani teh skupnosti. Na teh volitvah sta bila predlagana dva kandidata za madžarsko skupnost in trije kandidati za italijansko skupnost.

VIII. VOLILNA KAMPANJA

Volilno kampanjo ureja Zakon o volilni in referendumski kampanji. Tridesetdnevna kampanja je potekala od 4. maja do 1. junija, sledil pa ji je 24-urni volilni molk, ki vključuje prepoved objave izidov javnomnenjskih raziskav v času od 24 ur pred dnevom glasovanja do zaprtja volišč na dan glasovanja. Kandidati so lahko prosto vodili kampanjo, volivci pa so lahko izbirali med številnimi strankami s celotnega političnega spektra. Opažene niso bile nobene ovire kampanji, spoštovalo se je svobodo govora, gibanja in združevanja.

Kampanja je potekala v kontekstu preiskav parlamentarnih komisij o zlorabi javnih financ, pa tudi v luči arbitraže s Hrvaško. Opažena je bila utrujenost volivcev in zmanjšano zaupanje v izvoljene politične funkcije. Zgodovinsko nizka volilna udeležba 51 procentov za državnozbornske volitve leta 2014 in poročanje o visokem številu neodločenih volivcev v obdobju neposredno pred volitvami sta prav tako zaznamovala predvolilno okolje.

Kampanjo so obvladovale politične stranke, ki so bile že zastopane v Državnem zboru, pa tudi novoustanovljena LMŠ. Poleg upravljanja javnih financ se je kampanja osredotočala tudi na priseljevanje, notranjo in zunanjo varnost, učinkovitost sodstva ter na pokojnine, zdravje in izobraževalni sistem. Vedno znova so se tudi pojavljale trditve o domnevnem financiranju kampanje iz tujine (glej razdelek *Financiranje kampanje*). Več sogovornikov MOV je izrazilo mnenje, da Cerkev ni politično nevtralna in da nič kaj prikrito priporoča glasovanje za določeno politično stranko.

Večina glavnih kandidatov in upravljavcev kampanj so bili moški. Le malo strank, s katerimi se je srečala MOV ODIHR, ima politiko krepitev vloge žensk v volilnem proces.²⁵ Le ena od 25 vodij političnih strank na volitvah je bila ženska, vendar ni bila izvoljena. Odsotnost žensk med voditelji strank je bila še zlasti očitna na televizijskih soočenjih.

²⁴ Združena desnica (ZD) se je 25. maja 2018 umaknila iz predvolilne tekme po roku za predložitev kandidatur ter svoje podpornike pozvala, naj volijo SDS.

²⁵ Glej člen 32 Priporočila št. 23 Konvencije CEDAW ([CEDAW General Recommendation No. 23](#)), ki določa, da naj se »politične stranke vzpodbujajo, da sprejmejo učinkovite ukrepe, vključno z nudenjem informacij, finančnih in drugih virov, da bi premagale ovire, ki ženskam preprečujejo polno sodelovanje in zastopnost, in da zagotovijo, da imajo v praksi ženske enake možnosti, da prevzamejo funkcije v organih strank in nastopijo na volitvah kot strankarske kandidatke.« Člen 31 Zakona o enakih možnostih moških in žensk določa, da politične stranke »določijo načine in ukrepe za spodbujanje bolj uravnotežene zastopnosti žensk in moških v organih stranke, na kandidatnih listah za volitve v državni zbor in v organe lokalnih skupnosti ter za volitve predsednice oziroma predsednika Republike».

Kampanja LMŠ je izkoristila precejšnjo pozornost medijev, vključno s sodelovanjem na soočenjih ob vodjih že uveljavljenih političnih strank.²⁶ Večina kandidatov je tudi intenzivno uporabljala družbena omrežja, še zlasti Facebook in Twitter, v manjši meri pa tudi Instagram. Če se je Facebook štel za bolj nevtralni kanal za kampanje, pa je v razgovoru z MOV ODIHR več kandidatov omenjalo Twitter kot preplavljen z podžigajočo retoriko, zato so se odločili, da ga ne bodo uporabljali.

Čeprav so bila jamstva za temeljne svoboščine v pravnem okviru v glavnem spoštovana, je kampanjo zaznamovala taktika dezinformiranja, vključno z lažnimi trditvami glede organizacij civilne družbe, negativno kampanjo ter nestrpno retoriko nekaterih kandidatov²⁷, kar je v nasprotju z zavezami OVSE in dobro mednarodno prakso.²⁸ Dne 31. maja se je približno sto ljudi udeležilo mirnih demonstracij proti naraščajočemu širjenju sovražnega govora v politični kampanji. Demonstracije je v Ljubljani organizirala neformalna skupina 30 posameznikov iz različnih organizacij civilne družbe (glej tudi razdelek *Mediji*).

Organi morajo razmisliti o uvedbi učinkovitega mehanizma, da bi se v času volilne kampanje zoperstavili pojavom nestrpne retorike, ki vključuje ksenofobijo in podžiganje.

SDS in Slovenska nacionalna stranka (SNS) sta izobesili velike oglasne panoje še pred začetkom obdobja volilne kampanje, kar je vzbudilo pomisleke glede možnega izogibanja določbam v zvezi z izdatki za kampanjo in izkrivljanju enakih pravil igre za vse, čeprav organi niso ugotovili nobene kršitve zakonodaje.²⁹ Po dnevu glasovanja je Inšpektorat MNZ pregledal 63 primerov kršitev volilnega molka.³⁰

V Sloveniji je zaščita pravic manjšin, vključno kar zadeva politično participacijo, visoka za italijansko in madžarsko narodno skupnost, manjša pa za romsko skupnost.³¹ Romška skupnost, ki je številčnejša od ostalih dveh, ima posebne pravice za sodelovanje v občinski upravi, ne pa tudi na ravni države.³² Na

²⁶ Sogovorniki MOV ODIHR so bili v veliki meri mnenja, da so bila televizijska soočenja na nacionalni RTV ter na zasebni POP TV ključna pri odločanju volivcev v obdobju neposredno pred dnevom glasovanja.

²⁷ Na televizijskem soočenju na RTV 7. maja je predsednik SNS uporabljal podžigajoč govor, s katerimi je izražal nestrpnost do migrantov in napeljeval k uporabi sile. 13. maja je kandidat SDS na Twiterju zapisal, da so "beli ljudje bolj razviti in napredni od migrantov", ki da so "primitivni" in "zajedalski", zraven pa se je spraševal "zakaj bi jim morali pustiti, da nas podrejajo ali pobijejo".

²⁸ Odstavek 40 Kopenhagenskega dokumenta OVSE iz leta 1990 navaja, da "sodelujoče države jasno in nedvoumno obsojajo totalitarizem, rasno ali etnično sovraštvo, antisemitizem, ksenofobijo in diskriminacijo proti komurkoli, kot tudi preganjanje zaradi veroizpovedi ali ideološkega prepričanja...Izjavljajo, da so trdno odločene okrepiti svoja prizadevanja za boj proti tem pojavom v vseh njihovih oblikah..." Sklep 10/07 Ministrskega sveta OVSE poziva k nenehnim prizadevanjem političnih predstavnikov, vključno s poslanci, da odločno zavračajo in obsojajo pojave rasizma, ksenofobije, antisemitizma, diskriminacije in nestrpnosti". Člen 27 Ljubljanskih smernic o integraciji raznolikih družb ([Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies](#)) Visokega komisarja OVSE za narodne manjšine (HCNM) navaja, da "so politiki še posebej odgovorni, da se vključujejo v dialog, ki spoštuje raznolikost, in da se distancirajo do vzpodbujanja sovraštva."

²⁹ Pravno mnenje Ministrstva za javno upravo v zvezi s tem je, da lahko politične stranke v skladu s svobodo govora uporabljajo različna orodja za komuniciranje z volivci tudi izven obdobja volilne kampanje. Računsko sodišče je MOV ODIHR obvestilo, da se v primeru panojev, ki so se pojavili pred uradnim obdobjem za kampanjo, a so se uporabljali do volitev, stroški tiskanja teh panojev štejejo za stroške kampanje, stroški najema oglasnega prostora za panoje pa se poročajo v skladu z obdobjem, v katerem so bili panoji izpostavljeni kot strošek politične kampanje. Inšpektorat za notranje zadeve MNZ je prejel dve pritožbi v zvezi s to zadevo in odločil, da zakonodaja strankam ne prepoveduje uporabe velikih panojev izven obdobja volilne kampanje.

³⁰ Inšpektorat za notranje zadeve je dobil 177 obvestil o domnevnih kršitvah volilnega molka, od katerih jih je bilo 66 relevantnih, 17 se je nanašalo na objave v družbenih medijih, 14 na širjenje volilne propagande in 9 na kampanjo preko sms-ov na volilni dan.

³¹ Druge manjšine, vključno s številčno manjšimi skupinami, ki niso uradno priznane kot narodne skupnosti, nimajo posebnih političnih pravic, kar velja tudi za tri najštevilčnejše etnične manjšine – bosansko, hrvaško in srbsko.

³² Uradnih podatkov popisa prebivalstva ni, a po neuradni oceni ima skupnost približno 10.000 članov, sestavljena pa je iz več romskih skupnosti in manjše skupnosti Sintov.

teh volitvah sodelovanje članov romske skupnosti ni bilo vidno, na listah kandidatov ni bilo nobenega romskega kandidata, nizka pa je bila tudi volilna udeležba, z določenimi regionalnimi razlikami.

Kandidatura za mesti poslancev italijanske in madžarske narodne skupnosti je bila resna, vendar je kampanja kandidatov potekala v drugačnem obsegu kot kampanja političnih strank. Kandidati so se osredotočali na volivce v petih madžarskih in štirih italijanskih dvojezičnih občinah ter pri tem uporabljali različne metode kampanje, vključno z poštnimi letaki. Kandidati so izkoristili prost dostop do javnih prizorišč za soočenja in neposreden stik z volivci, kot tudi zanimanje lokalnih medijev za poročanje o njihovi kampanji. Glavne teme kampanje so se vrtele okrog krepite dvojezičnosti in zaščite pravic skupnosti preko dela v Državnem zboru ter v odnosu do matičnega naroda. V kampanji kandidatov narodnih skupnosti politične stranke niso sodelovale.

IX. FINANCIRANJE VOLILNE KAMPANJE

Financiranje kampanj in političnih strank urejata Zakon o volilni in referendumski kampanji ter Zakon o političnih strankah. Prvi zakon je bil spremenjen leta 2013, drugi pa leta 2014 in zdaj odražata priporočila ODIHR in Skupine držav za boj proti korupciji GRECO.³³ Ključne zakonodajne spremembe so prepoved donacij pravnih oseb, uvedba obveznega podrobnega poročanja in zahteve po razkritju ter povečane sankcije za kršenje določb o financiranju političnih strank. Večina sogovornikov MOV ODIHR je izrazila načelno zadovoljstvo z zakonodajnim okvirom političnega financiranja.

A. PRIHODKI IN IZDATKI KAMPANJE

Stranke se v glavnem financirajo iz proračuna, dodatno pa še iz prispevkov fizičnih oseb in iz članarin. Javno financiranje je omogočeno političnim strankam, ki so na volitvah v Državni zbor dobile vsaj 1 odstotek glasov po vsej državi.³⁴ Četrtnina sredstev za politične stranke se razdeli med upravičene stranke v enakih deležih, ostala sredstva pa se razdelijo proporcionalno glede na število dobljenih glasov.³⁵

Prepoved donacij pravnih oseb je povečala odvisnost strank od javnega financiranja, ki zdaj predstavlja v povprečju 89 odstotkov proračuna strank.³⁶ Večina strank, s katerimi se je srečala MOV ODIHR, priznava, da prepoved financiranja strank s strani pravnih oseb varuje politično okolje pred potencialnimi neustreznimi vplivi. Nekateri sogovorniki so izrazili potrebo, da se zaradi takšne prepovedi financiranje iz proračuna poviša.

Posameznik lahko prispeva sredstva v višini do deset povprečnih mesečnih bruto plač, kar je približno 16.300 EUR. Prispevki v gotovini ne smejo presegati 50 EUR. Financiranje političnih strank iz zasebnih virov je bilo omejeno. Od vseh strank, s katerimi se je srečala MOV ODIHR, je le Levica aktivno zbirala sredstva preko množičnega financiranja, kjer so se prispevki posameznikov gibali med 10 in 200 EUR. Med omenjenimi viri prihodkov so bile še članarine in prispevki kandidatov.

Financiranje strank iz tujine ni dovoljeno. Vendar pa zakon strankam ne prepoveduje, da bi imele v lasti podjetja, ki bi dobivala finančna sredstva iz tujine in številni sogovorniki MOV ODIHR so izrazili zaskrbljenost glede možne finančne pomoči iz tujine za stranko SDS. Stranka ima namreč precejšnji delež v založniškem podjetju *Nova Obzorja*, ki je v preteklem letu domnevno dobila precejšnja

³³ Glej poročilo skupine GRECO o preglednosti financiranja političnih strank ([GRECO Evaluation and Compliance Report on transparency of party funding](#)).

³⁴ Na podlagi rezultatov predčasnih državnozbornih volitev v letu 2018 je 13 političnih strank postalo upravičenih do javnega financiranja.

³⁵ Tudi ženski in mladinski odseki političnih strank so upravičeni do sofinanciranja svojih programskih aktivnosti.

³⁶ Podatek temelji na finančnih poročilih političnih strank iz leta 2017.

finančna sredstva iz Madžarske. SDS je zanikala obtožbe o nelegalnosti financiranja njihove kampanje ter obvestila MOV ODIHR, da so vsi prihodki stranke na namenskem računu za potrebe kampanje, sredstva pa so bila pridobljena le iz virov, ki jih dovoljujeta Zakon o volilni in referendumski kampanji ter Zakon o političnih strankah.

Zakon določa, da odhodki za kampanjo ne smejo preseči 0,40 EUR na volilnega upravičenca v vsaki volilni enoti, kar je približno 687.000 EUR za stranke, ki so sodelovale na volitvah s kandidati v vseh volilnih enotah. Namenska sredstva za kampanje strank, ki so sodelovale na volitvah in so se srečale z MOV ODIHR, so bila v razponu med 50.000 in 400.000 EUR, za kandidate za italijansko in madžarsko skupnost pa niso presegla 1.500 EUR.³⁷ Politične stranke so vodile svoja sredstva za kampanjo centralizirano, vsakemu kandidatu na terenu je bilo dano na razpolago promocijsko gradivo, ne pa finančna sredstva. Televizijski oglasi in neposredno pošiljanje promocijskega gradiva po pošti predstavljajo najvišji strošek za kampanjo. Nekateri organizatorji kampanj so bili mnenja, da jim njihov proračun omogoča le omejeno osveščanje volivcev.

Protikorupcijska komisija je MOV ODIHR obvestila, da pred uvedbo sprememb in dopolnitev zakonodajnega okvira za financiranje političnih strank in kampanj, kot je npr. omejitev donacij, ni bila opravljena analiza posledic takšnih sprememb. Niti komisija niti organizacije civilne družbe, s katerimi se je srečala MOV ODIHR, niso mogle oceniti povprečni strošek volilne kampanje pred dnevom glasovanja. Računsko sodišče je potrdilo, da bi spremljanje financiranja kampanj, ki bi ga izvajale organizacije civilne družbe, izboljšalo transparentnost volitev in odgovornost kandidatov na volitvah.

Transparentnost in odgovornost financiranja kampanj bi lahko izboljšali z neodvisnim spremljanjem prihodkov in odhodkov kampanj.

Stranke lahko pridobijo posojila le pri bankah in posojilnicah. Posojilo pri posojilnicah ne sme presegati desetkratnika povprečne bruto mesečne plače letno. Organizator kampanje lahko najame posojilo le pri banki. LMŠ, SNS, NSi in Levica so obvestile MOV ODIHR, da so najele komercialna posojila, zavarovana z predvidenimi bodočimi proračunskimi finančnimi viri. Leta 2017 je SDS najela dve posojili, ki sta bili v nasprotju z zakonom.³⁸ V obeh primerih je Računsko sodišče sprožilo predrevizijsko preiskavo ter 6. marca 2018 podalo obtožni predlog na Okrajnem sodišču v Ljubljani. SDS je MOV ODIHR obvestila, da je vrnila obe posojili in da čaka na odločitev sodišča.

Zakon o volilni in referendumski kampanji predvideva delno povračilo stroškov za kampanjo iz javnih virov za tiste stranke, ki so na volitvah dobile vsaj dva odstotka od skupnega števila oddanih glasov v vsej državi.³⁹ Poleg devetih strank, ki so presegle prag za vstop v Državni zbor, sta bili do povračila upravičeni tudi Slovenska ljudska stranka (SLS) in Piratska stranka Slovenije.

³⁷ Glede na število volivcev, ki so registrirani kot člani teh narodnih skupnosti, so bili izdatki za kampanjo kandidatov 1.044 EUR v primeru italijanske narodne skupnosti in 2.328 EUR v primeru madžarske.

³⁸ Eno je bilo v višini 450.000 EUR od državljanke Bosne in Hercegovine, s čimer je bila kršena tako prepoved jemanja posojil od fizičnih oseb kot tudi prepoved financiranja iz tujine. Drugo posojilo v višini 60.000 EUR pa je bilo najeto pri zasebnem podjetju, ki ni posojilnica.

³⁹ Vsak organizator kampanje, katerega lista je dobila poslanska mesta, je upravičen do 0,33 EUR na dobljeni glas. Vsak organizator kampanje, katerega lista je dobila vsaj 2 odstotka glasov po vsej državi ali 6 odstotkov glasov v volilni enoti dobi 0,17 EUR na dobljeni glas. Organizatorji kampanje za italijansko in madžarsko skupnost, katerih kandidati so dobili poslansko mesto ali vsaj 25 odstotkov skupnega števila točk, izračunanih za vse kandidate v eni od obeh skupnosti, so upravičeni do povračila v višini 0,33 EUR na dobljeni glas.

B. RAZKRITJE IN POROČANJE

Pred kakršnokoli transakcijo, povezano s kampanjo, mora organizator volilne kampanje odpreti poseben bančni račun in to najkasneje 45 dni pred dnevom volitev, na katerega se morajo stekati vsa sredstva in s katerega morajo biti plačani vsi stroški volilne kampanje. Organizator kampanje je dolžen zapreti račun najkasneje v štirih mesecih po dnevnu glasovanja, posojila za kampanjo pa je treba vrniti vsaj 30 dni pred zaprtjem računa.

Organizatorji volilnih kampanj morajo na AJPES oddati poročilo o financiranju kampanje v roku 15 dni od zaprtja bančnega računa, poročilo pa se v celoti objavi na spletni strani AJPES. Poročila morajo zajemati podrobne informacije o vseh oblikah prispevkov, skupaj z identiteto vseh oseb, ki so prispevale zneske, informacijo o posojilnicah ter podrobno evidenco izdatkov. Organizator volilne kampanje mora morebitni presežek zbranih sredstev nameniti v humanitarne namene, kot so določeni v zakonu, ki ureja humanitarne organizacije.

C. NADZOR

Nadzor nad financiranjem političnih strank in kampanj izvajajo Inšpektorat Ministrstva za notranje zadeve, AJPES in Računsko sodišče.⁴⁰ Te ustanove so MOV ODIHR obvestile, da nimajo ustreznih mehanizmov za koordiniran nadzor. Inšpektorat je zadolžen za nadzor izvajanja določb Zakona o volilni in referendumski kampanji, vključno s tistimi, ki naj bi zagotovile transparentnost kampanje in ki zahtevajo, da so vse publikacije, katalogi, plakati in panoji opremljeni z informacijo o naročniku. Organizatorji kampanj so to določbo izvajali nedosledno. Inšpektorat je MOV ODIHR obvestil, da nima dovolj sredstev na razpolago za učinkovito uveljavljanje te določbe.

Za zagotavljanje učinkovitega izvajanje določb o financiranju političnih strank in kampanj je treba povečati zmogljivosti nadzornih organov, da bodo lahko izvajala naloge, ki so jim bile dodeljene. Sami organi pa bi morali bolj proaktivno nuditi smernice in informacije v zvezi z določbami o financiranju strank in kampanj. Sodelovanje med ustanovami bi lahko še okrepili.

Računsko sodišče nadzira tako financiranje strank kot tudi kampanj. Revizijo pravilnosti finančnih poročil o kampanji opravi Računsko sodišče pri tistih strankah, ki so upravičene do delnega nadomestila izdatkov za kampanjo. Revizija mora biti zaključena v roku 10 mesecev po dnevnu glasovanja. Računsko sodišče je aktivno spremljalo dogodke v okviru kampanj, ki so jih prirejali kandidati, da bi primerjalo zbrane podatke z informacijami iz poročil o kampanji. V primeru nepravilnosti pri poročanju imajo organizatorji kampanje možnost, da v 30 dneh napake odpravijo.

Predvidene so precejšnje finančne kazni za nezakonito ali nepravilno vodeno financiranje, prepozno oddajo ali ne-oddajo poročila ter prepozno odprtje računa za kampanjo.⁴¹ Presežena meja za izdatke ima lahko za posledico omejitev ali preklic delnega povračila sredstev ter zmanjšano ali celo ukinjeno financiranje iz proračuna. Računsko sodišče je MOV ODIHR obrazložilo, da se stranke lahko sankcionira za kršenje zakonskih pogojev za najem posojila, da pa ni predvidenih kazni za primer, ko se preseže omejitev za posojilo, ki ga lahko da fizična oseba.

⁴⁰ Protikorupcijska komisija, ki po zakonu lahko poda predlog za revizijo pri Računskem sodišču, je izrazila pripravljenost pomagati nadzornim organom s strokovnim znanjem o mednarodnih standardih in praksah na področju političnega financiranja.

⁴¹ Sankcije proti organizatorjem kampanj za kršenje določb o financiranju kampanje lahko dosežejo tudi 20.000 EUR. Z globo do 15.000 EUR se kaznujejo pravne osebe, podjetja ali samostojni podjetniki, ki kršijo določbe o donacijah, nudenju storitev in razkritju.

Da bi povečali transparentnost financiranja političnih strank in kampanj ter da bi odpravili obstoječe vrzeli, je treba ponovno pregledati pravne določbe, ki urejajo posojila.

Vsi primeri ugotovljenih kršenj določb o financiranju strank in kampanj se predajo Okrajnemu sodišču v Ljubljani. Med letoma 2014 in 2018 je Okrajno sodišče od Računskega dobilo 29 primerov, od katerih jih je bilo 7 zavrženih iz postopkovnih razlogov, 7 jih je bilo zavrženih zaradi pomanjkanja dokazov, 15 pa jih je bilo obravnavanih.⁴² Od tega so se 4 nanašali na kršenje financiranja političnih strank, 11 pa na financiranje kampanj. Velika večina primerov se je končala le z uradnim opozorilom politični stranki ali organizatorju kampanje, ker je šlo le za manjše kršitve.

Računsko sodišče je MOV ODIHR obvestilo o visokem številu pravnih poizvedb s strani organizatorjev kampanj in povečanega zanimanja medijev za financiranje strank in kampanj pred volitvami. Organizatorji kampanj, s katerimi se je srečala MOV, so pozitivno ocenili sodelovanje z Računskim sodiščem, medtem ko so bile organizacije civilne družbe in akademski predavatelji mnenja, da bi treba zmogljivosti Sodišča okrepiti.

X. MEDIJI

A. MEDIJSKO OKOLJE

Medijsko okolje v Sloveniji je pluralno. Glavni vir informacij je televizija, ki jo velik del gledalcev spremlja po internetu. Javna *RTV Slovenija* ima tri nacionalne TV kanale, tri nacionalne radijske kanale kot tudi dva regionalna kanala, v glavnem namenjena narodnim skupnostim v Kopru in Mariboru, ter studio v Lendavi. Večina tradicionalnih medijev je dostopna na internetu, vključno z *RTV Slovenija* in zasebnimi *POP TV*, *Kanalom A*, *TV3* in *Planetom TV*, enako pa velja tudi za najbolj priljubljene tiskane medije kot so *Dnevnik*, *Delo* in *Večer*. Kljub upadanju števila prodanih izvodov ostajajo ti dnevniki vplivni še naprej, še zlasti njihove spletne izdaje. Levo usmerjene revije kot so *Mladina* ali desno usmerjeni *Reporter*, *Demokracija* in *Skandal24* so prav tako vir političnih informacij. V prvem četrtletju leta 2017 je 79 odstotkov oseb starih od 16 do 79 let redno uporabljalo internet, 61 odstotkov je prebiralo spletne novice, 46 odstotkov pa je uporabljalo družbena omrežja.⁴³

Nedavno dogajanje na trgu medijev je med vsemi medijskimi sogovorniki MOV ODIHR povzročilo zaskrbljenost. V preteklih letih so tuje družbe investirale v slovenske medije največjega dometa. Družbo Pro Plus je kupila družba Central European Media Enterprises, kar je bila poslovna poteza, s katero sta bila prodana dva ključna komercialna TV kanala, *POP TV* in *Kanal A*, ki dosežeta 70 odstotkov vseh gledalcev in imata še višji delež prihodkov od oglaševanja. Finančna podpora, ki jo podjetja v domnevni navezavi z madžarskimi vladajočimi strankami dajejo nekaterim slovenskim medijem, je bila predmet kritike zaradi potencialnega vplivanja na kampanjo (glej tudi razdelek *Financiranje kampanje*). Medijske hiše, kot so *Nova24TV* in revije *Skandal24* in *Demokracija*, katerih lastništvo je povezano z SDS pa tudi z madžarskimi investitorji, je oglaševalo kampanjo stranke.⁴⁴

⁴² Računsko sodišče je MOV obvestilo, da bo po volitvah Ljubljansko okrajno sodišče organiziralo usposabljanje o vlaganju upravnih odločb.

⁴³ Glej podatke na spletni strani Statističnega urada RS ([Statistical Office of the Republic of Slovenia](http://stat.si)).

⁴⁴ Medtem ko so *NovoTV24* ustanovili številni člani in podporniki SDS, pa *Skandal24* in *Demokracija* pripadata družbi *Nova Obzorja*, ki so jo ustanovili in jo imajo v skupni lasti madžarska družba *Ripost Založništvo* (51,84 odstotkov), SDS (44,16 odstotkov) in *Kaloh Dejan* (4 odstotke). *Ripost Založništvo* je v lasti Petra Schatza, pravnega zastopnika madžarskega *Ripost.hu*.

B. ZAKONSKI OKVIR ZA MEDIJE

Zakonodaja nudi trden okvir za svobodo medijev. Svobodo govora in tiska varuje Ustava, ki vzpostavlja tudi pravico dostopa do javnih informacij. Področje medijev urejajo še Zakon o javnih glasilih iz leta 2001 (zadnja sprememba iz leta 2006), Zakon o dostopu do informacij javnega značaja iz leta 2003 (nazadnje spremenjen leta 2015), Zakon o RTV Slovenija iz leta 2005 (nazadnje spremenjen leta 2014) in volilni zakon. Obrekovanje, opravljanje in razžalitev ostajajo kazniva dejanja, za katera je zagrožena globa ali zaporna kazen, kar je v nasprotju z mednarodnimi standardi za svobodo govora in izražanja.⁴⁵

Da bi dosegli skladnost z mednarodnimi standardi, bi morali kazenske določbe za obrekovanje, opravljanje in razžalitev črtati v prid civilnim sredstvom, s katerimi bi si posameznik povrnil dobro ime.

Positivno pa je, da Zakon o javnih glasilih določa specifično mejo koncentracije lastništva (20 odstotkov), vsebuje pa tudi ukrepe za preprečevanje visoke stopnje navzkrižnega lastništva med različnimi mediji. Medijske družbe morajo tudi razkriti podrobnosti o njihovem lastništvu v registru medijev, ki je javno dostopen in ga nadzira regulator.

Podžiganje ureja Kazenski zakonik. Zakon določa, da se javno vzpodbujanje sovraštva, nasilja in nestrpnosti kaznuje z zaporno kaznijo do dveh let, če navaja h kršenju javnega reda in miru, uporabi sile in širjenju idej o rasni nadvladi.

Zakon o volilni in referendumski kampanji določa, da morajo javni mediji zagotoviti ravnovesje in nepristranskost z omogočanjem enakih pogojev vsem sodelujočim političnim strankam. Pri vsakem političnem oglaševanju mora biti jasno, kdo je naročnik. Notranji pravilnik *RTV Slovenija*, ki je bil nazadnje spremenjen leta 2014, podrobneje določa, da mora biti tretjina celotnega časa oddajanja, namenjenega soočenjem in vsebinam, povezanim z volitvami, namenjena neparlamentarnim strankam, dve tretjini pa parlamentarnim.

Medijsko poročanje o kampanjah in volitvah ni dovolj nadzorovano. Niti Inšpektorat za kulturo in medije Ministrstva za kulturo, ki je nominalno zadolžen za nadzor nad izvajanjem določb o volilni kampanji v medijih, niti Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (AKOS), ki je odgovorna za prepoznavanje in prijavo domnevnih pojavov sovražnega govora pristojnim organom, se nista učinkovito odzvala na takšne pojave med kampanjo, so menili sogovorniki MOV ODIHR. Več deležnikov je podvomilo v učinkovitost pritožb na ti dve ustanovi, saj naj ne bi bili neodvisni od političnih moči in ne uživata zaupanja javnosti. Pred volitvami sta bili na Ustavno sodišče vloženi dve pobudi za oceno ustavnosti 6. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji in 12. člena Zakona o Radioteleviziji Slovenija.⁴⁶

Skladnost poročanja o kampanji bi moralo nadzorovati neodvisno telo, pristojno za sistematično spremljanje medijev in za odločanje o pritožbah, ki bi se moralo hitro in učinkovito odzvati na kršitve zakonodaje.

⁴⁵ Odstavek 47 Splošnega komentarja št. 34 Odbora za človekove pravice CCPR iz leta 2011 k Mednarodnemu paktu o državljanskih in političnih pravicah ICCPR določa, da naj "Države podpisnice razmislijo o dekriminalizaciji obrekovanja, v vsakem primeru pa naj bo uporaba kazenskega prava omejena le na najhujše primere. Zapor ni nikoli primerna kazen."

⁴⁶ Pobudi je vložil g. Blaž Babič, nekdanji član stranke Nova Slovenija in ustanovni član gibanja Zedinjena Slovenija (marec 2018), pa tudi g. Janko Veber (maj 2018), predsednik stranke Sloga. Pobudnika sta trdila, da veljavna zakonodaja ne predstavlja trdne osnove, ki bi zagotavljala enako zastopanost vseh političnih strank v medijih.

C. MEDIJSKO POROČANJE O VOLITVAH

Vse kandidirajoče politične stranke so imeli več priložnosti, da predstavijo svoja stališča preko javnih in zasebnih medijev preko soočenj, pogovornih oddaj in posebnih oddaj, namenjenih volitvam. RTV Slovenija je organizirala več političnih debat z vsemi parlamentarnimi in neparlamentarnimi strankami in omogočila tudi občasno politično konfrontacijo. Poskrbljeno je bilo za tolmačenje v znakovni jezik, da bi se tudi gluhi in naglušni lahko informirano odločili. Zasebna TV programa POP TV in Kanal A sta organizirala televizijska soočenja med tistimi kandidati, za katere so javnomnenjske raziskave kazale, da bi se lahko prebili v Državni zbor, regionalna medija RTV Koper in Maribor pa sta se v glavnem osredotočala na politično kampanjo kandidatov italijanske in madžarske narodne skupnosti.

Vsi sogovorniki na strani medijev so izrazili zaskrbljenost zaradi razširjene rabe rasističnega in nestrpnega govora, ki je bila še podkrepjena s politično razpravo na družbenih medijih. SDS je bila kritična do tiskanih medijev v zadnjem tednu pred dnevom glasovanja, osrednji mediji in nacionalna televizija naj bi bili po njenem mnenju pristranski.

Regulatorji naj razmislijo o ukrepih za prepoznavanje pojavov sovražnega govora in dezinformiranja v medijih, da bi zagotovili ustrezne nadaljnje ukrepe v primerih kršenja veljavne zakonodaje.

XI. VOLILNE METODE

Čeprav večina volivcev glasuje osebno na rednih voliščih na volilni dan, je glasovanje omogočeno tudi preko nudenja raznolikih in vključujočih alternativnih načinov. Ti zajemajo predčasno glasovanje, mobilno glasovanje za bolne ali invalidne volivce, kot tudi glasovanje po pošti tako za glasovanje iz tujine kot tudi znotraj države – le-to je namenjeno volivcem v bolnišnicah, domovih za ostarele, zavodih za prestajanje kazni zapora in za invalide.⁴⁷ Po vsej državi so na razpolago tudi volišča brez geografske pristojnosti (OMNIA) za volivce brez stalnega prebivališča v tistem okraju, kjer bi radi volili.⁴⁸

Volivci, ki živijo v tujini, se lahko odločajo med tremi možnostmi glasovanja: glasovanje po pošti, osebno glasovanje na diplomatskem predstavništvu ali osebno glasovanje na enem izmed volišč OMNIA v Sloveniji.⁴⁹ Vsi volivci z registriranim stalnim prebivališčem izven države avtomatično dobijo glasovnico.⁵⁰ Volivci-člani italijanske ali madžarske narodne skupnosti brez stalnega prebivališča v eni izmed dvojezičnih občin so prvič imeli možnost, da za svojega predstavnika glasujejo kjerkoli v Sloveniji ali v tujini.

Čeprav DVK nima posebnih pristojnosti ali sredstev za izobraževanje volivcev, vseeno nudi podrobne informacije o volilni pravici in alternativnih metodah glasovanja na svoji spletni strani. V primeru, da se volivec odloči za eno od alternativnih metod glasovanja, se volivčeva odločitev vpiše v volilni

⁴⁷ Po podatkih DVK je predčasno glasovanje potekalo na 63 voliščih po vsej državi, in sicer v treh zaporednih dneh v tednu pred dnevom glasovanja. V tem obdobju je svoj glas oddalo 53.158 volivcev (3,10 odstotka vseh oddanih glasov), 1.599 volivcev (0,17 odstotka oddanih glasov) pa je sodelovalo pri glasovanju po pošti znotraj države. Približno 1.000 volivcev se je registriralo za glasovanje na domu, 26 invalidov se je registriralo za stalno glasovanje po pošti, 12 invalidov pa začasno glasovanje po pošti.

⁴⁸ Volivec se lahko prijavi za glasovanje na volišču OMNIA najkasneje tri dni pred dnevom glasovanja. Tako je 4.163 volivcev, (0,5 odstotka oddanih glasov) oddalo svoj glas na enem od 55 volišč OMNIA po vsej državi.

⁴⁹ Kar 6.831 volivcev je glasovalo po pošti iz tujine, 2.561 volivcev pa je svoj glas oddalo na diplomatskih predstavništvih.

⁵⁰ Po podatkih organov mnogi volivci ne sporočajo in ne posodablajo avtomatično svojih naslovov v tujini, kar ima za posledico nedostavljene poštno glasovnice pri vsakih volitvah. Od predsedniških volitev leta 2017 velja, da če se poslano volilno gradivo vrne nedostavljeno na dveh zaporednih volitvah, volivec ne bo več prejemal poštno glasovnice, dokler ne bo naslov bivališča potrjen.

imenik, kar članom komisije omogoča preprečevanje dvojnega glasovanja. Čeprav so sogovorniki MOV ODIHR priznali obstoj tveganja pri glasovanju v nenadzorovanem okolju, ni nihče izrazil resnejših pomislekov v zvezi s tem.

Kljub temu, da imajo volivci na razpolago različne načine glasovanja, se je teh volitev udeležilo le 53 odstotkov registriranih volilnih upravičencev, kar MOV ODIHR ocenjuje kot nizko volilno udeležbo. Ta je bila še zlasti nizka med mladimi. Nekateri sogovorniki MOV so izrazili zanimanje za uvedbo elektronskega glasovanja, kar naj bi pritegnilo mlade volivce. Drugi pa so bili mnenja, da volivci niso dovolj seznanjeni z že obstoječimi alternativnimi načini glasovanja.

Organi bi morali s pomočjo namenskih proračunskih sredstev pospešiti državljansko in volilno vzgojo s podpiranjem sodelovanja na volitvah in boljšo informiranostjo o vseh že obstoječih načinih glasovanja.

Invalidom lahko pri glasovanju pomaga oseba po njihovi izbiri. Zahteva, da morajo biti vsa volišča fizično dostopna invalidom, je skoraj v celoti izpolnjena s tem, da so določena nedostopna volišča zaprli, združili več volišč, na šestih lokacijah pa so uvedli mobilna volišča.⁵¹ NSIOS, konzorcij organizacij invalidov, je v zvezi z novo ureditvijo izrazil zadovoljstvo. Čeprav so bila prizadevanja očitna, je MOV ODIHR opazila, da v mobilnih voliščih (najetih kontejnerjih), ki nadomeščajo nekatera nedostopna volišča, ni dovolj prostora za obračanje, da bi volivec na vozičku lahko prišel do volilne kabine.⁵²

Na splošno primanjkuje IKT-podprtih digitalnih vsebin, narejenih po meri invalidov. Organizacije invalidov so izrazile zaskrbljenost MOV ODIHR še zlasti zaradi pomanjkanja informacij in komunikacije, dostopne osebam s senzoričnimi in psihosocialnimi motnjami ter motnjami v duševnem razvoju, kot so formati z večjimi črkami ali formati, ki so lažji za branje, izrazile pa so tudi obžalovanje, da DVK ni ustanovila ustrezne delovne skupine.⁵³ Organizacije invalidov so bile mnenja, da bi bilo e-glasovanje dobra alternativa za invalidne volivce, ki bi tako lahko uveljavljali svojo splošno volilno pravico brez pomoči. Prejšnja priporočila ODIHR o nujenju informacij v takšni obliki, ki bi bila dostopna invalidom, ter o izvajanju svetovanja še niso bila uresničena.

V skladu s prejšnjimi priporočili ODIHR, se morajo organi zavzeti za vključujoč dialog z volilno administracijo in organizacijami invalidov v zvezi z dostopnostjo volilnega procesa.

XII. PRITOŽBE IN PRIZIVI

Reševanje sporov v zvezi z volitvami v prvi vrsti ureja volilni zakon. Pritožbe o nepravilnostih pri imenovanju kandidatov lahko vložijo kandidati ali predstavniki list kandidatov pri volilni komisiji volilne enote do izteka roka za imenovanje kandidatov. Na odločitev VKVE pa je možna pritožba na Vrhovnem sodišču. Pritožbe se lahko pri VKVE vložijo do konca obdobja za registracijo kandidata. Rok za pritožbo kot tudi za sprejem odločitve je 48 ur. DVK lahko *ex officio* razveljavi ali spremeni

⁵¹ Ta ureditev je nastala po spremembi volilnega zakona iz leta 2017 na podlagi Sklepa Ustavnega sodišča iz leta 2014, po katerem morajo biti vsa volišča dostopna invalidom.

⁵² MOV je opazovala glasovanje v treh od šestih kontejnerjev, ki so bili po državi nameščeni kot volišča.

⁵³ Zaključna opažanja za Konvencijo o pravicah invalidov ([CRPD Concluding Observations](#)) z dne 16. aprila 2018 priporočajo, naj Slovenija zagotovi "pravico vseh oseb, da volijo, ne glede na vrsto invalidnosti, ter jim omogoči podporo pri odločanju, kar vključuje tudi volilno gradivo, dostopno vsem invalidom, ne glede na vrsto invalidnosti". V skladu s Konvencijo CRPD Akcijski program za invalide 2014-2021 ([Action Programme for Persons with Disabilities 2014-2021](#)) določa, da je "dostopnost širok pojem, ki ne obsega le dostopa do grajenega okolja in odprave arhitektonskih ovir, temveč tudi dostop do informacij oziroma komunikacij in s tem omogoča invalidu vključitev v širše družbeno okolje oziroma v vse sfere človekovega življenja, (...), in vključevanje v politično in kulturno življenje."

odločitev VKVE o imenovanju kandidata, če ugotovi, da odločitev vsebuje nepravilnosti ali je bil pri njenem sprejemanju kršen zakon.

Ustavno pritožbo proti določeni odločitvi je možno vložiti na Ustavno sodišče potem, ko so bila izčrpana vsa druga pravna sredstva, če je odločitev kršila človekove pravice ali temeljne svoboščine in so zaradi tega nastale resne posledice za tožečo stranko. V takšnih primerih je zakonski rok za vložitev pritožbe 60 dni, Ustavno sodišče pa nima predpisanega roka, v katerem mora sprejeti svojo odločitev. V praksi si Sodišče prizadeva, da obravnava pritožbe o volilni pravici v času, ki omogoča popravo krivice, če se ugotovi kršitev. Predsednica Sodišča je MOV izjavila, da sama racionalizacija postopkov ne bo dovolj in da bi treba ustavno pritožbo zakonsko bolje urediti.

Na teh volitvah je DVK prvič uveljavljala svojo pristojnost, da razveljavi odločitev volilne komisije volilne enote v primeru, ko je ista oseba kandidirala na listah dveh različnih strank. Imenovanje je bilo potrjeno na tisti listi, kjer je bil predlog najprej podan, zaradi česar je bila druga lista zavrnjena, saj brez dotične kandidatke lista ni izpolnjevala zahteve glede kvote ženskih in moških, potrebne za registracijo kandidatne liste. Odločitev je Vrhovno sodišče zavrnilo in lista je lahko nastopila na volitvah z obrazložitvijo, da politična stranka ne sme biti kaznovana za nekaj, kar je izven njenega nadzora in skrbnega ravnanja. Pet drugih pritožb na Vrhovno sodišče, ki so se nanašale na imenovanje kandidatov, je bilo zavrnjenih. Ustavno sodišče je kot nedopustni zavrnilo dve ustavni pritožbi – kršena naj bi bila pravica biti voljen zaradi zavrnitve list kandidatov zaradi neizpolnjevanja kvot za moške in ženske brez možnosti, da bi listi popravili.

V roku treh dni od dneva glasovanja lahko kandidati in volivci vložijo pritožbo v zvezi z nepravilnostmi dela volilnih odborov in okrajnih volilnih komisij pri volilni komisiji volilne enote, ki mora pritožbe obravnavati v 48 urah. Volilna komisija volilne enote lahko razveljavi rezultate na voliščih in v primeru pritožbe lahko ugotovi volilne rezultate v okraju. DVK pa lahko ugotovi ali razveljavi rezultate v volilni enoti, če je ugotovila nepravilnosti pri delu VKVE, sodeč po formulaciji v volilnem zakonu lahko DVK deluje le *ex officio*. Poleg tega zakon ne predpisuje nobenega postopka, ki bi volivcem omogočal, da spodbijajo odločitve VKVE in DVK o rezultatih. Ker te odločitve ne veljajo za upravne akte in se zoper njih ni moč pritožiti na upravnem sodišču, pomanjkanje ustreznega postopka v tem smislu ne podpira pravice od učinkovitega pravnega sredstva, kar je v nasprotju z odstavkom 5.10 Kopenhagenskega dokumenta OVSE.

V skladu z zavezami OVSE bi bilo treba zakon spremeniti tako, da bi se določil jasen in hierarhičen sistem za reševanje volilnih sporov v povezavi s postopki na volilni dan in z ugotavljanjem volilnih rezultatov. Da bi zagotovili učinkovito pravno varstvo, bi morali omogočiti tudi pravno presojo ustreznih odločitev, sprejetih na ravni volilnih administrativnih organov, in pravni interes za volivce ali skupino volivcev.

Državni zbor je z ustavo opredeljen organ, pristojen za potrditev volitev poslancev preko svoje Mandatno-volilne komisije. Na odločitev Državnega zbora lahko vložijo pritožbo na Ustavno sodišče samo kandidati ali predstavniki kandidatnih list. Poleg potencialnih konfliktov interesov, do katerih bi lahko prišlo, sam postopek pred Komisijo ni natančno opredeljen v Poslovniku Državnega zbora. Tudi če bi vprašanje konflikta interesov lahko rešili s presojo Ustavnega sodišča, pa pomanjkanje določb o postopku spodbijanja načelo primerne postopka in pravice to učinkovitega pravnega sredstva, kot ga zagotavlja odstavek 5.10 iz Kopenhagenskega dokumenta OVSE iz leta 1990.⁵⁴

⁵⁴ Odstavek 5.10 Kopenhagenskega dokumenta OVSE iz leta 1990 sodelujoče države zavezuje, naj omogočajo "učinkovit način pritožbe na upravno odločitev, da bi tako zagotovili spoštovanje temeljnih pravic in pravno neoporečnost".

V skladu z zavezami OVSE je treba razmisliti o ponovnem pregledu vloge Državnega zbora pri reševanju sporov v zvezi z volilnimi rezultati.

XIII. VOLILNI DAN

V skladu z metodologijo ODIHR je MOV obiskala omejeno število volišč po vsej državi v obdobju predčasnega glasovanja in na sam volilni dan, vključno z volilnimi enotami, kjer lahko pripadniki italijanske in madžarske skupnosti oddajo drugi glas.⁵⁵ Glasovanje na voliščih, ki jih je obiskala MOV ODIHR je potekalo na pregleden in urejen način, postopki so se v glavnem upoštevali. Člani volilnih odborov so bili na splošno dobro usposobljeni.

Tudi štetje glasov, ki mu je prisostvovala MOV ODIHR, je bilo dovolj dobro organizirano, vendar pa se postopki niso v vseh primerih izvajali, kar vključuje tudi z zakonodajo predpisani postopek, da se odločitev volivca na glasovnici glasno prebere in pokaže. Čeprav so vsi sogovorniki MOV ODIHR izrazili visoko mero zaupanja in zadovoljstva z delom volilne administracije na volilni dan, jih je več nakazalo, da navodila za štetje glasov za izvolitev poslancev obeh narodnih skupnosti niso jasna in da bi lahko bila podana prej.

Za izvolitev poslancev obeh narodnih skupnosti je treba razmisliti o pravočasnih in jasnih navodilih za dodelitev točk in potrjevanju oz. razveljavitvi glasovnic ter o dodatnem usposabljanju za volilne uradnike kot tudi boljše informiranje volivcev.

Navodila DVK določajo, da se v primeru, ko je v okraju ali volilni enoti oddanih manj kot 10 oddanih glasovnic, le-te v zapečateni ovojnici dostavijo na okrajno volilno komisijo oz. na VKVE. Okrajna volilna komisija je odgovorna za to, da se glasovnice pošljejo na ustrezno posebno VKVE na štetje. OVSE je v preteklosti že priporočil, naj DVK ponovno pregleda jamstva za ohranjanje tajnosti glasovnic takrat, ko je število glasovnic nizko, kar velja tudi za volišča OMNIA, in na tem mestu ponavlja svoje priporočilo.

V skladu s prejšnjimi priporočili OVSE bi morala DVK ponovno pregledati jamstva za zagotavljanje tajnosti glasovanja v primerih majhnega števila glasovnic.

MOV ODIHR je opazovala tudi preverjanje in popravke zapisnikov volilnih odborov na ravni okrajnih volilnih komisij. Rezultati so bili izobešeni pred volišči, DVK pa je objavila rezultate z volišč na svoji spletni strani. Štetje glasovnic, prejetih po pošti, je potekalo 4. junija, medtem ko je bilo štetje glasovnic, prispelih iz tujine, 11. junija.

Zakonodaja omogoča predstavnikom kandidatnih list, da prisostvujejo volilnemu procesu, in predvideva, da volitve lahko opazujejo tudi akreditirane organizacije. Na teh volitvah je DVK prvič določila kriterije, pogoje in postopke za pridobitev akreditacije.⁵⁶ MOV ODIHR je bila obveščena, da so na volilni dan volišča obiskali nekateri predstavniki strank.

⁵⁵ Na volilni dan je MOV obiskala 25 volišč, vključno s 6 volišči OMNIA in 3 mobilnimi volišči, v 12 volilnih okrajih in 7 volilnih enotah.

⁵⁶ Dve organizaciji, ena od njiju je bila ODIHR, sta se akreditirali kot mednarodni opazovalki. Tokrat se je za opazovanje volitev v Državni zbor prvič akreditirala tudi skupina državljanov.

XIV. PRIPOROČILA

Pričujoča priporočila, ki izhajajo iz besedila, so namenjena nadaljnjemu izboljšanju volitev v Sloveniji in podpori prizadevanjem, da bi bile volitve popolnoma usklajene z zavezami OVSE in drugimi mednarodnimi obveznostmi in standardi za demokratične volitve. Tokratna priporočila je treba brati skupaj s preteklimi priporočili ODIHR, ki še ostajajo odprta. ODIHR je pripravljen nuditi pomoč slovenskim organom pri nadaljnjem izboljšanju procesa volitev ter pri uveljavljanju priporočil iz tega in prejšnjih poročil.⁵⁷

A. PREDNOSTNA PRIPOROČILA

1. Organi morajo razmisliti o uvedbi učinkovitega mehanizma, da bi se v času volilne kampanje zoperstavili pojavom nestrpne retorike, ki vključuje ksenofobijo in podžiganje.
2. Za zagotavljanje učinkovitega izvajanje določb o financiranju političnih strank in kampanj je treba povečati zmogljivosti nadzornih organov, da bodo lahko izvajala naloge, ki so jim bile dodeljene. Sami organi pa bi morali bolj proaktivno nuditi smernice in informacije v zvezi z določbami o financiranju strank in kampanj. Sodelovanje med ustanovami bi lahko še okrepili.
3. Treba bi bilo razmisliti o proaktivnem organu za nadzor medijev, da bi zagotovili skladnost poročanja o kampanji. Ta organ bi moral biti pristojen za sistematično spremljanje medijev in za odločanje o pritožbah ter bi se moral hitro in učinkovito odzvati na kršitve zakonodaje.
4. Organi bi morali s pomočjo namenskih proračunskih sredstev pospešiti državljansko in volilno vzgojo s podpiranjem sodelovanja na volitvah in boljšo informiranostjo o vseh že obstoječih načinih glasovanja.
5. V skladu z zavezami OVSE bi bilo treba zakon spremeniti tako, da bi se določil jasen in hierarhičen sistem za reševanje volilnih sporov v povezavi s postopki na volilni dan in z ugotavljanjem volilnih rezultatov. Da bi zagotovili učinkovito pravno varstvo, bi morali omogočiti tudi pravno presojo ustreznih odločitev, sprejetih na ravni volilnih administrativnih organov, in pravni interes za volivce ali skupino volivcev.
6. V skladu z zavezami OVSE je treba razmisliti o ponovnem pregledu vloge Državnega zbora pri reševanju sporov v zvezi z volilnimi rezultati. Če bo ostalo pri trenutnem sistemu, je treba postopek pred Mandatno-volilno komisijo urediti s predpisi, da bi zagotovili pravico do primerne postopka.

B. OSTALA PRIPOROČILA

7. Postopke za umik članov volilne komisije, vključno s pravnimi sredstvi za takšne primere, je treba uskladiti z mednarodnimi zavezami in dobro prakso.
8. V skladu z zavezami države in mednarodnimi standardi morajo biti po spolu razčlenjeni podatki o volilnem procesu dostopni na razumljiv način.

⁵⁷ V 25. odstavku Istambulskega dokumenta OVSE iz leta 1999 ([1999 OSCE Istanbul Document](#)) so se sodelujoče države OVSE zavezale, da bodo "nemudoma upoštevale oceno in priporočila ODIHR za volitve."

9. Da bi zagotovili skladnost z mednarodnimi standardi in da bi zagotovili enakopravno volilno pravico, je treba odpraviti vse omejitve volilne pravice, ki temeljijo na duševnih motnjah.
10. V vzpodbudo političnemu pluralizmu bi morali volivcem omogočiti, da s podpisom podprejo več list.
11. Transparentnost in odgovornost financiranja kampanj bi lahko izboljšali z neodvisnim spremljanjem prihodkov in odhodkov kampanj.
12. Da bi povečali transparentnost financiranja političnih strank in kampanj ter da bi odpravili obstoječe vrzeli, je treba ponovno pregledati pravne določbe, ki urejajo posojila.
13. Da bi dosegli skladnost z mednarodnimi standardi, bi morali kazenske določbe za obrekovanje, opravljanje in razžalitev črtati v prid civilnim sredstvom, s katerimi bi si posameznik povrnil dobro ime.
14. Regulatorji naj razmislijo o ukrepih za prepoznavanje pojavov sovražnega govora in dezinformiranja v medijih, da bi zagotovili ustrezne nadaljnje ukrepe v primerih kršenja veljavne zakonodaje.
15. V skladu s prejšnjimi priporočili ODIHR, se morajo organi zavzeti za vključujoč dialog z volilno administracijo in organizacijami invalidov v zvezi z dostopnostjo volilnega procesa.
16. Za izvolitev poslancev obeh narodnih skupnosti je treba razmisliti o pravočasnih in jasnih navodilih za dodelitev točk in potrjevanju oz. razveljavitvi glasovnic ter o dodatnem usposabljanju za volilne uradnike kot tudi boljše informiranje volivcev.
17. V skladu s prejšnjimi priporočili OVSE bi morala DVK ponovno pregledati jamstva za zagotavljanje tajnosti glasovanja v primerih majhnega števila glasovnic.

PRILOGA: REZULTATI VOLITEV

DVK je razglasila naslednje končne rezultate:

	Število	Odstotki
Število volilnih upravičencev	1.712.676	100%
Število oddanih glasovnic (volilna udeležba)	901,454	52.64%
Število veljavnih glasovnic	891,097	98.85% (of votes cast)
Število neveljavnih glasovnic	10,357	1.15% (of votes cast)

Razdelitev veljavnih glasov po političnih strankah in dodelitev poslanskih mest:

Politična stranka	Število prejetih glasov	Odstotki	Mandati
Slovenska demokratska stranka	222.042	24.92 %	25
Lista Marjana Šarca	112.250	12.60 %	13
Socialni demokrati	88,524	9.93 %	10
Stranka modernega centra	86,868	9.75 %	10
Levica	83,108	9.33 %	9
Nova Slovenija – Krščanski demokrati	63,792	7.16 %	7
Stranka Alenke Bratušek	45,492	5.11 %	5
Demokratska stranka upokojencev Slovenije	43,889	4.93 %	5
Slovenska nacionalna stranka	37,182	4.17 %	4
Slovenska ljudska stranka	23,329	2.62 %	0
Piratska stranka Slovenije	19,182	2.15 %	0
Dobra država	13,540	1.52 %	0
Andrej Čuš in Zeleni Slovenije	9,708	1.09 %	0
Lista novinarja Bojana Požarja	7,835	0.88 %	0
Za zdravo družbo	5,548	0.62 %	0
Gibanje Zedinjena Slovenija	5,287	0.59 %	0
Združena levica in sloga	5,072	0.57 %	0
Gibanje Skupaj naprej	4,345	0.49 %	0
ReSET – Rešimo Slovenijo elite in tajkunov	3,672	0.41 %	0
GAS – gospodarsko aktivna stranka	3,132	0.35 %	0
Solidarnost, za pravično družbo!	2,184	0.25 %	0
Kangler & Primc združena desnica – glas za otroke in družine, Nova ljudska stranka	2,141	0.24 %	0
Socialistična partija Slovenije	1,551	0.17 %	0
Stranka slovenskega naroda	1,237	0.14 %	0
Naprej Slovenija	187	0.02 %	0
SKUPAJ	891,097	100 %	88

Razdelitev glasov za dve poslanski mesti, rezervirani za predstavnika italijanske in madžarske narodne skupnosti:

Poslansko mesto madžarske skupnosti:

	Število	Odstotki
Število volilnih upravičencev	5,950	
Število oddanih glasovnic (volilna udeležba)	3,043	51.14 %

udeležba)		
Število veljavnih glasovnic	3,001	98.62 %
Število neveljavnih glasovnic	42	1.38 %

Kandidata	Število točk
Ferenc Horvath	4.193
Gabrijela Sobočan	2.772

Poslansko mesto italijanske skupnosti:

	Število	Odstotki
Število volilnih upravičencev	2,734	
Število oddanih glasovnic (volilna udeležba)	1,486	54.35 %
Število veljavnih glasovnic	1,464	98.52 %
Število neveljavnih glasovnic	22	1.48 %

Kandidati	Število točk
Felice Žiža	2.570
Maurizio Tremul	2.160
Bruno Orlando	1.043

O OVSE/ODIHR

Urad OVSE za demokratične institucije in človekove pravice (v nadaljevanju ODIHR) je glavna institucija OVSE, ki sodelujočim državam pomaga, da »zagotavljajo polno spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, da brezpogojno sprejemajo vladavino prava, da podpirajo načela demokratičnosti in (...) da gradijo, krepijo in varujejo demokratične institucije, kot tudi da si prizadevajo za strpnost v celotni družbi« (Dokument z Vrha v Helsinkih 1992). To predstavlja človeško razsežnost OVSE.

Urad s sedežem v Varšavi (Poljska) je bil ustanovljen na Pariškem vrhu leta 1990 kot Urad za svobodne volitve in pričel delovati maja 1991. Leto dni pozneje so spremenili ime Urada, z namenom, da bi poudarili njegov razširjeni mandat, ki je vključeval človekove pravice in demokratizacijo. Danes ima urad več kot 130 zaposlenih.

ODIHR je vodilna evropska institucija na področju **opazovanja volitev**. Vsako leto koordinira in organizira razpošiljanje tisoč opazovalcev, da ocenijo, ali so volitve v regiji OVSE opravljene v skladu z zavezami OVSE, v skladu z drugimi mednarodnimi standardi za demokratične volitve in v skladu z nacionalno zakonodajo. Njegova edinstvena metodologija omogoča poglobljen vpogled v volilni postopek v vseh njegovih razsežnostih. S svojimi projekti pomoči ODIHR nudi podporo sodelujočim državam pri izboljševanju njihovega volilnega okvira.

Med dejavnosti ODIHR na področju **demokratizacije** sodi naslednje: vladavina prava, zakonodajna podpora, demokratično vodenje, migracija in svoboda gibanja ter enakopravnost med spoloma. ODIHR vsako leto uresničuje veliko število ciljnih programov pomoči in si pri tem prizadeva za razvijanje demokratičnih struktur.

ODIHR poleg tega pomaga sodelujočim državam pri izpolnjevanju njihovih obveznosti glede zagotavljanja in varovanja **človekovih pravic** in temeljnih svoboščin, ki so v skladu z zavezami človeške razsežnosti OVSE. To dosega s pomočjo sodelovanja z najrazličnejšimi partnerji, s krepitvijo sodelovanja, z ustvarjanjem zmogljivosti in z zagotavljanjem strokovnega znanja na tematskih področjih, vključno s človekovimi pravicami v boju proti terorizmu, z izboljševanjem zaščite človekovih pravic razseljenih oseb, z izobraževanjem in usposabljanjem na temo človekovih pravic, z nadzorovanjem in poročanjem o človekovih pravicah ter s človekovimi pravicami in varnostjo žensk.

Na področju **strpnosti in nediskriminacije** ODIHR zagotavlja podporo sodelujočim državam pri krepitvi njihovega odziva na zločine sovraštva in na rasistične incidente, na ksenofobijo, na antisemitizem ter na druge oblike nestrpnosti. Dejavnosti ODIHR, ki se nanašajo na strpnost in nediskriminacijo, se osredotočajo na naslednja področja: zakonodaja; usposabljanje za uveljavljanje prava; nadzorovanje, poročanje in spremljanje odzivov na zločine, ki jih podžiga sovraštvo; kot tudi na izobraževalne dejavnosti, ki pospešujejo strpnost, spoštovanje in obojestransko razumevanje.

ODIHR zagotavlja nasvete sodelujočim državam tudi glede njihovih politik v zvezi z **Romi in s Sinti**. Pospešuje ustvarjanje zmogljivosti in povezave med skupnostmi Romov in Sintov ter vzpodbuja sodelovanje predstavnikov Romov in Sintov v organih, ki ustvarjajo politike.

ODIHR vse dejavnosti opravlja v tesnem sodelovanju s sodelujočimi državami, institucijami OVSE in dejavnostmi na terenu, pa tudi z drugimi mednarodnimi organizacijami.

Več informacij je na voljo na spletni strani ODIHR (www.osce.org/odihr).