



OVSE
Urad za demokratične institucije in človekove pravice

REPUBLIKA SLOVENIJA

PRESEDNIŠKE VOLITVE
22. OKTOBRA 2017

Končno poročilo skupine strokovnjakov za volitve OVSE/ODIHR



Varšava
20. decembra 2017

VSEBINA

- I. POVZETEK 1
 - II. UVOD IN ZAHVALE ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
 - III. OZADJE IN POLITIČNI KONTEKST 2
 - IV. PRAVNI OKVIR ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
 - V. FINANCIRANJE STRANK IN KAMPANJ ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
 - A. VIRI FINANCIRANJA ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
 - B. IZDATKI ZA KAMPANJE 6
 - C. RAZKRITJE IN POROČANJE 7
 - D. NADZOR 7
 - VI. PRIPOROČILA ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
 - A. PREDNOSTNA PRIPOROČILA 9
 - B. OSTALA PRIPOROČILA ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
- PRILOGA: IZID VOLITEV 10**
- O OVSE/ODIHR 11**

REPUBLIKA SLOVENIJA
PREDSEDNIŠKE VOLITVE
22. OKTOBRA 2017

Končno poročilo skupine strokovnjakov za volitve OVSE/ODIHR¹

I. POVZETEK

Na povabilo Stalne Misije Republike Slovenije pri OVSE ter na podlagi ugotovitev in zaključkov Misije za oceno potreb (MOP), ki je Slovenijo obiskala med 29. in 31. avgustom, je OVSE Urad za demokratične institucije človekove pravice (OVSE/ODIHR) imenoval Skupino strokovnjakov za volitve (SSV) za predsedniške volitve, ki so potekale 22. oktobra. SSV OVSE/ODIHR se je osredotočila na pravne določbe, ki zadevajo sodelovanje invalidov na volitvah ter financiranje političnih strank in kampanj.

Predsednik se voli neposredno za obdobje pet let. Predsedniške volitve so potekale 22. oktobra, drugi krog pa 12. novembra. Na volitvah je kandidiralo devet kandidatov, vključno s takratnim predsednikom, ki je nastopil kot neodvisni kandidat, vendar s podporo predstavnikov političnih strank in vlade. Čeprav je bilo zanimanje javnosti za predsedniške volitve na splošno nizko, je veljalo, da je kampanja predpriprava na volitve v Državni zbor v letu 2018.

Tokratne volitve so potekale v spremenjenem pravnem okviru. Ključne spremembe volilne zakonodaje v zvezi s predsedniškimi volitvami zajemajo, med drugim, nove določbe o sodelovanju invalidov na volitvah in nova pravila za financiranje kampanj. Ustavno sodišče je aprila 2014 odločilo, da morajo biti vsa volišča dostopna invalidom, kar je vzpodbudilo zakonodajne spremembe, ki pa bodo začele veljati šele s 1. februarjem 2018.

Volilna zakonodaja posebej omenja sodelovanje invalidov v političnem in javnem življenju. Duševno bolnim osebam je pravica voliti in biti voljen s posameznim sklepom sodišča lahko odvzeta. Kljub napredku na področju zakonodaje in pohvalnim prizadevanjem s strani volilnih organov, pa družbene ovire in pomanjkanje politične volje še vedno ovirajo enakopravno sodelovanje. Vendar pa so vsi sogovorniki SSV OVSE/ODIHR izrazili visoko stopnjo zaupanja v integriteto procesa volitev.

Zakonodajni okvir za financiranje političnih strank in kampanj je bil leta 2013 spremenjen tako, da so bila upoštevana predhodna priporočila OVSE/ODIHR in Skupine držav Sveta Evrope proti korupciji (GRECO). Ključne spremembe prepovedujejo donacije podjetij, uvajajo obvezno podrobno poročanje in zahteve o razkritju ter povečujejo denarne kazni v primeru neupoštevanja pravil političnega financiranja. Večina sogovornikov SSV OVSE/ODIHR je izrazila zaupanje v novo zakonodajo o političnem financiranju, ki jo vidijo kot korak k večji transparentnosti.

II. UVOD IN ZAHVALE

Na povabilo Stalne Misije Republike Slovenije pri OVSE ter na podlagi ugotovitev in zaključkov Misije za oceno potreb (MOP), ki je Slovenijo obiskala med 29. in 31. avgustom, je Urad OVSE za demokratične institucije in človekove pravice (OVSE/ODIHR) imenoval Skupino

¹ Samo angleška različica tega poročila je uradni dokument. Na voljo je neuradni prevod v slovenski jezik.

strokovnjakov za volitve (SSV) za predsedniške volitve, ki so potekale 22. oktobra. SSV OVSE/ODIHR je bila sestavljena iz dveh strokovnjakov iz dveh sodelujočih držav OVSE. SSV OVSE/ODIHR se je osredotočila na pravne določbe, ki zadevajo sodelovanje invalidov na volitvah ter financiranje političnih strank in kampanj. Zato je to poročilo po obsegu omejeno in ne daje celostne ocene procesa volitev. Posamična področja, ki so bila pregledana, so bila ocenjena z vidika njihove skladnosti z zavezami OVSE in drugimi mednarodnimi obveznostmi in standardi za demokratične volitve, pa tudi v luči skladnosti z nacionalno zakonodajo. V skladu z metodologijo OVSE/ODIHR skupina strokovnjakov za volitve ni izvajala celostnega in sistematičnega opazovanja postopkov na dan volitev. Končno poročilo je treba zato brati skupaj s poročilom Misije za oceno potreb OVSE/ODIHR iz leta 2017 ter z drugimi poročili ODIHR, ki vsebujejo dodatne informacije glede procesa volitev v Republiki Sloveniji.²

SSV OVSE/ODIHR se zahvaljuje Ministrstvu za zunanje zadeve Republike Slovenije, Ministrstvu za notranje zadeve, Ministrstvu za javno upravo, Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Državni volilni komisiji za njihovo sodelovanje in pomoč, prav tako pa tudi predstavnikom političnih strank in kandidatov, organizacijam civilne družbe in drugim sogovornikom za njihovo sodelovanje in pomoč.

III. OZADJE IN POLITIČNI KONTEKST

Slovenija je parlamentarna republika z zakonodajno oblastjo, ki jo predstavlja 90-članski Državni zbor. Izvršna oblast predstavlja predvsem vlada, ki jo vodi predsednik vlade. Predsednik države se voli neposredno za petletni mandat in je lahko največ dvakrat zaporedoma izvoljen na to funkcijo. Izvoljen je tisti kandidat, ki je dobil več kot 50 % vseh veljavnih oddanih glasov. V nasprotnem primeru se najkasneje v roku 21 dni po prvem krogu izvede še drugi krog volitev, v katerega se uvrstita kandidata, ki sta dobila najvišje število glasov. Izvoljen je tisti kandidat, ki v drugem krogu dobi več glasov.

Volitve so potekale 22. oktobra 2017, drugi krog volitev pa 12. novembra 2017. Osem od devetih kandidatov so imenovala stranke, nekatere od njih so bile ustanovljene šele pred kratkim. Takratni predsednik Borut Pahor je na volitvah nastopil kot neodvisni kandidat, vendar s podporo Socialnih demokratov in predsednika Demokratične stranke upokojencev Slovenije - DeSUS.³ Čeprav so bili sogovorniki SSV OVSE/ODIHR mnenja, da je zanimanje javnosti za predsedniške volitve na splošno nizko, se je kampanja štela kot priprava na volitve v Državni zbor v letu 2018. Po izidu prvega kroga sta se v drugi krog uvrstila g. Pahor in g. Marjan Šarec, ki ga je predlagala njegova lista. Drugi krog je potekal 12. novembra, na koncu je bil izvoljen dotedanji predsednik.

OVSE/ODIHR je v preteklosti opazoval predčasne volitve v Državni zbor, ki so potekale leta 2011. Misija za oceno volitev (MOV), ki je bila imenovana za takratne volitve, je prišla do zaključka, da pravni okvir nudi dobro podlago za izvajanje demokratičnih volitev, še zlasti glede uresničevanja splošne volilne pravice preko različnih načinov glasovanja. Končno poročilo MOV tudi navaja, da bi bilo treba določene zakonodajne vidike dodatno premisliti. To se nanaša na potrebo po izboljšanju mehanizmov za transparentnost in odgovornost v sistemu političnega financiranja. Kot problematični so bili omenjeni tudi dostopnost volišč ter načini glasovanja za

² Glej [prejšnja poročila OVSE/ODIHR za Republiko Slovenijo](#).

³ Ostali kandidati so bili Suzana Lara Krause, Angelca Likovič, Maja Makovec Brenčič, Ljudmila Novak, Boris Popovič, Marjan Šarec, Andrej Šiško in Romana Tomc. Od devetih kandidatov je bilo pet žensk.

invalidne, pa tudi odsotnost jasnih pravnih določb za opazovanje volitev. Od takrat je prišlo do več sprememb zakonodaje, s katerimi so bila ta priporočila upoštevana.

IV. PRAVNI OKVIR

Predsedniške volitve v glavnem urejajo Ustava, Zakon o volitvah v Državni zbor (volilni zakon), Zakon o volitvah predsednika Republike, Zakon o volilni in referendumski kampanji (ZVRK), Zakon o političnih strankah (ZPolS) ter Zakon o evidenci volilne pravice (ZEVP). Dodatno jih urejajo še obvezna navodila Državne volilne komisije (DVK), namenjena nižjim volilnim komisijam.

Tokratne volitve so potekale v spremenjenem zakonodajnem okviru.⁴ Ključne spremembe volilne zakonodaje glede predsedniških volitev med drugim vključujejo nove določbe o sodelovanju invalidov na volitvah ter nova pravila v zvezi s financiranjem kampanj. Poleg tega zakonodaja zdaj vsebuje tudi jasne določbe glede opazovanja volitev⁵, kar je v skladu z zavezami OVSE ter preteklimi priporočili. Čeprav DVK še ni sprejela postopkovnika za akreditiranje opazovalcev, je SSV OVSE/ODIHR dobila akreditacijske oznake in imela poln dostop do celotnega volilnega procesa.

Ustava zagotavlja splošno in enako volilno pravico. Leta 2008 je Slovenija brez pridržkov ratificirala Konvencijo Združenih narodov o pravicah invalidnih oseb (UN CRPD) ter Izbirni protokol k tej konvenciji. Pozitivno je, da volilna zakonodaja posebej omenja sodelovanje invalidov v političnem in javnem življenju.⁶

Sodišče lahko s posamičnim sklepom odvzame pravico voliti in biti voljen duševno bolni osebi v povezavi z (vendar to ni nujen predpogoj) oceno poslovne sposobnosti posameznika in v postopku podaljšanja roditeljske pravice staršev.⁷ Odvzem pravice voliti na podlagi duševne bolezni ni v skladu z 12. in 29. členom Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidnih oseb.⁸

Spremembe volilnega zakona iz leta 2017 odražajo odločbo Ustavnega sodišča z dne 10. aprila 2014 o sodelovanju invalidov v procesu volitev. Sodišče z odločbo ugotavlja, da volilni zakon, ki predvideva, da mora biti v volilnem okraju vsaj eno volišče dostopno invalidom, glasovanje pa mora biti olajšano s prilagojenimi glasovnicami in glasovalnimi stroji, ne pomeni primerne in zadostne prilagoditve, ki bi invalidom omogočala uresničevanje volilne pravice. Prav tako

⁴ Volilni zakon je bil dopolnjen 28. aprila 2017, ZVRK pa 29. novembra 2013. Zakon o evidenci volilne pravice je bil spremenjen 27. novembra 2013.

⁵ Glede na 8. odstavek Dokumenta iz Kopenhagna iz leta 1990 so "sodelujoče države mnenja, da prisotnost opazovalcev, bodisi tujih ali domačih, lahko okrepi volilni proces v tistih državah, kjer se volitve odvijajo."

⁶ Slovenija je predložila svoje prvo poročilo Odboru Konvencije ZN o pravicah invalidov leta 2014, naslednje poročilo pa bo predložila v letu 2018, potem ko je odbor zastavil več vprašanj s prošnjo za pojasnilo. Pravice invalidov ne ureja en sam krovni zakon, temveč so le-te zagotovljene s panožno zakonodajo. [Akcijski načrt za invalide 2014-2021](#) nudi pregled vse ustrezne zakonodaje in ustanov.

⁷ Pravica voliti je bila odvzeta 1.935 državljanom. Predstavniki organizacije, ki zastopa invalide (Ozl) trdi, da so lahko posamezni sklepi sodišča arbitrarni.

⁸ Glej sporočilo Konvencije ZN o pravicah invalidov št. 4/2011 ter Splošni komentar Konvencije št.1 o enaki obravnavi pred zakonom.

ugotavlja, da je ukrep pozitivne diskriminacije, ki je vključen v spodbijano določbo, neustaven, saj je v nasprotju s pravico invalidov do nediskriminatorne obravnave. Po odločbi ustavnega sodišča so volišča, ki so posebej prirejena in opremljena za invalide, če so razglašena za volišča, namenjena izključno invalidom, primer "očitno nedopustne segregacije na temelju osebne okoliščine" in bi povzročila "grobo kršitev posameznikove volilne pravice".⁹

Spremembe iz leta 2017 zato določajo, da morajo biti "volišča dostopna invalidom". V skladu s prehodno določbo se ta novi standard začne uporabljati 1. februarja 2018, zato za predsedniške volitve leta 2017 še ni veljal. DVK, katere podrejeni organi so medtem povečali število dostopnih volišč na 1790 (56 odstotkov), je SSV OVSE/ODIHR pojasnila, da bo izvajanje te zakonodajne spremembe imelo za posledico zmanjšanje števila volišč.¹⁰

DVK se je posvetovala z organizacijami, ki predstavljajo invalide (OzI) v zvezi z dostopnostjo volilnega procesa, vendar so posvetovanja s temi deležniki pred kratkim zastala. Kljub naprednemu pravnemu okviru so družbene ovire, kot je nezadostno razumevanje specifičnih potreb invalidov tekom celotnega volilnega procesa, in pomanjkanje politične volje še vedno lahko ovira enakopravnemu sodelovanju.

Za uresničitev cilja, da so vsa volišča dostopna invalidom, bi bilo potrebno poglobljeno posvetovanje in informiranje volivcev pred volitvami v Državni zbor v letu 2018. To bi lahko dosegli z okrepljenim sodelovanjem med volilnimi organi, drugimi relevantnimi ustanovami in organizacijami, ki predstavljajo invalide.

Zakon predvideva več alternativnih mehanizmov glasovanja. Ti vključujejo glasovanje po pošti, predčasno glasovanje na domu, tako-imenovana "OMNIA" volišča za volivce, ki glasujejo izven svojega volilnega okraja.¹¹ Volilni zakon je za te volitve prvič eksplicitno razširil možnost glasovanja po pošti za invalide.¹² Volilni zakon in navodila DVK prav tako omogočajo, da volivcu, ki zaradi fizične oviranosti ali nepismenosti ne more voliti sam, pri tem pomaga druga oseba po volivčevi izbiri.

V preteklosti je OVSE/ODIHR že opazil, da trenutni ukrepi, s katerimi se omogoča sodelovanje invalidom, niso vedno zagotavljali tajnosti glasovanja. To še zlasti velja za glasovanje na domu.¹³ Alternativni mehanizmi glasovanja temeljijo na medsebojnem zaupanju med volilnimi organi in volilnimi upravičenci ter nimajo dovolj ustreznih varoval, kot je v preteklosti že poudaril OVSE/ODIHR. Glede na mednarodne standarde se alternativne glasovalne mehanizme lahko

⁹ Glej [Odločbo Ustavnega sodišča \(št. Up-861/11-25\)](#).

¹⁰ Okrajne volilne komisije določijo volišča. Prostori približno dveh tretjin vseh volišč so v lasti občin, prostori približno 350 volišč pa so v zasebni lasti. Delovna skupina Državne volilne komisije za pripravo smernic, po katerih bodo okrajne volilne komisije izbrale in prilagodile volišča, naj bi, potem ko bo imenovana, pripravila vse za izvajanje zakonodajne spremembe še pred volitvami v Državni zbor v letu 2018.

¹¹ V prvem krogu predsedniških volitev v letu 2017 je 28.264 volilnih upravičencev izkoristilo možnost predčasnega glasovanja, 1.008 oseb pa je glasovalo na domu. Navodila DVK nudijo tudi možnost, da "če volišče ni dostopno z invalidskim vozičkom, lahko volilni upravičenec voli tudi pred stavbo, v kateri je volišče."

¹² Le 13 invalidov je izkoristilo možnost obvestila za glasovanje po pošti.

¹³ Glasovanje na domu v primeru bolezni se lahko uredi tudi po telefonu, pod pogojem da se Okrajni volilni komisiji to sporoči vsaj tri dni pred dnevom glasovanja.

uporablja le v izjemnih okoliščinah, ne pa kot nadomestilo za izboljšanje dostopnosti rednih volišč.¹⁴

DVK bi morala ponovno obravnavati varovala za alternativne mehanizme glasovanja, ki na dan volitev poteka izven rednih volišč. To še zlasti velja za glasovanje na domu.

Dostopnost v kontekstu volitev ni omejena zgolj na fizični dostop. Prav toliko kot za dostop do volišč gre tu za dostopnost do informacij za volivce ter dostopnost kampanje. V preteklosti je volilni zakon predvidel uporabo glasovalnih naprav za slabovidne volivce. Odločba Ustavnega sodišče tudi podaja smernico, naj "zakonodajalec upošteva ustrezno število" glasovalnih naprav. Vendar pa glasovalne naprave ne bodo več v uporabi.¹⁵ DVK je priporočila, naj se ta tehnologija na voliščih ne uporablja več, ker predstavlja nesorazmerno breme za organe, saj so naprave drage, uporabljale pa so se le redko.

Pozitivno je, da je DVK posvetila veliko pozornosti e-dostopnosti in na svoji strani omogočila funkcionalnosti za volivce, ki imajo prizadeta čutila, objavila pa je tudi podroben seznam volišč, ki so fizično lažje dostopna. Poleg tega so bila vsa volišča opremljena s plakati, kjer so bili v velikem tisku predstavljeni simboli, ki so volivce vodili skozi postopek glasovanja. Volišča so bila tudi opremljena s taktilnimi oznakami za slabovidne volivce. Več sogovornikov SSV OVSE/ODIHR je bilo mnenja, da so ta orodja sicer dobro služila svojemu namenu na predsedniških volitvah, kjer je bilo število kandidatov relativno nizko, da pa verjetno ne bodo dovolj na volitvah z večjim številom kandidatov.

DVK bi lahko dodatno razmislila o uporabi glasovnic z velikim tiskom, ki bi bile enostavne za branje, pa tudi o povečani rabi slovenskega znakovnega jezika tekom celotnega volilnega procesa za osebe, ki imajo prizadeta čutila ali duševne motnje.

V. FINANCIRANJE STRANK IN KAMPANJ

Financiranje političnih strank in volilnih kampanj je podrejeno dvema sklopoma pravil in sicer iz ZPolS in ZVRK. S spremembami ZPolS iz leta 2014 naj bi se povečala transparentnost političnega financiranja, spremembe pa naj bi tudi odražale priporočila OVSE/ODIHR in Skupine držav Sveta Evrope proti korupciji (GRECO).¹⁶ Ključne spremembe prepovedujejo donacije podjetij, uvajajo obvezno podrobno poročanje in zahteve o razkritju ter povečujejo denarne kazni v primeru neupoštevanja predpisov za politično financiranje. Večina sogovornikov SSV OVSE/ODIHR je izrazila zaupanje v novo zakonodajo o političnem financiranju in financiranju kampanj, ki jo vidijo kot korak k večji transparentnosti.

A. VIRI FINANCIRANJA

Politične stranke se lahko financirajo iz članarin, prihodkov od premoženja, gotovinskih in nenedarnih prispevkov fizičnih oseb ter posojil, ki jih stranka pridobi od bank in posameznikov. Gotovinski prispevki so dovoljeni do višine 420 EUR, donacij je lahko za največ 16.000 EUR.

¹⁴ Glej [Tematsko študijo Urada visokega komisarja Združenih narodov za človekove pravice iz leta 2011 o sodelovanju invalidov v političnem in javnem življenju](#).

¹⁵ Zakon še vedno govori o posebej prilagojenih glasovnicah, vendar po trditvah DVK te niso bile nikoli v uporabi.

¹⁶ Glej [poročila GRECO](#) o transparentnosti financiranja strank v Sloveniji.

Prispevki pravnih oseb ali prispevki iz tujih virov, namenjeni bodisi političnim strankam ali volilnim kampanjam, so prepovedani.¹⁷

Politične stranke so upravičene do letne podpore iz državnega proračuna na podlagi števila glasov, ki so jih dobile na zadnjih volitvah v Državni zbor.¹⁸ Politične stranke so zelo odvisne od javnih virov financiranja. V letu 2016 so upravičene stranke iz državnega proračuna prejele kar 4,3 milijone EUR.¹⁹ Nekateri sogovorniki SSV OVSE/ODIHR so poudarili, da je popolna prepoved prejemanja prispevkov pravnih oseb za stranke, ki je bila uvedena leta 2013, še povečala pretirano odvisnost političnih strank od javnih virov financiranja.

Volilne kampanje se lahko financirajo iz sredstev političnih strank, prispevkov fizičnih oseb ter iz bančnih posojil. Prispevki od posameznikov in iz lastnih sredstev kandidatov ne smejo preseči 16.000 EUR, medtem ko lahko politične stranke prispevajo zneske do veljavne meje porabe. Denarni prispevki so dovoljeni do največ 50 EUR.

Organizatorji predsedniške kampanje so upravičeni do povračila stroškov volilne kampanje v višini 0,12 EUR za vsak dobljeni glas, če je kandidat pridobil vsaj 10 odstotkov glasov. Skupni znesek povrnjenih stroškov se določi po volitvah in ne sme preseči zneska sredstev, ki jih je kandidat dejansko porabil za namene volitev. Nekateri sogovorniki SSV OVSE/ODIHR so izrazili zaskrbljenost zaradi visokega praga za povrnjena sredstva.

B. IZDATKI ZA KAMPANJE

Vsak kandidat mora imenovati organizatorja volilne kampanje, ki je lahko fizična ali pravna oseba. Organizator je odgovoren za zakonitost izvajanja volilne kampanje. Organizator volilne kampanje mora odpreti poseben bančni račun najkasneje 45 dni pred dnevom volitev, na katerega se morajo stekati vsa sredstva in s katerega morajo biti plačani vsi stroški volilne kampanje.

Višina stroškov za kampanjo se izračuna na podlagi zneska, opredeljenega na volilnega upravičenca v državi.²⁰ Meja stroškov za kampanjo je bila približno 429.000 EUR za prvi krog in 686.000 EUR za drugi krog volitev. ZVRK opredeljuje pojem izdatkov za kampanjo in določa, da se za izdatke volilne kampanje štejejo vsi stroški, ki se nanašajo na obdobje volilne kampanje, torej na obdobje od 30 dni do 24 ur pred dnevom glasovanja, ne glede na datum transakcije oziroma ne glede na to, kdaj so stroški nastali ali kdaj so bili plačani.²¹ Vsi organizatorji volilnih kampanj, s katerimi se je srečala SSV OVSE/ODIHR so izrazili pričakovanje, da izdatki za kampanje ne bodo presegli zgornje meje.

¹⁷ Z določenimi izjemami, kot jih predvidevata ZVRK in ZPoLS.

¹⁸ Letna podpora iz državnega proračuna se določi letno za tiste politične stranke, ki so na zadnjih volitvah v Državni zbor dobile najmanj en odstotek oddanih glasov, kar omogoča prejemanje javne podpore tudi tistim strankam, ki nimajo sedeža v parlamentu. Stranke so upravičene do 25% sredstev iz državnega proračuna v enakih deležih, od preostalih 75% pa so upravičene do deleža, sorazmernega s številom glasov, ki so jih dobile.

¹⁹ Po podatkih [AJPES](#) je bil delež javnega financiranja v proračunu političnih strank za leto 2016 približno 87 odstotkov.

²⁰ Predsedniški kandidat lahko za svojo kampanjo nameni do 0,25 EUR na volilnega upravičenca v državi. V primeru drugega kroga se lahko meja izdatkov dvigne za dodatnih 0,15 EUR na volilnega upravičenca v državi.

²¹ Med stroške volilne kampanje se ne štejejo stroški zbiranja podpisov, potrebnih za vložitev kandidature kandidata.

C. RAZKRITJE IN POROČANJE

Tako politične stranke kot tudi organizatorji volilnih kampanj morajo v elektronski obliki predložiti svoja letna poročila in poročila o financiranju volilne kampanje Agenciji za javnopravne evidence in storitve (AJPES). Poročila morajo zajemati vse oblike prispevkov, skupaj z identiteto vseh oseb, ki so prispevale znesek, višji od povprečne mesečne bruto plače (približno 1.600 EUR). Poročila morajo tudi zajemati vse vrste izdatkov, ki morajo biti knjiženi v skladu z računovodskimi predpisi.

Organizatorji volilnih kampanj morajo oddati poročilo o financiranju kampanje v roku 15 dni od zaprtja bančnega računa – ta račun pa je organizator dolžan zapreti najkasneje v 4 mesecih po dnevu glasovanja. Zato se roki za oddajo poročil o financiranju kampanje razlikujejo od organizatorja do organizatorja. Politične stranke morajo letna poročila oddati do 31. marca.

AJPES mora poročila javno objaviti. Za objavo poročil veljajo različni roki glede na tip poročila: v 15 delovnih dneh od roka za oddajo letnih poročil političnih strank in v 10 delovnih dneh od datuma oddaje poročil o financiranju volilnih kampanj. AJPES je za oba tipa poročil določil standardno obliko, ki je v skladu s primeri mednarodne dobre prakse.²² Nekateri sogovorniki SSV OVSE/ODIHR so izrazili zaskrbljenost v zvezi z dostopnostjo informacij. Podatki o političnem financiranju so resda lahko dostopni, vendar je obseg teh informacij omejen, saj k poročilom, ki so izpolnjena elektronsko, niso priložena ustrezna dokazila.

Veljalo bi razmisliti o uvedbi enotnega roka za oddajo poročil o financiranju volilne kampanje. Da bi povečali transparentnost političnega financiranja, bi lahko zakon dopolnili tako, da bi bila skupaj s poročili obvezna tudi oddaja ustreznih dokazil, ki bi bila tudi objavljena, kar bi omogočilo javni nadzor.

D. NADZOR

Dopolnjena zakonodaja je razjasnila vlogo institucij, ki so odgovorne za nadzor različnih vidikov političnega financiranja. Inšpektorat Ministrstva za notranje zadeve je glavni nadzorni organ pri uveljavljanju zakonodaje, medtem ko je naloga AJPES-a sprejemanje in objavljanje letnih poročil političnih strank in finančnih poročil o financiranju volilnih kampanj.

Računsko sodišče, ki je organ za nadzor političnega financiranja, je pristojen tudi za preiskave ter za pregled in revizijo vseh letnih poročil političnih strank ter poročil o financiranju kampanj tistih kandidatov, ki so upravičeni do delnega povračila izdatkov za volitve. Med revizijo poročil lahko Računsko sodišče od stranke ali organizatorja volilne kampanje zahteva predložitev dodatnih dokazil. Računsko sodišče lahko zahteva dokumentacijo tudi od drugih državnih in lokalnih organov, pa tudi od bank, od tretjih oseb pa lahko zahteva pojasnila, podatke ali dokumente, ki so potrebni za izvedbo revizije. Računsko sodišče med obdobjem kampanje ne izvaja nobene finančne supervizije, prav tako ne izvaja celostne revizije vseh poročil o financiranju kampanj.²³

²² Pravilnika Ministrstva za notranje zadeve o [vsebini in obrazcih poročil o financiranju kampanje](#) in o [vsebini in načinu predložitve letnega poročila političnih strank](#) – prvo je bilo objavljeno maja, drugo pa julija 2014 – sta bila podlaga za pripravo spletnih obrazcev, ki so dostopni na spletni strani AJPES.

²³ Člen 7.3 Konvencije Združenih narodov proti korupciji iz leta 2003 države zavezuje, da “vsaka država pogodbenica tudi preuči možnosti za sprejetje ustreznih zakonskih in upravnih ukrepov ... za povečanje preglednosti financiranja kandidatur za volitve na javno funkcijo in financiranje političnih strank, kadar je primerno.” Le trije kandidati, in sicer Borut Pahor, Marjan

Da bi zagotovili enako obravnavo kandidatov in poenoteno upoštevanje pravil o financiranju kampanj, bi morale Računsko sodišče opraviti revizijo vseh poročil o financiranju predsedniških kampanj.

Računsko sodišče se mora izreči o točnosti in skladnosti poročil o financiranju kampanj v roku šestih mesecev po tem, ko organizatorji kampanje zaprejo bančni račun. Za revizijo finančnih poročil političnih strank pa takšen rok ne obstaja.

Lahko bi razmislili tudi o določitvi roka, v katerem bi morale Računsko sodišče na letni ravni objaviti ugotovitve revizij letnih poročil političnih strank.

Spremembe in dopolnitve ZPolS in ZVRK so uvedle tudi nove sankcije. Predvidene so denarne kazni za razne oblike kršenja predpisov o političnem financiranju. Višina kazni je odvisna od narave kršilca: politična stranka, organizator kampanje, posameznik ali pravna oseba. Več sogovornikov SSV OVSE/ODIHR je poudarilo, da je znižanje nekaterih sankcij, do katerih je prišlo po sprejetju sprememb in dopolnitev ZPolS iz leta 2014, verjetno negativno vplivalo na njihov odvračilni učinek.²⁴ Nekateri sogovorniki so tudi izrazili zaskrbljenost glede mehanizmov izvrševanja, saj Računsko sodišče nima nobenih pooblastil za sankcioniranje.²⁵

Lahko bi razmislili o ponovnem pregledu sistema sankcij, da bi zagotovili, da ima vsaka kršitev predpisov o političnem financiranju za posledico učinkovito, sorazmerno in odvračilno kazen.

VI. PRIPOROČILA

Namen priporočil, vključenih v to besedilo, je okrepiti izvajanje volitev v Republiki Sloveniji ter podpora naporom, da bi bile volitve v polni meri skladne z zavezami OVSE ter mednarodnimi obvezami in standardi za demokratične volitve. Tokratna priporočila je treba brati skupaj s preteklimi priporočili OVSE/ODIHR, ki še ostajajo odprta. OVSE/ODIHR je pripravljen nuditi pomoč slovenskim organom pri izboljšanju procesa volitev ter pri spremljanju izvrševanja priporočil iz tega in iz preteklih poročil.²⁶

A. PREDNOSTNA PRIPOROČILA

1. Za uresničitev cilja, da so vsa volišča dostopna invalidom, bi bilo potrebno poglobljeno posvetovanje in informiranje volivcev pred volitvami v Državni zbor v letu 2018. To bi lahko dosegli z okrepljenim sodelovanjem med volilnimi organi, drugimi relevantnimi ustanovami in organizacijami, ki predstavljajo invalide.

²⁴ Šarec in Romana Tomc, so uspeli preseči prag 10 odstotkov za povračilo. Zato bo Računsko sodišče izvedlo revizijo samo za poročila teh treh od skupno devetih kandidatov.

²⁴ Člen 16 Priporočila Odbora ministrov Sveta Evrope Rec(2003)4 navaja, da "mora država zahtevati, da se kršenje pravil o financiranju političnih strank in volilnih kampanj podvrže sorazmernim, učinkovitim in odvračilnim sankcijam".

²⁵ V primeru kršenja predpisov o političnem financiranju mora Računsko sodišče domnevne kršitve predati Okrajnemu sodišču v Ljubljani, ki določi sankcije.

²⁶ V odstavku 25 Dokumenta OVSE iz Carigrada iz leta 1999 so se sodelujoče države OVSE zavezale, da bodo "v polni meri upoštevale oceno volitev in priporočila ODIHR."

Končno poročilo Skupine strokovnjakov za volitve OVSE /ODIHR

2. DVK bi morala ponovno pregledati varovala za alternativne mehanizme glasovanja izven rednih volišč na dan volitev, še zlasti v primeru glasovanja na domu.
3. Razmisliti bi bilo treba o tem, da bi se določil rok, do katerega bi moralo Računsko sodišče na letni ravni objaviti ugotovitve revizije letnih poročil političnih strank.
4. Lahko bi razmislili o ponovnem pregledu sistema sankcij, da bi zagotovili, da ima vsaka kršitev predpisov o političnem financiranju za posledico učinkovito, sorazmerno in odvratilno kazen.

B. DRUGA PRIPOROČILA

5. DVK bi lahko dodatno razmislila o uporabi glasovnic z velikim tiskom, ki bi bile enostavne za branje, pa tudi o povečani rabi slovenskega znakovnega jezika tekom celotnega volilnega procesa za osebe, ki imajo prizadeta čutila ali duševne motnje.
6. Veljalo bi razmisliti o uvedbi enotnega roka za oddajo poročil o financiranju volilne kampanje. Da bi povečali transparentnost političnega financiranja, bi lahko zakon dopolnili tako, da bi bila skupaj s poročili obvezna tudi oddaja ustreznih dokazil, ki bi bila tudi objavljena, kar bi omogočilo javni nadzor.
7. Da bi zagotovili enako obravnavo kandidatov in poenoteno upoštevanje pravil o financiranju kampanj, bi moralo Računsko sodišče opraviti revizijo vseh poročil o financiranju predsedniških kampanj.

PRILOGA: IZID VOLITEV²⁷

Prvi krog

Kandidat/Kandidatka	Politična stranka	Število glasov	Odstotek
Suzana Lara Krause	Slovenska ljudska stranka (SLS)	5.885	0,78
Angelca Likovič	Glas za otroke in družine	4.418	0,59
Maja Makovec Brenčič	Stranka modernega centra (SMC)	13.052	1,74
Ljudmila Novak	Nova Slovenija (NSi)	54.437	7,24
Borut Pahor	Neodvisni kandidat	355.117	47,21
Boris Popovič	Slovenija za vedno	13.559	1,80
Marjan Šarec	Lista Marjana Šarca	186.235	24,76
Andrej Šiško	Gibanje Zedinjena Slovenija	16.636	2,21
Romana Tomc	Slovenska demokratska stranka (SDS)	102.925	13,68

Drugi krog

Kandidat	Politična stranka	Število glasov	Odstotek
Borut Pahor	Neodvisni kandidat	378.307	53,09
Marjan Šarec	Lista Marjana Šarca	334.239	46,91

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).