



Urad za demokratične institucije in človekove pravice

REPUBLIKA SLOVENIJA

VOLITVE V DRŽAVNI ZBOR
24. aprila 2022

Končno poročilo Misije ODIHR za ocenjevanje volitev



Varšava
2. decembra 2022

KAZALO

I.	POVZETEK	1
II.	UVOD IN ZAHVALA	3
III.	OZADJE IN POLITIČNI KONTEKST	3
IV.	PRAVNI OKVIR IN VOLILNI SISTEM	4
V.	VOLILNI ORGANI	5
VI.	NAČINI GLASOVANJA	6
VII.	REGISTRACIJA VOLIVCEV	7
VIII.	REGISTRACIJA KANDIDATOV	8
IX.	VOLILNA KAMPANJA	10
X.	FINANCIRANJE VOLILNE KAMPANJE	10
	A. PRIHODKI IN ODHODKI	11
	B. POROČANJE IN NADZOR	12
XI.	MEDIJI	13
	A. MEDIJSKO OKOLJE	13
	B. PRAVNI OKVIR	15
	C. POKRIVANJE KAMPANJE	15
XII.	UGOVORI IN PRITOŽBE	16
XIII.	OPAZOVANJE VOLITEV	17
XIV.	DAN GLASOVANJA	17
XV.	PRIPOROČILA	18
	A. PREDNOSTNA PRIPOROČILA	18
	B. OSTALA PRIPOROČILA	18
	PRILOGA: KONČNI IZID GLASOVANJA	20
	O ODIHR	22

REPUBLIKA SLOVENIJA
VOLITVE V DRŽAVNI ZBOR
24. aprila 2022

Končno poročilo Misije ODIHR za ocenjevanje volitev¹

I. POVZETEK

Na povabilo organov Republike Slovenije in v skladu s svojim mandatom je Urad OVSE za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR) na volitve v Državni zbor 24. aprila 2022 poslal Misijo za ocenjevanje volitev (MOV). MOV ODIHR je ocenjevala skladnost volilnega procesa z zavezami OVSE, z drugimi mednarodnimi obveznostmi in standardi za demokratične volitve ter z nacionalno zakonodajo.

Volitve so bile konkurenčne in pluralne. Kandidati so lahko svobodno sodelovali v kampanji, volivci pa so imeli široko in pestro izbiro na celotnem političnem spektru. Med volilno kampanjo se je spoštovala svoboda združevanja in mirnega zborovanja. Vendar pa je vmešavanje v delo javne radiotelevizije in nenehno napadanje novinarjev s strani političnih akterjev negativno vplivalo na svobodo izražanja. Večina sogovornikov MOV ODIHR je izrazila popolno zaupanje v integriteto volilnih organov.

Pravni okvir je celovit in na splošno ugoden za izvedbo demokratičnih volitev. Kljub nekaterim izboljšavam pravnega okvira v letu 2021 pa večina prejšnjih priporočil ODIHR ostaja nerešena, vključno s priporočili glede omejitev volilne pravice, kazenske odgovornosti za obrekovanje, pomanjkanja jasnega sistema reševanja volilnih sporov, nezadostne preglednosti financiranja kampanj in ustanovitve neodvisnega organa za medijski nadzor.

Državni zbor je bil izvoljen za štiri leta na dva načina: 88 poslancev je bilo izvoljenih po proporcionalnem sistemu v osmih volilnih enotah, poslanca, ki zastopata madžarsko in italijansko narodno skupnost, pa po večinskem sistemu v dveh posebnih volilnih enotah. Zaradi zakonske spremembe iz leta 2021 so bile meje petih volilnih enot na novo določene, da bi se povečala enakost glasov.

Volitve so strokovno vodili volilni organi v štiristopenjski strukturi pod vodstvom Državne volilne komisije (DVK), ki je uživala veliko zaupanje javnosti. Komisija je redno organizirala javne seje, vendar obvestila o sejah niso bila vedno pravočasno objavljena na njenem spletišču. DVK je temeljito uredila tehnične vidike alternativnih načinov glasovanja, vključno z glasovanjem zunaj države, predčasnim glasovanjem, glasovanjem po pošti in mobilnim glasovanjem, ter na svoji spletni strani v dostopnih oblikah zagotovila podrobne informacije o volilnih pravicah in načinih glasovanja. Nekateri sogovorniki MOV ODIHR so izrazili zaskrbljenost zaradi kratkih rokov za tiskanje glasovnic za glasovanje po pošti in morebitnega odvzema volilne pravice volivcem v tujini zaradi poznega prispetja njihovih glasovnic, poslanih po pošti.

Volilno pravico imajo državljani, ki so na dan glasovanja stari 18 let ali več. Volilno pravico osebe, ki je pod skrbništvom, je mogoče odvzeti z individualno sodno odločbo, kar je v nasprotju z mednarodnimi standardi. Registracija volivcev je pasivna in temelji na registru prebivalstva, ki ga vodi Ministrstvo za notranje zadeve. Za te volitve je bilo v volilni imenik vpisanih približno 1,7 milijona volivcev. Vpis v volilni imenik za madžarsko in italijansko narodno skupnost je aktiven. Večina sogovornikov MOV ODIHR je izrazila zaupanje v točnost volilnih seznamov.

Na volitvah se je na podlagi vključujočega postopka registracije kandidatov pomerilo 1.471 kandidatov in kandidatk (44 odstotkov je bilo žensk) iz 21 strank. Za madžarsko narodno skupnost so bili registrirani trije kandidati, za italijansko narodno skupnost pa dva, vsi moški. Vsi predlagatelji so izpolnili obveznost, da je na kandidatnih listah najmanj 35 odstotkov žensk in moških.

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

Positivno se je izboljšala zastopanost žensk v javnih organih, saj ženske zdaj predstavljajo 40 odstotkov novoizvoljenega parlamenta. Kljub temu so ženske še vedno premalo zastopane na položajih odločanja v javnih organih. Le malo političnih strank je imelo posebno politiko za krepitev vloge žensk v volilni kampanji in le nekaj žensk je bilo na čelu kandidatnih list. Podatki o volilnih organih, razčlenjeni po spolu, niso bili na voljo.

Kampanja je bila živahna, nekateri sogovorniki MOV ODIHR pa so jo opisali kot polarizirano in napeto. Čeprav so kampanjo zaznamovali žaljiv govor in negativna retorika, sodelujoči, tudi pripadniki narodnih manjšin, niso izrazili skrbi, da ne bi mogli svobodno sodelovati v kampanji. Vprašanja, obravnavana med kampanjo, so vključevala zdravstveno varstvo, inflacijo, energijo, nacionalno varnost in pokojnine.

Pravni okvir za volilne kampanje ureja donacije, izdatke, zahteve po razkritju in poročanju ter sankcije. Kljub temu ključni izzivi ostajajo, vključno s pomanjkljivo ureditvijo kampanj tretjih oseb in neučinkovitim izvajanjem regulativnega okvira, kar vpliva na preglednost in odgovornost financiranja kampanj. Večina sodelujočih je začela kampanjo pred uradnim obdobjem kampanje, zato o ustreznih izdatkih ni poročala. Računsko sodišče, ki je glavni organ za nadzor financiranja kampanj, uživa splošno zaupanje, vendar so nekateri sogovorniki MOV ODIHR dvomili o učinkovitosti nadzora zaradi omejenih virov Sodišča.

Medijski prostor je pluralen, svoboda izražanja pa je zaščitena z ustavo. V praksi se je položaj te temeljne svoboščine v zadnjih letih poslabšal. Politični akterji, vključno s predsednikom vlade, in njihovi podporniki so na družbenih omrežjih redno napadali številne novinarje. Obrekovanje, klevetanje in žaljenje ostajajo kazniva dejanja in se aktivno zlorabljajo proti preiskovalnemu novinarstvu. Javna radiotelevizija in Slovenska tiskovna agencija sta bili pod političnim pritiskom, nekateri ukrepi nadzornega organa javne radiotelevizije pa so posegali v njeno uredniško svobodo. Poročanje o kampanji na javni televiziji in v nekaterih zasebnih medijih je bilo kritizirano kot politično pristransko, vendar je splošna pluralnost medijev volivcem omogočila, da so si ustvarili informirano mnenje o političnih platformah sodelujočih. Javni radio je obveljal za na splošno objektivnega.

Sodelujoči in volivci se lahko pritožijo zoper odločitve volilnih komisij in kršitve volilnih pravil, zakon pa določa razumne roke za reševanje volilnih sporov. Sistem reševanja volilnih sporov na splošno uživa zaupanje zainteresiranih strani, vendar pa pravni okvir včasih ni dovolj jasen glede postopkov in pravnega položaja za pritožbo na volilne rezultate.

V skladu z metodologijo MOV ODIHR na dan glasovanja ni izvajala sistematičnega ali celovitega opazovanja, ampak je obiskala omejeno število volišč. Proces glasovanja je bil pregleden in dobro organiziran, tajnost glasovanja pa je bila na obiskanih voliščih večinoma spoštovana. Večina obiskanih volišč je bila dostopna invalidnim volivcem, za slabovidne osebe pa so bile na voljo predloge za glasovnice. Opazovano štetje glasov je bilo dobro organizirano, vendar postopki niso bili vedno upoštevani. DVK je na svoji spletni strani pravočasno objavila podrobne izide glasovanja, vključno z izidi po voliščih, kar je prispevalo k preglednosti postopka.

To poročilo vsebuje številna priporočila za podporo prizadevanjem za boljšo uskladitev volitev v Sloveniji z zavezami OVSE ter drugimi mednarodnimi obveznostmi in standardi za demokratične volitve. Prednostna priporočila se osredotočajo na zaščito javnih medijev pred političnimi pritiski, učinkovito preiskovanje groženj novinarjem, ustrezno ureditev proti obrekovanju in pravila o kampanji tretjih oseb. ODIHR je pripravljen pomagati organom pri nadaljnjem izboljšanju volilnega postopka in izpolnjevanju priporočil iz tega in prejšnjih poročil.

II. UVOD IN ZAHVALA

Urad OVSE za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR) je na povabilo organov Republike Slovenije ter na podlagi ugotovitev in sklepov Misije za oceno potreb, ki je potekala od 15. do 18. februarja 2022, v Slovenijo napotil Misijo za oceno volitev (MOV), ki je opazovala volitve v Državni zbor 24. aprila 2022.² Misijo ODIHR je vodil veleposlanik Eberhard Pohl, sestavljala pa jo je sedem strokovnjakov iz šestih sodelujočih držav OVSE. MOV ODIHR je imela sedež v Ljubljani in je obiskala nekaj krajev v okolici glavnega mesta.

Volilni postopek je bil ocenjen glede skladnosti z zavezami OVSE, drugimi mednarodnimi obveznostmi in standardi za demokratične volitve ter nacionalno zakonodajo. V skladu z metodologijo ODIHR MOV na dan glasovanja ni sistematično ali celovito opazovala postopkov, temveč je obiskala omejeno število volišč.

MOV ODIHR se zahvaljuje Ministrstvu za zunanje zadeve in Državni volilni komisiji (DVK) za sodelovanje in pomoč ter predstavnikom drugih državnih institucij, sodstva, volilnih komisij na nižjih ravneh, političnih strank, kandidatov, medijev, civilne družbe in drugim sogovornikom za izmenjavo mnenj.

III. OZADJE IN POLITIČNI KONTEKST

Slovenija je parlamentarna republika, v kateri je nosilec zakonodajne oblasti 90-članski Državni zbor. Državni svet, zgornji dom parlamenta, ima sekundarno vlogo v zakonodajnem procesu.³ Izvršno vejo oblasti predstavlja vlada, ki jo vodi predsednik vlade. Predsednik države je izvoljen neposredno za petletni mandat. Volitve v Državni zbor je predsednik razpisal 9. februarja, za dan glasovanja je bil določen 24. april.

Zadnje (predčasne) volitve v Državni zbor so potekale 3. junija 2018, na njih pa je bila izvoljena manjšinska vlada pod vodstvom predsednika vlade Marjana Šarca.⁴ Januarja 2020 je zaradi krize v Šarčevi vladi nastala nova koalicijska manjšinska vlada, ki jo je vodil predsednik vlade Janez Janša iz SDS.

Spomladi leta 2020, po izbruhu pandemije covid-19, so v Ljubljani izbruhnili spontani protesti proti vladi zaradi različnih vprašanj. Protesti so se redno nadaljevali vse do volilne kampanje leta 2022.⁵

Oktobra 2020 je koalicija štirih levosredinskih opozicijskih strank (Koalicija ustavnega loka, KUL) oblikovala tehnično alternativo kot opozicijo vladi premiera Janše.⁶ Februarja 2021 sta KUL in Demokratična stranka upokojencev Slovenije (DeSUS) pozvali predsednika vlade k odstopu in vložili

² Glej [prejšnja poročila ODIHR o volitvah v Republiki Sloveniji](#).

³ Sestavlja ga 40 predstavnikov različnih strokovnih skupin in lokalnih skupnosti, izvoli pa ga Državni zbor posredno za petletni mandat.

⁴ Na volitvah leta 2018 je bilo v parlamentu izvoljenih 9 strank: Slovenska demokratska stranka (SDS) s 25 poslanskimi mesti, Lista Marjana Šarca (LMSŠ) - 13 poslanskih mest, Socialni demokrati (SD) - 10 poslanskih mest, Stranka modernega centra - 10 poslanskih mest, Levica - 9 poslanskih mest, Nova Slovenija – Krščanski demokrati (NSi) - 7 poslanskih mest, Stranka Alenke Bratušek (SAB) - 5 poslanskih mest, Demokratična stranka upokojencev Slovenije (DeSUS) - 5 poslanskih mest, in Slovenska nacionalna stranka - 4 poslanska mesta. Dva poslanca sta bila izvoljena s strani madžarske in italijanske narodne manjšine.

⁵ Od pomladi 2020 do pomladi 2022 je potekalo več kot 100 protestov, med drugim v zvezi z zlorabo moči države, vladavino prava in protikorupcijskimi prizadevanji.

⁶ Koalicijo KUL sestavljajo LMSŠ, Levica, SD in SAB.

parlamentarno nezaupnico, ki pa ni uspela. Nato je KUL podpisala sporazum med strankami, ki je vključeval načrt za volitve leta 2022 in zavezo, da v prihodnji vladi ne bo sodelovala z SDS.

11. julija 2021, v času pandemije covida-19, je potekal nacionalni referendum o spremembi Zakona o vodah, na katerem je bila udeležba druga najvišja med vsemi referendumi od osamosvojitve.⁷ Referendum je na splošno veljal za odločilen trenutek naraščajočega vpliva civilne družbe v Sloveniji in *de facto* glasovanje o nezaupnici vladajoči koalicijski vladi.

Številni sogovorniki MOV ODIHR so izrazili zaskrbljenost zaradi nenehnih napadov SDS na novinarje in civilno družbo ter političnega vmešavanja v javno radiotelevizijo, kar naj bi pred volitvami leta 2022 okrnilo javno podobo vlade.

Pravice narodnih manjšin, vključno s političnim udejstvovanjem, so močno zaščitene za madžarsko in italijansko narodno skupnost, manj pa za Rome.⁸ Romska skupnost, ki je kot kaže številčno večja od prvih dveh narodnih skupnosti, ima posebne pravice do udejstvovanja le na lokalni ravni.⁹

IV. PRAVNI OKVIR IN VOLILNI SISTEM

Parlamentarne volitve urejajo predvsem Ustava iz leta 1991 (zadnje spremembe so iz leta 2021), Zakon o volitvah v Državni zbor iz leta 2006 (v nadaljnjem besedilu: Zakon o volitvah, nazadnje spremenjen leta 2021), Zakon o volilni in referendumski kampanji iz leta 2007 (ZVRK, nazadnje spremenjen leta 2013), Zakon o upravnem sporu iz leta 2000 (nazadnje spremenjen leta 2017), Zakon o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor iz leta 2011 (nazadnje spremenjen leta 2021), Zakon o političnih strankah iz leta 1994 (ZPolS, nazadnje spremenjen leta 2015), Zakon o evidenci volilne pravice iz leta 2013 (nazadnje spremenjen leta 2014) in zakonodaja, ki ureja medije.¹⁰ Slovenija je podpisnica glavnih mednarodnih in regionalnih instrumentov, povezanih z izvedbo demokratičnih volitev.¹¹

Pravni okvir, ki ureja volitve v Državni zbor, je celovit in na splošno ugoden za izvedbo demokratičnih volitev. Februarja 2021 so bile po odprtem in vključujočem postopku sprejete številne spremembe Zakona o volitvah. Te so vključevale podaljšanje roka za zahtevo za glasovanje po pošti z 10 na 5 dni pred dnevom glasovanja in podaljšanje roka, v katerem lahko politične stranke imenujejo člane volilnega odbora, z 10 na 15 dni od razpisa volitev. Poleg tega se je število podpisov podpore za kandidate iz narodnih manjšin povečalo s 30 volivcev na 1,5 odstotka volivcev zadevnih skupnosti, spremenjeni pa

⁷ Na referendumu 2021 se je glasovalo o pozidavi obalnih območij in rečnih bregov ter posledičnih potencialnih tveganjih za onesnaženje podtalnice. Udeležba je bila 45,9-odstotna.

⁸ Ustava omenja madžarsko in italijansko 'narodno skupnost' in Rome kot 'skupnost'. V tem poročilu uporabljamo izraza 'manjšine' in 'skupnosti'. Za ostale manjšine, vključno s tremi največjimi – Bošnjake, Hrvate in Srbe, kot tudi za ostale manjše skupine, ki jih oblasti ne priznavajo kot narodne manjšine, zakonodaja ne predvideva posebnih pravic sodelovanja.

⁹ Iz evidence volilne pravice za zadnje lokalne volitve izhaja, da je bilo 3.084 državljanov Republike Slovenije vpisanih kot pripadniki romske skupnosti, 5.210 državljanov Republike Slovenije kot pripadniki madžarske samoupravne narodne skupnosti in 2.713 državljanov Republike Slovenije kot pripadniki italijanske samoupravne narodne skupnosti. Po podatkih iz publikacije Evropske komisije [Vključenost Romov v Sloveniji, dejstva in številke \(Roma inclusion in Slovenia, Facts and Figures\)](#) pa je v Sloveniji približno 8.500 Romov. Drugi viri, kot je [Minority Rights Group International](#), navajajo višje ocene, in sicer okoli 10.000 Romov.

¹⁰ Poleg tega se uporabljajo tudi Zakon o Ustavnem sodišču iz leta 1994 ter ustrezne določbe Kazenskega zakonika iz leta 2008 (oba sta bila nazadnje spremenjena leta 2021).

¹¹ Vključno z Mednarodnim paktom ZN o državljanskih in političnih pravicah iz leta 1966 (MPDPP), Mednarodno konvencijo ZN o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije iz leta 1965, Konvencijo ZN o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk iz leta 1979, Okvirno konvencijo Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin iz leta 1995, Konvencijo ZN proti korupciji iz leta 2003 in Konvencijo o pravicah invalidov iz leta 2006. Slovenija je članica Komisije Sveta Evrope za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija) in Skupine držav proti korupciji (GRECO).

so bili tudi nekateri elementi večinske volilne komponente za poslanski mesti predstavnikov narodnih manjšin, tako da je bil preferenčni volilni sistem nadomeščen z enostavnim sistemom "prvi po vrsti".¹²

Kljub nedavnim spremembam pravnega okvira večina prejšnjih priporočil ODIHR ostaja nerešena, vključno s priporočili glede neupravičenih omejitev volilne pravice, kazenske odgovornosti za obrekovanje, pomanjkanja jasnega sistema za reševanje volilnih sporov, nezadostne preglednosti financiranja kampanj in ustanovitve neodvisnega organa za nadzor medijev.

Devetdesetčlanski Državni zbor se voli za štiri leta: 88 poslancev se voli po proporcionalnem sistemu, dva poslanca madžarske in italijanske narodne skupnosti pa se voli po sistemu "prvi po vrsti" v dveh posebnih volilnih enotah. Pri proporcionalnem sistemu je država razdeljena na 8 volilnih enot, od katerih je vsaka razdeljena na 11 volilnih okrajev. Kandidatna lista je upravičena do dodelitve mandatov, če je stranka, ki jo je predlagala, dobila vsaj 4 odstotke veljavnih glasov v državi.¹³ Po odločitvi Ustavnega sodišča leta 2018 je Državni zbor spremenil meje 5 volilnih enot in 15 ustreznih volilnih okrajev, da bi zagotovil enakost glasov, kot zahteva zakon.

V. VOLILNI ORGANI

Volitve izvajajo Državna volilna komisija (DVK), 10 volilnih komisij volilne enote (VKVE), vključno z dvema volilnima komisijama posebnih volilnih enot za volitve poslancev madžarske in italijanske narodne skupnosti, 88 okrajnih volilnih komisij (OVK) in 3.179 volilnih odborov (VO).¹⁴ Poleg tega je bilo na diplomatskih predstavništvi ustanovljenih 30 volišč za glasovanje v tujini. Večina sogovornikov MOV ODIHR je izrazila popolno zaupanje in zadovoljstvo z integriteto volilnih organov in njihovo sposobnostjo, da volitve organizirajo strokovno.

DVK, VKVE in OVK so stalni organi, imenovani za štiriletni mandat in oblikovani po mešanem modelu. Državno volilno komisijo imenuje Državni zbor: predsednika in podpredsednika izmed sodnikov Vrhovnega sodišča, dva člana in njuna namestnika izmed pravnih strokovnjakov ter tri člane in njihove namestnike na predlog političnih strank glede na njihovo zastopanost v parlamentu.¹⁵

DVK imenuje VKVE in OVK, ki jih sestavljajo predsednik, podpredsednik, trije člani in njihovi namestniki. Predsedniki in podpredsedniki VKVE so imenovani iz vrst sodnikov, medtem ko vodstvo OVK vključuje enega sodnika in enega pravnega strokovnjaka. Po en član vsake VKVE je imenovan iz vrst pravnih strokovnjakov, medtem ko so preostali člani VKVE IN OVK ter njihovi namestniki imenovani izmed kandidatov strank glede na njihovo zastopanost v parlamentu.¹⁶ Volilne odbore imenujejo Okrajne volilne komisije za vsake volitve na podlagi kandidatur parlamentarnih strank. Vsak

¹² Spremembe predvidevajo tudi digitalizacijo predložitve kandidatnih list, preverjanje izpolnjevanja pogojev kandidatov in imenovanje članov volilnih komisij. Po navedbah DVK se določbe o digitalni optimizaciji za te volitve niso izvajale.

¹³ Mandati se najprej dodelijo v vsaki volilni enoti kandidatnim listam, ki izpolnjujejo pogoje, z uporabo tako imenovanega *Droopovega količnika*. Pri tem se mandati dodelijo listam glede na količnik med ustreznim številom veljavnih glasov, prejetih za listo v volilni enoti, in kvoto volilne enote. Slednja je opredeljena kot količnik števila vseh veljavnih glasov v volilni enoti, deljen z 12 (število mest plus 1). Nato se število mest za vsako upravičeno stranko prešteje na nacionalni ravni po d'Hondtovi metodi. Nerazdeljeni mandati se nato dodelijo vsaki upravičeni stranki med njene kandidatne liste glede na največji ostanek glasov v sorazmerju s kvoto volilne enote.

¹⁴ To vključuje odbore na 2.995 rednih voliščih, 96 voliščih za predčasno glasovanje in 88 tako imenovanih voliščih OMNIA (glej *Načini glasovanja*).

¹⁵ Sedanja Državna volilna komisija je bila imenovana leta 2020.

¹⁶ Vsaka volilna komisija ima sekretarja brez glasovalne pravice, ki opravlja večino operativnega dela. Sekretarje imenuje komisija DVK iz vrst javnih uslužbencev na predlog upravnih enot. V okviru Ministrstva za javno upravo obstaja 58 upravnih enot, ustanovljenih za opravljanje nalog državne uprave. Ena upravna enota običajno pokriva območje ene ali več lokalnih skupnosti.

VO ima šest članov, ki so imenovani glede na zastopanost v parlamentu.¹⁷ Podatki o sestavi volilnih komisij na vseh ravneh, razčlenjeni po spolu, niso bili javno dostopni, kar je v nasprotju z zavezami OVSE.¹⁸

V skladu z zavezami OVSE bi morali biti podatki o volilnem postopku, razčlenjeni po spolu, na voljo na celovit način.

DVK je odgovorna za splošno izvedbo volitev, usklajevanje in urejanje dela volilnih organov na nižjih ravneh ter razglasitev izida volitev. Glavna vloga VKVE je pregled kandidatnih list in ugotavljanje volilnih izidov v volilnih enotah. OVK so odgovorne za določitev volišč, imenovanje Volilnih odborov, štetje glasov po pošti in ugotavljanje izidov v okrajih.¹⁹ Volilni odbori vodijo glasovanje in štetje glasov na dan glasovanja.

DVK je odločitve sprejemala na rednih in dopisnih sejah.²⁰ Medtem ko so redne seje javne, dostop predstavnikov kandidatov in drugih opazovalcev do dopisnih sej ni zakonsko urejen. MOV ODIHR je ugotovil, da obvestila o rednih sejah niso bila vedno objavljena na spletni strani DVK, kar je v nasprotju s poslovníkom DVK.

Za zagotovitev preglednosti bi morala Državna volilna komisija razmisliti o mehanizmu, ki bi opazovalcem in drugim upravičnim volilnim interesnim skupinam omogočal udeležbo na dopisnih sejah. Odločitve, obvestila o vseh sejah in zapisnike o njih bi morali objaviti pravočasno in dosledno.

Državna volilna komisija ter drugi organi so pred volitvami javnosti posredovali informacije o volitvah. Spletna stran DVK je vsebovala podatke o volilnih komisijah in voliščih, načinih glasovanja, glasovnicah ter postopkih glasovanja in štetja glasov. Poleg tega spletna stran DVK vključuje razdelek, prilagojen osebam z okvaro sluha in vida.

VI. NAČINI GLASOVANJA

Zakon predvideva različne in vključujoče načine glasovanja kot alternativo glasovanju s fizično prisotnostjo na običajnih voliščih. Za volivce s stalnim prebivališčem v Sloveniji so bili to predčasno glasovanje od 19. do 21. aprila, glasovanje s prenosnim voliščem za bolne volivce ali volivce, ki ne morejo zapustiti doma, ter glasovanje po pošti, ki je bilo na voljo osebam v bolnišnicah, domovih za starejše, zaporih in invalidom.²¹ V vsakem od 88 volilnih okrajev so bila na voljo tudi posebna volišča, imenovana OMNIA, za volilne upravičence, ki so se na dan glasovanja nahajali zunaj okraja svojega stalnega prebivališča.

Volivci, ki so bili v karanteni zaradi okužbe z virusom covid-19, so lahko zaprosili za glasovanje po pošti najpozneje do 13. aprila oz. za glasovanje na prenosnem volišču do 20. aprila. Volivci, ki so se okužili

¹⁷ Če parlamentarne stranke ne predlagajo dovolj kandidatov, lahko kandidate predlagajo tudi druge registrirane politične stranke in lokalni organi ali upravne enote. Po podatkih DVK je bilo na teh volitvah v Volilne odbore imenovanih 19.086 oseb, od tega 75,2 odstotka članov, ki so jih predlagale parlamentarne stranke, 6 odstotkov članov, ki so jih predlagale neparlamentarne stranke, in 18,8 odstotka članov, ki so jih predlagali lokalni organi.

¹⁸ Odstavek 40.13 Moskovskega dokumenta OVSE iz leta 1991 zavezuje sodelujoče države, da "zagotovijo zbiranje in analizo podatkov za ustrezno oceno, spremljanje in izboljšanje položaja žensk".

¹⁹ Posebne Volilne komisije volilne enote opravljajo naloge Okrajnih volilnih komisij za volitve poslancev madžarske in italijanske narodne skupnosti.

²⁰ V skladu s členom 17 Poslovníka DVK se lahko seja *in absentia* izvede, če temu ne nasprotuje noben član DVK. V tem primeru se osnutki sklepov po elektronski pošti pošljejo članom DVK, ki po elektronski pošti glasujejo za ali proti. Zapisniki takšnih sej se objavijo na naslednji seji DVK.

²¹ Na predčasnem glasovanju je glasovalo 130.151 volivcev (7,7 odstotka vseh volivcev, ki so glasovali), 902 volivca sta se prijavila za glasovanje s prenosnim voliščem, 2.083 volivcev pa se je prijavilo za glasovanje po pošti.

po teh rokih, ne bi mogli glasovati s temi metodami, kar so nekateri sogovorniki MOV ODIHR izpostavili kot zaskrbljujoče. Državna volilna komisija je 3. februarja sprejela sklep, po katerem lahko volivci, ki zaradi bolezni želijo glasovati s prenosnim sistemom, to storijo, če obvestilo priložijo zdravniško potrdilo.²² DVK je tudi priporočila, da se ta potrdila zagotovijo brezplačno. Predstavniki zdravstvene stroke so temu priporočilu nasprotovali in opozorili DVK na preobremenjenost zdravstvenega sistema in pomanjkanje ustreznih pravnih podlag. Nekateri sogovorniki MOV ODIHR so izrazili zaskrbljenost, da zaradi stroškov zdravniškega potrdila in morebitnega pomanjkanja osebnega zdravnika nekateri volivci, ki bi morali uporabiti alternativni način glasovanja, ne bi mogli glasovati. Državna volilna komisija je 24. marca sprejela ukrepe za preprečevanje širjenja okužbe z virusom covid-19 med postopkom glasovanja, ti ukrepi pa niso vplivali na možnost volivcev, da uresničijo svojo volilno pravico.²³

Volivci, ki so bili začasno zunaj države, so se lahko registrirali za glasovanje po pošti, vključno s konzularno pošto, ali na diplomatskem predstavništvu.²⁴ Volivci s stalnim prebivališčem v tujini so lahko glasovali po pošti, na diplomatskem predstavništvu ali na volišču OMNIA, če so bili na dan glasovanja v Sloveniji. Vsem volivcem s prijavljenim stalnim prebivališčem zunaj države je bila glasovnica poslana avtomatično.

Nekateri sogovorniki MOV ODIHR so izrazili zaskrbljenost zaradi morebitnega odvzema volilne pravice volivcem v tujini zaradi poznega prispetja glasovnic po pošti.²⁵ Državna volilna komisija je MOV ODIHR obvestila, da sta tiskanje in distribucija glasovnic za volivce v tujini zamujala zaradi dokončanja seznamov kandidatov po pritožbah na Vrhovno sodišče in napak pri tiskanju glasovnic. Poleg tega je komisija DVK kot izziv za postopek tiskanja in distribucije glasovnic navedla kratke roke zaradi poznega dokončanja registracije kandidatov.

Volilne zakonske roke, zlasti tiste, ki vplivajo na izvajanje alternativnih načinov glasovanja in dokončanje volilnega gradiva, je treba temeljito pregledati, da se zagotovi, da ima DVK dovolj časa za izvedbo vseh delov volilnega postopka in da nobenemu volivcu ni odvzeta volilna pravica.

Pozitivno je, da DVK na svojem spletnem mestu zagotavlja podrobne informacije o volilnih pravicah in alternativnih načinih glasovanja. V primeru uporabe enega od alternativnih načinov glasovanja se izbira volivca zabeleži v volilni imenik, kar članom komisije omogoča, da preprečijo večkratno glasovanje.

VII. REGISTRACIJA VOLIVCEV

Državljeni, ki so na dan glasovanja stari 18 let ali več, imajo pravico voliti, razen če jim je bila volilna pravica odvzeta s sodno odločbo na podlagi "nezmožnosti razumevanja pomena, namena in učinkov volitev".²⁶ Aprila 2021 je zagovornik načela enakosti priporočil, naj parlament odpravi vse omejitve

²² Po navedbah komisije DVK je bila ta odločitev sprejeta zato, da bi preprečili zlorabo mobilnega volilnega sistema. Zdravniško potrdilo je lahko katero koli pisno potrdilo katerega koli usposobljenega zdravnika, vključno z elektronskim sporočilom, sporočilom SMS, potrdilom o okužbi.

²³ Po vladnem odloku z dne 14. aprila 2022, ki je določil, da so maske na javnih mestih priporočljive, vendar ne več obvezne, je DVK ustrezno spremenila ukrepe, ki priporočajo uporabo mask med dejavnostmi na voliščih, drugi ukrepi pa so ostali v veljavi. Komisija DVK je ohranila zahtevo po uporabi mask med glasovanjem s prenosnim voliščem.

²⁴ V roku do 24. marca je 997 volivcev s stalnim prebivališčem v Sloveniji oddalo vlogo za glasovanje na diplomatskih predstavništvih, 2.467 volivcev pa je oddalo vlogo za glasovanje po pošti iz tujine.

²⁵ Glasovi iz tujine so bili upoštevani, če so prispeli na okrajne volilne komisije do 3. maja do 12. ure in je bilo iz poštnega žiga razvidno, da so bili oddani do 24. aprila do 7. ure. Ker so bili 27. april, 1. in 2. maj v Sloveniji državni prazniki, so nekateri sogovorniki MOV ODIHR opozorili, da bi to lahko povzročilo dodatne težave pri pravočasni oddaji glasovnic. Po podatkih DVK je 3.398 volivcev oddalo svoj glas po pošti v Sloveniji, 14.593 volivcev iz tujine pa po pošti ali na diplomatskem predstavništvu.

²⁶ V skladu z zakonskimi spremembami iz leta 2021 je pri postavitvi osebe pod skrbništvo potrebna individualizirana sodna odločba o sposobnosti razumevanja pomena, namena in učinkov volitev. Prej je bila sodna odločba o volilni pravici potrebna v primeru popolnega, ne pa tudi delnega odvzema poslovne sposobnosti.

volilne pravice na podlagi invalidnosti.²⁷ Odrekanje volilne pravice na podlagi invalidnosti je v nasprotju z mednarodnimi standardi.²⁸

Za uskladitev z mednarodnimi standardi in zagotovitev splošne volilne pravice bi bilo treba odpraviti vse omejitve volilne pravice na podlagi intelektualne ali psihosocialne oviranosti, vključno s tistimi, ki temeljijo na individualni oceni sodišča.

Registracija volivcev je pasivna,²⁹ razen za madžarsko in italijansko narodno skupnost. Pripadnik teh skupnosti se lahko aktivno registrira kot volivec za njihovi rezervirani poslanski mesti; ko je enkrat registriran, ostane na tem seznamu trajno.

Na teh volitvah je bilo skupaj vpisanih 1.695.766 volivcev. Ministrstvo za notranje zadeve na podlagi registra prebivalstva pripravlja tri vrste volilnih imenikov: splošne volilne imenike, ki vključujejo volivce s prebivališčem v državi, volilne imenike s prebivališčem v tujini (na teh volitvah je bilo takšnih 106.753 volivcev) ter volilni imenik za madžarsko in italijansko narodno skupnost (na teh volitvah je bilo registriranih 5.649 volivcev za madžarsko in 2.798 volivcev za italijansko narodno skupnost).³⁰

Večina sogovornikov MOV ODIHR je izrazila zaupanje v točnost volilnih imenikov, vendar pa se zaradi varstva osebnih podatkov volilni imeniki ne prikazujejo ali delijo javno, kar zmanjšuje preglednost.³¹ Državljeni lahko svoj individualni vpis v volilni imenik kadar koli pregledajo na upravnih enotah in diplomatskih predstavništvih ter na spletu. Ministrstvo za notranje zadeve 15 dni pred dnevom volitev volilnim komisijam posreduje končne volilne imenike, volilni upravičenci, ki prej niso bili vključeni, pa lahko od ustrezne upravne enote zahtevajo izdajo potrdila, ki potrjuje volilno pravico na določenem volišču.

VIII. REGISTRACIJA KANDIDATOV

Na volitvah lahko kandidirajo državljani, ki so stari najmanj 18 let, razen tistih, ki so s posebno sodno odločbo razglašeni za opravilno nesposobne. Kandidati lahko kandidirajo le na listi kandidatov v volilni enoti, kjer imajo stalno prebivališče.

Kandidate lahko predlagajo politične stranke ali skupine volivcev. Politična stranka lahko vloži listo kandidatov v vsaki volilni enoti, če jo s podpisi podprejo vsaj trije poslanci Državnega zbora. Druga možnost je, da stranka predloži listo kandidatov v volilni enoti, kjer listo določijo člani stranke s stalnim prebivališčem v tej volilni enoti in jo s podpisi podpre vsaj 50 volivcev s stalnim prebivališčem v tej enoti, ali pa listo podpre vsaj 100 volivcev s stalnim prebivališčem v tej volilni enoti. Dvoje ali več

²⁷ Zagovornik načela enakosti je neodvisna in samostojna državna institucija, ki nudi pomoč in podporo osebam, ki so žrtve diskriminacije. Zagovornik je [navedel](#), da se je število primerov odvzema volilne pravice po začetku veljavnosti zakonske spremembe iz leta 2021 povečalo. Po podatkih Ministrstva za notranje zadeve je bilo na dan 10. februarja 2022 v Sloveniji že 3.016 državljanov z odvzeto volilno pravico.

²⁸ Člena 2 in 29 Konvencije o pravicah invalidov (CRPD) zavezujeta države, da "zagotavljajo invalidom politične pravice in možnost, da jih uživajo enako kot drugi", in jim zagotovijo "pravico in možnost, da volijo in so izvoljeni". V skladu s [Splošno pripombo št. 1](#) Odbora ZN za CRPD iz [leta 2014](#) "zmožnost odločanja osebe ne more biti opravičilo za kakršno koli izključitev invalidov iz uresničevanja njihovih političnih pravic, vključno s pravico voliti in biti voljen". V odstavku 9.4 [Sporočila št. 4/2011](#) iz leta 2013 Odbor navaja: "Izključitev volilne pravice na podlagi domnevne ali dejanske psihosocialne ali intelektualne oviranosti, vključno z omejitvijo na podlagi individualizirane ocene, pomeni diskriminacijo na podlagi invalidnosti".

²⁹ Volivci, ki do dneva volitev ali na dan glasovanja dopolnijo 18 let, so samodejno vključeni na te sezname.

³⁰ Nacionalni volilni imenik poleg osebnih podatkov vsebuje tudi podatke o volilni enoti, okraju, volišču za vsakega volivca in izbranim načinu glasovanja, če je bila vložena zahteva za glasovanje izven rednega volišča na dan glasovanja.

³¹ Oddelek I.1.2.iii Kodeksa dobre prakse določa, da "morajo biti volilni imeniki objavljeni".

političnih strank lahko predloži tudi skupno listo kandidatov. Poleg strank lahko listo kandidatov predlaga tudi skupina najmanj 1.000 volivcev s stalnim prebivališčem v volilni enoti. Tako volivec kot poslanec lahko podpreta le eno kandidatno listo. Ta omejitev lahko neupravičeno omejuje svobodo združevanja.³²

Na vsaki kandidatni listi volilne enote je lahko največ 11 kandidatov. Stranka mora za vsakega kandidata na listi določiti okraj, pri čemer je dovoljen en kandidat na okraj. Če je na listi manj kot 11 kandidatov, lahko eden ali več kandidatov kandidira v več okrajih te volilne enote. Če je na listi samo en kandidat, lahko ta kandidira v vseh okrajih volilne enote.

Na vsaki kandidatni listi z več kot tremi kandidati morajo biti moški in ženske zastopani z najmanj 35 odstotki kandidatov na listi.³³ Če zahteva glede spola ni izpolnjena, se zavrne celotna lista. Vsi predlagatelji so izpolnili to zakonsko zahtevo. Pozitivno je, da se je zastopanost žensk v novoizvoljenem Državnem zboru izboljšala, saj se je s 26 (28,8 odstotka) mest, ki jih zasedajo ženske, povečala na 36 (40 odstotkov), vključno s predsednico in dvema podpredsednicama. V novi vladi ženske zasedajo 7 od 18 ministrskih položajev (38,8 odstotka).³⁴ Kljub temu so ženske še vedno premalo zastopane v političnem življenju, tudi na položajih odločanja v javnih organih.³⁵ Odbor ZN za odpravo vseh oblik diskriminacije žensk (CEDAW) je že pred tem priporočil uvedbo najmanj 35-odstotnih kvot po spolu v vseh izvoljenih in imenovanih organih odločanja v Sloveniji tako na nacionalni kot na lokalni ravni.³⁶

Obdobje za predlaganje kandidatov se je začelo 14. februarja in končalo 24. marca. V tem času so bili ustreznim VKVE predloženi sezname kandidatov skupaj z nepreklicno izjavo vsakega kandidata o soglasju h kandidaturi. Po podatkih DVK je bilo do 3. aprila, ko se je iztekel zakonski rok, registriranih 1.471 kandidatov iz 21 strank, od tega 44,4 odstotka žensk.³⁷ Na splošno je bil postopek registracije kandidatov vključujoč in večina sogovornikov MOV ODIHR ni izrazila posebnih pomislekov.³⁸ Na Vrhovno sodišče je bilo vloženi šest pritožb zoper odločitve VKVE o zavrnitvi kandidatnih list, nekatere od njih so se na koncu končale z registracijo list (glej *Pritožbe in ugovori*).

Pripadniki madžarske in italijanske narodne skupnosti imajo pravico kandidirati na volitvah za dve poslanski mesti, rezervirani za njuni skupnosti. Po spremembah Zakona o volitvah iz leta 2021 morajo ti manjšinski kandidati zbrati podpise podpore 1,5 odstotka volivcev, vpisanih v volilni imenik njihove skupnosti.³⁹ Za te volitve so bili za madžarsko narodno skupnost registrirani trije kandidati, za italijansko narodno skupnost pa dva kandidata, vsi moški.

³² Odstavka 96 in 196 [Smernic ODIHR in Beneške komisije iz leta 2020 o ureditvi političnih strank](#) (Smernice o ureditvi političnih strank) priporočata, da "zakonodajca ne bi smela omejevati državljana [...], da s podpisom izrazi podporo le eni stranki", in da "se je treba izogibati zahtevi, da sme državljan s podpisom podpreti le eno stranko, saj bi taka ureditev vplivala na njegovo/njeno pravico do svobode združevanja in bi lahko stranke zlahka diskvalificirala kljub njihovim poskusom, da v dobri veri izpolnejo to zahtevo".

³³ Na listah s tremi kandidati mora biti vključen vsaj en kandidat vsakega spola.

³⁴ Ženske so v odhajajoči vladi zasedale le dva od 18 ministrskih položajev.

³⁵ Med 40 člani Državnega sveta so le 4 ženske, med 9 sodniki Ustavnega sodišča pa sta 2 ženski.

³⁶ Glej [Končne ugotovitve UN CEDAW 2015](#) o združenem petem in šestem periodičnem poročilu za Slovenijo, odstavka 23 in 24 (c).

³⁷ Od tega je 19 strank prijavilo kandidate v vseh osmih volilnih enotah.

³⁸ Zaveznitvo Osvobodimo Slovenijo (ZOS) je svojo listo s tem imenom registriralo v treh volilnih enotah. Po navedbah ZOS je v eni volilni enoti VKVE registrirala njihovo listo pod imenom koalicijske članice stranke Gibanje Zedinjena Slovenija - ZSi, s čimer se kandidati na listi niso strinjali. ZOS je v zvezi s to registracijo vložilo pritožbo na Vrhovno sodišče, ki pa je bila ocenjena kot nedopustna, saj je bila lista registrirana.

³⁹ Oddelek I.1.3.ii Kodeksa dobre prakse določa, da "zakon ne sme zahtevati zbiranja podpisov več kot 1 % volivcev v zadevni volilni enoti".

IX. VOLILNA KAMPANJA

Tridesetdnevno uradno obdobje kampanje se je začelo 24. marca, nato pa je od 23. aprila do 24. aprila do 19.00 sledilo obdobje volilnega molka. Sledilo je veliko pritožb zaradi domnevnih kršitev volilnega molka.⁴⁰ V času volilnega molka je veljala tudi prepoved objavljajanja javnomnenjskih raziskav, povezanih z volitvami.

Stranke in kandidati so svobodno vodili kampanje, volivci pa so lahko izbirali med najrazličnejšimi političnimi opcijami. Pri kampanji ni bilo opaziti večjih ovir, svoboda izražanja ter svoboda mirnega zbiranja in združevanja pa sta bili spoštovani. Kampanja je potekala v razmerah, ko se je pandemija covida-19 umikala in je v Ukrajini potekala vojna, v zadnjih dveh letih pa so potekali tudi nenehni javni protesti.

Kampanja je bila ostra, živahna in tekmovalna. Teme in soočenja kampanje so vključevala zdravstveno varstvo, inflacijo, energijo, nacionalno varnost in pokojnine. Le nekaj predlagateljev je uporabljalo plačljive televizijske oglase, večina kampanje pa je potekala na družbenih omrežjih, preko oglasnih panojev in preko dejavnosti s fizično prisotnostjo.⁴¹ Le malo strank je imelo posebno politiko za krepitev vloge žensk v volilni kampanji. Več vodij strank je bilo žensk, vendar je bilo le nekaj žensk na čelu kandidatnih list.

Politične stranke bi morale razmisliti o nadaljnjih mehanizmih za spodbujanje večje udeležbe žensk; ti mehanizmi bi lahko vključevali notranje politike, ki bi prispevale k lažjemu napredovanju žensk na vodilne položaje in položaje odločanja v strankah ter za večjo prepoznavnost žensk v kampanji.

Številni sogovorniki MOV ODIHR so kampanjo opisali kot polarizirano in napeto ter zaznamovano z negativno kampanjo in žaljivim govorom.⁴² Večina sogovornikov MOV ODIHR je navedla, da je bila takšna stopnja spornosti in napetosti nova za slovenske volitve.

Manjšinski kandidati so svoje kampanje izvajali predvsem z dejavnostmi s fizično prisotnostjo, letaki, pošto na družbenih omrežjih. Njihove teme kampanje so bile osredotočene na preglednost politike in vlade, partnerstva z drugimi udeleženci ter vprašanja regionalnega razvoja. V zvezi z možnostjo vodenja kampanje v jezikih narodnih manjšin ni bilo izpostavljenih nobenih vprašanj.

X. FINANCIRANJE VOLILNE KAMPANJE

Financiranje politik in kampanj urejata predvsem ZVRK in ZPolS, ki sta ostala nespremenjena od zadnjih volitev v Državni zbor. Večina sogovornikov MOV ODIHR je izrazila splošno zadovoljstvo z zakonodajnim okvirom za financiranje politike in volilnih kampanj. Vendar pa ostajajo ključni izzivi nerešeni, vključno s pomanjkljivo ureditvijo kampanj tretjih oseb in neučinkovitim izvrševanjem regulativnega okvira, kar lahko vpliva na preglednost in odgovornost financiranja kampanj.⁴³

⁴⁰ Ministrstvo za notranje zadeve je prejelo pritožbe o 544 domnevnih kršitvah volilnega molka.

⁴¹ SDS je pripravila in vsem gospodinjstvom v državi razposlala dopisno sporočilo o kampanji ter objavila plakate, ki so vsebovali povezave in sklice na uradne vladne spletne strani in programe. Nekateri sogovorniki MOV ODIHR so menili, da gre za zlorabo upravnih sredstev.

⁴² Več predlagateljev je incidente sovražnega govora posredovalo policiji, ki se je večinoma odzvala.

⁴³ Računsko sodišče je vložilo več predlogov sprememb veljavne zakonodaje, v katerih je predlagalo izboljšanje nadzora nad kampanjami.

A. PRIHODKI IN ODHODKI

Politične stranke, ki so na prejšnjih parlamentarnih volitvah dobile vsaj 1 odstotek glasov po vsej državi, so deležne letnega javnega financiranja iz državnega in lokalnih proračunov.⁴⁴ Drugi viri prihodkov političnih strank so donacije fizičnih oseb, članarine, posojila in dohodki od premoženja.⁴⁵ Zakon sicer prepoveduje donacije pravnih oseb⁴⁶ ter donacije iz anonimnih in tujih virov, vendar imajo politične stranke pravico do lastništva podjetij, ki potencialno lahko prejemajo tuja finančna sredstva.⁴⁷

Volilne kampanje lahko financirajo tudi posamezniki.⁴⁸ Omejitev izdatkov za kampanjo znaša približno 680.000 EUR za stranko na nacionalni ravni.⁴⁹ Predlagatelji morajo odpreti poseben bančni račun za transakcije kampanje najpozneje 45 dni pred dnevom volitev in ga zapreti najpozneje 4 mesece po dnevu volitev. Nekateri sodelujoči so upravičeni do delnega povračila stroškov kampanje iz javnih sredstev.⁵⁰ Vsi sogovorniki MOV ODIHR iz političnih strank so navedli, da so za stroške kampanje večinoma uporabljali javna sredstva.

Po javnih podatkih so stranke, ki so sodelovale v kampanji, porabile znatne zneske za oglaševanje na *Meti* in *Googlu*, zasebna televizijska postaja Nova24TV, ki je v zakoniti lasti SDS, pa je prav tako zakupila precejšnje količine oglasov na *Meti* in *Googlu*.⁵¹ Nekateri sogovorniki MOV ODIHR so izrazili zaskrbljenost zaradi neoznačenih oglasov za kampanje, v katerih manjkajo informacije o virih financiranja, zlasti na spletu, pri čemer so omenjali morebitno finančno podporo nekaterih strank iz Madžarske.

Kampanje tretjih oseb in ustrezno financiranje niso urejeni. Čeprav niso prepovedane, je več sogovornikov MOV ODIHR izrazilo zaskrbljenost zaradi negativne kampanje *Nova24TV* proti vodilni opozicijski stranki Gibanje Svoboda.⁵² Hkrati je *Inštitut 8. marec*, ki je del civilne pobude Glas ljudstva, spodbujal državljansko udeležbo na volitvah. Aprila je Inšpektorat za notranje zadeve podvomil o teh

⁴⁴ Četrtnina sredstev za politične stranke se enakomerno razdeli med vse upravičene stranke, preostanek pa sorazmerno glede na število prejetih glasov. V skladu z [državnim proračunom za leto 2021](#), je bilo upravičnim strankam dodeljenih 2,5 milijona EUR. Na podlagi izida volitev v Državni zbor leta 2022 je do javnega financiranja postalo upravičenih 15 političnih strank.

⁴⁵ Stranke lahko prejmejo posojila od hranilnic ali fizičnih oseb. Posojilo fizične osebe je omejeno na 10 povprečnih mesečnih plač na leto, kar znaša približno 19.700 EUR. Parlamentarna preiskovalna komisija je aprila 2022 zaslišala predsednika vlade Janšo v zvezi s primerom dveh domnevno nezakonitih posojil, ki ju je SDS za kampanjo leta 2018 najela pri državljanki Bosne in Hercegovine v višini 450.000 EUR; šlo je tako za preseganje višine dovoljenih posojil od fizične osebe kot za prejemanje podpore iz tujih virov. Gospod Janša je potrdil, da je pogodbo podpisal z upnico, ki ima slovensko davčno številko.

⁴⁶ Državni in lokalni organi, samostojni podjetniki in samozaposlene osebe prav tako ne smejo financirati volilnih kampanj.

⁴⁷ Člen 6 [Priporočila \(2003\)4 Odbora ministrov Sveta](#) Evrope določa, da "pravila o donacijah političnim strankam [...] morajo po potrebi veljati tudi za vse subjekte, ki so neposredno ali posredno povezani s politično stranko ali so kako drugače pod nadzorom politične stranke". Odstavek 260 Smernic o ureditvi političnih strank določa, da je treba "prihodke, odhodke, sredstva in dolgove stranke na splošno obračunati na celovit način".

⁴⁸ Donacije posameznikov ne smejo presežati približno 19.700 EUR, donacije v gotovini pa so dovoljene do 50 EUR. Donacije v naravi so prav tako dovoljene le posameznikom.

⁴⁹ Skupna omejitev porabe, vključno s kandidati narodnih manjšin, se izračuna na podlagi zneska 0,4 EUR na volilnega upravičenca v vsaki volilni enoti.

⁵⁰ Sredstva za povračilo za tiste, ki so osvojili mandat, se štejejo kot 0,33 EUR na dobljeni glas, vendar ne smejo presežati celotnih izdatkov predlagatelja. Stranka ali skupina kandidatov, ki je prejela najmanj 2 odstotka glasov na ravni države oziroma 6 odstotkov glasov v volilni enoti, lahko prejme 0,17 EUR na glas.

⁵¹ MOV ODIHR je na podlagi razkritij oglaševalskih oglasov na [Meti](#) ugotovila, da je Gibanje Svoboda v treh mesecih pred volitvami za oglase porabilo 37.407 EUR, SDS - 30.111 EUR, NSi - 10.655 EUR in SD - 9.845 EUR. *Nova24TV* je za kampanjo proti Gibanju Svoboda porabila 12.580 EUR. Na podlagi razkritij oglaševanja v [Googlu](#) je Gibanje Svoboda porabilo 13.200 EUR, SDS - 2.700 EUR, SD - 4.450 EUR in Nova24TV - 2.100 EUR.

⁵² Odstavek 256 Smernic o ureditvi političnih strank navaja: "Za tretje stranke bi morala veljati podobna pravila o donacijah in porabi kot za politične stranke, da bi se izognili situacijam, v katerih bi se tretje stranke lahko uporabljale za izogibanje predpisom o financiranju kampanj."

dejavnostih in trdil, da bi lahko Inštitut izvajal kampanje tretjih oseb v korist nekaterih opozicijskih strank.⁵³ Pomanjkanje ureditve kampanje tretjih oseb in ustreznega financiranja je zmanjšalo preglednost financiranja kampanj, zato so številni sogovorniki MOV ODIHR opozorili na potrebo po ureditvi, tudi za podjetja in fundacije, povezane s strankami.⁵⁴

Da bi povečali preglednost in odgovornost financiranja volilnih kampanj, bi morali organi urediti kampanje tretjih oseb, vključno s subjekti, povezanimi s političnimi strankami, ter opredeliti ustrezne mehanizme financiranja, poročanja in sankcioniranja.

B. POROČANJE IN NADZOR

Po zakonu morajo vse politične stranke Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES) do 31. marca naslednjega leta predložiti letna poročila, ki so objavljena na spletni strani AJPES.⁵⁵ Organizatorji volilne kampanje morajo poročila o financiranju volilne kampanje predložiti AJPES v 15 dneh po zaprtju računa. V šestih mesecih po zaprtju računa Računsko sodišče opravi finančno revizijo računov volilne kampanje in ugotovitve objavi na svoji spletni strani.⁵⁶ Vmesno poročanje o prejetih donacijah in izdatkih za volilno kampanjo se ne zahteva.⁵⁷ V praksi je večina sodelujočih začela izvajati dejavnosti kampanje pred uradnim obdobjem kampanje, zato so ti izdatki ostali zunaj obdobja poročanja.⁵⁸

Da bi povečali preglednost in integriteto financiranja volilnih kampanj, je treba od sodelujočih in tretjih oseb zahtevati, da razkrijejo prejete prispevke za volilno kampanjo in izdatke za volilno kampanjo, nastale pred uradnim obdobjem le-te. Da bi prispevali k informirani izbiri volivcev, je treba razmisliti o uvedbi vmesnega poročanja o financiranju kampanje pred dnem glasovanja.

Računsko sodišče, ki je institucionalno neodvisen organ, je glavni nadzorni organ za financiranje političnih strank in volilnih kampanj z omejenimi preiskovalnimi zmogljivostmi.⁵⁹ Računsko sodišče uživa splošno zaupanje volilnih deležnikov, čeprav je večina sogovornikov MOV ODIHR menila, da je učinkovit nadzor nad financiranjem volilnih kampanj oslabiljen zaradi kratkih rokov za izvedbo učinkovite revizije in omejenih človeških virov Sodišča. Nekateri deležniki so dvomili tudi o splošni učinkovitosti nadzora nad financiranjem kampanj zaradi pomanjkanja nadzora nad financiranjem kampanj tretjih oseb, ki bi lahko pomembno vplivale na volivce.

⁵³ Nekateri akterji civilne družbe so to trditev [ocenili kot](#) zlorabo uradnih pooblastil s strani oblasti. *Inštitut 8. marec je izjavil*, da ni udeleženec kampanje, in nadaljeval z izvajanjem svojih dejavnosti, pri čemer se inšpektorat MZI ni več uradno odzval ali izrekel sankcije.

⁵⁴ Odstavek 222 Smernic o regulaciji političnih strank poudarja, da se lahko v primerih, ko ni ustrezne ureditve kampanj tretjih oseb, fundacije "uporabljajo za izogibanje pravilom o financiranju političnih strank kot kanali za financiranje dejavnosti in kampanj strank. Če v zadevni državi obstajajo politične fundacije, jih je treba vključiti v isto nadzorno zakonodajo in jih podrediti tistim zahtevam, ki jih morajo spoštovati politične stranke".

⁵⁵ Poročila vsebujejo podrobne informacije o zbranih sredstvih, identiteto donatorjev, informacije o subjektih, ki dodeljujejo posojila, in podroben izkaz odhodkov.

⁵⁶ Poleg tega se lahko Računsko sodišče pozanima o določenih vprašanjih v finančnih poročilih ter od političnih strank in drugih zainteresiranih strani zahteva dodatna pojasnila in dokumentacijo.

⁵⁷ Odstavek 261 Smernic o regulaciji političnih strank navaja, da je "dobra praksa zahtevati [...] poročila, ki nadzornim organom in javnosti zagotavljajo predhodne informacije o prihodkih in izdatkih strank in kandidatov za volilno kampanjo več dni pred dnevom volitev".

⁵⁸ Odstavek 262 Smernic o ureditvi političnih strank navaja: "Stranka lahko poskuša zaobiti predpise o financiranju volilne kampanje z izvajanjem dejavnosti v "predvolilnem" obdobju ... Za omejitev te zlorabe je treba uvesti močne sisteme za finančno poročanje političnih strank izven volitev. Zakonodaja mora zagotoviti jasna pravila in smernice glede tega, katere dejavnosti v času predvolilne kampanje niso dovoljene ter kateri prihodki in odhodki za take dejavnosti v tem času se štejejo za sredstva kampanje, ki so predmet ustreznega pregleda in sankcij."

⁵⁹ Za zagotavljanje skladnosti predlagateljev z ZVRK je poleg Računskega sodišča pristojen tudi Inšpektorat za notranje zadeve MNZ, medtem ko je AJPES pristojen za zbiranje letnih poročil in poročil o financiranju volilne kampanje.

Zakon predvideva vrsto postopnih sankcij. Nezakonito financiranje, nepredložitev finančnega poročila ali netočno poročilo imajo lahko za posledico finančne sankcije v višini od 600 do 20.000 EUR. Prekoračitev zgornje meje izdatkov lahko povzroči omejitev ali ukinitve javnega financiranja. Ugotovljene kršitve določb o financiranju politične in volilne kampanje se posredujejo v razsojanje Okrožnemu sodišču v Ljubljani.⁶⁰

XI. MEDIJI

A. MEDIJSKO OKOLJE

Medijski prostor je pluralen.⁶¹ Televizija je glavni vir političnih informacij. Tiskani mediji, čeprav so v zatonu, še vedno vplivajo na politično agendo. Spletni mediji in družbena omrežja postajajo vse bolj pomemben vir novic.⁶²

Medijski trg je razdeljen na štiri različne skupine. V prvo skupino spadajo zasebne televizije, tiskani mediji in spletni portali, ki zaradi poslovnih interesov lastnikov občasno doživljajo posreden pritisk na svoje uredniške odločitve. Druga skupina so medijske hiše v solastništvu političnih akterjev, predvsem SDS in njenih madžarskih poslovnih partnerjev. Te se dojemajo kot sredstva za spodbujanje političnih interesov, pri čemer so deležne državnih subvencij.⁶³ Tretja skupina je majhen segment preiskovalnih medijev, katerih obstoj ogrožajo pravni in finančni pritiski. Četrto skupino sestavljata javna radiotelevizija RTV Slovenija (RTV) in državna Slovenska tiskovna agencija (STA).⁶⁴

Številni medijski sogovorniki MOV ODIHR so izrazili zaskrbljenost zaradi vse večjega političnega vpliva na javne medije, ki spodkopava njihovo uredniško neodvisnost. Dolgotrajno nasprotovanje med STA in Uradom Vlade za komuniciranje (UKOM) glede financiranja in avtonomije Agencije je trajalo od decembra 2020 do februarja 2022. Spremljali so ga javni protesti, posredovanje mednarodnih organizacij in novinarskih čuvajev/watchdogov, ter kampanja množičnega financiranja za izplačilo plač novinarjem STA in odstop direktorja v znak protesta proti pogojem, ki jih je UKOM postavljal glede financiranja in splošne neodvisnosti agencije.⁶⁵ Med konfliktom je odstopilo približno 15 odstotkov zaposlenih, kar je pred volitvami ohromilo strokovno znanje in vire uredništev.

STA in UKOM sta februarja 2022 podpisala pogodbo, ki namesto zagotovljenega letnega zneska državnih sredstev predvideva mesečna nadomestila na podlagi predloženega seznama rezultatov.⁶⁶ Ta model financiranja ne zagotavlja stabilnosti ter odvrča od analitičnega in kritičnega poročanja.

⁶⁰ Od dneva volitev je Računsko sodišče prejelo 13 prijav, večinoma z zahtevami za revizijo financiranja kampanj političnih strank zaradi netransparentnega oglaševanja. Inšpektorat Ministrstva za notranje zadeve je prejel 40 prijav v zvezi s stroški za gradivo za volilne kampanje, 12 zadev pa je odstopil sodišču.

⁶¹ Po podatkih iz [Razvida medijev Ministrstva za kulturo](#) je v Sloveniji približno 2.500 medijev. POP TV, Kanal A, TV3 in Planet TV so glavni zasebni izdajatelji televizijskih programov, Delo, Dnevnik in Večer pa prevladujejo na trgu dnevnih časopisov. Viri političnih informacij so tudi revije, kot so Mladina, Reporter, Demokracija, Domovina in Skandal24.

⁶² Po podatkih [Statističnega urada Republike Slovenije](#) je bila 25. aprila 2022 stopnja penetracije interneta 89-odstotna.

⁶³ Med kampanjo je nevladna organizacija Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja pri Evropski komisiji vložila pritožbo zaradi možne nezakonite državne pomoči, ki jo je Telekom Slovenije (v 62-odstotni državni lasti) namenil lastnikom televizije Nova24TV. Nova24TV, ki je v solastništvu članov SDS, naj bi za prenos svojih programov kljub majhnemu številu gledalcev dobila nesorazmerno visok znesek državnih sredstev.

⁶⁴ Javna radiotelevizija upravlja pet televizijskih in osem radijskih programov, vključno z regionalnima studiiema v Kopru in Mariboru, ter namenske programe za madžarsko in italijansko narodno manjšino.

⁶⁵ Glej izjavi predstavnika OVSE za svobodo medijev z dne [27. marca 2020](#) in [2. junija 2021](#) ter izjavo o hitrem odzivu za svobodo medijev [z dne 30. junija 2021](#).

⁶⁶ MOV ODIHR je bil obveščen, da je UKOM v nekaterih primerih zavrnil plačilo teh rezultatov, tudi zaradi "nepravilne" oblike gradiva.

Podobno siromašenje je doživela novinarska redakcija javne radiotelevizije pred volitvami, ko so ključni uredniki odstopili v znak protesta proti sprejetju novega programskega načrta, ki je namesto nekaterih oddaj z dolgo tradicijo uvedel nove. Poleg tega so nedavne spremembe v nadzornem organu RTV, Programskem svetu, privedle do razširjenega prepričanja, da si je vlada podredila RTV in na ta način ogrozila njeno uredniško neodvisnost.⁶⁷ Programski svet je posegal v uredniško svobodo RTV pred in med volilno kampanjo.⁶⁸ To je v nasprotju z zavezami Sveta Evrope, da morajo javni mediji ostati neodvisni od političnega ali gospodarskega vmešavanja ter dosegati visoke uredniške standarde nepristranskosti, objektivnosti in poštenosti.⁶⁹

Za zaščito javnih medijev pred političnimi pritiski bi bilo treba v zakonodajo in prakso uvesti ustrežna varovala, ki bi zagotavljala uredniško neodvisnost, finančno vzdržnost ter imenovanje strokovnih, nepolitiziranih upravnih in nadzornih organov javnih radiotelevizij.

Številni novinarji so bili na družbenih omrežjih redno tarča napadov političnih akterjev in njihovih podpornikov.⁷⁰ Nekateri sogovorniki MOV ODIHR so opozorili, da je bila seksistična in do žensk sovražna retorika pogosto usmerjena proti novinarkam.⁷¹ Hkrati je bila policija večinoma zadržana pri preiskovanju takšnih groženj ali preiskovanju nadlegovanja novinarjev.

Številni sogovorniki MOV ODIHR so izrazili zaskrbljenost zaradi agresivne in omalovažujoče retorike predsednika vlade in drugih javnih uslužbencev proti medijem in predstavnikom civilne družbe, zlasti na družbenih omrežjih. V številnih primerih so umazane kampanje, ki so se začele s tviti predsednika vlade, okrepili člani njegove stranke, podporniki in mediji, ki so blizu SDS, kar je dodatno spodbudilo spletne napade na novinarje. Uradniki ne bi smeli zlorabljati svojega statusa z omalovažujočim ali podžigajočim govorjenjem o novinarjih.⁷²

Organi bi morali hitro raziskati grožnje novinarjem, tudi tiste, ki so bile izrečene prek spleta, in se vzdržati žaljive ali hujskaške retorike proti medijem.

⁶⁷ Programski svet sestavlja 29 članov, od katerih jih 21 imenuje neposredno Državni zbor, preostale člane pa madžarska in italijanska manjšina, novinarska organizacija RTV, Slovenska akademija znanosti in umetnosti ter verske skupnosti. Med imenovanjem 13 novih članov decembra 2021 je parlamentarna opozicija zapustila sejo, češ da ni bil vključen nobeden od njihovih kandidatov.

⁶⁸ Oktobra 2021 je UKOM vodstvu RTV in predsedniku Programskega sveta začel pošiljati redne preglede poročanja (kasneje jih je objavil na svoji spletni strani, tudi v času kampanje). Pregledi se niso nanašali na napačna dejstva, temveč so izražali mnenje Vlade o tem, kako bi morali biti določeni dogodki prikazani v medijih. Po obravnavi teh pregledov v Programskem svetu je decembra 2021 direktor radia RTV javno protestiral proti tem političnim pritiskom. Programski svet je 19. aprila sklical sejo o "cenzuri informacij o potencialno nezakonitih dejavnostih" gospoda Goloba. Programski svet je trdil, da je bilo poročanje RTV pristransko v korist g. Goloba, ker uredništvo novic ni takoj poročalo o njegovem domnevno neprijavljenem bančnem računu in ni poslalo dopisnika v Romunijo, da bi raziskal to domnevo. RTV je odgovorila, da je potrebovala več časa za ustrezno preiskavo in da je o teh obtožbah poročala nekaj dni pozneje. Poleg tega je član programskega sveta napovedal načrt za odstranitev preiskovalne novinarke iz programa RTV; vodstvo RTV je to kasneje [obsodilo](#). Poleg tega člani Programskega sveta nimajo pooblastil za takšne napovedi, ki se na koncu niti niso uresničile.

⁶⁹ Glej [Priporočilo št. \(96\) 10](#) Odbora ministrov državam članicam o zagotavljanju neodvisnosti javne radiotelevizije in [Izjavo Odbora ministrov o upravljanju javnih medijev](#).

⁷⁰ Glej [platformo](#) Društva novinarjev Slovenije [za poročanje o grožnjah](#): od začetka delovanja leta 2020 do volitev leta 2022 je bilo zabeleženih 36 primerov osebnih napadov na novinarje, ki so presejali utemeljeno kritiko novinarjevega dela.

⁷¹ Glej [memorandum](#) komisarja Sveta Evrope za človekove pravice z dne 4. junija 2021, odstavek 46.

⁷² V skladu s 23. odstavkom Splošnega komentarja Odbora ZN za človekove pravice št. 34 k Mednarodnemu paktu o državljanskih in političnih pravicah iz leta 2011 bi morale "države pogodbenice vzpostaviti učinkovite ukrepe za zaščito pred napadi, katerih cilj je utišati tiste, ki uveljavljajo svojo pravico do svobode izražanja". Glej tudi [Vodnik OVSE za varnost novinarjev iz](#) leta 2014 (str. 29), ki navaja: "Izvoljeni politiki in vsi, ki opravljajo visoke funkcije, so pozvani, da pokažejo svojo nedvoumno zavezanost spoštovanju svobode tiska in varnosti novinarjev. Politiki in uradniki ne bi smeli zlorabljati svojega položaja z omalovažujočim ali podžigajočim govorjenjem o novinarjih ali medijih".

B. PRAVNI OKVIR

Svoboda izražanja je zaščitena z Ustavo, vendar so se razmere v zadnjih letih poslabšale. Obrekovanje, klevetanje in žalitev so še vedno kazniva dejanja. Več strateških kazenskih postopkov (t. i. SLAPP - Strategic Lawsuits against Public Participation) proti novinarjem, ki so kritični do Vlade, predstavlja še eno obliko pritiska.⁷³

Kazenske določbe za obrekovanje, klevetanje in žalitev je treba razveljaviti v korist sorazmernih civilnih pravnih sredstev. Vzpostaviti bi bilo treba ukrepe za zaščito medijev pred strateškimi tožbami, da se prepreči zloraba te prakse.

Pravni okvir nalaga medijem v javni lasti, da zagotovijo enake konkurenčne pogoje za vse udeležence kampanj in jih na splošno enako obravnavajo v skladu z veljavno zakonodajo.⁷⁴ Kljub temu je RTV pokazala politično pristranskost do nekaterih opozicijskih strank (glej *Pokrivanje kampanje*). Javne radiotelevizije morajo dve tretjini svojega brezplačnega oddajnega časa nameniti parlamentarnim in eno tretjino neparlamentarnim strankam.⁷⁵ V skladu z zakonom je treba razprave med obema skupinama voditi ločeno. Zasebni mediji nimajo posebnih obveznosti, razen zahteve po zagotavljanju enakih pogojev za plačano politično oglaševanje.

Nadzor nad ravnanjem medijev med kampanjo je razdeljen med dve instituciji, katerih naloge so splošne, sredstva nezadostna, pooblastila za sankcioniranje pa omejena. Agencija za komunikacijska omrežja in storitve (AKOS) preiskuje primere sovražnega govora na radiu in televiziji, tudi zunaj obdobja kampanje.⁷⁶ Inšpektorat za kulturo in medije Ministrstva za kulturo nadzoruje nekatere manj pomembne vidike medijskega poročanja, vendar ne izvaja spremljanja medijev. Obravnava pritožbe, vendar ne pregleduje primerov na lastno pobudo.⁷⁷ Državljeni se lahko glede poročanja o kampanji na javnem radiu in televiziji pritožijo varuhinji pravic gledalcev in poslušalcev RTV, vendar njene odločitve niso pravno zavezujoče.

C. POKRIVANJE KAMPANJE

Volilna kampanja je bila obširno predstavljena v tiskanih, spletnih in elektronskih medijih, kar je volivcem omogočilo, da so se lahko informirano odločili, kandidatom pa, da so predstavili svoje programe.

Najbolj gledan zasebni televizijski kanal POP TV je z javnomnenjskimi raziskavami izbral osem političnih strank, ki so imele največ možnosti za vstop v parlament, in jih vključil v svoja soočenja v osrednjem terminu. Druge politične stranke so bile povabljeni na Kanal A na soočenja, ki so bila predvajana tudi na njihovem novičarskem portalu.

Poročanje javne radiotelevizije o kampanji so nekateri njeni novinarji kritizirali kot neprofesionalno. Zaradi odločitve, da se ukine več političnih oddaj, druge pa se začasno prestavijo v manj priljubljene

⁷³ Trije novinarji preiskovalnega portala *Necenzurirano* so se soočili z 42 takimi tožbami, ki jih je vložil Rok Snežič, neuradni svetovalec predsednika vlade. Leta 2021 so bili proti mediju in njegovemu ustanovitelju uvedeni davčni inšpekcijski pregledi.

⁷⁴ Medije urejajo Zakon o medijih iz leta 2001, Zakon o dostopu do informacij javnega značaja iz leta 2003, Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah iz leta 2011, Zakon o Radioteleviziji iz leta 2005 ter Zakon o volitvah.

⁷⁵ Izdajatelji televizijskih programov sami določijo čas, namenjen političnemu oglaševanju. Razdelitev časa med parlamentarne stranke se opravi na podlagi rezultatov zadnjih volitev v Državni zbor.

⁷⁶ Junija 2021 je AKOS prvič od svoje ustanovitve spoznal družbo TV3 za krivo spodbujanja sovraštva in ji izrekel opomin zaradi rasističnih opazk voditelja TV3.

⁷⁷ Inšpektorat je MOV ODIHR obvestil, da je v času kampanje prejel 11 pritožb in začel 6 postopkov, vendar zaradi zakonskih omejitev ni želel razkriti vsebine pritožb.

časovne termine, da bi se prilagodili predvolilnim razpravam, je RTV pred in med volilnim obdobjem dejansko ostala brez namenskih političnih, zunanjepolitičnih in preiskovalnih oddaj.⁷⁸ Zaradi te poteze so oktobra 2021 odstopili odgovorni urednik in ključni uredniki, s čimer so uredništva ostala brez pomembnih kompetentnih sodelavcev in voditeljev v času, ki je bil ključen za pripravo načrtov za poročanje o volitvah.⁷⁹

Večina volilnih konkurentov, s katerimi se je srečal MOV ODIHR, je menila, da so bile dejavnosti RTV med kampanjo politično pristranske. Menili so, da se je direktor RTV samovoljno odločil, da dvema strankama, stranki Naša dežela in stranki Naša prihodnost in dobra država, v razpravah podeli status, podoben parlamentarnim strankam, in jima tako omogočil več časa v etru in večjo izpostavljenost. Podobna prošnja vodilne opozicijske stranke Gibanje Svoboda je bila dvakrat zavrnjena, z razlogom, da ne izpolnjuje meril, ki jih je RTV sama določila.⁸⁰ Gibanje Svoboda je zavrnitev izpodbijalo na Upravnem sodišču, ki je dostop do razprav odobrilo z začasno odredbo, češ da morebitne škode po volitvah ne bo mogoče odpraviti.⁸¹ RTV je sodbo nemudoma upoštevala.⁸² Polovica od 12 udeležencev zadnjega soočenja na RTV - vsi so bili voditelji opozicijskih strank – je zapustilo oddajo v protest proti odnosu voditelja in omejenim možnostim, da bi spregovorili.

Javni radio je bil izvzet iz kritike in je obveljal za na splošno objektivnega. Organiziral je pet razprav in vsem udeležencem omogočil enake možnosti za brezplačno predvajanje kratkih predstavitenih promocijskih spotov.

XII. UGOVORI IN PRITOŽBE

Mehanizem reševanja volilnih sporov urejajo predvsem Zakon o volitvah ter Zakon o upravnem sporu in Zakon o Ustavnem sodišču. Volilni konkurenti in volivci imajo pravico vložiti ugovor zoper odločitve volilnih komisij in druge volilne nepravilnosti, lahko pa tudi izpodbijajo izide volitev. Sistem reševanja volilnih sporov na splošno uživa zaupanje zainteresiranih strani, vendar pa bi bilo koristno, če bi bil sistem bolj jasen glede izpodbijanja izidov volitev.

Zoper odločitve VKVE o potrditvi kandidatov se lahko kandidati in predstavniki strank pritožijo neposredno na Vrhovno sodišče na prvi in zadnji stopnji. Rok za vložitev pritožb in izdajo odločb je 48 ur. DVK lahko po uradni dolžnosti razveljavi ali spremeni odločitve VKVE o potrditvi kandidatov, če ugotovi, da je bila odločitev sprejeta v nasprotju z zakonom.

Med temi volitvami je bilo na Vrhovno sodišče vloženi šest pritožb v zvezi s potrjevanjem kandidatov. Vrhovno sodišče je razveljavilo dve odločitvi VKVE, da ne potrdi list političnih strank. Prvi primer se je nanašal na razlago notranjih pravil političnih strank o imenovanju kandidatov, v drugem primeru pa odločitev VKVE ni vsebovala pravne obrazložitve. V obeh primerih sta ustrezni VKVE listi kandidatov pri ponovnem pregledu potrdili.⁸³

⁷⁸ Spremembe so bile utemeljene s potrebo po večji gledanosti in več prostora za soočenja političnih strank.

⁷⁹ Marca 2022 je bil kljub protestnemu glasovanju novinarjev imenovan nov glavni urednik.

⁸⁰ Politična stranka Gibanje Svoboda, ki jo vodi Robert Golob, uspešen poslovnež in nekdanji državni sekretar na Ministrstvu za gospodarske zadeve, se je volilni tekmi pridružila februarja 2022.

⁸¹ V skladu z odločitvijo generalnega direktorja RTV je parlamentarna stranka upravičena do "velikega soočenja", če ima tri poslance. Gibanje Svoboda je imelo dva, medtem ko sta imeli stranki Naša država in Naša prihodnost in dobra država, ki sta se razdelili, prvotno tri poslance.

⁸² Sodišče je ugotovilo, da so merila, ki jih je določila RTV, čeprav so bila enaka tistim, ki so se uporabljala v preteklosti, pomanjkljiva.

⁸³ Dve drugi pritožbi sta bili zavrnjeni zaradi prepozne vložitve, ena je bila spoznana za nedopustno zaradi pomanjkanja pravnega interesa, ena pa je bila zavrnjena, ker ni spadala v pristojnost Vrhovnega sodišča.

Volivec lahko vloži ugovor v zvezi z vpisom v volilni imenik zaradi nevpisa ali napačnih podatkov. Ko zadevo pregledajo upravni organi, se je mogoče pritožiti na Upravno sodišče in nadalje na Vrhovno sodišče. Ugovore v zvezi z nepravilnostmi pri delu volilnih odborov in Okrajnih volilnih komisij med volitvami lahko kandidati in volivci vložijo pri VKVE višje stopnje v treh dneh od dneva volitev, o njih pa je treba odločiti v 48 urah.⁸⁴ Na podlagi ugovora lahko VKVE razveljavijo rezultate glasovanja na voliščih. Zakon poleg tega daje DVK pravico, da ugotovi izid volitev v volilni enoti, če ugotovi nepravilnosti pri delu VKVE, ki bistveno vplivajo ali bi lahko vplivale na izid volitev. Vendar pa zakon ne določa jasno, kdo, če sploh, se lahko pritoži na odločitve VKVE o volilnih izidih pri DVK, niti ne določa razlogov za morebitno razveljavitev izidov.

Zakon bi moral jasno opredeliti, ali lahko Državna volilna komisija presoja zakonitost odločitev volilnih komisij volilnih enot o izidu volitev na podlagi pritožb in/ali po uradni dolžnosti ter kdo lahko vloži takšno pritožbo. Zakon bi moral pojasniti, katere vrste nepravilnosti lahko privedejo do razveljavitve volilnih izidov, tudi pri potrjevanju mandatov s strani parlamenta.

Državni zbor je po Ustavi pristojen, da potrdi izvolitev poslancev prek posebne Mandatno-volilne komisije, ki se ustanovi na prvi seji novoizvoljenega parlamenta in preneha obstajati po potrditvi poslanskih mandatov. Kandidati ali njihovi predstavniki imajo pravico izpodbijati odločitve VKVE o dodelitvi mandatov pred prvo sejo Komisije.⁸⁵ Novoizvoljeni parlament nato odloča o teh pritožbah in potrdi mandate poslancev. Ta postopek se zaključi v 20 dneh po dnevu volitev. Zoper odločitve Državnega zbora o tej zadevi se lahko prizadeti kandidati ali njihov zastopnik v osmih dneh pritožijo na Ustavno sodišče.

XIII. OPAZOVANJE VOLITEV

Zakon o volitvah predvideva opazovanje vseh faz volilnega procesa s strani državljanov in mednarodnih opazovalcev. Domače in mednarodne organizacije lahko zaprosijo za akreditacijo opazovalcev najpozneje 10 dni pred dnevom volitev. DVK je akreditirala 50 mednarodnih opazovalcev, ni pa prejela nobene vloge za akreditacijo s strani državljanskih opazovalcev.⁸⁶ Zakon predvideva tudi predstavnike kandidatnih list v komisijah DVK in VKVE. Poleg tega lahko zaupniki liste kandidatov opazujejo delo okrajnih volilnih komisij in volilnih odborov v vseh fazah postopka na dan glasovanja, če so bila njihova imena predložena pristojni okrajni volilni komisiji najpozneje pet dni pred dnevom volitev.⁸⁷

XIV. DAN GLASOVANJA

V skladu z metodologijo ODIHR MOV ni sistematično ali celovito opazovala postopkov na dan glasovanja. Vendar so člani misije obiskali omejeno število volišč v Ljubljani in okolici ter v Izoli, Piranu in Portorožu. Volilni postopek je bil pregleden in dobro organiziran, tajnost glasovanja pa je bila na obiskanih voliščih večinoma spoštovana.⁸⁸

Večina obiskanih volišč je bila dostopna invalidnim volivcem, za slabovidne pa so bile na voljo predloge za glasovnice. Volivci, ki fizično niso mogli glasovati ali so bili nepismeni, so imeli pravico, da jim

⁸⁴ Državna volilna komisija je poročala o 32 ugovorih, vloženih pri VKVE v zvezi z nepravilnostmi pri delu Okrajnih volilnih komisij in volilnih odborov.

⁸⁵ Komisija preuči končne rezultate in dodelitev mandatov ter parlamentu predlaga potrditev mandatov poslancev, v primeru vloženih pritožb pa odloči o spornih mandatih.

⁸⁶ DVK je akreditirala 22 opazovalcev iz šestih tujih volilnih komisij in 28 opazovalcev iz štirih mednarodnih organizacij.

⁸⁷ Po podatkih DVK je na teh volitvah sodelovalo 154 zaupnikov.

⁸⁸ DVK je sporočila, da je bil splošni čas glasovanja med 7.00 in 19.00 na dveh voliščih v okraju Ljubljana-Moste Polje podaljšan za 10 in 30 minut, ker je bilo glasovanje prekinjeno, ko je zmanjkalo glasovnic in so bile dostavljene nove.

pomaga oseba po njihovi izbiri. Člani volilnih odborov so lahko tudi znižali volilne skrinjice, da so lahko uporabniki invalidskih vozičkov samostojno oddali svoje glasovnice.

Štetje glasov, ki ga je opazovala MOV ODIHR, je bilo dobro organizirano, vendar se postopki niso vedno upoštevali, in sicer se niso preštele neuporabljene glasovnice, pred odprtjem volilnih skrinjic pa se ni ugotovilo število registriranih volivcev in število volivcev, ki so oddali svoj glas.

DVK bi morala pripraviti podrobna navodila in zagotoviti boljše usposabljanje volilnih uradnikov o postopkih štetja glasov.

XV. PRIPOROČILA

Ta priporočila, ki izhajajo iz celotnega besedila, so namenjena nadaljnjemu izboljšanju izvedbe volitev v Republiki Sloveniji in podpori prizadevanjem, da bi bile volitve popolnoma usklajene z zavezami OVSE ter drugimi mednarodnimi obveznostmi in standardi za demokratične volitve. Ta priporočila je treba brati v povezavi s preteklimi priporočili ODIHR, ki še ostajajo odprta.⁸⁹ ODIHR je pripravljen nuditi pomoč slovenskim organom pri nadaljnjem izboljšanju procesa volitev in pri uveljavljanju priporočil iz tega in prejšnjih poročil.

A. PREDNOSTNA PRIPOROČILA

1. Za zaščito javnih medijev pred političnimi pritiski bi bilo treba v zakonodajo in prakso uvesti ustrezna varovala, ki bi zagotavljala uredniško neodvisnost, finančno vzdržnost ter imenovanje strokovnih, nepolitiziranih upravnih in nadzornih organov javnih radiotelevizij.
2. Organi bi morali hitro raziskati grožnje novinarjem, tudi tiste, ki so bile izrečene prek spleta, in se vzdržati žaljive ali hujskaške retorike proti medijem.
3. Kazenske določbe za obrekovanje, klevetanje in žalitev je treba razveljaviti v korist sorazmernih civilnih pravnih sredstev. Vzpostaviti bi bilo treba ukrepe za zaščito medijev pred strateškimi tožbami, da se prepreči zloraba te prakse.
4. Da bi povečali preglednost in integriteto financiranja volilnih kampanj, je treba od sodelujočih in tretjih oseb zahtevati, da razkrijejo prejete prispevke in izdatke za volilno kampanjo, nastale pred uradnim obdobjem le-te. Da bi prispevali k informirani izbiri volivcev, je treba razmisliti o uvedbi vmesnega poročanja o financiranju kampanje pred volilnim dnevom.

B. OSTALA PRIPOROČILA

Volilni organi

5. Za zagotovitev preglednosti bi morala Državna volilna komisija razmisliti o mehanizmu, ki bi opazovalcem in drugim upravičenim volilnim interesnim skupinam omogočal udeležbo na

⁸⁹ V odstavku 25 [Istanbulskega dokumenta OVSE iz leta 1999](#) so se vse sodelujoče države OVSE zavezale, da bodo "nemudoma ukrepale glede na oceno volitev in priporočila ODIHR". Spremljanje predhodnih priporočil MOV ODIHR ocenjuje kot sledi: priporočili 1 in 4 iz [Končnega poročila ODIHR o predsedniških volitvah iz leta 2017](#) (Končno poročilo za leto 2017) ter priporočilo 11 iz [Končnega poročila ODIHR o volitvah v Državni zbor iz leta 2018](#) (Končno poročilo za leto 2018) so v celoti izpolnjena. Priporočilo 5 iz Končnega poročila za leto 2017 in priporočilo 4 iz Končnega poročila za leto 2018 sta večinoma izpolnjena. Priporočilo 3 iz Končnega poročila za leto 2017 ter priporočila 2, 5, 8 in 14 iz Končnega poročila za leto 2018 so delno izpolnjena. Glej tudi [podatkovno zbirko volilnih priporočil ODIHR](#).

dopisnih sejah. Odločitve, obvestila o vseh sejah in zapisnike o njih bi morali objaviti pravočasno in dosledno.

6. Volilne zakonske roke, zlasti tiste, ki vplivajo na izvajanje alternativnih načinov glasovanja in dokončanje volilnega gradiva, je treba temeljito pregledati, da se zagotovi, da ima DVK dovolj časa za izvedbo vseh delov volilnega postopka in da nobenemu volivcu ni odvzeta volilna pravica.
7. DVK bi morala pripraviti podrobna navodila in zagotoviti boljše usposabljanje volilnih uradnikov o postopkih štetja glasov.
8. V skladu z zavezami OVSE bi morali biti podatki o volilnem postopku, razčlenjeni po spolu, na voljo na celovit način.

Registracija volivcev

9. Za uskladitev z mednarodnimi standardi in zagotovitev splošne volilne pravice bi bilo treba odpraviti vse omejitve volilne pravice na podlagi intelektualne ali psihosocialne oviranosti, vključno s tistimi, ki temeljijo na individualni oceni sodišča.

Volilna kampanja

10. Politične stranke bi morale razmisliti o nadaljnjih mehanizmih za spodbujanje večje udeležbe žensk; ti mehanizmi bi lahko vključevali notranje politike, ki bi prispevale k lažjemu napredovanju žensk na vodilne položaje in položaje odločanja v strankah ter za večjo prepoznavnost žensk v kampanji.

Financiranje volilne kampanje

11. Da bi povečali preglednost in odgovornost financiranja volilnih kampanj, bi morali organi urediti kampanje tretjih oseb, vključno s subjekti, povezanimi s političnimi strankami, ter opredeliti ustrezne mehanizme financiranja, poročanja in sankcioniranja.

Ugovori in pritožbe

12. Zakon bi moral jasno opredeliti, ali lahko Državna volilna komisija presoja zakonitost odločitev volilnih komisij volilnih enot o izidu volitev na podlagi pritožb in/ali po uradni dolžnosti ter kdo lahko vloži takšno pritožbo. Zakon bi moral pojasniti, katere vrste nepravilnosti lahko privedejo do razveljavitve volilnih rezultatov, tudi pri potrjevanju mandatov s strani parlamenta.

PRILOGA: KONČNI IZID GLASOVANJA⁹⁰

	Število	Odstotki
Skupno število volilnih upravičencev	1.695.796	100
Skupno število oddanih glasovnic (volilna udeležba)	1.203.373	70,97
Skupno število neveljavnih glasovnic	11.080	0,9 (oddanih glasov)

Kandidatna lista	Število glasov	Odstotek glasov	Število mandatov
Gibanje Svoboda	410.769	34,45	41
Slovenska demokratska stranka (SDS)	279.897	23,48	27
Nova Slovenija – krščanski demokrati (NSi)	81.794	6,86	8
Socialni demokrati (SD)	79.709	6,69	7
Levica	53.234	4,46	5
Lista Marjana Šarca (LMSŠ)	44.401	3,72	0
Povežimo Slovenijo	40.612	3,41	0
Državljanjsko gibanje Resni.ca	34.107	2,86	0
Stranka Alenke Bratušek (SAB)	31.117	2,61	0
Nestrankarska ljudska lista gibanja Zdrava družba	21.021	1,76	0
Naša prihodnost in dobra država	20.279	1,70	0
Piratska stranka Slovenije	19.480	1,63	0
Naša dežela	17.846	1,50	0
Slovenska nacionalna stranka (SNS)	17.736	1,49	0
Vesna – zelena stranka	16.089	1,35	0
Za ljudstvo Slovenije	8.340	0,70	0
Demokratska stranka upokojencev Slovenije (DeSUS)	7.840	0,66	0
Lista Borisa Popoviča – Digitalizirajmo Slovenijo	5.174	0,43	0
Domovinska liga – Dom	2.117	0,18	0
ZOS – Zavezništvo Osvobodimo Slovenijo	563	0,05	0
Gibanje Zedinjena Slovenija – ZSi	168	0,01	0
SKUPAJ	1.192.293	100	88

Razdelitev glasov za poslansko mesto madžarske narodne skupnosti:

	Število glasov	Odstotek
Skupno število volilnih upravičencev	5.485	
Skupno število oddanih glasovnic (volilna udeležba)	3.583	65,32
Skupno število veljavnih glasovnic	3.509	97,93
Skupno število neveljavnih glasovnic	74	2,07

Kandidat/ka	Število glasov
Ferenc Horváth	2.026
Mihael Kasaš	836
Otto Močnek	647

Razdelitev glasov za poslansko mesto italijanske narodne skupnosti:

	Število glasov	Odstotek
Skupno število volilnih upravičencev	2.743	
Skupno število oddanih glasovnic (volilna udeležba)	1.918	69,92
Skupno število veljavnih glasovnic	1.867	97,34
Skupno število neveljavnih glasovnic	51	2,66

Kandidat/ka	Število glasov
Felice Žiža	1.127
Maurizio Tremul	740

O 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.

ODIHR s sedežem v Varšavi (Poljska) je bil ustanovljen leta 1990 na Vrhu v Parizu kot Urad za svobodne volitve. Delovati je pričel maja leta 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 150 zaposlenih.

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

Med dejavnosti Urada na področju **demokratizacije** sodi naslednje: vladavina prava, zakonodajna podpora, demokratično vodenje, migracije in svoboda gibanja ter enakost spolov. ODIHR vsako leto izvede številne namensko usmerjene programe pomoči, s katerimi si prizadeva za razvoj demokratičnih struktur.

Poleg tega ODIHR 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. Z različnimi partnerji si prizadeva za krepitev sodelovanja, izgradnjo zmogljivosti in nudenje strokovnega znanja na številnih tematskih področjih, vključno s človekovimi pravicami v boju proti terorizmu, večjo zaščito človekovih pravic žrtev trgovine z ljudmi, izobraževanjem in usposabljanjem na temo človekovih pravic, spremljanjem in poročanjem o človekovih pravicah ter človekovimi pravicami in varnostjo žensk.

Na področju **strpnosti in nediskriminacije** ODIHR zagotavlja podporo sodelujočim državam pri krepitvi njihovega odziva na zločine iz sovraštva in na rasistične, ksenofobne ter antisemitske incidente in druge oblike nestrpnosti. Dejavnosti ODIHR, ki se navezujejo na strpnost in nediskriminacijo, se osredotočajo na naslednja področja: zakonodaja, usposabljanje za organe pregona, spremljanje, poročanje ter spremljanje odzivov na zločine in incidente iz sovraštva; kot tudi na izobraževalne dejavnosti za krepitev strpnosti, spoštovanja in medsebojnega razumevanja.

ODIHR nudi nasvete sodelujočim državam glede njihovih politik v zvezi z **Romi in Sinti**. Podpira ustvarjanje zmogljivosti in povezav 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.

Za več informacij obiščite spletno strani ODIHR (www.osce.org/odihr).