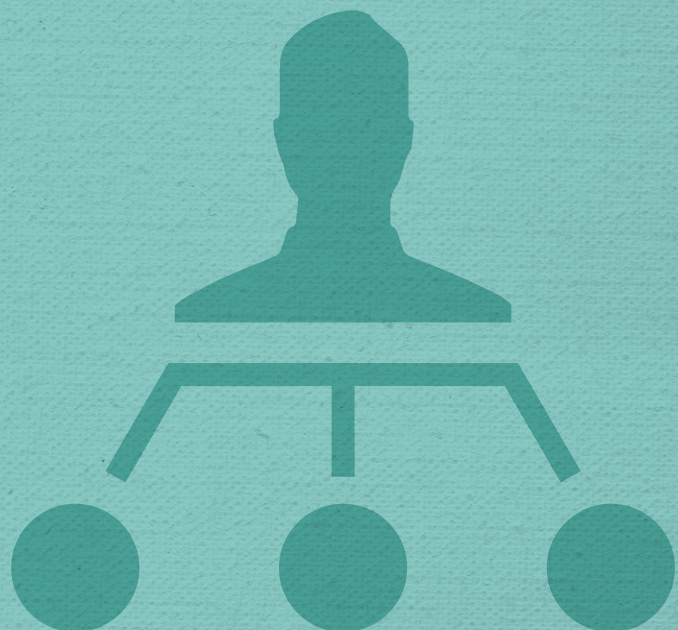


Poročilo raziskave

# Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji



Poročilo raziskave

# Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji

December, 2015

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

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



# Poročilo raziskave Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji

## Založnik in izdajatelj

Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta

## Avtorji

Živa Kavka Gobbo, vodja projekta  
Sebastijan Peterka, projektni asistent  
Zala Turšič, prostovoljka

## Koordinator projekta

Instytut Spraw Publicznych, Poljska

## Partnerja pri projektu

Inštitút pre verejné otázky, Slovaška  
Instytut Spraw Publicznych, Poljska

## Ocena in nadzor kakovosti

Dr. Jurij Toplak

Gradivo je lektorirano.

## Oblikovanje in tisk

Medium Žirovnica

Naklada: 150

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



## Omejitev odgovornosti

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

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



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



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

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

342.8:352(497.4)

GOBBO, Živa

Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji : poročilo raziskave / [avtorji Živa Gobbo, Sebastijan Peterka, Zala Turšič]. - Ljubljana : Transparency International Slovenia - Društvo Integriteta, 2015

ISBN 978-961-93255-4-4

1. Gl. stv. nasl. 2. Peterka, Sebastijan 3. Turšič, Zala  
282494208

# ZAHVALA

Raziskava je rezultat skupnega dela številnih posameznikov in ekipe Transparency International Slovenia, ki so predani spodbujanju integritete in odgovornosti pri izvajanju volilnih kampanj in političnem financiranju v Sloveniji.

Radi bi se zahvalili sodelavcem in drugim strokovnjakom: dr. Juriju Toplaku, mag. Renati Zatler, mag. Jorgu Kristijanu Petroviču in drugim sodelavcem na Računskem sodišču, Matiji Remcu z Inšpektorata za notranje zadeve, Tadeju Beočaninu, županu Ajdovščine, Državni volilni komisiji za pojasnila in informacije, Barbari Verdnik za materiale in informacije, sodelujočim občinam.

Zahvaljujemo se tudi podjetju Pressclipping d.o.o. in direktorici Tatjani Novak, ki so nam omogočili sledenje medijskim objavam z brezplačnim clippingom.

Predvsem pa se želimo zahvaliti vsem prostovoljcem, brez katerih opazovanja na terenu in ugotovitev raziskave ne bi bile mogoče. HVALA.

# KAZALO

<b>1</b>	<b>Uvod</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Povzetek</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Priporočila za odločevalce</b>	<b>8</b>
3.1	Proaktivna in takojšnja transparentnost poteka volilnih kampanj	9
3.2	Pravni status organizatorja volilne kampanje	9
3.3	Dostop do informacij javnega značaja in organizatorji volilnih kampanj	9
3.4	Časovni okvir predvolilnih opravil	10
3.5	Odgovornost kandidatov in organizatorjev volilnih kampanj	11
3.6	Izobraževanja za organizatorje kampanj	11
3.7	Občinski mediji	12
3.8	Podporna dokumentacija kot sestavni del poročila o financiranju volilne kampanje	12
3.9	Financiranje in sledljivost plakatov	12
3.10	Povračilo stroškov volilne kampanje	13
3.11	Dolgovi volilnih kampanj	13
3.12	Gotovinski prispevki	13
3.13	Sankcije	13
<b>4</b>	<b>Projekt in raziskava</b>	<b>15</b>
4.1	Opis projekta Transparentnost lokalnih volitev v Srednji in Vzhodni Evropi	15
4.2	Metodologija	15
4.2.1	Cilji opazovanja lokalnih volitev	15
4.2.2	Časovni potek	16
4.2.3	Prostovoljci kot ključni akterji	16
4.2.4	Izbira občin za opazovanje kampanj	17
4.2.5	Koga smo opazovali	17
<b>5</b>	<b>Volilna kampanja</b>	<b>18</b>
5.1	Kaj je volilna kampanja	18
5.2	Akterji volilne kampanje	18
5.3	Zakonska podlaga	19
5.4	Nadzor, sankcije in odgovornost	19
5.5	Transparentnost financiranja volilnih kampanj na lokalni ravni	20

<b>6</b>	<b>Pereča področja .....</b>	<b>22</b>
6.1	Vloga medijev v kampanji.....	22
6.1.1	Pojavnost županov v medijih in na javnih dogodkih v času volilnih kampanj .....	24
6.1.2	Občinska glasila in njihova vloga v kampanjah .....	25
6.2	Kršitve in sankcije .....	26
6.2.1	Pogoste kršitve .....	26
6.2.2	Nadzor in sankcije .....	27
6.3	Občinski proračuni v volilnem letu .....	31
6.3.1	Ajdovščina .....	32
6.3.2	Kamnik .....	32
6.3.3	Koper .....	32
6.3.4	Kranj .....	33
6.3.5	Ljubljana .....	33
6.4	Finančno poslovanje, poročanje in praksa .....	33
6.4.1	Poročanje neupravičenih stroškov .....	34
6.4.2	Prikrivanje izdatkov .....	34
6.4.3	Zavajajoče poročanje.....	34
<b>7</b>	<b>Pregled kampanj po občinah .....</b>	<b>36</b>
7.1	Kako so se odrezale politične stranke? .....	36
7.2	Ljubljana .....	37
7.3	Kranj.....	38
7.4	Koper .....	40
7.5	Ajdovščina.....	42
7.6	Kamnik.....	43
<b>8</b>	<b>Zaključek.....</b>	<b>44</b>

# 1 UVOD

Volitve so eden izmed pomembnejših instrumentov demokratične ureditve države, saj predstavljajo orodje, s katerim izbiramo naše predstavnike. Ti pomembno odločajo o delovanju države, oblikujejo okvirje za kakovost življenja vseh prebivalcev in oblikujejo našo prihodnost. Volitve postavljajo temelje pravične družbe in njenega razvoja. Zato se je Transparency International Slovenia (TI Slovenia) odločil poglobiti v čas in kraj volilnih kampanj na lokalnih volitvah 2014 in ugotoviti, kaj se na terenu v času predvolilnih kampanj v resnici dogaja, ali so volilne kampanje dejansko transparentne in v skladu z zakonodajo ter kako nadzorni organi opravljajo svoje delo.

V Sloveniji ločimo med volitvami na državni (in evropski) in na lokalni ravni. Na državni in evropski ravni volitve potekajo za vstop političnih strank v Državni zbor, za predsednika države, evropske poslance in za referendum. Za lokalne volitve, na katerih volimo občinsko oblast, pa se pravila nekoliko razlikujejo od nacionalnih in nadnacionalnih volitev. To poročilo se nanaša zgolj na lokalne volitve, medtem ko večino predlaganih sprememb v tem poročilu lahko prenesemo tudi na (nad)nacionalno raven.

Možnost in pravico sodelovanja pri odločanju na lokalnih volitvah imajo vsi polnoletni državljani Republike Slovenije in prebivalci s statusom stalnega bivališča v občinah, kjer volitve potekajo. Tako pravico – pravico voliti – imenujemo aktivna volilna pravica. Poznamo še pasivno volilno pravico – pravico biti voljen. Na volitvah v občinske svete sta ti dve pravici širši kot na nacionalnih volitvah, poleg polnoletnih državljanov Republike Slovenije lahko sodelujejo tudi državljani drugih držav s stalnim ali začasnim prebivališčem v Republiki Sloveniji. Za župana lahko kandidira samo polnoletni državljani ali državljanka Republike Slovenije.

Na lokalnih volitvah, na katerih volimo župane, člane občinskih svetov ter člane krajevnih skupnosti, kandidirajo tako politične stranke kot tudi neodvisni kandidati. Izmed prijavljenih kandidatov se volilci odločijo za tistega, ki se jim na podlagi različnih kriterijev in meril zdi bolj primeren. Na lokalni ravni je, za razliko od nacionalnih volitev, večina kandidatov samostojnih ali članov manjših list in neveljavljenih strank. Eden izmed kriterijev izbire na volišču je pripadnost stranki, lahko pa se odločamo na podlagi programa, izgleda, komunikacije, ključnih sporočil, tradicije ali oglaševalske kampanje. Vse to predstavlja **volilna kampanja**. Kriterijev je toliko, kolikor je volivcev.

Glavni akter v okviru volilnih kampanj pa ni kandidat, kot bi pričakovali, temveč **organizator volilne kampanje** (ki je sicer lahko tudi kandidat sam, stranka ali drug subjekt), ki je odgovoren za finančno poslovanje ter zakonitost kampanje. Volilne kampanje (kampanje) vplivajo na izid volitev, oblika kampanje, njena transparentnost ali raje nepreglednost pa po opažanjih TI Slovenia navadno niso predmet razprav, čeprav so lahko dober pokazatelj integritete kandidata. Način vodenja kampanje in kako je porabljen denar, sta pomembna tudi zaradi dejstva, da del stroškov za kampanje kandidati dobijo povrnjen iz javnih (občinskih) sredstev.

Lokalne volitve so z vidika vsakdanjega življenja posameznikov ključne. Vpliv posameznika – tako izvoljenega kot tistega, ki je zastopnik v občini izbiral – se lahko najbolj pozna na mikro ravni (raven občin). Občani imajo odstop do različnih oblik sodelovanja pri oblikovanju lokalne skupnosti, odločitve, ki jih sprejme občinska uprava, pa najbolj posegajo v kakovost bivanja (od lokalne infrastrukture, razvojne usmeritve občine, stopnje odprtosti občine, mehanizmi participacije in še mnogo več). Na drugi strani pa lokalni funkcionarji skupno upravljajo kar z dobrima dvema milijardama evrov proračunskega denarja na leto, zato je integriteta na lokalni ravni izjemno pomembna pri porabi javnih sredstev. Način sodelovanja v volilnem procesu kaže na način dela, ki ga bodo imeli izvoljeni predstavniki. Tudi zaradi tega smo se odločili nadzirati volitve.

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

Ker so volitve prostor, kjer se odločamo o voditeljih države in upravljanju institucionalnega okvira našega življenja ter davkoplačevalskih sredstev, smo se lotili opazovanja poteka kampanj v realnem času in prostoru v izbranih občinah. S tem smo želeli preveriti, kako dejansko potekajo kampanje, spoznati zakulisje, preveriti spoštovanje zakonov ter ugotoviti, kje so sive cone med zakonsko dopustnim in etično oporečnim vedenjem kandidatov in organizatorjev volilnih kampanj. Odpravili smo se na teren, poglobili v medijske objave, analizirali zakonodajo ter sodelovali s ključnimi akterji. S priporočili upamo, da bomo prispevali k večji transparentnosti volilnih kampanj v prihodnje. Priporočila služijo kot podlaga za konkretne spremembe, ki jih bomo v procesu zagovorništva v prihodnje v sodelovanju z različnimi deležniki zagovarjali. Ugotovitve so zapisane v nadaljnjem besedilu.

## 2 POVZETEK

TI Slovenia s poročilom predstavlja izsledke projekta Transparentnost lokalnih volitev v srednji in vzhodni Evropi. Poročilo predstavlja podrobnejšo analizo terenskega poteka predvolilnih dejavnosti v petih slovenskih občinah<sup>1</sup> ter ugotovitve s terena, ki smo jih primerjali s finančnim poročanjem strank in kampanj. Te smo ocenjevali z vidika skladnosti z zakonodajo ter transparentnostjo poslovanja organizatorjev volilnih kampanj. Preverjali smo tudi, ali so bile izrečene katere izmed predpisanih sankcij v primeru zaznanih kršitev.

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

Nadzor ugotavlja, da velik del sredstev, ki ga organizatorji kampanj trošijo z namenom prepričevanja volivcev, prihaja iz javnih sredstev. Parlamentarne stranke, ki nastopajo tudi na lokalnih volitvah, kar 75,1 %<sup>2</sup> sredstev za svoje delovanje dobivajo iz državne blagajne. S temi sredstvi financirajo kampanje, medtem ko preostanek sredstev prihaja iz prispevkov fizičnih oseb. Ta podatek jasno nakazuje, da stranke v bistvu večinsko financirajo davkoplačevalci, kar pomeni nujnost po zagotavljanju sprotne transparentnosti in zavezanosti po ZDIJZ.

Ob vseh zaznanih kršitvah in pomankljivostih ter ob takšni množici kandidatov ugotavljamo, da je treba nujno zagotoviti transparentno financiranje in vodenje kampanj. Takšna ureditev bo pripomogla k bolj racionalni odločitvi o tem, koga izbrati kot svojega predstavnika v lokalni oblasti. Poleg tehnične plati transparentnosti (takojšnja objava podatkov na portalu) se mora transparentnost zvišati še na vsebinskem področju, saj javnost zdaj nima vpogleda v priloge (računi, pogodbe, specifikacije) k finančnim poročilom o kampanjah. Za ugotavljanje, koliko je dejansko stala posamezna kampanja, ki edina omogoča poštene volitev, morajo Vlada, ministristva, Državni zbor in organi nadzora zagotoviti **popolno, proaktivno in takojšnjo transparentnost financiranja.**

Ugotavljamo, da pristojne ustanove zaradi nedodelane za-

konodaje, pomanjkanja finančnih in človeških virov, morda pa tudi zaradi pomanjkljivega dojetanja pomembnosti lokalnih volitev, nadzora ne opravljajo učinkovito.<sup>3</sup> **Nadzorne institucije bi morale imeti pristojnosti in zagotovljene vire, da bi lahko kakovostno nadzirale kampanje. Prav tako je treba v proračunu zagotoviti sredstva, namenjena civilni družbi, ko bi lahko dodatno nadzirala potek kampanj na terenu in bila tako kredibilen vir informacij za državne institucije. Ob tem pa se morajo odločevalci zavedati, da bi lahko ob resnično transparentnih volilnih kampanjah vlogo nadzornikov prevzela tudi civilna družba in občani.**

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

Po želji po implementiranju priporočil GRECO<sup>4</sup> sta Vlada in DZ spremenila zakonodajo s področja financiranja volilnih kampanj in političnih strank. TI Slovenia je v postopku sodelovanja s prostovoljci, opazovanja volitev ter analize finančnih poročil odkril mnogo nepravilnosti, mahinacij, praks na meji zakona ali v nasprotju z zakonom. Z željo po boljši ureditvi področja volilnih kampanj in njihovega financiranja v poročilu izpostavljamo še druge ugotovitve in predlagamo možne rešitve.



## 3 PRIPOROČILA ZA ODLOČEVALCE

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

### **Priporočila na področju transparentnosti volilnih kampanj in informiranosti javnosti**

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

### **Priporočila na področju financiranja volilnih kampanj**

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

### **Priporočila na področju nadzora in sankcij**

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

### 3.1 Proaktivna in takojšnja transparentnost

Vzpostaviti je treba proaktivno in takojšnjo transparentnost poteka kampanj, saj jih v okviru lokalnih volitev zaradi razdrobljenosti danes ni mogoče spremljati v dejanskem času in prostoru, ko te potekajo. Poleg tega so organizatorji kampanj dolžni oddati poročilo šele 4 mesece in pol po končanih volitvah. Časovni rok je predolg, saj onemogoča preverjanje pravilnosti in popolnosti poročil. Tako med drugim ni razvidno, ali je organizator v poročilo vključil vse stroške, ki so nastali v okviru kampanje. Zato je nujno, da organizator prispevke, stroške in aktivnosti objavlja sproti. Podobno priporočilo smo v TI Slovenia podali že v poročilu o transparentnosti financiranja političnih strank.<sup>5</sup>

Predlagamo, da se vzpostavi elektronski portal pod okriljem Državne volilne komisije, Računskim sodiščem ali Komisije za preprečevanje korupcije, kamor morajo organizatorji sproti vnašati podatke o zbranih sredstvih in podatke o vseh stroških kampanj, in sicer v primerno kratkem roku<sup>6</sup> od nastanka vsakega dogodka posebej. Prav tako naj se uvede uporaba dnevnika kampanje, ki bo vsak nastali strošek povezal z dejanskim dogodkom na terenu in še poenostavil nadzor na terenu. V Zakonu o volilni in referendumski kampanji (ZVRK) je treba vnesti določila o vzpostavitvi takega portala (podobno kot to določa Zakon o javnem naročanju), obveznosti poročanja, sankcijah ter javnosti podatkov. Določilo o javnosti podatkov mora vsebovati besedilo, ki med drugim opredeljuje tudi združevanje z drugimi bazami, obdelavo podatkov ter zahteva objavo podatkov v strojno berljivi obliki.

Takšna ureditev predstavlja edino možnost, da se lahko volivci informirano odločimo, koga voliti tudi na podlagi integritete kandidata ter njegove sposobnosti učinkovitega upravljanja z javnimi in zasebnimi sredstvi. Odločitev državljanov na volišču je hkrati tudi edina možna »sankcija«, ki jo imamo na voljo občani, da kandidata, ki deluje v nasprotju z načeli integritete, netransparentno in v nasprotju z zakonom, sankcioniramo – ne izvolimo.

### 3.2 Pravni status organizatorja volilne kampanje

Na lokalnih volitvah je velik delež organizatorjev kampanj, ki vodijo kampanjo za kandidate, vendar se uradno ne umeščajo pod okrilje političnih strank. Ugotavljamo, da v teh primerih status organizatorja volilne kampanje v Zakonu o volilni in referendumski kampanji ni jasno definiran in natančno opredeljen. To vodi do različnih interpretacij nadzornih in-

stitucij (več v poglavju 5.2 o ključnih akterjih) ter onemogoča primerljivost in učinkovit nadzor. Poleg tega pa odsotnost definicije v ZVRK pomeni, da organizator volilne kampanje neodvisnih kandidatov nima nobene odgovornosti v zvezi s promocijo ali organizacijo pred uradnim začetkom kampanje. Ravno tako to velja za čas po volitvah, ko preneha biti organizator volilne kampanje.

Za vodenje kampanje je namreč odgovoren izključno organizator volilne kampanje, kandidat ne nosi odgovornosti, kar pa po našem mnenju ni sorazmeren ukrep. Tudi kandidat bi moral nositi določeno mero odgovornosti, saj je ta v primeru izvolitve tisti, ki sprejema politične odločitve.

Pravni status organizatorja volilne kampanje in/ali kandidata mora biti tako natančno opredeljen in definiran v zakonu.

### 3.3 Dostop do informacij javnega značaja

Organizatorji volilnih kampanj (in politične stranke) trenutno ne sodijo med zavezanca za posredovanje informacij javnega značaja, kot to določa Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ),<sup>7</sup> kljub temu da za svoje delovanje v veliki meri uporabljajo proračunska sredstva. Poleg tega so to organizacije, ki se dejavno vključujejo v odločevalske procese ter upravljanje skupnega dobrega tako na državni kot lokalni ravni.

Zaradi možnosti nadzora morajo biti organizatorji volilnih kampanj in politične stranke podvržene civilnemu nadzoru prek instrumentov ZDIJZ. To je pomembno tudi za krepitev zaupanja v njihovo delovanje, ki je pri nas zelo nizko.<sup>8</sup>

Glede na trenutno zakonodajo političnih strank ne moremo umestiti med organe, ki jih ureja javno pravo, saj gre za prostovoljna združenja posameznikov. Obenem pa so zaradi načina financiranja in delovanja podobne pravnim osebam. Enako velja za (skupino) ljudi, ki skrbijo za organizacijo kampanje, kjer sta glavna akterja organizator volilne kampanje in kandidat/-ka. Ob tem pa je tudi mogoče, da sta organizator volilne kampanje in kandidat/-ka ena in ista oseba). Kljub temu pa Zakon o volilni in referendumski kampanji (ZVRK) določa, da so vsi organizatorji volilnih kampanj obvezani poročati o finančnem poslovanju in za pravilnost tudi odgovarjajo. Žal je nadzor nad tem šibak, saj je **Računsko sodišče po volitvah dolžno izvesti zgolj revizije finančnih poročil parlamentarnih strank na nacionalni ravni, revizije poročil o financiranju volilnih kampanj po lokalnih volitvah pa niso obvezne in jih Računsko sodišče izvede le po lastni presoji. Tako sistematičnega pregleda poročil lokalnih volitev nimamo, revizije zgolj nekaterih poročil pa ne omogočajo pri-**

## merne analize in tako informacije niso dostopne javnosti.

Glede na mnenje informacijskega pooblaščenca informacije o posameznikih, ki so organizatorji volilnih kampanj ne morejo biti »varovane« pod okriljem Zakona o varovanju osebnih podatkov (ZVOP<sup>9</sup>). V primeru, ko bo »/.../ kot kršitelj v postopku o prekršku obravnavan posameznik kot organizator volilne kampanje, podatki o njegovem imenu in priimku ne bodo predmet varstva po ZVOP-1«<sup>10</sup>. Zato morajo biti politične stranke in organizatorji volilnih kampanj zavezani za posredovanje podatkov po ZDIJZ.

## 3.4 Časovni okvir predvolilnih opravil

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

Uradne informacije o kandidatih so po trenutni pravni ureditvi na voljo šele med volilno kampanjo, medtem ko so volilna opravila (opisana spodaj) in odločitev posameznika, da kandidira (organiziranje kampanje), jasna in znana že prej. Poleg

tega vse te informacije niso združene, saj bi morale ob objavi uradnega seznama kandidatov biti javno dostopne tudi informacija o organizatorju kampanje in številki posebnega tekočega računa za potrebe kampanje in volitev.

Dejstvo je, da morajo spodaj naštetih subjektov, ki niso organizatorji kampanj in so tako ali drugače povezani z izvajanjem volilnih kampanj, pravila, pogoje in aktivnosti priglasiti/opraviti že pred obvezami, ki jih imajo organizatorji kampanj:

- upravljavec ali lastnik prostorov v javni lasti mora nediskriminatorne pogoje za rabo teh prostorov objaviti vsaj 60 dni pred dnevom volitev;
- lokalna skupnost mora najpozneje 60 dni pred dnevom glasovanja na volitvah javno objaviti pogoje za pridobitev pravice do uporabe brezplačnih plakatnih mest;
- izdajatelji medijev morajo najpozneje 45 dni pred dnevom glasovanja na volitvah določiti in objaviti pravila za izrabo programskega časa oziroma časopisnega prostora za predstavitev kandidatov, političnih strank in njihovih programov.

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



Slika 1: časovna premica volilnih opravil

TI Slovenia predlaga, da se časovnica predvolilnih opravil smiselno popravi:

- Ob odprtju posebnega transakcijskega računa bi morali biti javno objavljeni vsi podatki o organizatorjih volilnih kampanj, odgovorni osebi organizatorja volilne kampanje, posebnem TRR ter kandidatu.
- Najpozneje do 1. dneva kampanje bi morali biti vsi kandidati potrjeni in znani, objavljeni na seznamu na javnosti dostopnem mestu (tudi elektronsko).
- Vse transakcije na posebnem transakcijskem računu bi morale biti ves čas javno dostopne na javnem portalu v realnem času.
- Poročila o financiranju kampanj bi morala biti oddana najpozneje 1 mesec po končanih volitvah, do takrat bi morali biti poravnani tudi vsi odprti računi oziroma stroški (po volitvah novih stroškov ni mogoče več uveljavljati, saj je čas kampanje zaključen z dnevom volitev).

### 3.5 Odgovornost kandidatov in organizatorjev volilnih kampanj

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

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

Tako bi morale biti tudi ostale aktivnosti kandidata/organizatorja kampanje regulirane in javne. Posameznik ki kandidira, kljub uradno še nepotrjeni kandidaturi,<sup>11</sup> ne sme izvajati aktivnosti kampanje že pred uradnim začetkom, prav tako ne bi smel prejemati sredstev, ki se jih uradno umešča pod sredstva za zbiranje podpisov za podporo kandidaturi, saj ta ne spadajo v okvir volilne kampanje. V praksi lahko namreč taka sredstva kandidatu ali organizatorju kampanje zagotavljajo pravne osebe (če organizator kampanje ni politična stranka). Po ZVRK je obdobje zbiranja podpisov za podporo kandidaturi namreč izvzeto iz kampanje. Tako so po naših ugotovitvah na terenu nekateri organizatorji kampanj aktivnosti in tiskovine umeščali v čas pred kampanjo, v čas zbiranja podpisov podpore. Ugotvili smo, da so bile nekatere aktivnosti in materiali v nekaterih primerih financirani in zagotovljeni s strani pravnih oseb. Če se namreč plakate, letake in druge materiale, ki so se uporabili že za namen zbiranja

podpisov podpore, uporabi tudi v času kampanje, morajo ti postati strošek dejanske kampanje.

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

V TI Slovenia predlagamo vzpostavitev pravil delovanja organizatorjev volilne kampanje s trenutkom, ko status pridobijo (po zdajšnji ureditvi, ko odprejo posebni transakcijski račun) na način, kot je opisan v ZVRK oz. na način, kot velja za politične stranke po Zakonu o financiranju političnih strank.

### 3.6 Izobraževanja za organizatorje kampanj

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

Predlagamo, da Državna volilna komisija s sodelovanjem občinskih volilnih komisij (lahko tudi drugo telo, kot je npr. Skupnost občin Slovenije ali regionalna stičišča) in nevladnih organizacij izvede regionalna izobraževanja o volilnih opravilih in področni zakonodaji ter načinom poročanja že pred rokom za odprtje posebnega transakcijskega računa za kampanjo. Prav tako morajo Državna volilna komisija ali tisti, ki bi izobraževanja izvajali, zagotoviti materiale s pojasnili, zakonskimi zahtevami in primeri iz prakse, ki bodo dostopni prek spleta (če že ne v tiskani obliki) in smiselno zbrani na enem mestu. Podobno, kot je zdaj narejena časovnica volilnih opravil, vendar širše.

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

## 3.7 Občinski mediji

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

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

V času volilne kampanje smo na terenu v več primerih zaznali, da je vsebina občinskih glasil izrazito prilagojena podpori aktualne oblasti (glej Poglavje 5.1. o vlogi medijev v volilnih kampanjah). V nekaj primerih je šlo tudi za zlorabo javnih sredstev za predvolilno kampanjo. Nekateri mediji so neprikrito promovirali aktualnega župana in izhajali neredno, in sicer v času kampanje dvakrat, pred tem pa 10 mesecev ne, prav tako po volitvah do decembra 2015 ni bilo izdanega nobenega glasila. Vsebine so bile strankarsko obarvane. Izdaje so bile daljše, vsebovale so avdio-vizualne priloge z vsebino, ki je promovirala kandidaturo, v našem primeru, aktualnega župana.

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

## 3.8 Podporna dokumentacija

Podporna dokumentacija (računi in pogodbe) mora biti sestavni del finančnega poročila. Imeti mora status informacije javnega značaja in biti dostopna javnosti v elektronski obliki.

V praksi se je pokazalo, da so nekatera poročila organizatorjev kampanj na lokalnih volitvah pomanjkljiva. Tako so npr. vključevala zgolj en račun za celotno kampanjo, izdajatelja računov ni bilo navedenega (čeprav je po ZVRK to obvezni del poročila), postavke niso bile razdelane, količine ali posamezni zneski niso bili navedeni. Več o tem v Poglavju 5.4.

Ponekod ni bilo mogoče preveriti, ali so določene aktivnosti v okviru volilnih kampanj, ki smo jih zaznali na terenu, tudi finančno ovrednotene v poročilu, nekatere pa že glede na podane informacije v poročilu nedvomno niso bile ne navedene ne ovrednotene. Zato je nujna vpeljava obveze vodenja volilnega dnevnika,<sup>12</sup> v katerem bi organizator kampanje na-

vedel vse aktivnosti v okviru kampanj, kar bi pojasnilo izvor stroškov.

Podatkov iz finančnih poročil organizatorjev kampanj tako nismo uspeli preveriti, saj nismo imeli dostopa do podporne dokumentacije, ki po zdajšnji pravni ureditvi nima statusa informacije javnega značaja. Do podporne dokumentacije ima po zdajšnji ureditvi dostop zgolj Računsko sodišče, ki, če se odloči za revizijo, od organizatorja volilne kampanje lahko zahteva predložitev podporne dokumentacije.

Priporočamo, da se ta pomanjkljivost reši s spremembo statusa informacij, ki naj postanejo javne, ter z elektronskim poročanjem stroškov in dokumentov, ki morajo biti strojno berljivi.

## 3.9 Financiranje in sledljivost plakatov

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

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

Ob opazovanju poteka kampanj v petih izbranih občinah<sup>13</sup> smo ugotovili, da so plakati oštevilčeni na različne načine, veliko plakatov celo ni imelo številke (glej Poglavje 5.2. o kršitvah in sankcijah). Ker je očitno na tem področju precej nejasnosti, bi bila enostavna rešitev ta, da se že v zakonu o volilni in referendumski kampanji definira enoten sistem številčenja plakatov ter da se jasno opredeli, da mora biti številka na vidnem mestu. Inšpektorat za notranje zadeve nam je namreč sporočil, da bi po zdajšnji pravni ureditvi načeloma številka lahko bila zapisana tudi na zadnji strani plakata.<sup>14</sup>

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

osebe, saj gre za brezplačno oglaševanje.

### 3.10 Povračilo stroškov

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

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

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

### 3.11 Dolgovi

Zakon o volilnih in referendumskih kampanjah ne dovoljuje akumulacije dolga. V 16. členu (1) izrecno navaja, da mora organizator volilne kampanje »/V/se stroške volilne kampanje /.../ poravnati izključno s tega računa«<sup>15</sup>, kar pomeni, da morajo pred zaprtjem računa in oddajo finančnega poročila biti poravnani vsi stroški, ki so povezani s kampanjo. Enako velja tudi za področje posojil, saj je v istem členu zapisano, da »/D/ an zapadlosti posojila /.../ ne sme biti kasnejši od 30 dni pred rokom za zaprtje računa«<sup>16</sup>.

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

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

Obstaja tudi tveganje, da upnik pozneje odpiše dolg, kar bi *de facto* pomenilo financiranje pravne osebe, in s tem neposredno kršitev zakona. Pri zadnjem obstaja tudi možnost, da je že ob nastanku stroška obstajal dogovor o odpisu dolga, kar predstavlja večje korupcijsko tveganje. Upnik lahko na dolg

tudi »pozabi« in ga pusti odprtega. V takem primeru obstaja povečano korupcijsko tveganje.

Na podlagi ugotovitev predlagamo, da se Zakon o volilni in referendumski kampanji spremeni tako, da se uskladi z mnenjem Računskim sodiščem glede ureditve področja dolgov z namenom preprečevanja korupcijskih tveganj.

### 3.12 Gotovinski prispevki

V TI Slovenia smo že v okviru poročila o transparentnosti financiranja političnih strank<sup>17</sup> opozorili na problematičnost gotovinskega poslovanja, ki je nepregledno in onemogoča sledljivost.

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

Politične stranke imajo v primeru dovoljenih gotovinskih prispevkov prednost, saj lahko kot stranka prejmejo posamezne gotovinske prispevke do višine 420,00 eur, nato pa celotni znesek v vrednosti kampanje prenesejo na poseben transakcijski račun za volilno kampanjo.

Gotovinski prispevki močno zvišajo možnost nezakonitega političnega financiranja, zato priporočamo, da se **gotovinski prispevki z zakonom popolnoma prepovejo in dovolijo samo prispevki, nakazani prek bančnih računov.**

### 3.13 Sankcije

V zakonu o volilni in referendumski kampanji (ZVRK) so kršitve zakonodaje nedvoumno zapisane, sankcije so določene, določene so tudi institucije, ki naj bi te sankcije izvajale. Predpisana je višina kazni za vsako posamezno dejanje, ki je v neskladju z zakonom. Težava nastopi, ko je sankcija predvidena, ni pa jasno, po kakšnem postopku naj bi bila izvedena. Prekrškovni organi, ki so navedeni v ZVRK, imajo različne poglede na način izvajanja sankcij. Problem je opisan v Poglavju 5.2., ki je posvečeno področju kršitev in sankcij.

Najpogosteje se je v okviru lokalnih volitev pojavil problem na področju financiranja volilnih kampanj, ko zakon ne definira obvezujočih nalog za organ oziroma institucijo, ki izvaja sankcije. Na področju financiranja je za sankcioniranje kršitev predvideno Računsko sodišče, ki pa je revizijsko telo **in ne prekrškovno**. Revizije volilnih kampanj na lokalni ravni niso zakonsko obvezna naloga Računskega sodišča. Ob tem ima za učinkovito izvedbo revizij občinskih volitev v vseh 212 občinah Računsko sodišče premalo kadra. Zaradi omejitev v

Zakonu o računskem sodišču<sup>18</sup> kršitve, ki smo jih v TI Slovenia zaznali na terenu, niso bile sankcionirane. Vendar to še zdaleč ni edini problem na tem področju. Več o problemu sankcij v Poglavju 5.2.

Priporočamo učinkovito ureditev področja sankcij ter natančno definicijo pristojnosti in obveznosti nadzornih organov, ki naj imajo prekrškovne pristojnosti, ter da se v ta namen določi zadostne vire iz proračuna.

## 4 PROJEKT IN RAZISKAVA

### 4.1 Opis projekta Transparentnost lokalnih volitev v Srednji in Vzhodni Evropi

Transparency International Slovenia (TI Slovenia) je projekt Transparentnost lokalnih volitev v Srednji in Vzhodni Evropi (Transparency of local government elections in Central and Eastern Europe) začel izvajati julija 2014, zaključil se bo konec februarja 2016. Projekt sofinancira Evropska komisija, delno tudi veleposlaništvo ZDA v Sloveniji. Izvajajo jo tri nevladne organizacije v Sloveniji, na Poljskem in Slovaškem.

V času kampanj v okviru lokalnih volitev so tri nevladne organizacije izvedle monitoring lokalnih volitev in predvolilnih kampanj. V septembru in oktobru 2014 je TI Slovenia izvajal monitoring lokalnih volitev in predvolilne kampanje v izbranih občinah ter s tem preverjal finančno poslovanje organizatorjev kampanj. Po opravljenem monitoringu vse tri organizacije izvajajo analizo zbranih podatkov in pripravljajo nacionalna poročila in primerjalno analizo o stanju financiranja strank na lokalni ravni v vseh treh državah. TI Slovenia na podlagi izsledkov analize predlaga izboljšanje zakonodaje in prakse na tem področju v Sloveniji.

V okviru projekta je TI Slovenia spremljal potek predvolilnih aktivnosti na lokalni ravni v petih slovenskih občinah: Ljubljani, Kopru, Kranju, Kamniku in Ajdovščini. Občine smo izbrali na podlagi prepleta različnih kriterijev, med drugim upoštevajoč izide na prejšnjih lokalnih volitvah, velikost in pomembnost občine, dejavno sodelovanje prostovoljcev.

Namen raziskave in tega poročila je dvig ravni integritete in transparentnosti pri financiranju lokalnih političnih kampanj. Aktivnosti v okviru projekta so zajemale raznovrsten spekter akcij, od terenskega opazovanja poteka volilnih kampanj, analize obstoječe zakonodaje na področju financiranja političnih strank in kampanj ter ureditve volitev, sodelovanja s ključnimi institucijami in organi (kot so Računsko sodišče Republike Slovenije, Inšpektorat za notranje zadeve, Ministrstvo za javno upravo, Državna volilna komisija, občine), zbiranja in analize podatkov, analize finančnih poročil volilnih kampanj, primerjave podatkov iz poročil s podatki s terenskega dela, organizacije dogodkov in drugega.

Cilj projekta je povečanje preglednosti volilnih kampanj na lokalni ravni in s tem povečanje zaupanja v lokalno politiko. Tovrsten nadzor je bil opravljen prvič, izkazala pa se je potreba po rednem nadzoru, ki mora imeti zagotovljeno tudi finančno podlago iz proračuna.

#### Cilji projekta

1. Prispevati k preprečevanju korupcije v povezavi z lokalnimi političnimi kampanjami.
2. Pripraviti neodvisen pregled financiranja volilnih kampanj.
3. Odpreti razpravo o najpomembnejših vrzelih na področju urejanja transparentnosti financiranja in načinu izvajanja pravil tako na nacionalni kot regionalni ravni (v Srednji in Vzhodni Evropi) ter razvoju primernih rešitev.
4. Promocija in razvoj dobrih praks v povezavi s financiranjem kampanj v Srednji in Vzhodni Evropi.

### 4.2 Metodologija

Metodologijo za opazovanje in analizo kampanj v okviru lokalnih volitev smo razvile partnerske organizacije na podlagi že razvitih metodologij in izkušenj v drugih državah.<sup>19</sup> Metodologija je nastala na način, da omogoča primerjavo poteka kampanj v vseh treh državah: na Poljskem, Slovaškem in v Sloveniji.

Pri tem velja opozoriti na dejstvo, da smo učinkovitost in praktičnost zakona na lokalni ravni na terenu testirali prvič v zgodovini Slovenije. Podobno raziskavo bi bilo treba narediti še enkrat, da bi lahko primerjali rezultate in pozneje vključili več občin. Metodologija je zdaj pripravljena za nadaljnjo uporabo. Poleg tega smo v raziskavi izluščili nekatere vidike volilnih kampanj, na katere bi bilo treba biti še bolj pozoren pri opazovanju na terenu. Ker so finančna poročila na voljo šele več kot štiri mesece po volitvah, smo nekatere zlorabe opazili šele takrat.

#### 4.2.1 Cilji opazovanja lokalnih volitev

Glavni cilji opazovanja volilnih kampanj v okviru lokalnih volitev 2014 so bili:

1. opozoriti javnost in medije na načine financiranja organizatorjev volilnih kampanj
2. opozoriti na nelegalne ali nelegitimne prakse na področju volilnih kampanj
3. identifikacija nezaželenih praks (z vidika univerzalne volilne pravice in demokratičnih standardov) v okviru financiranja volilnih kampanj
4. povečati možnosti za nadzor javnosti nad načini zbiranja in pridobivanja sredstev



5. povečati možnosti za nadzor javnosti nad porabo javnih sredstev organizatorjev volilnih kampanj

Proces opazovanja volilnih kampanj je bil zastavljen tako, da je bil razdeljen v štiri faze, in sicer:

**1. opis:** podali smo zanesljiv opis financiranja v času volilne kampanje v izbranih občinah, vključno s sredstvi, ki so jih organizatorji volilnih kampanj zbrali, vrsto stroškov, višino in mehanizmi za izračun kot tudi splošno oceno transparentnosti dela organizatorjev volilnih kampanj;

**2. raziskava:** v tem procesu smo identificirali področja financiranja organizatorjev volilnih kampanj, kjer zakonska ureditev in demokratični standardi niso vzpostavljeni ali pa so vzpostavljeni pomanjkljivo;

**3. uporabnost:** rezultati procesa so uporabni – na podlagi raziskave smo pripravili priporočila, ki lahko zmanjšajo možnosti zlorab pri volilnih kampanjah. Ugotovitve nakazujejo na potrebo po proaktivni (sprotni) transparentnosti, kar bi omogočalo volivcem boljšo izbiro. Zaključki so uporabni tudi pri načrtovanju podobnih projektov v prihodnosti. Nujno bi bilo še enkrat spremljati potek kampanj na naslednjih lokalnih volitvah za možno primerljivost rezultatov;

**4. intervencije:** ko smo v okviru opazovanja zaznali kršitve oziroma sum ravnanja v nasprotju z zakonom, smo zadeve predali pristojnim institucijam z vsemi spremljajočimi dokumenti, ki smo jih lahko pridobili. Spremljali smo tudi njihovo delo ter sodelovali pri oblikovanju bolj učinkovitega sistema.

#### 4.2.2 Časovni potek

Raziskava je potekala v 4 fazah.

##### Priprava

V pripravljalni fazi smo med julijem in septembrom 2014 pregledali in ocenili področno zakonodajo ter pregledali obstoječe analize pravnega okvira. Na podlagi te ocene in izkušenj iz preteklosti smo prilagodili že obstoječo metodologijo in izdelali načrt nadzora z metodami opazovanja. V tej fazi je bil opravljen tudi nabor prostovoljcev, ki so nadzorovali kampanje na terenu, zanje pa smo pripravili dvodnevno izobraževanje. Prostovoljci so bili tako opremljeni z znanjem strokovnjakov, zavezali pa so se tudi k objektivnemu in etičnemu ravnanju pri opazovanju. V tem obdobju smo predstavili projekt in raziskavo ter namene na novinarski konferenci. Seznanili smo se z nekaj domnevnimi kršitvami in nejasnostmi na terenu.

##### Opazovanje

V drugi fazi med oktobrom in novembrom 2014 smo pozor-

nost usmerili na nadzor volilnih kampanj v realnem času, pri čemer je projektna ekipa TI Slovenia predvsem koordinirala delo prostovoljcev ter jih obiskovala na terenu. Zbirali smo material za poznejšo analizo, sledili smo medijskim objavam, zaznane sume kršitev pa smo pošiljali pristojnim institucijam. V tej fazi smo že zaznali nekatera kritična področja, na katera opozarjamo v tem poročilu.

##### Analiza

V tretji fazi med decembrom 2014 in novembrom 2015 smo v TI Slovenia zbrano gradivo začeli urejati ter iz njih pridobivati koristne informacije za nadaljnje raziskovanje in analize. V tem času so organizatorji kampanj tudi pripravili in oddali finančna poročila, ki so dala dodatno dimenzijo naši raziskavi, saj je bilo treba podatke iz teh poročil primerjati z našimi terenskimi ugotovitvami. Opravili smo 5 intervjujev s strokovnjaki in akterji, ki so bili v kampanje tako ali drugače vpleteni (predstavniki nadzornega organa, izvajalca zakona, organizatorja kampanje, kandidata) in tako dopolnili informacije s terena.

V tem času je v Varšavi potekalo prvo srečanje projektnih partnerjev po opravljenih volitvah, na katerem smo primerjali tako prakso opazovanja in raziskovanja kot tudi informacije in ugotovitve.

##### Predstavitev rezultatov

Zadnja faza med decembrom 2015 in februarjem 2016 je namenjena predstavitvi rezultatov in zagovorniškim dejavnostim. Rezultate s spremljajočimi priporočili za odločevalce predstavljamo javnosti in ključnim deležnikom s ciljem spremembe zakonodaje in prakse na področju volilnih kampanj na lokalni ravni. V tem času izide tudi mednarodno primerjalno poročilo vseh držav. Zaključna konferenca, ki ima mednarodni značaj, bo v Varšavi.

#### 4.2.3 Prostovoljci kot ključni akterji

Prostovoljci, ki so bili vključeni v opazovanje kampanj, predstavljajo enega pomembnejših elementov kakovostno izvedenega opazovanja. Zavezali so se k podobnim standardom, kot jih imajo mednarodni opazovalci volitev.<sup>20</sup> Najpomembnejši kriterij za izbiro posameznikov za delo na terenu je bila njihova neodvisnost. Biti so morali nevtralni, v potek kampanje niso smeli posegati. Prostovoljci so podpisali izjavo, s katero so se zavezali, da niso pripadniki politične skupine, ki bi bila vpletena v opazovano volilno kampanjo, ne sodelujejo pri volilnih ali predvolilnih opravilih, ter podpisali pogodbo o prostovoljnem delu.

Prostovoljci so se lahko predstavljali kot sodelavci TI Slovenija, delili splošne informacije o procesu opazovanja ter ciljih

nadzora, če je to od njih kdo zahteval.<sup>21</sup> Kakršna koli nadaljnja vprašanja so zapisali ter jih posredovali koordinatorju projekta. V medijih so lahko nastopali zgolj v dogovoru s TI Slovenia, prav tako jih nismo izpostavljali v javnosti. Prostavoljcem praviloma tudi ni bilo dovoljeno z drugimi deliti osebnih komentarjev ali pogledov na proces monitoringa, razen s privoljenjem projektnega koordinatorskega oziroma če je bil dogovor drugačen.

Odgovornosti prostovoljcev so zajemale pridobivanje in posredovanje podatkov koordinatorjem o opazovanem območju ter referenčnega materiala (fotografije, video, volilni materiali, print screen, podatki o shodih itd). Opazovanje na terenu je potekalo na osnovi predhodno pripravljene vprašalnika in smernic za izvajanje opazovanja. Obenem so se s klavzulo zavezali k nerazkrivanju podatkov.

Izbrali smo 19 prostovoljcev v petih občinah in jih povabili na izobraževanje, ki je potekalo 3. in 4. septembra 2014. Pred izobraževanjem smo jim posredovali opis metodologije, obrazce in nekaj ključnih smernic, ki so pomembne za opazovanje. S prostovoljci smo razdelili teren na enote, ki so jih opazovali posamezni prostovoljci ali pa v skupinah. Redno so nam pošiljali materiale tako prek spletnih medijev kot tudi prek pošte. Ob koncu opazovanja na terenu so prejeli potrdila o sodelovanju ter izvedli evalvacijo svojega dela na terenu in sodelovanja s projektno ekipo TI Slovenia. Ker je šlo za prvi tovrstni nadzor volitev, smo v TI Slovenia med opazovanjem na terenu dopolnjevali strategijo dela, saj poprejšnjih izkušenj za usklajevanje dela prostovoljcev na terenu še nismo imeli. Evalvacija je pokazala, da bi bilo v prihodnje smiselno ob takšnem ali večjem obsegu nadzora bolj razdelati zadolžitve med prostovoljci, še bolj redno komunicirati in določiti obvezno uporabo nekaterih dostopnih orodij (elektronskih).

S pomočjo prostovoljcev smo zbrali 577 fotografij plakatov, zbrali in pregledali smo 107 brošur in letakov, 74 oglasov, zabeležili vsaj 39 dogodkov, prebrali 2249 člankov ter zbrali več kot 60 različnih materialov in manifestacij kampanj.

#### 4.2.4 Izbira občin za opazovanje kampanj

V Sloveniji je 212 občin, kar je nedvomno terjalo premišljen izbor, v katerih občinah bomo izvedli nadzor. Cilj projekta je bil nadzorovati od pet do sedem občin. Pri izboru pa smo bili pozorni predvsem na naslednje lastnosti: velikost občine, urbanizacija oz. razpršenost, predvidena izenačenost kandidatov na volitvah, geografska razporeditev po Sloveniji itd. Pri naštetih lastnostih smo želeli zajeti čim več različnih občin, ki bi tvorile pester vzorec. S tem smo želeli pridobiti širok nabor podatkov, ki bi kazal vedenje v najrazličnejših družbeno-političnih okoljih. Prav tako je bilo pri izboru veliko odvisno od

odziva prostovoljcev, saj je bilo kar nekaj predvidenih občin izpuščenih iz nadzora, ker ni bilo interesa občanov za nadzor, a je na drugi strani nekaj občin dopolnilo seznam ravno zaradi nepredvidenega interesa prostovoljcev.

#### 4.2.5 Koga smo opazovali

Opazovali smo kandidate ter njihove organizatorje kampanj in kot tiste, ki so zakonsko odgovorni za upravljanje finančnega dela volilnih kampanj in njihovo zakonitost.

Jeseni 2014 so potekale volitve predstavnikov v predstavniških in individualnih organih lokalnih skupnosti. To so bile v bistvu dvojne volitve:

1. volitve predstavnikov v mestni svet, četrtne in vaške skupnosti,
2. volitve za župane.

Opazovanje smo osredotočili bolj na županske kampanje, ker pa se v Sloveniji županske volitve in volitve v mestne/občinske svete neločljivo prepletajo, smo se odločili, da bomo opazovali oboje in jih povezali.

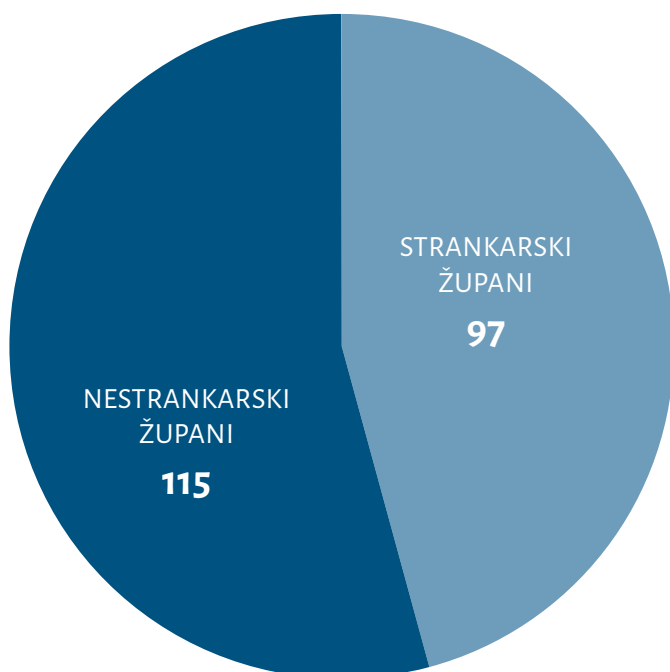
Tako so nekatere liste lastno kampanjo osnovala na podpori kandidatu za župana kot tudi obratno.

V petih občinah smo opazovali kampanje vseh prijavljenih kandidatov in kandidatke, vključno z listami.

## 5 VOLILNA KAMPANJA

Lokalne volitve so v primerjavi z nacionalnimi specifične, tudi zato, ker na njih kandidira veliko število kandidatov za številne odločevalske funkcije in organe (skupnosti, mestni sveti in župani). V letu 2014 smo državljani volili 212 županov (v 212 občinah je skupaj kandidiralo 703 posameznikov), predstavnike občinskih/mestnih svetov (23 327 kandidatov) ter predstavnike četrtnih/krajevnih/vaških skupnosti (14 688 kandidatov).

Iz statističnih podatkov je vidno, da se volivci ob odločanju za župane in županje najpogosteje odločajo za nestranskarke kandidate (115 od 212 izvoljenih županov ali skoraj 55 % je predstavnikov lokalnih list, samostojnih kandidatov ali neveljavljenih strank). Samostojni kandidati ali predstavniki lokalnih list in iniciativ so dobili več glasov za člane občinskih in mestnih svetov kot katera koli stranka (2-krat več kot stranka z največ člani občinskih/mestnih svetov).<sup>22</sup> Opazen je trend, da se kandidati, ki so sicer povezani s kakšno izmed večjih strank, pogosto odločajo za kandidaturo kot 'neodvisni' kandidati, ravno zaradi nizkega zaupanja javnosti v politične stranke.



### 5.1 Kaj je volilna kampanja

Volilna kampanja so » /.../ vse politične oglaševalske vsebine in druge oblike politične propagande, katerih namen je vplivati na odločanje volivk in volivcev pri glasovanju na volitvah«. Za volilno kampanjo pa se štejejo zlati »propaganda v medijih, elektronskih publikacijah in propaganda z uporabo telekomunikacijskih storitev, plakatiranje in predvolilni shodi«. <sup>23</sup>

Časovno je opredeljena kot obdobje, ki se začne » /.../ 30 dni pred dnevom glasovanja, končati pa se mora najkasneje 24 ur pred dnevom glasovanja«. <sup>24</sup>

V praksi to pomeni, da volilna kampanja lahko traja 29 dni, saj je dan pred volitvami volilni molk, ko je prepovedano izvajati kampanjo. V času volilnega molka je prepovedana vsakršna » /.../ javna volilna propaganda /.../«. <sup>25</sup> Volilni molk torej v praksi velja ves dan pred volitvami (od polnoči do polnoči).

### 5.2 Akterji volilne kampanje

Glavni akter volilnih kampanj je **organizator volilne kampanje**. V osnovi bi lahko organizatorje volilnih kampanj razdelili v dve skupini:

1. politična stranka kot organizator volilne kampanje
2. ostalo – v praksi so to liste kandidatov ali posamezniki kot fizične osebe

Po zakonu (ZVRK) pa so to lahko kandidat ali kandidatka, predstavnik predlagatelja kandidatov ali list kandidatov, politična stranka ali druga pravna ali fizična oseba. Posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, samostojni podjetnik posameznik ali pravna oseba mora imeti sedež na območju Republike Slovenije, posameznik pa mora biti državljan Republike Slovenije z volilno pravico.

Organizator kampanje je tisti, ki je odgovoren za zakonitost izvajanja volilne kampanje (3. člen ZVRK). Na nacionalnih volitvah so v praksi organizatorji kampanj politične stranke. Delovanje političnih strank je, poleg ZVRK, urejeno v Zakonu o političnih strankah. <sup>26</sup>

Organizator kampanje je lahko skupen več kandidatov (kot je pogosto pri strankarskih kandidatih) ali pa edinstven za posameznega kandidata. Posamezni kandidat ali lista kandidatov na lokalnih volitvah ima lahko zgolj enega organizatorja volilne kampanje.

Za zakonitost izvajanja volilne kampanje je, poleg organizatorja volilne kampanje (ki je torej lahko pravna oseba, stranka ali posameznik), odgovorna tudi odgovorna oseba organizatorja volilne kampanje (kot posameznik).

Za oba so predvidene tudi sankcije v primeru kršitve zakonodaje, ki se razlikujejo v višini glede na to, ali je globa za organizatorja kampanje ali za odgovorno osebo organizatorja kampanje (kot fizična oseba).

Status organizatorja kampanje v zakonu o volilni in referendumski kampanji ni povsem jasno definiran. To je bilo očitno v okviru lokalnih volitev, kjer je več kot polovica kandidatov neodvisnih (ne kandidirajo v okviru političnih strank, kandi-

dirajo kot posamezniki, kot predstavniki liste kandidatov). To je pripeljalo do različnih interpretacij tistih, ki so pristojni za nadzor nad izvajanjem zakona.

TI Slovenija je že v publikaciji Ali so informacije javnega značaja res javne<sup>27</sup> opozoril na problem nejavnosti podatkov. Tako organizatorji kampanj kot tudi politične stranke namreč niso zavezanci po ZDIJZ-u. Transparentnost njihovega delovanja je zelo pomembna, tako na področju rabe sredstev kot tudi zaradi vloge, ki jo imajo v družbi – kot telesa, ki se zavzema za moč političnega odločanja v državi na več ravneh.

Problem pri organizatorjih kampanje, ki niso politične stranke, pa je dvojen: ne le da niso zavezanci po ZDIJZ-u, ampak tudi sam status ni jasen – ni jasna razmejitev med varovanjem podatkov fizičnih oseb ter javnostjo podatkov pravnih oseb.

Ta nejasnost statusa je prišla do izraza ob različnem razumevanju Inšpektorata za notranje zadeve in informacijske pooblaščenke. Mnenje informacijske pooblaščenke deli tudi predstavnica Ministrstva za javno upravo, v okviru katerega je zakon tudi nastajal (ZVRK).<sup>28</sup>

Inšpektorat za notranje zadeve je prvotno razlagal status (ter s tem neposredno opozoril na pomanjkljivo definicijo) na naslednji način:

»ZVRK /.../ ne razlikuje med pravnimi in fizičnimi osebami ter drugimi pravnimi subjekti, tako je lahko /.../ kršitelj tudi fizična oseba kot organizator volilne kampanje, kar pa je na podlagi ZVOP-1 osebni podatek.«<sup>29</sup>

Medtem ko informacijska pooblaščenka,<sup>30</sup> s katero se strinja pisec zakona (Ministrstvo za javno upravo<sup>31</sup>), razume status organizatorja kampanje na drugačen način:

»Glede na specifični položaj ter dolžnosti organizatorja volilne kampanje, kot jih določba ZVRK, /.../ se položaj posameznika, ki opravlja funkcijo organizatorja volilne kampanje približuje položaju posameznika, ki na trgu opravlja storitve (zasebnik oziroma podjetnik posameznik), kar pomeni, da v primeru, ko bo kot kršitelj v postopku o prekršku obravnavan posameznik kot organizator volilne kampanje, podatki o njegovem imenu in priimku ne bodo predmet varstva po ZVOP-1.«

**Zato je tudi eno izmed priporočil, ki ga TI Slovenija predstavlja, jasnejša definicija statusa organizatorja volilne kampanje.**

## 5.3 Zakonska podlaga

Relevantna zakonodaja na področju volilnih kampanj je strnjena v en krovni zakon, to je Zakon o volilni in referen-

dumski kampanji.<sup>32</sup> V okviru lokalnih volitev so sicer pomembni še vsaj trije, vendar za namene te raziskave niso tako ključni. To so Zakon o političnih strankah,<sup>33</sup> Zakon o lokalnih volitvah<sup>34</sup> in Zakon o volitvah v državni zbor.<sup>35</sup>

Za namene te raziskave smo se naslanjali tudi na zakon, ki opredeljuje delo Računskega sodišča – Zakon o računskem sodišču,<sup>36</sup> na zakon, ki opredeljuje delo inšpektoratov – Zakon o inšpekcijskem nadzoru,<sup>37</sup> ter Zakon o prekrških,<sup>38</sup> Zakon o dostopu do informacij javnega značaja,<sup>39</sup> Zakon o varovanju osebnih podatkov,<sup>40</sup> Uredbo o upravnem postopku,<sup>41</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije<sup>42</sup> ter Zakon o medijih.<sup>43</sup>

**Zakon o volilni in referendumski kampanji** je doživel večje spremembe hkrati s spremembami zakonodaje na področju financiranja političnih strank, ki so stopile v veljavo v začetku leta 2014.

Ena večjih sprememb, ki je takrat stopila v veljavo, je prepoved financiranja volilnih kampanj in političnih strank s strani pravnih oseb, kar vključuje tudi materialne donacije, izmenjavo storitev, popuste ipd. Zakon je med drugim določil tudi zgornjo mejo stroškov, ki jo lahko potroši organizator kampanje, ki je odvisna od števila volivcev v občini, ter natančneje definiral sankcije in odgovorne za nalaganje sankcij. Več o spremembah v poročilu Crinis.<sup>44</sup>

## 5.4 Nadzor, sankcije in odgovornost

Za zakonitost izvajanja volilne kampanje sta odgovorna **organizator volilne kampanje** in njegova odgovorna oseba. Nadzor nad zakonitim izvajanjem kampanj pa naj bi opravljal več inštitucij:

1. Računsko sodišče Republike Slovenije za področje financiranja kampanj (pridobivanje in raba sredstev za kampanjo, poročanje in predložitev ter objava finančnih poročil, odpiranje posebnega transakcijskega računa), zlorabe javnih sredstev in javnih prostorov. Izvaja revizije, če se za to odloči.
2. Inšpektorat RS za notranje zadeve za področje kršitev, ki so definirane kot prekrški na področjih volilnega molka, označevanja plakatov in drugih nosilcev informacij, predvolilnih shodov, ter posredovanje informacij o organizatorjih kampanje volilnim komisijam lokalnih skupnosti.
3. Inšpektorat za kulturo in medije za področje medijev v času volilnih kampanj, predvsem glede objavljanja raziskav javnega mnenja, objav pravil oglaševanja v času volilne kampanje, pojavljanje in predstavljanje kandidatov v okviru RTV Slovenije ter drugih medijev, ki so v večinski (posredni ali neposredni) javni lasti. Zadnje je v okviru lokalnih volitev najbolj relevantno in tudi najbolj kritično,

saj so občinska glasila pogosto zlorabljena z namenom propagande oziroma promocije določenega kandidata (predvsem ob vnovični kandidaturi župana).

#### 4. Inšpekcija (ali redarstvena služba) lokalne skupnosti za področje plakatiranja, predvsem nameščanja in odstranjevanja plakatov.

Računsko sodišče ukrepa na podlagi odločitve za revizijo. V okviru lokalnih volitev »pristojnost računskega sodišča, da pregleda poročila [o financiranju volilnih kampanj], ni vzpostavljena kot obligatorna naloga računskega sodišča /.../« Ravno tako Računsko sodišče po ZVRK »nima obveznosti potrjevanja prejema oz. oddaje poročil o financiranju volilnih kampanj«, kljub temu da je edina pristojna institucija za področje financiranja volilnih kampanj.

Nekateri organizatorji kampanj poročil tudi po pretečenem roku za oddajo niso oddali. To ugotavlja tudi Računsko sodišče, ki v zgoraj omenjenem dopisu navaja, da dne 25. 5. 2015 še vedno »ne razpolagajo s poročili o financiranju volilnih kampanj za kandidate za župana oziroma za občinske svetnike naslednjih list: Zoran Stevanovič – neodvisna lista ZS, lista od ljudi za ljudi, Janko Sever – za podeželje (Koper) in Lista za razvoj podeželja (Koper)«. Ker pa Računsko sodišče ni prekrškovni organ in torej ne more izrekat prekrškov po hitrem postopku, se za revizije poročil niso odločali.

Predlog Računskega sodišča je dodatna odločba, ki bi omogočala preveritev oddaje poročil ter preveritev skladnosti poročil z zakonom, torej vzpostavitev regulative, ki bi jim to omogočala. Pri tem velja opozoriti na dejstvo, da občine kot prejemnice poročil in zahtevkov, na podlagi katerih se delno povrnejo stroški volilnih kampanj, poročil ne pregledujejo in ne ugotavljajo skladnosti z zakonom, saj za to nimajo pristojnosti. Javna sredstva so tako povrnjena na podlagi zahtevka organizatorja volilne kampanje in ugotovitve o oddaji poročila, pri čemer je lahko poročilo nepravilno, zavajajoče izpolnjeno ali celo nezakonito.

Več o kršitvah in sankcijah v Poglavju 6.2.

## 5.5 Transparentnost financiranja volilnih kampanj na lokalni ravni

Po zdajšnji zakonodaji imamo državljani možnost delnega vpogleda v finančno poslovanje organizatorjev volilnih kampanj prek spletnega portala Agencije RS za javnopravne evidence in storitve (AJ PES),<sup>45</sup> prek katerega morajo biti objavljena vsa finančna poročila o volilnih kampanjah.

Taka transparentnost je zgolj navidezna, saj oblika objavljene

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

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

- niso vsi organizatorji volilnih kampanj oddali finančnega poročila,
- so nekatera poročila nepravilno ali pomanjkljivo izpolnjena,
- organizatorji kampanj niso zavezanci po ZDIJZ-u,<sup>46</sup>
- Računsko sodišče ni obvezano pregledovati poročil.<sup>47</sup>

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

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

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

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

*posameznik kot organizator volilne kampanje, podatki o njegovem imenu in priimku ne bodo predmet varstva po ZVOP-1*.<sup>48</sup>

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

Nekateri kandidati so imeli pomisleke glede sprotne transparentnosti, saj naj bi odvrčala pozornost od zares pomembnih tem, o katerih bi bilo treba razpravljati med kampanjo

in ki volivcu povedo, kakšno prihodnost načrtuje posamezni kandidat za občino. V intervjuju z županom občine Ajdovščina Tadejem Beočaninom<sup>49</sup> nam je ta povedal tudi, da to ne bi predstavljalo bistveno večje birokratske obremenitve. Omenjeni kandidat in zdajšnji župan je bil sicer edini, ki nam je odgovoril na vprašalnik o kampanji, ki smo ga poslali vsem kandidatom v opazovanih občinah.

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

## 6 PEREČA PODROČJA

### 6.1 Vloga medijev v kampanji

Velik, če ne kar ključen del vsake volilne kampanje so mediji, ki oblikujejo javno podobo kandidatov. S tem lahko ključno vplivajo na rezultat volitev, predvsem v občinah, v katerih so pred začetkom volilne kampanje kandidati izenačeni in/ali je velik delež volivcev neodločenih. V raziskavi Nacionalni sistem integritete TI Slovenia ocenjuje medije kot zmerno močne v vseh treh dimenzijah (vloga, upravljanje in zmožljivost).<sup>50</sup> Kot problematični so se izkazali različni vidiki slovenske medijske krajine, predvsem politični pritiski, ki ogrožajo svobodo medijev, pomanjkanje predvidenih sankcij v primerih omejevanja neodvisnega delovanja medijev, povečana količina oglaševanja in s tem različnih pritiskov podjetij na vsebine, pomanjkanje usposabljanj za preiskovalno novinarstvo, pomanjkanje državnih sredstev za razvoj kakovostnega novinarstva ter ekonomski pritiski na novinarje, ki močno omejujejo kakovostno in predvsem preiskovalno novinarstvo.<sup>51</sup>

Zaskrbljujoče je, da raziskava ugotavlja upad preiskovalnih dejavnosti novinarjev,<sup>52</sup> ki povečini uporabljajo t. i. novinarske rutine – predvsem zaradi časovnih in materialnih omejitev. Ob takšnem stanju novinarskega poklica je sploh v času lokalnih volitev zaradi razpršenosti težko pričakovati poglobljeno poročanje pri večini občin.

Med nadzorom volilnih kampanj smo v TI Slovenia zbirali medijske objave prek t. i. medijskega klipinga<sup>53</sup> v vseh slovenskih medijih, iskana gesla pa so bila imena kandidatov za župane. Kliping je v medijih (tiskanih, TV, radio, splet) skupno zaznal 2249 omemb imen kandidatov za župana iz nadzorovanih občin.<sup>54</sup> Le 88 (skoraj 4 %) od teh člankov je bilo takšnih, ki so omenjali zgolj enega kandidata oz. so bili članki namenjeni zgolj njemu/njej oz. listi kandidata.

94 (4,1 %) prispevkov je takšnih, ki po vsebini niso povezani z volilno kampanjo, v tej kategoriji pa prednjačijo predvsem župani občin, ki v času kampanje opravljajo različne županske naloge. V vseh opazovanih občinah so imeli takratni župani v kampanji za prvi krog volitev največje število medijskih objav med vsemi kandidati. Na podlagi objav lahko ugotovimo, da gre pri tem predvsem za udeležbo župana na

različnih dogodkih, vezanih na občino. Težko pa je z gotovostjo trditi, da bi vse te objave obstajale, če ne bi potekala volilna kampanja. Dogodke lahko tako lahko razdelimo na tri skupine:

1. dogodki, ki bi se zagotovo odvijali ne glede na politično dogajanje in je udeležba župana nujna/visoko zaželena (npr. podelitev certifikata Mladim prijazna občina, razglasitev do turistov prijaznega kraja),
2. dogodki, ki se sicer odvijajo ob določenem času neodvisno od kampanje, a je udeležba zgolj zaželena (npr. festivali, Svetovni dan srca, obiski/nagovori šolarjev, nagovor na teku),
3. dogodki, za katere obstaja visoka verjetnost, da so bili načrtovani na način, da so časovno sovpadli s kampanjo, ker ima občina zaradi finančnih investicij in drugih razlogov večji vpliv na časovni potek dogodkov (odprtja trgovskih središč, trgov, prostorov za Rdeči križ, obletnica Društva prijateljev mladine).

Prednosti tega, da je nekdo v času kampanje še župan, lahko tako prepoznamo predvsem v večji možnosti vidnega javnega udejstvovanja v občini ter v možnosti vplivanja na časovnico poteka projektov, za katere je občina zagotovila finančna sredstva.

Ločeno od objav, ki se vežejo na udeležbo kandidatov na dogodkih, je treba omeniti še tiste, ki se nanašajo na bolj negativne vidike življenj kandidatov. Pri tem lahko izpostavimo predvsem primere sojenj za kazniva dejanja (npr. Boris Popovič), vpletenosti v sporne posle (npr. Zoran Jankovič) ter obtožbe zaradi sovražnega govora (npr. Zmago Jelincič). Zaznali smo tudi primere sporov med kandidati in s tem povezanimi »škandali« (npr. Boris Popovič vs. Polka Boškovič v Kopru in Mohor Bogataj vs. Boštjan Trilar v Kranju).

Delno na vidnost kandidata vpliva tudi povezava z uveljavljeno politično stranko. To je prepoznati v primeru Tadeja Beočanina v Ajdovščini, kjer je v okviru kampanje potekal dogodek z enim vidnejših politikov SD in ministrom za kmetijstvo Dejanom Židanom, ter pri kandidatu Andreju Šušteršiču v Kranju, ki so ga predstavili v sklopu novinarske konference, ki jo je organizirala stranka SMC, prisoten je bil tudi predsednik stranke in vlade Miro Cerar. Na pojavnost posameznega kandidata v medijih torej v največji meri vplivata trenutni županski stolček in v manjši meri povezava z uveljavljeno parlamentarno stranko.

## Ajdovščina

V prvem krogu smo zabeležili 121 omemb imen kandidatov v novinarskih prispevkih, medtem ko je bilo v drugem krogu 35 omemb. Prednjačita predvsem Marjan Poljšak (30 omemb) in Tino Mamić (27 omemb), v drugem krogu je pojavnost v člankih med obema kandidata (Poljšak in Beočanin) skoraj enaka.

## Kamnik

V času prvega kroga smo zaznali 127 objav imen županskih kandidatov, prednjačil pa je aktualni župan Marjan Šarec s 43 objavami, medtem ko jih je imel drugi največkrat omenjeni kandidat Duško Papež 14. Dobro četrtno omemb Marjana Šarca predstavljajo predvsem aktivnosti, ki niso neposredno povezane s kampanjo. V njegovem primeru gre na primer za udeležbo na dogodku ob prejemu certifikata Mladim prijazna občina, različnih festivalih, ob prenovi šole, prejem priznanja za turistom prijazen kraj ter ob odprtju Centra za gibalno ovirane.

## Kranj

Tudi v Kranju je bil v prvem krogu po številu objav na prvem mestu aktualni župan Mohor Bogataj, ki je imel 42 omemb, sledila pa sta Trilar (28) in Šušteršič (25), skupno je bilo 168 objav. V drugem krogu sta oba kandidata zbrala več objav, Trilar 80 in Bogataj 87.

Mohor Bogataj in Boštjan Trilar sta bila najbolj prisotna v medijih po eni strani zato, ker sta bila vodilna kandidata. Po drugi strani pa zato, ker je v velikem delu kampanje potekal boj v obliki obtožb, ki so jih pokrivali tudi mediji. Gre torej za objave, ki temeljijo na pozornosti medijev, ki sta jo s svojo kampanjo in napadi na nasprotnika spodbujala kandidata. Zaradi domnevnih kršitev je bila vpletena tudi policija – Boštjan Trilar je prijavil Mohorja Bogataja, ker naj bi s hrano in pijačo podkupoval volivce, Bogataj pa je potem v odziv na policijo prijavil sum krive ovadbe.<sup>55</sup> Ker je šlo za neke vrste dialog, so mediji večkrat pokrivali problematiko ter zbirali odzive obeh kandidatov.

## Koper

Od skupno 619 omemb kandidatov je z več kot tretjinskim deležem prednjačil aktualni župan Popovič, ostali kandidati so vsi ostali pod sto omembami. Najbliže sta bila Polka Boškovič (99) in Aleš Bržan (60).

Tudi v Kopru lahko opazujemo dvoboj med dvema kandidata, ki je imel rezultat v večjem številu objav o dveh posameznikih, Polki Boškovič in Borisu Popoviču. Odvijala se je t. i. plakatna vojna, kjer je prihajalo do popisovanja in trganja plakatov, pri čemer sta oba kandidata obsojala nasprotnika. Poleg tega je bilo v medijih zaznati poročila o kraji propagandnih materialov ter verbalnih napadih aktivistov, ki so delovali v kampanji. Norčevanje iz kandidatov je bilo prisotno tudi v občinskem mediju, ki je v času kampanje izšel dvakrat – v obeh je bila karikatura Polke Boškovič.

## Ljubljana

Omemb kandidatov za župana Ljubljane je bilo 1012, tudi tu pa je daleč največ omemb zbral aktualni župan (285), sledila sta Damjan Damjanovič (150) in Aleš Avbreht (120). Zoran Jankovič je imel tudi največ omemb v člankih, ki s kampanjo niso bili neposredno povezani (34). Te lahko v njegovem primeru razdelimo na dve skupini, in sicer na članke, v katerih je omenjena njegova udeležba na prireditvah v Ljubljani (npr. Žabji tek, svetovni dan Alzheimerjeve bolezni, festivali, odprtje trga) in na članke, ki se vežejo na različne sporne posle, v katere naj bi bil vpleten.

Pri tolmačenju zgoraj navedenih števil je treba upoštevati, da omemba še ne pomeni nujno pozitivnega besedila o kandidatu ali njegovi kandidaturi. Tako se med novicami znajdejo tudi novice o sojenju posameznemu kandidatu ali kritike nasprotnikov, ki omenijo ime nekega protikandidata, katerega ime je potem zabeleženo.<sup>56</sup> Za omembo se je štel tudi zapis o javnomnenjski raziskavi, pri kateri po navadi nastopajo vsi kandidati, takšne objave pa se pojavljajo navadno tik pred volitvami.

Kljub temu je vzorec v vseh obravnavanih občinah jasen: **v prvem krogu imajo po številu objav prednost župani občin, ki se pojavljajo največkrat. Če pride do drugega kroga, pa je pojavnost v medijih po številu uravnotežena.**

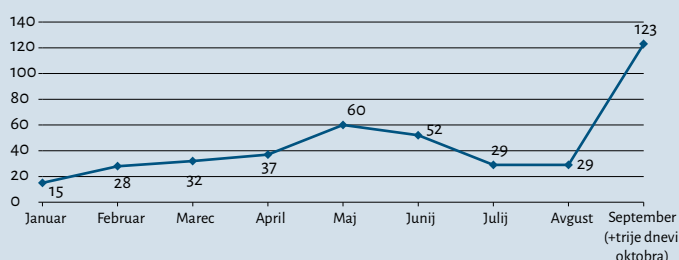


## 6.1.1 Pojavnost županov v medijih in na javnih dogodkih v času volilnih kampanj

Ker je županom večkrat očitano, da v času volilne kampanje izkoriščajo svojo vlogo za lastno promocijo, smo preverili vzorce na tem področju, kot smo to storili pri pregledu nihanj pri investicijah skozi potek mandatov. Vsebinski pregled člankov, ki niso neposredno vezani na kampanjo, pokaže, da gre predvsem za novinarska poročila z javnih prireditev, na katerih se pojavljajo aktualni župani. Večkrat gre prav za odprtja objektov, ki so dokončani v času volilne kampanje, na kar kaže tudi vzorec investicij, kar smo natančneje opisali v Poglavlju 6.3. o proračunih občin. To sicer samo po sebi ni nenavadno, saj spadajo tovrstne dejavnosti pod redne delovne obveznosti županov, nenavadna bi bila predvsem visoka odstopanja od povprečja v času volilne kampanje, ki bi nakazovala na izrabo županskega položaja v času kampanje in načrtno umeščanje dogodkov, kot so npr. otvoritve, v čas volilnih kampanj.

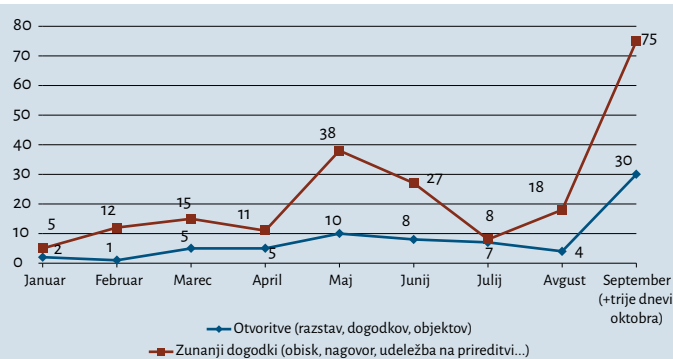
### Pojavnost župana na javnih prireditvah in dogodkih – študija primera: Zoran Janković

Podatki s spletne strani MO Ljubljana iz časa volilne kampanje kažejo večja odstopanja pri javnih dogodkih, ki se jih udeležujejo župan in drugi občinski funkcionarji v času volilne kampanje. Sem so vključeni tako otvoritve (razstav, objektov) kot tudi obiski prireditev (z nagovori ipd.) ter sprejemi na občini. Ker gre za dogodke, objavljene na spletni strani MOL, sem niso vključeni predvolilni shodi ali druge predvolilne aktivnosti, temveč dogodki, na katerih nastopajo predstavniki občine v njenem imenu.



Graf 1: Skupno število dogodkov z udeležbo funkcionarja ali zaposlenega z občine Ljubljana.

Graf jasno pokaže na večja odstopanja pri številu dogodkov v času volilne kampanje v mesecu septembru in prvih dneh oktobra. Povprečje vseh ostalih mesecev znaša **35,25** dogodka v posameznem mesecu, medtem ko je v septembru teh dogodkov kar **123**. Tudi v maju in juniju je nekaj več dogodkov, v tem času pa so potekale kampanje za volitve v Evropski parlament ter Državni zbor, v katerih je prav tako nastopala stranka aktualnega župana MOL.



Graf 2: Udeležba župana MO Ljubljana na prireditvah.

Graf 2, ki prikazuje pojavljanje župana MOL na javnih dogodkih skozi celo leto 2014, kaže na odstopanja v času vseh treh volilnih kampanj, predvsem v času kampanje za lokalne volitve. Medtem ko je v prejšnjih mesecih odstopanje predstavljala udeležba na t. i. zunanjih dogodkih,<sup>57</sup> je v času volilne kampanje za lokalne volitve opazno tudi precejšnje povišanje števila vseh vrst otvoritev.

Glede na pritožbe državljanov, ki smo jih prejeli na Center za zagovorništvo in pravno svetovanje, ki deluje v okviru TI Slovenija, ter glede na opažanja prostovoljcev s terena v drugih mestnih občinah in vsebinski pregled novinarskih prispevkov v času volilne kampanje je mogoče trditi, da študija primera predstavlja pogost vzorec vedenja lokalnih oblastnikov v času volilnih kampanj, s katerimi načrtno izkoriščajo svoje položaje za pridobitev prednosti v obliki povečane medijske pozornosti pred ostalimi kandidati. Čeprav obstaja določilo v ZVRK, da je prepovedano izrabljati javna sredstva za potrebe volilne kampanje, je takšno ravnanje težko formalno dokazovati, saj gre za aktivnosti, ki jih župani že tako izvajajo v okviru rednih delovnih obveznosti, a v času izven kampanje v precej manjšem obsegu. Prav tako je treba poudariti, da nobeno poročilo s terena ne govori o tem, da je kateri koli politik na javni prireditvi, na kateri je nastopal kot funkcionar, omenjal lastno volilno kampanjo, kar kaže na skrbnost in premišljenost delovanja na tem področju.

Pojavnost županov predvsem na otvoritvah objektov ne predstavlja koriščenja javnih sredstev v obliki stroška njihovega dela in morebitnih potnih stroškov. Navadno gre za investicije, ki jih izvaja občina, in končanje teh sovpada prav z volilno kampanjo. Pogosto je načrtno umeščanje takih dogodkov v volilno kampanjo, o upravičenosti takega ravnanja pa se lahko le sprašujemo.

Vprašanje je torej, ali je mogoče tovrstno ravnanje, ki sicer izrazito izstopa od siceršnje redne dejavnosti, učinkovito regulirati. Razočarani državljani so v času volitev na nas naslavljali zahteve, da se npr. otvoritve nekaj mesecev pred volitvami prepovejo in se jih načrtno zamakne v čas kampanje. Tovrstne dejavnosti bi zaradi svoje raznovrstnosti težko definirali, nadzor pa bi zaradi razpršenosti lokalnih kampanj težko opravljali. S tega stališča po našem mnenju zakonska regula-

cija ne bi obrodila željenega rezultata. Nikakor pa s tem ne odobravamo tovrstnega ravnanja, ki kaže na nizko stopnjo integritete kandidatov. A problem je vsekakor večplasten in kaže na stanje tudi v drugih sferah družbe. Vse dokler bodo volivci tovrstna ravnanja na voliščih nagrajevali, toliko časa se bodo v praksi pojavljala.

Prav tako takšnemu stanju botruje tudi način novinarstva, ki svoje prispevke temelji na uradnih virih (po načelu kopiraj in prilepi) in pogosto ne dopušča kritične refleksije in bolj poglobljenega raziskovanja. Novinarji so pod vedno večjimi časovnimi pritiski, istočasno pa jih velik delež dela prek kratkotrajnih pogodb, ki ne dopuščajo avtonomnosti, saj neupoštevanje navodil delodajalca hitro pomeni konec sodelovanja. Število redno zaposlenih novinarjev upada, naraščajo pa prekarne oblike dela, kot so samozaposleni.<sup>58</sup> Ti so v primerjavi z redno zaposlenimi za delodajalca cenejši, ceno za to pa plača ne le posamezen novinar, ki se znajde v izredno negotovem položaju, ampak tudi javnost, saj je pod vprašanjem kakovost novinarskega dela, predvsem v smislu kritičnih pristopov in raziskovalnega novinarstva. Stopnjo izkoriščanja in slabšanje pogojev je mogoče opaziti na več primerih, od vedno večje iznajdljivosti delodajalcev v obrambi pred tožbami s spremembo pogodb,<sup>59</sup> do povečanja normativov rednih sodelavcev.<sup>60</sup> Pritisk na novinarje je vedno večji, v procesu pa se izgublja tako njihova avtonomnost kot tudi raven obveščenosti javnosti. Konkretno na primeru predvolilnih kampanj to tudi pomeni, da se kandidati in politične stranke zavedajo, da je medijski nadzor manjši, prikrivanje kršitev pa bolj enostavno.

### 6.1.2 Občinska glasila in njihova vloga v kampanjah

Posebno kritično področje so občinska glasila, saj se je v več občinah pokazalo, da so ta v času volilne kampanje vsebinsko preveč podvržena aktualni občinski oblasti. V nekaterih primerih do te mere, da lahko govorimo o zlorabi javnih sredstev za namene volilne kampanje. Že v času kampanje nas je več državljanov z ogorčenjem opozarjalo na izdaje občinskih glasil v njihovi občini, saj so glasila razumeli kot politično propagando. Pregled glasil kaže na to, da gre v večini primerov za uvodnike ali nagovore županov, v katerih ti povzemajo delo v svojem mandatu, večkrat pa se pojavljajo tudi poročila z otvoritev, kjer župan kot predstavnik investitorja igra glavno vlogo.

Na tem mestu je treba poudariti, da v takšnih primerih ne gre nujno za zlorabo javnih sredstev, saj je pojavnost župana v glasilu občine tudi sicer stalna praksa. Prav tako strogo formalno ni sporno, da župan napiše uvodnik k takšnemu glasilu. Kljub temu bi se morali župani zavedati, da s pretiranim pojavljanjem ali nagovori v času volilne kampanje, ki so na

meji dopustnega (npr. izrazito poudarjanje večletnih dosežkov), vzbujajo tudi nezaupanje v institucijo, ki jo zastopajo. S tega stališča bi po mnenju TI Slovenia morali nastopati previdno in zadržano, s čimer bi izkazali tudi osebno integriteto in spoštovanje do lastne funkcije v družbi.

**Primera dveh mestnih občin (Koper in Ljubljana)**, ki smo ju podrobneje pregledali, kažeta na izrazito odstopanje od običajnih vsebin in preseganje običajne pojavnosti. V Ljubljani so gospodinjstva glasilo »Ljubljana«<sup>61</sup> prejela v tednu pred volitvami. Glasilo je izšlo predčasno, kar kaže na izrednost te številke, sploh glede na dejstvo, da so prejšnje številke glasila v 2014 izhajale z zamudo.<sup>62</sup> Iz podrobnega pregleda vsebine je mogoče ugotoviti, da se v glasilu pojavlja več kandidatov županove liste, ki večkrat navajajo to listo. Ostali kandidati in liste niso predstavljeni v glasilu, kar nakazuje na neenakopravno zastopnost in možnost dostopa vseh kandidatov do pojavljanja v glasilu. Zaznali smo tudi podobnost med nekaterimi oblikovnimi rešitvami, ki jih uporablja glasilo ter hkrati tudi omenjena lista v svoji kampanji. V oči bode tudi dejstvo, da je publikacija skoraj za 55 % obsežnejša, kot so bile v povprečju obsežne publikacije do takrat v letu 2014, kar nakazuje na preseganje redne dejavnosti. Ni se mogoče niti strinjati z odgovorom urednice, ki smo ga prejeli po e-pošti,<sup>63</sup> da gre za »predstavljanje dosežkov v preteklih dveh mandatih«, kar naj bi bila redna praksa že v preteklosti. Iz pregleda je razvidno, da je v oktobrski številki glasila iz leta 2010 bil predstavljen le en minuli mandat. Razliko predstavlja tudi dejstvo, da so v takratni številki imeli možnost predstavitve vsi kandidati ter liste.

Še dlje gre glasilo **MO Koper**, kjer sta v času kampanje izšli dve glasili, po kar 10-mesečnem premoru. Zadnja številka pred tem je namreč izšla decembra 2013 in bila za skoraj polovico manj obsežna kot predvolilni izdaji. Od oktobra 2014 pa do današnjega dne (izdaja tega poročila) časopis ni več izšel. Poleg obsežnega, 8-stranskega intervjuja z županom Popovičem je v prvi predvolilni številki nastopalo pet (od 23) predstavnikov krajevnih skupnosti, od petih pa so štirje kandidirali na listi stranke Slovenija za vedno, katere zastopnik je župan Popovič. Objavljeni so intervju s kandidatom za župana iste stranke v drugi občini (Piran), intervju s poveljnikom gasilske brigade Koper, ki je nosilec liste za mestni svet stranke Slovenija za vedno, intervju s kandidatom za župana stranke Slovenija za vedno v Ankaranu, str. 40-1 izjave/ocene enajstih mestnih svetnikov,<sup>64</sup> vsi intervjuvani pa kandidirajo na listi aktualnega župana Koper je naš. Ostali kandidati za svetnike ali župane se v publikaciji niso pojavljali ali bili intervjuvani, kar kaže na izrazito pristranskost vsebine v prid aktualni oblasti.

V drugi številki v času kampanje je vsebina podobno pristranska. Poleg intervjuja z aktualnim županom ter intervjujema z dvema županskima kandidatom v sosednjih občinah (oba kandidata sta strankarsko povezana z župa-

nom) je v glasilu na več mestih mogoče opaziti izjave t. i. občanov. Od tega jih je 14 od njih kandidiralo na eni izmed list, katerih zastopnik je župan (Slovenija za vedno in Koper je naš), kar poleg pristranskosti kaže tudi na zavajanje pisca (uredništva), da gre zgolj za občane/mimoidoče. V ozadju omenjenih občanov so se pojavljali tudi motivi obeh list. Od ostalih vprašanih nihče ni bil kandidat katere izmed drugih strank, kar nakazuje na neenakovredno zastopanost v glasilu. V glasilu župan v odprtem pismu neposredno poziva k podpori enega izmed kandidatov za župana občine Ankaran. Glasilu je bil priložen tudi DVD z video vsebino, ki je osrediščena okoli župana, tudi osebno, dosežki občine pa so predstavljeni kot županov osebni projekti. Na več mestih v videu je mogoče zaslediti motive iz predvolilnega materiala aktualnega župana, kar kaže na prepletenost videa s predvolilno kampanjo.<sup>65</sup>



Slika 2: levo promocijsko glasilo, desno »dokumentarec« priložen občinskemu glasilu

Vsi trije primeri iz obeh občin kažejo na to, da so izdaje občinskih glasil izrazito problematične, predvsem v primerih, ko gre za očitno odstopanje od prakse. Takšna uporaba javnih sredstev za namene predvolilne kampanje je prepovedana po 5. odstavku 14. člena ZVRK. Prav tako bi kandidati izrazito presegli dovoljena sredstva, če bi strošek izdaje prišteli kampanji. Glasilo Ljubljana npr. na leto za deset številčk stane približno 400.000€. <sup>66</sup> TI Slovenia je sicer že v času kampanje pošiljal prijave na pristojni instituciji.

**Inšpektorat za notranje zadeve je navedel, da kršitev ni zaznal. Računsko sodišče je sicer uvedlo nadzor v šestih občinah glede poslovanja v povezavi z občinskimi glasili, a se ni osredotočilo na mestni občini, v katerih smo mi zaznali največje sume kršitev.**

Vprašljiva je tudi skladnost tovrstnih izdaj z Zakonom o medijih,<sup>67</sup> ki medijem, odgovornim urednikom in novinarjem nalaga avtonomnost.<sup>68</sup> Še več, če gre za vsebine, ki so namenjene promociji, pa kot take niso označene, gre za očitno zavajanje bralcev, saj medij daje vtis objektivnosti. Vsekakor je sporno tudi, da se na eni strani mediji spopadajo s finančnimi težavami, kar narekuje padec kakovosti, na drugi strani pa občine namenjajo večje vsote za glasila, ki niso namenjena zgolj obveščanju občanov o dogajanju v

občini, temveč služijo zasebnim namenom v času volitev ali drugih priložnostih.<sup>69</sup>

Ker torej glasila niso problematična zgolj v času kampanj in gre za širši sistemski problem, **je treba urediti zakonodajo na področju medijev, ki bi tovrstne primere urejala bolj primerno.**

## 6.2 Kršitve in sankcije

### 6.2.1 Pogoste kršitve

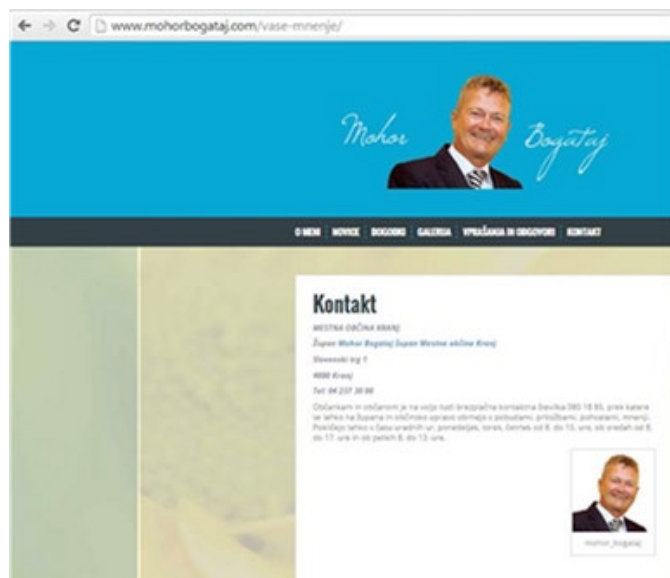
ZVRK daje pravni okvir, iz katerega izhajajo kršitve, sankcije in organi, pristojni za izvrševanje tovrstnih sankcij. Pregled zakonodaje kaže, da je v teoriji za ugotavljanje nepravilnosti povečini dobro poskrbljeno, saj sta za kršitve posameznih členov vselej predpisana prekrškovni organ in ustrezna globa, te pa so relativno visoke. Še posebej to velja za manjše lokalne skupnosti, kjer posamezna globa zlahka preseže vrednost celotne kampanje.

TI Slovenia je s prostovoljci na terenu prek celotnega poteka kampanje zbiral obvestila in dokaze o morebitnih kršitvah volilne zakonodaje, o kršitvah pa smo obveščali tudi pristojne organe. Natančneje smo na Inšpektorat za notranje zadeve poslali sto in eno prijavo sumov kršitev.<sup>70</sup> Kar 85 prijav se je nanašalo na kršitve, povezane z drugim odstavkom 7. člena ZVRK, torej glede plakatov, biltenov in drugih tiskovin. S šestimi primeri sledi kršitev 10. člena ZVRK,<sup>71</sup> uničevanje in preplepljenje plakatov, ter zloraba javnih sredstev v predvolilne namene (5. odstavek 14. člena) v petih primerih.

Največ zaznanih kršitev se torej nanaša na plakatiranje in druge oblike vizualnega komuniciranja, kar je pričakovano, saj gre za najbolj množično uporabljeno sredstvo v volilni kampanji. Lokalne volitve 2014 pa so potekale v okviru nove zakonodaje, ki je v zvezi s plakatiranjem prinesla nekaj novosti. Iz podrobnejšega pregleda kršitev je jasno, da so te nastajale s tem, ko na gradivu niso bili navedeni naročniki gradiva ali pa na plakatih ni bilo navedene zaporedne številke plakata. Obe določili sta bili dodani v zakonodajo zaradi večje sledljivosti in možnosti nadzora nad količino materiala, ki ga posamezen kandidat uporabi v kampanji ter s tem povezanimi finančnimi vložki. Zakonodajalec, ki je sledil temu cilju, je v ta namen predvidel tudi relativno visoko kazen,<sup>72</sup> saj ta znaša od 700 do 2500 € za organizatorja volilne kampanje.<sup>73</sup>

Uničevanje in preplepljenje plakatov se po opažanjih dogaja predvsem v zadnjih dneh predvolilne kampanje, predvsem v krajih, kjer je predvolilni čas že obremenjen z negativno kampanjo ali drugimi dejanji, ki razgrevajo ozračje. Večkrat se na plakatih pojavljajo napisi z žaljivo vsebino.

Sum zlorabe javnih sredstev za volilno kampanjo se nanaša predvsem na občinska glasila, katerih problematika je bila predstavljena v Poglavlju 6.1. Druge zlorabe še najbolj ilustrira naslednji primer.



Slika 3: »printscreen« spletne strani mohorbogataj.com

V MO Kranj je aktualni župan na predvolilni spletni strani za kontaktne podatke navedel kar podatke občine, med drugim tudi brezplačno telefonsko številko občine. Kandidat je sicer po naši prijavi podatke umaknil. Primer kaže na širšo miselnost funkcionarjev, ki se ne zavedajo, da se morajo zaradi ugleda funkcije izogibati situacijam, v katerih bi dajali videz pristranskosti ali zlorabe.<sup>74</sup> Gre za manjše kršitve, pri katerih pregona niti ni moč pričakovati, a odražajo predvsem integriteto kandidata, ki jo morajo prepoznati volivci. Tako bi bili takšni prekrški tudi najbolj učinkovito sankcionirani.

### 6.2.2 Nadzor in sankcije

Pravni okvir je torej jasen, v praksi pa se kažejo resne pomanjkljivosti, ki zmanjšujejo učinkovitost zakonodaje. ZVRK<sup>75</sup> določa štiri nadzorne organe, ki bdijo nad izvrševanjem zakona. Inšpektorat za notranje zadeve pokriva večji del določb. Od 5. do 7. člena je za nadzor odgovoren inšpektorat za kulturo in medije, 8., 9. in 11. člen izvaja inšpekcija ali redarska služba lokalne skupnosti, financiranje pa nadzoruje Računsko sodišče (členi: 4., 14., 16., 18., 19., 22., 23., 29. in 30.).

TI Slovenia je Inšpektoratu za notranje zadeve v času volilne kampanje poslalo več paketov prijav, v katerih je bilo evidentiranih prek sto sumov kršitev. Vse prijave so vsebovale kraj kršitve, kršitelja, slikovni material, ki je dokazoval kršitev, povečini pa tudi zakonsko podlago kršitve. Inšpektorji v 69 primerih niso uvedli postopka, v 27 niso izdali odločbe, dvakrat so ocenili, da gre za prekršek neznatnega pomena in niso izrekli sankcije, enkrat pa je inšpektor ocenil, da ne

bo uvedel postopka, saj naj ta ne bi bil smotrni. V enem primeru je inšpektorat predal zadevo Računskemu sodišču. V le enem primeru se je inšpektorat odločil za sankcijo, in sicer jo je izrekel Damjanu Damjanoviču za neoštevilčen plakat.<sup>76</sup> Višina globe je znašala 700 €.

Inšpektorat je izdal še 9 odločb o prekrških ter v šestih oglobil kršitelje, v treh pa izrekel opomin.<sup>77</sup> Odločbe se nanašajo na kršitve v občinah Turnišče, Dobrovnik in Lendava, v osmih primerih je šlo za kršitev pri označevanju plakatov, v enem pa za neprijavljen shod. V omenjenih primerih je zanimivo predvsem dejstvo, da je inšpektorat začel nekaj postopkov na podlagi prijave, posredovane s policije, v enem primeru pa je inšpektor zaprosil policijo za slikanje volilnega materiala, pri katerem je šlo za kršitev.<sup>78</sup>

Če povzamemo, je inšpektorat izdal skupno deset odločb, v katerih je ugotovil kršitev in izrekel ukrep (opomin ali globo), kar je glede na opažanja na terenu v samo petih občina in skupnemu številu občin v Sloveniji izredno malo.

Iz elektronske in ustne korespondence med TI Slovenia in inšpektoratom je moč zaznati več pomanjkljivosti delovanja inšpektorata, ki kljub zadostnim pravnim okvirom ne ukrepa v dovolj veliki meri. Nedopustno je, da je inšpektor več primerov kršitev zaključil oz. ni uvedel postopka proti kršiteljem, ker naj ne bi mogel »odpreti« dokaznega gradiva,<sup>79</sup> ki smo ga poslali s TI Slovenia. 19. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru inšpektorju jasno podeljuje pravico, da zahteva dokaze od subjektov, za katere domneva, da dokaze imajo. Predvsem je to nedopustno v primerih, kot so volitve, saj je za ogled terena razmeroma malo časa, kar terja takojšnje ukrepanje. S stališča nadzora je popolnoma neprimerno, da je inšpektor zaključil primer brez poziva prijavitelju, da spet posreduje dokaze. Prav tako v TI Slovenia menimo, da je nedopustno, da so vse prijave doživele epilog, ne da bi bili v TI Slovenia o tem obveščeni. Zakon o inšpekcijskem nadzoru v 24. členu jasno piše, da mora inšpektor »*vlagatelj na njihovo zahtevo obvestiti o svojih ukrepih najkasneje po opravljenem nadzoru in sprejetem zadnjem ukrepu oziroma ustavitvi postopka*«. V TI Slovenia smo takšno prošnjo pisno na inšpektorat naslovili pri pošiljanju svojega drugega paketa prijav, kjer je bila jasno izražena želja po obvestilu o stanju prijav iz prvega paketa, obveščanje pa je bilo tudi predmet ustnih dogovorov že ob začetku izvajanja opazovanja volilnih kampanj.

Če lahko izdate podatek, nas zanima tudi, v kateri fazi je prejšnja prijava.

Slika 4: izsek dopisa, poslano na INZ 2.10.2014

Inšpektorat se v tem primeru sicer sklicuje, da v hitrem prekrškovnem postopku (po katerem so postopali v vseh primerih, skladno z zakonom) organ prijaviteljev ne obvešča o poteku postopka.<sup>80</sup> Vseeno bi pa moral na podlagi 18. člena Uredbe o upravnem poslovanju organ v 15 dneh odgovoriti na vse dopise, ki jih prejme, kar v tem primeru ni storil. Dodajmo še,

da je inšpektorat s svojo obveznostjo seznanjen, saj nam jo je tudi sam navedel v dopisu št. 090-210/2015/9. V TI Slovenia si zaradi takšnih sistemskih pomanjkljivosti pri položaju prijavitelja prizadevamo za javnost odločitev inšpektorata ter okrepljeno vlogo prijavitelja v postopku.<sup>81</sup>

Pomanjkljivo ugotavljanje in sankcioniranje kršitev ZVRK s strani Inšpektorata za notranje zadeve je razvidno iz vsebinskih odločitev in korespondence s TI Slovenia. Kljub temu da ima pristojen organ edini pravico odločati o tem ali je bila zakonodaja kršena, v TI Slovenia trdimo, da inšpektorat v nekaj primerih ni reagiral, čeprav je šlo za očitne kršitve ZVRK, predvsem v primeru nepravilnega plakiranja (kršitev 7(2) ZVRK). V teh primerih gre namreč za dokaj enostavno ugotovljivo kršitev, ki ne zahteva večjega raziskovanja ali drugih metod ugotavljanja.

Naj podamo nekaj primerov.

- Prvi paket prijav je vseboval kršitev 7. člena ZVRK Stranke za napredek krajevnih skupnosti iz občine Kranj, kjer je bilo iz fotografije razvidno, da na plakatu ni naveden naročnik niti ni navedene zaporedne številke plakata.<sup>82</sup> To je organizatorju volilne kampanje očitala tudi inšpektorica v obvestilu, saj se je moral domnevni kršitelj izjaviti o dejstvih. Domnevni kršitelj je v odgovoru navedel zgolj, da plakatov ni naročil v drugem krogu in da je bil dokazni material posnet v prvem, kar so dokazovali z dokumenti. A to sploh ni bil predmet prekrškovnega postopka niti ta okoliščina ni bila pomembna za ugotavljanje omenjene kršitve, kar pomeni, da se o dejansko očitani kršitvi organizator volilne kampanje sploh ni izrekel ali je zanikal. Inšpektorica je kljub temu v uradnem zaznamku zapisala, da domnevni kršitelj ni bilo »moč z gotovostjo očitati prekrška oziroma gre za posebne okoliščine, ki kažejo, da postopek ne bi bil smotern«. Iz odločitve torej niti ni mogoče razbrati, s kakšnim razlogom je bil pregon opuščen, saj sta navedena dva nasprotujoča si razloga. A največji nesmisel je zapisan v začetku istega uradnega zaznamka, kjer je navedeno, da je šlo za **domnevne kršitve volilnega molka**, čeprav je tako v prijavi TI Slovenia kot v prvem dokumentu iste inšpektorice navedena kršitev v zvezi z označevanjem plakatov.<sup>83</sup>

- Enako nenavadna je bila odločitev inšpektorata v primeru kršitev 7. člena ZVRK v MO Koper. V paketu je bilo poslanih več slik, na katerih je bilo razvidno, da plakati niso označeni ali so označeni nepravilno. Osredotočimo se na zadnje: kandidat Boris Popovič in z njim povezani listi (Slovenija za vedno in Koper je naš) so na več mestih z enako zaporedno številko označili različne plakate, kar kaže na kršitev. S slik je jasno razvidno, da je več plakatov istega naročnika označenih z isto zaporedno številko. Medtem ko inšpektorat najprej postopka ni uvedel, ker ni mogel dostopati do materiala, je po prejetju fizičnega nosilca podatkov od TI Slovenia navedel naslednje: »/.../Navajate, da so nekateri plakati označeni z isto številko, kar je normalno oziroma skla-

dno z zakonodajo, saj ima vsak kandidat v enem krogu volitev samo eno zaporedno številko, ki jo na volitvah obkrožijo volivci./.../Obvezna pa je zaporedna številka plakata, za katero pa ni določeno, kje mora biti na plakatu, **saj je lahko tudi na zadnji strani plakata**, kar pa se iz nobene slike ne vidi.«<sup>84</sup> Inšpektorat je torej ocenil, da je številka 1 na plakatih številka kandidata na volilnem lističu, ne pa zaporedna številka plakata, ter da je zaporedna številka lahko tudi na zadnji strani plakata ali drugem nevidnem mestu. V TI Slovenia se s tem ne strinjamo in ocenjujemo, da inšpektorat nepravilno, celo popolnoma nesmiselno tolmači poslani material in dejanskega stanja ne ugotavlja pravilno. Povsem nelogično je, da bi kandidati svojo zaporedno številko na volilnem lističu zapisali ročno, tako na majhno in v kot plakata. Takega načina označevanja nismo zabeležili nikjer na terenu. Še posebej pa je to nesmiselna ugotovitev s stališča, da smo na terenu zabeležili več plakatov istega naročnika, kjer so bile na istem mestu in na isti način zapisane druge številke. Torej je očitno, da je šlo za zapis zaporedne številke plakata in ne kandidata. Edini možni sklep je torej, da sta omenjeni listi kršili 7. člen ZVRK v najmanj petih primerih, inšpektorat pa na to kršitev ni podal ustreznega odgovora in ni izpolnil svojih zakonskih obveznosti kot nadzorna institucija. Omenjeno smo večkrat poudarili v svoji komunikaciji z inšpektoratom, ki pa je v nadaljnjih treh dopisih vztrajal pri svojem stališču.<sup>85</sup>



Slika 5: jumbo plakat Slovenija za vedno, naročnik SZV

V TI Slovenia se zavzemamo, da bi bil organizator kampanje ob prijavi kampanje seznanjen s svojimi obveznostmi na jasno razumljiv način, s čimer bi se izognili možnostim različnih interpretacij in izgovorom. Hkrati pa bi bil smotno navesti tudi smernice, kako najbolj učinkovito izvajati zakonodajo.

K sedmemu členu ZVRK predlagamo še manjše dopolnilo, ki bi navedlo, da mora biti plakat oštevilčen na **vidnem** mestu. Trenutna ureditev namreč tega ne določa, nanjo pa se je izgovarjal Inšpektorat za notranje zadeve, ki je trdil, da so plakati lahko zaradi te nedorečenosti številčeni »na zadnji strani plakata«, kar naj bi bil razlog, da niso uvedli prekrškovnega postopka na podlagi dokaznega gradiva TI Slovenia.



Slika 6: jumbo plakat Boris Popovič, naročnik SZV



Slika 8: jumbo plakat Boris Popovič, naročnik KJN



Slika 7: jumbo plakat Boris Popovič, naročnik KJN



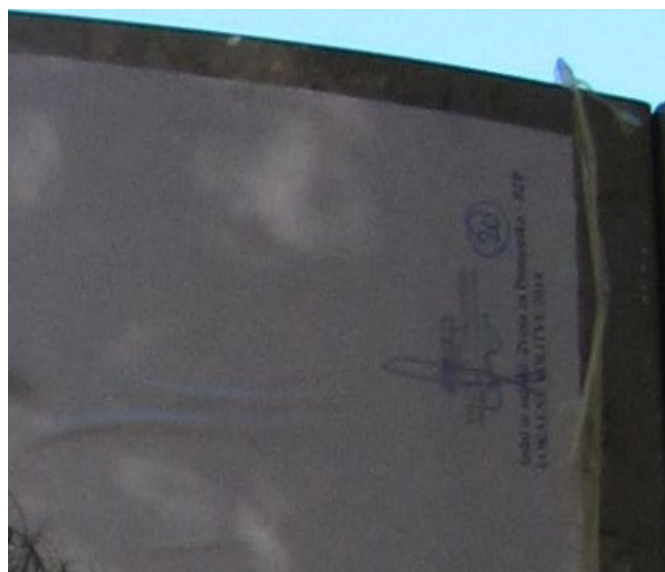
Slika 9: jumbo plakat Boris Popovič, naročnik KJN

Takšnim dopolnilom bi morala nujno slediti tudi nadzor in sankcioniranje, saj brez tega ni učinkovitega pravnega okvirja.

### Številčenje plakatov

Kot ena izmed najbolj pogostih kršitev, ki smo jih zaznali na terenu, je bilo umajkanje zaporedne številke na plakatih. Ker je bila ta obveza novost v zakonu, je to sicer tudi pričakovano – predvsem organizatorji manjših skupnosti morda niti niso vedeli za to novo določilo. Namen omogočati sledljivost števila plakatov je sicer dober in ga v TI Slovenia pozdravljamo, je pa za uveljavljanje v praksi potrebnih več ukrepov. V praksi so se kandidati, ki so sledili zakonu, srečevali z nekaterimi izzivi, ki jih je treba razjasniti. Tisk zaporednih številke zaradi večanja stroškov ni smiselna, zato je večina uporabila ročno označevanje, ki pa ni tako zanesljivo, kršitelji bi se lahko tudi izgovarjali na vandalizem ali vremenske razmere (na vremenske razmere se je po naši podatkih izgovarjal najmanj en organizator). V Ajdovščini je stranka Zveza za Primorsko pokazala primer dobre prakse, ki bi jo bilo smiselno uvesti tudi širše. Stranka je namreč ročno oštevilčila plakate, prostor poleg številke pa žigosala, zraven je bil tudi podpis. S tem je stranka nedvoumno prevzela odgovornost za označevanje

brez večjih dodatnih stroškov, s čimer je sledila namenu zakonske določbe.



Slika 10: Plakat Zveze za Primorsko, Ajdovščina

Poleg omenjenih težav in nespretnosti ugotavljamo, da je Inšpektorat za notranje zadeve neprimeren organ za nadzor volitev, saj po njihovih podatkih nadzoruje volitve od pet do

sedem inšpektorjev, kar je občutno premalo, sploh na lokalnih volitvah, kjer potekajo kampanje v vseh 212 občinah hkrati. Nadzorni organ bi moral opravljati nadzor na terenu, tudi proaktivno, ter se takoj odzivati na prijave.

Možne so tudi druge ureditve, ki smo jih v preteklosti že omenjali. In sicer prenos storitve na civilno družbo na način, da bi se zagotavljala sredstva iz proračuna.<sup>86</sup> To bi zagotavljalo neodvisnost nadzora. Seveda bi v takem primeru moralo biti vzpostavljeno sistemsko sodelovanje z institucijami, ki so pristojne za izrekanje sankcij.

**S tega stališča se v TI Slovenia zavzemamo, da bi del nalog prevzeli lokalni nadzorni organi, kot so občinske inšpekcijske službe ali redarske službe.** Zavedamo se, da so tovrstne službe lahko v konfliktu interesov in pod vplivom vsakokratnih lokalnih oblasti, kar bi lahko reševali z učinkovitim dvostopenjskim načinom odločanja o kršitvah. Če domnevni kršitelj ali prijavitelj ne bi bil zadovoljen z odločitvijo lokalne službe, bi lahko svoj ugovor podal na nacionalnega nadzornika, tj. inšpektorat za notranje zadeve. V takšnem sistemu bi moral prijavitelj imeti možnost oddati prijavo na kateri koli inšpektorat, nacionalni ali lokalni, pri čemer bi moral nacionalni pridobiti podatke s terena s pomočjo lokalnega organa – podobno kot je to v nekaj primerih storil že s pomočjo policije, kar smo že omenili. S to rešitvijo bi razbremenili nacionalni inšpektorat, zagotovili hitrejšo ukrepanje in pridobivanje dokazov na lokalni ravni ter uvedli mehanizem, ki bi preprečeval zlorabo lokalnih nadzornikov. Inšpektorat za notranje zadeve bi vseeno moral obdržati trenutne zadolžitve in pristojnosti.

Na Računsko sodišče smo naslovili sedem<sup>87</sup> pobud za revizijsko volilnih kampanj in obvestil o prekrških. Računsko sodišče je v okviru lokalnih volilnih kampanj opravilo zgolj eno revizijo,<sup>88</sup> in sicer kampanjo Andreja Fištravca, pri čemer je organizatorju kampanje izreklo negativno mnenje za poslovanje ter mnenje s pridržkom za poročanje. Glede na število zaznanih kršitev je to absolutno premalo za zagotavljanje sistematičnega nadzora nad lokalnimi volitvami. Predstavniki Računskega sodišča pojasnjujejo majhno število revizij s kadrovsko in finančno podhranjenostjo. Kot so povedali, pri lokalnih volitvah nastajajo pri kampanjah relativno nizki stroški, in se zato te ne znajdejo na vrhu prednostnih nalog, prav tako pa na to vpliva tudi visoka razdrobljenost občin.<sup>89</sup> Vsekakor ne gre zanemariti tudi dejstva, da je bilo Računsko sodišče zelo obremenjeno zaradi treh volitev, ki so potekale v letu 2014.

Pri tem je treba opozoriti na dejstvo, da na področju lokalnih volitev lahko prihaja do nasprotij interesov, podajanja poslov prek javnih naročil podjetjem, ki kandidate podpirajo na različne načine, kljub zakonski prepovedi. Zato bi moralo biti financiranje kampanj v okviru lokalnih volitev visoko na prednostni lestvici institucij, ki so pristojne za nadzor na tem področju.

Kljub vsemu se pri vlogi Računskega sodišča pojavlja več dilem, ki jih je treba razrešiti, če lahko zagotovimo kakovosten nadzor nad finančnim vidikom kampanj. Razumljivo je, da revizija celotne kampanje terja sredstva in človeške vire, vendar pa del kršitev, ki smo jih v TI Slovenia zaznali, zahtevnega postopka, kot je revizija, ne zahteva. Ustrezen primer je neoddaja finančnega poročila po 19. členu ZVRK<sup>90</sup>, za kar je najnižja zagrožena kazen 10 000 €. Tudi tak primer smo v TI Slovenia zaznali in prijavili Računskemu sodišču, a globa ni bila izrečena.

Bolj učinkovito ukrepanje Računskemu sodišču v takšnih primerih preprečuje neustrezna pravna podlaga. Zakon o prekrških jasno določa, da hitri prekrškovni postopek ni dovoljen »za prekrške s področja političnih strank ter volilne in referendumске kampanje, za nadzor katerih je pristojno Računsko sodišče Republike Slovenije«.<sup>91</sup> **Takšna ureditev je za manj zahtevne prekrške, ki ne terjajo ugotavljanja skozi revizijo, neprimerna.** Na Računskem sodišču so tudi sami jasno izpostavili, da si želijo za tovrstne primere drugačen postopek. Računsko sodišče sicer ni naklonjeno rešitvi, po kateri bi imeli pooblastila preostalih prekrškovnih organov, torej da bi lahko izvajali postopke po hitrem postopku. Na tej točki v TI Slovenia z Računskim sodiščem ne delimo tega mnenja. Izhajajoč iz nedavnih težav Komisije za preprečevanje korupcije, smo prepričani, da t. i. *sui generis* postopki lahko predstavljajo pravno zagato, ki onemogoča njihovo izvajanje v praksi. Zaradi tega se zavzemamo, da se v čim več primerih, kjer je to smiselno, uporabi že obstoječe postopke, ki so na voljo. Prav tako se zavzemamo za ureditev, kjer Računsko sodišče ne bo ob zaznanih kršitvah zgolj predlagalo sankcij sodišču, kot to mora početi v skladu z 30. členom Zakona o računskem sodišču zdaj. Krovni zakon torej Računskemu sodišču nalaga dodaten korak pri izrekanju sankcij, v primerjavi z ostalimi prekrškovnimi organi, kot je to predvideno po Zakonu o prekrških, kar je po našem prepričanju nepotrebno in manjša učinkovitost pregona prekrškov v okviru volilnih kampanj.

Oviro za večjo učinkovitost Računskega sodišča, predvsem v primerih manj zahtevnih prekrškov, predstavlja tudi 25. člen Zakona o Računskem sodišču, ki določa, da »računsko sodišče samostojno določa, katere revizije bo izvedlo v posameznem obdobju«.<sup>92</sup> Nasprotno kot inšpekcijskim službam, ki jim 24. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru nalaga, da inšpektor »mora obravnavati prijave, pritožbe, sporočila in druge vloge v zadevah iz svoje pristojnosti«.<sup>93</sup> Prijave o nepravilnostih in pobude za revizijo so torej prepuščene arbitrarni presoji Računskega sodišča, ki se odloča na podlagi prednostnih nalog in omejitev, ki izhajajo iz proračuna. Tak organ torej ni primeren za obravnavo prekrškov, saj ni obvezan reagirati ob prijavah civilne družbe ali posameznikov. To je še posebej pomembno pri nadzoru lokalnih volitev, saj so zaradi velike razpršenosti prijavitelji, občani, ključni pri zaznavanju nepravilnosti na terenu, in bi zato morala biti njihova vloga v postopkih večja oz. vzeta bolj resno.

**Zakonodajalec mora razmisliti, kako okrepiti sistem nadzora nad finančnim poslovanjem kandidatov na lokalni ravni ter sankcioniranje, saj je brez sankcij sistem neučinkovit in nesmiseln.**

**Po mnenju TI Slovenija ima zakonodajalec torej dve možnosti: ustrezno spremeniti Zakon o računskem sodišču in Zakon o prekrških ali zagotoviti drug nadzorni organ znotraj ZVRK, ki bo imel primerna pooblastila in obveznosti v primeru prekrškov.**

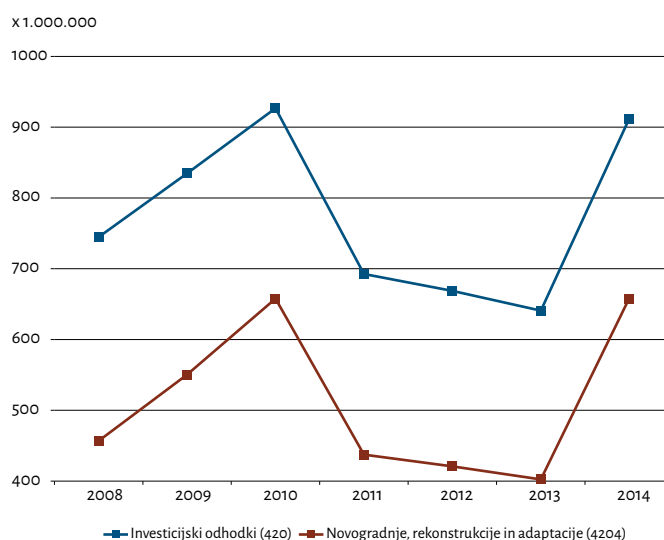
Na inšpektorat, pristojen za kulturo in medije, sicer nismo pošiljali prijav v zvezi s kršitvami ZVRK, a je ta prejel skupno pet prijav v zvezi z lokalnimi volitvami v letu 2014. Inšpektorat do 16. 11. 2015, dobro leto po volitvah, še ni zaključil niti enega postopka.<sup>94</sup>

## 6.3 Občinski proračuni v volilnem letu

Aktualnim županom se večkrat očita zloraba javnih sredstev za potrebe volilne kampanje v času volitev, več očitkov pa se konkretno nanaša na investicije, saj se te pogosto zaključujejo v času volilne kampanje. Na to so nas večkrat opozorili tudi prostovoljci, ki so nadzirali volilne kampanje na terenu, prav tako pa so nam v nekaj primerih o takšnem ravnanju pisali zaskrbljeni državljani. Natančneje, gre predvsem za slavnostna odprtja nekaterih novogradenj ali prenovljenih objektov v času volilne kampanje.

Zakonodaja na temu področju ne določa posebnih omejitev, razen 4. člena ZVRK, ki prepoveduje uporabo proračunskih sredstev za namene volilne kampanje. To mejo bi aktualni župani ali predstavniki občinskih oblasti prestopili, če bi javne prireditve ali odprtja neposredno izkoriščali v predvolilne namene.<sup>95</sup> Tega na podlagi poročil s terena nismo zaznali, a se je povsem smiselno vprašati o smotrnosti koncentriranosti investicij občin v letu volitev, sploh če takšne investicije neupravičeno dajejo prednost aktualnim oblastnikom pred ostalimi kandidati na volitvah. Odprtja in druge spremljevalne aktivnosti so namreč odlična priložnost za vsakega kandidata za povečanje pojavnosti, za katero ne potrebuje lastnih sredstev.

Pregled končnih proračunov občin, ki jih objavlja Ministrstvo za finance,<sup>96</sup> kaže na trend povečanja sredstev za investicije, natančneje novogradnje in prenove.<sup>97</sup> Združeni podatki za vse slovenske občine od 2008 do 2014 kažejo na izrazit skok v letih volitev (2010 in 2014).



Graf 3: Investicijski odhodki in odhodki za novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije.

Medtem ko so v prejšnjem mandatnem obdobju investicijski odhodki (420) naraščali vsako leto in vrh dosegli v volilnem letu, v naslednjem mandatnem obdobju opažamo celo padanje pred volilnim letom, ki mu sledi strm vzpon v volilnem letu. Tako se je v primerjavi z letom 2013 v letu 2014 poraba na tej postavki povečala za dobrih 270 milijonov evrov, kar predstavlja 42-odstotni porast. V Grafu 3 je prav tako očitno, da je porast investicijskih sredstev skladna z rastjo izdatkov za postavko 4204, torej za novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije, medtem ko so ostali investicijski stroški na relativno stabilni ravni, od 288 do 238 milijonov evrov.

Enako očitno je porast stroškov za gradnje v volilnem letu, če pogledamo relativne številke.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Delež za novogradnje (4204) od vseh investic. odh.	61,3 %	65,9 %	71,0 %	63,2 %	62,9 %	62,8 %	72,2 %
Delež za novogradnje (4204) glede na skupne prihodke	24,4 %	27,0 %	30,2 %	21,2 %	20,2 %	20,0 %	29,8 %

Tabela 1: Delež sredstev za novogradnje glede na ostale proračunske postavke.

Le v volilnih letih delež za novogradnje glede na celoten znesek investicijskih stroškov presega 70 %, prav tako pa je očitno, da v volilnih letih obstaja opazno zvišanje deleža, namenjenega za novogradnje glede na prihodke občin.

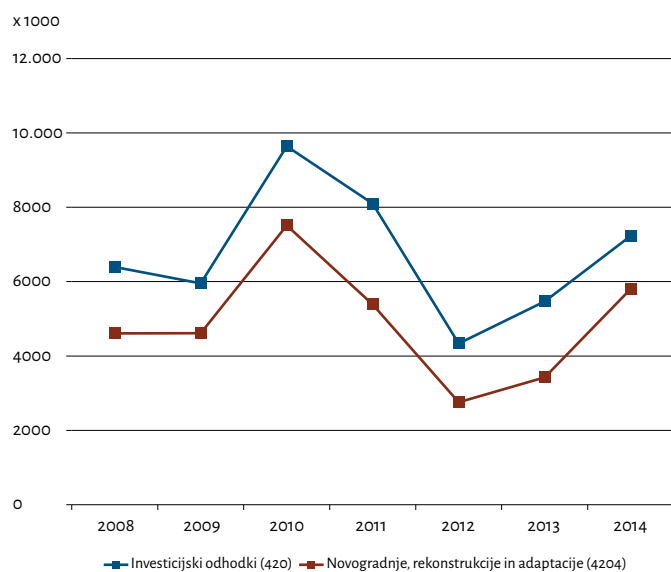
Iz zgoraj navedenih podatkov je brez dvoma mogoče potr-



diti, da vsakokratna aktualna oblast v povprečni slovenski občini v volilnem letu bistveno poveča obseg investicij v infrastrukturo, kar vzbuja dvom v smotrnost porabe javnih sredstev. Še posebno je to zaskrbljujoče z vidika povečevanja dolga občin, ki vztrajno raste.<sup>89</sup>

### 6.3.1 Ajdovščina

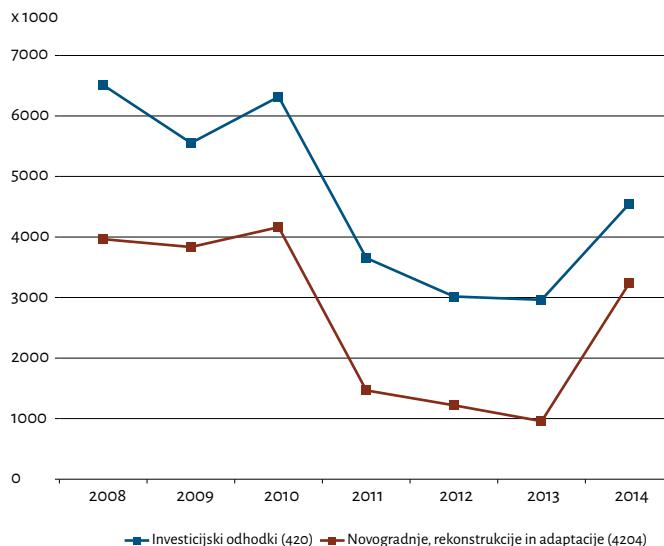
V občini Ajdovščina je gibanje porabe sredstev za investicije v infrastrukturo skladen z nacionalnim trendom. Občina je nad povprečjem predvsem glede podatka, kolikšen delež od skupnih prihodkov je v volilnih letih namenila za novogradnje, saj ta odstotka znašata dobrih 39 % oz. 35 %.



Graf 4: Investicijski odhodki in odhodki za novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije v občini Ajdovščina.

### 6.3.2 Kamnik

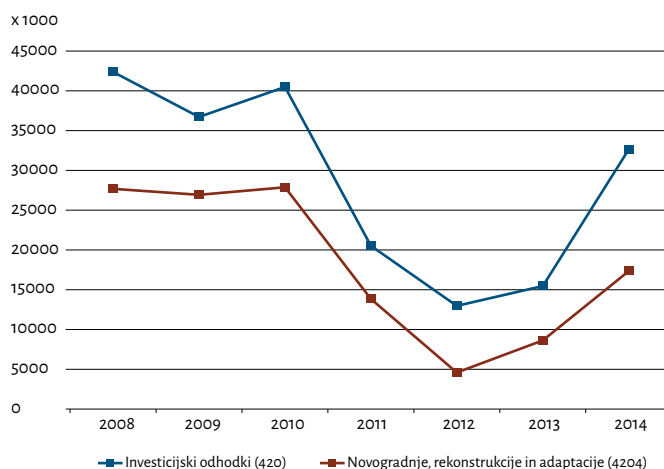
Z rahlim odstopanjem v letu 2008 tudi občina Kamnik skladno z nacionalnim trendom povišanje investicij beleži v času volitev, čeprav je delež proračuna, namenjen investicijam, bistveno manjši.



Graf 5: Investicijski odhodki in odhodki za novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije v občini Kamnik.

### 6.3.3 Koper

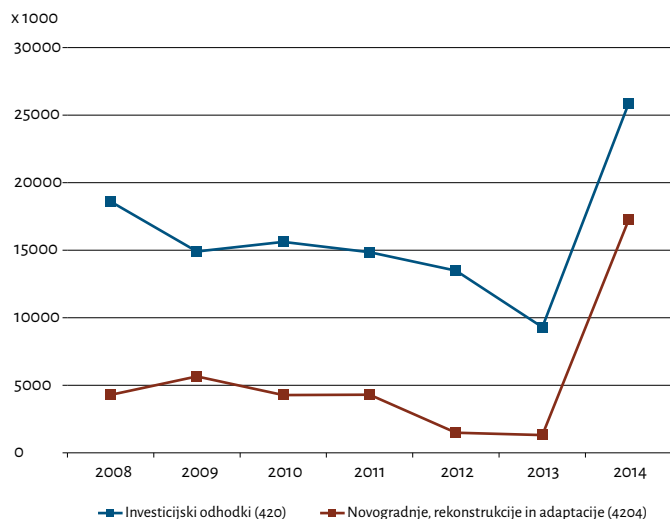
Mestna občina Koper je v volilnem letu 2010 med obravnavanimi občinami namenila najvišji delež svojih prihodkov za novogradnje, kar 45,58 %. Krivulja spodaj prav tako kaže, da so v letu volitev izdatki za novogradnje visoki, bistveno višji kot leta prej. Pri tem gre omeniti tudi, da je MO Koper glede na skupni dolg med najbolj zadolženimi občinami, v letu 2013 se je znašla med šestimi, v katerih skupni dolg presega 1000 € na prebivalca.<sup>99</sup>



Graf 6: Investicijski odhodki in odhodki za novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije v MO Koper.

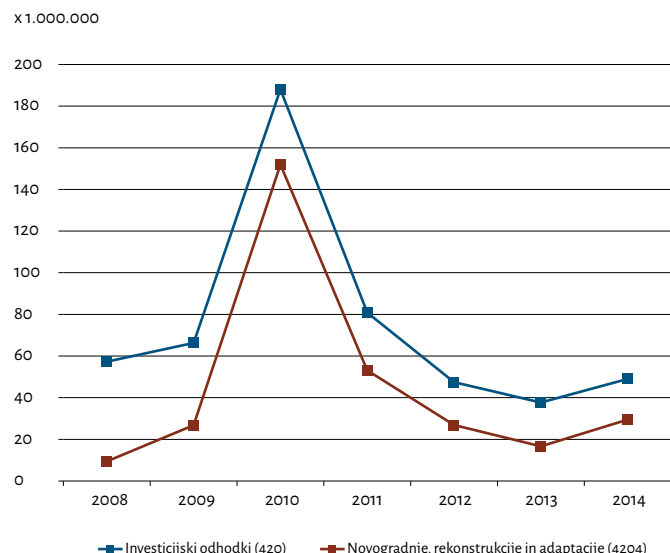
### 6.3.4 Kranj

Mestna občina Kranj je glede na zgoraj opisani trend izjema v letu 2010, saj so investicije od leta 2009 rahlo padale vsako leto do leta 2013. Pri okoliščinah iz leta 2010 ni mogoče zanemariti dejstva, da je takratni župan napovedal umik iz politike že pol leta pred volitvami in torej ni nameraval vnovič kandidirati.<sup>100</sup> V letu 2014 pa je zabeleženo opazno povišanje investicij, saj so se povečale za več kot 2,5-krat.



Graf 7: Investicijski odhodki in odhodki za novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije v MO Kranj.

### 6.3.5 Ljubljana



Graf 8: Investicijski odhodki in odhodki za novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije v MO Ljubljana.

V Mestni občini Ljubljana je predvsem očiten izjemen porast izdatkov za novogradnje v volilnem letu 2010, saj je narasel skoraj za šestkrat – s šestindvajset na sto enainpetdeset milijonov evrov. Sicer je v letu 2010 občina beležila tudi

rekordne dohodke, a se je dobrih štirideset odstotkov vseh prihodkov namenilo za novogradnje. V naslednjih letih je opazen občuten padec teh sredstev, v letu 2013 so znašali le 6,63 % glede na vse prihodke, v 2014 pa so spet poskočili na 11,36 % oziroma s šestnajst na petindvajset milijonov evrov.

## 6.4 Finančno poslovanje, poročanje in praksa

Konec leta 2013 je bila sprejeta novela ZVRK, ki upošteva priporočila Računskega sodišča Republike Slovenije, Sveta Evrope – GRECO (Group of states against corruption) ter Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi – OVSE, ki odpravlja pomanjkljivosti prejšnjega zakona, ki so bile ugotovljene pri izvedbi volitev v praksi v minulih letih. Temeljni cilj novele zakona iz leta 2013 je bil predvsem zagotovitev večje transparentnosti financiranja volilne in referendumске kampanje ter nadzora. Sicer pa je novela zakona iz leta 2013 predstavljala t. i. dvojček z novelo zakona o političnih strankah, ki je bila obravnavana in sprejeta v Državnem zboru hkrati. Tudi tu je šlo za prepoved financiranja s strani pravnih oseb, podeljeno je bilo več pristojnosti Računskemu sodišču, ki lahko opravi celovito revizijo nad zaključeno volilno kampanjo. Poročilo političnih strank o kampanji je bistveno bolj natančno in razčlenjeno, dostopno je prek spletnega portala AJPES, prispevki nad določeno bruto plačo so javni. Spremembe sledijo priporočilom, ki pozivajo k večji preglednosti financiranja političnih strank in neodvisnosti njihovega delovanja ter k preprečevanju vpliva nanje.

Kot nam je povedal neimenovani vir,<sup>101</sup> so imele omenjene spremembe zakona velik vpliv na financiranje volilnih kampanj političnih strank v letu 2014. Te so bile zaradi prepovedi donacij pravnih oseb bodisi prisiljene znižati višino sredstev za volilno kampanjo ali pa so se morale zateči k bančnim posojilom. Donacij fizičnih oseb je bilo namreč zelo malo. Prav tako je bilo moč opaziti, da so politične stranke spodbujale kandidate, ki so kandidirali na njihovih listah, da donirajo sredstva za volilno kampanjo, kar pred spremembo ZVRK ni bila navada. Navedena sredstva so bila nakazana bodisi na posebni račun, ki je bil odprt za volilno kampanjo, bodisi na račun politične stranke, kar pa ne predstavlja prikritega financiranja, saj politične stranke lahko prenakazujejo sredstva s svojih računov na posebne volilne račune oziroma so dolžna sredstva, ki so jih najela kot posojila pri bankah in uporabila za volilno kampanjo, pozneje vračati.

Ravno finančni vidik kampanj je bil eden izmed ključnih vidikov, na katerega smo se v TI Slovenia osredotočali med opazovanjem volilnih kampanj. Finančno poslovanje je pokazatelj morebitnih korupcijskih tveganj, ki so pomembna predvsem za obdobje po volitvah, ko se deli t. i. volilni plen. Nadzor smo izvajali s primerjalno analizo med zabeleženim

stanjem na terenu in poročanimi izkazi organizatorjev kampanj.

Eden izmed pomembnejših elementov finančne transparentnosti trenutne ureditve so **finančna poročila**, ki jih morajo kandidati oddati po volitvah. To je edini dokument, ki je dostopen širši javnosti.

Obstoječi način poročanja je z več vidikov problematičen, saj ne zagotavlja zadostne transparentnosti, predvsem pa je na voljo prepozno. Tudi s stališča nadzora je pristojni instituciji na ta način težko preverjati, ali je kandidat v praksi dejansko posloval tako, kot je poročal. Na tej točki je treba opozoriti tudi na dejstvo, da vsak odklon od dejanskega stanja predstavlja tveganje.

#### 6.4.1 Poročanje neupravičenih stroškov

V primeru, da kandidat poroča višje stroške, kot jih je imel, je to sporno s stališča povračila (deleža) sredstev iz javne blagajne, saj tako kandidat lahko javni denar porabi za plačilo neupravičenih stroškov. Povedano poenostavljeno – gre za zlorabo javnih sredstev. V praksi se kaže, da je poročanje stroškov, ki niso del kampanje, relativno pogosto, in to ne le na lokalnih volitvah, kar kažejo revizije Računskega sodišča. Takšno odstopanje je Računsko sodišče ugotovilo tudi v primeru Andreja Fištravca, edinega revidiranca na lokalnih volitvah 2014. Organizator Fištravčeve kampanje je prijavil za 2.533,88 € neupravičenih stroškov od skupno 15.966,27 €, torej slabih šestnajst odstotkov.<sup>102</sup> Ali gre za dejansko namero pridobitve koristi, računovodske napake ali nepoznavanje področnega zakona, je težko opredeliti, je pa s stališča porabe javnega denarja nesprejemljivo tudi to, da je tako malo upravičencev do javnih sredstev podvrženih nadzoru o pravičnosti poročanja.

#### 6.4.2 Prikrivanje izdatkov

Na drugi strani so sporna vsa poročila, ki ne vsebujejo vseh stroškov volilne kampanje. Na takšen način se lahko namreč kandidati izognejo omejitvam o najvišji možni porabi in tako pridobijo neupravičeno prednost pred ostalimi kandidati. Problematično je tudi, da je nejasno, iz katerih virov so organizatorji kampanj pridobili sredstva za stroške, ki jih nato niso vključili v finančno poročilo o volilni kampanji, kar dodatno povečuje korupcijska tveganja. Med nadzorom smo zaznali najmanj dva takšna primera, pri katerih v končnih finančnih poročilih nismo mogli razbrati dveh večjih dogodkov. Gre za primer koncertov skupine Joške v'n, ki je nastopala na dogodku Boštjana Trilarja v MO Kranj, ter večjo prireditev, ki jo je organiziral organizator volilne kampanje kandidata Marjana Šarca.

V primeru Boštjana Trilarja je šlo za predvolilni dogodek v eni izmed kavarn v Kranju. Da je šlo za predvolilni dogodek, je bilo jasno razvidno že s plakatov ter vabil pa tudi na dogodku je bilo to jasno, saj je imel kandidat govor in predstavitev liste. Več hostes v promocijskih majicah kandidata je delilo promocijski material (vizitke, letake in majice), gosti so prejeli brezplačno pijačo ob vhodu, glavni dogodek pa je bil koncert glasbene skupine. Ta je bila glede na podatke, zabeležene v poročilu, plačana zgolj s 120 € honorarja,<sup>103</sup> kar je po podatkih TI Slovenia bistveno manj od običajne cene najema skupine. Prav tako iz poročila ni jasno razvidno, ali je bil za uporabo prostora v predvolilne namene sklenjen pisni dogovor in ali so bili računi (vključno s pijačo dobrodošlice) poravnani. Zadržnje torej vzbujajo sum na popust pravne osebe, ki se po ZVRK obravnava kot donacija in kot taka ni dovoljena.

Marjan Šarec in njegova lista sta zadnji dan volilne kampanje organizirala večjo prireditev, na kateri je nastopilo kar dvanajstih glasbenih skupin, bila sta tudi dva povezovalca (Denis Avdič in Goran Završnik). Kot je razvidno iz spodaj priloženega spletnega vabila, je nedvomno, da gre za predvolilni dogodek. A iz finančnih poročil ni razvidno, da bi kandidat tovrsten strošek prijavil, saj je skupni prijavljeni znesek<sup>104</sup> za shode zgolj 300,32 € – večina je bila izplačana občini Kamnik. To je znesek, ki je primerljiv s polovico stroška ene ure igranja enega izmed ansamblov (ansambel Špica).<sup>105</sup> Upravičeno torej domnevamo, da je kandidat pri poročanju ali zamolčal izplačani znesek za to prireditev ali pa je prejel nezakonito donacijo ljudi, ki so nastopali na prireditvi.



Slika 11: Vabilo na dogodek.

#### 6.4.3 Zavajajoče poročanje

Problematična so tudi poročila, ki vsebujejo zgolj eno postavko in en račun o opravljenih storitvah. Tu gre običajno za strošek zunanje agencije, ki v imenu kandidata oziroma organizatorja kampanje opravlja vse dejavnosti kampanje. Tovrstno poročanje še dodatno onemogoča nadzor tako pristojni instituciji kot civilni družbi. Tako sta na primer poročali listi Slovenija za vedno (v Kopru in Ajdovščini) in Koper je naš. Omenjena poročila tudi niso vsebovala navedbe pravnega subjekta, ki je račun izdal (kar je po ZVRK obvezen element poročila). Pri tem je v zvezi s kampanjo v MO Koper tudi nemogoče preveriti, ali je v stroške zajeto tudi oglaševanje po lokalnih in drugih gostinskih obratih v občini. Na TI Slovenia

smo v času kampanje namreč prejeli več (anonimnih) sporočil, da pri gostincih prihaja do pritiskov, da morajo v svojih lokalih izobešati promocijski material obeh list, v nasprotnem primeru bi jih lahko z občine doletela prepoved opravljanja gostinske dejavnosti zunaj prostorov lokala, torej na terasi, ki prinaša večji del zaslužka. V tem primeru gre lahko tudi za kaznivo dejanje izsiljevanja. V TI Slovenia teh navedb nismo mogli preveriti skozi finančna poročila, v katerih bi bilo razvidno, ali sta listi lokalom plačali za tovrstne storitve oglaševanja. Material s terena namreč jasno dokazuje, da je imelo kar nekaj lokalov v Kopru v času kampanje izobešen material obeh list.

Tudi poznavalec volilnih kampanj<sup>106</sup> je izpostavil, da **eno izmed največjih korupcijskih tveganj pri lažnem prikazovanju stroškov volilne kampanje predstavljajo predvsem storitve oziroma nematerialni stroški**. Zaradi majhnega nadzora lahko podjetje izda poljubno visok račun, katerega izvajanje v praksi je težko preveriti. Poznavalec tako predlaga t. i. **volilne dnevnik**e, v katerih bi vodja kampanje beležil vse

aktivnosti povezane s kampanjo, in v njih jasno opredelil, katera storitev oz. kateri račun je bil na podlagi dejavnosti izdan.

Praksa in intervjuji<sup>107</sup> kažejo na posebnosti lokalnih volitev, pri katerih je tveganje finančne netransparentnosti vidno predvsem pri nestranskih kandidatih. Strankarski so namreč pogosto podvrženi nadzoru že znotraj stranke, v katerih veljajo notranja pravila pri porabi sredstev, namenjenih za kampanjo. Stranke tako poravnava ali odobrava stroške prek centrale stranke (v primeru večjih strank) ter tako zagotavljajo notranji nadzor. Pri nestranskih kandidatih oz. organizatorjih volilne kampanje se po mnenju poznavalca pojavlja več nepravilnosti. Pri tem pa zavrne teze, da se več nepravilnosti pojavlja zaradi nepoznavanja ali drugih objektivnih razlogov, temveč obstaja pri takšnih kandidatih in njihovih podpornikih večji interes po vračanju uslug med časom na oblasti.<sup>108</sup> Dejstvo je, da je na lokalnih volitvah nestranskih kandidatov toliko, da bi si kampanje na lokalni ravni zaslužile posebna pravila.



Slika 12, 13 in 14: predvolilni material v gostinskih obratih

## 7 PREGLED KAMPANJ PO OBČINAH

5 občin
355 699 volivcev
44 kandidatov za župane
1985 kandidatov za občinske svete (82 list)
2249 kandidatov za krajevne skupnosti
471 660,20 poročanih sredstev
126 organizatorjev volilnih kampanj
114 oddanih poročil (16 nepopolnih)
12 organizatorjev kampanj poročila ni oddalo
101 prijava suma nepravilnosti na Inšpektorat za notranje zadeve, 1 kazen
7 predlogov za revizije, 1 izvedena
največji dolžnik: Slovenija za vedno (Kp in A): 15.717,36 eur

Infografika.

### 7.1 Kako so se odrezale politične stranke?

V tem poglavju predstavljamo samo politične stranke, ki so organizirale volilne kampanje v vsaj dveh opazovanih občinah. S tem smo želeli prikazati, kakšni so bili vložki in kakšni rezultati, predvsem z vidika cene za sedež v mestnem svetu/županski stolček. Od omenjenih strank je zgolj ena dobila županski stolček, in sicer Socialni demokrati v Ajdovščini.

Ocene so zgolj informativne narave. Kampanje so namreč bolj kompleksne, pogosto se prepletajo in so strateško vodene. Nekatere stranke podpirajo neodvisne kandidate, včasih vidno, včasih pa bolj posredno.

#### Socialni demokrati (SD)

34.540,93 eur je skupni strošek kampanj v 4 občinah (Ljubljana, Ajdovščina, Kamnik, Kranj), ki je zabeležen v finančnih poročilih. V vsaki občini je stranka imela tako kandidate za župane kot tudi kandidate za mestne svete ter krajevne/vaške/četrtne skupnosti. V Ajdovščini je potekal tudi drugi krog volitev za župana, v katerem je bil izvoljen kandidat Tadej Beočanin.

1 župan, 9 predstavnikov v občinskih/mestnih svetih od 133 možnih. Cena enega stolčka je znašala 3.454,09 evra.

#### Demokratska stranka upokojevcev Slovenije (DeSUS)

30.878,86 eur je poročani skupni strošek kampanj v 4 občinah (Ljubljana, Kamnik, Koper, Ajdovščina). V vseh štirih občinah je stranka imela kandidate za mestne svete ter krajevne/vaške/četrtne skupnosti, v dveh občinah pa tudi za župana (Kamnik, Ljubljana).

7 predstavnikov v občinskih/mestnih svetih od 132 možnih. Cena enega stolčka je znašala 4.411,27 evra.

#### Nova Slovenija (NSi)

27.865,17 eur je poročani skupni strošek kampanj v vseh 5 opazovanih občinah. V treh občinah je stranka imela kandidate za župane, v vseh petih pa kandidate za mestne svete ter krajevne/vaške/četrtne skupnosti.

14 mestnih/občinskih svetnikov od 165 mest. Cena enega stolčka je znašala 1.336,14 evra.

#### Slovenska demokratska stranka (SDS)

18.705,90 eur je poročani skupni strošek kampanj v vseh petih opazovanih občinah. V dveh občinah je stranka imela kandidate za župane, v vseh petih pa kandidate za mestne svete ter krajevne/vaške/četrtne skupnosti.

19 mestnih/občinskih svetnikov od 165 možnih. Cena enega stolčka je znašala 984,52 evra.

#### Slovenija za vedno (SZV)

16.972,66 eur je poročani skupni strošek kampanj v dveh izmed petih opazovanih občin. V eni občini je stranka imela kandidata za župana, v obeh pa kandidate za mestne svete ter krajevne/vaške/četrtne skupnosti. Pri tem velja opozoriti na dejstvo, da je stranka v Kopru neprikrito sodelovala v kampanji za župana Borisa Popoviča (ki je kandidiral v okviru stranke Koper je naš). Stranka je tudi pridelala največji dolg izmed vseh opazovanih kampanj, in sicer skupaj v Ajdovščini in Kopru v znesku 17.276,06 eur.

Zanimivo je, da je stranka ostala pri vseh treh kampanjah dolžna istemu izvajalcu kampanje (ki je med drugim organiziral tudi kampanjo stranke Koper je naš), ki je izvedel celotno kampanjo. Identitete pravne osebe nismo uspeli odkriti, saj so bila poročila o financiranju kampanj nepopolna, v njih ni bil naveden izvajalec.

2 svetnika od 58 možnih. Cena enega stolčka je znašala 8.486,33 evra.

#### Slovenska ljudska stranka (SLS)

37.661,85 eur je poročani skupni strošek kampanj v vseh petih opazovanih občinah. V eni občini je stranka imela kandidata

za župana, v vseh tudi kandidate za mestne svete ter krajevne/vaške/četrtne skupnosti.

4 mestni/občinski svetniki od 165 možnih. Cena enega stolčka je znašala 9.415,46 evra.

### Stranka modrega centra (SMC)

38.156,88 eur je poročani skupni strošek kampanj v vseh petih opazovanih občinah. V štirih občinah je stranka imela kandidate za župana, v vseh tudi pa kandidate za mestne svete ter krajevne/vaške/četrtne skupnosti.

20 mestnih/občinskih svetnikov od 165 možnih. Cena enega stolčka je znašala 1.907,84 evra.

### Solidarnost

2.047,16 eur je poročani skupni strošek kampanj v dveh izmed petih opazovanih občin. V eni občini je stranka imela kandidata za župana, v obeh pa kandidate za mestne svete ter krajevne/vaške/četrtne skupnosti.

o izvoljenih kandidatih.

## 7.2 Ljubljana

Ljubljana kot prestolnica in največja občina v Sloveniji z 285 857 prebivalci je imela v času lokalnih volitev 2014 228 635 volilnih upravičencev. Od tega je glasovalo 82 131 ljudi, kar pomeni, da je bila volilna udeležba 35,92-odstotna.<sup>109</sup>

Skupen znesek, ki so ga organizatorji volilnih kampanj poročali za volilno kampanjo, je znašal 173.635,88 evra. Je tudi občina z najdražjo kampanjo, občina z največ prostovoljci na terenu in z največ zbranim volilnega materiala.

Volilne kampanje je vodilo 19<sup>110</sup> organizatorjev volilne kampanje.

Kandidatov za župana je bilo 12, kandidatov za mestne svetnike 488, ostalih, ki so kandidirali za četrtne skupnosti, pa 1115.

V Ljubljani je volilno kampanjo opazovalo 12 prostovoljcev. Skupaj smo zaznali več kršitev na področju plakatiranja. Predvsem je šlo za napačno označevanje plakatov, najpogosteje je na plakatih manjkala zaporedna številka. Zaradi tega je eden izmed županskih kandidatov (Damjanovič) prejel globo v višini 700 evrov, ki jo je izrekel Inšpektorat za notranje zadeve. To je tudi edina sankcija, ki jo je inšpektorat izrekel od vseh prijav, ki jih je TI Slovenia posredoval na Inšpektorat za notranje zadeve.

Največ plakatov je bilo od aktualnega župana, ki je imel tudi najdražjo kampanjo. Odgovorna oseba kampanje za Zorana

Jankoviča in listo Zorana Jankoviča je bila Frančiška Trobec, ki je zadnjih 14 let zaposlena v Mestni občini Ljubljana, je tudi mestna svetnica Liste Zorana Jankoviča. Skupni strošek za županske in svetniške volitve je znašal 82.523,11 evra (dobrih 47,53 odstotka seštevka vseh sredstev kampanj v Ljubljani), 13,76 evra presežka zbranih sredstev pa je organizator kampanje nakazal v humanitarne namene. Iz finančnega poročila ni znano, na kakšen način je kandidat znesek zbral in kdo je prispeval. Če sklepamo iz finančnega poročila, so bili vsi prispevki nakazani na posebej za kampanjo odprta tekoča računa, nakazila niso bila višja od povprečne bruto mesečne plače v letu 2013, nobenega prispevka ni bilo v gotovini.

Z 21 svetniki od 45 članov mestnega sveta je bila tudi lista Zorana Jankoviča najbolj uspešna. Naslednja je SDS s 7 svetniki.

Druga najdražja kampanja v MO Ljubljana je bila kampanja Damjana Damjanoviča, ki se je še najbolj približal aktualnemu županu; stala je 20.221,64 eur. Od tega so znašali prispevki posameznikov (nobeden ni bil višji od povprečne bruto mesečne plače v letu 2013, nobenega prispevka ni bilo v gotovini) 7.200 evrov, kandidat (ki je bil hkrati organizator kampanje in njegova odgovorna oseba) pa je pokrival ostale stroške kampanje.

V Ljubljani smo zabeležili največji porast aktivnosti župana v času med volilno kampanjo. V povprečju je župan obiskal (odprl, nastopal) nekaj več kot 35 dogodkov na mesec, medtem ko se je v času volilne kampanje ta številka povzpela na 123 dogodkov v enem mesecu. Ocenjujemo, da je bilo tudi občinsko glasilo v tem mesecu izrazito naklonjeno aktualni občinski oblasti ter je presegalo redno dejavnost glasila.

Dejstvo je, da imajo župani, ki vnovič kandidirajo, možnost promocije skozi dejavnosti svoje funkcije, predvsem kar se tiče vidnosti (odprtja, obiski dogodkov, pojavljanje v medijih). V tem času se pogosto objavljajo ocene minulih mandatorov, ki se praviloma pojavijo v javnih medijih in v času volilne kampanje, največkrat pa to niso kritični teksti. O medijskem prostoru v času kampanj več v poglavju o medijih.

Dejstvo je tudi, da je Ljubljana edina občina med opazovanimi, ki javno, na spletu, objavlja županove aktivnosti in obiske dogodkov. Pri drugih občinah tega podatka ni bilo mogoče najti.

Med finančnimi poročili ni bilo večjih napak, zanimivo pa je bilo poročilo stranke SDS, ki je edina na posebnem računu za volilno kampanjo zbrala več sredstev, kot jih je porabila za kampanjo – ta sredstva je nakazala na račun stranke po končanih volitvah.

Občina Ljubljana je bila posebna med opazovanimi tudi zato, ker je za namene volilne kampanje najela tudi jumbo plakate (billboarde), ki jih je razdelila organizatorjem kampanje. To možnost v veliki meri niso izkoristili toliko, kolikor bi lahko.

## 7.3 Kranj

Kranj je imel v času lokalnih volitev skoraj 45 900 volilnih upravičencev. Od tega je glasovalo skoraj 16 tisoč (v drugem krogu malo čez 14 tisoč) ljudi, kar pomeni, da je bila volilna udeležba 34-odstotna, v drugem krogu pa skoraj 31-odstotna. Županske volitve so v Kranju potekale v dveh krogih.

Skupen znesek, ki so ga organizatorji volilnih kampanj porabili za volilno kampanjo, je znašal 103.627,79 evra.

Volilne kampanje je vodilo 16 organizatorjev volilne kampanje.

Kandidatov za župana je bilo 7, kandidatov za mestne svetnike 427, ostalih, ki so kandidirali za četrtne skupnosti, pa 285. Mestni svet MO Kranj sestavlja 33 svetnikov.

Volilno kampanjo sta dejavno opazovala dva prostovoljca. Ravno tako kot v ostalih občinah smo zaznali več kršitev na področju plakatiranja. Predvsem je šlo za napačno označevanje plakatov, najpogosteje je na plakatih manjkala zaporedna številka.

V občini so bile poleg drugega kroga županskih volitev ponovljene še volitve v 4 krajevnih skupnostih. V treh krajevnih skupnostih zato, ker ni bilo dovolj kandidatov, v eni pa zaradi nepravilnosti na volišču, kjer je bil problem v zapisnikih, ki so se med seboj razlikovali. Tako so se razlikovali tudi volilni izidi v krajevni skupnosti.

Ob tem lahko omenimo, da glede krajevne skupnosti Trstenik, ki jo vodi kranjski mestni svetnik in zastopnik Stranke za napredek krajevnih skupnosti Jože Lombar, že dlje časa potekajo spori. Afere na področju prepletanja javnih in zasebnih interesov v okviru SZNKS, krajevne skupnosti Trstenik in Mestne občine Kranj so se vlekle že dlje časa, o čemer so poročali tudi mediji.<sup>111</sup>

V Mestni občini Kranj je v času volilne kampanje in pred njo potekalo veliko stvari, ki so v neskladju z zakonodajo; tako so že pred kampanjo viseli plakati z jasno predvolilno vsebino, ki so se nadaljevali v kampanjo. Žal nobena ni bila sankcionirana.

Poleg tega je bil drugi krog županskih volitev zaznamovan z negativno kampanjo, ki sta jo vodila oba kandidata v drugem krogu. Kot primer navajamo glasilo (ki sicer ni imelo navedenega naročnika, kar je tudi prekršek po ZVRK, saj na ta način ni jasno, kdo je glasilo financiral/izdal), ki je predstavljalo del kampanje za župana Mohorja Bogataja, in pa glasilo, v katerem je kot naročnik navedena stranka Več za Kranj, ki je kandidirala Trilarja.



Slika 15: material brez navedenega naročnika, Mohor Bogataj



Slika 16: volilni material, naročnik Več za Kranj

Tako sta vsaj 2 kandidata začela z volilno kampanjo že pred zakonsko določenim rokom (Boštjan Trilar, zdajšnji župan, s stranko Več za Kranj in Zoran Stevanovič, mestni svetnik). Stroški materialov pred zakonsko določenim začetkom za kampanjo se sicer legalno štejejo kot strošek zbiranja glasov, ki je ločen od kampanje. Dejstvo pa je, da je vsebina reklamnih materialov (jumbo plakatov) jasno nakazovala, da sta na oglasih kandidata za župana. Tako zakonodaja dopušča, da pod krinko zbiranja podpisov kampanja poteka že pred zakonsko določenim obdobjem. To pomeni, da se tudi stroški za »kampanjo pred kampanjo« ne štejejo v okvir dovoljenih stroškov kampanje, v primeru nestranskih kandidatov pa to lahko pomeni tudi financiranje iz zasebnega sektorja.

Boštjan Trilar, takrat še kandidat, zdaj pa župan Mestne občine Kranj, je v finančnem poročilu o volilni kampanji navedel en dogodek, koncert skupine Joške V'n, za katerega smo prepričani, da podatek o ceni ni realen. V poročilu je navedeno, da naj bi bila cena za koncert 120 evrov.



Slika 17: plakat, vabilo na predvolilno srečanje s koncertom

Kandidat Zoran Stevanović, zdaj mestni svetnik, pa ni oddal poročila o financiranju volilne kampanje. Inšpektorat za notranje zadeve mu je izdal tudi opozorilo, saj je imel nepravilno označene plakate. Zaradi zagovora globe ni prejel. Finančnega poročila pa kljub našemu opozorilu ni oddal. Po pozivu z naše strani se nam je opravičil in nam z elektronskim sporočilom sporočil strošek kampanje (2.635,75 evra, ki jih je kandidat pokril sam). Kar pa ne opravičuje neoddaje poročila na AJPES, občino in Računsko sodišče. ZVRK namreč za tak prekršek predvideva kazen, ki pa je po zdajšnji zakonodaji Računsko sodišče ne more izreči, če se ne odloči izvesti revizije. Rok za izvedbo revizij pa poteče 6 mesecev po roku za oddajo finančnega poročila o kampanji.

V okviru volilnih kampanj smo opazili tudi prepletanje organizatorjev kampanj in odgovornih za izvajanje in finančno sliko kampanj. Tako se je kampanja kandidata za župana Mohorja Bogataja, pri katerem je bila organizatorica kampanje v prvem krogu volitev stranka za napredek krajevnih skupnosti (SZNKS), v drugem krogu pa on, prepletala s kampanjo za mestne svetnike Slovenske ljudske stranke (SLS). Imeli so namreč skupne plakate, na katerih je bil jasno izpostavljen kandidat Bogataj, in oglaševanje v medijih ter letakih. Poleg tega je Mohor Bogataj doniral 10.000,00 evrov za kampanjo SLS ter za lastno kampanjo (v drugem krogu) 4.058,44 evra, kolikor je bilo tudi stroškov. V praksi to pomeni, da so bile izvedene 4 volilne kampanje, v katere je bil vpleten takratni župan in kandidat v drugem krogu. V uradnih dokumentih (prijava kandidature in organizatorja kampanje), ki smo jih prejeli,<sup>112</sup> je kot organizator volilne kampanje Mohorja Bogataja navedena zgolj Stranka za napredek krajevnih skupnosti (SZNKS). Na tak način se lahko stroški za kampanjo porazdelijo in v praksi presežejo omejitve, ki je zavedena v zakonu. Formalno pa je znesek razdeljen med 4 poročila (SZNKS župan in svetniki, SLS ter M. Bogataj). To je problematično zaradi dveh razlogov:

- po ZVRK ima lahko en kandidat samo enega organizatorja kampanje – v tem primeru je imel uradno 2, neformalno pa 3 organizatorje volilne kampanje;

- znesek, ki predstavlja omejitev za županske volitve, je tako lahko razdeljen, da ne presega skupnega dovoljenega zneska.

#### SPOROČILO O ORGANIZATORJU VOLILNE KAMPANJE (17. ČLEN ZVRK)

A.

Naziv sporočitelja podatkov: SZNKS, STRANKA ZA NAPREDEK KRAJEVNIH SKUPNOSTI  
(kandidat, predlagatelj, predstavnik ipd.)

Kontaktne podatke za primer, če bi bilo potrebno sporočilo dopolniti: (telefon, gsm, e-mail, faks, ipd.) \_\_041846328 joze@lf3m.si 042073247

B.

Na podlagi drugega odstavka 17. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji ((Uradni list RS, št. 41/07, 103/07 - ZPolS-D, 11/11, 28/11 - odl. US in 98/13) sporočamo Občinski volilni komisiji Mestne občine Kranj podatke o organizatorju volilne kampanje za volitve

a) župana občine, (dodajte ime kandidata ali predlagatelja kandidature)

Mohor Bogataj SZNKS

Slika 18: sporočilo o organizatorju volilne kampanje

Organizator kampanje (ime in priimek/naziv, naslov/sedež):	SZNKS, BABNI VRT 4, 4204 GOLNIK
Organiziral je volilno kampanjo (ustrezno obkrožiti in dopolniti):	
a) za kandidata/ kandidatno listo (ime kandidata oziroma kandidatne liste):	ZA ŽUPANA MESTNE OBČINE KRANJ
b) za referendum (akt, o katerem se odloča na referendumu):	

Slika 19: Poročilo o financiranju kampanje – SZNKS

Leto izvedbe volitev ali referendumu:	2014
Organizator kampanje (ime in priimek/naziv, naslov/sedež):	MOHOR BOGATAJ, UL. L. FIKOLATA 47 4000 KRANJ
Organiziral je volilno kampanjo (ustrezno obkrožiti in dopolniti):	
a) za kandidata/ kandidatno listo (ime kandidata oziroma kandidatne liste):	MOHOR BOGATAJ
b) za referendum (akt, o katerem se odloča na referendumu):	KANDIDAT ZA ŽUPANA MO KRANJ

Slika 20: poročilo o financiranju volilne kampanje – Mohor Bogataj

	Ime in priimek fizične osebe	Naslov fizične osebe	Znesek v EUR s centi
1.	Mohor Bogataj	Ulica Lojzeta Hrovata 4a, Kranj	10.000,00

Slika 21: izsek iz poročila o financiranju kampanje za mestne svetnike stranke SLS (prispevki fizičnih oseb)





Slika 22: plakati stranke SLS

Kandidat Mohor Bogataj je poleg ostalih stvari oddal poročilo, v katerem stroški kampanje niso bili razdeljeni tako, kot je to bilo opisano v zakonodaji. Iz poročila namreč ni jasno, kdo je izdajatelj računov in torej ponudnik storitev. V poročilu tudi ni navedenih stroškov

tiskanja plakatov (je pa možno, da so vključeni v poročilo SZNKS ter SLS). Glede na medijske objave naj bi kampanja potekala tudi prek drugih dogodkov, ki pa so nepreverjeni (promocija restavracije na stojnici, kjer hostese delijo letake za kandidata).

## 7.4 Koper

Koper je imel v času lokalnih volitev 41 817 volilnih upravičencev. Od tega so glasovali 20 203 ljudje, kar pomeni, da je bila volilna udeležba 48,31-odstotna.

Skupen znesek, ki so ga organizatorji volilnih kampanj porabili za volilno kampanjo, je znašal 93.192,12 evra. Skupaj je ostalo 14.837,12 evra nepoplačanih storitev – dolga.

Volilne kampanje je vodilo 17 organizatorjev volilne kampanje.

Kandidatov za župana je bilo 9, kandidatov za mestne svetnike 399, ostalih, ki so kandidirali za četrtne skupnosti, pa 357. Mestni svet MO Koper sestavlja 32 svetnikov.

Volilno kampanjo sta dejavno opazovala dva prostovoljca. Ravno tako kot v ostalih občinah smo zaznali več kršitev na področju plakatiranja. Predvsem je šlo za napačno označevanje plakatov, najpogosteje je na plakatih manjkala zaporedna številka.

Obdobje volilne kampanje je zaznamovalo več sumov kršitev zakonodaje, afer, negativna kampanja ter zloraba občinskega glasila. Večina nepravilnosti je bilo povezana s strankama nekdanjega in zdajšnjega župana, ki je predsednik dveh strank, pri eni je kandidiral za župana (Koper je naš – KJN), obe stranki (organizatorja kampanje) pa sta vodili tudi kampanji za mestne svetnike.

Kampanja obeh strank je bila očitno usmerjena v županske volitve, saj sta bila na velikem številu plakatov in drugih materialih oba logotipa, večinoma tudi kandidat za župana Boris Popovič.

To bi lahko bilo sporno zaradi dejstva, da ima po ZVRK kandidat lahko samo enega organizatorja volilne kampanje.



Slika 23: plakat kandidata Popoviča

Stranki in županski kandidat so imeli tudi plakate, ki so bili napačno označeni (kot tudi plakati nekaterih drugih organizatorjev kampanje) oz. so imeli enako zaporedno številko na najmanj dveh plakatih. Zakonodajo so kršili tudi pri finančnem poročilu, ki ni

bilo pravilno izpolnjeno, manjkal je namreč navedeni naziv ponudnika storitev, navedena je bila zgolj številka le enega računa za celotno kampanjo. Iz označbe na računu je razvidno, da so bile kampanje za KJN ter SZV (tako županske kot tudi svetniške) izvedene od enega izvajalca, ki je izdal en račun za vsako kampanjo. Transparentnost kampanje je tako nična, saj ni jasno, kdo je bil izvajalec kampanj in kako je bil strošek razdeljen. Zaradi napačnega označevanja plakatov tudi ni bilo mogoče oceniti števila plakatov in primerjati s poročilom.

Stranka Slovenija za vedno je pridelala največji neporavnani dolg v MO Koper. Iz finančnega poročila je razvidno, da je stranka zbrala in s tem poplačala zgolj 6 % vrednosti celotne kampanje (kampanja je stala 15.792,42 evra, zbranih je bilo 955,30 evra). Področje dolgov predstavlja visoko korupcijsko tveganje, saj je mogoče dolg odpisati, zanemariti, podjetje, ki je na dolg pristalo, lahko za povračilo pričakuje določene ugodnosti. Dolg se lahko spremeni v nedovoljeno financiranje kampanje pravnih subjektov.

SVZ je dolg ustvarila tudi v Ajdovščini, podjetje, ki je račun izdalo, pa je enako (na podlagi zapisa številke računa sodeč). Pri obeh strankah je bila odgovorna oseba organizatorja volilne kampanje enaka.

V. NEPLAČANE OBVEZNOSTI	14 837,12
VI. SVETNIŠKI ZNANJEVI OBVEZNOSTI VI NA DAN CI AČOVANJA OBSEGA IN	

Slika 24: izsek iz finančnega poročila stranke SZV (Koper)

Firma/ime dobavitelja in njegov sedež/naslov	Št. računa	Znesek v EUR s centi
I. STROŠKI ZUNANJIH IZVAJALCEV (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7 + 8)		15.792,42
1. Stroški oblikovanja, tiskanja, razobešanja in odstranjevanja plakatov (1. točka drugega odstavka 15. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji) (skupaj)		4.282,34
1.1		
1.2		
2. Stroški oblikovanja in objavjanja predvolilnih/predreferendurnih oglaševalskih vsebin v medijih (2. točka drugega odstavka 15. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji) (skupaj)		7.641,63
2.1		

Slika 25: izsek iz finančnega poročila stranke SZV (Koper)

Ob tako izpolnjenem poročilu ni bilo mogoče preverjati niti tega, ali so bile samostojne zastave, ki so stale pred številnimi gostinskimi lokali na javnih površinah, plačane in na čigav račun. V Center za zagovorništvo in pravno svetovanje smo dobili več prijav, ki so bile povezane z omenjenimi zastavami, saj naj bi bila postavitve pogoj za ohranitev dovoljenja za uporabo javnega prostora za terase gostinskih obratov.

Afere so se sukale tudi okoli logotipa stranke Slovenija za vedno, saj je avtorica logotipa Primorska za vedno tudi v medijih<sup>113</sup> stranko obtožila, da je nedovoljeno kopirala njen logotip.



Slika 26: logotipi

Župan se je v predvolilnem obdobju pojavljal na številnih prireditvah, afera v medijih pa se je vrtela okoli predstavitve praznovanja svetovnega dneva otrok in 60. obletnice Društva prijateljev mladine v Kopru v čas volilne kampanje. Teden otroka se je namreč začel dan po volitvah. Na dogodku so razdeljevali kapice z logotipi, ki so spominjali na logotipa stranke KJN in SZV, otroke, ki so sklenili obroč okoli Kopa, pa je nagovoril župan.

Ob tem velja opozoriti na dejstvo, da se je pojavnost župana v javnosti dvignila v času volilne kampanje v vseh opazovanih občinah.

V Kopru je bil zaznan primer zlorabe občinskega medija, saj sta dva glasila (KP-MOK26 ter KP-MOK27) izšla v času volilne kampanje. Pred tem glasilo ni izšlo več kot 10 mesecev, naslednja številka pa do danes še ni izšla. Glasilo je bilo nesporno namenjeno promociji strank in kandidatov KJN in SZV (tako prek plačanih oglasov kot tudi prek vsebin in fotografskega gradiva). Med drugim je bilo glasilo, ki naj bi bilo objektivno in je javno uperjeno proti kandidatki, ki je bila medijsko vojno z županom, saj je vsebovalo karikature

in navedbe, ki so bile usmerjene proti njej – več o tem v poglavju o medijih.

V Kopru se je bila tudi »plakarna vojna«, saj so neznanci uničevali plakate (šlo je za takrat še kandidata z najvišjimi javnomnenjskimi možnostmi za zmago) Borisa Popoviča in Polke Boškovič.

Zasledili smo tudi dobrodelni ples, ki v poročilih ni bil zaveden. 1. oktobra 2014, v času kampanje, ga je organizirala stranka Solidarnost (razvidno iz vabila in fotografij na FB-profilu). Kljub dobrodelni noti je ples del predvolilne kampanje, ki bi ga stranka v svojem finančnem poročilu morala navesti. Če pa so sodelujoči na plesu (npr. DJ Lovro, ki je uveljavljen DJ že leta) svoje storitve donirali, je to nedovoljena donacija, ki bi jo stranka morala nakazati eni izmed humanitarnih organizacij.

**Solidarnost**  
Za pravično družbo.

**MOČ  
KRAJANOV**

---

**Program prireditev**

**Mestna občina Koper**

- četrtek, 25. 9., ob 10. uri v lokalno Battirame **tiskovna konferenca**
- sobota, 27. 9., od 10. ure dalje na koprski tržnici **skrinjica predlogov občanov Kopa**
- ponedeljek, 29. 9., ob 18. uri v Gostilni Maja na Zg. Škofijah **pogovor s krajanji Škofij**
- torek, 30. 9., ob 18. uri pred prostori Inde **javna tribuna o urejanju prostora v MOK**
- sredo, 1. 10., ob 19. uri v KS Bertoki **dobrodelni ples z DJ Lovrom in Željkom Jugovičem - Žežijem, zbiranje sredstev za družino v finančni stiski, ki jo je Zveza prijateljev mladine Slovenije izbrala skupaj s Centrom za socialno delo Koper**
- četrtek, 2. 10., ob 18. uri v Gostilni Markežič v Šmarjah **pogovor s krajanji koprškega podeželja**

**Občina Piran**

- ponedeljek, 29. 9., ob 19. uri v KS Lucija **pogovor z občani**
- torek, 30. 9., ob 19. uri v Piranu v dvorani krajevne skupnosti pri zdravstvenem domu **pogovor z občani**

**WWW. SOLIDARNOST.SI // FB: SOLIDARNOST IN KOPER**

Slika 27: vabilo na dogodke

Poleg navedenih kršitev smo zaznali še druge, manjše kršitve drugih organizatorjev kampanj, ki so večinoma nepravilno označevali predvolilne materiale.

## 7.5 Ajdovščina

V Ajdovščini je bilo v času lokalnih volitev malo več kot 17 500 volilnih upravičencev. Od tega je glasovalo v prvem krogu 8200 (52,20 %) in v drugem krogu 7565 (48,14 %) ljudi.

Skupen znesek, ki so ga organizatorji volilnih kampanj potrošili za volilno kampanjo, je znašal 33.539,43 evra. Skupaj je ostalo 3.738,94 evra nepoplačanih storitev – dolga.

Volilne kampanje je v petih volilnih enotah vodilo 17 organizatorjev volilne kampanje. V praksi bi lahko rekli, da je bilo 15 organizatorjev, saj sta dva para prijavljenih organizatorjev kampanj nastopala skupaj (Tino Mamić kot organizator lastne volilne kampanje in lista Čaven kot organizator kampanje za svetnike ter Ožbej Marc kot organizator lastne županske kampanje in Igor Benko za Listo Srce).

Kandidatov za župana je bilo 8, kandidatov za mestne svetnike 344, ostalih, ki so kandidirali za vaške skupnosti, pa 267. Občinski svet Ajdovščine sestavlja 26 svetnikov.

Volilno kampanjo sta dejavno opazovali dve prostovoljki. Občina Ajdovščina je razpršena, razteza se na širokem geografskem območju. Zaradi tega je opazovanje kampanje predstavljalo poseben izziv. Smo pa, ravno tako kot v ostalih občinah, zaznali več kršitev na področju plakatiranja. Predvsem je šlo za napačno označevanje plakatov, najpogosteje je na plakatih manjkala zaporedna številka.

V Ajdovščini smo dobili prvo prijavo nepravilnosti že v času pred začetkom volilnih kampanj. V občini so namreč krožili ožigosani prazni obrazci podpore za kandidate. Prijavo in preverjanje zakonitosti smo poslali tudi na Inšpektorat za notranje zadeve, kjer so sicer potrdili, da izdajanje takih obrazcev ni v skladu z zakonodajo. Namreč, obrazce je treba podpisati pred uradno osebo na upravni enoti, s seboj je treba imeti osebni dokument, uradna oseba nato izpolnjen obrazec potrdi.



Slika 28: bianco obrazec, žigosan

To potrjuje tudi mnenje, ki smo ga pridobili na Službi za transparentnost, integriteto in politični sistem (Ministrstvo za javno upravo) 18. 9. 2014: » /.../ Ravnanje upravne enote, ko izda obrazec

podpore, ki je ožigosan, vendar prazen (brez podatkov o podporniku), je po našem mnenju v neskladju z zakonom (o volitvah v državni zbor).«

Prejeli smo še prijave glede medijskega nastopanja, saj naj bi soočenje na TV Vitel (23. 9. 2014) en kandidat plačal, drugi pa naj bi nastopal brezplačno. Ob preverjanju finančnih poročil smo zasledili zaveden strošek pri obeh kandidatih.

Pri kandidatu Tino Mamić in listi Čaven je bilo opazno prepletanje delovanja liste Čaven, Mamićeva kampanja za župana ter delovanje društva Čaven. Društvo Čaven je namreč v času kampanje organiziralo več dogodkov, na katerih je sodeloval kandidat. Lista Čaven je izdala glasilo Čaven, v katerem je bilo na naslovnici zavajajoče navedeno, da je to neodvisna revija (odgovorni je kandidat Tino Mamić, ki pa je bil svoj organizator volilne kampanje). Stroškov za glasilo v poročilu nismo zasledili (razen če niso bili zavedeni pod napačno postavko).



Slika 29: Prva in zadnja stran revije Čaven

Organizator kampanje, ki je tudi po zaključenem finančnem poročilu še vedno imel neporavnane dolgove, je Slovenija za vedno s kandidatom Goranom Velikonjo. Celotni stroški za kampanjo (lista in župan) so znašali 3.738,94 evra, zbranih pa je bilo zgolj 1.300,00 evrov sredstev, kar pomeni, da je ostalo 2.438,94 evra nepoplačanih. To predstavlja visoko korupcijsko tveganje, saj ne vemo, kaj se bo s tem dolgom dogajalo (lahko predstavlja nedovoljeni prispevek pravne osebe, če je odpisan, lahko predstavlja zahtevo po povračilu na drugačen način, če ostane odprt ipd). To pa še bolj zato, ker je SZV visok dolg ustvarila tudi v Kopru (14.837,12 evra), Ilirski Bistrici (2.754,17 evra), Novem mestu (7.127,09 evra) ter Piranu (5.074,93 evra). Od vseh občin, v katerih je stranka imela kandidate, je bila samo v Ankaranu celotna kampanja poplačana. To pomeni, da je **stranka Slovenija za vedno ustvarila 32.232,25 evra dolga istemu podjetju**, ki je izvajal vse kampanje za to stranko (in za stranko Koper je naš). Vsekakor v tem primeru ne gre za znesek majhnega pomena.

V občini Ajdovščina je treba poudariti tudi pozitivno prakso zdajšnjega župana Tadeja Beočanina, ki nam je edini odgo-

voril na vprašalnik o financiranju volilnih kampanj, in to z natančnim opisom števila prostovoljcev, aktivnosti in stroškov.

## 7.6 Kamnik

V Kamniku je bilo v času lokalnih volitev 23 675 volilnih upravičencev. Od tega jih je glasovalo 11 899 oziroma 50,26 %.

Skupen znesek, ki so ga organizatorji volilnih kampanj porabili za volilno kampanjo, je znašal 69.747,32 evra. Na podlagi oddanih poročil dolga nismo zaznali.

Volilne kampanje je v štirih volilnih enotah vodilo 16 organizatorjev volilne kampanje.

Kandidatov za župana je bilo 8, kandidatov za mestne svetnike 327, ostalih, ki so kandidirali za vaške skupnosti, pa 225. Občinski svet občine Kamnik sestavlja 29 svetnikov.

Volilno kampanjo je dejavno opazovala ena prostovoljka, ki se je soočala z izzivom pokrivanja hribovite občine. Tudi v Kamniku smo zaznali največ kršitev na področju plakatiranja. Predvsem je šlo za napačno označevanje plakatov, najpogosteje je na plakatih manjkala zaporedna številka, ponekod tudi naročnik.

V Kamniku je bilo med opazovanimi občinami zaslediti največ manjših dogodkov med vsemi opazovanimi občinami. Obenem je bilo zaznati majhno število jumbo plakatov. Kampanja je tako temeljila na neposrednem nagovarjanju občanov in samostojnih plakatih.

Ob pregledovanju finančnih poročil smo zaznali neskladje med poročanimi vsebinami kandidata in zdajšnjega župana Marjana Šarca. Kandidat (in obenem župan) je v času svoje kampanje organiziral večji dogodek, na katerem so nastopali Denis Avdič, kantavtor Goran Završnik in 12 glasbenih skupin. Ta dogodek v finančnem poročilu ni zaveden (ne v poročilu župana ne v poročilu liste). Tako lahko predstavlja nedovoljeni prispevek pravnih oseb in bi vrednost dogodka morala biti nakazana humanitarni organizaciji. Dejstvo je tudi, da bi

tak dogodek, če bi bil obračunan s polno ceno (nastopajoči bi morali izstaviti račune brez popusta, saj so popusti v kampanji nedovoljeni, s polno ceno), presegal limit, ki je postavljen za posamezno kampanjo v občini Kamnik. Zgornja omejitev za Kamnik je bila 5923,25 evra za županske volitve in 9477,20 evra za svetniške volitve, kar pomeni skupaj 15.400,45 evra. Kampanji Liste Marjana Šarca pa sta skupaj znašali 8156,47 €. Cene nastopa posameznih ansamblov so različne in so odvisne od dogovora, nam je pa vsaj en ansambel sporočil, da je cena njihovega nastopa do 4 ure okoli 600 evrov, cena nastopa Denisa Avdiča pa se giblje od 2.500,00 evrov.<sup>114</sup> V vsakem primeru je to nedovoljen prispevek, ki bi ga kandidat moral nakazati v humanitarne namene. Ravno tako nismo zasledili nastopov glasbenih skupin na različnih dogodkih istega organizatorja volilne kampanje.



Slika 30: napovednik dogodka

Poleg vsega opisanega pri nekaterih kandidatih ni bilo razvidnega stroška nekaterih materialov in stroškov vodenja TRR. Stroški TRR po večini niso bili zavedeni pri strankarskih kandidatih, ko so stranke imele skupne račune za več kandidatov. Pogosto tudi niso zavedeni stroški manjših pogostitev.

## 8 ZAKLJUČEK

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

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

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

V demokratičnih, zrelih družbah, v katerih je integriteta visoko na lestvici vrednot, podrobna regulacija ni potrebna, dovolj so smernice. Skozi našo raziskavo pa se je pokazalo, da še zakonske določbe, ki so bile natančno zapisane, dopuščajo možnosti različnih interpretacij. To velja tako za izvajalce

kampanj (organizatorje kampanj in kandidate) kot tudi za nadzorne institucije. Sklicevanje nadzornih organov na to, da so obveze v zakonu premalo natančno določene, kaže na nizko stopnjo integritete. Poudariti je treba, da so institucije sicer bile pripravljene sodelovati za potrebe raziskave in so predstavile svoje poglede, kar nam je omogočilo izvesti kakovostno raziskavo in oblikovati priporočila.

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

V prihodnje bi podoben nadzor lahko kakovostno izvajali ob predpostavki, da so za to zagotovljena sredstva iz državnega proračuna. Sredstva so lahko namenjena že obstoječim institucijam, ki bi lahko izvajale nadzor tudi na terenu in procesirale prijave državljanov. Lahko pa so sredstva namenjena za neodvisne organizacije (civilne družbe), ki lahko nadzor na podoben način opravijo kakovostno in cenovno učinkovito.

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

## STROKOVNI PREGLED

Raziskava "Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji", ki jo je izvedel Transparency International Slovenia, predstavlja izjemen prispevek k povečanju transparentnosti financiranja volitev v Sloveniji. Gre za prvo raziskavo, ki se je v Sloveniji izvajala med volilno kampanjo in ne po njej. Vsem, ki se s financiranjem volitev ukvarjamo, poročilo o raziskavi ponuja izvrsten vpogled v notranjost volilnih kampanj, česar poročila, predana s strani strank in kandidatov državnim organom, ne razkrivajo.

Posebne pohvale zasluži sistematičnost raziskave in uporabljena metodologija. Izvajalci raziskave so s skupino prostovoljcev opazovali in analizirali volilno kampanjo v petih občinah, v katerih je za različne položaje v organih lokalne samouprave kandidiralo več kot štiri tisoč kandidatov.

Izvajalci niso nadzirali le kandidatov, ampak tudi državne organe, ki so pristojni za sankcioniranje. Mednarodne organizacije, vključno z GRECO, so pred več kot desetimi leti

ugotovile, da se kršitve pravil financiranja v Sloveniji takrat niso sankcionirale in raziskava Transparency International Slovenia je potrdila, da še vedno večina kršitev ostane brez sankcij. Od več kot sto sproženih postopkov je pristojni inšpektorat po ugotovitvah raziskave izrekel sankcijo le v enem primeru. Pri tem velja spomniti, da isti inšpektorat dosledno sankcionira državljane, ki na dan volitev razpravljajo o volitvah preko spletnih omrežij. Na podlagi izkušenj s tujine bi veljalo sankcije tudi zaostri. V državah, ki v svetu veljajo za vzor ureditve financiranja kampanj, na primer v Kanadi, so kandidati ob netočnostih v finančnih poročilih obsojeni na zaporne kazni.

Poročilo vsebuje tudi priporočila za odločevalce. Uzakonjenje teh priporočil bi izboljšalo transparentnost, s tem pa tudi čistost in integriteto volitev in politike. Upam, da bo Transparency International tudi v bodoče opazoval in analiziral volitve v Sloveniji, raziskava pa naj bo vzpodbuda tudi ostalim organizacijam, medijem in posameznikom, da bodo pozorno spremljali volilne kampanje.

Dr. Jurij Toplak

*Mednarodno priznani strokovnjak za financiranje volilnih kampanj, ki je svetoval mednarodnim organizacijam in vladam v Kanadi, Finski, Franciji, Romuniji, Latviji, Monaku, ZDA in drugje.*

# OPOMBE

1. Ljubljana, Kranj, Koper, Ajdovščina in Kamnik.
2. Habič, Simona, ur. 2015. Ali so informacije javnega značaja res javne?. Ljubljana: Transparency International Slovenia, str. 21.
3. Računsko sodišče je izvedlo zgolj eno revizijo poslovanja volilne kampanje, od 101 suma kršitev, ki smo jih poslali na Inšpektorat za notranje zadeve, je bil zgolj en organizator kampanje sankcioniran z denarno kaznijo.
4. GRECO. 2012. Transparency of Party Funding. Third Evaluation Round. Second Compliance Report on Slovenia. Dostopno prek: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%296\\_Second\\_Slovenia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%296_Second_Slovenia_EN.pdf) (15.11.2015).
5. Habič, Simona, ur. 2014. Transparentnost financiranja političnih strank. Ljubljana: Transparency International Slovenia.
6. Ki nikakor ne bi bil daljši od dveh tednov.
7. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Uradni list RS, št. 51/06. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3336> (15.11.2015).
8. Evropska Komisija. 2014. Standard Eurobarometer 81. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb81/eb81\\_publ\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_publ_en.pdf), str. 62-6.
9. Zakon o varstvu osebnih podatkov. Uradni list RS, št. 94/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3906> (3.9.2015).
10. Informacijski pooblaščenec. 2015. Javnost podatkov o identiteti kršiteljev volilne zakonodaje, mnenje št. 0712-1/2015/224. Dostopno prek: [https://www.ip-rs.si/varstvo-osebnih-podatkov/iskalnik-po-odlocbah-in-mnenjih/odlocbe-in-mnenja-varstvo-osebnih-podatkov/?tx\\_jzvopdecisions\\_pi1%5BshowUid%5D=2482&cHash=377e3ce92e0f2022dc-b131a6102fed92](https://www.ip-rs.si/varstvo-osebnih-podatkov/iskalnik-po-odlocbah-in-mnenjih/odlocbe-in-mnenja-varstvo-osebnih-podatkov/?tx_jzvopdecisions_pi1%5BshowUid%5D=2482&cHash=377e3ce92e0f2022dc-b131a6102fed92) (15.2.2015).
11. Trenutna pravna ureditev, absurdno, dopušča, da kandidatura postane uradna šele med kampanjo.
12. Anonimni organizator volilne kampanje. 2015. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 10.11.2015. Ime je znano TI Slovenia, a na željo intervjuvanca ni objavljeno.
13. Ljubljana, Koper, Kranj, Ajdovščina in Kamnik.
14. Inšpektorat za notrajne zadeve. 2015. Dopis št. 092-577/2014/7.
15. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Uradni list RS, št. 51/06. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3336> (15.11.2015), 16. člen.
16. Ibid.
17. Habič, Simona, ur. 2014. Transparentnost financiranja političnih strank. Ljubljana: Transparency International Slovenia.
18. Zakon o računskem sodišču. Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2550> (20.11.2015).
19. Open Society Institute. 2005. Monitoring Electoral campaign Finance. A Handbook for NGOs. New York: Open Society Institute. Dostopno prek: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/monitoring-election-campaign-finance-handbook-ngos> (7.3.2015). Metodologija je nastajala tudi na podlagi izmenjave izkušenj s TI Srbija, TI BiH, TI Hrvaška in TI Češka.
20. Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi. 2010. Election Observation Handbook. Varšava: OSCE/ODIHR. Dostopno prek: <http://www.osce.org/odihr/elections/68439?download=true> (11.12.2014), str. 32-4.
21. Priporočeno je, da prostovoljci dobijo kratka navodila v obliki odgovorov na vprašanja, ki se lahko pojavijo na terenu. Open Society Institute. 2005. Monitoring Electoral campaign Finance. A Handbook for NGOs, str. 171.
22. Državna volilna komisija. Lokalne volitve 2014. Dostopno prek: [http://volitve.gov.si/lv2014/rezultati/seznam\\_obcin.html](http://volitve.gov.si/lv2014/rezultati/seznam_obcin.html) (16.6.2015).
23. Zakon o volilni in referendumski kampanji. Uradni list RS, št. 41/07, 103/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4749> (15.11.2015), 1. člen.

24. Zakon o volilni in referendumski kampanji. Uradni list RS, št. 41/07, 103/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4749> (15.11.2015), 2. člen.
25. Zakon o volitvah v državni zbor. Uradni list RS, št. 109/06. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO185> (15.5.2015), 5. Člen.
26. Zakon o političnih strankah. Uradni list RS, št. 100/05. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO359> (4.11.2015).
27. Habič, Simona, ur. 2015. Ali so informacije javnega značaja res javne?. Ljubljana: Transparency International Slovenia.
28. Renata Zatler, sekretarka na MJU v službi za transparentnost, integriteto in politični sistem. 2015. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 20.10.2015.
29. Inšpektorat za notrajne zadeve. 2015. Dopis št. 020-383/2014/11.
30. Informacijski pooblaščenec. 2015. Javnost podatkov o identiteti kršiteljev volilne zakonodaje, mnenje št. 0712-1/2015/224. Dostopno prek: [https://www.ip-rs.si/varstvo-osebni-podatkov/iskalnik-po-odlocbah-in-mnenjih/odlocbe-in-mnenja-varstvo-osebni-podatkov/?tx\\_jzvopdecisions\\_pi1%5BshowUid%5D=2482&cHash=377e3ce92e0f2022dc-b131a6102fed92](https://www.ip-rs.si/varstvo-osebni-podatkov/iskalnik-po-odlocbah-in-mnenjih/odlocbe-in-mnenja-varstvo-osebni-podatkov/?tx_jzvopdecisions_pi1%5BshowUid%5D=2482&cHash=377e3ce92e0f2022dc-b131a6102fed92) (15.2.2015).
31. Renata Zatler, sekretarka na MJU v službi za transparentnost, integriteto in politični sistem. 2015. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 20.10.2015.
32. Zakon o volilni in referendumski kampanji. Uradni list RS, št. 41/07, 103/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4749> (15.11.2015).
33. Zakon o političnih strankah. Uradni list RS, št. 100/05. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO359> (4.11.2015).
34. Zakon o lokalnih volitvah. Uradni list RS, št. 94/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO308> (4.11.2015).
35. Zakon o volitvah v državni zbor. Uradni list RS, št. 109/06. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO185> (15.5.2015).
36. Zakon o računskem sodišču. Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2550> (20.11.2015).
37. Zakon o inšpekcijskem nadzoru. Uradni list RS, št. 43/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3209> (25.10.2015).
38. Zakon o prekrških. Uradni list RS, št. 29/11. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2537> (25.10.2015).
39. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Uradni list RS, št. 51/06. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3336> (15.11.2015).
40. Zakon o varstvu osebnih podatkov. Uradni list RS, št. 94/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3906> (3.9.2015).
41. Uredba o upravnem poslovanju. Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08, 35/09, 58/10, 101/10 in 81/13. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED3602> (5.11.2015).
42. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. Uradni list RS, št. 69/11. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523> (16.11.2015).
43. Zakon o medijih. Uradni list RS, št. 110/06. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1608> (10.11.2015).
44. Habič, Simona, ur. 2014. Transparentnost financiranja političnih strank. Ljubljana: Transparency International Slovenia.
45. AJ PES. Dostopno prek: [www.ajpes.si](http://www.ajpes.si) (15.9.2015).
46. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Uradni list RS, št. 51/06. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3336> (15.11.2015).



47. Zakon o računskem sodišču. Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2550> (20.11.2015).
48. Informacijski pooblaščenec. 2015. Javnost podatkov o identiteti kršiteljev volilne zakonodaje, mnenje št. 0712-1/2015/224. Dostopno prek: [https://www.ip-rs.si/varstvo-osebni-podatkov/iskalnik-po-odlocbah-in-mnenjih/odlocbe-in-mnenja-varstvo-osebni-podatkov/?tx\\_jzvopdecisions\\_pi1%5BshowUid%5D=2482&cHash=377e3ce92e0f2022dc-b131a6102fed92](https://www.ip-rs.si/varstvo-osebni-podatkov/iskalnik-po-odlocbah-in-mnenjih/odlocbe-in-mnenja-varstvo-osebni-podatkov/?tx_jzvopdecisions_pi1%5BshowUid%5D=2482&cHash=377e3ce92e0f2022dc-b131a6102fed92) (15.2.2015).
49. Tadej Beočanin, župan Ajdovščine. 2015. Intervju z avtorjem. Ajdovščina, 23.10.2015.
50. Skupna ocena je 52/100. Glej Habič, Simona ur. 2012. Nacionalni sistem integritete v Sloveniji. Ljubljana: Transparency International Slovenia, str. 106.
51. Habič, Simona ur. 2012. Nacionalni sistem integritete v Sloveniji. Ljubljana: Transparency International Slovenia, str. 132.
52. Jager v Habič, Simona ur. 2012. Nacionalni sistem integritete v Sloveniji. Ljubljana: Transparency International Slovenia, str. 111.
53. Za TI Slovenia je volilne kampanje spremljajo podjetje Press clipping, d. o. o., ki se mu za donacijo zahvaljujemo.
54. V to številko ne spadajo oglasi v medijih, temveč zgolj neplačane objave.
55. Stanovnik, Vilma. 2014. Trilar ovadil Bogataja, Bogataj Trilarja. Gorenjski glas, 17. 10. 2014. Dostopno prek: <http://www.gorenjskiglas.si/article/20141017/C/141019835/1015/trilar-ovadil-bogataja--bogataj-trilarja-> (20.10.2014).
56. Vsak kandidat npr. v intervjuju dobi vprašanje o aktualnem županu in se do njega opredeljuje.
57. Zunanji dogodki so vsi dogodki izven prostorov občine (razen otvoritev, ki so posebna kategorija), ti so bili kategorizirani kot sprejemi.
58. Banjanac Lubej, Saša. 2014. Morda so samo krave bile bolj subvencionirane od lastnikov medijev. MMC RTVSLO, 12. 4. 2014. Dostopno prek: <http://www.rtvsl.si/slovenija/morda-so-samo-krave-bile-bolj-subvencionirane-od-lastnikov-medijev/334378> (10.9.2015).
59. Hreščak, Anja. 2015. Na Delu bi honorarjem zaračunali uporabo računalnikov, na katere pišejo. Večer, 5. 6. 2015. Dostopno prek: <http://www.vecer.com/clanek/201506056121027> (10.9.2015).
60. Jenko, Manca G. 2015. Vrag je odnesel šalo: uprava novinarki grozi z odpovedjo zaradi šaljive interne korespondence. AirBeletrina, 8. 6. 2015. Dostopno prek: <http://www.airbeletrina.si/clanek/vrag-je-odnesel-salo-uprava-novinarki-grozi-z-odpovedjo-zaradi-saljive-interne-korespondence> (20.9.2015).
61. Šumi, Nada, ur. 2014. Glasilo MO Ljubljana, letnik XIX, številka 8. Dostopno prek: [http://www.ljubljana.si/file/1572144/glasilo-ljubljana\\_08\\_2014.pdf](http://www.ljubljana.si/file/1572144/glasilo-ljubljana_08_2014.pdf) (10.10.2015).
62. Jesenšek, Maša. 2014. MOL: Očitki o zlorabi občinskega glasila in proračunskih sredstev. Delo, 1. 10. 2014. <http://www.delo.si/novice/lokalne-volitve-2014/mol-ocitki-o-zlorabi-obcinskega-glasila-in-proracunskih-sredstev.html> (2.10.2014).
63. Nada Šumi. 2014. Elektronska korespondenca z društvom Transparency International Slovenia in drugimi naslovniki. Ljubljana, 2.10.2014.
64. V mestnem svetu MO Koper je bilo v prejšnjem mandatu 33 svetnikov.
65. Omenimo še, da je opisana praksa glede na medijske objave stalnica v MO Koper. Glej: STA. 2011. Zares motijo predvolilni oglasi v koprskem glasilu. Primorske novice, 22. 11. 2011. Dostopno prek: <http://www.primorske.si/Slovenija-in-svet/Parlamentarne-volitve-2011/Zares-motijo-predvolilni-oglas-v-koprskem-glasilu.aspx> (13.8.2015).
66. Jesenšek, Maša. 2014. MOL: Očitki o zlorabi občinskega glasila in proračunskih sredstev. Delo, 1. 10. 2014. <http://www.delo.si/novice/lokalne-volitve-2014/mol-ocitki-o-zlorabi-obcinskega-glasila-in-proracunskih-sredstev.html> (2.10.2014).
67. Zakon o medijih. Uradni list RS, št. 110/06. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1608> (10.11.2015).
68. Zakon o medijih. Uradni list RS, št. 110/06. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1608> (10.11.2015). Glej tudi: Verdnik, Barbara. 2014. Občinski mediji – spodbujanje sovraštva, ki ga financirajo davkoplačevalci. Dostopno prek: <http://podcrto.si/barbara-verdnik-obcinski-mediji-spodbujanje-sovrastva-ki-ga-financirajo-davkoplacevalci> (15.9.2015).

69. Za dodatne primere glej tudi Verdnik, Barbara. 2014. Občinski mediji – spodbujanje sovraštva, ki ga financirajo davkoplačevalci. Dostopno prek: <http://podcrto.si/barbara-verdnik-obcinski-mediji-spodbujanje-sovrastva-ki-ga-financirajo-davkoplacevalci> (15.9.2015).
70. Od omenjenih prijav je bila ena izmed njih tudi paket več sumov kršitev, ki pa niso bile razdelane in popisane posamezno, saj je TI Slovenia paket pristojnemu organu preposlal na podlagi prijave občana iz občine, ki ni bila predmet te raziskave.
71. »V biltenih, katalogih ali drugih nosilcih objavljanja informacij, plakatih, prospektih in transparentih ter video straneh brez žive slike ter v telekomunikacijskih sporočilih, ki vsebujejo oglaševalske vsebine za volilno kampanjo, mora biti naveden naročnik take vsebine. Na plakatih mora biti navedena tudi njihova zaporedna številka.«
72. Renata Zatler, sekretarka na MJU v službi za transparentnost, integriteto in politični sistem. 2015. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 20.10.2015.
73. Zakon o volilni in referendumski kampanji. Uradni list RS, št. 41/07, 103/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4749> (15.11.2015), 33.(1) člen.
74. Podobno smo v TI Slovenia opazili že pri parlamentarnih volitvah 2014 pa tudi v primeru nekaterih funkcionarjev organizacij posebnega družbenega pomena. Na lokalnih volitvah je v obalnih občinah prav tako prišlo do dveh primerov, kjer sta funkcionarja nepolitičnih organizacij posebnega družbenega pomena (gasilci in Rdeči križ) prek komunikacijskih kanalov svojih organizacij agitirala za glasovanje zanju in njuni listi.
75. Zakon o volilni in referendumski kampanji. Uradni list RS, št. 41/07, 103/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4749> (15.11.2015).
76. Inšpektorat za notranje zadeve. 2014. Odločba o prekršku, številka 221-600/2014/2 (4-08).
77. Navedeni podatki so bili pridobljeni s strani TI Slovenia na podlagi zahtevkov po ZDIJZ.
78. Inšpektorat za notranje zadeve. 2014. Odločba o prekršku, številka 221-679/2014/4.
79. Zaradi velikosti datoteke smo gradivo poslali preko aplikacije Dropbox. Iz zaznamka je tudi evidentno, da je inšpektor imel neposreden kontakt prijavitelja, a ga ni izkoristil. Inšpektorat za notranje zadeve. 2014. Uradni zaznamek št. 092-577/2014/2 (4-08).
80. Razen če je to oškodovanec, državni tožilec ali drug državni organ.
81. Habič, Simona, ur. 2015. Ali so inšpekcijski postopki res transparentni in učinkoviti? Priporočila za odločevalce. Ljubljana: Transparency International Slovenia. Dostopno prek: [http://transparency.si/images/publikacije/PP\\_inspekcije.pdf](http://transparency.si/images/publikacije/PP_inspekcije.pdf) (30.11.2015).
82. Inšpektorat za notranje zadeve. 2014. Zadeva številka 221-498/2014.
83. Povsem enako je inšpektorica volilni molk navedla v zaznamku v zadevi 221-499/2014, čeprav je prav tako šlo za kršitev v zvezi s plakatiranjem po 7. členu ZVRK.
84. Inšpektorat za notranje zadeve. 2015. Dopis številka 092-577/2014/5.
85. Ibid.
86. Habič, Simona, ur. 2014. Transparentnost financiranja političnih strank. Ljubljana: Transparency International Slovenia.
87. Pri tem je šlo v nekaterih primerih za več revidirancev znotraj enega predloga.
88. Delno verjetno tudi na pobudo TI Slovenia, čeprav je to nemogoče trditi z gotovostjo, saj tega RS ne poroča.
89. Jorg Kristijan Petrovič in drugi. 2015. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 6.11.2015.
90. Poročilo mora biti oddano v 15 dneh po zaprtju posebnega transakcijskega računa.
91. Zakon o prekrških. Uradni list RS, št. 29/11. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2537> (25.10.2015), 52. člen.
92. Zakon o računskem sodišču. Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2550> (20.11.2015), 25. člen (1).
93. Zakon o inšpekcijskem nadzoru. Uradni list RS, št. 43/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3209> (25.10.2015), 24. člen (1).

94. Tamara Javornik, inšpektorica svetnica, Inšpektorat RS za kulturo in medije. 2015. Elektronska korespondenca z avtorjem. Ljubljana, 16.11.2015.
95. 95 To bi bilo razvidno predvsem iz vsebine zlasti govorov, torej bi za kršitev po naši oceni šlo v primerih, ko bi ob odprtju župan na primer pozival k glasovanju zanj na volitvah.
96. 96 Ministrstvo za finance. 2015. Bilance proračunov občin. Dostopno prek: [http://www.mf.gov.si/si/delovna\\_podrocja/lokalne\\_skupnosti/statistika/bilance\\_proracunov\\_obcin](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/bilance_proracunov_obcin) (10.10.2015).
97. Standardizirana oblika proračuna pozna devet podkategorij t. i. Investicijskih odhodkov, ki se jih vodi pod številko 420. Ena izmed teh podkategorij je tudi 4204 oz. Novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije.
98. Podatkov za 2014 še ni. Glej: Ministrstvo za finance. 2014. Poročilo o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2013 in zadolženost na dan 31.12.2013. Dostopno prek: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne\\_skupnosti/Statistika/Podatki\\_ob%C4%8Din\\_o\\_realizaciji\\_prihodkov\\_in\\_odhodkov/Zadolzevanje\\_obcin/2013/Porocilo\\_o\\_stanju\\_zadolzenosti\\_na\\_dan\\_31\\_12\\_2013.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Statistika/Podatki_ob%C4%8Din_o_realizaciji_prihodkov_in_odhodkov/Zadolzevanje_obcin/2013/Porocilo_o_stanju_zadolzenosti_na_dan_31_12_2013.pdf) (20.9.2015).
99. Ibid.
100. I. G. 2010. Ne bo več kandidiral. Dostopno prek: <http://www.zurnal24.si/ne-bo-vec-kandidiral-clanek-79061> (16.4.2015).
101. Anonimni organizator volilne kampanje. 2015. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 10.11.2015.
102. Računsko sodišče RS. 2015. Revizijsko poročilo. Pravilnost financiranja volilne kampanje kandidata dr. Andreja Fištravca za volitve župana Mestne občine Maribor v letu 2014. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/1/K95121512F-oD2E683C1257E9D0032A8CA/\\$file/LSVol15\\_Berlic.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/1/K95121512F-oD2E683C1257E9D0032A8CA/$file/LSVol15_Berlic.pdf) (29.10.2015), str. 17.
103. Izplačano podjetju člana glasbene skupine; Pappiga, Klemen Teran s. p.
104. Skupen za kampanjo liste Marjana Šarca in kampanjo kandidata za župana Marjana Šarca.
105. Podatek je z raziskovanjem pridobil TI Slovenia, podobne zneske zaračunavajo tudi druge na plakatu navedene skupine, ki so poslane ponudbo.
106. Anonimni organizator volilne kampanje. 2015. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 10.11.2015.
107. Tadej Beočanin, župan Ajdovščine. 2015. Intervju z avtorjem. Ajdovščina, 23.10.2015. Anonimni organizator volilne kampanje. 2015. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 10.11.2015.
108. Anonimni organizator volilne kampanje. 2015. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 10.11.2015.
109. Državna volilna komisija. Lokalne volitve 2014. Dostopno prek: [http://volitve.gov.si/lv2014/rezultati/seznam\\_obcin.html](http://volitve.gov.si/lv2014/rezultati/seznam_obcin.html) (16.6.2015).
110. Podatke so nam posredovali iz Mestne občine Ljubljana kot informacijo javnega značaja.
111. Na primer: Šubic, Miran. 2014. Sumljivi volilni preobrat na Trsteniku. Dnevnik, 28.10.2014. Dostopno prek: <https://www.dnevnik.si/1042686012/lokalno/gorenjska/sumljivi-volilni-preobrat-na-trsteniku> (9.11.2014); M. Š. 2010. Jožetu Lombarju posle »odprl« Mohor Bogataj, ki je zdaj »njegov« kandidat. Dnevnik, 15.9.2010. Dostopno prek: <https://www.dnevnik.si/1042387909> (19.10.2015).
112. Glej prijavo organizatorja kampanje in kandidata na občino ter poročila o financiranju kampanj.
113. Carl, Eugenija. 2014. Popovič prikrojil podobo praznika Primorcev. MMC RTVSLO, 12. 9. 2014. Dostopno prek: <http://www.rtvsllo.si/mmc-priporoca/popovic-prikrojil-podobo-praznika-primorcev/346229> (16.2.2015). Glej tudi: Smajila, Barbara. 2014. Popovičevim očitajo krajo. Dnevnik, 13. 9. 2014. Dostopno prek: <https://www.dnevnik.si/1042681137/lokalno/primorska-in-kras/popovicevim-ocitajo-krajo> (17.2.2015).
114. Podatke smo pridobili na podlagi oddanega povpraševanja prek elektronske pošte.



# SKUPAJ LAHKO DOSEŽEMO TRAJNE SPREMEMBE

»Zaradi korupcije zdravstvene storitve postajajo manj dostopne, kakovost izobrazbe se slabša, socialne pravice pa se ukinjajo.«

- Predsednica Transparency International Slovenia Simona Habič

## UKREPAJTE PROTI KORUPCIJI. DOSEGAJTE SPREMEMBE Z NAMI.

Omogočite delovanje Centra za pravno pomoč in svetovanje prijaviteljem (žvižgačem) in žrtvam korupcije.



V letu 2014 smo odprli Center za pravno pomoč, ki nudi pomoč tistim, ki se srečujejo:

- z etičnimi dilemami na delovnem mestu,
- s težavami pri prijavi korupcije, goljufij, nepravilnosti ali zlorabami položaja.

Center za pravno pomoč je namenjen vsem tistim, ki želijo, da se korupcija, zaposlovanje prek poznanstev, konflikti interesov, izčrpavanja podjetij in zloraba javnega premoženja nehajo.

## OBRNIMO STVARI NA BOLJE

**Podari 0,5 % dohodnine,  
saj te nič ne stane.**

Vsak državljan lahko do 0,5 % svoje dohodnine nameni za podporo delovanja nevladnim organizacijam. Če se za donacijo dohodnine ne odloči, se njegova dohodnina vrne v proračun.

Svojo dohodnino lahko namenite Društvu Transparency International Slovenia (TIS), ki je nevladna, neodvisna in neprofitna organizacija. Zbrana sredstva bomo namenili za:

- obravnavo prijav in pritožb državljanov o korupciji in drugih neetičnih ravnanjih,
- pravno pomoč pri zbiranju dokazov in sestavljanju prijave koruptivnih in drugih neetičnih ravnanj,
- analize podatkov zbranih preko anonimnih prijav ter na podlagi zbranih informacij osveščanje javnosti o prednostih in slabostih obstoječe zakonodaje.

Obrazec za odstop dohodnine našemu društvu dopolnite s svojimi podatki, ga podpišite in pošljite na svojo izpostavo davčnega urada ali na naslov Društvo Transparency International Slovenia, Vožarski pot 12, 1000 Ljubljana, in ga bomo ustreznemu uradu posredovali mi.

Če ste se odločili z donacijo podpreti Transparency International Slovenia, se vam iskreno zahvaljujemo za vaše zaupanje.

## PODATKI O DAVČNEM ZAVEZANCU

(ime in priimek davčnega zavezanca)

(davčna številka)

(podatki o bivališču: naselje, ulica, hišna številka)

(poštna številka, ime pošte)

(pristojni davčni urad, izpostava)

### ZAHTEVA ZA NAMENITEV DELA DOHODNINE ZA DONACIJE

IME OZIROMA NAZIV UPRAVIČENCA	DAVČNA ŠTEVILKA UPRAVIČENCA								ODSTOTEK (%)
Društvo integriteta - Transparency International Slovenia	5	7	7	9	0	5	0	7	0,5

V/Na ....., dne .....

.....  
podpis zavezanca

