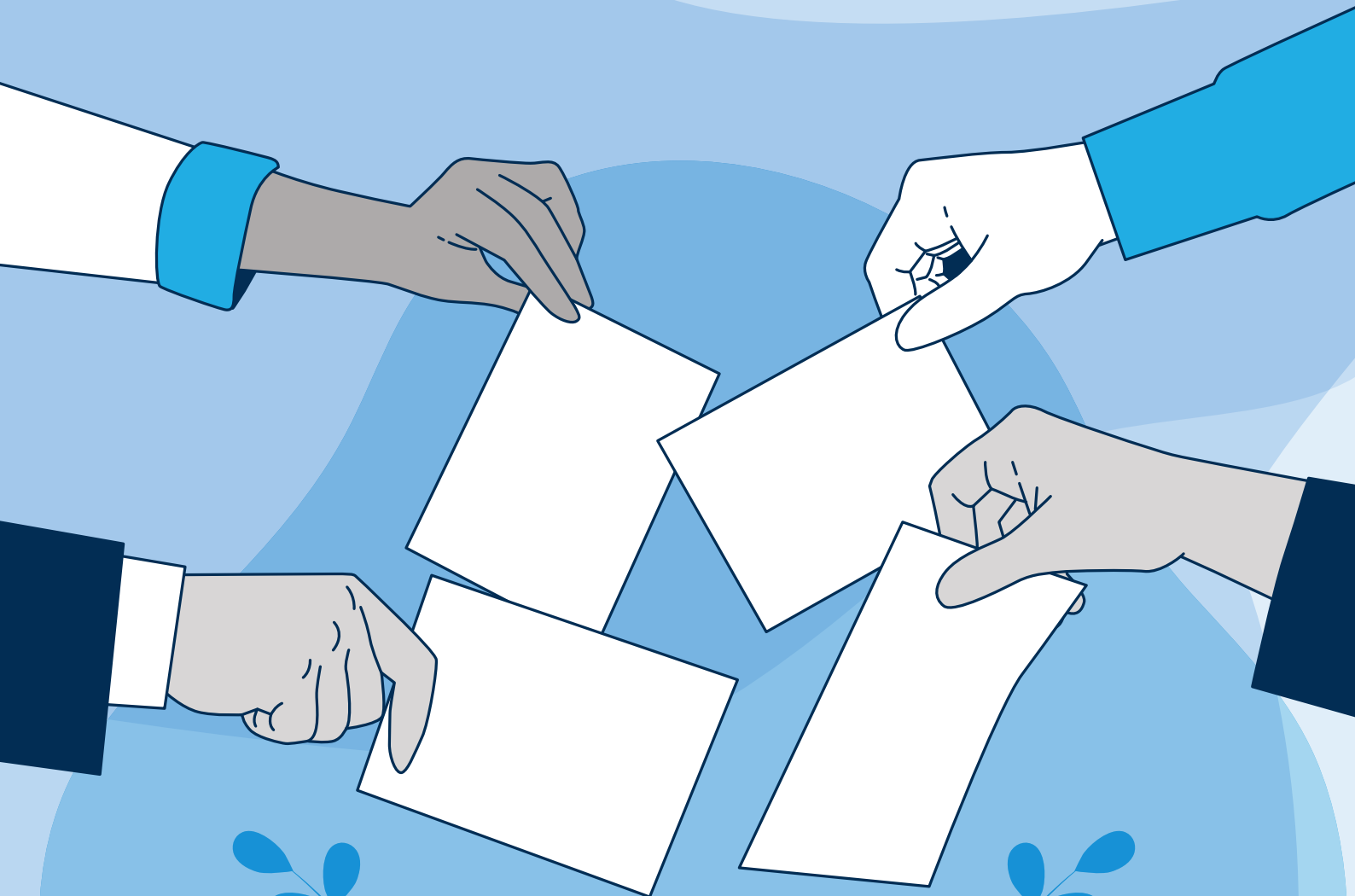




TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENIA



**TRANSPARENTNOST
LOKALNIH VOLITEV
2022**

TRANSPARENTNOST LOKALNIH VOLITEV 2022

Poročilo

Založnik in izdajatelj

Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta

Avtorice

Nina Trček, Irena Horjak, Pravna mreža za varstvo demokracije
Raziskava je bila narejena s podporo prostovoljcev.

Strokovni pregled in nadzor kakovosti

dr. Marjan Kos, Maruša Babnik

Oblikovanje

BIRO 11 d. o. o.

Tisk

ARMA, Arpad Zoldos, s. p.

Naklada: 150

Ljubljana, december 2023

Gradivo je lektorirano.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

342.8:352(497.4)"2022"(047)

TRANSPARENTNOST lokalnih volitev 2022 : poročilo / [avtorice Nina Trček, Irena Horjak, Pravna mreža za varstvo demokracije]. - Ljubljana : Transparency International Slovenia - društvo Integriteta, 2023

ISBN 978-961-93255-9-9

COBISS.SI-ID 182585347



Izvedbo tega projekta je podprlo Veleposlaništvo Združenih držav Amerike v Sloveniji.

Vsebina publikacije je izključno odgovornost izdajatelja in avtorjev ter v nobenem primeru ne predstavlja stališč donatorja.

To delo je ponujeno pod mednarodno licenco Creative Commons: Priznanje avtorstva – Nekomercialno – Deljenje pod enakimi pogoji 4.0. Transparency International Slovenia 2016, Ljubljana. Vse pravice so pridržane. Ponatis v celoti ali v delih je dovoljen pod pogojem, da avtorske pravice ostanejo v lasti Transparency International Slovenia. Nobenega ponatisa bodisi v celoti bodisi v delih ni dovoljeno prodajati, razen če je vključeno v druga dela. Publikacijo se lahko razmnožuje v celotni ali delno za kakršno koli izobraževanje ali nepridobitno uporabo, in sicer brez posebnega dovoljenja imetnika avtorskih pravic, pod pogojem, da je vir naveden. V Transparency International Slovenia bomo veseli vsakega izvoda publikacije, ki to publikacijo navaja kot vir.



Omejitev odgovornosti: V Transparency International Slovenia smo si prizadevali za pravilnost podatkov v tem poročilu. Vse informacije znotraj dokumenta je mogoče šteti za resnične. Kljub temu Transparency International Slovenia ne more prevzeti odgovornosti za posledice uporabe dokumenta za druge namene in v drugih sobesedilih. Priporočila v tem dokumentu odražajo mnenja Transparency International Slovenia in jih ni mogoče razlagati kot mnenja oseb, ki so v besedilu navedene ali citirane ali je bil z njimi opravljen razgovor, razen če je to izrecno navedeno.

O projektu **5**

Povzetek priporočil **6**

Volitve organov lokalne samouprave kot temelj demokracije **7**

Opazovanje volitev **10**

Namen **10**

Postopek opazovanja volitev **11**

Pravilnik vedenja opazovalcev volitev **12**

Zakonodaja RS s področja lokalnih volitev **13**

Splošno **13**

Financiranje volilnih kampanj **15**

Enakost volilne pravice **16**

Določbe glede zastopanosti spolov **19**

Raziskava **21**

Metodologija **21**

Financiranje volilnih kampanj **22**

– Kar 13 % organizatorjev volilnih kampanj do avgusta 2023 še ni predložilo finančnih poročil **24**

– Finančna poročila so dostopna, vendar težko sledljiva **24**

– Revizije Računskega sodišča niso obvezne za neodvisne kandidate **24**

– Podatki v finančnih poročilih, četudi so ta izpolnjena, ne omogočajo uvida v dejansko financiranje volilnih kampanj **25**

Enakost volilne pravice **25**

– V RS je kar 22 občin z razmerjem, ki je enako ali večje kot 1,8 : 1 **26**

– Četrtnina občin ima razmerje od 1,2 : 1 do 1,8 : 1 **29**

– Večina občin, v katerih je bila zaznana potencialna kršitev načela enakosti volilne pravice, ima večinski volilni sistem **32**

– Odloki o določitvi volilnih enot so zastareli **32**

Zastopanost spolov na lokalnih volitvah **37**

– Število kandidat in izvoljenih županj se od leta 2014 povečuje **37**

– Brez kandidat za županjo v okoli 60 odstotkih občin **39**

– Županjam manj mandatov kot županom **40**

– Večina kandidat za županje s podporo nestranskih volilnih skupin **41**

– V 2022 so županje skupno porabile manj za volilne kampanje, a več na posameznega volivca **43**

Ugotovitve in priporočila **44**

Priporočila glede izvedbe volilnih kampanj in finančnega poročanja **44**

Priporočila glede enakosti volilne pravice **47**

Priporočila glede zastopanosti spolov **48**

O PROJEKTU

Namen projekta Transparentnost lokalnih volitev 2022, ki ga je društvo Transparency International Slovenia izvajalo od avgusta 2022 do oktobra 2023 in ki ga financira Veleposlanstvo Združenih držav Amerike (ZDA) v Republiki Sloveniji (RS ali Slovenija), je krepitev ravni integritete in transparentnosti glede lokalnih volitev v Sloveniji ter s tem povečanje odgovornosti lokalnih oblasti. Medtem ko je mogoče opaziti večji nadzor nadzornih organov nad volitvami in odločanjem na državni ravni, tudi medijev in splošne javnosti, je lokalna raven velikokrat spregledana, čeprav ima občuten vpliv na življenje državljanov in državljanek oziroma občanov in občank.

Prejšnje raziskave, med drugim tudi raziskave Transparency International Slovenia, so pokazale, da obstajajo pomanjkljivosti v lokalnih sistemih integritete, ki jih spremljajo tudi odsotnost preiskovalnega novinarstva in nevladnih organizacij, ki bi delovale na lokalni ravni. Natančneje, Transparency International Slovenia je v letih od 2014 do 2016 izvajal projekt z naslovom **Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji**, v katerem je bilo ugotovljeno, da obstajajo številne vrzeli pri implementaciji obstoječega pravnega okvira in nadzornih mehanizmov, kar pomembno prispeva k zmanjšani integriteti lokalnih volitev in delovanja lokalnih oblasti. To je ugotavljala tudi Komisija za preprečevanje korupcije (KPK), ki na splošno opaža večje nespoštovanje nekaterih zakonskih določb glede integritete od lokalnih uradnikov in njihovo nepripravljenost slediti priporočilom ali zahtevam KPK.¹

Projekt Transparentnost lokalnih volitev 2022 je sledil nekaterim fazam projekta v letu 2014 in opazovanje volitev na nekaterih mestih še razširil. Poleg pregleda organizacije in financiranja volilnih kampanj kandidatov oziroma kandidatke za županska mesta tako prek dejanskega opazovanja volilnega gradiva, ki so ga v okviru volilnih kampanj uporabili kandidati, kot tudi prek podrobnega pregleda finančnih poročil, kjer so bila ta na voljo, se je projekt osredotočil tudi na ugotavljanje spoštovanja načela enakosti volilne pravice in na razvoj oziroma napredek pri večji zastopanosti spolov med kandidati.

Metodologija projekta je obsegala (i) identifikacijo in izobraževanje prostovoljcev z ustreznim ugotavljanjem njihove neodvisnosti, (ii) pregled relevantnih predpisov, ki se nanašajo na lokalne volitve oziroma področja, obravnavana v okviru projekta, (iii) povezovanje z drugimi nevladnimi organizacijami in strokovnjaki, (iv) pregled javno dostopnih podatkov in pridobivanje podatkov od državnih organov, kjer ti podatki niso dostopni širši javnosti, in (v) osveščanje ustreznih državnih organov in javnosti o zaznanih nepravilnostih in področjih, ki bi jih bilo glede na izsledke raziskave treba izboljšati.

Priprava tega poročila ne bi bila mogoča brez sodelavcev TI Slovenia, prostovoljcev, drugih nevladnih organizacij in državnih organov ter agencij, ki so opravili ustrezno usposabljanje in podali relevantne informacije. Za njihovo sodelovanje se vsem najlepše zahvaljujemo.

¹ KPK, *Ugotovitve Komisije glede nezdržljivosti funkcij županov občin ustanoviteljic CEROP* (november 2021). Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/blog/2021/11/18/ugotovitve-komisije-glede-nezdruzljivosti-funkcij-zupanov-obcin-ustanoviteljic-cerop/>.

POVZETEK PRIPOROČIL

- 1.** Jasnejša opredelitev obveznosti številčenja plakatov v zakonu
- 2.** Poostritev nadzora in sprememba pristojnosti nadzornih organov
- 3.** Predložitev računov oziroma ustreznih dokazil skupaj s finančnimi poročili in njihova objava
- 4.** Poenotenje roka za oddajo poročil
- 5.** Usposabljanje organizatorjev volilnih kampanj
- 6.** Pogostejša revizija finančnih poročil organizatorjev volilnih kampanj
- 7.** Posodobitev oziroma usklajevanje in dostop do informacij glede volitev in volilnih kampanj
- 8.** Pregled in ustrezna sprememba občinskih odlokov o določitvi volilnih enot
- 9.** Večji poudarek na enakopravni zastopanosti spolov znotraj političnih strank in priprava relevantnih načrtov
- 10.** Opolnomočenje žensk s podporo, povezovanjem in mentorstvom potencialnih kandidatke na lokalnih ravni
- 11.** Vključevanje civilne družbe v spremljanje volitev

VOLITVE ORGANOV LOKALNE SAMOUPRAVE KOT TEMELJ DEMOKRACIJE

Steber demokratične ureditve države je možnost vseh njenih državljanov, da svobodno izrazijo svojo voljo in izberejo odločevalce, tj. tiste, ki bodo s sprejemom svojih odločitev, ki se izkazujejo tudi skozi zakone, predpise in druge akte, pomembno vplivali na življenja državljanov. Demokracija se uveljavlja prek posrednih in neposrednih volitev, volilna pravica – pravica voliti in biti voljen – pa je ena od ustavnih pravic, ki jo v 43. členu zagotavlja tudi Ustava Republike Slovenije (Ustava RS).² Gre za človekovo pravico, ki je neločljivo povezana z drugimi pravicami, kot so svoboda izražanja,³ pravica do zbiranja in združevanja⁴ ter sodelovanje pri upravljanju javnih zadev.^{5,6} Človekovim pravicam na eni strani pritiče dolžnost kot njen nujni korelat na drugi.⁷ Natančneje, države in sodržavljeni imajo dolžnost, da zagotavljajo uresničevanje človekovih pravic, jih varujejo in vanje ne posegajo neupravičeno.⁸ Glede na to, da ima volilna pravica dve plati, saj varuje tako aktivno volilno pravico (pravico voliti) kot tudi pasivno volilno pravico (biti izvoljen), je dolžnost upoštevati in zagotavljati obe plati, saj je le tako mogoče zagotoviti, da bo pri izbiri odločevalcev volja državljanov izražena in upoštevana.

Odločevalci delujejo tako na državni kot na lokalni ravni. Lokalne skupnosti so »družbene skupine, ki so se izoblikovale zaradi dolgotrajnih družbenih procesov na določenem geografskem prostoru«.⁹ Lokalna samouprava »omogoča lokalnim skupnostim, da same upravljajo s svojimi lokalnimi zadevami«,¹⁰ določena mera decentralizacije oblasti in s tem samostojnosti lokalnih skupnosti pri njihovem delovanju pa je bistvena za osvetlitev različnih potreb posameznih skupnosti, ki se njenih prebivalcev tičejo kot celote in ki so jim bliže kot npr. državni organi.¹¹ Lokalna samouprava je v Sloveniji zagotovljena že v Ustavi.^{12, 13, 14, 15} Občine imajo moč odločati o zadevah, ki se nanašajo le na prebivalce te občine, med področja, ki so splošno v pristojnosti občin, pa spadajo prostorsko načrtovanje, gradnja, zagotavljanje

2 Ustava RS, Uradni list RS, št. 33/91-I z dne 28. 12. 1991, 43. člen.

3 Ustava RS, 39. člen.

4 Ustava RS, 42. člen.

5 Ustava RS, 44. člen.

6 United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner, OHCHR and elections and human rights. Dostopno na: <https://www.ohchr.org/en/elections>.

7 Miro Cerar, Človekove pravice in dolžnosti, kolumna z dne 28. 2. 2007. Dostopno na: <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/10260>.

8 Miro Cerar, Človekove pravice in dolžnosti, kolumna z dne 28. 2. 2007. Dostopno na: <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/10260>.

9 Stane Vlaj, *Lokalna samouprava*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana (1998), str. 16. Dostopno na: <https://www.fdv.uni-lj.si/docs/default-source/zalozba/vlajlokalnasamouprava.pdf>.

10 Franc Grad, Volitve in lokalna demokracija, Lex localis, letnik 1, številka 2, leto 2003, str. 4.

11 Franc Grad, Volitve in lokalna demokracija, Lex localis, letnik 1, številka 2, leto 2003, str. 4.

12 Glej 9. člen ter 137.–144. člen Ustave.

13 RS, Lokalna samouprava in mednarodna skupnost, <https://www.gov.si teme/lokalna-samouprava-in-mednarodna-skupnost/>.

14 Svet Evrope, Evropska Listina lokalne samouprave (1985).

15 Svet Evrope, Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope, Evropska Listina lokalne samouprave, junij 2016.

osnovnega šolstva itd., čeprav lahko država občini naloži izvajanje drugih obveznosti, če hkrati za to zagotovi tudi sredstva.¹⁶ Pristojnosti občin in njihovih organov – župana, občinskega sveta in nadzornega odbora – ter financiranje občin določata Zakon o lokalni samoupravi in Zakon o financiranju občin^{17,18}.

Občinski svet kot najvišji odločevalni organ v občini ima pristojnosti med drugim sprejemati tudi statut občine in različne občinske akte, vključno z občinskimi odloki.¹⁹ Za občinske akte na splošno pa je Ministrstvo za javno upravo (MJU) v okviru nadzora zakonitosti ugotovilo, da so »običajno v neskladju z ustavo in zakoni zaradi sprememb zakonov, ki jim niso sledile spremembe občinskih aktov«.²⁰ Neskladja se nanašajo tako na pomanjkljivost in nepravilnost določb kot tudi na neupoštevanje Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK).²¹ Ministrstva lahko v okviru nadzora zakonitosti občinskih predpisov občinam podajo le opozorilo oziroma jih pozovejo k odpravi nepravilnosti,²² medtem ko je upravno sodišče tisto, ki dokončno odloča o zakonitosti posamičnih aktov občin.²³ Občinski svet imenuje tudi občinsko volilno komisijo,²⁴ ki ima osrednjo vlogo, saj opravlja naloge, ki zadevajo predvolilno fazo (npr. potrjevanje posamičnih kandidatur oziroma list kandidatov, določanje volišč) in volilno oziroma dovolilno fazo (ugotavljanje rezultatov volitev).²⁵

V kateri občini živi posameznik, lahko bistveno vpliva na kakovost njegovega oziroma njenega življenja. Medtem ko nekatere občine z digitalizacijo postajajo »pametne občine« in svojim prebivalcem zagotavljajo dostop do pomembnih storitev z enim klikom,²⁶ se občani v drugih spopadajo, da si zagotovijo osnovna sredstva za preživetje.²⁷ Čeprav je razvitost občine odvisna od več dejavnikov, med drugim sredstev, ki jih ta pridobi od države, njene lokacije in velikosti, pa imajo župani in občinski svetniki pomembno priložnost, da razvoj občine spodbujajo ali pa, nasprotno, zavirajo, zaradi česar je pomembno, da svoje delo opravljajo vestno, pošteno in transparentno.

Glede na pristojnosti, ki se prenašajo z državne na lokalno raven, in pomembno odgovornost tistih, ki lahko vplivajo na lokalno politiko, je bistvenega pomena občanom zagotoviti, da sodelujejo pri upravljanju javnih zadev skupnosti, ki jim pripadajo, ter da svobodno izrazijo svojo voljo glede izbire tistih, ki jih bodo zastopali na lokalni ravni. Že z zakonom je določeno, da se organe odločanja v lokalnih skupnosti voli »na podlagi splošne in enake

¹⁶ Naloge občin. Dostopno na: <https://www.gov.si/teme/naloge-obcin/>.

¹⁷ Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE).

¹⁸ Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOOPE, 189/20 – ZFRO, 207/21 in 44/22 – ZVO-2).

¹⁹ ZLS, 29. člen.

²⁰ Drugo poročilo Ministrstva za javno upravo o opravljenih strokovnih nadzorih občinskih splošnih aktov s stanjem na dan 31. 8. 2020, str. 7. Dostopno na: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/Lokalna-samouprava/Drugo-porocilo-MJU_dostopna-oblika.docx.

²¹ Id.

²² V določenih primerih ministrstvo vladi predlaga, da vloži zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti splošnega akta občine. Glej: 88.a člen ZLS.

²³ Naloge občin. Dostopno na: <https://www.gov.si/teme/naloge-obcin/>.

²⁴ ZLV, 38. člen.

²⁵ ZLV, 41. člen. Glej tudi poglavje Zakonodaja s področja lokalnih volitev spodaj.

²⁶ Finance, Kaj digitalizacija prinaša prebivalcem občine Logatec, 8. 11. 2022. Dostopno na: <https://www.finance.si/ikt/kaj-digitalizacija-prinasa-prebivalcem-obcine-logatec/a/9005665>.

²⁷ Kristina Božič, *Kakšno je življenje v dveh najrevnejših slovenskih občinah: Osilnici in Hodošu*, Pod črto in Dnevnik, 5. 9. 2015. Dostopno na: <https://podcrto.si/kaksno-je-zivljenje-v-dveh-najrevnejših-slovenskih-obcinah-osilnici-in-hodosu/>.

volilne pravice na svobodnih in neposrednih volitvah s tajnim glasovanjem«. ²⁸ Za integriteto in transparentnost volilnega postopka je treba zagotoviti, da je volilni postopek, ki se začne že pred fizično oddajo glasovnice, svoboden, tajen ter v skladu z drugimi določbami zakona in načeli regionalnih organizacij, ki delujejo na tem področju, in da občanom omogoča, da je njihov volilni glas uslišan.

²⁸ Zakon o lokalnih volitvah (ZLV), Uradni list RS, št. 94/07, 2. člen.

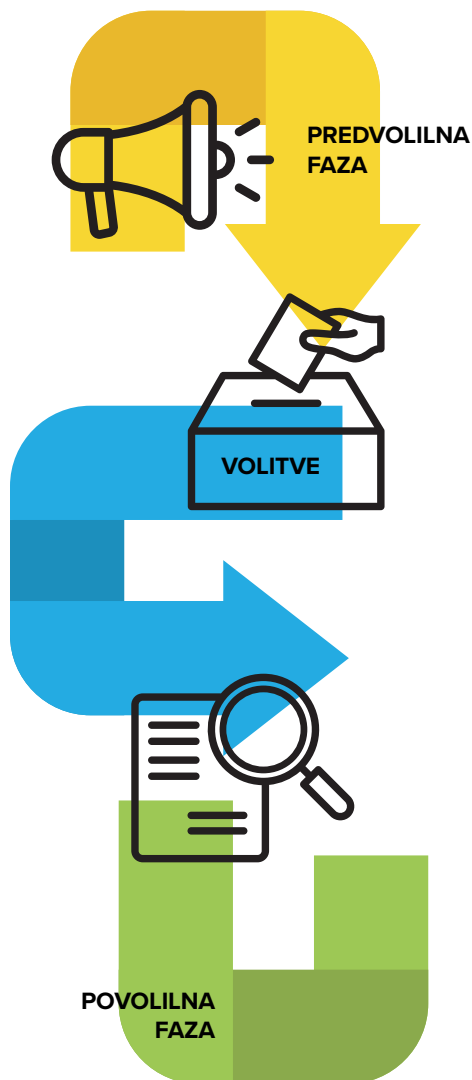
OPAZOVANJE VOLITEV

Namen

Opazovanje volitev je sredstvo za izboljšanje kakovosti volitev in volilnega procesa. Ugotovitev, da je volilni proces v skladu z demokratičnimi načeli in zakonodajo, lahko krepi zaupanje javnosti v integriteto volilnega procesa, medtem ko nasprotna ugotovitev odločevalcu ponudi vpogled v vidike, ki bi jih bilo treba izboljšati.²⁹ Opazovanje opazovalcu omogoča, da preveri, kako dejansko potekajo kampanje, ter ugotovi, ali so zakoni spoštovani in kje so sive cone med zakonsko dopustnim ravnanjem in etično oporečnim vedenjem kandidatov in organizatorjev kampanj.³⁰

Ciljev opazovanja volitev je lahko več, zajemajo pa lahko eno ali več faz volilnega postopka, ki so navedene v nadaljevanju. Na primer, z opazovanjem in ugotovitvami opazovanja se lahko javnost opozori na načine financiranja volilnih kampanj in na morebitne nelegalne, nelegitimne ali nezaželene prakse na tem področju.³¹ Osvetlijo se lahko tudi nekatere problematične določbe zakonodaje in drugih predpisov, ki veljajo v RS, rezultati opazovanja pa so lahko objektivni in kredibilen vir priporočil za izboljšavo nadzora državnih, lokalnih in drugih organov nad transparentnostjo in integriteto volilnega procesa.

Bistveno je poudariti, da namen opazovanja volilnega procesa *ni* poseg ali vmešavanje v volilni postopek ali njegovo vsebino. Naloga opazovalcev je čimbolj objektivno in nevtrarno, tj. politično neobarvano in predsodkov prosto, spremljanje različnih faz volilnega postopka. Cilj opazovanja ni posegati v prakse, ki so opažene v trenutku, temveč opazovati, opazovano zabeležiti in na podlagi vseh zabeleženih dejstev pripraviti celostno poročilo, ki vsebuje priporočila, namenjena izboljšanju volilnega procesa v prihodnosti. To je edini način, da opazovanje uresničuje svoje cilje.



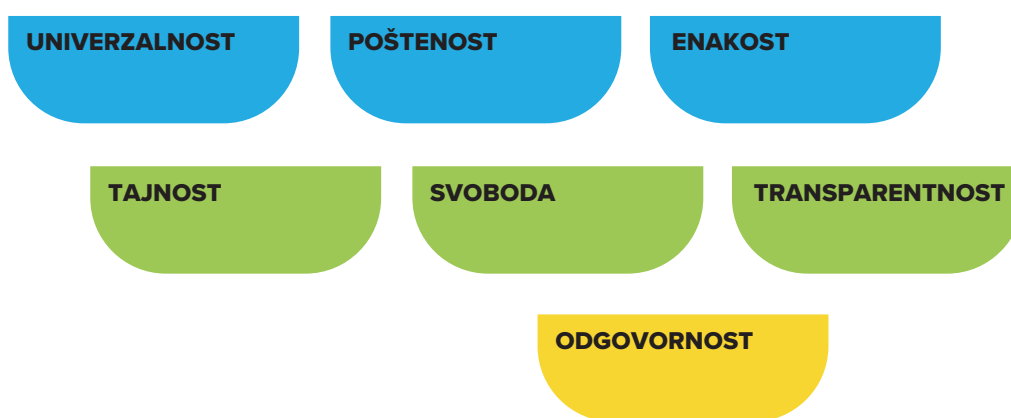
²⁹ <https://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/publication/Chapter7.htm>.

³⁰ Transparency International Slovenia, Poročilo raziskave Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji (december 2015), str. 6.

³¹ Transparency International Slovenia, Poročilo raziskave Transparentnost lokalnih volitev 2014 v Sloveniji (december 2015), str. 15.

Postopek opazovanja volitev

Obširen postopek in metodologijo opazovanja volitev so razvile mednarodne organizacije, kot sta Organizacija ameriških držav (OAD)³² in Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE). OVSE je prva mednarodna organizacija, ki se ji je Slovenija pridružila po osamosvojitvi, ima 56 članic in deluje na različnih področjih, med drugim tudi v okviru človekove dimenzije, ki vključuje volitve.³³ Njena pristojnost izvajati opazovalne misije temelji na osmem odstavku dokumenta Kopenhagen, v katerem so se države podpisnice zavezale k povabilu mednarodnih opazovalcev in opazovalcev iz drugih organizacij k opazovanju njihovih volitev tako na državni kot tudi lokalni ravni.³⁴ V zvezi z zagotavljanjem resnično demokratičnih volitev izpostavlja sedem načel, ki naj veljajo za vsak volilni postopek in ki vodijo opazovalce misij (Slika 1).³⁵ Ta načela so:



Slika 1: Sedem načel za opazovalce volilnih postopkov Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi.

Opazovanje volitev sledi več ciljem, med drugim obveščanju javnosti o integriteti celotnega volilnega postopka, spodbujanju transparentnosti in odgovornosti postopka ter večanju zaupanja javnosti v integriteto volitev.³⁶ Opazovanje volitev se praviloma nanaša na tri faze:

- i. predvolilno fazo, ki se nanaša predvsem na volilno zakonodajo, registracijo volivcev (vodenje volilnega imenika) in kandidatov, volilno kampanjo, vlogo medijev in udeležbo žensk in narodnih manjšin;
- ii. volilno fazo, ki vključuje dejansko izvedbo volitev in štetje glasov, ter
- iii. povolilno fazo, v kateri je opravljena revizija pristojnih organov in so naslovljene morebitne nepravilnosti oziroma spori glede volilnega postopka.³⁷

32 Organization of American States, Manual for OAS Electoral Observation Missions, http://www.oas.org/es/sap/docs/manual_misiones_publicado_en.pdf.

33 RS, Lokalna samouprava in mednarodna skupnost, <https://www.gov.si/teme/lokalna-samouprava-in-mednarodna-skupnost/>.

34 OVSE, Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 29. junij 1990, <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

35 OSCE/ODIHR, Election Observation Handbook, 6. izdaja (2010), str. 7, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/e/68439.pdf>.

36 OSCE/ODIHR, Election Observation Handbook, 6. izdaja (2010), str.13.

37 OSCE/ODIHR, Election Observation Handbook, 6. izdaja (2010), str. 29–30.

Pravilnik vedenja opazovalcev volitev

Priporočila opazovalnih misij lahko polno dosežejo svoj učinek samo, če temeljijo na objektivnem in nevtralnem opazovanju volitev. V ta namen ima OVSE za svoje opazovalce Pravilnik vedenja,³⁸ ki ga mora upoštevati vsak opazovalec, in to tudi pisno potrditi.³⁹ Čeprav nekaj načel Pravilnika izhaja iz mednarodne narave opazovanja – misije OVSE namreč izvajajo mednarodni opazovalci –, je ostala pravila mogoče uporabiti tudi za opazovalne misije organizacij ali institucij, ki delujejo v državi, kjer potekajo volitve.⁴⁰

38 OVSE, Code of Conduct for International Election Observers. Dostopno na: https://www.ndi.org/sites/default/files/1923_declaration_102705_0.pdf.

39 OVSE, Pledge to accompany the code of conduct for international election observer. Dostopno na: https://www.ndi.org/sites/default/files/1923_declaration_102705_0.pdf.

40 OVSE, Code of Conduct for International Election Observers. Dostopno na: https://www.ndi.org/sites/default/files/1923_declaration_102705_0.pdf.

ZAKONODAJA RS S PODROČJA LOKALNIH VOLITEV

Splošno

Na mednarodni ravni velja vnovič omeniti Evropsko listino lokalne samouprave, ki zavezuje Slovenijo, ob tem pa tudi široke možnosti mednarodnega sodelovanja občin, ki jih vzpostavlja Madridska konvencija Sveta Evrope.⁴¹ Predstavniki občin v RS npr. sodelujejo v mednarodnih odborih, kot sta Kongres lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope ter Odbor regij pri Evropski uniji (EU).⁴²

Kot enega pomembnejših zakonov je treba omeniti tudi Zakon o lokalnih volitvah (ZLV). Z ZLV je pravica kandidirati ali voliti za člana občinskega sveta ali župana zagotovljena tistim državljanom,⁴³ ki so dopolnili 18 let in so poslovno sposobni, in sicer v občini, v kateri imajo stalno prebivališče.⁴⁴ Evidenca o volilni pravici se vodi v splošnem občinskem volilnem imeniku.⁴⁵ Redne volitve se razpišejo vsako četrto leto,⁴⁶ od dneva razpisa volitev do dneva glasovanja, ki je predvidoma v novembru, pa ne sme miniti manj kot 60 ali več kot 90 dni.⁴⁷ Člani občinskega sveta se volijo po večinskem ali proporcionalnem sistemu, odvisno od števila svetnikov občinskega sveta,⁴⁸ župani pa po večinskem sistemu.⁴⁹

V ZLV so predvideni tudi volilni organi, tj. občinska volilna komisija, ki jo za štiriletni mandat imenuje občinski svet, in volilni odbori, ki jih imenuje občinska volilna komisija.⁵⁰ Volilna komisija je, med drugim, odgovorna za določitev volišč, potrjevanje kandidatov in sestavo seznamov kandidatov, ugotavljanje rezultatov glasovanja in pripravo poročil o njegovem izidu ter splošno zakonitost volitev.⁵¹ Volilni odbor je prisoten na volišču, kjer vodi glasovanje in ugotavlja izid glasovanja.⁵² Glede potrjevanja kandidatur,⁵³ glasovanja na voliščih⁵⁴ in

41 RS, Lokalna samouprava in mednarodna skupnost. Dostopno na: <https://www.gov.si/teme/lokalna-samouprava-in-mednarodna-skupnost/>.

42 RS, Lokalna samouprava in mednarodna skupnost. Dostopno na: <https://www.gov.si/teme/lokalna-samouprava-in-mednarodna-skupnost/>.

43 Uporablja se pojem »državljan«, čeprav imajo v določenih primerih volilno pravico tudi tuje osebe. V zvezi s tem glej drugi in tretji odstavek 5. člena ZLV.

44 ZLV, 5. člen.

45 ZLV, 8. člen.

46 ZLV, 24. člen.

47 ZLV, 27. člen.

48 Večinski sistem velja za občinski svet, v katerem je manj kot 12 svetnikov, proporcionalni sistem pa za svet, v katerem je več kot 12 svetnikov (ZLV, 9. člen). Število članov občinskega sveta je določeno z zakonom glede na število prebivalcev v občini (ZLV, 116. člen).

49 ZLV, 106. člen. Glej poglavje Enakost volilne pravice.

50 ZLV, 38. člen.

51 ZLV, 41. člen.

52 ZLV, 43. člen.

53 ZLV, 9. poglavje.

54 ZLV, 10. poglavje.

ugotavljanja volilnih izidov⁵⁵ se v veliki meri smiselno uporabljajo določbe Zakona o volitvah v Državni zbor (ZVDZ).⁵⁶ ZLV predvideva tudi možnost vnovičnih volitev, če se ugotovijo »nepravilnosti, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na izid volitev«.⁵⁷ Poleg tega ima kandidat možnost vložitve ugovora pri občinski volilni komisiji zaradi nepravilnosti v postopku kandidiranja⁵⁸ ali pri delu volilnega odbora.⁵⁹

Glede na to, da volilni proces obsega več faz, ki vključujejo tudi dogajanja pred in po dejanskem volilnem dnevu, je na tem mestu nujno omeniti še dva posebna zakona, ki vplivata na volitve v RS, in sicer Zakon o evidenci volilne pravice (ZEVP-2)⁶⁰ in Zakon o volilni in referendumski kampanji (ZVRK).⁶¹ V ZEVP-2 se določi vsebino in postopek vodenja evidence, za kar so pristojne upravne enote in ministrstvo, pristojno za notranje zadeve.⁶² ZEVP-2 ureja tudi vpogled v evidenco volilne pravice,⁶³ različne tipe volilnih imenikov, ki jih za vsake volitve sestavi ministrstvo,⁶⁴ in način uresničevanja volilne pravice.⁶⁵

ZVRK volilno kampanjo definira kot »vse politične oglaševalske vsebine in druge oblike politične propagande, katerih namen je vplivati na odločanje (volivcev) pri glasovanju na volitvah«,⁶⁶ pri čemer gre predvsem za različne predvolilne shode, izobešanje plakatov ter oglaševanje v medijih in na družbenih omrežjih. Volilne kampanje so časovno omejene, saj se lahko začnejo le 30 dni pred dnevom glasovanja, končati pa se morajo en dan pred tem (t. i. volilni molk).⁶⁷ Za zakonitost izvajanja volilne kampanje je odgovoren njen organizator,⁶⁸ upoštevajoč vlogo medijev v okviru celotnega volilnega procesa, predvsem pa volilne kampanje, tako za kandidate kot tudi za splošno javnost pa ZVRK vsebuje tudi določbe, ki so namenjene temu, da se zagotovi ustreznost informacij, ki jih podajajo mediji. Tako morajo mediji pri objavi javnomnenjskih raziskav objaviti njihovega avtorja in plačnika,⁶⁹ kandidatom pa zagotoviti enake pogoje za objavo njihovih sporočil.⁷⁰ Obstaja še več drugih omejitev in pravil, kot je npr. prepoved organizacije volilne kampanje tujih oseb,⁷¹ prepoved predvolilnih shodov v določenih prostorih in z določenimi sredstvi financiranja (npr. s proračunskimi sredstvi),⁷² obveznost številčenja plakatov,⁷³ posebne določbe glede financiranja volitev, ki bodo obravnavane v nadaljevanju, ter druge omejitve, katerih cilj je enaka obravnava kandidatov.⁷⁴

55 ZLV, 11. poglavje.

56 Zakon o volitvah v državni zbor (ZVDZ), Uradni list RS, št. 109/06.

57 ZLV, 93. člen.

58 ZLV, 96. člen.

59 ZLV, 98. člen.

60 Zakon o evidenci volilne pravice (ZEVP-2), Uradni list RS, št. 98/13.

61 Zakon o volilni in referendumski kampanji (ZVRK), Uradni list RS, št. 41/07.

62 ZEVP-2, 13. člen.

63 ZEVP-2, 7. člen.

64 ZEVP-2, 5. poglavje.

65 ZEVP-2, 6. poglavje.

66 ZVRK, drugi odstavek 1. člena.

67 ZVRK, prvi odstavek 2. člena.

68 ZVRK, drugi odstavek 3. člena.

69 ZVRK, prvi odstavek 5. člena.

70 ZVRK, tretji odstavek 6. člena.

71 ZVRK, sedmi odstavek 3. člena.

72 ZVRK, prvi odstavek 4. člena.

73 ZVRK, drugi odstavek 7. člena.

74 Glej, npr. ZVRK, peti odstavek 4. člena.

Od leta 2018 je v veljavi tudi interni akt glede opazovanja volitev, in sicer Pravilnik o merilih, pogojih in postopku za pridobitev akreditacije za opazovanje volitev (Pravilnik).⁷⁵ Ta pravilnik predstavnikom organizacij in društev izrecno priznava pravico opazovati izvedbo volitev v vseh fazah volilnega postopka.⁷⁶ Za opazovanje morajo opazovalci najprej od državne volilne komisije pridobiti akreditacijo, za kar je na voljo poseben obrazec.⁷⁷ Opazovalci imajo pravico biti navzoči, opazovati volitve in volilnim organom postavljati vprašanja, ti pa imajo dolžnost z opazovalci sodelovati in jim podati informacije.⁷⁸ Možnost opazovanja sicer predvideva tudi ZLV, ki kandidatom omogoča navzočnost pri delu volilne komisije, zaupnikom kandidatov pa navzočnost pri delu volilnih odborov.⁷⁹

Financiranje volilnih kampanj

Kot že omenjeno, ima volilna pravica dve plati, od katerih ena pomeni pravico biti voljen. Tej pravici pripada dolžnost, da se morebitnim kandidatom omogoči, da kandidirajo in sodelujejo v volilni kampanji. Uspeh kandidata na volitvah je povezan z uspešnostjo njegove volilne kampanje, ki neizogibno terja finančna sredstva. Tako imajo tisti, ki imajo več finančnih sredstev, lahko tudi večje možnosti, da na volitvah uspejo, kar lahko privede do neželenega vpliva denarja na demokratično organizacijo oblasti. Omejitve financiranja kampanj so zato nujne, nekatere študije primerov lokalnih volitev pa tudi kažejo, da povečajo možnosti za zmago novih kandidatov in omogočajo večjo konkurenčnost volitev.⁸⁰

Zaradi tega imajo Slovenija in druge države, kot so Francija, Hrvaška in Nova Zelandija, omejitve glede financiranja volilnih kampanj.⁸¹ Te so opredeljene v ZVRK, tičejo pa se naslednjih vidikov financiranja: i) sredstev, ki jih kandidat oziroma organizator kampanje prejme od tretjih oseb, ii) stroškov za volilno kampanjo in iii) delnih povračil stroškov za organiziranje kampanje.⁸² Vsi mehanizmi skupaj naj bi zagotovili bolj enakomeren položaj kandidatov in večjo transparentnost volilnega procesa.

Organizatorji so omejeni na pridobivanje prispevkov od fizičnih oseb v RS, ti prispevki pa morajo biti nakazani prek bančnega računa (razen za zneske, nižje od 50 EUR), v celoti in za posamezno kampanjo pa ne smejo presegati desetih povprečnih bruto plač na delavca v RS v minulem letu glede na podatke Statističnega urada RS.⁸³ Glede na podatke za leto 2021 prispevek od ene osebe za posamezno kampanjo v 2022 ne sme presegati 19.695,90 EUR.⁸⁴ Za boljši nadzor nad prilivom in porabo sredstev morajo organizatorji

75 Pravilnik o merilih, pogojih in postopku za pridobitev akreditacije za opazovanje volitev, Uradni list RS, št. 34/18 in 178/21.

76 Pravilnik o merilih, pogojih in postopku za pridobitev akreditacije za opazovanje volitev, 2. člen in prvi odstavek 6. člena.

77 Vloga za opazovanje volitev ali referendum, https://www.dvk-rs.si/fileadmin/user_upload/dokumenti/zakonodaja/interni_akt/Vloga_za_opazovanje_volitev_ali_referenduma-1.pdf.

78 Pravilnik, 6. in 7. člen.

79 ZLV, 46. člen.

80 Broberg, N., V Pons, and C Tricaud (2022), The impact of campaign finance rules on candidate selection and electoral outcomes: Evidence from France, NBER Working Paper 29805.

81 IDEA, <https://www.idea.int/data-tools/question-view/562>.

82 ZVRK, 5. in 6. poglavje.

83 ZVRK, 14. člen.

84 Statistični urad RS, <https://www.stat.si/statweb/Field/Index/15/74>.

odpreti tudi poseben transakcijski račun,⁸⁵ o sredstvih pa poročati Agenciji RS za javno-pravne evidence in storitve (AJPES), predstavnikiškimi organom lokalne skupnosti in Računskemu sodišču.⁸⁶ Obveznost poročanja oziroma podrobnosti poročanja so določene v Pravilniku o vsebini in obrazcih poročil o zbranih in porabljenih sredstvih za volilno in referendumsko kampanjo.⁸⁷ Obveznost poročanja velja za politične stranke na podlagi Zakona o političnih strankah (ZPoIS),⁸⁸ ki določa, da morajo stranke AJPES-u do 31. marca tekočega leta predložiti letno poročilo o poslovanju stranke za minulo leto, ki mora vsebovati vse prihodke in odhodke stranke, zlasti podatke o stroških volitev. Revizijo pravilnosti poslovanja strank nato opravi Računsko sodišče, revizijsko poročilo pa pošlje Državnemu zboru in javno objavi na spletni strani.⁸⁹

Naslednja omejitev je omejitev glede stroškov, ki jih organizator porabi za volilno kampanjo. Najvišji znesek je odvisen od volitev in števila volilnih upravičencev v volilni enoti. Na primer, stroški kampanje za volitve v predstavnikiški organ lokalne skupnosti ne smejo preseči 0,40 EUR na posameznega volilnega upravičenca v lokalni skupnosti. Stroški kampanje za volitve individualno voljenega organa lokalne skupnosti v prvem krogu ne smejo preseči 0,25 EUR na posameznega volilnega upravičenca v lokalni skupnosti, v drugem krogu pa ne smejo preseči 0,40 EUR.⁹⁰ V praksi to pomeni, da lahko organizator volilne kampanje kandidata za župana v prvem krogu v občini Bled porabi 1.625,50 EUR, v Mestni občini Celje pa 9.842,00 EUR.⁹¹

Organizatorji volilnih kampanj imajo možnost delnega povračila stroškov za volilno kampanjo, ki je odvisna od ravni volitev. Na lokalni ravni je lokalna skupnosti tista, ki določi višino povračila stroškov, ki jo lahko omeji s pridobitvijo mandata v organu lokalne skupnosti ali pa z določenim deležem pridobljenih glasov, ki pa ne sme biti višji od 10 odstotkov.⁹²

Enakost volilne pravice

Enakost volilne pravice je ustavna pravica, saj 43. člen Ustave RS določa, da je volilna pravica »splošna in enaka«. V odločbi št. U-I-44/96 z dne 13. 6. 1996 (Uradni list RS, št. 36/96 in OdlUS V, 98) je Ustavno sodišče navedlo, da »enakost volilne pravice pomeni, da ima vsak volivec enako število glasov in da imajo glasovi vseh volivcev enako vrednost«.⁹³ ZLV, ki ureja volitve v občinske svete, volitve županov in volitve v svete krajevnih, vaških in četrtinskih skupnosti, prav tako določa, da se »[č]lani občinskih svetov, župani in člani svetov krajevnih, vaških in četrtinskih skupnosti [...] volijo na podlagi splošne in *enake* volilne pravice na svobodnih in neposrednih volitvah s tajnim glasovanjem (poudarek dodan)«.

85 ZVRK, 16. člen.

86 ZVRK, peti odstavek 18. člena, 19. člen.

87 Pravilnik o vsebini in obrazcih poročil o zbranih in porabljenih sredstvih za volilno in referendumsko kampanjo (Uradni list RS, št. 36/14).

88 Zakon o političnih strankah (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 103/07, 99/13, 46/14 in 78/23).

89 ZPoIS, 24. člen in 24.b člen.

90 ZVRK, četrti in peti odstavek 23. člena.

91 Podatki glede števila volilnih upravičencev v posameznih občinah so na voljo tu: <https://www.gov.si/novice/2022-09-05-stevilo-volilnih-upravivencev-za-redne-volitve-v-obcinske-svete-in-zupanov/>.

92 ZVRK, 28. člen.

93 Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-44/96 z dne 13. 6. 1996 (Uradni list RS, št. 36/96 in OdlUS V, 98).

Pri tem velja omeniti tudi vrste volilnih sistemov, ki so povezani z zagotavljanjem enakosti volilne pravice, oziroma razliko med večinskimi in proporcionalnimi volilnimi sistemi. V večinskem volilnem sistemu se o kandidatih odloča z večino glasov, kar pomeni, da je izvoljen tisti kandidat, ki je dobil največ glasov v volilni enoti (relativen večinski sistem), oziroma tisti, ki je dobil največ in hkrati tudi več kot polovico vseh glasov (absoluten večinski sistem).⁹⁴ Na lokalni ravni je za volitve županov vpeljana kombinacija obeh sistemov, saj v primeru, da kandidat za župana v prvem krogu ne dobi polovice vseh glasov, se volitve ponovijo v drugem krogu, v katerem sodelujeta dva kandidata z najvišjim številom glasov iz prvega kroga, med katerima je uspešen tisti, ki dobi več glasov. V nadaljevanju je prikazan primer večinskega volilnega sistema v praksi, in sicer na primeru Mestne občine Celje (Slika 2), v kateri je kandidat za župana zmagal v drugem krogu.



Slika 2: Primer večinskega volilnega sistema v Mestni občini Celje.

Pri večinskih volitvah članov občinskega sveta se v vsaki volilni enoti voli en član ali pa tudi več članov občinskega sveta, vendar ne več kot trije (21. člen ZLV). Na ravni občinskih svetov je kot primer občine z večinskim sistemom volitev članov občinskih svetov mogoče izpostaviti občino Destrnik. V občini Destrnik so štiri volilne enote, vsaka volilna enota pa ima določeno število prostih sedežev za člane občinskih svetov. V letu 2022 je bilo število sedežev in število kandidatov tako:

- Volilna enota 1: 9 kandidatov (3 sedeži)
- Volilna enota 2: 6 kandidatov (2 sedeža)
- Volilna enota 3: 7 kandidatov (3 sedeži)
- Volilna enota 4: 9 kandidatov (3 sedeži)

⁹⁴ Gregor Žibert, str. 12. Glej tudi Grad 2004, str. 57.

To pomeni, da sta v Volilni enoti 2 člana občinskega sveta postala dva kandidata z najvišjim doseženim številom glasov, v Volilni enoti 3 pa trije kandidati z najvišjim doseženim številom glasov (Slika 3).

Volilna enota 02			
Mesto	Kandidat/ka	Predlagatelj	Število glasov
1.	Majca Kunčnik	LISTA ZA URBAN - Viktorja Caf in skupina volivcev	127
2.	Robert Simončič	Janez Simončič in skupina volivcev - NAJPREJ DESTRIK	125
3.	Mario Polanec	Leonida Polanec in skupina volivcev - NAJPREJ DESTRIK	111
4.	Urška Čeh	SDS IN SLS - DRUGAČNI & POVEZANI	63
5.	Darko Caf	LISTA ZA URBAN - Viktorja Caf in skupina volivcev	63
6.	Samo Simončič	SDS IN SLS - DRUGAČNI & POVEZANI	63

Volilna enota 03			
Mesto	Kandidat/ka	Predlagatelj	Število glasov
1.	Marjan Lovrec	SDS IN SLS - DRUGAČNI & POVEZANI	176
2.	Valerija Šaiko	SDS IN SLS - DRUGAČNI & POVEZANI	167
3.	Anton Sever	SDS IN SLS - DRUGAČNI & POVEZANI	156
4.	Matej Sužnik	Eranko Pauko in skupina volivcev	121
5.	Martina Merga	Bojan Merga in skupina volivcev - NAJPREJ DESTRIK	95
6.	Miran Jaušovec	Mojca Jaušovec in skupina volivcev - NAJPREJ DESTRIK	77
7.	Franco Korec	LISTA ZA URBAN - Mira Hill in skupina volivcev	57

Slika 3: Primer občine Destrnik z večinskim sistemom volitev članov občinskega sveta

Nasprotno je za proporcionalni sistem značilno število dodeljenih predstaviških mandatov, ki ustrezajo glasovom, dobljenih na volitvah. Mandati so tako sorazmerni oziroma *proporcionalni* glede na podporo, ki jo dobijo kandidati oziroma liste kandidatov.⁹⁵ V proporcionalnem sistemu se v vsaki volilni enoti voli najmanj pet članov občinskega sveta (22. člen ZLV). Primer občine, v kateri je uveden proporcionalni sistem, je občina Murska Sobota, v kateri si je 25 mandatov razdelilo šest strank, kar prikazuje Slika 4.

> GIBANJE SVOBODA	6 mandata
> SOCIALNI DEMOKRATI	6 mandata
> SLOVENSKA DEMOKRATSKA STRANKA	6 mandata
> LISTA ZA NAŠO SOBOTO	1 mandat
> NEODVISNA STRANKA POMURJA	1 mandat
> NOVA SLOVENIJA - KRŠČANSKI DEMOKRATI	1 mandat

Slika 4: Primer proporcionalnega sistema volitev v občinski svet občine Murska Sobota.

⁹⁵ Gregor Žibert, str. 14.

ZLV v prvem odstavku 20. člena določa, da se volilne enote oblikujejo tako, da se en član občinskega sveta voli na približno enako število prebivalcev. Volilne enote za volitve članov v predstavniških in individualno voljenih organih lokalnih skupnosti so določene z odloki, ki jih sprejmejo občinski sveti, ki imenujejo občinske volilne komisije v novih občinah. Na primer, če je v določeni občini 300 prebivalcev, občina pa ima tri volilne enote, v katerih se voli po enega predstavnika, naj bi bilo v vsaki volilni enoti približno 100 prebivalcev. V primeru, da je v občini le ena volilna enota, kot je npr. v Mestni občini Ljubljana, vsi volilni upravičenci volijo kot del ene volilne enote.

ZLV ne določa natančno, kakšno je še sprejemljivo odstopanje od povprečja v številu prebivalcev na posamezno volilno enoto, je pa o tem v preteklosti že odločalo Ustavno sodišče RS. V odločbi U-I-319/98 je Ustavno sodišče RS odločilo, da je Odlok o določitvi volilnih enot članov občinskega sveta in za volitve župana v občini Žetale v neskladju z Ustavo RS, saj odstopanje od načela, da se na približno enako število voli en predstavnik, za skoraj 60 odstotkov pomeni »bistven poseg v to načelo in kršitev enakosti volilne pravice v vsakem primeru«. ⁹⁶ Ustavno sodišče je pri tem poudarilo, da »[e]nakost volilne pravice pomeni enako vrednost glasu vsakega volivca«, v primeru občine Žetale pa je bilo razmerje med volilno enoto z največ prebivalci na posameznega predstavnika (276) in tisto z najmanj prebivalci na posameznega predstavnika (153) kar 1,8 : 1. Glede na odločitve Ustavnega sodišča je razmerje 1,8 : 1 ali večje razmerje protiustavno, Ustavno sodišče RS pa se ni opredelilo do razmerja, ki odstopa od razmerja 1 : 1, za katerega bi menilo, da je še vedno skladno z Ustavo RS.

Določbe glede zastopanosti spolov

Enakost spolov je eden od ciljev trajnostnega razvoja (SDG). ⁹⁷ S ciljem 5.5 želijo države uresničiti polno in učinkovito sodelovanje žensk in enake možnosti za vodstvo na vseh ravneh političnega, ekonomskega in javnega življenja, podcilj 5.5.1b pa se posebej osredotoča na udejstvovanje žensk v politiki na lokalni ravni, ki je bilo do zdaj potisnjeno na stran, več pozornosti pa namenjene njihovem udejstvovanju in zastopanosti na državni ravni, npr. v parlamentu. ⁹⁸

Slovenija je v letu 2005 uvedla kvote za pripravo list kandidatov za člane oziroma članice občinskih svetov, ki so poln učinek dosegle na lokalnih volitvah v letu 2014. ⁹⁹ ZLV tako v

⁹⁶ Ustavno sodišče RS, U-I-319/98, Uradni list RS, št. 66/2000 in OdlUS IX, 186, 6. 7. 2000. Dostopno na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?vr%5B0%5D=R02&vr%5B1%5D=R07&vr%5B2%5D=R11&vr%5B3%5D=R04&vr%5B4%5D=R06&vr%5B5%5D=R05&vr%5B6%5D=R07&vr%5B7%5D=R03&vr%5B8%5D=R04&vr%5B9%5D=R07&vr%5B10%5D=R10&vr%5B11%5D=R06&vr%5B12%5D=R08&vr%5B13%5D=R04&vr%5B14%5D=R12&vr%5B15%5D=R01&vr%5B16%5D=R26&vr%5B17%5D=R10&vr%5B18%5D=R13&vr%5B19%5D=R03&vr%5B20%5D=R03&vr%5B21%5D=R03&vr%5B22%5D=R13&vr%5B23%5D=R11&vr%5B24%5D=R02&vr%5B25%5D=R12&vr%5B26%5D=R12&vr%5B27%5D=R25&page=126&vo=1&order=desc&id=100319>.

⁹⁷ Organizacija združenih narodov, *Cilji trajnostnega razvoja (CTR ali angleško SDG – Sustainable Development Goals)*. Dostopno na: https://unis.unvienna.org/unis/sl/topics/sustainable_development_goals.html.

⁹⁸ UN Women, *Women's Representation in Local Government: A Global Analysis*, Working Paper, december 2021, str. 5. Dostopno na: https://unis.unvienna.org/unis/sl/topics/sustainable_development_goals.html.

⁹⁹ Pia Ažman, Sonja Robnik, *Enakost spolov: primerjava Slovenije in Norveške*, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (2016), str. 13. Dostopno na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MDDSZ/Enake-moznosti/NFM/Enakost-spolov-SI-NO>.

členu 70.a določa: »Politična stranka ali volivci, ki v volilni enoti določijo več kot enega kandidata za člana občinskega sveta, morajo določiti kandidate oziroma kandidatne liste tako, da pripada vsakemu od obeh spolov najmanj 40 % kandidatur oziroma mest na kandidatni listi ter svoje kandidate oziroma kandidate na prvi polovici kandidatne liste razporediti izmenično po spolu. Določba prvega odstavka tega člena ne velja za kandidatne liste, na katerih so uvrščeni trije kandidati oziroma kandidatke, pri čemer mora biti na kandidatni listi, na katero so uvrščeni trije kandidati oziroma kandidatke, najmanj en predstavnik vsakega od spolov.« Uveljavljen je t. i. princip zadržge, po katerem mora na kandidatni listi moškemu kandidatu slediti ženska kandidatka ali obratno, tako liha števila pripadajo enemu spolu, soda števila pa drugemu. V praksi je odločitev, s katerim spolom začeti listo, velikokrat prepuščena žrebu ali pa se menja vsako volilno leto.

Ta kvota velja za člane občinskih svetov, ne pa tudi za kandidate za županska mesta. Župan je individualno voljen predstavniki organ, kar pomeni, da gre le za enega kandidata. Četudi bi od političnih strank zahtevali, da morata biti pri predlaganju oziroma podpora več kandidatov v eni občini zastopana oba spola, s tem glede na močno prisotnost kandidatov, ki so se izrekli za neodvisne, na lokalnih volitvah ne bi dosegli veliko. Nadaljnjo težavo bi predstavljala tudi uveljavitev takšnega sistema, ki bi zahtevala spremembo Ustave RS, za katero bi bili potrebni dve tretjini glasov v parlamentu.¹⁰⁰

Skladnost oblikovanih list kandidatov preverja volilna komisija. V primeru, da lista kandidatov ne ustreza zahtevi 70.a člena ZLV, mora volilna komisija na podlagi 56. člena Zakona o volitvah v državni zbor tako listo zavrniti (in ne le, na primer, pozvati predlagatelja k odpravi pomanjkljivosti).¹⁰¹

Nekatere določbe o upoštevanju (ne)enakosti spolov znotraj strank je določal tudi Zakon o enakih možnostih žensk in moških, sprejet v letu 2002.¹⁰² Ta je v 31. členu določal, da morajo politične stranke vsaka štiri leta sprejeti načrt, v katerem »določijo načine in ukrepe za spodbujanje bolj uravnotežene zastopanosti žensk in moških« tudi na listah kandidatov za volitve na lokalni ravni, in ta načrt predložiti ministrstvu, pristojnemu za enake možnosti, za ravnanje v nasprotju s tem členom pa je predpisoval celo denarne kazni.¹⁰³ Obe določbi sta bili črtani¹⁰⁴ z obrazložitvijo, da »z uvedbo t. i. spolnih kvot ni več potrebe, da bi morale politične stranke, vpisane v register strank, vsaka štiri leta sprejeti posebni načrt za spodbujanje uravnotežene zastopanosti spolov«.¹⁰⁵

100 Rok Dacar, *Ozadje enakomernega zastopanja žensk in moških na političnih funkcijah in odnos političnih strank do problema podzastopanosti žensk na županskih funkcijah*, ŽUPANJA : zbornik raziskovalnega projekta Inštituta za ustavno pravo, Ljubljana, letnik 2018. Dostopno na: www.tax-fin-lex.si.

101 Sodba Upravnega sodišča RS, II U 3388/2014. Glej tudi Sodba Upravnega sodišča RS, II U 333/2014.

102 Zakon o enakih možnostih žensk in moških – ZEMŽM (Uradni list RS, št. 59/02 z dne 5. 7. 2002).

103 ZEMŽM, 35. člen.

104 Zakon o enakih možnostih žensk in moških (Uradni list RS, št. 59/02, 61/07 – ZUNEO-A, 33/16 – ZVarD in 59/19) – ZEMŽM-A.

105 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o enakih možnostih žensk in moških, Predlog, EVA 2019-2611-0025, Prva obravnava. Dostopno na: https://www.iusinfo.si/Priloge/PRIPDZ/PRIPDZ101E0672VIIIIN3_7_1.PDF.

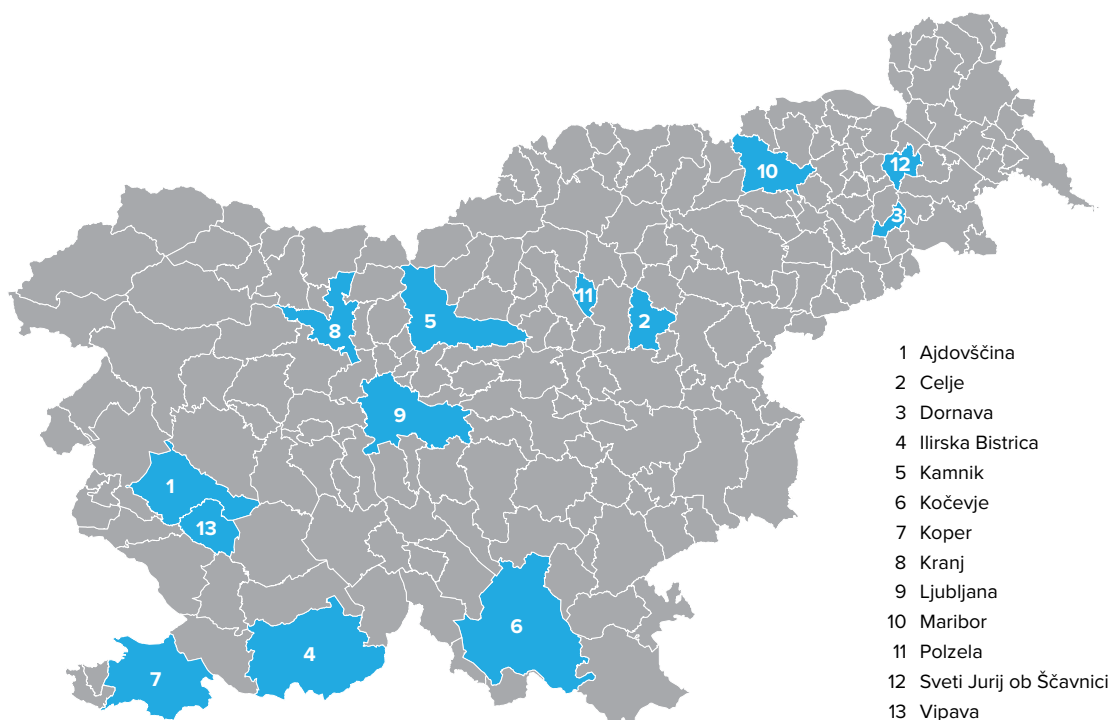
RAZISKAVA

Metodologija

Opazovanje lokalnih volitev 2022 je bilo izvedeno v 13 občinah, ki so bile izbrane glede na več kriterijev, med drugim (i) geografsko razporeditev občin, (ii) velikost občin, (iii) opazovane občine v letu 2014 in (iv) problematiko, ki smo jo v zvezi z volitvami in/ali delovanjem župana oziroma občinskega sveta zaznali prek raziskave po spletu.

Raziskavo so opravljali zaposleni TI Slovenia in prostovoljci, ki so podpisali tudi izjavo o konfliktu interesov in sodelovali pri naslednjih izobraževanjih:

- Uvodna predstavitev projekta v septembru 2022,
- TI Slovenia predstavitev načel opazovanja volitev v novembru 2022,
- Predstavitev Državne volilne komisije v novembru 2022,
- Predstavitev Pravne mreže za varstvo demokracije glede raziskave o spoštovanju enakosti volilne pravice na primeru občine Sveti Jurij ob Ščavnici v decembru 2022,
- Predstavitev Računskega sodišča v oktobru 2023 in
- različna vmesna srečanja.



Raziskava je v prvem delu potekala na terenu z zbiranjem materiala, uporabljenega v kampanji, ter pridobivanjem slikovnega in video gradiva. Lokalne volitve za člane občinskih svetov in za župane so bile 20. novembra 2022 oziroma 2. decembra 2022 v občinah, v katerih je potekal drugi krog volitev.

V drugem delu je raziskava potekala s pomočjo informacij, pridobljenih z javno dostopnih spletnih strani in drugih informacij, predvsem Statističnega urada RS (SURS) ter Agencije RS za javnopravne evidence in storitve (AJPES). Ta del se je nanašal predvsem na (i) pregled in primerjavo finančnih poročil z zbranim gradivom, (ii) ugotavljanje spoštovanja načela enakosti volilne pravice in (iii) pregled zastopanosti spolov glede na, med drugim, rezultate lokalnih volitev 2022.

Financiranje volilnih kampanj

Glede na peti odstavek 18. člena ZVRK »mora organizator volilne kampanje za volitve za člane v predstavniških in individualno voljenih organih lokalnih skupnosti ali referendum lokalni skupnosti poročilo o financiranju volilne kampanje predložiti AJPES prek spletnega portala AJPES«. V povezavi s prvim odstavkom 18. člena ZVK mora organizator kampanje poročilo o financiranju volilne kampanje AJPES-u predložiti najpozneje v 15 dneh po zaprtju posebnega transakcijskega računa, tj. najpozneje do 4. aprila 2023 v primeru končnega izida volitev v prvem krogu glasovanja oziroma 19. aprila 2023 v primeru končnega izida volitev v drugem krogu glasovanja.

ZVRK v 21. členu določa, da AJPES na svoji spletni strani javno objavi poročila iz 18. in 19. člena tega zakona. Objavi jih najpozneje v desetih delovnih dneh po njihovi predložitvi, skladno s 6. členom Pravilnika o vsebini in obrazcih poročil o zbranih in porabljenih sredstvih za volilno in referendumsko kampanjo (Uradni list RS, št. 36/14).

V okviru raziskave smo se osredotočali na tri vidike financiranja volilnih kampanj:

- i. dostopnost podatkov,
- ii. spoštovanje obveznosti predložitve finančnih poročil AJPES-u in
- iii. transparentnost poročanja o financiranju.

Glede metodologije smo finančna poročila organizatorjev volilnih kampanj, kjer so bila predložena, pridobili prek spletne strani AJPES-a¹⁰⁶ z vnosom »volilna kampanja za volitve članov v individualno voljenih organih lokalnih skupnosti« v iskalnik vrste kampanje. Kot leto izvedbe smo izbrali leto 2022 oziroma časovno obdobje med 31. 10. 2022 do dne opravljanja raziskave. Raziskava je bila izvedena v avgustu 2023, tj. približno štiri mesece po roku za oddajo poročil. Za pridobitev poročila posameznega kandidata za župana smo v iskalno polje »kandidat ali kandidatna lista« vpisali ime kandidata, v primeru, da iskanje ni prineslo zadetkov, pa smo iskanje razširili tudi z iskanjem po organizatorju volilne kampanje, ki je velikokrat politična stranka, ki ji pripada kandidat. Svoje izsledke smo preverili tudi z dopisom AJPES-u, ki je bilo poslano 23. avgusta 2023.¹⁰⁷

Spodaj so navedene občine, ki smo jih opazovali v okviru lokalnih volitev 2022, in kandidati za županska mesta, ki jih je skupaj 77 (Tabela 1).

106 JVRK – Objava poročil o volilnih in referendumskih kampanjah. Uradna spletna stran AJPES. Dostopno na: <https://www.ajpes.si/eObjave/default.asp?s=57>.

107 Arhiv TI Slovenia.

Tabela 1: Seznam opazovanih občin in kandidatov ter kandidatk za županska mesta

Ajdovščina (3 kandidati in 1 kandidatka)	Tadej Beočanin Jožko Premrn Marjan Poljšak Nada Pirjevec	Ljubljana (5 kandidatov in 4 kandidatke)	Zoran Jankovič Nataša Sukič Aleš Primc Igor Horvat Tina Bergant Mojca Sojar Jasminka Dedić Tomaž Ogrin Jasmin Fretovič
Celje (5 kandidatov)	Matija Kovač Bojan Šrot Uroš Lesjak Sandi Sendelbah Primož Brvar	Maribor (13 kandidatov in 2 kandidatki)	Aleksander Saša Arsenovič Franc Kangler Vojko Flis Dejan Kaloh Lidija Divjak Mirnik Boštjan Klun Josip Rotar Vladimir Šega Igor Jurišič Bernard Memon Aleksander Kamenik Matic Matjašič Nina Beyokol Miha Recek Franc Jesenek
Dornava (8 kandidatov)	Matej Zorko Rajko Janžekovič Janko Merc Viljem Mar Sandi Žuran Drago Ciglar Stanislav Ciglar Miran Prigl	Polzela (3 kandidati in 2 kandidatki)	Jože Kužnik Bojana Kralj Kos Dragica Sternad Pražnikar Aleš Goršak Anton Kanduti
Ilirska Bistrica (4 kandidati)	Gregor Kovačič Emil Rojc Andrej Černigoj Dušan Grbec	Sveti Jurij ob Ščavnici (2 kandidata in 1 kandidatka)	Andrej Vrzel Antona Slana Jani Kosi
Kamnik (2 kandidata in 1 kandidatka)	Matej Slapar Sandi Uršič Maja Aleksovska- Lesjak	Vipava (2 kandidata)	Anton Lavrenčič Goran Kodelja
Kranj (6 kandidatov)	Matjaž Rakovec Ivo Bajec Zoran Stevanovič Aleksander Svetelj Srečko Barbič Igor Velov		
Kočevje (6 kandidatov in 1 kandidatka)	Vladimir Prebilič Janko Veber Robert Tomazin Peter Ješelnik Grega Mavrin Renata Turk Božidar Peteh		
Koper (5 kandidatov in 1 kandidatka)	Aleš Bržan Boris Popovič Igor Colja Peter Bolčič Jadranka Šturm Kocjan Alan Medveš		

Kar 13 odstotkov organizatorjev volilnih kampanj do avgusta 2023 še ni predložilo finančnih poročil

Glede spoštovanja obveznosti predložitve finančnih poročil AJPES-u za vse kandidate za županska mesta smo na podlagi lastne analize ugotovili, da od 77 kandidatov za županska mesta kar deset kandidatov oziroma organizatorjev volilnih kampanj AJPES-u ni predložilo finančnih poročil, kot to od njih zahteva zakon. Ta delež predstavlja približno 13 odstotkov kandidatov oziroma organizatorjev volilnih kampanj.

Tak delež je visok, še posebej ob upoštevanju razmeroma visokih kazni, predpisanih za ravnanje v nasprotju z ZVRK. Ta v 38. členu določa, da se organizator volilne kampanje – pravna oseba, samostojni podjetnik posameznik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, ki v danem roku ne predloži poročila o financiranju volilne kampanje v skladu z 18. in 19. členom tega zakona, kaznuje z globo od 10 000 EUR do 20 000 EUR.

Finančna poročila so dostopna, vendar težko sledljiva

Finančna poročila so na voljo na portalu AJPES, ki omogoča iskanje poročil na podlagi različnih iskalnih vnosov, kot so leto izvedbe, organizator kampanje, kraj organizatorja kampanje in celo transakcijski račun.¹⁰⁸ Iskalnik pa lahko privede do napačnih rezultatov, ki so posledica naslednjih pomanjkljivosti.

Veliko poročil oddajo predlagatelji oz. organizatorji volitev, pri čemer pa v poročilu ne navedejo natančno imena in priimka kandidata. Polje za vpis kandidata namreč v aplikaciji za predložitev poročila VRK omogoča prosti vpis teksta, ki je zato lahko napačen. V primeru kandidata v občini Polzela Antona Kandutija tako sprva nismo našli kandidatovega finančnega poročila, ker je bil kandidat v sistemu naveden z napačnim imenom Željko Železnik, ki je bil kandidat istega organizatorja kampanje, a v občini Zagorje ob Savi. Velikokrat predlagatelji poročil v polju »kandidat oziroma kandidatna lista« ne navedejo kandidata ali liste, temveč »Županske volitve v (*ime občine*)« ali »Volitve v (*ime občine*)«, zaradi česar poročila tako ni mogoče najti na podlagi imena kandidata.

Navkljub temu poudarjamo, da smo od AJPES-a dobili celovite in natančne podatke v le osmih dneh, in sicer z navedbo kandidatov, ki niso predložili finančnih poročil, in tistih, ki so jih predložili, vendar jih ni bilo enostavno najti. Iz AJPES-a so nas sicer pozvali, naj se za pridobitev finančnih poročil, ki jih tudi oni niso uspeli najti, obrnemo neposredno na organizatorje volilnih kampanj, vendar je za namene tega projekta relevantna transparentnost poročil, ki je neposredno povezana z njihovo objavo v skladu z določbami zakona.

Revizije Računskega sodišča niso obvezne za neodvisne kandidate

Računsko sodišče RS je pristojno za opravljanje revizij finančnih poročil. V okviru usposabljanja, izvedenega za Transparency International Slovenia in prostovoljce,¹⁰⁹ je Računsko sodišče poudarilo, da »revizije Računskega sodišča pri organizatorjih volilne kampanje na volitvah za člane predstavniškega in individualno voljenega organa lokalne skupnosti ter

¹⁰⁸ AJPES, JVRK, Objava poročil o volilnih in referendumskih kampanjah. Dostopno na: <https://www.ajpes.si/eObjave/default.asp?s=57>.

¹⁰⁹ Usposabljanje je potekalo 24. oktobra 2023.

za referendum na lokalni ravni v skladu s tretjim odstavkom 29. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji (Uradni list RS, št. 41/07, 103/07 – ZPoIS-D, 11/11, 28/11 – odl. US in 98/13) niso obvezne«. V 29. členu ZVRK je namreč določeno, da Računsko sodišče *lahko* opravi revizijo tudi pri organizatorju volilne kampanje na volitvah za člane predstavniškega in individualno voljenega organa lokalne skupnosti ter za referendum na lokalni ravni. Iz tega izhaja, da se glede predložitve poročil in njihove pravilnosti ne izvaja stalen in celovit nadzor.

Računsko sodišče pa vseeno opravi preveritve financiranja in stroškov volilnih kampanj v okviru rednih revizij političnih strank v skladu z ZPoIS, če so bile politične stranke organizatorji teh kampanj in jih je Računsko sodišče v skladu z ZPoIS dolžno preverjati.¹¹⁰ A raziskave ugotavljajo, da se število kandidatov, ki niso povezani s političnimi strankami, stalno veča, tako med kandidati kot tudi med dejansko izvoljenimi župani. Medtem ko je bilo v letu 1994 le 29 izvoljenih županov neodvisnih, je v letu 2022 med 212 občinami v kar 141 občinah izvoljen župan, ki je neodvisen.¹¹¹ Tudi naša raziskava je pokazala, da je med deset kandidati, ki niso predložili poročil, osem neodvisnih (tj. 80 odstotkov).

Podatki v finančnih poročilih, četudi so ta izpolnjena, ne omogočajo uvida v dejansko financiranje volilnih kampanj

Finančna poročila organizatorjev najprej pokažejo skupno višino zbranih sredstev (denarnih prispevkov in drugih oblik prispevkov) in skupno višino porabljenih sredstev s kategorijami, kot so oblikovanje in tiskanje plakatov oziroma drugega materiala, svetovanje za načrtovanje strategije volilne kampanje. Več informacij poda še seznam izdatkov, kjer so poleg stroška navedeni tudi ime dobavitelja in njegov naslov, številka prejetega računa in znesek. Stroški med kandidati se lahko bistveno razlikujejo – v občini Dornava je kandidat Miran Prigl navedel, da je porabil 46,68 evra za oblikovanje in razobešanje plakatov, medtem ko je kandidat Stanislav Ciglar za isto dejavnost porabil 414,28 evra. Glede na to, da iz poročil ni razvidno število plakatov oziroma uporabljenih materialov je težko ugotoviti, ali je navedeni znesek v skladu z normativi in splošno veljavnimi cenami. K večji kakovosti poročil in možnosti nadzora bi pripomogla uvedba obvezne oddaje – in objave – ustreznih dokazil, kot so npr. računi in dobavnice.¹¹²

Enakost volilne pravice

Glede na podatke Statističnega urada RS je v Sloveniji 212 občin.¹¹³ Glede na to, da se vprašanje enakosti volilne pravice ne poraja v občinah, v katerih je celotna občina ena volilna enota, smo v analizi upoštevali samo tiste občine, v katerih je več kot ena volilna enota. Med 212 občinami je glede na podatke, ki so bili 5. septembra 2022 objavljeni na

¹¹⁰ Glej zgoraj, poglavje Financiranje volilnih kampanj.

¹¹¹ Miro Haček (2022), *Slovenian Local Elections From 1994 to 2022: Dominance of Non-partisan Lists and Mayors*, str. 87. Dostopno na: <https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?id=143604&lang=eng>.

¹¹² Glej tudi OVSE, Urad za demokratične institucije in človekove pravice, *Republika Slovenija: Predsedniške volitve 22. oktobra 2017*, Končno poročilo skupine strokovnjakov za volitve OVSE/ODIHR, Varšava, 20. 12. 2017, str. 7. Dostopno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/8/366451.pdf>.

¹¹³ Glej <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/Data/05C4003S.px/>.

spletni strani Ministrstva za notranje zadeve,¹¹⁴ 118 občin, v katerih je več kot ena volilna enota. Velja izpostaviti, da je bilo za namene naše raziskave upoštevanih 115 občin, saj se je za občine Polzela,¹¹⁵ Prebold¹¹⁶ in Puconci¹¹⁷ prek spletne strani Državne volilne komisije¹¹⁸ ter objavljenih odlokov omenjenih občin izkazalo, da so te občine v letih od 2019 do 2021 prešle na le eno volilno enoto.¹¹⁹

Podatek o številu volilnih upravičencev na posamezno volilno enoto smo pridobili na spletni strani Ministrstva za zunanje zadeve (www.gov.si).¹²⁰ ZLV namreč v 20. členu navaja, da se mora član občinskega sveta izvoliti na približno enako število prebivalcev. Poleg podatkov o številu volilnih enot in prebivalcev oziroma volilnih upravičencev na posamezno volilno enoto smo z uporabo spletne strani DVK dodali tudi število občinskih svetnikov, ki se jih voli na posamezno volilno enoto.

Nato smo za vseh 115 občin izračunali število prebivalcev oziroma volilnih upravičencev na posameznega občinskega svetnika v posamezni volilni enoti in razmerje med volilno enoto z največ prebivalci oziroma volilnimi upravičenci na število svetnikov na eni strani in najmanj prebivalci na število svetnikov na drugi. Naša metodologija se je tako skladala z metodologijo Ustavnega sodišča. Glede na to, da je – kot smo že omenili – Ustavno sodišče RS razmerje med volilno enoto z največ prebivalci na število svetnikov in najmanj prebivalci na število svetnikov, ki je enako 1,8 : 1, razglasilo za protiustavno, smo se najprej osredotočili predvsem na občine, v katerih je razmerje takšno ali večje, raziskavo pa smo nato razširili tudi na tiste občine, v katerih je odstopanje večje od 10 odstotkov, tj. v katerih je razmerje 1,2 : 1.

V RS je kar 22 občin z razmerjem, ki je enako ali večje kot 1,8 : 1

Izsledki raziskave glede na zgoraj navedeno metodologijo kažejo, da je v RS kar 22 občin, v katerih je razmerje med volilno enoto z največjim številom prebivalcev na občinskega svetnika in tisto z najmanjšim številom prebivalcev na občinskega svetnika enako ali večje kot 1,8 (glej Tabelo 2 spodaj). V primeru, da upoštevamo število volilnih upravičencev, je rezultat prav tako 22 občin, ki so prikazane v Tabeli 3 spodaj. To pomeni, da je glede na odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-319/98 kar 22 občin, za katere bi Ustavno sodišče RS lahko odločilo, da so njihovi odloki o določitvi volilnih enot v neskladju z Ustavo RS. To predstavlja kar 10 odstotkov vseh slovenskih občin.

114 Glej <https://www.gov.si/novice/2022-09-05-stevilo-volilnih-upravicencev-za-redne-volitve-v-obcinske-svete-in-zupanov/>.

115 Občina Polzela je leta 2019 sprejela odlok, s katerim so prešli na 1 volilno enoto. Dostopno na: <https://www.polzela.si/wp-content/uploads/2022/09/Odlok.pdf>.

116 Občinski svet Občine Prebold je leta 2021 sprejel Odlok o določitvi volilnih enot v Občini Prebold. Dostopno na: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2021-01-1021/odlok-o-dolocitvi-volilnih-enot-v-obcini-prebold>.

117 Občinski svet Občine Puconci je leta 2020 sprejel Odlok o določitvi volilnih enot za izvedbo rednih volitev članov občinskega sveta in župana Občine Puconci –1. Dostopno na: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebi-na/2021-01-0383/odlok-o-dolocitvi-volilnih-enot-za-izvedbo-rednih-volitev-clanov-obcinskega-sveta-in-zupana-obcine-puconci-1>.

118 Državna volilna komisija, uradna stran. Dostopno na: <https://volitve.dvk-rs.si>.

119 Državna volilna komisija, uradna stran. Dostopno na: <https://volitve.dvk-rs.si/lv2022/#/rezultati>.

120 Arhiv TI Slovenia.

— **Tabela 2:** Seznam občin, v katerih je razmerje med volilno enoto z največjim in najmanjšim številom prebivalcev na občinskega svetnika enako ali večje kot 1,8

Št.	Občina	Volilna enota z največ prebivalci na predstavnika (število)	Volilna enota z najmanj prebivalci na predstavnika (število)	Razmerje
1	Divača	532	279	1,9
2	Gornji Grad	300	158	1,9
3	Jesenice	870	415	2,1
4	Kuzma	222	86	2,6
5	Ljubno	297	156	1,9
6	Luče	245	115	2,1
7	Preddvor	525	277	1,9
8	Sveti Jurij ob Ščavnici ¹²¹	361	171	2,1
9	Vuzenica	435	185	2,3
10	Cankova	259	55	4,7
11	Dobrna	312	130	2,4
12	Dobrovnik	215	112	1,9
13	Grad	274	90	3
14	Horjul	644	68	9,5
15	Mirna Peč	395	225	1,8
16	Ribnica na Pohorju	151	70	2,2
17	Sodražica	302	143	2,1
18	Sveta Ana	359	185	1,9
19	Veržej	191	81	2,4
20	Kostanjevica na Krki	305	162	1,9
21	Središče ob Dravi	297	133	2,2
22	Sveta Trojica v Slovenskih goricah	276	116	2,4

121 Poudarjamo, da je o kršitvi načela enakosti volilne pravice v tej občini že poročala Pravna mreža za varstvo demokracije. Dostopno na: <https://pravna-mreza.si/poziv-obcini-sveti-jurij-ob-scavnici/>.

Tabela 3: Seznam občin, v katerih je razmerje med volilno enoto z največjim in najmanjšim številom volilnih upravičencev na občinskega svetnika enako ali večje kot 1,8

Št.	Občina	Volilna enota z največ upravičenci na predstavnika (število)	Volilna enota z najmanj upravičenci na predstavnika (število)	Razmerje
1	Divača	432	245	1,8
2	Gornji Grad	246	135	1,8
3	Jesenice	725	351	2,1
4	Kuzma	183	72	2,6
5	Ljubno	237	130	1,8
6	Luče	190	98	1,9
7	Preddvor	426	218	2
8	Sveti Jurij ob Ščavnici	297	146	2
9	Vuzenica	353	156	2,3
10	Cankova	221	47	4,7
11	Dobrna	261	103	2,5
12	Dobrovnik	181	89	2
13	Grad	236	84	2,8
14	Horjul	494	58	8,5
15	Ribnica na Pohorju	128	58	2,2
16	Sodražica	233	118	2
17	Sveta Ana	292	153	1,9
18	Veržej	169	70	2,4
19	Kostanjevica na Krki	252	134	1,9
20	Mokronog - Trebelno	298	162	1,8
21	Središče ob Dravi	256	116	2,2
22	Sveta Trojica v Slovenskih goricah	229	101	2,3

Občina	Volilna enota	Število prebivalcev	Število občinskih svetnikov	Št. prebivalcev/št. svetnikov	Skupno št. prebivalcev/ skupno št. svetnikov	Odstopanje od povprečja	Razmerje med volilno enoto z največ prebivalci in z najmanj
HORIUL	01	1287	2	644	263	381	max
HORIUL	02	110	1	110	263	-153	min
HORIUL	03	142	1	142	263	-121	razpon
HORIUL	04	133	1	133	263	-130	max,
HORIUL	05	222	1	222	263	-41	min
HORIUL	06	68	1	68	263	-195	razmerje
HORIUL	07	534	2	267	263	4	< 1,8 ?
HORIUL	08	200	1	200	263	-63	
HORIUL	09	194	1	194	263	-69	

Slika 5: Izračun razmerja med volilnimi enotami za občino Horjul

Kot najbolj očiten primer kršitve velja izpostaviti občino Horjul, v kateri je razmerje kar 9,5 : 1, kot je skupaj z relevantnimi izračuni prikazano zgoraj (Slika 5).

Četrtnina občin ima razmerje od 1,2 : 1 do 1,8 : 1

Velja poudariti, da Ustavno sodišče RS v zgoraj omenjeni odločbi ni navedlo, kakšno je razmerje, ki je sprejemljivo glede na zahteve ZLV in Ustave RS, oziroma ni določilo razmerja 1,8 kot meje, ki je občina ne sme preseči. Glede na to, da v Transparency International Slovenia menimo, da bi moralo biti razmerje čim bolj enako, da se zagotovi enakost volilne pravice, v Tabeli 4 podajamo tudi seznam tistih občin, v katerih je razmerje med volilno enoto z največ prebivalci na število svetnikov in najmanj prebivalci na število svetnikov enako ali večje od 1,2 in manjše od 1,8. Občin s takšnim razmerjem, ko upoštevamo prebivalce, je skupaj 55, kar je 25,9 odstotka vseh občin v RS. Če namesto prebivalcev upoštevamo volilne upravičence, je občin s takšnim razmerjem 53 oziroma četrtnina vseh občin (Tabela 5).

Tabela 4: Seznam občin, v katerih je razmerje med volilno enoto z največ in najmanj prebivalci na število svetnikov enako ali večje od 1,2 in manjše od 1,8

Št.	Občina	Razmerje	Št.	Občina	Razmerje
1	Beltinci	1,3	29	Radlje ob Dravi	1,3
2	Borovnica	1,2	30	Sevnica	1,2
3	Celje	1,3	31	Slovenj Gradec	1,2
4	Cerkno	1,2	32	Šentjur	1,2
5	Črnomelj	1,2	33	Škofja Loka	1,3
6	Destrinik	1,2	34	Šmarje pri Jelšah	1,3
7	Dornava	1,5	35	Tolmin	1,3
8	Gornja Radgona	1,3	36	Vipava	1,3
9	Gorenja Vas – Poljane	1,2	37	Vitanje	1,5
10	Gorišnica	1,6	38	Vojnik	1,2
11	Šalovci	1,4	39	Braslovče	1,3
12	Idrija	1,5	40	Cerkvenjak	1,3
13	Ivančna Gorica	1,3	41	Hoče – Slivnica	1,2
14	Juršinci	1,3	42	Markovci	1,4
15	Kamnik	1,2	43	Tabor	1,7
16	Kanal	1,2	44	Vransko	1,7
17	Laško	1,2	45	Apače	1,4
18	Litija	1,4	46	Cirkulane	1,2
19	Ljutomer	1,5	47	Mokronog - Trebelno	1,7
20	Loški Potok	1,3	48	Renče-Vogrsko	1,2
21	Medvode	1,4	49	Sveti Tomaž	1,4
22	Murska Sobota	1,3	50	Šmarješke Toplice	1,2
23	Muta	1,4	51	Gorje	1,3
24	Nazarje	1,3	52	Rečica ob Savinji	1,2
25	Ormož	1,2	53	Sveti Jurij v Slovenskih goricah	1,2
26	Piran	1,4	54	Šentrupert	1,4
27	Podvelka	1,7	55	Mirna	1,5
28	Radenci	1,4			

Tabela 5: Seznam občin, v katerih je razmerje med volilno enoto z največ in najmanj volilnimi upravičenci na število svetnikov enako ali večje 1,2 in manjše od 1,8

Št.	Občina	Razmerje	Št.	Občina	Razmerje
1	Beltinci	1,3	28	Šentjur	1,2
2	Borovnica	1,2	29	Škofja Loka	1,2
3	Celje	1,3	30	Šmarje pri Jelšah	1,3
4	Črnomelj	1,2	31	Tolmin	1,2
5	Destričnik	1,2	32	Vipava	1,3
6	Dornava	1,6	33	Vitanje	1,5
7	Gornja Radgona	1,3	34	Vojnik	1,2
8	Gorenja vas – Poljane	1,2	35	Braslovče	1,4
9	Gorišnica	1,7	36	Cerkvenjak	1,3
10	Šalovci	1,4	37	Hoče - Slivnica	1,2
11	Idrija	1,4	38	Križevci	1,2
12	Ivančna Gorica	1,3	39	Markovci	1,3
13	Juršinci	1,2	40	Mirna Peč	1,7
14	Laško	1,2	41	Tabor	1,7
15	Litija	1,4	42	Vransko	1,6
16	Ljutomer	1,5	43	Apače	1,4
17	Loški Potok	1,3	44	Cirkulane	1,2
18	Medvode	1,3	45	Makole	1,2
19	Murska Sobota	1,3	46	Renče-Vogrsko	1,2
20	Muta	1,4	47	Sveti Tomaž	1,5
21	Nazarje	1,3	48	Šmarješke Toplice	1,2
22	Piran	1,4	49	Gorje	1,4
23	Podvelka	1,6	50	Rečica ob Savinji	1,2
24	Radenci	1,4	51	Sveti Jurij v Slovenskih goricah	1,2
25	Radlje ob Dravi	1,3	52	Šentrupert	1,4
26	Sevnica	1,2	53	Mirna	1,6
27	Slovenj Gradec	1,2			

Večina občin, v katerih je bila zaznana potencialna kršitev načela enakosti volilne pravice, ima večinski volilni sistem

Večinski volilni sistem se glede na določbe ZLV uporablja pri volitvah v občinske svete, v katerih je 11 ali manj občinskih svetnikov. V primeru, da občinskih svetnikov ni več kot sedem, se oblikuje ena volilna enota,¹²² pri čemer zgoraj navedene ugotovitve niso relevantne, saj se nanašajo na oblikovanje volilnih enot, kadar je teh v posamezni občini več. Med 22 občinami, v katerih je bila zaznana kršitev načela enakosti volilne pravice (glej Tabeli 2 in 3), imajo vse občine, razen občine Jesenice, v kateri je v občinskem svetu 28 članov, večinski sistem.

Raziskava ugotavlja, da je največ kršitev mogoče zaznati v občinah, v katerih je

- (i) večinski volilni sistem in
- (ii) od osem do 11 občinskih svetnikov.

Tudi sicer je opaziti, da je več kršitev v občinah z manj prebivalci, ki imajo zato tudi manj članov občinskega sveta. Na primer, občine s približno 3500 prebivalci imajo po navadi od 11 do 15 občinskih svetnikov, najmanjše število svetnikov (sedem) pa imajo praviloma občine z manj kot dva tisoč prebivalci.¹²³

Odloki o določitvi volilnih enot so zastareli

Glede na to, da volilne enote določi občinski svet z odlokom, smo v okviru raziskave pregledali tudi ažurnost občinskih odlokov, ki so na voljo na spletnih straneh občin in/ali v Registru predpisov lokalnih skupnosti.¹²⁴ Odloke smo pregledali za 23 občin, ki imajo razmerje med prebivalci oziroma volilnimi upravičenci enako ali večje od 1,8 : 1.¹²⁵ Spodnja tabela (Tabela 6) prikazuje, da je kar 74 odstotkov občin odloke nazadnje sprejelo oziroma posodobilo pred več kot desetletjem. Še več, šest občin oziroma 27 odstotkov občin, v katerih smo pregledovali odloke, je te sprejelo v devetdesetih letih 20. stoletja in jih od takrat ni spremenilo.

¹²² Nika Podakar, *Pravna ureditev lokalnih volitev v Sloveniji*, Pravna mreža za varstvo demokracije, 16. 11. 2022. Dostopno na: <https://pravna-mreza.si/pravna-ureditev-lokalnih-volitev-v-sloveniji/>.

¹²³ Ana Šubic, *Koliko svetnikov potrebujejo občine*, Gorenjski glas, 2. 11. 2016. Dostopno na: <https://www.gorenjski Glas.si/article/20161102/C/161109868/1003/koliko-svetnikov-potrebujejo-obcine->.

¹²⁴ Register predpisov lokalnih skupnosti. Dostopno na: <https://www.rpls.si/Default.aspx>.

¹²⁵ Občin je 22, ko upoštevamo le prebivalce, in prav tako 22, ko upoštevamo volilne upravičence. Glede na to, da se ena od občin pojavi v enem izračunu, ne pa v drugem (in obratno), je občin 23, ko upoštevamo obe merili, tj. prebivalce in volilne upravičence.

Tabela 6: Občinski odloki o določitvi volilnih enot 23, ki imajo razmerje med prebivalci oziroma volilnimi upravičenci enako ali večje od 1,8 : 1

Št.	Občina	↓ Leto zadnjega odloka občinskega sveta o določitvi volilnih enot	
1	Sveti Jurij ob Ščavnici	1994	https://pravna-mreza.si/poziv-obcini-sveti-jurij-ob-scavnici/
2	Divača	1998	https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/1998-01-3007/odlok-o-dolocitvi-volilnih-enot-za-volitve-clanov-obcinskega-sveta-in-za-volitve-zupana-v-obcini-divaca
3	Gornji Grad	1998	https://www.rpls.si/Predpis.aspx?id=25413&obcina=GORNJI+GRAD
4	Luče	1998	https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlurid=19983093
5	Vuzenica	1998	https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlurid=19982984
6	Sveta Ana	1998	https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/1998-01-2873/odlok-o-dolocitvi-volilnih-enot-za-izvedbo-rednih-volitev-clanov-obcinskega-sveta-in-zupana-obcine-sveta-ana
7	Horjul	2002	https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2002-01-3603/odlok-o-dolocitvi-volilnih-enot-za-volitve-clanov-obcinskega-sveta-in-zupana-obcine-horjul
8	Cankova	2006	https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlurid=20064120
9	Grad	2006	https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlurid=20063915
10	Mirna Peč	2006	https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlurid=20061377
11	Sodražica	2006	https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlurid=20062475
12	Veržej*	2006	https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlurid=20063619
13	Preddvor	2006	https://www.preddvor.si/objava/222690
14	Ribnica na Pohorju	2010	https://www.e-obcina.si/Files/eMagazine/367/122735/Uradni%20list%20Republike%20Slovenije%20st.%2064-2010.pdf
15	Kostanjevica na Krki	2010	https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlurid=20102524
16	Sveta Trojica v Slovenskih goricah	2010	https://www.e-obcina.si/Files/eMagazine/367/118741/16-2010%2010.7.2010.pdf
17	Mokronog - Trebelno	2010	https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlurid=20101134

18	Jesenice	2014	https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlurid=2014914
19	Kuzma	2014	https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlurid=20142128
20	Ljubno	2017	https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlurid=20172952
21	Dobrovnik	2018	N.A.
22	Središče ob Dravi	2018	https://sredisce-ob-dravi.si/objava/272351
23	Dobrna	2021	https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlurid=20213071



POVZETEK PRIMERA

Občina Sveti Jurij ob Ščavnici in kršitev načela enake volilne pravice

Prispevek Pravne mreže za varstvo demokracije

Nekaj zaskrbljenih občanov Svetega Jurija ob Ščavnici je obvestilo Pravno mrežo za varstvo demokracije (Pravna mreža),¹²⁶ da občina nima sprejetega zakonitega in ustavno skladnega Odloka o oblikovanju volilnih enot. Občina uporablja Odlok o določitvi volilnih enot za volitve članov v Občinski svet Občine Sveti Jurij s sedežem v Vidmu ob Ščavnici (Ur. list RS 65/1994, Odlok), ki ga je sprejela Skupščina Občine Gornja Radgona, od katere se je odcepila nova občina Sveti Jurij ob Ščavnici.

Na Pravni mreži so Odlok preučili in pri tem ugotovili, da glede na razpoložljive javne podatke obstaja utemeljen strah, da pri velikostih volilnih enot prihaja do takšnih razlik v številu volilnih upravičencev, da je kršeno načelo enake volilne pravice.

Iz javno dostopnih podatkov izhaja, da se člane občinskega sveta Občine Sv. Jurij ob Ščavnici voli po večinskem volilnem sistemu. Občinski svet ima 11 članov, ki se jih voli v 11 volilnih enotah. Torej se v vsaki volilni enoti voli en član občinskega sveta. To pomeni, da morajo biti volilne enote približno enako velike, sicer načelu enakosti volilne pravice ni zadoščeno.

Na Pravni mreži so naredili analizo podatkov glede na število volilnih upravičencev po posameznih volilnih enotah. Podatke so črpali na spletni strani MNZ¹²⁷ in ugotovili, da je nesorazmerje med številom volilnih upravičencev med največjo in najmanjšo volilno enoto 2,03 : 1.

Določba 20. člena Zakon o lokalnih volitvah (ZLV) kot merilo za oblikovanje volilnih enot določa število prebivalcev (ne pa števila volilnih upravičencev). Ministrstvo za notranje zadeve je objavilo le podatke o številu volilnih upravičencev po volilnih enotah v Občini Sv. Jurij ob Ščavnici, medtem ko podatka o številu prebivalcev po volilnih enotah ni objavilo, zato so pregledali javno objavljene podatke Statističnega urada RS.

¹²⁶ Pravna mreža za varstvo demokracije, uradna stran. Dostopno na: <https://pravna-mreza.si/>.

¹²⁷ Ministrstvo za zunanje zadeve, Število volilnih upravičencev za redne volitve v občinske svete in županov. Dostopno na: <https://www.gov.si/novice/2022-09-05-stevilo-volilnih-upravivencev-za-redne-volitve-v-obcinske-svete-in-zupanov/>.

Analiza podatkov, dostopnih na spletni strani Statističnega urada RS, kaže, da je na dan 1. 1. 2021 občina Sv. Jurij ob Ščavnici imela 2834 prebivalcev. Da bi se načelo iz določbe 20. člena ZLV popolnoma upoštevalo, bi se moral en član občinskega sveta izvoliti na 257 oz. 258 prebivalcev. Ugotovili so, da je razmerje med največjo in najmanjšo volilno enoto po tej analizi še večje, saj gre za razmerje 360 : 155 oz. 2,32 : 1.

Tako analiza podatkov o volilnih upravičencih kot tudi podatkov o prebivalcih po volilnih enotah v občini Sv. Jurij ob Ščavnici nam povesta, da gre za velika nesorazmerja v velikosti volilnih enot, kar pomeni bistveno odstopanje od temeljne zahteve iz načela enakosti volilne pravice. Takšna odstopanja¹²⁸ (2,03 : 1 pri analizi števila volilnih upravičencev in 2,32 : 1 pri analizi števila prebivalcev) nedvomno pomenijo poseg v enakost volilne pravice in torej poseg v pravico iz 20. člena ZLV in pravico iz 43. člena Ustave.

Pravna mreža je občino Sv. Jurij ob Ščavnici dne 29. 9. 2022 pozvala, naj sprejme nov odlok¹²⁹ o oblikovanju volilnih enot in jo obvestila, da veljavni odlok po analizi Pravne mreže ne upošteva načela, da se na približno enako število prebivalcev oz. volilnih upravičencev voli po en član predstavniškega telesa. Občina na poziv ni odgovorila, saj je bilo delovanje občinskega sveta žal onemogočeno. Dne 20. 7. 2022 je namreč odstopilo šest od 11 članov občinskega sveta,¹³⁰ kar je predstavljalo večino članov. Zaradi odstopa večine članov občinski svet ni bil sklepčen in ni mogel odločati, kar pomeni, da ni mogel sprejeti novega odloka, s katerim bi določil nove volilne enote in popravil nastalo nesorazmerje.

Občanu občine Sv. Jurij ob Ščavnici je Pravna mreža pomagala vložiti pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti postopka na Ustavno sodišče. Pobuda je bila vložena 16. 11. 2022 in se vodi pod opr. št. U-I-402/22. Ustavno sodišče o pobudi do priprave tega poročila še ni odločilo.

Na Pravni mreži menijo, da Občinski svet ne more čakati na odločitev Ustavnega sodišča in mora proaktivno pristopiti k oblikovanju in sprejemu novega odloka. Po lokalnih volitvah, ki so bile 20. 11. 2022, so občino znova pozvali, da zadevo preuči in sprejme nov odlok, ki bo skladen z ustavo in zakonom. Občinski svet je postal sklepčen in lahko veljavno odloča.

Drugi poziv je obravnaval občinski svet občine Sveti Jurij ob Ščavnici na svoji 4. redni seji,¹³¹ ki je bila 22. 3. 2023, pod točko 20. Občinski svet je sprejel Sklep o seznanitvi s pozivom k sprejemu novega odloka o oblikovanju volilnih enot v Občini Sveti Jurij ob Ščavnici. Iz sklepa izhaja, da se je Občinski svet seznanil s pozivom in sprejel odločitev, da se k pripravi novega odloka pristopi po sprejemu odločitve Ustavnega sodišča RS, torej na podlagi izhodišč iz odločitve Ustavnega sodišča.

128 Nika Podakar, Volilne enote in volilni okraji kot dejavnik enakosti volilne pravice, Revija Pamfil, 4. 1. 2023. Dostopno na: <https://revijapamfil.si/clanki/2023/1/3/volilne-enote-in-volilni-okraji-kot-dejavnik-enakosti-volilne-pravice>.

129 Pravna mreža za varstvo demokracije, uradna stran, Poziv Občini Sveti Jurij ob Ščavnici. Dostopno na: <https://pravna-mreza.si/poziv-obcini-sveti-jurij-ob-scavnici/>.

130 Mateja K. P., Obvestilo o odstopu šestih članov občinskega sveta in posledicah tega, Informator občine Sveti Jurij ob Ščavnici, 29. 9. 2022. Dostopno na: <https://www.sveti-jurij.si/objava/668654>.

131 Mateja K. P., 4. redna seja občinskega sveta, Občina Sveti Jurij ob Ščavnici, uradna stran. Dostopno na: <https://www.sveti-jurij.si/objava/742607>.

Zastopanost spolov na lokalnih volitvah

Uravnotežena zastopanost spolov pri oblikovanju politik in v procesih odločanja na lokalni ravni je ključnega pomena, saj lahko tako zastopa različne interese in upošteva različne potrebe družbenih skupin.¹³² Do nedavnega je veljalo prepričanje, da imajo lahko ženske velik politični vpliv na lokalni ravni. Posebni problemi oziroma vprašanja, ki so pomembna za ženske, in njihove življenjske izkušnje, skupaj z majhnimi volilnimi enotami, naj bi jim omogočali, da lažje pridobijo položaje odločanja na lokalni ravni kot na državni ravni. Čeprav veliko žensk začne svojo politično kariero na lokalni ravni, so v občinah, zlasti kot županje, še vedno zelo slabo zastopane.¹³³

V ta namen smo izvedli raziskavo, ki bi dala jasen prikaz zastopanosti spolov na lokalnih volitvah od leta 2014 do leta 2022. Raziskava je pokazala, da se je delež žensk na lokalnih volitvah od leta 2014 do 2022 povečal, da pa je reprezentativnost žensk na lokalnih volitvah, bolj specifično na županskih volitvah, še vedno nizka.

Spremljali smo število kandidatov in kandidatke, število izvoljenih županov in županj, kdo ima najvišje število mandatov, koliko ženskih predstavnic imajo politične stranke, katere so občine z največ kandidatkami in katere občine nimajo nobene. V sklopu spremljanja lokalnih volitev 2022 smo analizirali tudi višino finančnih sredstev, ki so jih izvoljene kandidatke za županje namenile svoji kampanji v primerjavi z izvoljenimi kandidati za župane.

Število kandidatke in izvoljenih županj se od leta 2014 povečuje

Raziskavo zastopanosti spolov na lokalnih volitvah smo začeli z izračunom deležev žensk, ki so kandidirale na lokalnih volitvah od leta 2014. Raziskava, ki temelji na javno dostopnih podatkih na spletni strani Državne volilne komisije, je pokazala, da se je delež žensk na lokalnih volitvah od leta 2014 povečal. Hkrati podatki razkrivajo, da je reprezentativnost žensk na lokalnih volitvah, bolj specifično na županskih volitvah, še vedno nizka.

Tabela 7: Število kandidatke in izvoljenih županj od leta 2014 do leta 2022

	2014	2018	2022
Število občin	212	212	212
Skupno število kandidatov in kandidatke	703	688	618
Število kandidatke (% kandidatke)	94 (13,37 %)	102 (14,83 %)	107 (17,31 %)
Število izvoljenih županj	16	22	29

¹³² Akcijski načrt za enakost spolov v lokalni skupnosti: smernice za pripravo, 2013. Dostopno na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MDDSZ/Dokumenti/Enakost-spolov/aec8969c3a/EnakostSpolovAkcijskiNacrObcine.pdf>.

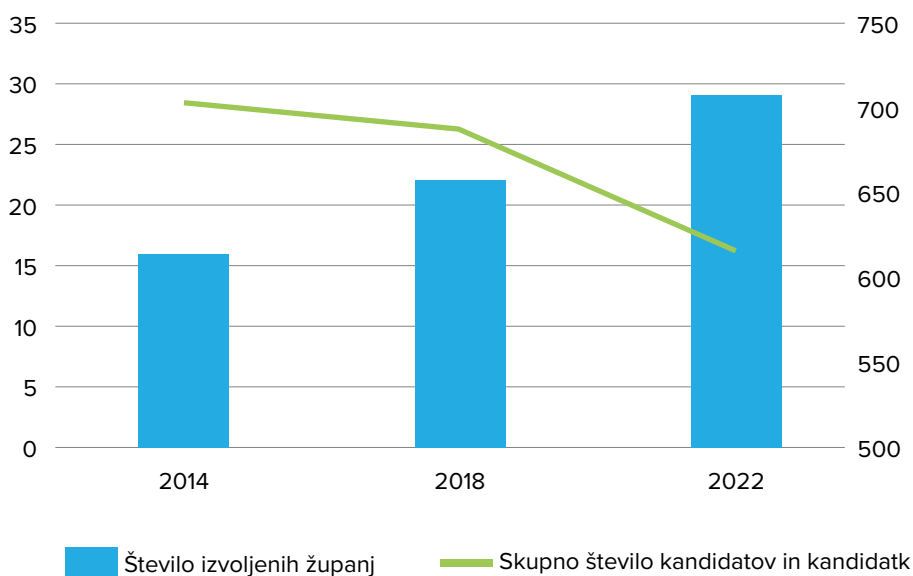
¹³³ Vlasta Jalušič in Milica Antič Gaber, EQUALITY FOR WHOM? OBSTACLES TO WOMEN'S ACCESS TO LOCAL GOVERNMENT IN SLOVENIA, 2020. Dostopno na: <https://www.fdv.uni-lj.si/docs/default-source/tip/venakost-za-koga-ovire-za-dostop-%C5%BEensk-do-politike-na-lokalni-ravni-v-sloveniji.pdf?sfvrsn=0>.

V analizi skupnega števila kandidatov in kandidatov za leti 2014 in 2018 smo zaznali neskladja z javno objavljenimi podatki Državne volilne komisije. Število kandidatov se namreč ni skladalo s skupno analizo Državne volilne komisije. Pri natančnem pregledu smo ugotovili, da so kandidati, ki so šli v drugi krog volitev, v objavljeni analizi podvojeni. Zato je število kandidatov v resnici nižje, kot prikazuje tabela na spletni strani DVK za leti 2014¹³⁴ in 2018.¹³⁵

Za leto 2022 so to neskladje uredili in je dejansko število kandidatov in kandidatk enako v posameznih občinah, kot je v končni analizi DVK.¹³⁶

Delež žensk, ki so kandidirale na županskih volitvah v letu 2014, je bil 13,37 odstotka, od tega je bilo izvoljenih 16 kandidat, kar je približno 7,5 odstotka vseh izvoljenih kandidatov.

Delež žensk, ki so kandidirale na županskih volitvah v letu 2022, je bil 17,31 odstotka. Pri tem je treba omeniti, da gre za zgolj pet kandidat več kot v letu 2018, a se je odstotek povečal tudi na račun znižanja skupnega števila kandidatov, ki od leta 2014 pada. Izvoljenih je bilo 29 žensk, kar je 13,6-odstotni delež vseh izvoljenih kandidatov.



Slika 6: Število izvoljenih županj v primerjavi s skupnim številom kandidatov in kandidatk od leta 2014 do leta 2022 (izračun iz podatkov DVK).

Delež žensk, ki kandidirajo na županskih volitvah, se je od leta 2014 povečal za štiri odstotne točke oziroma za 13,83 odstotka. Hkrati se je povečal tudi delež izvoljenih kandidat, in sicer se je od leta 2014 število izvoljenih županj zvišalo za 81,25 odstotka.

134 Državna volilna komisija, uradna stran. Dostopno na: [Lokalne volitve 2014 \(dvk-rs.si\)](http://Lokalne%20volitve%202014%20(dvk-rs.si)).

135 Državna volilna komisija, uradna stran. Dostopno na: [Lokalne volitve 2018 \(dvk-rs.si\)](http://Lokalne%20volitve%202018%20(dvk-rs.si)).

136 Državna volilna komisija, uradna stran. Dostopno na: [Lokalne volitve 2022 \(dvk-rs.si\)](http://Lokalne%20volitve%202022%20(dvk-rs.si)).

— **Tabela 8:** Razmerje med številom kandidatov in kandidatke po letih

2014	2018	2022
6,5 : 1	5,7 : 1	4,8 : 1

— **Tabela 9:** Razmerje med številom županov in županj po letih

2014	2018	2022
12,3 : 1	8,6 : 1	6,3 : 1

Iz podatkov v Tabeli 8 je razvidno, da razmerje med številom kandidatke in kandidatov upada, saj nominalno narašča število kandidatke, vendar pa hkrati upada skupno število kandidatur. Od leta 2014 se je znižalo tudi razmerje med številom izvoljenih županj in županov.

Medtem ko smo raziskovali stanje vključevanja žensk na lokalni politični ravni, smo se odločili preveriti stanje tudi v opazovanih 13 občinah. Skupno je v teh občinah kandidiralo 77 ljudi, od tega 12 žensk – po ena kandidatka v Ajdovščini, Kamniku, Kočevju in Kopru ter po dve v Mariboru in Polzeli. V Ljubljani so kandidirale štiri ženske. Občine Celje, Dornava, Ilirska Bistrica, Kranj, Sv. Jurij ob Ščavnici in Vipava so bile na zadnjih lokalnih volitvah brez kandidatke za župansko funkcijo.

V vseh opazovanih občinah so bili v letu 2022 izvoljeni moški kandidati.

Glede na rezultate smo se odločili preveriti tudi število izvoljenih županj v 13 opazovanih občinah od prvih lokalnih volitev v samostojni Sloveniji, ki so bile organizirane leta 1994. S pregledom podatkov na spletni strani Državne volilne komisije ter spletnih strani vseh 13 občin smo našli, da sta bili v opazovanih občinah od samostojnosti izvoljeni le dve ženski. V Mestni občini Ljubljana sta bili izvoljeni Vika (Viktorija) Potočnik¹³⁷ (predčasne volitve 1997, 1998–2002) ter Danica Simšič¹³⁸ (2002–2006). Ob tem omenimo, da je v Mestni občini Maribor v obdobju ob osamosvojitvi Slovenije mesto predsednice takratne skupščine občine zasedala Magdalena Tovornik (1990–1994)¹³⁹.

Brez kandidatke za županjo v okoli 60 odstotkih občin

Kot smo pojasnili v poglavju Določbe glede zastopanosti spolov, ni vzpostavljene kvote za kandidate za županska mesta, saj gre pri funkciji župana za individualno voljen predstavniški organ. Kljub temu nas je zanimalo, v koliko občinah so lahko volivci izbirali med približno enakim številom kandidatke in kandidatov.

Število občin z več kot 40 odstotki kandidatke je v letu 2014 znašalo 21, dve ženski pa sta edini kandidirali v svojih občinah. V letu 2018 se je število povečalo, in sicer na 35 občin

137 Mestna občina Ljubljana, uradna stran, Viktorija Potočnik, 1997. Dostopno na: <https://www.ljubljana.si/sl/o-ljubljani/vsi-ljubljanski-zupani/od-1911-do-danes/viktorija-potocnik-1997/>.

138 Mestna občina Ljubljana, uradna stran, Danica Simšič, 2002. Dostopno na: <https://www.ljubljana.si/sl/o-ljubljani/vsi-ljubljanski-zupani/od-1911-do-danes/danica-simsic-2002/>.

139 Mestna občina Maribor, uradna stran, Dosedanji mariborski župani. Dostopno na: <https://maribor.si/mestna-obcina/zupan/dosedanji-mariborski-zupani-2/>.

in eno občino, v kateri je kandidirala samo ženska. V letu 2022 je število občin z vsaj 40 odstotki kandidatki upadlo na 26, sedem kandidatki pa ni imelo protikandidata ali protikandidatke (skupno 15,56 odstotka vseh občin). Treba je dodati, da gre v večini občin, kjer je odstotek žensk višji, predvsem za to, da v teh občinah kandidirata večinoma dva kandidata, obstajajo pa tudi izjeme.

Število občin, v katerih ni bilo nobene kandidatke, je bilo v letu 2014 kar 143. Število občin z nič kandidatki se je v letu 2018 znižalo na 128, v letu 2022 pa na 129, kar pomeni 9,79-odstotno znižanje. V letu 2014 je bilo občin z zgolj eno kandidatko 33, v letu 2018 je bilo takih 35 občin in v letu 2022 44 občin. Torej se število občin, kjer kandidira ena kandidatka, povečuje.

V letu 2014 je bilo največ kandidatki v Turnišču, 75 odstotkov. V letu 2018 sta dve občini imeli 100-odstotno žensko kandidaturo, in sicer v Semiču in Selnici ob Dravi (dve ženski od dveh kandidatki). Leta 2022 sta v Osilnici kandidirali ženski brez moških nasprotnikov.

Županjam nižje število mandatov kot županom

Pri analizi števila mandatov, ki jih zasedajo posamezni župani in županje, smo ugotovili, da imajo moški višje število mandatov, in sicer je v letu 2014 imelo kar 11 izvoljenih županov že šesti mandat, od tega nihče v mestni občini. V letu 2018 je od teh svoj mandat nadaljevalo sedem izvoljenih županov. V letu 2022 pa je bilo od teh vnovič izvoljenih še šest županov, kar pomeni, da je to bil že njihov osmi mandat.

Najvišje število mandatov v mestnih občinah je imel do 2018 kandidat, danes nekdanji župan Mestne občine Celje, Bojan Šrot, in sicer šest mandatov. Od leta 2022 pa ima v Mestni občini Ljubljana največ mandatov Zoran Jankovič s petimi mandati.

Na splošno v mestnih občinah prevladujejo župani in redke županje v mestnih občinah večinoma niso spet izvoljene.

V letu 2018 je imela največ mandatov Darinka Fakin, kandidatka stranke SLS, v občini Majšperk, in sicer je bila izvoljena za svoj peti mandat. V letu 2022 pa so največ mandatov zabeležile Romana Lesjak (neodvisna kandidatka) v občini Črna na Koroškem, Olga Karba (neodvisna kandidatka) v občini Ljutomer ter Polona Kambič (neodvisna kandidatka) v občini Semič, in sicer četrti mandat. Večina županov z več mandati kandidira z nestransko listo.

Tabela 10: Razmerje med številom vseh mandatov županov in županj

2014	2018	2022
1,5 : 1	1,4 : 1	2 : 1

Iz Tabele 10 je razvidno, da je število mandatov pri moških višje kot pri ženskah. Od leta 2014 do leta 2022 se je razmerje še povečalo.

— **Tabela 11:** Povprečno število mandatov po letih glede na spol

	2014	2018	2022
Skupno število mandatov	557	602	603
Skupno število mandatov – Ž	27	42	57
Skupno število mandatov – M	530	560	546
Povprečno št. mandatov – Ž	1,69	1,91	1,97
Povprečno št. mandatov – M	2,70	2,93	2,97

Iz Tabele 11 je razvidno, da skupno število mandatov narašča, kar pomeni, da se volivci odločajo za vnovično izvolitev županov in županj na funkciji. Povprečje števila mandatov se je od leta 2014 do leta 2022 zvišalo tako za moške kot za ženske, a pri tem je opaziti, da se je trend vnovične izvolitve v 2022 zmanjšal.

Večina kandidatke za županje s podporo nestranskih volilnih skupin

Podpora uveljavljenih strank ženskim kandidatkam je nizka, kar je razvidno iz analize števila ženskih kandidatke in izvoljenih županj v letih 2014, 2018 in 2022. Večino kandidatke so podprle nestranskih volilne skupine. Poleg tega je zelo nizka zastopanost žensk v strankah, ki so kandidirale v mestnih občinah.

— **Tabela 12:** Število ženskih kandidatke in izvoljenih županj glede na podporo stranke pri kandidaturi za leto 2014¹⁴⁰

Stranka	Občine	Mestne občine	Skupaj	Število izvoljenih kandidatke
Nova Slovenija (Nsi)	2	0	2	0
Socialni demokrati (SD)	6	2	8	2
Slovenska demokratska stranka (SDS)	8	2	10	0
Slovenska ljudska stranka (SLS)	5	2	7	2
Stranka Mira Cerarja (SMC)	9	1	10	0
Demokratska stranka upokojencev Slovenije (Desus)	5	1	6	0
Zavezništvo Alenke Bratovšek (ZAAB)	1	0	1	0
Liberalna demokracija Slovenije (LDS)	1	0	1	1

140 Metodologija vzeta iz Simona Kukovec, Lokalna demokracija v Sloveniji : značilnosti lokalnih volitev, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana (2019). Knjižna zbirka Politične institucije in procesi. Dostopno na: <https://www.fdv.uni-lj.si/docs/default-source/zalozba/lokalna-demokracija-v-sloveniji-final.pdf?sfvrsn=2>

— **Tabela 13:** Število ženskih kandidatk in izvoljenih županj glede na podporo stranke pri kandidaturi za leto 2018

Stranka	Občine	Mestne občine	Skupaj	Število izvoljenih kandidatk
Nova Slovenija (Nsi)	1	0	1	0
Socialni demokrati (SD)	2	9	11	3
Slovenska demokratska stranka (SDS)	13	2	15	1
Slovenska ljudska stranka (SLS)	6	0	6	2
Lista Marjana Šarca	2	0	2	0
Demokratska stranka upokojencev Slovenije (Desus)	4		4	0
Stranka modernega centra	3	1	4	1
Levica	2	1	3	3
Slovenska nacionalna stranka (SNS)	3	0	3	0

— **Tabela 14:** Število ženskih kandidatk in izvoljenih županj glede na podporo stranke pri kandidaturi za leto 2022

Stranka	Občine	Mestne občine	Skupaj	Število izvoljenih kandidatk
Nova Slovenija (Nsi)	8	1	9	2
Socialni demokrati (SD)	10	1	11	1
Slovenska demokratska stranka (SDS)	9	1	10	1
Slovenska ljudska stranka (SLS)	2	1	3	0
Demokratska stranka upokojencev Slovenije (Desus)	1	0	1	0
Državljsko gibanje Resni.ca	1	1	2	0
Gibanje Svoboda	16	1	17	1
Levica	1	1	2	0
Vesna	2	1	2	0
Piratska stranka Slovenije	0	1	1	0

V 2022 so županje skupno porabile manj za volilne kampanje, a več na posameznega volivca

Ob pregledu zastopanosti spolov na županskih volitvah smo se odločili tudi za pregled porabljenih sredstev za volilne kampanje vseh izvoljenih kandidatov, ločeno po spolu. V uvodu omenimo, da med raziskavo nismo našli poročil 48 županov in 5 županj¹⁴¹ (25 odstotkov vseh občin). Možne razlage, zakaj poročila niso bila najdena, poleg tega, da mogoče niso bila pravočasno oddana, so omenjene v poglavju *Financiranje volilnih kampanj*. Vnovič poudarjamo, da je za namene tega projekta kot splošno za spremljanje volitev civilne družbe in javnosti pomembna transparentnost poročil, vključno z dostopnostjo poročil, ki se je ob tokratnem spremljanju izkazala za oteženo, saj poročil ni bilo enostavno najti kljub skupnemu registru finančnih poročil in več možnosti filtriranja po njem. V tem delu raziskave smo se zato odločili, da se ne bomo obrnili na AJPES, da nam pomaga najti manjkajoča finančna poročila, in smo jih izpustili iz analize.

— **Tabela 15:** Skupni in povprečni stroški volilnih kampanj, povprečni stroški na volilnega upravičenca in povprečna velikost občine glede na število volilnih upravičencev, razdeljeno glede na spol

	Kandidatke	Kandidati	Skupaj
Seštevek stroškov volilnih kampanj po spolu	31.602,75 €	352.519,51 €	384.122,26 €
Povprečni stroški volilne kampanje glede na spol	1.316,78 €	2.630,74 €	2.431,15 €
Najvišji stroški volilne kampanje glede na spol	5.031,00 €	54.643,81 €	54.643,81 €
Povprečje stroškov na volilnega upravičenca	0,35 €	0,19 €	0,21 €
Povprečna velikost občine (število volilnih upravičencev)	5092	8453	8007

Kot prikazuje Tabela 15, je povprečen strošek kampanje izvoljenih županj za polovico nižji od povprečnega stroška kampanje izvoljenih županov, a hkrati je povprečje stroškov na posameznega volilnega upravičenca v primeru županj skoraj enkrat višji kot velja za župane. Pri tem je potrebno izpostaviti, da so bile ženske izvoljene v občinah z manjšim številom volilnih upravičencev kot moški.

Nazadnje smo preverili še, ali se je v županskih volilnih kampanjah upoštevalo omejitve glede stroškov, ki jih organizator porabi za volilno kampanjo. Ob upoštevanju števila volilnih upravičencev v posamezni občini smo našli 20 županskih kampanj (štirih županj in 16 županov), katerih vrednost je presegala zakonsko omejitev 0,40 EUR na posameznega volilnega upravičenca v lokalni skupnosti. Pri tem nismo upoštevali, v katerih občinah je potekal drugi krog volitev, zato nimamo ocene, koliko kampanj je preseglo omejitev, ki velja za primer, da je potekal zgolj en krog volitev (0,25 EUR na volilnega upravičenca).

141 Občine Apače, Beltinci, Bistrica ob Sotli, Brezovica, Cankova, Destrnik, Divača, Dobrepolje, Dobrna, Dol pri Ljubljani, Dornava, Duplek, Gornji Petrovci, Grad, Grosuplje, Ivančna Gorica, Jezersko, Kidričevo, Kobarid, Kostanjevica na Krki, Križevci, Lenart, Lendava, Ljubno, Loški potok, Lovrenc na Pohorju, Makole, Markovci, Miklavž na Dravskem polju, Mirna, Mokronog - Trebelno, Moravske Toplice, Mozirje, Odranci, Ormož, Radlje ob Dravi, Razkrižje, Renče-Vogrsko, Selnica ob Dravi, Starše, Sv. Jurij v Slo. Goricah, Sveta Ana, Šempeter - Vrtojba, Šmarješke Toplice, Šmartno ob Paki, Tabor, Turnišče, Velika Polana, Velike Lašče, Veržej, Vuzenica, Zreče, Žetale.

UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

Priporočila glede izvedb volilnih kampanj in finančnega poročanja

1. Jasnejša opredelitev obveznosti številčenja plakatov v zakonu

Transparency International Slovenia je že v okviru opazovanja lokalnih volitev v letu 2014 ugotovila, da je ena izmed najbolj pogostih kršitev odsotnost zaporedne številke na plakatih oziroma kršitev drugega odstavka 7. člena ZVRK. Tudi Ministrstvo za javno upravo je v Vodniku za organizatorje volilnih kampanj (Vodnik) leta 2019 navedlo, da je največ znanih kršitev ravno na področju plakatiranja, saj gre še vedno za najbolj uporabljeno orodje za promoviranje kandidatov.¹⁴² Medtem ko je bilo v prejšnjem poročilu to še mogoče pripisati novosti te določbe v zakonu, je v letu 2022 nepoznavanje te obveznosti kandidatov oziroma organizatorjev volilnih kampanj nesprejemljivo.

V skladu s tem se tako v TI Slovenia vnovič zavzemamo, da bi bilo v zakonodaji jasneje navedeno, da morata biti zaporedna številka plakata in skupno število natisnjenih plakatov vidna na *javnem mestu* plakata. Le oštevilčenje, ki je razvidno javnosti, namreč omogoča sklepanje glede na informacije, podane v finančnih poročilih, kjer sta razvidna izvajalec tiskanja in strošek, ni pa razvidno število plakatov. Čeprav ZVRK določa, da mora izvajalec oblikovanja in tiskanja plakatov na računu, izstavljenemu organizatorju volilne kampanje, navesti število natisnjenih plakatov,¹⁴³ pa računi niso dostopni javnosti (glej Priporočilo 3 v nadaljevanju). Tako civilni družbi podatek o strošku plakatov pravzaprav ne poda nobene jasnosti glede števila plakatov niti glede pravilnosti navedenega stroška.

2. Poostritev nadzora in sprememba pristojnosti nadzornih organov

Ravnanje v nasprotju z drugim odstavkom 7. člena ZVRK, ki predpisuje navedbo zaporedne številke plakata, organizatorja volilne kampanje podvrže možnosti plačila globe v višini od 700 evrov do 2500 evrov.¹⁴⁴ Za nadzor nad izvajanjem te določbe je pristojen inšpektorat za notranje zadeve, ki je pristojen tudi za ugotavljanje kršitev volilnega molka, določb glede volilnih shodov ipd.¹⁴⁵ Nasprotno je inšpekcija ali redarstvena služba lokalne skupnosti pristojna predvsem za kršitve določb glede plakatiranja, ki pa se tičejo predvsem preverjanja, ali so plakati nameščeni na dovoljenih mestih in ali so bili odstranjeni v predpisanem času po izvedbi volitev.¹⁴⁶

¹⁴² Ministrstvo za javno upravo, Vodnik za organizatorje volilnih kampanj: Volitve v Evropski parlament 2019, marec 2019, str. 16. Dostopno na: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/STIPS/Volitve/Vodnik_za_organizatorje_volilnih_kampanj_2019.pdf.

¹⁴³ ZVRK, peti odstavek 15. člena.

¹⁴⁴ ZVRK, prvi odstavek 33. člena.

¹⁴⁵ ZVRK, prvi odstavek 40. člena.

¹⁴⁶ ZVRK, 8., 9. in 11. člen.

V TI Slovenia predlagamo, da se pristojnost za izrek globe na podlagi drugega odstavka 7. člena ZVRK prenese na inšpektorat lokalne skupnosti, in sicer iz več razlogov. Prvič, gre za nedvoumno določbo, ki predpisuje, da mora biti na plakatu zapisana zaporedna številka plakata, zato je ugotavljanje spoštovanja te določbe enostavno in ne zahteva poglobljene vsebinske presoje – zaporedna številka na plakatu je ali pa je ni. To bi inšpektorat lokalne skupnosti ugotovil že pri nadzoru ustreznosti mest, na katerih so nalepljeni plakati. Prav zaradi enostavnosti preverjanja je zmanjšano tudi tveganje zlorabe lokalnih nadzornikov, ki bi svojo odločitev o izdaji globe podkrepili že s fotografiranjem plakata. Glede na to, da so pristojnosti lokalnih inšpektoratov že tako omejene na poglavje ZVRK, ki se imenuje *Plakatiranje*, je smiselno, da se ta določba šteje za eno od določb glede plakatiranja, in ne eno od določb glede izdajateljev medijev. Zadnji razlog za prenos pristojnosti pa je predvsem praktičen – v Sloveniji je kar 212 občin, kar pomeni, da so za učinkovit nadzor potrebna čas in tudi sredstva. Glede na to, da je plakatiranje kandidatov za županska mesta in občinske svete geografsko omejeno na občino, v kateri kandidirajo, je smiselno, da gre za odgovornost *lokalne* službe, s tem pa se tudi razbremenijo državni nadzorni mehanizmi.

3. Predložitev računov oziroma ustreznih dokazil skupaj s finančnimi poročili in njihova objava

Finančna poročila trenutno vsebujejo informacijo o izvajalcu storitev, strošek, ki je bil izvajalcu plačan za storitev in številko računa. Številka računa pa je vse, kar so dolžni organizatorji volilnih kampanj predložiti v okviru finančnega poročila, saj ZVRK ne določa obveznosti, da bi morali predložiti tudi račune, razen če to v okviru revizije od njih zahteva Računsko sodišče.¹⁴⁷ Računsko sodišče pa revizije ni dolžno opraviti, saj ZVRK predpisuje, da Računsko sodišče zgolj *lahko* opravi revizijo tudi pri organizatorju volilnih kampanj na lokalni ravni.¹⁴⁸ Kot je v poročilu Sloveniji v letu 2017 predlagal tudi OVSE, bi bili lahko predloženi računi objavljeni, ker je iz njih razvidno tudi število, npr. plakatov, svinčnikov ali drugih pripomočkov, ki se po navadi uporabljajo v okviru kampanje, tako bi bila javnost seznanjena z več podrobnostmi financiranja, s tem pa bi se okrepil tudi javni nadzor.¹⁴⁹

4. Poenotenje roka za oddajo finančnih poročil

Glede na trenutne določbe ZVRK veljajo za organizatorje volilnih kampanj različni roki, njihovo spoštovanje pa je pravzaprav težko ugotoviti, dokler ne potečejo skrajni roki za oddajo finančnih poročil. Organizatorji imajo namreč dva roka: a) rok za zaprtje transakcijskega računa, ki so ga odprli za namen volilne kampanje, in sicer štiri mesece po dnevu glasovanja, in b) rok za predložitev poročila AJPEŠ-u, ki je 15 dni po zaprtju računa. Izračun roka oteži tudi možnost dveh volilnih krogov, saj v nekaterih občinah kandidat za župana ni izvoljen v prvem krogu, temveč šele v drugem, ki se izvede dva tedna pozneje.

¹⁴⁷ Zakon o volilni in referendumski kampanji (ZVRK; Uradni list RS, št. 41/07, 103/07 – ZPoIS-D, 11/11, 28/11 – odl. US in 98/13), četrti odstavek 29. člena.

¹⁴⁸ Zakon o volilni in referendumski kampanji (ZVRK; Uradni list RS, št. 41/07, 103/07 – ZPoIS-D, 11/11, 28/11 – odl. US in 98/13), tretji odstavek 29. člena.

¹⁴⁹ OVSE, Urad za demokratične institucije in človekove pravice, Republika Slovenija: Predsedniške volitve 22. oktobra 2017, Končno poročilo skupine strokovnjakov za volitve OVSE/ODIHR, Varšava, 20. decembra 2017. Dostopno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/8/366451.pdf>.

Tako za organizatorje veljajo različni roki. Izvajanje nadzora bi bilo bistveno poenostavljeno, če bi bil za vse organizatorje določen isti rok, ki bi bil zaradi možnosti predčasnih volitev določen v številu mesecev, npr. štiri mesece po zadnjem glasovanju.¹⁵⁰

5. Usposabljanje organizatorjev volilnih kampanj

Raziskava v okviru tega projekta je pokazala mnoge kršitve zakonodaje tako pred volitvami, tj. v času kampanj, kot tudi po volitvah, ko morajo organizatorji volilnih kampanj predložiti finančna poročila. Organizator je lahko politična stranka, ki je »združenje državljanek in državljanov, ki uresničujejo svoje politične cilje«¹⁵¹ in ki ima določene obveznosti tudi po ZPolS. Čeprav so politične stranke seveda močno prisotne tudi na lokalni ravni, je zaradi posebnosti pasivne volilne pravice v občini, tj., da je lahko župan oziroma županja lahko le posameznik, ki ima v občini stalno prebivališče, neizogibna posledica ta, da se na lokalni ravni pojavlja več posameznikov, ki niso povezani s politično stranko. Velikokrat je tako na lokalni ravni organizator volilne kampanj kar kandidat ali pa predstavnik predlagatelja kandidatov ali list kandidatov. Ti posamezniki oziroma skupine niso tudi politične stranke, zato velikokrat niso seznanjeni z vsemi obveznostmi, ki se tičejo organizaciji volilne kampanje.

Ministrstvo za javno upravo je v letu 2019 pripravilo vodnik, ki vsebuje veliko koristnih informacij za organizatorje, predstavljenih na bolj razumljiv način kot ZVRK. Čeprav je namenjen za volitve v evropski parlament, je veliko določb uporabnih tudi za organizatorje drugih volilnih kampanj. Veliko gradiva je na voljo tudi na spletni strani DVK za posamezne kategorije volitev, med drugim navodila volilnim odborom in komisijam ter različni obrazci, ni pa mogoče najti navodil za organizatorje volilnih kampanj na lokalni ravni.¹⁵²

Upoštevajoč prisotnost neodvisnih kandidatov, ki kandidirajo in so tudi uspešni, ki je glede županskih volitev ravno v letu 2022 dosegla vrh s kar 141 občinami, v katerih je zmagal neodvisen kandidat, je bistvenega pomena, da je posebna pozornost usmerjena v izobraževanje organizatorjev volilnih kampanj, ki niso politične stranke. MJU in/ali DVK bi lahko izvedla izobraževanja v letih pred volitvami, torej npr. v letu 2026, oziroma pripravila dodatno gradivo, ki bi ga organizatorji lokalnih volitev uporabili v času pred, med in po volitvah. Priporoča se, da se to izobraževanje razširi tudi na državne in lokalne inšpektorje, ki izvajajo nadzor na terenu.

6. Pogostejša revizija finančnih poročil organizatorjev volilnih kampanj

Na lokalni ravni Računsko sodišče nima obveznosti izvajanja revizije, lahko pa se odloči, da bo revizijo opravilo. V okviru revizije finančnih poročil preverja predvsem pravočasnost odprtja posebnega računa, višino zbranih in porabljenih sredstev ter točnost podatkov iz poročila. Glede na število kršitev, ki smo jih opazili na vzorcu 13 opazovanih občin, predlagamo, da Računsko sodišče preverja, ali so organizatorji volilnih kampanj predložili finančno poročilo do navedenega roka. Glede na to, da je oddaja finančnih poročil elek-

¹⁵⁰ Navedeno je prav tako del poročila OVSE iz leta 2017.

¹⁵¹ Zakon o političnih strankah (ZPolS; Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 103/07, 99/13, 46/14 in 78/23), 1. člen.

¹⁵² Državna volilna komisija, uradna stran. Dostopno na: <https://www.dvk-rs.si/volitve-in-referendumi/lokalne-volitve/>.

tronska, bi bilo preverjanje spoštovanja te obveznosti razmeroma enostavno in izvedljivo za preverjanje vseh organizatorjev. Čeprav nas je Računsko sodišče obvestilo, da nekateri organizatorji pošljejo finančna poročila kar njim in po pošti, takšno ravnanje ne ustreza določbam ZVRK, zato bi se v takšnem primeru štelo, da finančnega poročila niso pravočasno oziroma ustrezno oddali, če ni bilo hkrati oddano tudi elektronsko na AJPES.

Računsko sodišče bi lahko izvedlo tudi bolj pogosto revizijo finančnih poročil, ki neizogibno zahteva bolj poglobljeno presojo in pregled računov, drugih dokazil in navedenih vrednosti stroškov. Zaradi administrativnega bremena, ki bi ga revizija vsakega organizatorja volilne kampanje prinesla za Računsko sodišče, bi bila ena od rešitev, da Računsko sodišče opravi revizijo glede na prijavljene kršitve in/ali naključno izbrano skupino organizatorjev volilne kampanje.

Priporočila glede enakosti volilne pravice

7. Posodobitev oziroma usklajevanje in dostop do informacij

Med raziskavo smo najprej naleteli na težavo pri ugotavljanju števila občin, v katerih je več kot ena volilna enota, saj se podatki Ministrstva za notranje zadeve na spletni strani www.gov.si¹⁵³ razlikujejo od tistih, ki so na voljo na strani Držane volilne komisije.¹⁵⁴ Glede na prejšnjo raziskavo je med 212 občinami v Sloveniji 118 občin, v katerih je več kot ena volilna enota, ob upoštevanju spletne strani pa je to število 115. Za tri občine – Polzela, Prebold in Puconci – se namreč izkaže, da so te občine poročale Državni volilni komisiji le eno volilno enoto po sprejemu novih odlokov med letoma 2019 in 2021. Iz tega izhaja, da spletni strani očitno pridobivata različne podatke in/ali jih ne posodobljata, zato predlagamo, da se podatki posodobijo.

Ker smo za pregled upoštevanja 20. člena ZLV, ki določa, da se volilne enote oblikujejo tako, da se en član občinskega sveta voli na približno enako število *prebivalcev* (in ne volilnih upravičencev), smo za pridobitev rezultatov potrebovali tudi število prebivalcev na posamezno volilno enoto. To število ni javno dostopno, zato smo ga pridobili neposredno od SURS. Predlagamo, da je tudi to število v mesecih pred izvedbo lokalnih volitev posodobljeno in javno objavljeno.

8. Pregled in ustrezna sprememba občinskih odlokov o določitvi volilnih enot

Volilne enote v občinah se oblikujejo z odloki občin o določitvi volilnih enot za volitve članov občinskega sveta in župana. Ugotavljamo, da so v veliko primerih zaznana neskladja med volilnimi enotami z najmanj in volilnimi enotami z največ prebivalci oziroma volilnimi upravičenci posledica tega, da ti odloki niso bili posodobljeni v zadnjih letih oziroma celo desetletjih. Tako je npr. v občini Sveti Jurij ob Ščavnici, ki uporablja Odlok o določitvi

¹⁵³ Ministrstvo za zunanje zadeve, Število volilnih upravičencev za redne volitve v občinske svete in županov, 5. 9. 2022. Dostopno na: <https://www.gov.si/novice/2022-09-05-stevilo-volilnih-upravicencev-za-redne-volitve-v-obcinske-svete-in-zupanov/>.
¹⁵⁴ Državna volilna komisija, uradna stran. Dostopno na: <https://volitve.dvk-rs.si/lv2022/#/rezultati>.

volilnih enot za volitve članov v Občinski svet Občine Sveti Jurij s sedežem v Vidmu ob Ščavnici, ki je bil sprejet leta 1994, tj. pred 30 leti,¹⁵⁵ in v občini Horjul, v kateri je bil Odlok o določitvi volilnih enot za volitve članov občinskega sveta in župana Občine Horjul nazadnje spremenjen leta 2002.¹⁵⁶

V skladu z navedenim MJU in vsem občinam, v katerih odloki niso bili posodobljeni v zadnjih letih, predlagamo, da (i) s pomočjo posodobljenih statističnih podatkov preučijo, kakšno je razmerje med volilnimi enotami in njihovimi prebivalci oziroma volilnimi upravičenci glede na število občinskih svetnikov oziroma se seznanijo z ugotovitvami tega poročila in (ii) sprejmejo nov odlok, ki bo upošteval načelo, da se na približno enako število prebivalcev oziroma volilnih upravičencev voli po en član predstavniškega telesa. To pomeni, da naj razmerje med volilno enoto z največ in tisto z najmanj prebivalci oziroma upravičenci ne bo večje od 1,1 : 1.

Priporočila glede zastopanosti spolov

9. Večji poudarek na enakopravni zastopanosti spolov znotraj političnih strank in priprava relevantnih načrtov

Vključevanje žensk v delovanje politične stranke ima številne prednosti. Članice strank lahko s svojim znanjem, sposobnostmi in seznanjenostjo s problematiko, ki morda moškimi ni tako blizu, pomembno vplivajo na oblikovanje programov strank in politik, za katere se zavzemajo. Poleg tega študije kažejo, da lahko njihova vključitev v politiko pripomore k politični stabilnosti in večjemu zaupanju v odločevalce.¹⁵⁷ Čeprav je bil z uvedbo kvot in sistema zadrge narejen velik korak naprej, je še vedno veliko prostora za napredovanje, še posebej v zvezi z individualnimi – in najbolj pomembnimi – funkcijami znotraj občine, kot je ravno delo župana oziroma županje.

Velik napredek bi politične stranke lahko dosegle prav s pripravo načrta, ki ga je v 31. členu pred predpisom kvot zahteval ZEMŽM, zato se to priporočilo nanaša na vnovičen predpis obveznosti priprave takšnega načrta. V načrtu bi stranke lahko najprej naredile pregled trenutnega stanja v stranki, tj. števila članic, njihovih vlog znotraj stranke, povezljivosti oziroma sodelovanja itd., kar bi dalo javnosti možnost vpogleda v sestavo stranke.¹⁵⁸ Na podlagi tega bi stranke oblikovale konkretne ukrepe, ki bi se na prvi stopnji nanašali na ustrezno (pre)oblikovanje notranjih aktov, politik in procesov, da bi zagotovili ženskim članicam dejansko možnost sodelovanja in dostop do najvišjih položajev v stranki.¹⁵⁹ Ti načrti bi nato morali biti objavljeni na spletnih straneh strank in tako na voljo civilni družbi, ki bi bila seznanjena s poudarkom, ki ga stranka daje (ali pa ne daje) enakopravni zastopanosti spolov, to pa bi lahko vplivalo tudi na odločitev volivcev na prihodnjih volitvah.

155 Glej Odlok o določitvi volilnih enot za volitve članov v Občinski svet Občine Sveti Jurij s sedežem v Vidmu ob Ščavnici, Ur. list RS 65/1994.

156 Glej Odlok o določitvi volilnih enot za volitve članov občinskega sveta in župana Občine Horjul, Uradni list RS, št. 75/2002.

157 OSCE/ODIHR, *Handbook on Promoting Women's Participation in Political Parties* (2014), str. 40. Dostopno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/f/120877.pdf>.

158 Glej t. i. gender audit v OSCE/ODIHR, *Handbook on Promoting Women's Participation in Political Parties* (2014), str. 50. Dostopno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/f/120877.pdf>.

159 Id.

10. Opolnomočenje žensk s podporo, povezovanjem in mentorstvom potencialnih kandidatk na lokalni ravni

Medtem ko sta uveljavitev kvote za volitve članov oziroma članic občinskih svetov in sistem zadrge prispevala k pozitivnim spremembam glede števila občinskih svetnic, je napredek glede županskih volitev še vedno majhen. Glede na to, da gre za individualno funkcijo, predpisovanje kvote ni ustrezna rešitev, zato je treba preučiti druge dejavnike, ki vplivajo na to, da se ženske manjkrat odločijo, da bi kandidirale za to funkcijo. Ti so velikokrat prav pomanjkanje možnosti znotraj političnih strank (glej Priporočilo 9) in podpore moških in ženskih kolegov, tako neposredne podpore kot tudi posredne podpore v smislu vzora drugih izkušenih kandidatk za županje.¹⁶⁰

Opolnomočenje žensk je srednje- do dolgoročen cilj, ki zahteva miselni preskok na državni ravni, še posebej pa na lokalni ravni, kjer v nekaterih občinah še nikoli ni bilo županje, ali pa v zadnjih letih ni bilo ženskih kandidatk. Poleg sporočila o pomembnosti enakopravnosti spolov na vseh ravneh družbenega udejstvovanja, med drugim tudi v politični sferi, predlagamo, da se organizirajo programi izobraževanja za ženske kandidatke, mentorstva prejšnjih kandidatk ter občinskega in medobčinskega povezovanja med ženskami.

11. Vključevanje civilne družbe v spremljanje volitev

Medtem ko je veliko pozornosti namenjene udeležbi na volitvah – bodisi predsedniških ali lokalnih –, ki je v zadnjih letih upadala, pa ne gre zanemariti vloge javnosti v okviru faz procesa volitev. Večje vključevanje civilne družbe v spremljanje oziroma opazovanje volitev je pomembno dopolnilo k že uveljavljenim nadzornim mehanizmom za zagotavljanje, da so volitve svobodne, poštene in tajne. Civilna družba oziroma občani in občanke lahko učinkovito sodelujejo v procesu volitev le, če imajo za to potrebne informacije oziroma če so seznanjeni s tem, katere mehanizme in orodja v okviru kampanj lahko uporabljajo kandidati oziroma kandidatke in kateri so tisti, ki bi kandidatom prinesli nedovoljeno prednost.

Sporočili TI Slovenia v okviru tega projekta sta tudi pomembnost večjega ozaveščanja javnosti o volilnem procesu, ki presega le dan glasovanja, ter spodbujanje doslednega upoštevanja zakonskih določb in s tem integritete na lokalni ravni.

¹⁶⁰ Milica Antić Gaber, Jasna Podreka, Maja Ladić, Vlasta Jalušič, *Kaj narediti, da bi več žensk kandidiralo na lokalnih volitvah*, Metina lista, 18. 3. 2016. Dostopno na: <https://metinalista.si/kaj-narediti-da-bi-vec-zensk-kandidiralo-na-lokalnih-volitvah/>.







Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta je nevladna, neodvisna in nepridobitna organizacija s statusom v javnem interesu. Naš namen uresničujemo z razvojem in izvajanjem preventivnih programov za ozaveščanje javnosti o potrebah po visoki ravni integritete v družbi, objektivnem ugotavljanja dejanskega stanja etike, integritete in korupcije v Republiki Sloveniji in pogojih za to. Transparency International Slovenia je član mreže Transparency International.

Transparency International (TI) je največja mednarodna organizacija za boj proti korupciji. 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, z namenom razvoja in izvajanja učinkovitih ukrepov za spopadanje s korupcijo.

www.transparency.si

Transparency International Slovenia
Vožarski pot 12, 1000 Ljubljana

Telefon: +386 (0) 1/320 73 25

E-mail: info@transparency.si

Spletna stran: www.transparency.si

twitter.com/TransparencySi 

facebook.com/TISlovenia 

instagram.com/transparencysi 