REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC



VODNIK

ZA ORGANIZATORJE VOLILNIH IN REFERENDUMSKIH KAMPANJ

JANUAR 2026

Vodnik za organizatorje volilnih in referendumskih kampanj

Izdalo: Ministrstvo za javno upravo v sodelovanju z Informacijskim pooblaščencem, Računskim sodiščem Republike Slovenije, Inšpektoratom Republike Slovenije za notranje zadeve in Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije

Uredili: Ministrstvo za javno upravo: mag. Mateja Prešern, mag. Petra Zemljič, Anja Hostnik; Informacijski pooblaščenec: dr. Jelena Virant Burnik, dr. Pika Šarf, mag. Matjaž Drev, Sandra Kajtazovič; AKOS: Martin Hari

Lektoriranje: Sektor za prevajanje Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije

Oblikovanje besedila: Ana Vidmar, Ministrstvo za notranje zadeve

Ilustracije: Anže Novak, Informacijski pooblaščenec; žarnica - Vecteezy.com

Druga prenovljena elektronska izdaja priročnika

Priročnik je na voljo na spletnih straneh Ministrstva za javno upravo:

Volilna in referendumska kampanja | GOV.SI

Imetnika avtorskih pravic: Ministrstvo za javno upravo in Informacijski pooblaščenec

Licenca za uporabo: Priročnik lahko uporablja kdor koli, brezplačno, za nepridobitni ali pridobitni namen, pod pogojem, da se navede vir (pogoji licence CC BY 4.0 – *Creative Commons Attribution 4.0 International*).



VODNIK

ZA ORGANIZATORJE VOLILNIH IN REFERENDUMSKIH KAMPANJ

januar 2026

KRATICE IN OKRAJŠAVE

- ZVRK – Zakon o volilni in referendumski kampanji (Uradni list RS, št. 41/07, 103/07 – ZPolS-D, 11/11, 28/11 – odl. US in 98/13)
- ZVPEP – Zakon o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament (Uradni list RS, št. 40/04 – uradno prečiščeno besedilo, 41/07 – ZVRK, 109/09, 9/14, 59/17 in 12/24 – ZVDZ-E)
- ZVDZ – Zakon o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 54/07 – odl. US, 23/17 in 29/21)
- Splošna uredba – Splošna uredba o varstvu podatkov – Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (UL L št. 119 z dne 4. 5. 2016, str. 1), zadnjič popravljene s Popravkom (UL L št. 127 z dne 23. 5. 2018, str. 2
- ZVOP-2 – Zakon o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 163/22 in 40/25 – ZInfV-1)
- ZJZ – Zakon o javnih zbiranjih (Uradni list RS, št. 64/11 – uradno prečiščeno besedilo)
- ZMed-1 – Zakon o medijih (Uradni list RS, št. 69/25)
- ZPolS – Zakon o političnih strankah (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 103/07, 99/13, 46/14 in 78/23)
- pravilnik – Pravilnik o vsebini in obrazcih poročil o zbranih in porabljenih sredstvih za volilno in referendumsko kampanjo (Uradni list RS, št. 36/14)
- ZHO – Zakon o humanitarnih organizacijah (Uradni list RS, št. 98/03 in 61/06 – ZDru-1)
- ZInvO – Zakon o invalidskih organizacijah (Uradni list RS, št. 108/02 in 61/06 – ZDru-1)
- uredba o političnem oglaševanju – Uredba (EU) 2024/900 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. marca 2024 o preglednosti in ciljanju v političnem oglaševanju (UL L št. 2024/900 z dne 20. 3. 2024)
- izvedbena uredba o političnem oglaševanju – Izvedbena uredba Komisije (EU) 2025/1410 z dne 9. julija 2025 o obliki, predlogi in tehničnih specifikacijah oznak in obvestil o preglednosti političnih oglasov v skladu s členoma 11 in 12 Uredbe (EU) 2024/900 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L št. 2025/1410 z dne 16. 7. 2025)
- DSA – uredba o enotnem trgu digitalnih storitev – Akt o digitalnih storitvah – Uredba (EU) 2022/2065 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. oktobra 2022 o enotnem trgu digitalnih storitev in spremembi Direktive 2000/31/ES (UL L št. 277 z dne 27. 10. 2022, str. 1)
- ZIUETDS – Zakon o izvajanju Uredbe (EU) o enotnem trgu digitalnih storitev (Uradni list RS, št. 30/24 in 95/24 – ZIUORTSV)
- Akt o UI – Akt o umetni inteligenci – Uredba Uredbe (EU) 2024/1689 Evropskega parlamenta in Sveta EU z dne 13. junija 2024 o določitvi harmoniziranih pravil o umetni inteligenci, in spremembi uredb (ES) št. 300/2008, (EU), št. 167/2013, (EU) št. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 in (EU) 2019/2144 ter direktiv 2014/90/EU, (EU) 2016/797 in (EU) 2020/1828 (UL L št. 2024/1689 z dne 12. 7. 2024, str. 1)
- ZIUDHPUI – Zakon o izvajanju uredbe (EU) o določitvi harmoniziranih pravil o umetni inteligenci (Uradni list RS, št. 85/25)
- AJPES – Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve
- AKOS – Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije
- DČ – država članica Evropske unije
- DVK – Državna volilna komisija
- EU – Evropska unija
- posebni transakcijski račun – posebni transakcijski račun z oznako „za volilno kampanjo“ oziroma „za referendumsko kampanjo“
- računsko sodišče – Računsko sodišče Republike Slovenije
- RS – Republika Slovenija
- SURS – Statistični urad Republike Slovenije
- UI – umetna inteligenca

VSEBINA

	NAGOVOR MINISTRA ZA JAVNO UPRAVO	7
	NAGOVOR INFORMACIJSKE POOBLAŠČENKE	8
1	ZAKON O VOLILNI IN REFERENDUMSKI KAMPANJI	9
2	ORGANIZATOR VOLILNE KAMPANJE	11
3	VOLILNA KAMPANJA	12
3.1	Začetek in konec volilne kampanje	13
3.2	Volilni molk	13
3.3	Plakatiranje	15
3.4	Propaganda v medijih	17
3.5	Raziskave javnega mnenja in ankete	19
3.6	Predvolilni javni shodi	19
4	FINANCIRANJE IN STROŠKI VOLILNE KAMPANJE	21
4.1	Prispevki za volilno kampanjo	21
4.2	Stroški volilne kampanje	23
4.3	Odprtje in zaprtje posebnega transakcijskega računa	27
4.4	Pravica organizatorjev kampanje do povračila stroškov	28
4.5	Nezakonito pridobljena sredstva	29
4.6	Oddaja poročila o financiranju kampanje	31
4.7	Revizija	32
5	NADZOR NAD ZAKONITIM IZVAJANJEM VOLILNE KAMPANJE	33
6	SEZNAM VOLILNIH OPRAVIL, POVEZANIH Z VODENJEM VOLILNE KAMPANJE	34
7	REFERENDUMSKA KAMPANJA	35
8	UREDBA EU O PREGLEDNOSTI IN CILJANEM POLITIČNEM OGLAŠEVANJU	37
8.1	Kaj je in kaj ni politično oglaševanje	38
8.2	Obveznosti sponzorjev oziroma naročnikov	39
8.3	Obveznosti ponudnikov	40
8.4	Obveznosti izdajateljev	40
9	VARSTVO OSEBNIH PODATKOV PRI IZVAJANJU VOLILNE KAMPANJE	43
9.1	Temeljni pojmi s področja varstva osebnih podatkov	43
9.2	Temeljna načela	44
9.3	Temelji zagotavljanja skladnosti z zakonodajo s področja varstva osebnih podatkov	45
9.4	Politično oglaševanje na spletu	48

10 ZAŠČITA KANDIDATOV IN ORGANIZATORJEV VOLILNIH KAMPANJ PRED NEZAKONITIMI IN ŠKODLJIVIMI VSEBINAMI NA SPLETNIH PLATFORMAH 51
10.1 Nezakonite in škodljive vsebine 51
10.2 Prijava nezakonitih vsebin po mehanizmu DSA 51
10.3 Prijava kršitev pogojev poslovanja 52
10.4 Spletni portali za preverjanje dejstev 53
11 UPORABA SISTEMOV UMETNE INTELIGENCE V OKVIRU VOLILNIH KAMPANJ 54
11.1 Kaj so sistemi umetne inteligence in kakšna pravila veljajo zanje 54
11.2 Prepovedane prakse uporabe sistemov UI 54
11.3 Visoko tvegani sistemi UI: sistemi UI za vplivanje na izid volitev ali referenduma 55
11.4 Označevanje globokih ponaredkov obveščanja javnosti o zadevah javnega interesa 55
12 PRILOGA: MOŽNOSTI IN NAČINI GLASOVANJA 57

NAGOVOR MINISTRA ZA JAVNO UPRAVO

Organizacija volilne ali referendumske kampanje zahteva natančno poznavanje zakonodaje, ki ureja ta vprašanja, predvsem pravil financiranja kampanj, po novem tudi pravil preglednega političnega oglaševanja oziroma nagovarjanja volivcev. Namen prenovljenega vodnika – gre za nadgradnjo vodnika iz leta 2024 – je ponuditi organizatorjem volilnih in referendumskih kampanj ter njihovim ponudnikom storitev v kampanjah jasna, predvsem pa praktična navodila za zakonito izvedbo kampanj. Spoštovanje pravil volilne kampanje je namreč eno od temeljnih zagotovil za poštene in svobodne volitve ter s tem za zagotavljanje integritete volitev.

Vodnik vsebuje podrobno predstavitev obveznosti, ki jih organizatorjem, donatorjem, občinam ter izdajateljem medijev nalaga Zakon o volilni in referendumski kampanji (ZVRK), in pojasnila o praksi izvajanja tega zakona ter primere nepravilnega ravnanja po ZVRK, na katere opozarjajo Računsko sodišče Republike Slovenije, Inšpektorat Republike Slovenije za notranje zadeve ter Inšpektorat Republike Slovenije za kulturo in medije kot nadzorniki.

V vodniku so predstavljene tudi obveznosti po *uredbi o političnem oglaševanju,* ki postavlja dodatne zahteve glede preglednosti političnih oglasov ter spoštovanja pravil ciljanja in prikazovanja spletnih političnih oglasov.

Uredba o enotnem trgu digitalnih storitev omogoča prijavo nezakonitih vsebin s spleta, torej tudi kandidatom na volitvah in političnim strankam ponuja mehanizem za zaščito pred nezakonitimi objavami na spletnih platformah. Zato je v vodniku predstavljena tudi zaščita kandidatov in organizatorjev volilnih kampanj pred nezakonitimi in škodljivimi vsebinami na spletnih platformah.

Vodnik po novem predstavlja obveznosti, določene z *Aktom o umetni inteligenci,* ki določa strožje pogoje za uporabo sistemov umetne inteligence z namenom vplivanja na izid volitev ali volilno vedenje volivcev.

Z vsemi normativnimi akti, sprejetimi na ravni Evropske unije, so uzakonjena orodja za zaščito demokratičnih procesov v EU pred dezinformacijami, kibernetskimi napadi in nedovoljenim vplivom. Ta okvir zagotavlja integriteto in zakonitost volilnih postopkov, vključno z volilnimi kampanjami na ravni EU, pa tudi na nacionalnih ravneh. V podporo državam članicam je Evropska komisija že leta 2024 izdala *Priporočila o vključujočih in odpornih volitvah,* 12. novembra 2025 pa je predstavila tudi temeljni strateški dokument *Evropski ščit za demokracijo (European Democracy Shield),* ki poudarja vrsto aktivnosti za krepitev demokratičnih procesov, vključno z volitvami in volilnimi kampanjami.

Upamo, da vam bo prenovljeni vodnik v pomoč pri pripravi in izvedbi kampanj ter pri zagotavljanju zakonitih in poštenih volitev. Vaše delo je ključno za demokratični proces – hvala, da ga opravljate odgovorno.

Mag. Franc Props
minister za javno upravo

NAGOVOR INFORMACIJSKE POOBLAŠČENKE

Politično oglaševanje današnjega časa vse bolj temelji na učinkoviti uporabi podatkov volivcev. S poznavanjem volivcev, njihovih preferenc, značilnosti, tudi njihovih vsakodnevnih aktivnosti in izbir, je mogoče kampanje prilagajati, da sporočila volivce lažje dosežejo. Zagovorniki upodatkovanja političnega oglaševanja poudarjajo, da se tako lahko zmanjša alienacija (zlasti mladih) od volilnih procesov, pa tudi, da volivci v preobilju informacij, ki jih morajo dnevno predelati, tako lažje pridejo do informacij, ki so zanje pomembne. Seveda pa je na drugi strani dejstvo, da ciljanje sporočil volivcem glede na njihove profile odpira številna tveganja – glede varstva njihove zasebnosti, zapiranja v informacijske mehurčke, varstva pred diskriminacijo, vplivov na svobodo govora in na možnost, da se na volitvah lahko svobodno odločajo. Številna tveganja so se potrdila v resničnosti – od afere v zvezi s podjetjem Cambridge Analytica do poročil o razmahu lažnih informacij, globokih ponaredkov, prevar in manipulacij med tako rekoč vsakimi volitvami v zadnjih letih. Točka, kjer lahko bistveno vplivamo na preglednost in poštenost politične kampanje, je varstvo osebnih podatkov volivcev.

Varstvo osebnih podatkov ima v EU dolgo tradicijo, že 30 let poznamo pravila, ki veljajo v vseh državah članicah in določajo, kdaj se lahko osebni podatki uporabljajo, nalagajo tistim, ki jih uporabljajo, dolžnosti in dajejo posameznikom pravice. Vsakdo lahko, na primer, kadar koli zahteva informacijo, katere njegove oziroma njene podatke nekdo uporablja. Organizatorji kampanj smejo uporabljati le tiste osebne podatke, ki so sorazmerno potrebni, poleg tega morajo biti zelo previdni, če gre za občutljive osebne podatke ali podatke mladoletnih. V vsaki državi članici deluje posebni organ, ki ta pravila nadzoruje in kršitve sankcionira. Tudi kadar gre za kršitve v drugi državi članici, se posameznik v Sloveniji lahko obrne na Informacijskega pooblaščenca. Tak sistem varstva je privilegij, ki ga uživamo le v EU – nikjer ne svetu posameznik nima tovrstnih pravnih možnosti obrambe svojih pravic

Evropski prostor je od leta 2025 bogatejši za Uredbo o preglednosti in ciljanem političnem oglaševanju, s katero se skušata odpraviti prikrito politično oglaševanje in širjenje dezinformacij v političnih kampanjah. Ključna novost je obveznost, da morajo biti politični oglasi opremljeni z obvestilom o preglednosti. Politično oglaševanje, ki vključuje obdelavo osebnih podatkov, je bilo že doslej strogo regulirano, uredba pa uvaja še dodatne varovalne mehanizme, predvsem za zaščito mladoletnih. Bistvena novost za organizatorje volilnih in referendumskih kampanj je tudi uveljavitev Akta o umetni inteligenci, ki prepoveduje uporabo sistemov za manipuliranje z avtonomno voljo volivcev, zaostruje pogoje za uporabo umetnointeligenčnih sistemov za vplivanje na izid volitev ali na volilno vedenje volivcev ter ureja uporabo globokih ponaredkov.

Poročila o manipulacijah in nepreglednih kampanjah, ki izkoriščajo osebne podatke volivcev in sejejo dvom o volilnih rezultatih, so vsekakor prepogosta in nove omejitve, ki veljajo v EU, vidim kot pomemben mejnik pri gradnji zaupanja v volilne procese in demokracijo.

Dr. Jelena Virant Burnik
informacijska pooblaščenka

1 ZAKON O VOLILNI IN REFERENDUMSKI KAMPANJI

ZVRK določa pravila za izvajanje volilne kampanje glede na vrste aktivnosti v kampanji in pri tem predvsem **zagotavlja enakopravno obravnavo organizatorjev kampanj oziroma njihovih kandidatov ali list kandidatov**.

Zakon nadalje določa dovoljene vire financiranja ter obvezno vsebino poročila o financiranju volilne kampanje ter pristojne nadzorne organe in sankcije za kršitev pravil. Zakon določa tudi, kateri stroški se štejejo za stroške volilne kampanje, ki so ne glede na to, kdaj so nastali oziroma kdaj so bili plačani, vezani na 30-dnevno obdobje volilne kampanje.

Zakon določa tudi **prepovedi in omejitve financiranja volilnih kampanj**. Tako je prepovedano financiranje volilnih kampanj s strani države in lokalnih skupnosti, pa tudi pravnih oseb, samostojnih podjetnikov posameznikov ter posameznikov, ki samostojno opravljajo dejavnost. Organizatorji kampanje lahko pridobivajo prispevke samo od fizičnih oseb; dopustno je tudi prenakazilo sredstev s svojega transakcijskega računa na poseben transakcijski račun za volilno kampanjo (v nadaljnjem besedilu: poseben transakcijski račun). Posamezna fizična oseba lahko za določeno kampanjo nameni največ prispevek v višini desetih povprečnih bruto mesečnih plač. Prispevki morajo biti vplačani prek bank oziroma drugih ponudnikov storitev plačilnega prometa, v gotovini pa so dovoljeni največ do zneska 50 evrov.

Organizator volilne kampanje je odgovoren za zakonito izvajanje volilne kampanje. Zaradi zagotovitve preglednosti financiranja mora vsak organizator odpreti poseben transakcijski račun, na katerem morata potekati zbiranje sredstev za kampanjo in plačilo vseh stroškov volilne kampanje.

Po volitvah mora organizator oddati **poročilo o financiranju volilne kampanje**, v katerem je treba navesti podatke o skupnem znesku zbranih in porabljenih sredstev za kampanjo ter o vsakem izdatku ali posojilu, osebne podatke o donatorju pa mora organizator v poročilu navesti, kadar skupni prispevki ene fizične osebe presegajo eno povprečno bruto mesečno plačo za prejšnje leto. Natančno obliko obrazcev in njihovo vsebino določa pravilnik. Organizatorji volilnih kampanj pošljejo poročila o financiranju kampanj na AJPES, ki jih objavi na spletnem portalu.

Da se zagotovi **osnovno informiranje volivcev o kandidatih**, zagotavlja ZVRK enakopravnost listam kandidatov oziroma njihovim organizatorjem pri predstavitvi, zato nalaga občinam, da del svojih plakatnih mest namenijo organizatorjem kampanj brezplačno in pod enakimi pogoji.

Predvolilne shode, ki so organizirani na javnih prometnih površinah, mora organizator prijaviti pristojni policijski postaji 48 ur prej. Predvolilni shodi praviloma niso dovoljeni v prostorih državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti, javnih zavodov oziroma drugih oseb javnega prava.

ZVRK določa tudi **najvišjo dovoljeno višino stroškov volilne kampanje**, ki se pri vsakokratnih volitvah izračuna glede na število volilnih upravičencev. Če organizator kampanje prekorači ta znesek, se mu lahko v celoti ali za polovico zmanjšajo sredstva za delno povračilo stroškov volilne kampanje iz proračuna ter sredstva financiranja iz proračuna, do katerih je upravičen na podlagi Zakona o političnih strankah (v nadaljnjem besedilu: ZPolS).

Posamezni sklopi pravil iz ZVRK so podrobneje opisani v nadaljevanju vodnika.



Dodatne informacije glede volitev in volilne kampanje so dostopne na spletnih straneh teh organov:

- **Državna volilna komisija (DVK)**: Domov: Državna volilna komisija (dvk-rs.si),
- **Ministrstvo za javno upravo**: Volilna in referendumska kampanja | GOV.SI (glej tudi odgovore na najpogostejša vprašanja v zvezi z izvajanjem ZVRK),
- **Računsko sodišče**: Računsko sodišče - Arhiv revizij (rs-rs.si),
- **AJPES**: Objava poročil o volilnih in referendumskih kampanjah (ajpes.si).

Vodnik vsebuje pravila za organizatorje volilnih kampanj, ki sicer v splošnem veljajo tudi za referendumsko kampanjo, pri čemer so posebnosti, ki veljajo samo za referendumske kampanje, navedene v posebnem poglavju.

2 ORGANIZATOR VOLILNE KAMPANJE

3. in 17. člen ZVRK

Organizator volilne kampanje je oseba, ki je odgovorna za zakonitost izvajanja volilne kampanje. Volilno kampanjo lahko organizirajo kandidati sami, predstavniki predlagatelja kandidatov ali list kandidatov, politične stranke in druge pravne ali fizične osebe.

Po ZVRK morajo kandidati na volitvah hkrati z vložitvijo kandidatur DVK, ali v primeru lokalnih volitev, občinski volilni komisiji sporočiti tudi organizatorja volilne kampanje in njegovo odgovorno osebo (če je organizator pravna oseba) ter podatke o odprtju posebnega transakcijskega računa za volilno kampanjo (številko transakcijskega računa, naslov banke in naslov imetnika transakcijskega računa). DVK je za ta namen oblikovala instruktivni obrazec (obrazec_organizator_volilne_kampanje.docx (live.com)). Tako je treba o osebi, ki je organizator kampanje, obvestiti DVK ali občinsko volilno komisijo.

Organizator volilne kampanje je odgovoren tudi za tista opravila volilne kampanje, za izvajanje katerih je pisno pooblastil druge izvajalce.

Organizator volilne kampanje je lahko:

- kandidat,
- predstavnik predlagatelja kandidata ali liste kandidatov,
- politična stranka,
- druga pravna ali fizična oseba.

Vsaka lista kandidatov ali posamezni kandidat na volitvah ima lahko samo enega organizatorja volilne kampanje.

Istoimenske liste kandidatov in posamezni kandidati za volitve poslancev državnega zbora in poslancev v Evropski parlament ter kandidati za volitve predsednika republike imajo lahko samo enega organizatorja volilne kampanje. Vsaka lista kandidatov in posamezni kandidat na volitvah predstavnikov v predstavniških in individualnih organih lokalnih skupnosti imata lahko samo enega organizatorja volilne kampanje. V poglavju 4.2.2 je opisano izvajanje financiranja volilne kampanje v primeru skupnih kandidatnih list, ki imajo prav tako samo enega skupnega organizatorja volilne kampanje.

Liste kandidatov in posamezni kandidati na volitvah predstavnikov v predstavniških in individualnih organih lokalnih skupnosti, ki jih predlagajo teritorialne organizacijske enote iste politične stranke v različnih lokalnih skupnostih, imajo lahko skupnega organizatorja volilne kampanje.

1. člen in drugi odstavek 7. člena ZVRK

3 VOLILNA KAMPANJA

Volilna kampanja po ZVRK pomeni vse politične oglaševalske vsebine in druge oblike politične propagande, katerih namen je vplivati na odločanje volivcev pri glasovanju na volitvah. Za volilno kampanjo se štejejo zlasti plakatiranje in propaganda v medijih, elektronskih publikacijah ter propaganda z uporabo telekomunikacijskih storitev in javni shodi v zvezi z volilno kampanjo.

Volilna kampanja po ZVRK so zlasti:

- plakatiranje,
- propaganda v medijih,
- propaganda v elektronskih publikacijah,
- propaganda z uporabo telekomunikacijskih storitev,
- javni shodi v zvezi z volilno kampanjo.

Prav tako volilno kampanjo predstavlja tudi oglaševanje na družbenih omrežjih in uporaba volilnega materiala.



V biltenih, katalogih ali drugih nosilcih objavljanja informacij, na plakatih, v telekomunikacijskih sporočilih, ki vsebujejo oglaševalske vsebine za volilno kampanjo, mora biti naveden naročnik vsebine.

Velike spletne platforme za večjo preglednost političnega oglaševanja v t. i. knjižnici spletnih političnih oglasov **objavljajo ključne informacije o političnih spletnih oglasih**: ne le, kdo je naročnik, temveč tudi, koliko je določen spletni oglas stal, s katerim volilnim, referendumskim ali zakonodajnim procesom je povezan in v katerem obdobju se je oglaševal[1].

[1] Primera knjižnice spletnih oglasov: Meta: Knjižnica oglasov (facebook.com) in Google: Politično oglaševanje (google.com).

3.1 Začetek in konec volilne kampanje

2. člen ZVRK

Volilna kampanja se lahko začne najprej 30 dni pred dnem glasovanja, končati pa se mora najpozneje 24 ur pred dnem glasovanja. Po obdobju volilne kampanje je volilni molk, ki traja do zaprtja volišč (v nadaljnjem besedilu: volilni molk). Zakonodajalec je z določitvijo uradnega začetka in konca volilne kampanje postavil časovni okvir, v katerem je treba pri izvajanju volilne kampanje in njenih pojavnih oblik (shodov, plakatiranja, nastopih v medijih in podobno), upoštevati določbe ZVRK, predvsem za zagotovitev enakih pogojev za kandidate ali liste kandidatov pri izvajanju volilne kampanje ter zaradi preglednosti virov in stroškov financiranja volilnih kampanj in nadzora nad njimi. Dejavnosti zunaj obdobja volilne kampanje ZVRK torej ne ureja (razen roka za odprtje in zaprtje posebnega transakcijskega računa, predložitev poročila o financiranju volilne kampanje, nakazila v humanitarne namene, povračilo stroškov volilne kampanje iz proračuna in nekaterih stroškov volilne kampanje).

Ravnanje in delovanje političnih strank zunaj obdobja volilne kampanje ne spadata v okvir volilne kampanje po ZVRK. Kadar se politične stranke „oglašujejo“ zunaj 30-dnevnega obdobja volilne kampanje, morajo ravnati po predpisih, ki urejajo politično oglaševanje in oglaševanje v medijih oziroma drugih nosilcih objavljanja informacij, pa tudi po ZPolS.

3.2 Volilni molk

2., 5., 10. in 32. člen ZVRK

Volilni molk se začne 24 ur pred dnem glasovanja in traja do zaprtja volišč.

V času volilnega molka ni dovoljeno izvajati dejanj, ki po ZVRK pomenijo dejanja volilne kampanje. ZVRK določa poseben režim za plakate, saj je nameščanje novih v času volilnega molka prepovedano. Plakati, ki so bili nameščeni v času volilne kampanje, v času volilnega molka lahko ostanejo nameščeni. V primeru kršitve volilnega molka je v ZVRK določen prekršek Inšpektorat RS za notranje zadeve pa je pristojen organ za odločanje v posamičnih primerih, ko se presoja, ali je prišlo do kršitve volilnega molka.

V času volilnega molka tudi ni dovoljena objava raziskav javnega mnenja in anket o kandidatih, listah kandidatov in političnih strankah, za nadzor nad izvajanjem teh določb pa je pristojen Inšpektorat RS za kulturo in medije.



V obdobju predčasnega glasovanja še ne gre za obdobje volilnega molka in zato ne veljajo pravila volilnega molka.

Volilni molk zavezuje organizatorja volilne kampanje, pa tudi vse druge pravne in fizične osebe, ki se javno opredeljuje z namenom, da bi vplivali na odločanje volivcev. Pri tem za slednje ni pomembno ali za svoje izjave ali ravnanja, ki pomenijo volilno kampanjo, prejmejo plačilo ali sami nosijo stroške objav. V zvezi z izjavami ali objavami, ki se nanašajo na volilno kampanjo in s seboj ne nosijo stroškov, pa je potrebno upoštevati spodaj predstavljeno sodbo, ki postavlja merila za javno volilno propagando.

ZVRK izrecno ne ureja **volilnega molka v elektronskih medijih, na drugih spletnih straneh in družbenih omrežjih**, se pa za te primere smiselno uporablja ureditev, ki velja za plakatiranje. Tako je na spletu in družbenih omrežjih praviloma dovoljeno nameščati nove vsebine do polnoči na dan pred volilnim molkom, po polnoči pa na omrežjih lahko ostanejo le vsebine, ki so bile do tedaj že nameščene, ni pa dovoljeno nameščati novih vsebin. Pri objavah vsebin na osebnih računih oziroma osebnih profilih na družbenih omrežjih v času volilnega molka je pomembno ali gre za spletne strani, ki so dostopne vsem. Vplivneži morajo zato biti v času volilnega molka še posebej previdni, saj bi se lahko njihovo opredeljevanje štelo za vplivanje na volivce z namenom izvajanja volilne kampanje in sicer ne glede na to ali so za svoje izjave prejeli plačilo.



- *Po sodbi Vrhovnega sodišča (št. Ips 31/2016) gre za propagando, če so določene objave javna volilna propaganda oziroma propagandni volilni zapis z načrtnim pojasnjevanjem političnih ali nazorskih idej za podporo posameznemu kandidatu (ali politični stranki). Za pojem »javne volilne propagande« so odločilni konstitutivni elementi vplivanje oziroma poskus vplivanja, javnost, načrtno oziroma sistematično ravnanje, propagandni namen in podobno.*

V nadaljevanju so navedeni aktualnejši primeri dovoljenega in nedovoljenega oglaševanja v času volilnega molka, predvsem na spletu in ob uporabi digitalnih tehnologij:

- *Na strani* ***spletnega medija****, ki se posodablja dnevno, v času volilnega molka ne sme biti predvolilnih oglasov, ki se jim oseba, ki stran spletnega medija odpre, ker jo zanima na primer področje športa, ne more izogniti. Tej osebi mora biti omogočeno, da si mirno ogleda samo novice z določenega področja in je pri tem ne motijo volilni oglasi. Po drugi strani pa je dopustno, da si oseba, ki jo to zanima, sama na spletnih straneh spletnega medija (na primer v arhivu novic) ogleda že pred nastopom volilnega molka objavljene volilne vsebine. To je primerljivo s položajem, ko volivec poišče starejši časnik v papirni obliki in si v njem ogleda program kandidata na volitvah, objavljen v času volilne kampanje, pri čemer je nesporno, da medij v papirni obliki v času volilnega molka ne sme objavljati vsebin, ki bi pomenile volilno kampanjo v skladu z ZVRK.*

- *Organizatorji volilnih kampanj se v zadnjih letih čedalje pogosteje odločajo tudi za* ***plačljivo oglaševanje na družbenih omrežjih, na primer*** *oglaševanje na Facebooku, tako imenovano pojavno oglaševanje, ali prek GoogleAds (oboje omogoča tudi oglaševanje na pametnih telefonih). To se nanaša tudi na oglaševanje preko vplivnežev. V teh primerih pravila volilnega molka, ki veljajo za klasično plakatiranje, ne veljajo, saj načini digitalnega ciljanega oglaševanja*

z uporabo informacijsko-komunikacijske tehnologije omogočajo preprosto določanje časovnega intervala, od kdaj do kdaj se tovrstni oglasi lahko prikazujejo uporabnikom. Zato nadaljevanje volilne kampanje na tak način v čas volilnega molka pomeni kršitev volilnega molka.

- *Čedalje bolj priljubljeni način oglaševanja v času volilne kampanje postaja tudi oglaševanje na* **digitalnih LED-zaslonih**. *Ker je mogoče preprosto določiti oziroma omejiti časovni interval oglaševanja, se to mora končati najpozneje 24 ur pred dnem glasovanja.*
- *Pogosta kršitev volilnega molka sta po ugotovitvah Inšpektorata RS za notranje zadeve tudi* **vožnja z vozilom, ki je prelepljeno s propagandnimi materiali**, *v času volilnega molka in parkiranje takšnega vozila v bližini volišč.*

- *Po ugotovitvah Inšpektorata RS za notranje zadeve se volilni molk krši tudi s pošiljanjem* **elektronskih in SMS-sporočil ter s klicanjem po telefonu**.

3.3 Plakatiranje

8. in 9. člen ZVRK

3.3.1 Brezplačna in plačljiva plakatna mesta

Glede plakatiranja ima organizator volilne kampanje tri možnosti:

- plakatiranje **na brezplačnih plakatnih mestih**, ki jih določi lokalna skupnost (za osnovno informiranje volivcev),
- plakatiranje **na plačljivih dodatnih plakatnih mestih**, ki jih določi lokalna skupnost,
- plakatiranje **na zasebnih plakatnih mestih po predhodnem dogovoru** z lastnikom oziroma upravljavcem zemljišča ali objekta.



ZVRK določa, da mora lokalna skupnost **brezplačno**, tudi brez plačila komunalne takse, zagotoviti vsem organizatorjem volilne kampanje enakopravnost pri lepljenju in nameščanju plakatov. Po ZVRK morata število in skupna površina teh plakatnih mest posameznemu organizatorju volilne

kampanje omogočati vsaj **osnovno informiranje volivcev v lokalni skupnosti** o listi kandidatov ali kandidatu. Brezplačno plakatiranje je torej vzpostavljeno zato, da se omogoči vsaj osnovno informiranje volivcev v lokalni skupnosti o listi kandidatov ali kandidatu. Lokalna skupnost mora najpozneje 60 dni pred dnem glasovanja na volitvah javno objaviti pogoje za pridobitev pravice do uporabe brezplačnih plakatnih mest.

Hkrati je lokalnim skupnostim dopuščeno, da del svojih plakatnih mest dajo na voljo organizatorjem le **pod določenimi pogoji in za plačilo**. Tudi v tem primeru mora lokalna skupnost najpozneje 60 dni pred dnem glasovanja na volitvah javno objaviti pogoje za pridobitev pravice do uporabe plačljivih dodatnih plakatnih mest.

Namen predhodne določitve in objave navedenih pogojev je, da se vsi organizatorji lahko predhodno seznanijo z njimi in to tudi upoštevajo pri načrtovanju kampanje.

Plakatiranje je mogoče tudi **zunaj navedenih plakatnih mest** pod pogojem, da imajo organizatorji kampanje soglasje lastnikov oziroma upravljavcev zemljišč, stavb, drugih objektov ali reklamnih tabel. Pri izvajanju plakatiranja je treba upoštevati tudi predpise, ki urejajo javne ceste in železnice oziroma varnost v cestnem prometu (na primer plakatna mesta morajo biti tam, kjer je zagotovljen varen in nemoten promet udeležencev cestnega prometa, zagotovljen mora biti nemoteni dostop za uporabnike površin oziroma zemljišč ter nemoteni dostop in vzdrževanje komunalnih objektov in naprav). Na določenih zavarovanih območjih je plakatiranje strogo prepovedano (na primer po zakonu, ki ureja regijski park Škocjanske jame in zakonu, ki ureja Triglavski narodni park).

ZVRK nalaga lokalnim skupnostim, da del svojih plakatnih mest namenijo vsem organizatorjem kampanje brezplačno in pod enakimi pogoji. Če plakatna mesta, ki so javno objavljena kot brezplačna, dejansko niso brezplačna, ker je v pogojih občine navedeno, da sta postavitev in vzdrževanje plakatov izvedena za plačilo, navedeno ni v skladu z določbami ZVRK.

- *Nekateri opazovalci volilnih kampanj so poročali o precejšnjem številu promocijskih plakatov in drugega gradiva v gostinskih obratih; tako so bili na vitrinah in okenskih površinah nameščeni plakati, pa tudi pred lokali in na javnih površinah so bile promocijske zastave in drugi samostoječi objekti. Brezplačno oglaševanje na navedenih mestih se šteje za brezplačno storitev za organizatorja volilne kampanje, ki je pravna oseba ne sme nuditi.*

Brezplačno oglaševanje se šteje za brezplačno storitev za organizatorja volilne kampanje. Takšne storitve pravna oseba ne sme nuditi, zato gre v takšnem primeru za nedovoljeni prispevek pravne osebe. Nezakoniti prispevek mora organizator ovrednotiti in nakazati v humanitarne namene, o obojem pa mora poročati v poročilu o financiranju kampanje.

- *Tudi Računsko sodišče ugotavlja, da so bili plakati oziroma drugo tiskano gradivo nameščeni na površinah, ki niso namenjene za plakatiranje (gasilski dom, kozolec) in za katere ni bilo pridobljeno soglasje za namestitev plakatov. Tako za najem oglasnega mesta za navedene primere oglaševanja niso bili izstavljeni računi. Opozarja, da je takšno oglaševanje v nasprotju z 8. in 9. členom ZVRK.*

Prelepljanje ali uničevanje plakatov drugih organizatorjev kampanje je prepovedano. Za nadzor nad to kršitvijo je pristojen Inšpektorat RS za notranje zadeve, za nadzor nad drugimi določbami ZVRK, ki urejajo plakatiranje v času volilne kampanje, pa so pristojne inšpekcije lokalne skupnosti ali redarske službe lokalne skupnosti.

8., 9., 10. in 40 člen ZVRK

3.3.2 Odstranitev plakatov

8. in 11. člen ZVRK

Obveznost organizatorja volilne kampanje je, da mora **najpozneje v 15 dneh po dnevu glasovanja** odstraniti vse svoje plakate in druge oglaševalske vsebine s plakatnih mest. Po navedenem roku inšpekcija lokalne skupnosti ali redarska služba lokalne skupnosti odredi odstranitev plakatov na stroške organizatorja volilne kampanje in izreče globo v skladu z določbami ZVRK.

Za odstranjevanje plakatov, nameščenih v nasprotju z 8. členom ZVRK, je pristojna komunalna služba lokalne skupnosti, ki plakate odstrani na stroške organizatorja volilne kampanje. Odstranitev opravi izvajalec obvezne lokalne gospodarske javne službe urejanja in čiščenja javnih površin.

3.4 Propaganda v medijih

6. in 7. člen ZVRK

ZVRK določa, da morajo izdajatelji medijev zaradi zagotavljanja enakopravnosti kandidatov v volilni kampanji **najpozneje 45 dni pred dnem glasovanja na volitvah** jasno določiti in objaviti pravila (obseg, pogoje in način) za izrabo programskega časa oziroma časopisnega prostora za predstavitev kandidatov, političnih strank in njihovih programov v medijih.

Izdajatelji tiskanih in elektronskih medijev v neposredni ali posredni večinski javni lasti morajo **zagotoviti vsem organizatorjem enake pogoje** za objavljanje volilnih propagandnih sporočil ter enakopravnost organizatorjem volilne kampanje pri predstavitvi kandidatov in njihovih programov, pri čemer se lahko predvidijo posebni termini ali prostor za politične stranke, ki so že zastopane v državnem zboru, ali za politične stranke in kandidatne liste, ki so že zastopane v predstavniških organih lokalnih skupnosti, in posebni termini ali prostor za politične stranke in kandidatne liste, ki še niso zastopane v državnem zboru oziroma predstavniških organih lokalnih skupnosti.

- *Upravno sodišče je ugodilo zahtevi za izdajo začasne odredbe št. I U 395/2022-14 v tožbi v volilni kampanji politične stranke za volitve v državni zbor leta 2022, ki so jo na Radiotelevizija Slovenija na sooočenjih uvrstili v termin za neparlamentarne stranke. Sodišče je pri tem zavzelo stališče, da ima politična stranka dejansko politično težo, če je kateri od njenih članov poslanec v državnem zboru. Izdalo je začasno odredbo, ki določa, da mora Radiotelevizija Slovenija do izdaje pravnomočne odločitve v upravnem sporu upoštevati konkretno politično stranko kot stranko, ki je zastopana v državnem zboru.*



Radiotelevizija Slovenija v času volilne kampanje zagotavlja programski čas za predstavitev kandidatov v skladu z določbami zakona, ki ureja Radiotelevizijo Slovenije, in politično propagando v programih Radiotelevizije Slovenija.

ZVRK določa tudi, da morajo izdajatelji medijev, ki so kot taki določeni s predpisi o medijih, volilne oglaševalske vsebine v medijih objaviti z navedbo naročnika.

ZVRK ureditev pogojev za predstavitev kandidatov v celoti prepušča izdajateljem medijev, hkrati pa jim nalaga obveznost, da te pogoje in način pravočasno objavijo in z njimi seznanijo vse zainteresirane deležnike.

ZVRK ne omogoča, da bi bile volilne oglaševalske vsebine v občinskih medijih lahko objavljene brezplačno, zato tega občine tudi z odloki ne smejo urediti.



- *Ustavno sodišče je postopku za oceno zakonitosti občinskega odloka (št. U-I-12/16) odločilo, da ima brezplačno oglaševanje političnih strank v lokalnem javnem glasilu, ki ga izdaja in financira občina, pravno naravo* ***posrednega financiranja političnih strank iz javnih sredstev.*** *Ustavno sodišče v obrazložitvi odločbe navaja, da so objave v medijih eden od pomembnejših načinov delovanja političnih strank za pridobivanje te podpore in s ciljem pridobitve oblasti ter za uresničevanje političnega programa stranke. Namen objav v medijih je zato izključno politično propaganden, saj skuša vplivati na mnenje volivcev oziroma pridobiti njihovo podporo v korist stranke, ki se v mediju oglašuje. Zato te objave odražajo željo za ustvarjanje čim boljšega ugleda in dobrega imena politične stranke v javnosti in imajo pravno naravo oglaševalskih vsebin s politično vsebino (prvi odstavek 46. člena ZMed). Iz navedenih razlogov objav tudi ni mogoče uvrstiti med programske vsebine, ki nimajo pravne narave oglasov (drugi odstavek 46. člena ZMed).*
- *Upravno sodišče je v obrazložitvi sodbe (št. I U 2590/2018-19) ob presoji objav v občinskem glasilu v času volilne kampanje zapisalo, da neposredno sklicevanje na lokalne volitve, kandidate na volitvah ter morebitne predvolilne obljube ali seznanjanje s projekti (za čas po volitvah), katerih izid je v času pisanja prispevkov seveda neznan,* ***pomeni volilno propagando****, medtem ko obveščanje o tem, kaj je novega, kaj je bilo narejeno in kaj je v teku brez izrecnega ali neposrednega povezovanja z lokalnimi volitvami pomeni normalno obveščanje o dogajanjih v občini, ki ni volilna propaganda.*
- *Po odločbi Ustavnega sodišča (št. U-I-37/19-12) v zadevi ustavne pritožbe* ***morajo država in lokalne oblasti ostati v času volilnega postopka nevtralne do volilne tekme****, zaradi česar ne smejo omogočati uporabe proračunskih sredstev za volilne namene posameznim kandidatom. Zaradi finančne podpore, ki bi jo ti pridobili na tak način, bi lahko prišlo do izkrivljanja pri oblikovanju svobodne volje volivcev (aktivna volilna pravica) kot tudi do kršitve enakopravnosti med kandidati v volilni tekmi (pasivna volilna pravica).*



Računsko sodišče v revizijah preverja tudi utemeljenost popustov pri objavah v občinskih glasilih in drugih medijih v zasebni lasti. Če bi bil na podlagi pravil izrabe časopisnega prostora v tovrstnih medijih za izvedbo volitev brezplačno ali z izrednim popustom objavljen volilni oglas, bi to pomenilo nedovoljeni prispevek za kampanjo in s tem nedovoljeno financiranje volilne kampanje s strani pravnih oseb.

3.5 Raziskave javnega mnenja in ankete

5. člen ZVRK

Pri objavah rezultatov raziskav javnega mnenja in anket o kandidatih, listah kandidatov in političnih strankah v času volilne kampanje mora zaradi zagotavljanja preglednosti in objektivnega informiranja javnosti izdajatelj medija navesti te podatke:

- firmo oziroma ime in priimek ter sedež oziroma naslov naročnika, plačnika in izvajalca,
- čas opravljanja raziskave javnega mnenja,
- način izvedbe, vzorec, odzivnost vprašanih, vprašalnik in merske napake.



Objava rezultatov raziskav javnega mnenja in anket o kandidatih, listah kandidatov, političnih strankah in referendumskem vprašanju ni dovoljena 24 ur pred dnem glasovanja in do zaprtja volišč na dan glasovanja. Za nadzor nad izvajanjem teh določb je pristojen Inšpektorat RS za kulturo in medije.

3.6 Predvolilni javni shodi

4. člen ZVRK, ZJZ

V času uradne volilne kampanje je pri organizaciji predvolilnih shodov treba upoštevati določbe Zakona o javnih zbiranjih, če ni z ZVRK določeno drugače.

Predvolilni shodi niso dovoljeni v prostorih državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti, javnih zavodov in drugih oseb javnega prava ter prostorih verskih skupnosti.

Izjemoma je dovoljeno organizirati predvolilne shode v **prostorih državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti, javnih zavodov in drugih oseb javnega prava**, če v kraju ni na voljo nobene druge zgradbe z dvorano, v kateri bi bilo lahko večje število ljudi. Navedena prepoved se prav tako ne uporablja za organizacijo predvolilnih shodov v prostorih, ki so namenjeni predvsem javnim prireditvam.



V primeru izvedbe predvolilnega shoda v zgoraj navedenih prostorih morajo biti prostori v času volilne kampanje **na voljo vsem organizatorjem volilne kampanje pod enakimi pogoji**. To mora lastnik oziroma upravljavec prostorov objaviti najpozneje 60 dni pred dnem glasovanja na volitvah. Če pogoji uporabe teh prostorov niso bili objavljeni, je najem navedenega prostora za izvajanje dejavnosti volilnih kampanj v nasprotju z ZVRK.

4 FINANCIRANJE IN STROŠKI VOLILNE KAMPANJE

14. in 16. člen ZVRK

4.1 Prispevki za volilno kampanjo

Organizator volilne kampanje lahko zbira sredstva za financiranje volilne kampanje s prispevki fizičnih oseb ali prenosom sredstev s svojega transakcijskega računa na poseben transakcijski račun.



Prispevki posamezne fizične osebe za posamezno volilno kampanjo v skupnem znesku **ne smejo presegati desetih povprečnih bruto mesečnih plač** na delavca v Republiki Sloveniji po podatkih SURS za preteklo leto.[2]

Denarni prispevki fizičnih oseb, višji od 50 evrov, morajo biti vplačani prek bank, hranilnic ali drugih pravnih oseb, ki v skladu s predpisi opravljajo plačilne storitve. Ponudniki plačilnih storitev morajo pri vplačilu prispevkov organizatorju volilne kampanje poleg višine zneska sporočiti tudi podatke, ki omogočajo identifikacijo plačnika (ime, priimek, davčna številka in naslov fizične osebe ali posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, oziroma podatki o firmi, matični številki in sedežu ter poslovnem naslovu pravne osebe ali samostojnega podjetnika posameznika) ter druge informacije, ki so poslane skupaj s plačilno transakcijo. Fizične osebe kot donatorji torej lahko nakazujejo denarne prispevke na posebni transakcijski račun s svojega transakcijskega računa ali s plačilnim nalogom, pri čemer morajo pri plačilu navesti navedene podatke, ki omogočajo identifikacijo plačnika.

Denarni prispevki posamezne fizične osebe **v gotovini** so za posamezno volilno kampanjo dovoljeni **največ do zneska 50 evrov**.

Pri prispevanju vseh denarnih prispevkov mora fizična oseba poleg višine danega zneska organizatorju volilne kampanje oziroma ponudniku plačilnih storitev **sporočiti tudi podatke o imenu, priimku, EMŠO oziroma davčni številki in naslovu fizične osebe**.

Volilne kampanje ne smejo financirati državni organi, organi lokalnih skupnosti, pravne osebe javnega in zasebnega prava ter samostojni podjetniki posamezniki in posamezniki, ki samostojno

[2] Podatek o povprečni bruto mesečni plači za prejšnje leto je razviden iz poročila o gibanju plač za december preteklega leto. Poročilo objavi SURS v Uradnem listu RS predvidoma meseca marca.

opravljajo dejavnost. Takšna prepoved zmanjšuje odvisnost organizatorjev volilnih kampanj od teh donatorjev, saj bi takšno financiranje kampanje lahko pomenilo veliko tveganje za korupcijo.

Prepovedano je tudi financiranje volilne kampanje iz tujine, tudi od evropskih političnih strank.

Izjema so volitve poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament, saj za te volitve lahko organizator kampanje pridobiva prispevke tudi od državljanov držav članic EU pod pogoji in na način, ki po ZVRK veljajo za domače fizične osebe.

Organizator volilne kampanje lahko pridobi posojilo za financiranje volilne kampanje samo pri bankah in posojilnicah pod enakimi pogoji kot druge osebe. Dan zapadlosti takega posojila ne sme biti poznejši od 30 dni pred rokom za zaprtje posebnega računa (kar pomeni, da je posojilo treba odplačati najkasneje v roku treh mesecev po dnevu glasovanja). Posojilo se ne šteje za financiranje volilne kampanje.

Poleg denarnih prispevkov fizičnih oseb so **dovoljene tudi druge oblike prispevkov fizičnih oseb**, kot je to urejeno v drugem odstavku 14. člena ZVRK. Druge oblike prispevka fizične osebe za volilno kampanjo so vsak nedenarni prispevek, brezplačna storitev za organizatorja volilne kampanje, prevzem obveznosti za organizatorja volilne kampanje in opravljanje storitev za organizatorja volilne kampanje ali prodaja blaga organizatorju volilne kampanje pod pogoji, ki organizatorja volilne kampanje postavljajo v ugodnejši položaj kot druge uporabnike storitev oziroma kot kupce blaga teh oseb

Dovoljena druga oblika prispevka fizične osebe je organizatorju podarjeno blago za kampanjo ali strošek kampanje, ki ga plača fizična oseba.

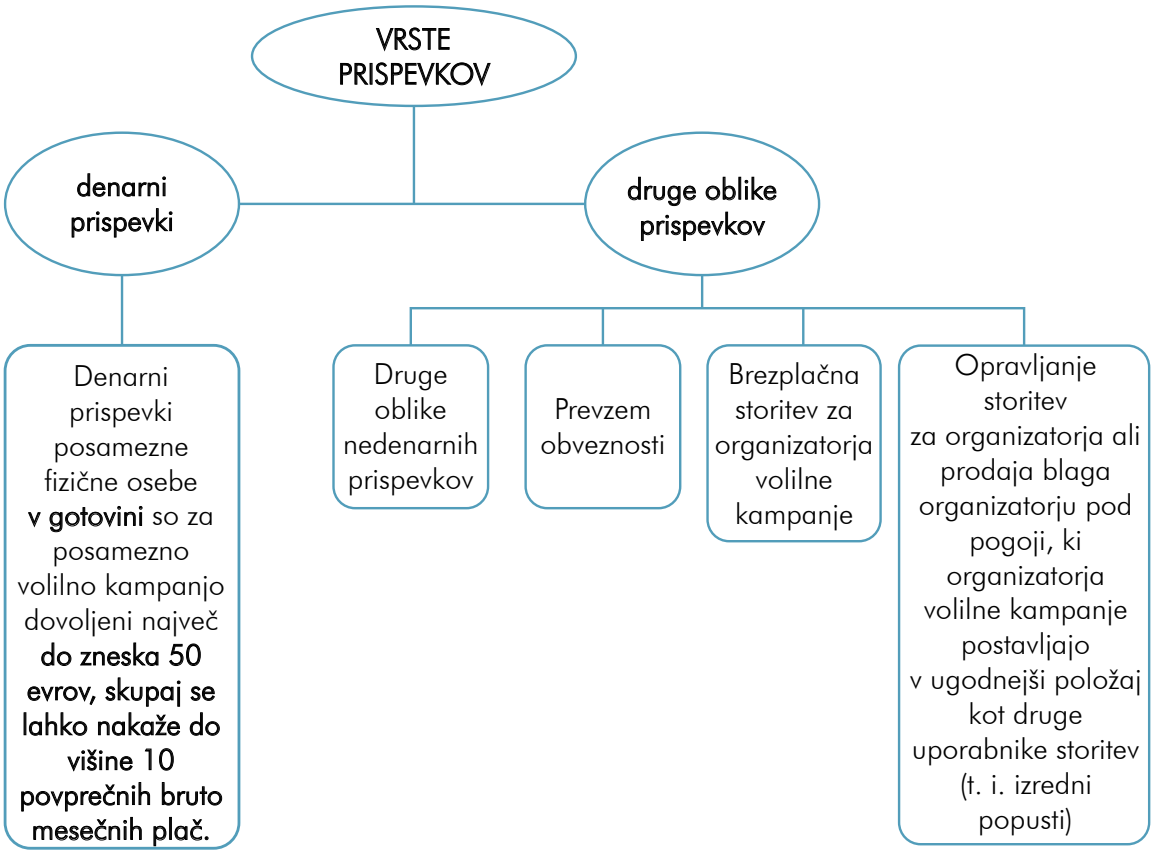
Druge oblike prispevkov, ki jih prejme organizator volilne kampanje od pravnih oseb, samostojnih podjetnikov posameznikov oziroma posameznikov, ki samostojno opravljajo dejavnost, štejejo za nedovoljeni prispevek.

Če fizična oseba prevzame obveznost za plačilo storitve (na primer oglaševanje) ali blaga (na primer izdelava letakov) za volilno kampanjo, se to šteje za drugo obliko prispevka fizične osebe. Vse takšne oblike prispevkov fizičnih oseb mora organizator volilne kampanje vključiti v poročilo o financiranju kampanje, in sicer med zbrana in porabljena sredstva.

Za prispevek se ne šteje delo, ki ga za organizatorja volilne kampanje opravi fizična oseba, ki ji za to ni treba izdati računa.

Prostovoljno delo fizične osebe se ne obravnava kot prispevek za volilno kampanjo. Organizator volilne kampanje in fizična oseba, ki opravita storitev za organizatorja volilne kampanje ali mu prodata blago, morata skleniti ustrezno pogodbo v pisni obliki.

Več o nedovoljenih brezplačnih storitvah pravnih oseb, samostojnih podjetnikov in posameznikov, ki samostojno opravljajo dejavnost, je v poglavju št. 4.5.



Slika 1: Vrste prispevkov (14. člen ZVRK)

ZVRK v 23. členu določa tudi najvišje dovoljene stroške in s tem najvišjo višino zbranih prispevkov oziroma sredstev, ki jih organizator prenese s svojega transakcijskega računa na poseben račun, glede na vrsto volitev.

23. člen ZVRK

Organizator volilne kampanje, ki je fizična oseba, lahko prenese sredstva s svojega transakcijskega računa na poseben transakcijski račun največ v višini desetih povprečnih bruto mesečnih plač na delavca v RS po podatkih SURS za preteklo leto.

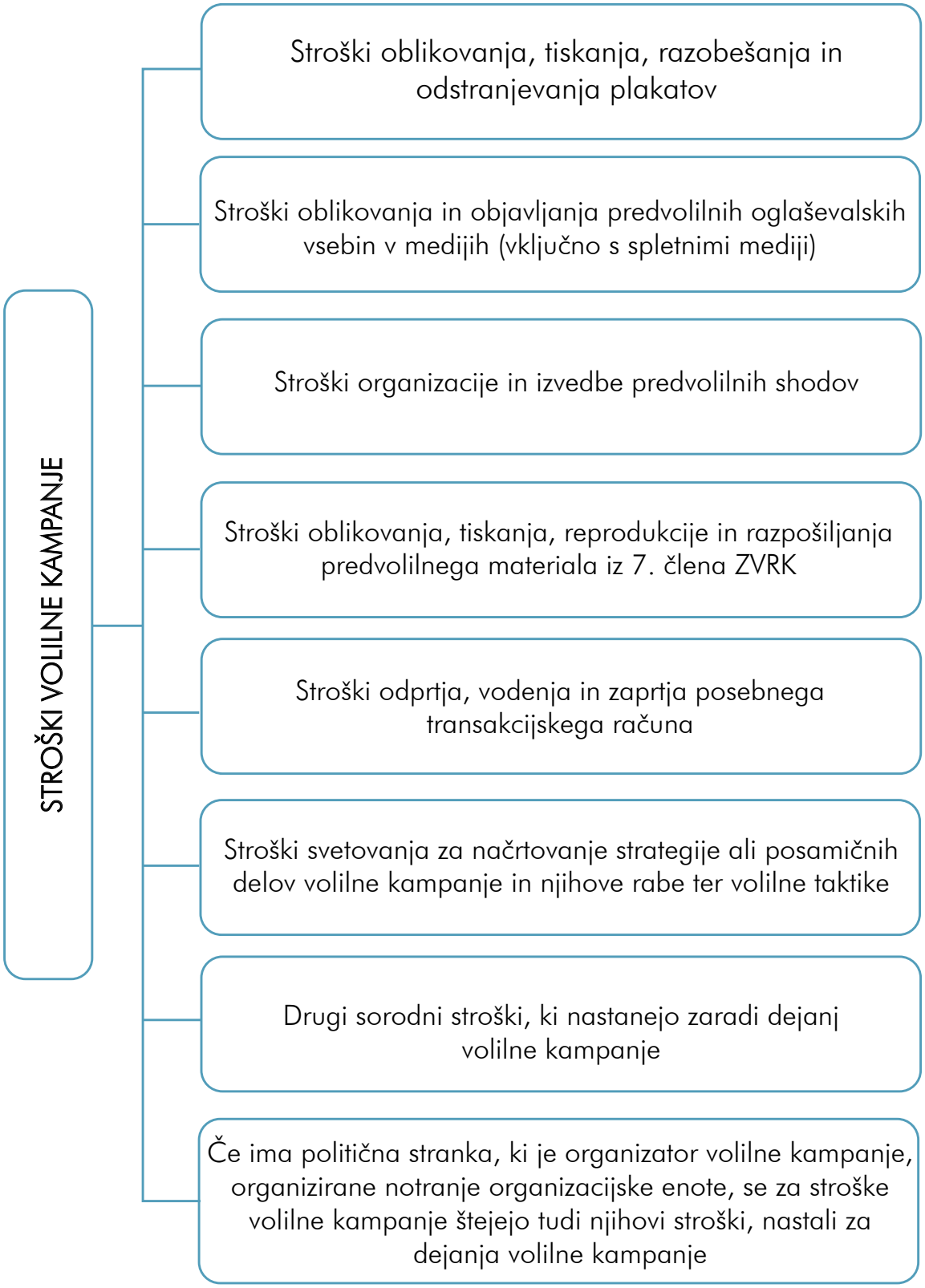
Organizator volilne kampanje, ki je politična stranka, lahko prenese sredstva s svojega rednega transakcijskega računa na poseben transakcijski račun za volitve največ v višini stroškov, kot jih sme po ZVRK porabiti za posamezno vrsto volitev. Prispevek politične stranke in drugi prispevki skupaj ne smejo presegati dovoljene višine stroškov, kot se jih sme po ZVRK porabiti za posamezno vrsto volitev.

4.2 Stroški volilne kampanje

15., 22. in 23. člen ZVRK

Stroški volilne kampanje so stroški, ki so potrebni za izvedbo volilne kampanje za posameznega kandidata ali listo kandidatov. To so stroški, ki se ne glede na to, kdaj so nastali oziroma kdaj so bili plačani in kdaj so bili sklenjeni posli v zvezi s posameznimi dejanji volilne kampanje, če se

stroški in posli nanašajo na 30-dnevno obdobje volilne kampanje. V ZVRK je določeno, katere vrste stroškov se štejejo za stroške volilne kampanje.



Slika 2: Stroški volilne kampanje (15. člen ZVRK)

V 23. členu ZVRK je predpisan najvišji dovoljeni obseg stroškov kampanje za določene volitve: v državni zbor, Evropski parlament, za predsednika republike ter volitve v predstavniški organ in individualno voljeni organ lokalne skupnosti.

Stroški, ki se nanašajo na dejanja izven obdobja 30-dnevne volilne kampanje, se ne štejejo za stroške volilne kampanje. Med stroške volilne kampanje se tako ne štejejo stroški zbiranja podpisov, ki se zbirajo za vložitev kandidature kandidata ali liste kandidatov. Stroški volilne kampanje tudi niso stroški, nastali po obdobju volilne kampanje, razen stroški odstranjevanja plakatov ter vodenja in zaprtja posebnega transakcijskega računa.

- *Kot primere navedimo najem pisarne, prevoznega sredstva, storitev odnosov z javnostmi, ki jih je kandidat najel že maja, glasovanje na volitvah pa je bilo oktobra. Stroški najema in drugih opravljenih storitev do tridesetega dne pred dnem glasovanja se ne štejejo za stroške volilne kampanje, stroški za zadnjih trideset dni pa so stroški volilne kampanje in se vštevajo v znesek porabljenih sredstev.*
- *Navedimo tudi, da stroški za blago in storitve, ki so nastali in bili uporabljeni izključno v času pred obdobjem volilne kampanje ali po njem (na primer plakatiranje ali oglaševanje samo pred obdobjem volilne kampanje ali po njem), niso stroški volilne kampanje.*
- *Prav tako so stroški pogostitve ob čakanju na rezultate glasovanja stroški, nastali po koncu volilne kampanje, zato niso stroški volilne kampanje.*

Za stroške, ki niso stroški volilne kampanje, velja, da se ti stroški ne smejo poravnati s posebnega volilnega računa in v poročilu o financiranju volilne kampanje ne smejo biti izkazani kot porabljena sredstva. Prav tako se stroški, ki niso stroški volilne kampanje, ne smejo delno povrniti organizatorju volilne kampanje iz proračuna.

- *Računsko sodišče v revizijah ugotavlja, da stroški za oglase, ki so vsebinsko vabilo na dogodek, ki ni dogodek volilne kampanje, ali da stroški storitev, ki pomenijo strošek rednega poslovanja politične stranke, niso stroški volilne kampanje. Tudi pogostitev na srečanju, kjer so bili prisotni le člani politične stranke, ni strošek volilne kampanje, saj ni šlo za dejanje volilne kampanje, katerega namen je vplivati na odločanje volivcev pri glasovanju na volitvah.*



Za stroške volilne kampanje velja, da morajo biti plačani s posebnega transakcijskega računa, ob njegovem zaprtju pa ne smejo ostati neplačani.

- *Računsko sodišče je že večkrat opozorilo, da so stroški volilne kampanje tudi stroški, ki se nanašajo na obračunani DDV za oglaševanje na družbenem omrežju Facebook za namen kampanje v času kampanje, zato ne smejo biti plačani s transakcijskega računa za redno poslovanje politične stranke.*



Računsko sodišče opozarja, da mora organizator volilne kampanje shraniti in med revizijo predložiti računskemu sodišču vse izvirne verodostojne knjigovodske listine, ki se nanašajo na stroške volilne kampanje, in da morajo biti listinam priložena dokazila o opravljeni storitvi ali dobavi blaga za volilno kampanjo, iz katerih izhajata vsebina in čas nastanka stroška.

Organizator volilne kampanje, ki ni politična stranka, mora **morebitni presežek zbranih sredstev** najpozneje ob zaprtju transakcijskega računa nameniti **v humanitarne namene**, določene v zakonu, ki ureja humanitarne organizacije.

23. člen ZVRK

4.2.1 Najvišji dovoljeni stroški volilnih kampanj

Stroški volilne kampanje za volitve:

- v državni zbor ne smejo preseči 0,40 evra na posameznega volilnega upravičenca v volilnem okraju oziroma volilni enoti, v kateri je vložena lista kandidatov oziroma v kateri kandidira posamezni kandidat;
- v Evropski parlament ne smejo preseči 0,40 evra na posameznega volilnega upravičenca v državi;
- za predsednika republike ne smejo preseči 0,25 evra na posameznega volilnega upravičenca v državi. Če pride do drugega kroga glasovanja, se stroški volilne kampanje za kandidata, ki na tem glasovanju kandidirata, lahko povečajo še za 0,15 evra na posameznega volilnega upravičenca v državi.

Stroški volilne kampanje za volitve v predstavniški organ lokalne skupnosti ne smejo preseči 0,40 evra na posameznega volilnega upravičenca v lokalni skupnosti, stroški volilne kampanje za volitve individualno voljenega organa lokalne skupnosti pa ne smejo preseči 0,25 evra na posameznega volilnega upravičenca v lokalni skupnosti. Če pride do drugega kroga glasovanja, se stroški volilne kampanje za kandidata, ki na tem glasovanju kandidirata, lahko povečajo še za 0,15 evra na posameznega volilnega upravičenca v lokalni skupnosti. Ne glede na navedeno lahko stroški posamezne navedene volilne kampanje dosežejo višino minimalne plače v Republiki Sloveniji, ki velja trideseti dan pred dnem glasovanja, če bi bili po navedeni ureditvi dovoljeni stroški volilne kampanje nižji.



Navedene najvišje vrednosti stroškov je mogoče izračunati na podlagi podatkov o številu volivcev v državi, posamezni volilni enoti in volilnem okraju, ob lokalnih volitvah na ravni lokalne skupnosti pa tudi v posamezni lokalni skupnosti, ki jih Ministrstvo za notranje zadeve objavi na dan, ki je določen za začetek volilnih opravil, na svojih spletnih straneh.

25. člen ZPolS, ZVRK

4.2.2 Financiranje volilne kampanje v primeru skupnih kandidatnih list

V primeru volilne kampanje za skupno listo kandidatov se poleg ZVRK uporabljajo tudi določbe ZPolS. Skupna kandidatna lista dveh ali več političnih strank se predloži v skladu z določili Zakona o volitvah v državni zbor, ki v 52. členu določa, da če dve ali več političnih strank vloži skupno listo kandidatov, določijo ime skupne liste, pri čemer mora biti razvidno, da gre za skupno listo dveh ali več političnih strank.

ZPolS določa, da lahko stranke za financiranje volilne kampanje na **podlagi pisnega dogovora** prenesejo sredstva s svojega transakcijskega računa na redni transakcijski račun stranke, ki je organizator volilne kampanje za skupno listo kandidatov oziroma skupnega kandidata, če te stranke predlagajo skupno listo kandidatov oziroma skupnega kandidata. Stranka, ki je organizator volilne kampanje, mora celotni prejeti znesek nakazati na posebni transakcijski račun

za volilno kampanjo. Stranka, ki je prejela delno povračilo stroškov za volilno kampanjo, lahko s svojega transakcijskega računa v skladu s pisnim dogovorom prenese ta sredstva na transakcijski račun drugih strank.

Politična stranka, ki je v primeru skupne kandidatne liste določena kot organizator volilne kampanje za skupno kandidatno listo, je odgovorna za zakonitost izvajanja volilne kampanje. V poročilu o financiranju kampanje se v skladu s pravilnikom navedejo tudi nakazila sredstev med političnimi strankami v primeru skupnih kandidatnih list.

Politične stranke si medsebojno lahko nakazujejo sredstva, in sicer na transakcijski račun za redno poslovanje le v primeru skupne kandidatne liste ali skupnega kandidata na volitvah, saj je v nasprotnem primeru financiranje volilnih kampanj s strani pravnih oseb prepovedano.

4.3 Odprtje in zaprtje posebnega transakcijaskega računa

16. člen ZVRK

Z ZVRK je določen rok za odprtje in zaprtje posebnega transakcijskega računa, na katerem mora organizator volilne kampanje zbirati finančna sredstva, ki jih sam nameni ali dobi od drugih pravnih ali fizičnih oseb za financiranje volilne kampanje, ter z njega poravnati vse stroške volilne kampanje.



Organizator volilne kampanje mora najpozneje 45 dni pred dnem glasovanja na volitvah odpreti posebni transakcijski račun z oznako „za volilno kampanjo" in pri tem navesti tudi volitve, za katere se organizira kampanja. Ne glede na navedeno mora organizator volilne kampanje odpreti posebni transakcijski račun z oznako „za volilno kampanjo", preden opravi prvo finančno transakcijo v zvezi z volilno kampanjo.

Posebni transakcijski račun mora organizator volilne kampanje zapreti najpozneje v štirih mesecih po dnevu glasovanja.

- *Za nepravilnost gre, če organizator kampanje stroškov volilne kampanje ne plača s posebnega transakcijskega računa, ker jih poravna z rednega transakcijskega računa politične stranke ali osebnega transakcijskega računa organizatorja, ali če stroški volilne kampanje ostanejo neporavnani ob zaprtju posebnega transakcijskega računa.*
- *Prav tako je nepravilno, če organizator kampanje posebnega transakcijskega računa ne odpre in zapre pravočasno.*

Skupni organizator volilne kampanje (iz petega odstavka 3. člena ZVRK) ima lahko odprta dva transakcijska računa za vse volilne kampanje za volitve predstavnikov v predstavniških in individualnih organih občine, če ima vzpostavljen sistem vplačil, ki mu zagotavljajo pravilno, popolno in zanesljivo evidenco o danih prispevkih za določeno volilno kampanjo in o plačilih stroškov te volilne kampanje. Skupni organizator volilne kampanje mora namreč ločeno za vsako občino poročati o vseh zbranih in porabljenih sredstvih za volilno kampanjo za volitve v občinski svet in za volitve župana.

4.4 Pravica organizatorjev kampanje do povračila stroškov

24., 26., 27., 28. in 31. člen ZVRK

Organizatorji volilne kampanje, katerih listam so pripadli mandati za poslance v državnem zboru ali Evropskem parlamentu, imajo **pravico do povračila stroškov volilne kampanje** v višini 0,33 evra za dobljeni glas, pri čemer skupni znesek povrnjenih stroškov ne sme preseči zneska porabljenih sredstev iz revizijskega poročila Računskega sodišča. ZVRK v 24. členu določa še druga merila za pridobitev pravice do delnega povračila stroškov za organiziranje in financiranje volilne kampanje iz državnega proračuna za volitve v državni zbor, v 26. členu pa tudi merila in višino tega povračila za volitve predsednika republike.

V primeru volitev v lokalni skupnosti mora lokalna skupnost pred začetkom volilne kampanje določiti višino delnega povračila stroškov organizatorjem volilne kampanje za kampanje za volitve v občinske svete in za volitve županov. Lokalna skupnost lahko določi, da pripada delno povračilo stroškov samo organizatorjem volilne kampanje, ki so jim pripadli mandati v predstavniškem organu lokalne skupnosti, in samo organizatorjem volilne kampanje za individualni organ lokalne skupnosti, katerih kandidati so dosegli določeni odstotek od skupnega števila volilnih upravičencev, ki so glasovali, pri čemer odstotek, ki ga določi lokalna skupnost, ne sme presegati desetih odstotkov.

Višina delnega povračila stroškov organizatorjem kampanje na volitvah v lokalni skupnosti:

- za člane v predstavniških organih ne sme presegati višine povračila za dobljeni glas organizatorjem kampanje za poslance državnega zbora;
- za individualne organe lokalnih skupnosti ne sme presegati višine povračila za dobljeni glas organizatorjem volilne kampanje za volitve predsednika republike. Če pride na volitvah za individualni organ lokalne skupnosti do drugega kroga glasovanja, sta kandidata, ki kandidirata v drugem krogu, upravičena do povračila stroškov le na podlagi dobljenih glasov v tem krogu.



Višina delnega povračila stroškov iz proračuna, ki se izplača posameznemu organizatorju kampanje, ne sme presegati zneskov, ki jih določa ZVRK oziroma občina, vsekakor pa ne sme preseči višine sredstev, porabljenih v kampanji.

Organizator volilne kampanje za volitve na državni ravni lahko vloži zahtevo za povrnitev stroškov volilne kampanje iz državnega proračuna v 30 dneh po objavi dokončnega poročila Računskega sodišča v glasilu državnega zbora oziroma na njegovih spletnih straneh.

Zahteva za povrnitev stroškov iz državnega proračuna se pošlje na naslov:

Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije, Gregorčičeva ulica 20, 1000 Ljubljana ali e-naslov: gp.gs@gov.si.

Ker je posebni transakcijski račun ob dodelitvi delnega povračila stroškov že zaprt, se stroški volilne kampanje povrnejo organizatorju volilne kampanje na njegov osebni transakcijski račun, če je organizator fizična oseba, oziroma na transakcijski račun politične stranke za redno poslovanje, če je organizator volilne kampanje politična stranka.

ZVRK določa tudi **sankcije v primeru prekoračitve najvišjega dovoljenega obsega sredstev za volilno kampanjo**. Organizatorju volilne kampanje, ki za več kot deset odstotkov prekorači dovoljeni obseg sredstev za volilno kampanjo, se delno povračilo stroškov volilne kampanje, ki se mu na podlagi ZVRK izplača iz proračuna, zmanjša za polovico. Organizator kampanje, ki za več kot 30 odstotkov prekorači dovoljeni obseg sredstev za volilno kampanjo, pa izgubi pravico do delnega povračila iz proračuna. V teh primerih lahko politična stranka za eno leto tudi izgubi pravico do financiranja iz proračuna po ZPolS v celoti ali za polovico. Sklep o zmanjšanju oziroma izgubi pravice do povračila stroškov za organiziranje in financiranje volilne kampanje ter sklep o začasnem zmanjšanju oziroma začasni izgubi pravice politične stranke do sredstev iz državnega proračuna ali proračuna lokalne sprejme Računsko sodišče takoj, ko postane poročilo o reviziji dokončno. Računsko sodišče naloži sankcije organizatorju kampanje po tem, ko izvede revizijo njegove kampanje, in izda revizijsko poročilo.

4.5 Nezakonito pridobljena sredstva

14., 18. in 22. člen ZVRK, ZHO in ZInvO

ZVRK določa, da mora organizator volilne kampanje nezakonito pridobljena sredstva za volilno kampanjo nameniti v humanitarne namene, določene v zakonu, ki ureja humanitarne organizacije. Šteje se, da v humanitarne namene delujejo humanitarne organizacije v skladu z Zakonom o humanitarnih organizacijah (v nadaljevanju: ZHO), kar se izkazuje z vpisom v registra humanitarnih organizacij, ki ju vodita:

- Ministrstvo za zdravje: Razvid-humanitarnih-organizacij-MZ-2019.pdf (gov.si);
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti: Razvid-humanitarnih-organizacij-Ministrstva-za-delo-druzino-socialne-zadeve-in-enake-moznosti.docx (live.com).

Po usklajenem mnenju Računskega sodišča, Ministrstva za notranje zadeve in Ministrstva za javno upravo (pojasnjeno tukaj: Vprasanja-in-odgovori-ZVRK.docx (live.com)) so lahko prejemnice sredstev, nakazanih v humanitarne namene, tudi organizacije s statusom invalidske organizacije, saj so prav tako ustanovljene za uresničevanje splošno opredeljenih humanitarnih namenov. Status invalidske organizacije se izkazuje z vpisom v register invalidskih organizacij iz Zakona o invalidskih organizacijah, ki je objavljen tukaj: Register_nevladnih_org_invalidske - Resources | OPSI - Odprti podatki Slovenije (gov.si).

Prispevki, zbrani v nasprotju z ZVRK, so:

- prispevki posamezne fizične osebe, vključno z drugimi oblikami prispevkov, ki skupaj za posamezno volilno kampanjo presegajo deset povprečnih bruto mesečnih plač na delavca v Republiki Sloveniji po podatkih SURS;
- prispevki posamezne fizične osebe v gotovini, ki so višji od 50 evrov in niso bili vplačani prek bank, hranilnic ali drugih pravnih oseb, ki v skladu s predpisi, ki urejajo plačilne storitve, opravljajo plačilne storitve;
- prispevki državnih organov, organov lokalnih skupnosti, pravnih oseb javnega in zasebnega prava ter samostojnih podjetnikov posameznikov in posameznikov, ki samostojno opravljajo dejavnost;
    - *Nezakoniti prispevki pravnih oseb, samostojnega podjetnika posameznika in posameznikov, ki samostojno opravljajo dejavnost (na primer oseba, ki ima dopolnilno dejavnost v kmetijstvu, odvetnik), so lahko denarni prispevki ali druge oblike prispevkov po drugem odstavku 14. člena ZVRK, ki so med drugim izredni popusti ali brezplačne storitve teh subjektov (na primer brezplačna oddaja prostorov za izvedbo pogovornega večera v kampanji, stojnice na odprti tržnici).*
    - *Če fizična oseba v kampanji za organizatorja opravi storitev, ki jo sicer opravlja prek svojega podjetja ali v okviru statusa samostojnega podjetnika posameznika (na primer nastop umetniškega izvajalca na volilnem shodu organizatorja volilne kampanje), pa za to ne zahteva plačila, se opravljeno delo šteje za brezplačno storitev in s tem za* ***drugo obliko prispevka pravne osebe ali samostojnega podjetnika posameznika****. Ker gre za nedovoljeni način financiranja, je takšen prispevek v nasprotju z ZVRK.*
- prispevki tujih fizičnih in pravnih oseb, razen prispevkov državljanov držav članic EU, pod pogoji in na način, ki po ZVRK veljajo za domače fizične osebe (slednje velja samo za volitve v Evropski parlament);
- sredstva organizatorja volilne kampanje, ki jih je prenesel s svojega transakcijskega računa na posebni račun in presegajo deset povprečnih bruto mesečnih plač na delavca v Republiki Sloveniji po podatkih SURS, če je organizator volilne kampanje fizična oseba;
- sredstva organizatorja volilne kampanje, ki jih je prenesel s svojega rednega transakcijskega računa na posebni račun, če sredstva tega organizatorja skupaj z drugimi prispevki presegajo znesek iz 23. člena ZVRK, če je organizator volilne kampanje politična stranka;
- sredstva organizatorja volilne kampanje, ki jih je prenesel s svojega rednega transakcijskega računa na posebni račun, če je organizator volilne kampanje pravna oseba, ki ni politična stranka.

Da se izogne očitku nezakonitega financiranja, mora organizator volilne kampanje navedene prispevke, zbrane v nasprotju z ZVRK, v 30 dneh nakazati v humanitarne namene. Nezakonite prispevke je treba v poročilu o financiranju kampanje izkazati med prispevki, zbranimi v nasprotju z ZVRK, njihova nakazila v humanitarne namene pa med nakazili v humanitarne namene.

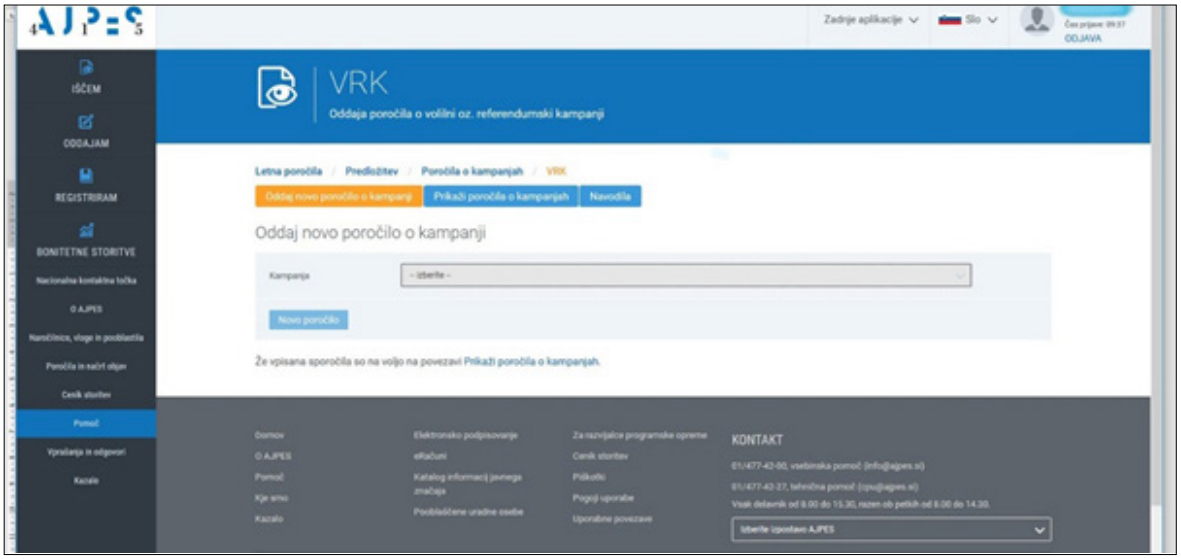
4.6 Oddaja poročila o financiranju kampanje

18. člen ZVRK

Organizatorji volilne kampanje morajo v skladu z določbami ZVRK za namen javne objave in revizije najpozneje v 15 dneh po zaprtju posebnega transakcijskega računa pripraviti poročilo o financiranju volilne kampanje in ga predložiti AJPES za objavo na spletnem portalu.

V poročilu o financiranju kampanje mora organizator volilne kampanje navesti podatke o donatorjih prispevkov, ki presegajo eno povprečno bruto mesečno plačo, o vseh posameznih izdatkih, posojilih in nezakonitih prispevkih, skupni višini zbranih in porabljenih sredstev v okviru posamezne volilne kampanje in drugo. Namen portala AJPES je zagotoviti pregledno objavo poročil organizatorjev o financiranju volilnih kampanj, ki Računskemu sodišču, medijem, nevladnim organizacijam in drugi zainteresirani javnosti omogoča nadzor nad financiranjem kampanj ali nadaljnje analize in obdelave objavljenih podatkov.

Poročila je treba oddati prek spletnega portala AJPES, aplikacija VRK – Oddaja poročila o volilni oziroma referendumski kampanji.



Vsebina, obrazci, način predložitve poročil in njihova objava so določeni v Pravilniku o vsebini in obrazcih poročil o zbranih in porabljenih sredstvih za volilno in referendumsko kampanjo. Organizator volilne kampanje mora predložiti vse obrazce, določene s pravilnikom, ki morajo vsebovati vse predpisane podatke.

- Računsko sodišče v revizijah preizkuša tudi pravilnost poročanja v poročilu o financiranju kampanje. Nepravilnosti organizatorja kampanje pri zbiranju in porabi sredstev za volilno kampanjo se odražajo tudi v poročilu o financiranju, saj zneski niso ustrezno prikazani. Tako Računsko sodišče razkriva napake v vseh predpisanih obrazcih in opozarja na pravilnost in popolnost zneskov ter drugih podatkov, o katerih je v skladu z ZVRK in pravilnikom treba poročati.

Za vnos poročila prek spletne aplikacije AJPES so objavljena podrobnejša navodila.

29. in 30. člen ZVRK

4.7 Revizija

Računsko sodišče mora **v šestih mesecih po roku** za zaprtje posebnega računa opraviti revizijo pri tistih organizatorjih volilne kampanje, ki imajo na podlagi ZVRK **pravico do delnega povračila stroškov** volilne kampanje iz državnega proračuna (merila za pravico do delnega povračila stroškov so določena v 24. in 26. členu ZVRK).

V okviru revizije Računsko sodišče preizkusi višino zbranih in porabljenih sredstev volilne kampanje, ali je organizator volilne kampanje pridobil in uporabil sredstva za volilno kampanjo v skladu z zakonom in ali so točni podatki, ki jih je organizator volilne kampanje navedel v poročilu o financiranju kampanje.

Računsko sodišče pri opravljanju revizije financiranja volilne kampanje ne uporabi samo dokumentacije, ki mu jo predloži organizator volilne kampanje, temveč lahko zahteva listine tudi od državnih organov, bank, v katerih je organizator imel odprt posebni transakcijski račun, od izvajalcev storitev in prodajalcev blaga, ki so za organizatorja opravili storitev oziroma mu dobavili blago. Prav tako lahko Računsko sodišče v primeru revizijskih tveganj (na primer sum, da organizator volilne kampanje ni prikazal vseh podatkov) izvede poizvedbo in zahteva pojasnila, podatke ali listine tudi pri drugih osebah. Ustrezni mehanizmi, s katerimi lahko Računsko sodišče opravlja revizije, zagotavljajo večjo verodostojnost poročil o financiranju kampanj, boljši nadzor nad financiranjem volilne kampanje in večjo možnost, da se prepreči prikrito financiranje volilne kampanje.



- *Računsko sodišče je v revizijskih poročilih opozorilo na primere, ko zaradi odsotnosti ustreznih in zadostnih dokazil v reviziji ni bilo mogoče preveriti, ali se posamezni stroški nanašajo na volilno kampanjo, ali so bile storitve opravljene oziroma ali je bilo blago dostavljeno (na primer za nakup različnega promocijskega gradiva in izdelavo reklamnih panojev, pogostitev).*

Spletna stran Računskega sodišča, kjer so objavljene revizije:__ Računsko sodišče - Arhiv revizij (rs-rs.si).

5 NADZOR NAD ZAKONITIM IZVAJANJEM VOLILNE KAMPANJE

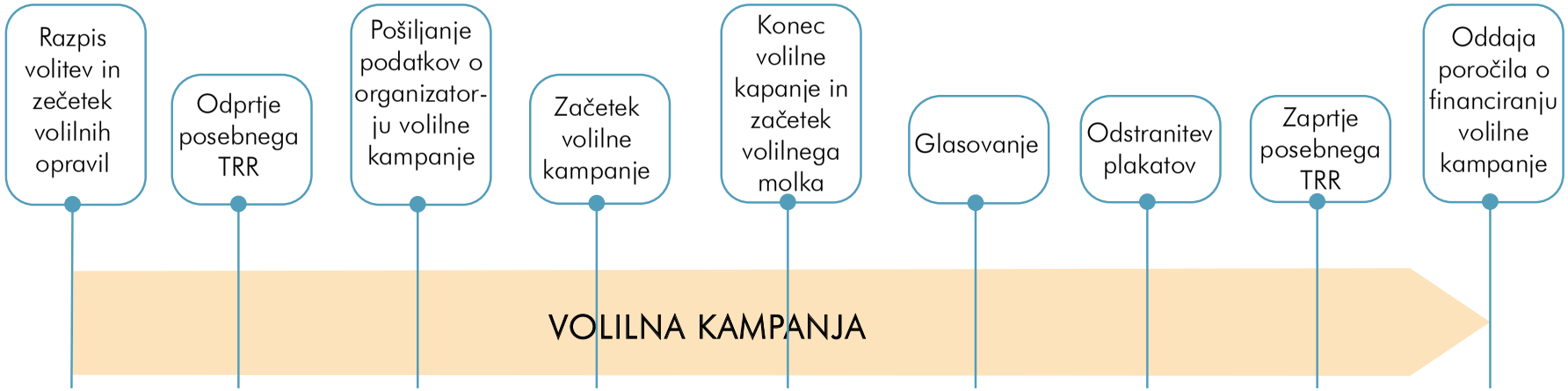
40. člen ZVRK

V ZVRK so določene kršitve tega zakona, ki imajo naravo prekrškov, in organi, ki prekrške nadzirajo in izrekajo sankcije. Predpisana je višina globe za vsako posamezno dejanje, ki je v določeno kot prekršek.

Za zakonitost izvajanja volilne kampanje sta odgovorna organizator volilne kampanje in njegova odgovorna oseba. Nadzor nad zakonitim izvajanjem kampanj opravljajo: Računsko sodišče, Inšpektorat RS za notranje zadeve, Inšpektorat RS za kulturo in medije ter inšpekcije in redarske službe lokalnih skupnosti.

RAČUNSKO SODIŠČE	INŠPEKTORAT RS ZA NOTRANJE ZADEVE	INŠPEKTORAT RS ZA KULTURO IN MEDIJE	INŠPEKCIJE / REDARSTVA LOKALNIH SKUPNOSTI
• *nadzor nad izvajanjem določb, ki urejajo* ***financiranje kampanj in poročanje o tem*** *(4., 14., 16., 18., 19., 22., 23., 29. in 30. čl. ZVRK)* • *izvaja* ***revizije po Zakonu o računskem sodišču*** • *o prekrških na predlog Računskega sodišča odloča Okrajno sodišče v Ljubljani*	• *nadzor nad izvajanjem določb ZVRK, katerih kršitve so s tem zakonom določene kot* ***prekrški, ko niso za posamezne prekrške pristojni drugi organi*** *(na primer volilni molk, prelepljanje ali uničevanje plakatov, označevanja nosilcev informacij)* • *ima pristojnosti prekrškovnega organa*	• *nadzor nad izvajanjem določb, ki urejajo volilno kampanjo v* ***medijih*** *in druge načine* ***objave informacij*** *(5., 6. in 1. odst. 7. čl. ZVRK)* • *ima pristojnosti prekrškovnega organa*	• *nadzor nad izvajanjem določb, ki urejajo* ***plakatiranje*** *(8., 9. in 11. čl. ZVRK)* • *ima pristojnosti prekrškovnega organa*

6 SEZNAM VOLILNIH OPRAVIL, POVEZANIH Z VODENJEM VOLILNE KAMPANJE



DODATNA NAVODILA in ROKOVNIK za VSAKOKRATNE volitve so dostopni na spletni strani DVK https://www.dvk-rs.si/.

7 REFERENDUMSKA KAMPANJA

1., 2.,3, 4., 8., 14., 16., 17., 18., 23., 24. in 28. člen ZVRK ter 25. člen ZPolS

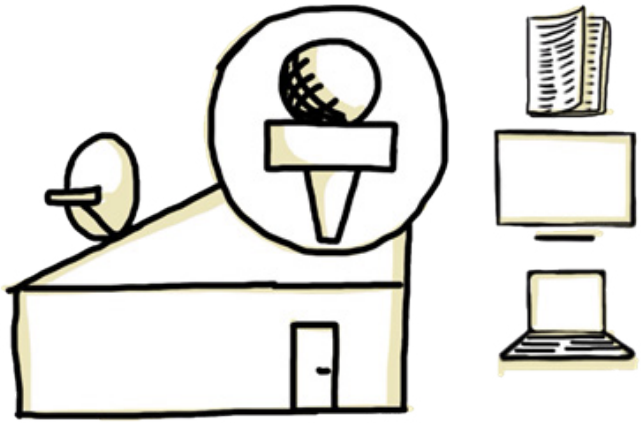
V predhodnih poglavjih tega vodnika opisana ureditev velja tudi za referendumske kampanje, če posebnosti referendumske kampanje v ZVRK niso posebej urejene. Te posebne rešitve so prikazane v tem poglavju.

Referendumska kampanja so oglaševalske vsebine in druge oblike propagande, katerih namen je vplivati na odločanje volivcev pri glasovanju na referendumu. Za referendumsko kampanjo veljajo določbe o volilni kampanji, razen če ZVRK ali ZPolS ne določata drugače.

Organizator referendumske kampanje je lahko pravna ali fizična oseba, ki je pobudnik zahteve za razpis referenduma, ali je zainteresirana za izid referenduma. Zainteresirana pravna ali fizična oseba je državljan RS z volilno pravico, posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, samostojni podjetnik posameznik ali pravna oseba s sedežem na območju RS. V skladu z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-191/17-25 organizator referendumske kampanje ne sme biti več pristojna služba Vlade Republike Slovenije, ki tudi ne sme financirati referendumske kampanje. ZVRK tudi določa, da lahko ima vsaka pravna ali fizična oseba, ki je pobudnik zahteve za razpis referenduma ali je zainteresirana za izid referenduma, samo enega organizatorja.

Posebnost referendumskega postopka je, da je treba pred razpisom referenduma zbrati 40.000 podpisov; v tem obdobju poteka **posebno obveščanje javnosti o zbiranju podpisov podpore, ki pa se ne šteje za referendumsko kampanjo po ZVRK**. Ker gre za fazo pred razpisom referenduma, pri stroških, ki so zanjo potrebni, ne gre za stroške referendumske kampanje. V tej fazi se predsedniku državnega zbora predloži pobuda za zbiranje podpisov državljank in državljanov za izvedbo referenduma in se lahko organizira posebno obveščanje javnosti o zbiranju podpisov. Posebno obveščanje javnosti poteka od dneva začetka do dneva konca zbiranja podpisov in ga lahko organizira predlagatelj.

Kadar je verska skupnost organizator referendumske kampanje, lahko organizira javni shod za referendum. Pogoje za uporabo prostorov za javni shod, ki se po ZVRK smejo uporabiti v na namen, mora objaviti lastnik ali upravljavec prostorov najpozneje 25 dni pred dnem glasovanja na referendumu. Kadar so organizatorji referendumske kampanje **organizacije sindikata ali svetov delavcev**, imajo za pojasnjevanje svojih stališč članom pravico uporabljati ustrezne prostore v gospodarskih družbah in zavodih v skladu s kolektivno pogodbo ali internimi akti, ki zagotavljajo sindikalno delovanje.



Izdajatelji medijev morajo najpozneje 25 dni pred dnem glasovanja na referendumu določiti in objaviti pravila (obseg, pogoje in način) za izrabo programskega časa oziroma časopisnega prostora za predstavitev mnenj o referendumskem vprašanju. **Lokalna skupnost** mora najpozneje 25 dni pred dnem glasovanja na referendumu javno objaviti pogoje za pridobitev pravice do uporabe plakatnih mest brezplačnih in plačljivih plakatnih mest, ki jih po 8. členu ZVRK zagotavlja občina.

Za razliko od volilne kampanje, kjer ni dovoljeno financiranje s strani pravnih oseb, lahko **pravne osebe zasebnega prava, katerih namen ustanovitve ni pridobivanje dobička**, prispevajo za referendumsko kampanjo. Organizator referendumske kampanje, ki je oseba zasebnega prava iz prejšnjega stavka, lahko prenese sredstva s svojega transakcijskega računa na posebni transakcijski račun največ v višini desetih povprečnih bruto mesečnih plač na delavca v Republiki Sloveniji po podatkih SURS za preteklo leto.



V skladu z ZPolS lahko **politične stranke**, kadar niso organizator referendumske kampanje, za financiranje referendumske kampanje na podlagi pisnega dogovora o sodelovanju prenesejo sredstva s svojega transakcijskega računa na transakcijski račun stranke, ki je organizator referendumske kampanje, če z njo sodelujejo v referendumski kampanji. Stranka, ki je organizator, mora celotni prejeti znesek iz prejšnjega stavka nakazati na posebni transakcijski račun za referendumsko kampanjo. S pisnim dogovorom o sodelovanju se stranke dogovorijo o načinu financiranja, uporabi registriranih imen, kratic imena in znaka pogodbenih strank, enotnih oglaševalskih vsebinah in drugih oblikah referendumske propagande ter stroških za aktivnosti referendumske kampanje.

Organizator referendumske kampanje mora najpozneje 25 dni pred dnem glasovanja na referendumu odpreti posebni transakcijski račun z oznako „za referendumsko kampanjo“ in pri tem navesti tudi referendum, za katerega organizira kampanjo.

Organizatorji referendumske kampanje morajo najpozneje 25 dni pred dnem glasovanja sporočiti podatke o organizatorju kampanje DVK ali volilni komisiji lokalne skupnosti glede na to, ali je referendum razpisan na državni ravni ali v lokalni skupnosti.

Stroški referendumske kampanje na državni ravni ali v lokalni skupnosti ne smejo preseči 0,25 evra na posameznega volilnega upravičenca v državi oziroma lokalni skupnosti. Lahko pa dosežejo višino minimalne plače v RS, ki velja trideseti dan pred dnem glasovanja, če bi bil tako izračunani znesek manjši.

Računsko sodišče lahko v šestih mesecih po roku za zaprtje transakcijskega računa opravi revizijo pri organizatorjih kampanje za referendum na državni ali lokalni ravni.

Organizatorju referendumske kampanje ne pripada pravica do povračila stroškov iz državnega in občinskih proračunov.

Organizator referendumske kampanje mora poročati tudi o vseh posameznih prispevkih pravnih oseb zasebnega prava, katerih namen ustanovitve ni pridobivanje dobička, ki na dan glasovanja presegajo povprečno bruto mesečno plačo na delavca v RS po podatkih SURS za preteklo leto.

8 UREDBA EU O PREGLEDNOSTI IN O CILJANJU V POLITIČNEM OGLAŠEVANJU

Uredba o političnem oglaševanju določa enotna pravila EU na notranjem trgu gospodarskih storitev oglaševanja z namenom zagotavljanja večje preglednosti političnega oglaševanja in ureditve tehnik ciljanja in prikazovanja spletnih političnih oglasov. Tako morajo izdajatelji storitev političnega oglaševanja zagotoviti, da je vsak politični oglas (spletni ali nespletni) izrecno označen kot tak, pri objavi pa morajo biti izpolnjene tudi druge obveznosti v zvezi s preglednostjo. Uredba je začela veljati aprila 2024, v polnem obsegu se je začela uporabljati 10. oktobra 2025.

Preglednost političnega oglaševanja prispeva k temu, da volivci in posamezniki na splošno bolje razumejo, kdaj jim je prikazan politični oglas, v čigavem imenu je bil oglas pripravljen ter kako in zakaj ponudnik storitev oglaševanja cilja nanje, kar jim omogoča bolj ozaveščene odločitve.

Uredba določa obveznosti predvsem za **ponudnike storitev političnega oglaševanja** (npr. oglaševalske agencije, medijske hiše), **izdajatelje storitev političnega oglaševanja** (kdor kakor koli predstavi oglas javnosti, npr. mediji, agencije za oddajanje plakatnih panojev, spletne platforme) ter **sponzorje (naročnike)**. Ureditev po Uredbi, ki velja za ponudnike, se nanaša tudi na izdajatelje. Sponzorji oziroma naročniki storitev bodo morali ob samem naročilu storitve opredeliti, da gre za naročilo storitve političnega oglaševanja.

Za preprečitev tujega vmešavanja ponudniki storitev političnega oglaševanja tri mesece pred volitvami ali referendumom ne bodo smeli zagotavljati oglaševalskih storitev sponzorjem iz tretjih držav (zunaj EU).

5., 18. in 19. člen uredbe

Nova uredba tudi močno **omejuje uporabo tehnik ciljanja in prikazovanja političnih oglasov.** Ciljanje pomeni, da se oglas prikaže le izbranim osebam ali skupinam – ali pa se te namerno izključijo – na podlagi njihovih osebnih podatkov, pri čemer se vsebina oglasa pogosto prilagodi posamezniku. Tehnike prikazovanja pa so načini, s katerimi se oglasi samodejno optimizirajo za višjo stopnjo vidnosti oziroma dosega političnega oglasa, pri čemer se prav tako uporabljajo osebni podatki. Uporaba osebnih podatkov za ciljano spletno politično oglaševanje je dovoljena le, če so bili podatki **zbrani od posameznika,** na katerega se nanašajo osebni podatki, ki je dal **izrecno in ločeno soglasje** za njihovo uporabo v političnem oglaševanju. Poleg tega je zapovedana **splošna prepoved profiliranja na podlagi posebnih vrst osebnih podatkov,** kot so tisti, ki razkrivajo rasno ali etnično poreklo ali politična mnenja.

Uredba predvideva vzpostavitev posebnega javnega spletnega odložišča, v katerem bodo shranjeni vsi spletni politični oglasi z metapodatki. Evropsko odložišče spletnih političnih oglasov bo upravljala Evropska komisija in bo predvidoma vzpostavljeno leta 2026.

Evropska komisija je na podlagi te uredbe izdala:

- izvedbeno uredbo o preglednosti političnih oglasov, ki podrobneje ureja obliko oznak na političnih oglasih in obvestil o preglednosti v zvezi s političnimi oglasi, in
- smernice k izvajanju Uredbe 2024-900/EU.pdf, ki na posameznih primerih podrobneje predstavljajo definicijo političnega oglaševanja in nekatere druge vidike iz uredbe.

Država mora sprejeti še akt o izvedbi uredbe o političnem oglaševanju in v njem določiti državne organe, ki so pristojni za izvajanje te uredbe in za nadzor nad njenim izvajanjem ter sankcije za

kršitev njenih določil. Po veljavni uredbi o političnem oglaševanju ima Informacijski pooblaščenec pristojnosti za nadzor nad ciljanjem in prikazovanjem političnih oglasov na spletu.

8.1 Kaj je in kaj ni politično oglaševanje

Izraz „politično oglaševanje“ po uredbi zajema pripravo, izdajanje ali razširjanje sporočila s kakršnimi koli sredstvi, običajno proti plačilu ali prek notranjih dejavnosti ali v okviru kampanje političnega oglaševanja:

- **s strani političnega akterja,** razen če je sporočilo popolnoma zasebne ali popolnoma komercialne narave, ali
- **ki lahko vpliva in je zasnovano, da vpliva na izid volitev ali referenduma, volilno vedenje ali zakonodajni ali regulativni postopek na ravni EU, nacionalni ali lokalni ravni.**

Politični akter je nacionalna ali evropska politična stranka; kandidat za voljeno funkcijo ali nosilec take funkcije, kandidat za vodilni položaj v politični stranki ali nosilec takega položaja; član posameznih institucij EU ali član vlade države članice na nacionalni ali lokalni ravni; organizacija za politične kampanje; katera koli fizična ali pravna oseba, ki zastopa katero koli prej navedeno osebo ali organizacijo in nastopa v njenem imenu, pri čemer promovira politične cilje katere koli od teh oseb ali organizacij.

Vse objave političnega akterja zanj ali v njegovem imenu, ki so objavljene kadar koli med letom, so politično oglaševanje, razen če je sporočilo popolnoma zasebne ali popolnoma komercialne narave. Pod pravila uredbe zapadejo tudi storitve političnega oglaševanja, povezane s posameznimi volitvami, referendumi ali zakonodajnim postopkom na EU, državni ali lokalni ravni. Uredba tako ureja politično oglaševanje tudi izven 30-dnevnega obdobja volilnih kampanj, kot je urejeno v ZVRK.

2. in 3. odstavek 1. člena ter 2., 3. in 4. odstavek 3. člena uredbe

Za politično oglaševanje se ne štejejo vsebine, ki so pod uredniško odgovornostjo, in politična mnenja, ki jih posamezniki izrazijo v svojem imenu, razen če so navedene objave plačane.

Za politično oglaševanje se poleg tega ne štejejo:

- sporočila iz uradnih virov držav članic ali EU, ki so strogo omejena na organizacijo volitev ali referenduma ter način udeležbe na njih, vključno z napovedjo kandidatur ali vprašanjem, o katerem se odloča na referendumu, oziroma ki spodbujajo udeležbo na volitvah ali referendumu;
- obveščanje javnosti, katerega namen je zagotoviti uradne informacije javnosti s strani ali v imenu katerega koli javnega organa države članice ali zanj ali s strani ali v imenu EU ali zanjo, vključno s strani, v imenu članov vlade države članice ali zanje, pod pogojem, da ne more vplivati in ni zasnovano, da vpliva na izid volitev ali referenduma, volilno vedenje ali zakonodajni ali regulativni postopek, ter
- predstavitve kandidatov na posameznih javnih mestih ali v medijih, ki so izrecno določene z zakonom in dodeljene brezplačno ob zagotavljanju enake obravnave kandidatov.

8.2 Obveznosti sponzorjev oziroma naročnikov

Sponzorji oziroma naročniki, to so tudi organizatorji volilnih kampanj, morajo ob naročilu storitve oglaševanja dati izjavo, da je oglas politični oglas, ter zagotoviti točne, posodobljene in popolne informacije za označevanje oglasov.
Kadar naročniki ali ponudniki oglaševalskih storitev, ki delujejo v imenu sponzorjev, naročijo storitev oglaševanja, morajo verodostojno izjaviti, ali je zahtevana storitev politično oglaševanje, ter zagotoviti informacije, ki jih ponudniki in izdajatelji potrebujejo za izpolnjevanje obveznosti vodenja evidenc, označevanja in preglednosti iz uredbe o političnem oglaševanju. Če je naročnik politična stranka ali organizator volilne kampanje, se vse njegovo plačano oglaševanje šteje za politično oglaševanje (razen če je sporočilo popolnoma zasebne ali popolnoma komercialne narave).

Informacije, ki jih naročnik zagotovi ponudniku oziroma izdajatelju političnega oglaševanja, morajo vključevati:

- informacije o političnem oglasu ali kampanji političnega oglaševanja, s katero je storitev ali so storitve povezane,
- identiteto in kontaktne podatke sponzorja, in kadar je primerno, subjekta, ki ima končni nadzor nad sponzorjem, vključno z njunim imenom, elektronskim naslovom, in kadar je javno objavljen, njunim poštnim naslovom, ter če sponzor ni fizična oseba, naslov, na katerem ima registriran sedež,
- identiteto in kontaktne podatke fizične ali pravne osebe, ki zagotavlja plačilo v zameno za politični oglas, če ta oseba ni sponzor ali subjekt, ki ima končni nadzor nad sponzorjem,
- obdobje, v katerem naj bi se politični oglas izdal, prikazal ali razširjal,
- informacije o javnem ali zasebnem izvoru zneskov in drugih koristi, prejetih v zameno za storitev, ter o tem, ali izvirajo iz EU ali zunaj nje,
- kadar je primerno, navedbo volitev, referenduma, zakonodajnega ali regulativnega postopka, s katerim je politični oglas povezan,
- kadar je oglas povezan s posameznimi volitvami ali referendumom, povezave na uradne informacije o načinih udeležbe na teh volitvah ali referendumu,
- kadar je primerno, izjavo, da so bile za politični oglas uporabljene tehnike ciljanja ali tehnike prikazovanja oglasov,
- kadar je primerno, informacije, ali je bila predhodna objava političnega oglasa ali njegove prejšnje različice začasno prekinjena ali ustavljena zaradi kršitve te uredbe.



Če sponzorji ugotovijo, da so se objavljene informacije spremenile, morajo ponudniku oziroma izdajatelju nemudoma poslati popolne in točne posodobljene informacije. Enako velja, če ugotovijo, da so informacije, ki jih je izdajatelj objavil, nepopolne ali netočne. Sponzor mora tudi, kadar se ponudnik storitev obrne nanj in od njega zahteva, da objavljene informacije popravi, čim prej odgovoriti na zahtevo ter zadevne informacije bodisi dopolniti bodisi popraviti.

8.3 Obveznosti ponudnikov

Ponudnik storitev političnega oglaševanja mora od sponzorja zahtevati, da se izjavi o tem, ali storitev oglaševanja, za katero želi, da jo ponudnik izvede, predstavlja storitev političnega oglaševanja in te informacije predložiti izdajateljem političnega oglaševanja. Zagotoviti mora, da pogodbene ureditve, sklenjene za opravljanje storitev političnega oglaševanja, omogočajo skladnost z uredbo o političnem oglaševanju, vključno z razdelitvijo odgovornosti ter popolnostjo in točnostjo informacij. Sedem let bo moral hraniti informacije, ki jih zbere pri opravljanju svojih storitev političnega oglaševanja (razen če gre za mikropodjetje po Direktivi 2013/34/EU in je opravljanje oglaševalskih storitev zgolj njegova obrobna in pomožna dejavnost). Pristojnim nadzornim organom bo moral predložiti zahtevane informacije v osmih delovnih dneh po prejemu zahteve, v zadnjem mesecu pred volitvami ali referendumom pa v 48 urah. Tudi zainteresiranim subjektom bo moral v predpisanem roku predložiti informacije v zvezi s političnim oglaševanjem. Ponudnik, ki nima sedeža v EU, mora pisno imenovati fizično ali pravno osebo za svojega pravnega zastopnika v eni od držav članic, v katerih ponuja storitve političnega oglaševanja.

8.4 Obveznosti izdajateljev

Tako morajo izdajatelji političnega oglaševanja med drugim:



- zagotoviti označevanje političnih oglasov,
- zagotoviti objavo obvestila o preglednosti,
- hraniti evidence z informacijami, ki jih zberejo pri opravljanju storitev političnega oglaševanja, sedem let po njihovi zadnji izdaji,
- vzpostaviti mehanizme, ki fizičnim ali pravnim osebam omogočajo, da jim prijavijo, če neki politični oglas ni v skladu z uredbo o političnem oglaševanju,
- v poslovna letna poročila vključiti informacije o plačilih, ki jih prejmejo za opravljanje storitev političnega oglaševanja.

9., 11., 12. in 14. člen uredbe

Na podlagi izjave sponzorja (naročnika), da gre za politični oglas, mora izdajatelj zagotoviti, da je oglas **označen** tako, da vsebuje naslednje podatke:

- izjavo, da gre za politični oglas,
- kdo je naročnik oglasa,
- povezavo do obvestila o preglednosti (po spletnem naslovu ali hitro odzivne QR kode), kjer morajo biti razvidni dodatni podatki,
- na katero politično kampanjo (za volitve ali referendum ali zakonodajni postopek) se oglas nanaša* in
- ali je pri prikazovanju oglasa uporabljena tehnika ciljanja ali tehnika prikazovanja oglasov*.

** Podatek se navede le, kadar je primerno oziroma relevantno za posamezni politični oglas.*

Obvestilo o preglednosti mora vsebovati naslednje informacije:

- kdo je sponzor: identiteta sponzorja (ime, elektronski naslov, naslov fizične osebe (če je javen) ali sedež), in če obstaja nadzorni subjekt ali plačnik oglasa – njegovi podatki,
- obdobje objave ali prikazovanja oglasa,
- finančni podatki: skupni znesek in vrednost drugih koristi, ki so jih prejeli ponudniki in izdajatelj za politični oglas (in po potrebi kampanjo političnega oglaševanja*),
- izvor sredstev: ali so javna ali zasebna in ali prihajajo iz EU ali tujine,
- metodologija za izračun zneskov in vrednosti finančnih podatkov,
- povezava z volitvami: navedba vrste volitev, referenduma ali zakonodajnih postopkov*,
- več informacij o volitvah: povezava do uradnih informacij o načinih udeležbe na volitvah ali referendumu*,
- evropsko odložišče spletnih političnih oglasov: povezava do odložišča*,
- informacije o mehanizmih za opozarjanje na morebitne nezakonite politične oglase,
- začasno ustavljeno oglaševanje: ali je bil oglas ali njegova različica začasno umaknjena zaradi kršitve uredbe*,
- uporaba ciljanja osebnih podatkov: izjavo, ali so bili uporabljeni podatki za tehnike ciljanja oziroma prikaza*,
- doseg oglasa: število ogledov in interakcij, kadar je primerno in tehnično izvedljivo*.

** Podatek se navede le, kadar je primerno oziroma relevantno za posamezni politični oglas.*

Izdajatelji političnega oglaševanja so odgovorni le za točnost določenih informacij, zlasti lokacije, na kateri je mogoče pridobiti obvestilo o preglednosti (kadar ni neposredno del oznake), ter za točnost informacij iz točk (d), (f), (i), (j) in (m) prvega odstavka 12. člena uredbe o političnem oglaševanju, so pa odgovorni za popolnost informacij v obvestilu o preglednosti. Politični oglasi ne smejo biti dani na voljo, če manjka katera od nujnih informacij. Izdajatelji si morajo po najboljših močeh prizadevati, da brez nepotrebnega odlašanja dopolnijo ali popravijo vse informacije, če ugotovijo, da so nepopolne ali netočne.

15. člen uredbe

V nekaterih primerih, ko enak politični oglas objavljajo različni izdajatelji, lahko izdajatelji zagotovijo objavo skupnega obvestila o preglednosti, tako da se pogodbeno dogovorijo, kateri izdajatelj objavi skupno obvestilo o preglednosti. Spodaj navajamo primer dobre prakse iz tujine.

Nizozemsko združenje tiskanih in drugih medijev je vzpostavilo spletno platformo za objavo obvestil o preglednosti (https://politiekereclame.nl/). Spletna platforma vsebuje: informacije, pravila in pogosto zastavljena vprašanja o preglednosti političnega oglaševanja, vsa objavljena obvestila o preglednosti iz preteklih in sedanjih političnih kampanj ter možnost oddaje pritožbe glede obvestil o preglednosti na tej spletni strani.

15. člen uredbe

Izdajatelj političnega oglaševanja mora vzpostaviti potrebne mehanizme, ki fizičnim ali pravnim osebam omogočajo, da pri njem vložijo prijavo, če menijo, da politični oglas, ki ga je izdal ta izdajatelj, ni označen v skladu z navedeno uredbo. Ti mehanizmi morajo biti brezplačni, uporabniku prijazni in lahko dostopni (npr. kontaktni obrazec na spletnih straneh izdajatelja). Načeloma mora biti omogočena predložitev prijave v elektronski obliki.

Prijava, da politični oglas ni označen v skladu z uredbo o političnem oglaševanju, mora vsebovati: utemeljeno obrazložitev razlogov, da zadevni politični oglas ni v skladu s to uredbo; informacije, ki omogočajo identifikacijo političnega oglasa; ime in elektronski naslov fizične ali pravne osebe, ki je predložila prijavo.

9 VARSTVO OSEBNIH PODATKOV PRI IZVAJANJU VOLILNE KAMPANJE



Pri načrtovanju, organiziranju in izvedbi volilnih kampanj se **praviloma ni mogoče izogniti obsežni obdelavi osebnih podatkov**. Zato so v tem poglavju navedeni **ključni dejavniki, ki jih morajo organizatorji volilnih kampanj upoštevati za zagotovitev zakonite, poštene in varne obdelave osebnih podatkov**.

Dolžnost zagotavljanja skladnosti s pravili s področja varstva osebnih podatkov ni omejena le na obdobje volilne kampanje, temveč jih morajo politične stranke (in drugi upravljavci) spoštovati vedno, kadar obdelujejo osebne podatke.

9.1 Temeljni pojmi s področja varstva osebnih podatkov

Pravice, obveznosti in načela, ki izhajajo iz sistema varstva osebnih podatkov, urejajo samo obdelavo osebnih podatkov, zato je za zagotavljanje zakonite, pregledne in poštene obdelave podatkov ključnega pomena, da subjekt, ki podatke obdeluje, pravilno presodi, kakšne podatke obdeluje ter kakšna je njegova vloga pri obdelavi podatkov.

Opredelitev pojma osebni podatek je široka in zajema katero koli informacijo v zvezi z določenim ali določljivim posameznikom. Posameznik je določen, če ga je mogoče prepoznati in ločiti od drugih oseb, določljivi posameznik pa sicer še ni prepoznaven, je pa njegova prepoznava mogoča neposredno ali posredno z uporabo identifikatorjev, na primer njegovega osebnega imena, podatka o lokaciji ali spletnega identifikatorja (IP naslova). Takšni podatki, ki na prvi pogled lahko delujejo kot anonimizirani podatki, vendar je z uporabo drugih informacij mogoče določiti posameznika, na katerega se nanašajo, so **psevdonimizirani podatki**. Tudi **psevdonimizirani podatki so osebni podatki**, zato za njihovo zbiranje veljajo enaka pravila kot za obdelavo drugih osebnih podatkov. Pravila varstva osebnih podatkov pa ne veljajo za **anonimizirane podatke**, tj. podatke, ki jih z uporabo razumnih sredstev ni več mogoče povezati z določenim ali določljivim posameznikom.

Posebej strogo so varovani podatki, ki razkrivajo najintimnejše vidike posameznikovega življenja. Med te **posebne vrste osebnih podatkov** (imenujemo jih tudi občutljivi podatki) se uvrščajo podatki, ki razkrivajo rasno ali etnično pripadnost, politično, versko ali filozofsko prepričanje, članstvo v sindikatu, zdravstveno stanje ali spolno usmerjenost. Pomembno je, da občutljivi podatki niso le podatki o teh okoliščinah, temveč tudi podatki, ki občutljive okoliščine razkrivajo.



Obdelava osebnih podatkov je skupno ime za najrazličnejše oblike procesiranja osebnih podatkov, na primer zbiranje, urejanje, strukturiranje, shranjevanje, vpogled, posredovanje, omejevanje, izbris ali uničenje podatkov.

Posebej pomembna oblika avtomatizirane obdelave podatkov v volilni kampanji je **oblikovanje profilov**, ki pa se uporablja tudi za druge namene, na primer v oglaševanju, bančništvu in zavarovalništvu. Pri oblikovanju profilov se osebni podatki uporabijo za ocenjevanje nekaterih osebnih vidikov v zvezi s posameznikom, na primer za analizo ali predvidevanje uspešnosti pri delu, za analizo ekonomskega položaja, zdravja, osebnega okusa ali interesov tega posameznika. Oblikovanje profilov temelji na zbiranju osebnih podatkov o posameznikih, ki se uporabijo za ocenjevanje oziroma napovedovanje njihovega vedenja ali značilnosti, in na podlagi katerih se razvrstijo v skupine. Informacije, pridobljene na podlagi profiliranja, so novi osebni podatki.

Posebna ureditev velja glede **odločitev, ki temeljijo *le* na avtomatizirani obdelavi, vključno z oblikovanjem profilov, ki imajo pravne učinke na posameznika ali *na podoben način nanj znatno vplivajo***. Avtomatizirano odločanje, tudi profiliranje, s takšnimi posledicami je praviloma prepovedano, lahko pa posameznik vanj privoli. V okviru volilne kampanje bi lahko prišlo do odločitev s podobnim znatnim vplivom zlasti pri ciljanem usmerjenem oglaševanju, vendar pa je dokončni odgovor, ali obdelava podatkov spada v okvir te prepovedi, odvisen od okoliščin vsakega posameznega primera.

Osebne podatke obdelujejo različni akterji: osrednjo vlogo v sistemu varstva osebnih podatkov imajo **upravljavci**, ki sami ali skupaj (v tem primeru gre za **skupne upravljavce**) usmerjajo obdelavo z določanjem ciljev in sredstev, hkrati pa so tudi odgovorni za zakonitost tovrstne obdelave podatkov. Upravljavci lahko obdelavo tudi prepustijo tretji osebi, ki v tem primeru nastopa v vlogi **obdelovalca**.

V kontekstu organiziranja volilne kampanje je med upravljavce mogoče uvrstiti organizatorje volilnih kampanj, ki zbirajo osebne podatke zaradi širjenja vpliva z oglaševanjem svojih programov in nagovarjanjem morebitnih volivcev. Obdelovalci pa so običajno analitična in oglaševalska podjetja, ki jih najamejo organizatorji volilnih kampanj, če ta podjetja obdelujejo tudi osebne podatke. **Predvsem v primeru oglaševanja na družbenih omrežjih ali z uporabo vtičnikov družbenih omrežij na svojih spletnih straneh (na primer v obliki gumba za *„všečkanje“*) morajo biti organizatorji volilnih kampanj pozorni, kakšna je razdelitev vlog med njimi in družbenimi omrežji pri obdelavi podatkov, saj lahko v določenih primerih nastopi skupno upravljavstvo.**

9.2 Temeljna načela

Pri obdelavi osebnih podatkov, predvsem kadar obstaja veliko tveganje za nastanek kršitev pravic in svoboščin posameznikov, na primer zaradi obsežnih obdelav osebnih podatkov, obdelave občutljivih podatkov ali oblikovanja profilov, naj **bodo vodilo temeljna načela**, ki so opredeljena v 5. členu Splošne uredbe.

Osebni podatki morajo biti:

- obdelani zakonito, pošteno in na pregleden način;
- zbrani za določene, izrecne in zakonite namene;

- ustrezni in v obsegu omejeni na namene, zaradi katerih so bili zbrani;
- točni in posodobljeni;
- hranijo se samo toliko časa, kot je to potrebno za izvedbo namena, oziroma dokler obstaja pravna podlaga;
- obdelujejo se na način, ki zagotavlja ustrezno varnost osebnih podatkov pred nepooblaščeno obdelavo.



9.3 Temelji zagotavljanja skladnosti z zakonodajo s področja varstva osebnih podatkov

Preden upravljavec začne obdelovati osebne podatke, mora **čim bolj jasno in določno opredeliti namen, zaradi katerega namerava obdelovati osebne podatke**. Namen obdelave osebnih podatkov namreč določa meje dopustne obdelave osebnih podatkov – od namena obdelave podatkov je odvisno, katere podatke bo upravljavec obdeloval, koliko časa jih bo hranil in kakšne ukrepe za zagotavljanje varnosti podatkov bo v tem času moral zagotoviti.

Glede na namen obdelave podatkov upravljavec nato določi, katere podatke potrebuje za dosego tega namena. Pri tem upošteva **načelo najmanjšega obsega podatkov**, ki zahteva, da se obdelujejo le tisti podatki, ki so res nujno potrebni za doseganje namena obdelave. V skladu z načelom omejitve shranjevanja podatkov upravljavec omeji rok hrambe na toliko časa, kolikor je to potrebno za namene, za katere se osebni podatki obdelujejo. Po poteku tega roka ali če ni več pravne podlage za obdelavo podatkov, mora upravljavec osebne podatke izbrisati.

Ključni korak pri zagotavljanju zakonitosti obdelave podatkov je **zagotovitev ustrezne pravne podlage za obdelavo osebnih podatkov**. Splošna uredba v 6. členu določa šest enakovrednih pravnih podlag, izmed katerih mora upravljavec izbrati najustreznejšo glede na vse okoliščine konkretne obdelave podatkov. Pri organiziranju in izvajanju volilnih kampanj so možne pravne podlage za obdelavo osebnih podatkov **predvsem privolitev**, v manjšem obsegu pa lahko **tudi posamezni zakon**, kakor določata točki (c) ali (e) prvega odstavka 6. člena Splošne uredbe (na primer prvi odstavek 14. člena ZVRK predstavlja pravno podlago za zbiranje osebnih podatkov donatorjev, ki prispevajo sredstva za organizacijo volilne kampanje) ali **zakoniti interes** upravljavca. Glede slednjega morajo biti upravljavci posebej pozorni, saj je obdelava na tem temelju dopustna le, če nad zakonitimi interesi upravljavca ne prevladajo interesi ali temeljne pravice in svoboščine posameznikov, na katere se podatki nanašajo. Upravljavci morajo zato izvesti predhodno tehtanje med zakonitimi interesi na eni strani ter pravicami in svoboščinami

posameznikov na drugi; če slednji prevladajo, morajo najti drugo pravno podlago za obdelavo podatkov.

Če upravljavec obdeluje osebne podatke na podlagi **privolitve**, mora zagotoviti, da takšna izjava volje posameznika izpolnjuje pogoje iz Splošne uredbe. Privolitev je opredeljena kot vsaka **prostovoljna, konkretna, informirana in nedvoumna izjava volje posameznika**, na katerega se nanašajo osebni podatki, s katero z izjavo ali jasnim pritrdilnim dejanjem izrazi soglasje z obdelavo osebnih podatkov, ki se nanašajo nanj. Posameznik ima pravico, da svojo privolitev kadarkoli prekliče.



Osebni podatki se **lahko obdelujejo le za tisti namen, za katerega so bili zbrani**. Izjemoma je dovoljena tudi nadaljnja obdelava, kadar je združljiva z nameni, za katere so bili osebni podatki prvotno zbrani. Le v tem primeru upravljavec ne potrebuje nove pravne podlage, saj zadostuje pravna podlaga, na kateri so bili osebni podatki zbrani.

Deljenje ali preprodajanje seznamov imen in priimkov posameznikov, njihovih kontaktnih podatkov in drugih osebnih podatkov med različnimi upravljavci brez ustrezne pravne podlage je nezakonito, prav tako je nezakonita obdelava osebnih podatkov za drug (nezdružljivi) namen, kot je tisti, za katerega so bili pridobljeni. Primer takšne obdelave podatkov v kontekstu volilne kampanje je **obdelava podatkov z namenom targetiranja (ciljnega usmerjanja)**, ki lahko nasprotuje ali presega prvotni namen zbiranja osebnih podatkov.

Pravne podlage iz 6. člena Splošne uredbe pa ne zadostujejo za obdelavo posebnih vrst osebnih podatkov (občutljivih podatkov), med katere uvrščamo tudi podatke, ki razkrivajo politično prepričanje. Obdelava teh osebnih podatkov je praviloma prepovedana, izjemoma lahko upravljavci občutljive podatke obdelujejo, če gre za eno izmed izjem iz drugega odstavka 9. člena Splošne uredbe:

- **Pri organiziranju in izvajanju volilnih kampanj je kot izjema možna predvsem izrecna privolitev posameznika** (točka a drugega odstavka 9. člena Splošne uredbe);
- obdelava občutljivih podatkov je lahko dopustna tudi takrat, ko jo **v okviru svojih zakonitih dejavnosti** izvaja ustanova, združenje ali neprofitno telo s političnim, filozofskim, verskim ali sindikalnim ciljem in pod pogojem, da se obdelava nanaša samo na člane ali nekdanje člane telesa ali na osebe, ki so v rednem stiku z njim v zvezi z njegovimi nameni, ter da se osebni podatki ne posredujejo zunaj tega telesa brez privolitve posameznikov (točka d drugega odstavka 9. člena Splošne uredbe);
- upravljavec bi se lahko skliceval tudi na izjemo, ki velja za občutljive podatke, ki jih posameznik, na katerega se nanašajo, **očitno objavi sam** (točka e drugega odstavka 9. člena Splošne uredbe). Ker gre za izjemo od načelne prepovedi obdelave te vrste osebnih podatkov, jo je treba razlagati ozko. Upravljavec mora zato glede na vse okoliščine presoditi, ali je dejansko izkazano, ali je posameznik jasno izrazil svojo voljo, da želi javno objaviti podatke, ki se nanašajo nanj.

Podatke, ki se nanašajo na določenega ali določljivega posameznika, lahko upravljavec pridobi neposredno od njega ali pa jih pridobi iz drugih virov. V vsakem primeru mora upravljavec posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, **na preprost način seznaniti s tem, kdo je upravljavec osebnih podatkov, kateri osebni podatki se bodo obdelovali in za kakšen namen**, koliko časa se bodo hranili ter ali bodo namenjeni avtomatiziranemu sprejemanju odločitev,

vključno z oblikovanjem profilov (vse informacije, ki jih mora upravljavec zagotoviti posamezniku, so navedene v 13. in 14. členu Splošne uredbe). Če gre za prikazovanje oglasov v kontekstu spletnega političnega oglaševanja, pa mora upravljavec izpolnjevati tudi dodatne zahteve glede preglednosti, kot so določene v 19. členu Uredbe o političnem oglaševanju (med drugim mora npr. posamezniku pojasniti, ali je bil za ciljanje ali prikazovanje političnega oglasa uporabljen sistem umetne inteligence in morebitne druge analitične tehnike).

Upravljavec **mora posameznika obvestiti tudi o pravicah**, ki mu pripadajo po Splošni uredbi, to so **pravica do dostopa, popravka, omejitve in izbrisa osebnih podatkov**. Poleg tega mora posameznika obvestiti tudi o možnosti vložitve pritožbe pri nadzornem organu.

Pri obdelavi (posebnih vrst) osebnih podatkov, še posebej če je **obseg obdelave velik in se izvaja z uporabo informacijskih sistemov** (na primer spletnih aplikacij, ki so namenjene oglaševanju), je priporočljivo v skladu s 35. členom Splošne uredbe **pripraviti oceno učinka v zvezi z varstvom podatkov**. Namen takšne ocene je, da upravljavec še pred začetkom obdelave podatkov razmisli, kako bo zagotovil skladnost z zakonodajo s področja varstva osebnih podatkov, ter da prilagodi procese obdelave in s tem odpravi ali vsaj zmanjša prepoznana tveganja za nastanek kršitev.

Če upravljavec namerava **del obdelave osebnih podatkov zaupati zunanjim podjetjem ali posameznikom**, mora z njimi **skleniti ustrezno pogodbo o pogodbeni obdelavi**. Splošna uredba v 28. členu določa, kateri pogoji morajo biti pri pogodbeni obdelavi izpolnjeni. **Iz pogodbe mora biti razvidno vsaj to, kdo sta upravljavec in obdelovalec, kateri osebni podatki se bodo obdelovali in za kakšen namen**, prav tako mora biti jasno razvidna **zavezanost** pogodbenega obdelovalca **k zagotavljanju ustrezne ravni varnosti** osebnih podatkov.

Upravljavec mora tudi sam ves čas **zagotavljati ustrezno raven varnosti podatkov pred nepooblaščeno obdelavo. Dostop do podatkov** mora **omejiti** na osebe, ki podatke dejansko potrebujejo za izvajanje svojih nalog, zagotoviti mora **tehnične in organizacijske ukrepe, ki preprečujejo nepooblaščeno obdelavo**, morebitne varnostne **kopije podatkov in šifriranje, kadar je to potrebno**.

Če pride do kršitve varnosti osebnih podatkov, na primer zaradi nepooblaščenega razkritja osebnih podatkov v hekerskem napadu ali na drug način, in obstaja verjetnost, da bi bile s kršitvijo varstva osebnih podatkov ogrožene pravice in svoboščine posameznikov, mora upravljavec **o tem obvestiti pristojni nadzorni organ s področja varstva osebnih podatkov** (**v RS je to Informacijski pooblaščenec**) in sprejeti vse razumne ukrepe, da se možnost ponovitve podobnega razkritja zmanjša ali (kadar je to mogoče) v celoti odpravi.

Temeljne obveznosti političnih strank kot upravljavcev pri obdelavi osebnih podatkov pri organiziranju volilne kampanje:

- **obdelava osebnih podatkov na ustrezni pravni podlagi;**
- **obveščanje posameznikov, na katere se podatki nanašajo, in zagotavljanje pravic;**
- **ureditev pogodbenega odnosa z obdelovalci;**
- **zagotavljanje varnosti osebnih podatkov.**

9.4 Politično oglaševanje na spletu

V zadnjih letih se je politično oglaševanje večinoma preselilo v spletno okolje, kjer lahko organizatorji volilnih kampanj preprosto in učinkovito dosežejo večji krog volivcev kot v fizičnem svetu. Poleg uporabe e-pošte za pošiljanje oglasnih sporočil organizatorji volilnih kampanj danes lahko uporabljajo številna oglaševalska orodja, podprta z najsodobnejšo tehnologijo, ki jim omogočajo, da relativno natančno analizirajo in razvrstijo svojo potencialno volilno bazo, po drugi strani pa jim takšno razvrščanje tudi omogoča, da svoja politična sporočila ciljno usmerjajo.

Enaka pravila, ki za organizatorje volilnih kampanj glede obdelave podatkov veljajo v fizičnem svetu, se uporabljajo tudi za organizatorje volilnih kampanj na spletu, pri čemer pa morajo pri oglaševanju na spletu dodatno spoštovati tudi posebne zahteve, povezane s tehnikami ciljanja in tehnikami prikazovanja oglasov, kot jih določa uredba o političnem oglaševanju.

Če se za politično oglaševanje na spletu obdelujejo osebni podatki, mora organizator volilne kampanje v celoti upoštevati pravila s področja varstva osebnih podatkov, kot jih določata Splošna uredba in Zakon o varstvu osebnih podatkov (v nadaljevanju: ZVOP-2) in uredba o političnem oglaševanju, pa tudi ustrezne določbe Zakona o elektronskih komunikacijah (v nadaljevanju: ZEKom-2).

1. Pošiljanje e-sporočil za politično oglaševanje

Kadar se za politično oglaševanje uporablja e-pošta, poslana na e-naslov posameznika (in ne na e-naslov organizacije, na primer info@podjetje.si), mora upravljavec upoštevati vsa zgoraj navedena pravila glede obdelave osebnih podatkov.

Poleg tega pravila glede neželenih komunikacij določa tudi ZEKom-2, ki v 226. členu določa, da je uporaba samodejnih klicnih in komunikacijskih sistemov za opravljanje klicev na naročnikovo telefonsko številko brez človekovega posredovanja (na primer klicni avtomati, SMS, MMS), telefaksov ali elektronske pošte za namene neposrednega trženja dovoljena samo na podlagi naročnikovega ali uporabnikovega predhodnega **soglasja**.

2. Piškotki in druge tehnologije za sledenje posameznikom

Spletne strani lahko uporabljajo piškotke ali druge sledilne tehnologije tudi za prikazovanje političnih oglasnih sporočil. V tem primeru lahko upravljavec spletne strani namesti piškotke ali podobne sledilne tehnologije na terminalsko napravo uporabnika le v primeru, če je uporabnik **v namestitev privolil, potem ko je bil jasno in izčrpno obveščen o okoliščinah obdelave podatkov**. Privolitev mora izpolnjevati pogoje iz Splošne uredbe.

V primeru političnega oglaševanja se upravljavec ne more sklicevati na nobeno izjemo iz 225. člena ZEKom-2 in mora pred namestitvijo oglaševalskih piškotkov vedno pridobiti veljavno privolitev uporabnika.

3. Politično oglaševanje na družbenih omrežjih

Za oglaševanje političnih programov so zelo priljubljena družbena omrežja, saj organizatorjem volilnih kampanj omogočajo, da preprosto in pogosto brezplačno nagovorijo širok krog možnih volivcev. Hkrati družbena omrežja omogočajo ciljno naslavljanje (usmerjanje) potencialnih volivcev, tako da politične oglase prilagodijo interesom in vrednotam ciljne skupine. Te lahko relativno natančno razberejo na podlagi številnih osebnih podatkov, ki jih vsakodnevno zbirajo o svojih uporabnikih, od tistih, ki jih uporabniki sami razkrivajo, do podatkov, ki jih na podlagi njihovega vedenja na družbenem omrežju uporabnikom lahko pripišemo ali o njih le sklepamo. V vseh teh primerih gre za osebne podatke, če se nanašajo na določenega ali določljivega posameznika.



Za ciljno usmerjanje političnih sporočil se običajno uporabljajo podatki iz različnih virov, ki se medsebojno združujejo, lahko tudi za oblikovanje profilov. Ker gre za kompleksne procese obdelave podatkov, morajo upravljavci jasno določiti namene obdelave, zagotoviti pravno podlago za obdelavo podatkov ter posameznike tudi jasno in razumljivo poučiti o nameravani obdelavi in njihovih pravicah.

Poleg tega morajo biti upravljavci pri obdelavi podatkov za politično oglaševanje posebej pozorni na morebitne obdelave občutljivih podatkov. Prav kombiniranje osebnih podatkov iz različnih virov lahko povzroči, da na prvi pogled popolnoma „običajni“ podatki razkrijejo katero izmed občutljivih okoliščin, zaradi česar pridobijo naravo občutljivih podatkov, za katere velja strožji režim varstva.

4. Spletna aplikacija za pošiljanje oglasov (tako imenovani virusni marketing)

Pri uporabi spletnih aplikacij za pošiljanje oglasov gre praviloma za spletni vmesnik, ki ga ponuja upravljavec (na primer politična stranka). Vanj posameznik vnese svoje podatke in podatke svojih znancev (tretjih oseb), za katere želi, da prejmejo oglas. V teh primerih se izvaja obdelava osebnih podatkov, zato mora upravljavec spoštovati zahteve zakonodaje s področja varstva osebnih

podatkov, predvsem mora zagotoviti ustrezno pravno podlago tudi za obdelavo osebnih podatkov posameznikov, ki mu niso sami posredovali podatkov (tretjih oseb), ter vse posameznike, na katere se podatki nanašajo, obvestiti o okoliščinah obdelave podatkov.

Če se na družbenem omrežju izvaja ciljno usmerjanje oglasov v politične namene, bo to dovoljeno le ob izpolnitvi sledečih pogojev: upravljavec je zbral osebne podatke neposredno od posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, posameznik je dal izrecno privolitev za ločeno obdelavo podatkov za namene političnega oglaševanja in profiliranje ne zajema uporabe posebnih vrst osebnih podatkov (občutljivih podatkov).

Priporočljivo je, da se **upravljavci čim bolj izogibajo obdelavi osebnih podatkov tretjih oseb**, saj se je v praksi pogosto težko prepričati, ali za obdelavo osebnih podatkov tretjih oseb obstaja ustrezna privolitev, poleg tega pa je tveganje za zlorabo veliko in sum nezakonite ali vsaj nepoštene obdelave osebnih podatkov pogost.

Več informacij:

Izčrpnejše informacije o tem, kako zagotoviti skladnost obdelave osebnih podatkov z zahtevami določb Splošne uredbe in ZVOP-2, je mogoče dobiti v gradivu, ki je dosegljivo na spodnjih povezavah.

- Splošna uredba o varstvu podatkov: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:32016R0679
- Informacijski pooblaščenec, Ključna področja po Splošni uredbi in ZVOP-2: Ključna področja po Splošni uredbi in ZVOP-2 - IPRS (ip-rs.si)
- Informacijski pooblaščenec, Skupni upravljavci: Skupni upravljavci - IPRS (ip-rs.si)
- Informacijski pooblaščenec, Smernice Informacijskega pooblaščenca o (pogodbeni) obdelavi osebnih podatkov: Smernice o pogodbeni obdelavi - IPRS (ip-rs.si)
- Informacijski pooblaščenec, Smernice o ocenah učinkov na varstvo podatkov: Smernice_o_ocenah_ucinka__DPIA__nov2017.pdf (ip-rs.si)
- Evropski odbor za varstvo podatkov, Izjava 2/2019 o uporabi osebnih podatkov v političnih kampanjah: EVROPSKI ODBOR ZA VARSTVO PODATKOV (europa.eu)
- Evropski odbor za varstvo podatkov, Smernice št. 8/2020 o ciljnem usmerjanju v uporabnike družbenih medijev: edpb_guidelines_082020_on_the_targeting_of_social_media_users_sl_0.pdf (europa.eu)
- Več o obveznostih evropskih političnih strank na podlagi Uredbe (EU, Euratom) št. 1141/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2014 o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij, ki v 10a členu evropskim političnim strankam prepoveduje, da bi namenoma vplivale ali poskušale vplivati na izid volitev v Evropski parlament z izkoriščanjem kršitve pravil o varstvu osebnih podatkov: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32014R1141.

10 ZAŠČITA KANDIDATOV IN ORGANIZATORJEV VOLILNIH KAMPANJ PRED NEZAKONITIMI IN ŠKODLJIVIMI VSEBINAMI NA SPLETNIH PLATFORMAH

Akt o digitalnih storitvah (DSA) vzpostavlja skupni evropski okvir za pregledno in varno spletno okolje, v katerem imajo uporabniki vzvode za ukrepanje proti nezakonitim vsebinam, ki se pojavijo na spletnih platformah. Ponudnikom posredniških storitev DSA nalaga jasne obveznosti za omejevanje širjenja nezakonitih vsebin, hkrati pa uporabnikom omogoča učinkovito prijavo takšnih vsebin in uveljavljanje pravic, vključno z možnostmi pritožb in sodnega varstva. AKOS, ki je koordinator digitalnih storitev na podlagi ZIUETDS, je pripravila priporočila Kako ravnati v primeru nezakonitih vsebin na spletnih platformah.

10.1 Nezakonite in škodljive vsebine

Nezakonite vsebine je treba razumeti na podlagi domače zakonodaje (kazensko pravo, avtorske pravice, varstvo osebnih podatkov itd.). Primeri vključujejo:

- kazniva dejanja, na primer deljenje pornografskega gradiva, ki prikazuje mladoletne osebe, spolno nadlegovanje, izsiljevanje, grožnje, spletne prevare;
- kazniva dejanja zoper čast in dobro ime, ki zajemajo tudi razžalitev, obrekovanje, žaljivo obdolžitev;
- kršitve pravic intelektualne lastnine, na primer neupravičena uporaba avtorskih del, ponaredki;
- kršitve pravic s področja varstva osebnih podatkov, na primer neupravičena objava osebnih podatkov ali za zlorabo identitete ali kot lažni profil;
- in drugo.

Od nezakonitih vsebin je treba ločiti škodljive vsebine, ki niso nujno nezakonite, a so družbeno nezaželene, na primer dezinformacije, napačne informacije, žaljivi komentarji ali golota. Zanje DSA ne predpisuje mehanizma prijave, jih pa lahko urejajo pogoji poslovanja posameznih platform.

10.2 Prijava nezakonitih vsebin po mehanizmu DSA

V primeru nezakonitih vsebin morajo platforme v skladu z DSA zagotavljati posebni mehanizem prijave. V prijavi je treba navesti:

16. člen DSA

- utemeljitev prijave in razloge za nezakonitost vsebine,
- kje je vsebina (npr. točni URL),
- ime in kontaktni e-naslov prijavitelja,
- izjavo o točnosti in popolnosti prijave.

Pri prijavi je treba biti pozoren na možnost „prijave nezakonite vsebine" na spletnih straneh posamezne velike spletne platforme, saj ta po DSA ponudnikom spletne platforme nalaga večji obseg obveznosti kot druge oblike prijav (npr. prijava na podlagi kršitev pogojev poslovanja):

- potrdilo prijavitelju o prejemu prijave,
- pravočasna, skrbna, nepristranska in objektivna obravnava prijave,
- obvestilo prijavitelju o odločitvi in možnosti pravnih sredstev,
- obrazložitev omejitev prizadetim uporabnikom.

Po odločitvi ponudnika imajo tako prijavitelji kot prizadeti uporabniki pravico do pritožbe, ki jo mora prek notranjega sistema za obravnavo pritožb omogočiti ponudnik.

Prejemnik storitve lahko v skladu s 17. členom ZIUETDS zahteva odstranitev nezakonite vsebine pred sodiščem, če je bila njegova prijava nezakonite vsebine pri spletni platformi neuspešna. Pogoj za vložitev zahteve za odstranitev vsebin na sodišču je, da je bila pred tem izčrpana postopkovna možnost po DSA, torej da je bila vložena prijava nezakonite vsebine neposredno pri ponudniku spletne platforme. Za obravnavo zahteve za odstranitev vsebin je pristojno Okrožno sodišče v Novi Gorici.

Pomembno je poudariti, da prijava po mehanizmu DSA ne nadomešča kazenskega ali drugega uradnega postopka. Če vsebina predstavlja nezakonito dejanje, je priporočljivo, da uporabnik poleg prijave pri platformi vedno obvesti tudi pristojen organ (v primeru kaznivega dejanja je to policija).

10.3 Prijava kršitev pogojev poslovanja

Spletne platforme številne škodljive vsebine urejajo tudi na podlagi lastnih pogojev poslovanja. Tipični primeri takšnih vsebin so nadlegovanje, sovražno vedenje, lažni profili, manipulativne vsebine, zlorabe identitete in drugo. Poleg mehanizma za prijavo nezakonitih vsebin, opisanega v poglavju 10.2, platforme praviloma zagotavljajo tudi mehanizme za prijavo vsebin, ki kršijo njihove pogoje poslovanja. Velikokrat se nahajajo na istem mestu kot mehanizmi za prijavo nezakonitih vsebin po 16. členu DSA in so celo nekoliko bolj izpostavljeni. Mehanizmi za prijavo vsebin, ki kršijo pogoje poslovanja, niso urejeni v DSA in za njih ne veljajo ista pravila kot za mehanizme prijave nezakonitih vsebin. V teh primerih tovrstnih prijav ponudniki spletnih platform uporabniku niso dolžni zagotoviti povratne informacije, da so prijavo prejeli ter kako so ukrepali v zvezi z njo. Uporabniku ob njihovi uporabi načeloma ne pripada pravica do naknadnega sodnega varstva. Postopki ponudnikov za prijavo vsebin, ki kršijo ponudnikove pogoje poslovanja, tudi niso predmet nadzora nacionalnih koordinatorjev digitalnih storitev (AKOS). Tako je priporočljivo, da se uporabniki spletnih platform mehanizmov za prijavo vsebin, ki kršijo pogoje poslovanja, poslužujejo predvsem v primerih škodljivih vsebin. V primeru nezakonitih vsebin pa naj uporabijo mehanizem prijave nezakonite vsebine po mehanizmu DSA (poiščite kategorije, imenovane »illegal« ali »unlawful content«).

Priporočila za kandidate in organizatorje kampanj

- Najprej ocenite, ali je vsebina nezakonita.
- V primeru suma, da gre za nezakonito vsebino uporabite možnost prijave po mehanizmu DSA, v primeru škodljivih, a zakonitih vsebin pa uporabite postopke, ki jih ponuja platforma v skladu s pogoji uporabe.
- Incidente **prijavite** pri ustrezni platformi (Facebook, X, Instagram, TikTok) in osebo oziroma račun **blokirajte** (Facebook, X, Instagram, TikTok).
- Če sumite, da gre za kaznivo dejanje (pozivanje k nasilju ali poškodbi, spolno nadlegovanje, ogrožanje varstva mladoletnikov, spletne prevare, objava osebnih podatkov), vsebino prijavite tudi policiji.
- Če ponudnik spletne platforme ne omogoča prijave nezakonitih vsebin ali prijav ne obravnava sistematično, se lahko obrnete na AKOS (info@akos-rs.si).
- Če je bila vaša vsebina odstranjena ali omejena, ponudnik spletne platforme pa ob tem ni navedel razlogov in ponudil možnosti pritožbe na odločitev, se lahko obrnete na AKOS.
- Če doživite **nadlegovanje, zlorabo ali grožnje na svetovnem spletu,** skrbno evidentirajte spletne naslove, kopije objav in posnetke zaslonov *(screenshot),* s katerih so razvidne sporne vsebine. Evidentirajte tudi korake, ki jih boste opravili v postopku prijave incidenta (prijava, odziv platforme ipd.).
- Za dodatno varnost na spletu ne uporabljajte svojih osebnih e-poštnih naslovov ali profilov za kampanjo. Uporabite **dvofaktorsko avtentikacijo (2FA)** za svoje profile na družbenih omrežjih in za elektronski naslov za račune kampanj. Uporabite močna in unikatna gesla.

1. odstavek 3. člena in 1. odstavek 5. člena Akta o UI, 10. člen ZIUDHPUI

10.4 Spletni portali za preverjanje dejstev

Za posamezne primere bi kandidati in organizatorji kampanj lahko opozorili volivce, da nekatere novice iz kampanj lahko preverijo na portalih za preverjanje dejstev, kot so:

- Ne/ja, razbijalka mitov: to je spletni portal Slovenske tiskovne agencije (STA),
- Razkrinkavanje,
- Jadranski observatorij za digitalne medije (v angleščini)): to je hrvaško-slovensko vozlišče za boj proti dezinformacijam,
- EUvsDisinfo (v angleščini) - slovenski prevod na Novice in analize EUvsDisinfo | GOV.SI.

Dodatne povezave so tudi:

- Preverjeno
- Časoris
- Varni na internetu
- Safe.si
- Medijska in informacijska pismenost
- Kako prepoznati dezinformacije / Več o dezinformacijah: Dezinformacije | GOV.SI

11 UPORABA SISTEMOV UMETNE INTELIGENCE V OKVIRU VOLILNIH KAMPANJ

V EU je 1. avgusta 2024 začel veljati Akt o umetni inteligenci (Akt o UI). Akt prinaša veliko regulativnih novosti, med drugim tudi nekaj določb, ki urejajo uporabo sistemov umetne inteligence pri načrtovanju, organizaciji in izvedbi volilnih kampanj. Na notranji ravni ga dopolnjuje ZIUDHPUI, ki ureja pristojne organe in določa globe za kršitve Akta o UI.

11.1 Kaj so sistemi umetne inteligence in kakšna pravila veljajo zanje

Sistem UI je opredeljen kot sistem, temelječ na napravah, ki je zasnovan za delovanje z različnimi stopnjami avtonomije in lahko po uvedbi izkaže prilagodljivost ter za eksplicitne ali implicitne cilje iz prejetih vhodnih podatkov sklepa, kako ustvariti izhodne podatke, kot so napovedi, vsebine, priporočila ali odločitve, ki lahko vplivajo na fizična ali virtualna okolja.

Akt o UI razlikuje med različnimi kategorijami sistemov UI glede na tveganja, ki jih lahko povzroči njihova uporaba. Sistemi UI, ki pomenijo nesprejemljiva tveganja, so v celoti prepovedani, visoko tvegani sistemi UI se sicer lahko uporabljajo, vendar le, če so za to izpolnjeni vsi pogoji, za sisteme z omejenim tveganjem pa veljajo določene obveznosti glede preglednosti.

1. odstavek 3. člena in 1. odstavek 5. člena Akta o UI, 10. člen ZIUDHPUI

Za organizatorje volilnih kampanj so pomembne predvsem **obveznosti uvajalcev.** To so fizične ali pravne osebe, javni organi, agencije ali druga telesa, ki sistem UI uporabljajo v svoji pristojnosti.

11.2 Prepovedane prakse uporabe sistemov UI

V 5. členu Akta o UI so navedene prepovedane prakse uporabe sistemov UI. Sistemov UI ni nikoli dovoljeno uporabiti za namene, ki so opredeljeni v tem členu.

Med drugim je **prepovedana uporaba sistemov UI, ki z različnimi manipulativnimi ali zavajajočimi tehnikami izkrivljajo vedenje oseb, tako da se znatno zmanjša njihova sposobnost za sprejmejo informirane odločitve, zaradi česar sprejmejo odločitev, ki je sicer ne bi sprejeli in zaradi katere bi jim lahko nastala škoda.** Ta škoda je lahko premoženjska ali nepremoženjska. Prepoved velja tudi v kontekstu volilnih kampanj, na primer prepovedani so sistemi UI, ki bi z uporabo opisanih prikritih tehnik manipulacije spodkopavali avtonomijo volivcev na način, ki bi lahko povzročil nastanek škode.

Določbe glede prepovedanih praks so se začele uporabljati 2. februarja 2025. Uporaba tovrstnih sistemov torej v EU ni več dovoljena.

Za nadzor nad izvajanjem določb 5. člena Akta o UI je pristojen Informacijski pooblaščenec.

11.3 Visoko tvegani sistemi UI: sistemi UI za vplivanje na izid volitev ali referenduma

Visoko tvegani sistemi UI niso prepovedani, ker pa pomenijo visoko tveganje za zdravje, varnost in temeljne pravice, so lahko dani na trg in se uporabljajo le, če izpolnjujejo zahteve iz Akta o UI.

Med visoko tvegane sisteme akt uvršča tudi sisteme UI za vplivanje na izid volitev ali referenduma ali na volilno vedenje fizičnih oseb pri glasovanju na volitvah ali referendumu. Če fizične osebe niso neposredno izpostavljene izhodnim podatkom sistema UI, na primer, če gre za sisteme UI, ki se uporabljajo za organizacijo, optimizacijo ali strukturiranje političnih kampanj z upravnega in logističnega vidika, ne gre za visoko tvegani sistem UI.

Točka 8(b) priloge III Akta o UI

Akt o UI za visoko tvegane sisteme UI določa več obveznosti, ki so opredeljene v oddelku III poglavja III. Za uvajalce je pomemben predvsem 26. člen, ki jim med drugim nalaga sprejetje ustreznih tehničnih in organizacijskih ukrepov, dodelitev ustreznega človeškega nadzora ter obveščanje ponudnika sistema UI in pristojnega organa za nadzor trga v primeru resnega incidenta.

Navedene obveznosti za uvajalce visoko tveganih sistemov UI se bodo začele uporabljati 2. avgusta 2026.

Za nadzor nad visoko tveganimi sistemi UI za vplivanje na izid volitev ali referenduma bo pristojen Informacijski pooblaščenec.

11.4 Označevanje globokih ponaredkov obveščanja javnosti o zadevah javnega interesa

Za nekatere sisteme UI, ki pomenijo tveganja, povezana s preglednostjo, Akt o UI določa obveznost razkritja, da gre za tovrstne vsebine.

Ponudniki sistemov UI, vključno s sistemi UI za splošne namene, ki ustvarjajo sintetično zvočno, slikovno, video ali besedilno vsebino, zagotovijo, da so izhodni podatki sistema UI označeni v strojno berljivi obliki in jih je mogoče prepoznati kot umetno ustvarjene ali prirejene.

Uvajalci sistema UI, ki ustvarja ali prireja slikovno, zvočno ali video vsebino, ki je **globoki ponaredek,** morajo razkriti, da je bila vsebina umetno ustvarjena ali prirejena. Kadar je vsebina del očitno del umetniškega, ustvarjalnega, satiričnega, fiktivnega ali podobnega dela ali programa, so obveznosti glede preglednosti omejene na razkritje obstoja take ustvarjene ali prirejene vsebine na ustrezen način, ki ne ovira prikazovanja ali uživanja dela.

50. člen Akta o UI, 10. člen ZIUDHPUI

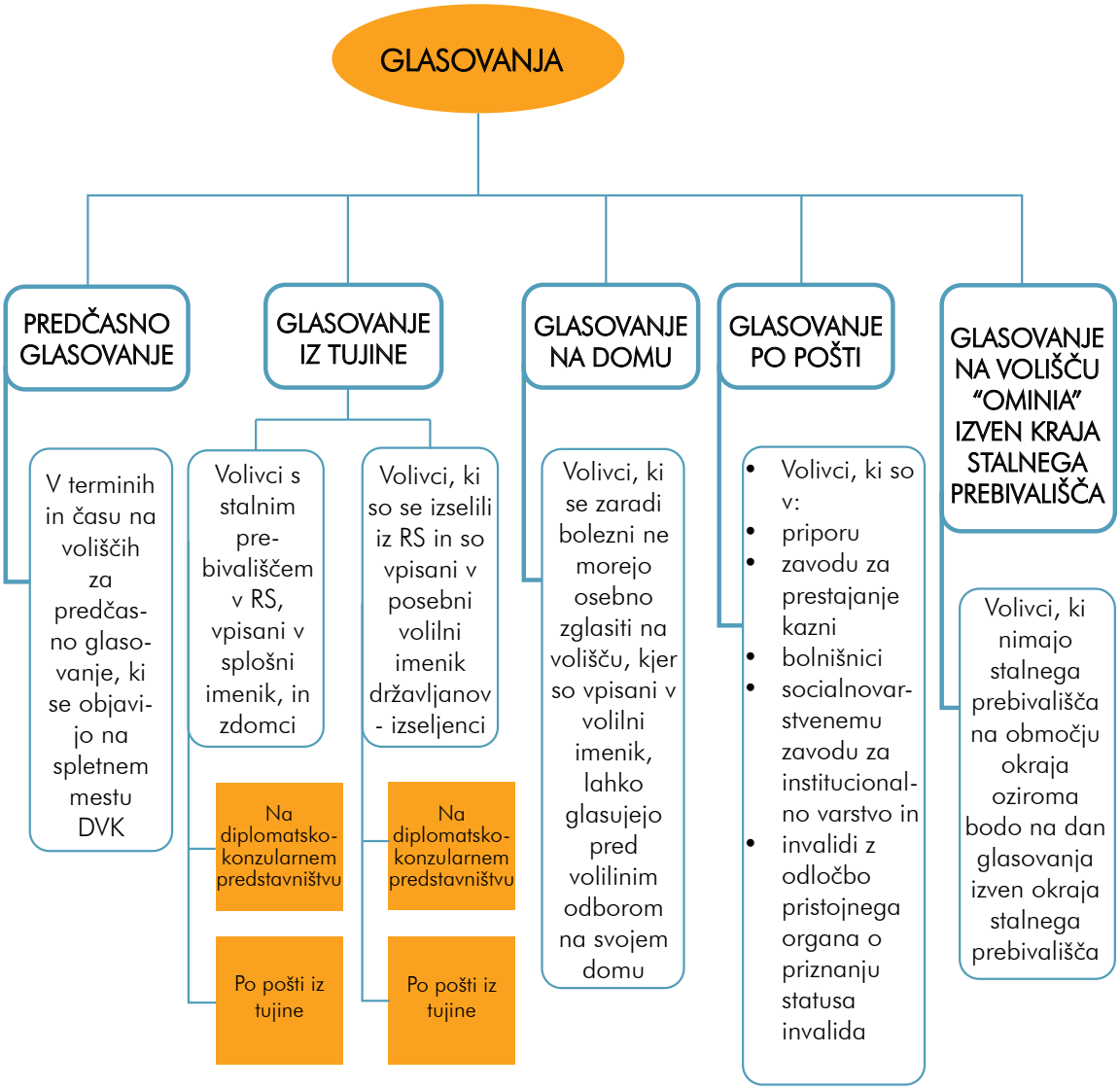
Poleg tega morajo uvajalci sistema UI, ki ustvarja ali prireja besedilo, ki se objavi z namenom **obveščanja javnosti o zadevah javnega interesa**, razkriti, da je bilo besedilo umetno ustvarjeno ali prirejeno, razen kadar je bila vsebina, ustvarjena z UI, predmet človeške preverbe ali uredniškega pregleda in kadar ima fizična ali pravna oseba uredniško odgovornost za objavo vsebine.

Informacije iz predhodnih odstavkov se dajo na voljo zadevnim fizičnim osebam na jasen in razpoznaven način ter najpozneje ob prvi interakciji ali izpostavljenosti, poleg tega morajo biti te informacije v skladu z zahtevami glede dostopnosti.

Za nadzor nad izvajanjem 50. člena Akta o UI bo pristojna AKOS.

Navedene obveznosti ne vključujejo obveznosti, ki jih imajo zavezanci v zvezi z označevanjem uporabe sistemov UI v medijih v skladu z ZMed-1.

12 PRILOGA: MOŽNOSTI IN NAČINI GLASOVANJA





VODNIK ZA ORGANIZATORJE VOLILNIH IN REFERENDUMSKIH KAMPANJ