



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Učinkovitost pridobivanja in uporabe informacijske podpore za izvajanje nalog Državne volilne komisije



POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Učinkovitost pridobivanja in uporabe

informacijske podpore za izvajanje nalog

Državne volilne komisije

Številka: 320-5/2017/29

Ljubljana, 3. septembra 2018

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo *revizijo učinkovitosti Državne volilne komisije pri pridobivanju in uporabi informacijske podpore za izvajanje nalog* v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 8. 2017 (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija). Računsko sodišče je izreklo mnenje, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, Državna volilna komisija (v nadaljevanju: DVK) *ni bila učinkovita*.

DVK ni vpeljala enovite informacijske podpore, s katero bi pocenila, poenostavila ter izboljšala informacijsko podporo volilnim in referendumskim opravilom, pridobila materialne avtorske pravice, vzdrževala informacijsko podporo le z enim vzdrževalcem ter poenotila tehnološko infrastrukturo. To je računsko sodišče ugotovilo že v revizijskem poročilu *Pravilnost poslovanja nevladnih in pravosodnih proračunskih uporabnikov za leto 2011*, izdanem v letu 2014, poleg tega je bilo na to opozorjeno tudi v letu 2015 z notranjo revizijo, ki jo je izvedla Skupna notranja revizijska služba Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije. DVK je v letu 2012 uvedla projekt za enotni program informacijske podpore volitev in referendumov, vendar ga je po 30 mesecih neuspešno zaključila brez izbire izvajalca. Namesto tega so informacijsko podporo za posamezno rešitev še naprej zagotavljali vedno isti trije izvajalci, vendar vsak svojo rešitev. Izvajalce je vedno predlagala ista strokovna komisija, ki je bila do 11. 4. 2017 nespremenjena in sestavljena izključno iz uslužbencev drugih državnih organov. DVK je na predlog strokovne komisije povabilo k oddaji ponudbe vztrajno pošiljala ponudnikom, ki ji niti enkrat niso posredovali ponudbe za posamezno informacijsko rešitev, nikoli pa ni razširila kroga ponudnikov v skladu z načelom transparentnosti in načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo izvedenih šest volitev oziroma referendumov, za katere je DVK za informacijsko podporo porabila 2.173.317 evrov.

DVK ni načrtovala razvoja informacijske tehnologije, prav tako na tem področju ni sprejela posebne strategije. DVK tudi ni imela vpeljanega procesa upravljanja sprememb na področju informacijske podpore in ni vzpostavila sistema zagotavljanja kakovosti na področju informacijske podpore. DVK ni imela ustreznega testnega okolja, ustrezne metodologije in postopkov za izvajanje uporabniškega sprejemnega testiranja.

Na področju zaščite in varovanja informacij je DVK vzpostavila le najbolj osnovne elemente, največje neustrezno obvladovano tveganje pa je predstavljala možnost nerazpoložljivosti informacijske podpore v času volitev ali referendumov, saj DVK ni imela načrta neprekinjenega poslovanja in tudi ni imela podvojenih informacijskih sredstev na rezervni lokaciji. DVK niti ni imela metodologije ocenjevanja tveganj in dokumentiranega postopka za upravljanje sprememb informacijskih sistemov, vključno z načinom testiranja sprememb in njihovim prenosom v produkcijsko okolje. DVK ni imela postopka razreševanja varnostnih incidentov.

Neustrezno obvladovano tveganje je predstavljal tudi neposreden in skupinski dostop razvijalcev do produkcijskega okolja, saj DVK v svoji informacijski podpori ni zagotavljala revizijskih sledi, ki bi omogočile pregled kdo, kdaj, kaj in zakaj je obdeloval podatke. DVK v pogodbe z zunanjimi izvajalci, ki so obdelovali osebne podatke, ni vključila ustreznih elementov zaščite in varovanja informacij ter ni opredelila odgovornosti.

DVK uporablja informacijsko podporo volilnim in referendumskim opravilom le kot pomoč pri izvedbi volilnih in referendumskih opravil ter prikazu neuradnih rezultatov. Pravilnost delovanja informacijske podpore oziroma razkrite pomanjkljivosti kontrol informacijske podpore nimajo vpliva na pravilnost izvedbe glasovanja in pravilnost rezultatov volitev in referendumov.

Računsko sodišče je od DVK zahtevalo *predložitev odzivnega poročila*, v katerem mora izkazati popravljalne ukrepe, in podalo *priporočila* za izboljšanje stanja.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 PREDMET IN CILJ REVIZIJE.....	8
1.2 DRŽAVNA VOLILNA KOMISIJA.....	9
1.3 REVIZIJSKI PRISTOP	10
2. PODPORA IZVEDBI VOLILNIH IN REFERENDUMSKIH OPRAVIL	11
2.1 OPIS PROCESOV	11
2.1.1 Volitve predsednika Republike Slovenije.....	13
2.1.2 Volitve v Državni zbor Republike Slovenije.....	14
2.1.3 Volitve v Evropski parlament.....	15
2.1.4 Volitve v Državni svet Republike Slovenije.....	16
2.1.5 Lokalne volitve.....	16
2.1.6 Izvedba referendumov.....	17
2.1.7 Posredovanje obvestil	17
2.1.8 Mreža volišč.....	17
2.2 INFORMACIJSKA PODPORA IZVEDBI VOLILNIH IN REFERENDUMSKIH OPRAVIL.....	19
2.2.1 Opis informacijske infrastrukture	19
2.2.2 Dobavitelji informacijskih podpor.....	28
2.2.3 Odhodki	29
2.2.4 Projekt EPIPVR	31
2.2.5 Pridobivanje informacijskih podpor.....	37
2.2.6 Dostopnost podatkov o volitvah in referendumih za ponovno uporabo.....	42
2.2.7 COBIT 4.1 procesi.....	43
3. PODPORA DELOVANJU DVK	46
3.1 OPIS PROCESOV	46
3.1.1 Dnevno poslovanje	46
3.1.2 Obveščanje in urejanje spletne strani	47
3.2 INFORMACIJSKA PODPORA DELOVANJU DVK.....	47
3.2.1 Dobavitelji.....	50
3.2.2 Odhodki	51
3.2.3 Pridobivanje informacijske podpore	51
3.2.4 COBIT 4.1 procesi.....	55

4. ZAŠČITA IN VAROVANJE INFORMACIJ	58
4.1 OPIS PROCESOV	58
4.1.1 Postopki zaščite.....	58
4.1.2 Ureditev zaščite in varovanja podatkov v internih aktih	59
4.1.3 Varovanje informacij	60
4.2 OCENA ZAŠČITE IN VAROVANJA INFORMACIJ	63
4.2.1 Ocena zrelosti procesa po COBIT 4.1	63
4.2.2 Skladnost z IVPJU	64
4.2.3 Skladnost z ZVOP-1	65
5. MNENJE	67
6. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	69
7. PRIPOROČILA	71

1. UVOD

Revizijo učinkovitosti Državne volilne komisije pri pridobivanju in uporabi informacijske podpore za izvajanje nalog smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³. Za presojo specifičnih področij informacijske podpore smo smiselno uporabili ogrodje za upravljanje in nadzor informacijskih tehnologij COBIT 4.1⁴.

S sklepom o izvedbi revizije⁵ je bila za revidiranja določena DVK, ki je v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 8. 2017 pridobivala in uporabljala informacijsko podporo za izvajanje nalog.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti poslovanja DVK pri pridobivanju in uporabi informacijske podpore za izvajanje nalog. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Predmet in cilj revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Predmet revizije je presoja učinkovitosti DVK pri pridobivanju in uporabi informacijske podpore za izvajanje nalog.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Angl.: *Control objectives for information technology*. COBIT 4.1 je ogrodje za upravljanje in nadzor informacijske podpore in tehnologij, ki omogoča razvoj jasnih usmeritev in uvedbo dobrih praks kontrol informacijske podpore in tehnologij, s poudarkom na skladnosti z zakoni, predpisi, notranjimi usmeritvami organizacije in standardi. COBIT 4.1 je izdal Inštitut za upravljanje informacijskih tehnologij – *IT Governance Institute* (ITGI) v okviru združenja ISACA (*Information System Audit and Control Association*). Slovenski prevod ogrodja COBIT 4.1 je na voljo na spletni strani združenja ISACA, [URL: <http://www.isaca.org/Knowledge-Center/cobit/Pages/Downloads.aspx>], avgust 2018.

COBIT 4.1 predstavlja metodologijo za učinkovito upravljanje in obvladovanje informacijske tehnologije v organizaciji. Obsega 34 procesov, ki s svojimi kriteriji (učinkovitost, uspešnost, zaupnost, celovitost, razpoložljivost, skladnost in zanesljivost) vplivajo na vire informacijske tehnologije, ki so: aplikacije, informacije, infrastruktura in ljudje. Osredotočenost na poslovanje je glavna tema COBIT 4.1. Po obliki ogrodja COBIT 4.1 ni namenjeno le uporabi s strani izvajalcev storitev informacijske tehnologije, uporabnikov, revizorjev in presojevalcev, temveč nudi usmeritve tudi vodstvu in lastnikom poslovnih procesov.

⁵ Št. 320-5/2017/2 z dne 12. 5. 2017.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitost DVK pri pridobivanju in uporabi informacijske podpore za izvajanje nalog v obdobju, na katero se nanaša revizija.

Glavno revizijsko vprašanje je bilo, *ali je DVK učinkovito pridobivala in uporabljala informacijsko podporo za izvajanje svojih nalog*. Da bi odgovorili na glavno vprašanje, smo si zastavili naslednja podvprašanja:

- ali je DVK učinkovito pridobivala in uporabljala informacijsko podporo za izvajanje volilnih in referendumskih opravil;
- ali je DVK učinkovito pridobivala in uporabljala informacijsko podporo za svoje delovanje;
- ali je DVK ustrezno varovala in zaščitila informacije.

V okviru revizije nismo preverjali:

- smotrnosti izbire posamezne tehnološke infrastrukture;
- delovanja tehnološke infrastrukture ali ocenjevali izvajalca storitev – Ministrstva za javno upravo (v nadaljevanju: MJU);
- informacijske podpore Evidenca volilne pravice, ki jo upravlja Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju: MNZ);
- postopka podpore kandidatur posameznim kandidatom in podpore referendumskim pobudam;
- pravilnosti postopkov oddaje posameznih javnih naročil.

1.2 Državna volilna komisija

DVK je kot volilni organ opredeljena v 23. členu Zakona o volitvah v državni zbor⁶ (v nadaljevanju: ZVDZ).

V skladu s 37. členom ZVDZ DVK skrbi za zakonitost volitev in enotno uporabo določb ZVDZ, ki se nanašajo na volilne postopke; usklajuje delo volilnih komisij volilnih enot in okrajnih volilnih komisij in daje obvezna navodila v zvezi z izvajanjem tega zakona ter nadzoruje njihovo delo; predpisuje obrazce za izvrševanje ZVDZ; določa enotne standarde za volilni material in določa druge materialne pogoje za izvedbo volilnih opravil; objavlja izide volitev v Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor); izdaja potrdila o izvolitvi; ugotavlja, katere liste kandidatov so na ravni države prejele 4 ali več odstotkov glasov, oddanih za vse liste; skrbi za izvedbo glasovanja na diplomatsko-konzularnih predstavništvih Republike Slovenije (v nadaljevanju: DKP RS); organizira izobraževanje za člane drugih volilnih organov in opravlja druge naloge, ki jih določa zakon.

Poleg volitev v državni zbor DVK vodi in izvaja tudi volitve predsednika Republike Slovenije⁷ (v nadaljevanju: predsednik republike) in volitve poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament⁸ (v nadaljevanju: volitve v Evropski parlament), nekatere naloge pa izvaja tudi pri volitvah v Državni svet Republike Slovenije⁹ (v nadaljevanju: državni svet) in lokalnih volitvah¹⁰.

⁶ Uradni list RS, št. 109/06-UPB1, 23/17.

⁷ Zakon o volitvah predsednika republike (v nadaljevanju: ZVPR; Uradni list RS, št. 39/92).

⁸ Zakon o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament (v nadaljevanju: ZVPEP; Uradni list RS, št. 40/04-UPB1, 109/09, 9/14).

⁹ Zakon o državnem svetu, Uradni list RS, št. 100/05-UPB1.

¹⁰ Zakon o lokalnih volitvah, Uradni list RS, št. 94/07-UPB3, 45/08, 83/12.

V skladu z Zakonom o referendumu in ljudski iniciativi¹¹ (v nadaljevanju: ZRLI) postopek za izvedbo referenduma vodijo organi, ki vodijo postopek za volitve v državni zbor.

DVK v skladu z 32. členom ZVDZ imenuje državni zbor, sestavljajo pa jo predsednik in pet članov ter njihovi namestniki. Za predsednika DVK in njegovega namestnika se imenujeta sodnika vrhovnega sodišča. Dva člana in dva namestnika članov DVK se imenujeta izmed pravnih strokovnjakov. Trije člani in namestniki članov DVK se imenujejo po predlogih poslanskih skupin, pri čemer se upošteva sorazmerna zastopanost političnih strank.

Na podlagi petega odstavka 37. člena ZVDZ strokovne, administrativne in tehnične naloge za DVK opravlja Služba Državne volilne komisije (v nadaljevanju: služba DVK). Organizacijo in delo te službe uredi DVK z aktom. Službo DVK vodi direktor, ki opravlja tudi naloge tajnika DVK. Direktorja, na podlagi javnega natečaja za mandatno obdobje petih let imenuje DVK. V letu 2017 je bilo na DVK poleg direktorja službe še pet zaposlenih.

Organizacijo in delo DVK ter uresničevanje pravic in obveznosti predsednika, članov ter njihovih namestnikov ureja Poslovnik Državne volilne komisije¹² (v nadaljevanju: PoDVK).

Za učinkovitost DVK pri pridobivanju in uporabi informacijske podpore za izvajanje nalog je odgovoren direktor službe DVK v skladu s svojimi pooblastili.

Tabela 1: Odgovorna oseba DVK v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Dušan Vučko, direktor službe DVK	od 9. 8. 2011

1.3 Revizijski pristop

Za doseganje posameznih (pod)ciljev revizije smo uporabili kvalitativne in kvantitativne metode ter tehnike revidiranja, in sicer:

- proučevanje pravnih in drugih podlag, ki opredeljujejo pridobivanje in uporabo informacijske podpore na DVK;
- zbiranje, pregled in presojo dokumentacije revidiranega področja;
- analizo pridobljenih podatkov in informacij o pridobivanju in uporabi informacijske podpore na DVK;
- intervjuje pri revidiranju;
- pregled spletnih strani, medijskih poročil in drugih javno dostopnih virov, ki so povezani z delovanjem DVK;
- pridobivanje informacij od drugih deležnikov, ki niso bili določeni za revidiranje, vendar razpolagajo z ustreznimi podatki, ki se nanašajo na predmet revizije (na primer MJU, prek DVK tudi pri zunanjih izvajalcih in vzdrževalcih informacijske podpore).

¹¹ Uradni list RS, št. 26/07-UPB2.

¹² Uradni list RS, št. 18/13.

2. PODPORA IZVEDBI VOLILNIH IN REFERENDUMSKIH OPRAVIL

Da bi odgovorili na vprašanje, *ali je DVK učinkovito pridobivala in uporabljala informacijsko podporo za izvajanje volilnih in referendumskih opravil*, smo kot sodila uporabili:

- COBIT 4.1 proces: AI2 Nabavite in vzdržujte aplikacijske programe¹³;
- COBIT 4.1 proces: AI3 Nabavite in vzdržujte tehnološko infrastrukturo¹⁴;
- COBIT 4.1 proces: DS2 Upravljajte storitve tretje stranke¹⁵;
- načela javnega naročanja.

2.1 Opis procesov

V reviziji smo preverili, kako potekajo procesi za izvedbo posamezne vrste volitev in referendumov. DVK sodeluje oziroma je pristojna za izvedbo volitev in referendumov na državni ravni, prav tako v okviru svojih pristojnosti sodeluje pri lokalnih volitvah. V nadaljevanju so opisani procesi, ki jih DVK in služba DVK izvajata za izvedbo posameznih volitev oziroma referendumov. Tabela 2 prikazuje izvedene volitve in referendume v obdobju, na katero se nanaša revizija.

¹³ Strokovna literatura uporablja različne izraze za informacijske rešitve, s katerimi organizacije zagotavljajo podporo svojemu poslovanju, na primer: informacijska podpora, programi, aplikacijska programska oprema, aplikacijski programi, računalniški programi in v primeru COBIT 4.1 aplikacije.

¹⁴ COBIT 4.1 opredeljuje infrastrukturo IT kot: tehnologijo in zmogljivosti (to je strojno opremo, operacijske sisteme, sisteme za upravljanje podatkovnih zbirk, omrežno povezovanje, multimedijske tehnologije in okolje, v katerem se nahajajo in ki jih podpira), ki omogočajo delovanje aplikacij.

¹⁵ Za namene revizije smo izraz tretje stranke, kot ga uporablja COBIT 4.1, razumeli kot upravljanje informacijskih storitev zunanjih dobaviteljev in izvajalcev – tretjih strank.

Tabela 2: Izvedene volitve in referendumi v obdobju, na katero se nanaša revizija

Leto	Opis	Datum volitev / referendum
2012	zakonodajni referendum o Družinskem zakoniku	25. 3. 2012
	volitve predsednika republike	11. 11. 2012
	volitve v državni svet	21. 11. 2012
2014	volitve v Evropski parlament	25. 5. 2014
	volitve v državni svet – nadomestne volitve (3. in 6. volilna enota)	29. 5. 2014
	zakonodajni referendum o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (v nadaljevanju: referendum o Arhivih)	8. 6. 2014
	predčasne volitve v državni zbor	13. 7. 2014
	lokalne volitve	5. 10. 2014
2015	zakonodajni referendum o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (v nadaljevanju: referendum o ZZZDR-D)	20. 12. 2015
2017	zakonodajni referendum o Zakonu o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača-Koper (v nadaljevanju: referendum o ZIUGDT)	24. 9. 2017 ¹⁾
	volitve predsednika republike	22. 10. 2017 ¹⁾

Opomba: ¹⁾ referendum o ZIUGDT ter prvi in drugi krog volitev predsednika republike v letu 2017 so bili izvedeni po obdobju, na katero se nanaša revizija, kljub temu pa so bile nekatere aktivnosti, ki so povezane s cilji revizije, izvedene že v obdobju, na katero se nanaša revizija.

ZVDZ in PoDVK določata, da je DVK samostojen in neodvisen državni volilni organ, ki v okviru svojih pristojnosti ter v skladu z ustavo, zakoni in poslovníkom skrbi za zakonitost volitev in enotno uporabo volilne zakonodaje. Služba DVK pa v skladu z ZVDZ in PoDVK opravlja strokovna, administrativna in druga opravila ter tehnične naloge, s katerimi se zagotavljajo pogoji za delo DVK.

Iz navedenega izhaja, da je treba ločiti DVK kot volilni organ in službo DVK, ki s svojimi aktivnostmi/delom omogoča delovanje DVK kot volilnega organa.

Ugotovitve, ki se nanašajo na podporo izvedbi volilnim in referendumskim opravilom, smo razdelili po posamezni vrsti volitev oziroma referendumov, in sicer:

- volitve predsednika republike,
- volitve v državni zbor,
- volitve v Evropski parlament,
- volitve v državni svet,
- lokalne volitve,
- izvedba referendumov.

2.1.1 Volitve predsednika Republike Slovenije

DVK v skladu z ZVPR vodi in izvaja volitve predsednika RS. V zvezi s tem DVK izvaja predvsem naslednje skupine nalog¹⁶:

- načrtovanje volilnih opravil,
- opravila v kandidacijskem postopku,
- ugotavljanje izidov ter objava rezultatov.

V okviru *načrtovanja volilnih opravil* DVK sprejme oziroma določi:

- rokovnik za izvedbo volilnih opravil, ki so potrebna za izvedbo volitev;
- navodilo okrajnim volilnim komisijam (v nadaljevanju: OVK) in volilnim komisijam volilnih enot (v nadaljevanju: VK VE) za izvedbo volitev;
- navodilo za delo volilnih odborov;
- navodilo o finančnem poslovanju OVK in VK VE;
- sklep o določitvi meril in kriterijev za določitev višine akontacije finančnih sredstev za kritje materialnih stroškov OVK in VK VE za izvedbo volitev;
- sklep o pravici določitve zaupnikov;
- obrazec za soglasje za podjemno pogodbo ali študentsko delo;
- sklep o načinu pošiljanja gradiv v tujino;
- standarde za ureditev volišč;
- sedeže volišč OMNIA¹⁷;
- naslove DKP RS z volišči;
- sklep o obliki in vsebini glasovnice;
- sklep o določitvi uradne prazne glasovnice;
- sklep o določitvi volišč na DKP RS za glasovanje na volitvah oziroma referendumu;
- navodilo OVK in VK VE za izvedbo postopka ugotavljanja izida glasovanja;
- navodilo OVK in VK VE za izvedbo postopka ugotavljanja izida glasovanja po uradnih praznih glasovnicah;
- seznam organizatorjev volilne kampanje.

Posebna opravila, določena le za volitve predsednika RS:

- Navodilo o obrazcih dajanja podpore v postopku kandidiranja na volitvah predsednika republike¹⁸;
- sklep o določitvi roka za glasovanje po pošti iz tujine v drugem krogu.

Rokovnik za izvedbo volilnih opravil, ki so potrebna za izvedbo volitev, je dokument, ki ga DVK sprejme za zagotavljanje zakonitosti izvedbe volitev in enotne uporabe določil ZVDZ in drugih področnih zakonov. Rokovnik vsebuje grafični prikaz posameznih volilnih opravil, ki so potrebna za izvedbo volitev, skupaj z navedbo skrajnih rokov, v katerih se posamezno opravilo izvede, in pravno podlago.

¹⁶ Naštete skupine nalog so enake tudi pri volitvah v državni zbor, volitvah poslancev iz RS v Evropski parlament in volitvah v državni svet.

¹⁷ Volišča OMNIA so namenjena glasovanju zunaj volilnega okraja stalnega prebivališča volivca.

¹⁸ Uradni list RS, št. 40/17.

V *kandidacijskem postopku* ima DVK naslednje pristojnosti:

- preizkusi zakonitost vloženih kandidatur;
- določi seznam kandidatur za predsednika republike z imeni kandidatov in imeni predlagateljev; vrstni red kandidatur se določi z žrebom;
- če ugotovi, da je kandidat za predsednika republike hkrati predlagan za kandidata za poslanca državnega zbora ali člana državnega sveta, ga pozove, da se v roku 48 ur odloči, katero kandidaturo sprejema;
- objavi seznam kandidatur najkasneje 15 dni pred dnevom glasovanja.

Pri *ugotavljanju izidov ter objavi rezultatov* ima DVK naslednje pristojnosti:

- ugotovi izid volitev za predsednika republike;
- če noben kandidat ni dobil večine glasov, DVK razpiše ponovno glasovanje, ki se opravi najkasneje 21 dni po prvem glasovanju. Glasovanje se ponovi med kandidatoma, ki sta dobila največ glasov.

DVK na podlagi zapisnikov OVK in VK VE ugotovi izid glasovanja in sprejme poročilo o izidu glasovanja na volitvah predsednika republike.

2.1.2 Volitve v Državni zbor Republike Slovenije

DVK v skladu z ZVDZ vodi in izvaja volitve v državni zbor.

V okviru *načrtovanja volilnih opravil* ima DVK enake pristojnosti, kot so navedene v točki 2.1.1 tega poročila.

V *kandidacijskem postopku* ima DVK naslednje pristojnosti:

- zbere podatke o vloženih listah kandidatov;
- preveri, ali posamezni kandidat kandidira na listah v več volilnih enotah; če da, šteje za veljavno kandidaturo tisto, ki je bila prva določena, in o tem takoj obvesti VK VE, kandidata in predstavnike list kandidatov;
- javno objavi seznam potrjenih list kandidatov po volilnih enotah in seznime kandidatov, o katerih se glasuje v posameznih volilnih okrajih;
- določi medije, v katerih se objavijo sezname list kandidatov.

Pri *ugotavljanju izidov ter objavi rezultatov* ima DVK naslednje pristojnosti:

- določi rok, v katerem mora OVK poslati zapisnik o svojem delu in drug volilni material VK VE;
- za območje države ugotovi, koliko glasov so dobili posamezni kandidati z liste po volilnih okrajih, koliko glasov so dobile liste po volilnih enotah in skupno število glasov, oddanih za vse liste kandidatov na območju države; pri tem volilna komisija upošteva tudi izid glasovanja na DKP RS in po pošti iz tujine, ki je prispela na DVK v roku iz 87. člena ZVDZ; izid glasovanja iz prejšnjega stavka DVK ugotavlja po volilnih okrajih;
- sporoči VK VE končni izid glasovanja za posamezno volilno enoto;
- na podlagi ugotovljenega izida glasovanja za območje države ugotovi, katere liste kandidatov oziroma istoimenske liste kandidatov so na območju države dobile najmanj 4 odstotke od skupnega števila glasov, oddanih za vse liste na območju države, in se upoštevajo pri delitvi mandatorov;
- objavi izid volitev v državni zbor v Uradnem listu RS;
- izvoljenemu poslancu izda potrdilo o izvolitvi;

- razpiše ponovne volitve, če zaradi nepravilnosti, ki bi utegnile vplivati na izid volitev, razveljavi glasovanje na volišču in odredi ponovne volitve;
- razpiše ponovne volitve, če državni zbor oziroma Ustavno sodišče Republike Slovenije v primeru pritožbe ne potrdi poslanskega mandata in DVK ugotovi, da je zaradi tega treba opraviti ponovne volitve;
- lahko razveljavi ali spremeni odločbo VK VE, izdano v postopku potrjevanja list kandidatov, če ugotovi, da je odločba nepravilna ali nezakonita, in sicer najpozneje do dneva, določenega za objavo list kandidatov;
- če DVK ugotovi takšne nepravilnosti pri delu VK VE, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na izid volitev, sama ugotovi izid volitev v volilni enoti.

2.1.3 Volitve v Evropski parlament

DVK v skladu z ZVPEP vodi in izvaja volitve v Evropski parlament.

V okviru *načrtovanja volilnih opravil* ima DVK enake pristojnosti, kot so navedene v točki 2.1.1 tega poročila.

V *kandidacijskem postopku* ima DVK naslednje pristojnosti:

- obvesti pristojne organe drugih držav članic Evropske unije o tem, kateri njihovi državljani kandidirajo na volitvah v Evropski parlament v Republiki Sloveniji, in jih zaprosi, da v roku, ki ga določi, posredujejo informacije, ali jim je bila pravica do kandidiranja na volitvah v Evropski parlament odvzeta;
- če DVK informacije o tem, ali je bila kateremu kandidatu odvzeta pravica do kandidiranja na volitvah v Evropski parlament, od pristojnih organov drugih držav članic Evropske unije ne prejme najkasneje do potrditve liste kandidatov, se upošteva izjava kandidata, da mu v državi članici Evropske unije, katere državljan je, ni bila odvzeta pravica do kandidiranja na volitvah v Evropski parlament; če DVK na podlagi informacij, prejetih s strani pristojnih organov drugih držav članic Evropske unije, ugotovi, da je bila kandidatu odvzeta pravica do kandidiranja na volitvah v Evropski parlament, kandidaturo zavrne;
- v skladu z ZVPEP in ZVDZ objavi seznam potrjenih list kandidatov;
- če DVK po izdaji odločbe o potrditvi liste kandidatov na podlagi informacije, ki jo je pridobila od pristojnih organov drugih držav članic Evropske unije, ugotovi, da je bila kandidatu odvzeta pravica do kandidiranja na volitvah v Evropski parlament, o tem obvesti državni zbor, ki izvolitve poslanca ne potrdi.

Pri *ugotavljanju izidov ter objavi rezultatov* ima DVK naslednje pristojnosti:

- ugotovi, koliko glasov je dobila posamezna lista kandidatov, koliko poslanskih mest je pripadlo posamezni listi in kateri kandidati s posameznih list so izvoljeni.

2.1.4 Volitve v Državni svet Republike Slovenije

DVK v skladu z 12. členom Zakona o državnem svetu¹⁹ (v nadaljevanju: ZDSve) skrbi za izvedbo volitev članov državnega sveta v interesnih organizacijah. Za izvedbo volitev članov državnega sveta v lokalnih skupnostih pa DVK skrbi skupaj z VK VE.

V okviru *načrtovanja volilnih opravil* ima DVK naslednje pristojnosti:

- izda navodilo VK VE za izvedbo splošnih volitev v državni svet;
- določi rokovnik za izvedbo volilnih opravil za volitve članov državnega sveta;
- določi seznam občin po volilnih enotah;
- objavi število prebivalcev po občinah, ki se upošteva v postopku preizkusa števila elektorjev;
- izda navodilo o poteku volilnih zborov za volitve članov državnega sveta;
- izda pravila o načinu izvedbe žreba na volitvah članov državnega sveta.

V *kandidacijskem postopku* DVK na podlagi potrjenih kandidatur sestavi seznam kandidatov po abecednem redu priimkov kandidatov, začenši s črko, ki se določi z žrebom.

V okviru nalog v zvezi z *ugotavljanjem izida ter objavo rezultatov* DVK izda oziroma sprejme poročilo o izidu volitev članov državnega sveta.

DVK aktivnosti za izvedbo volitev v državni svet ni informacijsko podprla.

2.1.5 Lokalne volitve

DVK v zvezi z lokalnimi volitvami izvaja predvsem naslednji nalogi: načrtuje volilna opravila in razpiše drugi krog rednih volitev župana. DVK ni pristojna za izvedbo lokalnih volitev, zato tudi ne zagotavlja informacijske podpore za volilna opravila, ki se nanašajo na izvedbo lokalnih volitev. Informacijsko podporo za izvedbo lokalnih volitev zagotavlja MJU.

V okviru *načrtovanja volilnih opravil* ima DVK naslednje pristojnosti:

- sprejme rokovnik za izvedbo volilnih opravil za redne volitve članov občinskih svetov in županov;
- sprejme navodilo o obrazcih;
- sprejme navodilo za delo volilnih okrajev;
- sprejme navodilo občinskim volilnim komisijam za izvedbo glasovanja;
- določi primere veljavnih/neveljavnih glasovnic.

DVK v okviru pristojnosti, ki jih ima v zvezi z *drugim krogom rednih volitev*, izda:

- sklep, s katerim razpiše drugi krog rednih volitev županov;
- rokovnik volilnih opravil za izvedbo drugega kroga volitev županov.

¹⁹ Uradni list RS, št. 100/05-UPB1.

2.1.6 Izvedba referendumov

DVK v zvezi z izvedbo referenduma na državni ravni izvaja predvsem naslednji skupini nalog:

- načrtovanje referendumskih opravil,
- ugotavljanje izidov ter objava rezultatov.

V okviru *načrtovanja referendumskih opravil* ima DVK enake pristojnosti, kot so navedene v točki 2.1.1 tega poročila.

Druga opravila, ki jih DVK izvede v okviru načrtovanja referendumskih opravil in so značilna samo za izvedbo referenduma:

- objavi akt o razpisu referenduma v medijih ali na drug način najpozneje 15 dni pred dnem glasovanja; v medijih ali na drug način se objavi tudi besedilo akta, o katerem se bo odločalo na referendumu;
- določi tudi medije ali drug način objave.

Pri *ugotavljanju izidov ter objavi rezultatov* ima DVK naslednje pristojnosti:

- na podlagi zapisnikov OVK in VK VE ugotovi izid glasovanja in sprejme poročilo o izidu glasovanja;
- poročilo o izidu glasovanja pošlje državnemu zboru in predlagatelju referenduma ter ga objavi v Uradnem listu RS.

2.1.7 Posredovanje obvestil

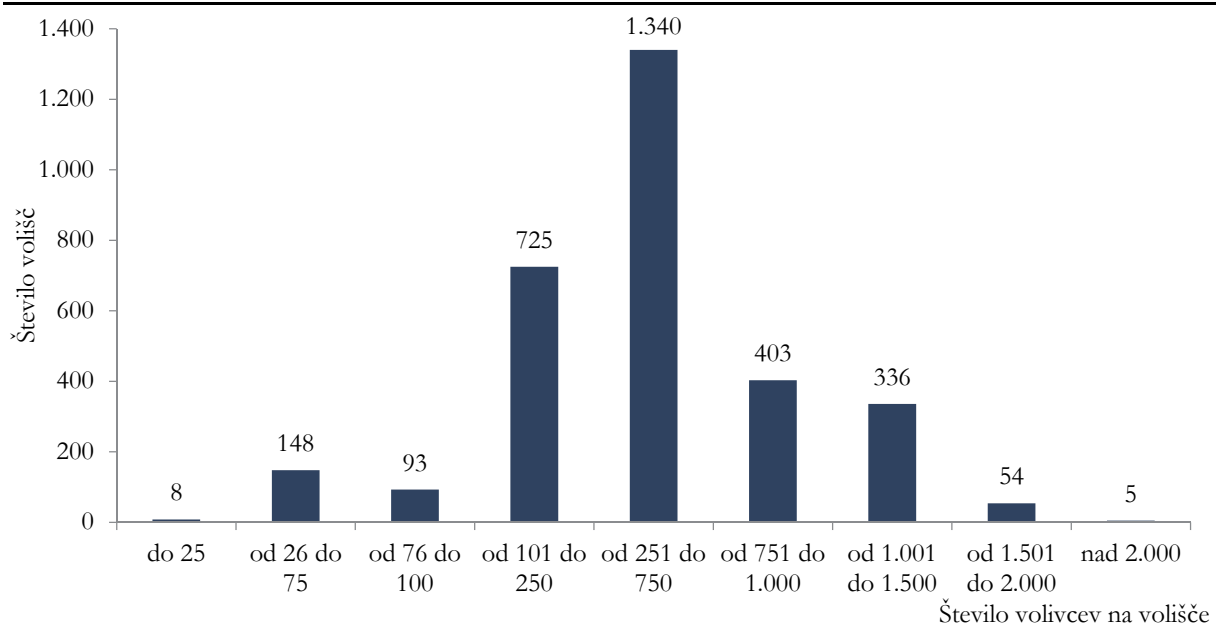
DVK v okviru volitev predsednika republike, volitev v državni zbor, volitev v Evropski parlament in glasovanja na referendumu po pošti obvesti volivce o dnevu glasovanja in o volišču, na katerem so vpisani v volilni imenik. DVK je Pošti Slovenije za pošiljanje obvestil v letih 2014 in 2015 plačala približno 550.000 evrov za posamezen referendum oziroma volitve na državni ravni.

Ocenjujemo, da obvestilo ni obvezen dokument v procesu glasovanja in da bi DVK obveznost lahko izpolnila tudi na drugačen način.

2.1.8 Mreža volišč

Da smo lahko podali oceno o učinkovitosti informacijske podpore volilnim in referendumskim opravilom, smo pregledali tudi trenutno stanje razpršenosti in velikost posameznih volišč ter število volišč na eni lokaciji. Kot podlago za primerjavo smo izbrali podatke o referendumu o ZZZDR-D, ki je bilo zadnje glasovanje v obdobju, na katero se nanaša revizija. Podatke o frekvenčni porazdelitvi števila volišč po velikosti (po številu volivcev) za referendum o ZZZDR-D v letu 2015 prikazuje slika 1.

Slika 1: Frekvenčna porazdelitev števila volišč po številu volivcev za referendum o ZZZDR-D v letu 2015



Vir: podatki DVK.

Najmanjše volišče je bilo volišče z 9 vpisanimi volivci in največje volišče je bilo volišče z 2.968 vpisanimi volivci. Glede na skupno število volivcev (1.714.055) in volišč (3.112) je imelo povprečno volišče 551 volivcev.

Tabela 3 prikazuje število volišč na isti lokaciji za referendum o ZZZDR-D v letu 2015.

Tabela 3: Število volišč po lokacijah za referendum o ZZZDR-D

Opis	Število lokacij	Število volišč	Minimalno skupno število članov volilnih odborov ¹⁾
Eno volišče na lokaciji	2.694	2.694	16.164
Dve volišči na lokaciji	145	290	1.740
Tri volišča na lokaciji	19	57	342
Štiri volišča na lokaciji	8	32	192
Pet volišč na lokaciji	4	20	120
Šest volišč na lokaciji	2	12	72
Sedem volišč na lokaciji	1	7	42
Skupaj	2.873	3.112	18.672

Opomba: ¹⁾Predpostavili smo, da ima volilni okraj najmanj šest članov. OVK lahko število članov v posameznem volilnem okraju po lastni presoji tudi poveča.

Vir: podatki DVK.

2.2 Informacijska podpora izvedbi volilnih in referendumskih opravil

DVK za vsako volilno opravilo oziroma referendum pripravi največ tri informacijske sklope:

- informacijsko podporo kandidacijskim postopkom (ta aktivnost je informacijsko podprta le za volitve poslancev v državni zbor);
- informacijsko podporo volilnim pravilom za izvedbo volitev oziroma referendumov;
- informacijsko podporo objave rezultatov volitev, referendumov in neuradnih rezultatov volitev predsednika republike.

DVK v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pridobila materialnih avtorskih pravic na informacijski podpori volilnim in referendumskim pravilom. DVK je od ponudnikov informacijske podpore prevzela izvirno kodo za posamezno informacijsko podporo, vendar pa je materialne avtorske pravice s pogodbo pridobila le v primeru, da je izvajalec v okviru izvajanja pogodbe ustvaril programsko ali drugo stvaritev, ki je imela značaj avtorskega dela. To pomeni, da je DVK pridobila materialne avtorske pravice le na morebitnem novem avtorskem delu, ki je bilo ustvarjeno z uporabo že obstoječe informacijske podpore izvajalcev, ne pa na informacijski podpori, ki jo izvajalec vsakokrat uporabil za podporo volilnim in referendumskim pravilom. Po pojasnilih DVK je bil to tudi eden od razlogov, da je DVK informacijsko podporo volilnim in referendumskim pravilom naročala vedno pri istih ponudnikih.

Ugotovitve smo razdelili na sedem delov:

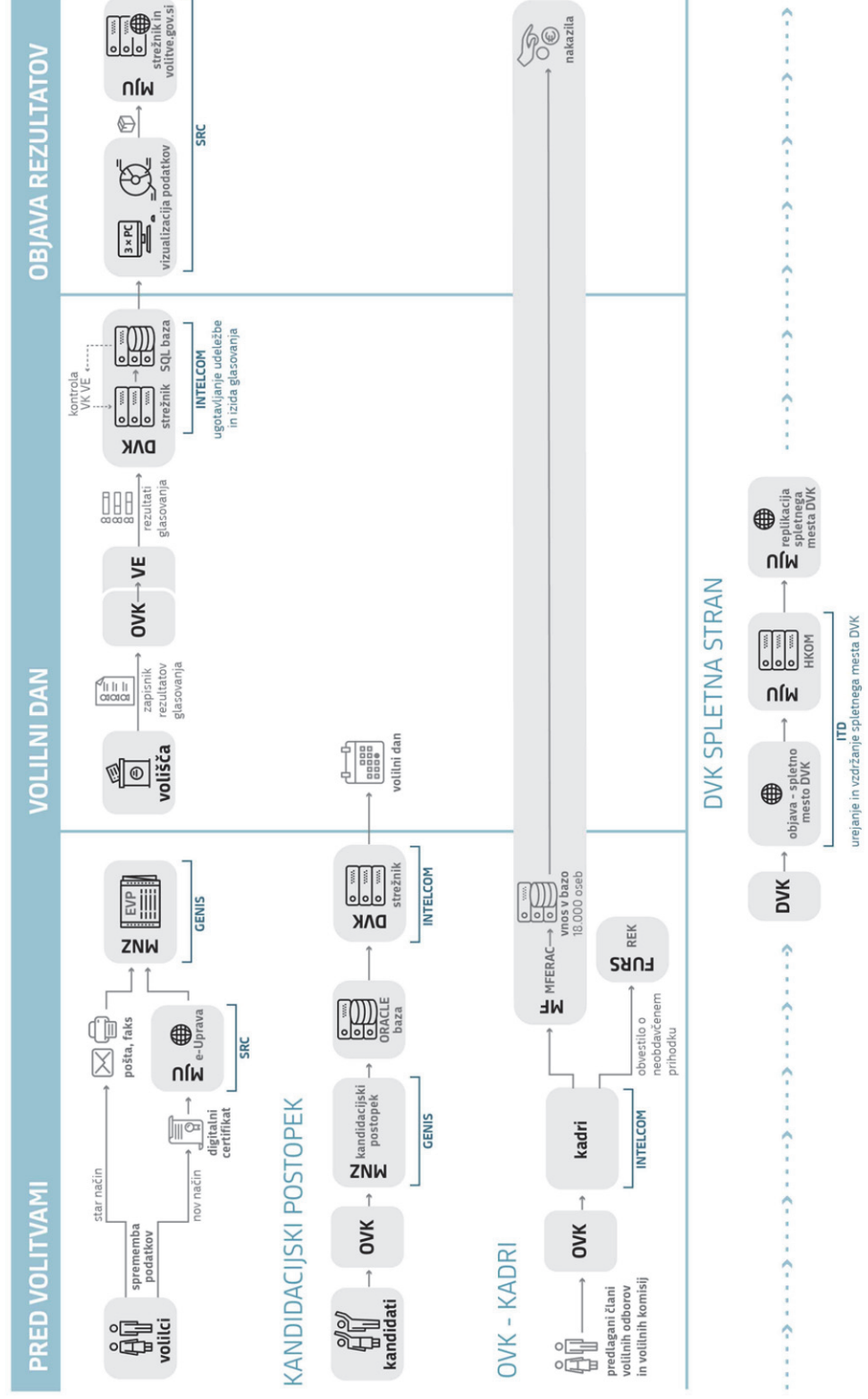
- opis informacijske infrastrukture,
- dobavitelji informacijskih podpor,
- odhodki,
- projekt Enotni program informacijske podpore volitev in referendumov (v nadaljevanju: EPIPVR),
- pridobivanje informacijskih podpor,
- dostopnost podatkov o volitvah in referendumih in
- COBIT 4.1 procesi.

DVK uporablja informacijsko podporo volilnim in referendumskim pravilom le kot pomoč pri izvedbi volilnih in referendumskih opravil ter prikazu neuradnih rezultatov. Pravilnost delovanja informacijske podpore oziroma razkrite pomanjkljivosti kontrol informacijske podpore nimajo vpliva na pravilnost izvedbe glasovanja in pravilnost rezultatov volitev in referendumov.

2.2.1 Opis informacijske infrastrukture

Celovit grafični prikaz postopkov, ki se izvajajo s pomočjo informacijskega sistema (v nadaljevanju: IS) za podporo volilnim in referendumskim pravilom, prikazuje slika 2.

Slika 2: Postopki in IS za podporo volilnim in referendumskim opravilom



Vir: podatki DVK.

IS za podporo volilnim in referendumskim opraviom lahko razdelimo na naslednja področja:

- informacijska podpora kandidacijskemu postopku;
- informacijska podpora volilnim opraviom za izvedbo volitev oziroma referendumov;
- informacijska podpora objave rezultatov volitev in referendumov;
- glasovalne naprave;
- nadgradnja aplikacije Evidenca volilne pravice.

2.2.1.1 Informacijska podpora kandidacijskemu postopku

Informacijska podpora kandidacijskemu postopku je namenjena in se uporablja le za redne in predčasne volitve v državni zbor. V obdobju, na katero se nanaša revizija, so potekale ene volitve v državni zbor, in sicer predčasne volitve z dne 13. 7. 2014. Uporabljena informacijska podpora je bila nameščena na spletnem strežniku MJU. Informacijsko podporo so sestavljali naslednji moduli/transakcije:

- kandidacijski postopek:
 - izbira volitev,
 - vnos kandidata/list:
 - vnos kandidata,
 - vnos liste kandidatov,
 - vnos kandidatov narodne skupnosti;
 - vnos vrstnega reda kandidata/list;
- pregledi in izpisi:
 - izbira volitev,
 - pregled kandidatov/list:
 - vnos liste kandidatov,
 - pregled kandidatov na listah,
 - vnos kandidata,
 - tiskanja;
 - pregledi predstavnikov.

Informacijska podpora je bila razvita v programskem jeziku JAVA²⁰ in je uporabljala orodja za upravljanje relacijskih zbirk podatkov podjetja Oracle, nameščena pa je bila na aplikacijskem strežniku WebSphere 6.1 v okolju operacijskega sistema z/OS²¹. Po zaključku kandidacijskega postopka so se dobljeni podatki izvozili iz aplikacije ter uvozili v informacijsko podporo volilnim opraviom za izvedbo volitev oziroma referendumov. Pri informacijski podpori kandidacijskega postopka so bile pripravljene tudi besedilne datoteke v csv²² obliki zapisa za medije.

²⁰ Splošno uporaben, objektno usmerjen, psevdokodni programski jezik (vir: Terminološki slovar informatike, razlagalni in informativni slovar; v nadaljevanju: Islovar, [URL: <http://www.islovar.org>], avgust 2018).

²¹ Operacijski sistem IBM za centralne računalnike.

²² Angl.: *Comma Separated Values*; običajni format za besedilno datoteko, ki vsebuje z vejico ločene vrednosti (vir: Islovar).

Informacijsko podporo kandidacijskega postopka je razvijalec testiral v testnem okolju, ki se je uporabljal tudi za izobraževalne namene. Informacijska podpora kandidacijskega postopka se namreč uporabi samo za volitve v državni zbor, kar je predvidoma vsaka štiri leta, zato je treba vsakokrat na novo izobraževati njene uporabnike na terenu.

Informacijska podpora kandidacijskega postopka je imela aktivirane samo osnovne kontrole. Informacijska podpora ni bila povezana s Centralnim registrom prebivalstva ali Registrom političnih strank²³, ki bi lahko služila kot kakovostna vira enoličnih podatkov o volivcih, kandidatih, političnih strankah, predlagateljih kandidatur in drugih subjektih kandidacijskih postopkov, vendar za tako povezavo DVK še ni pridobila ustrezne pravne podlage. V obdobju, na katero se nanaša revizija, ni obstajal šifrant kandidacijskih list²⁴, ki bi po naši oceni lahko poenostavil in poenotil vnose podatkov. Kakovost vnesenih podatkov je bila zaradi pomanjkanja kontrol slabša, kot bi lahko bila, kar je zahtevalo tudi nekaj ročnega preverjanja in popravljanja, ki so jih izvedli tajniki OVK.

Informacijska podpora ni imela ustrezno zastavljene in implementirane revizijske sledi, ki bi beležila tudi namen obdelave osebnih podatkov. Neustrezna revizijska sled DVK kot upravljavcu zbirke osebnih podatkov ne omogoča izpolnjevanja določil 30. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov²⁵ (v nadaljevanju: ZVOP-1), na podlagi katerega mora upravljavec osebnih podatkov posamezniku na njegovo zahtevo podati informacije o namenu obdelave in vrsti njegovih osebnih podatkov, ki se obdelujejo, ter vsa potrebna pojasnila v zvezi s tem, vendar to lahko stori le, če ima implementirano revizijsko sled.

2.2.1.2 Informacijska podpora volilnim opraviлом za izvedbo volitev oziroma referendumov

Informacijska podpora volilnim opraviлом za izvedbo volitev oziroma referendumov se je uporabljala pri vseh volitvah in referendumih. Za vse volitve in referendume v obdobju, na katero se nanaša revizija (prikazano v tabeli 2), je DVK uporabljala informacijsko podporo istega dobavitelja. Informacijsko podporo volilnim opraviлом za izvedbo volitev in referendumov so sestavljali štiri moduli:

- *Evidenca OVK* – kadrovski program (kadrovsko finančni modul) (v nadaljevanju: OVK – kadri): ta podpora omogoča vnos in upravljanje podatkov o članih OVK, VK VE in volilnih odborov; informacijska podpora pripravi in natisne odločbe za člane volilnih odborov in morebitne spremembe članov volilnih odborov ter pripravi finančne podatke – seznam za posredovanje REK obrazca²⁶ na Finančno upravo Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS) in seznam za izplačila OVK, VK VE in volilnim odborom prek MFERAC²⁷; slednja seznama se izvozita in posredujeta na FURS in Ministrstvo za finance; izvoz in posredovanje seznama za izplačila OVK, VK VE in volilnim

²³ Oba registra upravlja MNZ.

²⁴ Upravne enote so zaradi pomanjkanja kontrol ob vnosu posamezne kandidature vnašale različna poimenovanja istih vlagateljev kandidatur (političnih strank). Vnesle so tudi do pet različnih imen posameznega vlagatelja kandidature, kar je zahtevalo naknadno ročno preverjanje in usklajevanje med posameznimi OVK in volilnimi enotami. Enoten šifrant kandidacijskih list bi lahko zmanjšal tveganja za vnos napačnih podatkov.

²⁵ Uradni list RS, št. 94/07-UPB1.

²⁶ Obračune davčnega odtegljaja (REK obrazce) davčnemu organu predlagajo izplačevalci dohodkov – plačniki davka za dohodke, od katerih se izračunava akontacija dohodnine oziroma dohodnina z davčnim odtegljajem. Na REK obrazcu se opravi tudi izračun prispevkov za socialno varnost, [URL: http://www.fu.gov.si/davki_in_druge_dajatve/podrocja/dohodnina/rek_obrazci/], avgust 2018.

²⁷ Enotni računovodski sistem Ministrstva za finance.

odborom je novost, ki je bila prvič uporabljena na referendumu o ZIUGDT v letu 2017, razvita pa je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija; pred tem je DVK vsa izplačila članom OVK in volilnim odborom izplačevala v gotovini;

- *Posebna volišča OMNIA*: tu se vnesejo vse spremembe, ki jih posredujejo volivci z zahtevami po spremembah volišč; te zahteve se posredujejo na OVK prek pošte, faksa ali telefona; prav tako se v sklopu te podpore vnesejo zahteve volivcev za glasovanje na domu;
- *Vnos rezultatov – vnos glasov*: v sklopu te podpore se v času volitev ali referendumov na OVK vnaša število volivcev na preseke ob 11., 16. in 19. uri po posameznih voliščih; po 19. uri oziroma po zaprtju volišč pa se na OVK vnašajo volilni oziroma referendumski rezultati posameznih volišč;
- *Urejanje uporabnikov*: ta podpora omogoča dodeljevanje pooblastil tajnikom OVK za nadaljnje upravljanje pooblastil uporabnikov informacijske podpore.

Moduli Evidenca OVK, Posebna volišča OMNIA in Urejanje uporabnikov so bili enotni za vse volitve in referendume. Program Vnos rezultatov – vnos glasov pa je bil prilagojen za vsake volitve oziroma referendum. Pri tem je treba poudariti, da sta bila v okviru procesa izvedbe predsedniških volitev 2012 pripravljena in uporabljena dva različna programa (za 1. in za 2. krog volitev).

Uporabljena informacijska rešitev je bila produkcijsko nameščena na strežnikih DVK1 in DVK2²⁸, med katerima se je izvajalo podvajanje podatkov. Informacijska podpora je bila razvita z .NET ogrodjem²⁹ za razvijanje programske opreme v programskem jeziku C#³⁰ in je uporabljala podatkovno zbirko MS SQL 2005³¹. Poročila so se oblikovala s pomočjo orodja Crystal Reports³². V aplikacijo Vnos rezultatov – vnos glasov so se za volitve v državni zbor uvozili podatki, ki so bili pripravljeni v informacijski podpori za kandidacijski postopek³³. Vse ostale podatke so člani OVK v informacijsko podporo vnašali ročno³⁴. Informacijska podpora je ročnemu vnosu zagotavljala enostavne kontrole izračuna oddanih glasovnic in vseh volivcev na volišču.

OVK v primeru nedelovanja strežnikov DVK1 in DVK2 niso imele vnaprej dogovorjenega nadomestnega protokola³⁵ za vnos rezultatov v elektronsko obliko in posredovanje na DVK.

²⁸ Več o strežniški infrastrukturi DVK v točki 3.2 tega poročila.

²⁹ .NET ogrodje je programsko razvojno ogrodje, ki ga je razvil Microsoft (v nadaljevanju: MS) in se uporablja za razvoj aplikacij predvsem v okolju MS Windows.

³⁰ C# (C Sharp) je splošni, objektno usmerjen programski jezik, namenjen razvoju aplikacij v .NET okolju.

³¹ MS SQL je Microsoftova relacijska zbirka podatkov, ki je na DVK nameščena na strežniku MS SQL 2005. Proizvajalec je rešitev dokončno prenehal podpirati 12. 4. 2016, [URL: <https://www.microsoft.com/en-us/cloud-platform/sql-server-2005>], avgust 2018.

³² Crystal Reports za Visual Studio .NET je standardno orodje za pripravo poročil iz različnih podatkovnih virov.

³³ Pri volitvah v državni zbor se podatke o kandidatih vnese v informacijsko podporo za kandidacijski postopek. Zbrani podatki o kandidatih iz te informacijske podpore se izvozijo in se nato uvozijo v informacijsko podporo volilnim oparilom za izvedbo volitev oziroma referendumov.

³⁴ V informacijsko podporo se vnese podatke o: članih volilnih odborov; volivcih na voliščih OMNIA, invalidih ter izseljencih; številu volivcev v volilnem imeniku; številu volivcev s potrdilom upravne enote; številu volivcev, ki so glasovali; številu oddanih glasovnic; številu neveljavnih glasovnic; rezultatih posameznih kandidatov oziroma referendumskih vprašanjih.

³⁵ Nadomestni protokol v tem primeru pomeni delovno navodilo OVK, ki določa način vnosa rezultatov o volitvah v primeru nedelovanja informacijske rešitve za vnos podatkov o glasovanju.

Ukrep DVK

DVK je pripravila Navodila OVK za sporočanje podatkov v primeru nedelovanja spletne aplikacije.

Informacijska podpora ima aktivirane nekatere kontrole³⁶. Ugotovili smo, da se v informacijsko podporo za posamezno volišče ne vnese število neuporabljenih glasovnic, čeprav se v papirnem zapisniku to zabeleži. To pomeni, da računalniško poročilo ni identično zapisniku volilnega odbora volišča. Prav tako informacijska podpora nima vgrajene kontrole "dveh parov oči", to pomeni, da poleg osebe, ki vnaša rezultate volilnih odborov, druga pooblaščenca oseba dodatno ne preverja podatkov, vnesenih v informacijsko podporo.

Ukrep DVK

DVK je v Navodilu OVK in VKVE za izvedbo ponovnega glasovanja na referendumu o ZIUGDT, ki bo 13. 5. 2018³⁷, med drugim zapisala, da morajo biti pri vnosu izidov glasovanja po voliščih v računalniški program na območju okraja navzoči predsednik OVK ali njegov namestnik ter najmanj dva člana ali namestnika člana OVK, in sicer en član ali namestnik člana, ki je bil v OVK imenovan na predlog politične stranke, ki je v državnem zboru v koaliciji, in en član ali namestnik člana, ki je bil v OVK imenovan na predlog politične stranke v opoziciji. O vnosu izidov glasovanja po voliščih se sestavi zapisnik, ki ga podpišejo vsi, ki so sodelovali pri vnosu.

2.2.1.3 Informacijska podpora objave rezultatov volitev in referendumov

Informacijska podpora objave rezultatov se je uporabljala pri vseh volitvah in referendumih. Uporabljena informacijska podpora je bila razdeljena na dva dela: na pripravo podatkov za objavo rezultatov volitev, ki jo je izvajal izbrani dobavitelj, ter na nameščanje in osveževanje rezultatov na spletnih straneh na gručih spletnih strežnikov MJU, kar je izvajalo MJU. Informacijska podpora je narejena kot odjemalec in je bila nameščena na največ treh osebnih računalnikih dobavitelja, ki so bili vključeni v omrežje HKOM³⁸ in so bili na sedežu DVK in/ali v medijskem središču DVK. Operacijski sistem na osebnih računalnikih je bil MS Windows 2000/XP.

Informacijska podpora objave rezultatov je zajemala podatke prek ODBC³⁹ kot trenutne posnetke⁴⁰ iz podatkovne zbirke MS SQL, ki jo vzdržuje dobavitelj in ki je opravljala informacijsko podporo volilnim opravilom za izvedbo volitev ali referendumov. Pridobljeni podatki so se z ustrezno informacijsko podporo objave rezultatov vnesli v posamezne html datoteke⁴¹ za posamezne spletne strani. Obdelava teh podatkov je bila dinamična in jo je vodil direktor službe DVK, ki je sodelavcem dobavitelja dajal ustna navodila, kateri podatki naj se pripravijo in pred posredovanjem na strežnik MJU tudi lokalno preverijo. Po opravljeni vizualni in vsebinski kontroli so se te html datoteke ter csv datoteke za medije zapakirale v

³⁶ Primera implementirane kontrole sta: vsota oddanih in neveljavnih glasov, večja kot število volivcev, ter vsota glasov vseh kandidatov, večja kot vsota oddanih in neveljavnih glasov.

³⁷ [URL: <http://www.dvk-rs.si/files/files/ziugdt-2018-NAVODILO%20OVK%20IN%20VK%20VE.pdf>], avgust 2018].

³⁸ Elektronsko komunikacijsko omrežje državnih organov (hrbtenica komunikacijskega omrežja ministrstev).

³⁹ Angl.: *Open Database Connectivity* – standardni programski vmesnik za dostop do raznovrstnih zbirk podatkov.

⁴⁰ Angl.: *Snapshot* – tehnologija, ki omogoča varnostno kopiranje podatkov, kot jih je računalniški sistem vseboval v določenem trenutku.

⁴¹ Angl.: *Hypertext Markup Language* – standardni označevalni jezik za izdelavo spletnih strani ali aplikacij, ki omogoča povezave znotraj dokumenta ali med dokumenti.

pakete in se prek varnega protokola za prenos datotek⁴² odložile na dogovorjeno mesto na strežnikih MJU. MJU je najprej prikazalo te podatke v notranjem omrežju (dostopno znotraj omrežja HKOM) in z manjšo zakasnitvijo, po izvedbi preslikave pa še na spletnih strežnikih, ki so bili v zunanjem omrežju dostopni vsem. Zakasnitev je bila namenjena organizacijski kontroli, če bi bili prikazi na spletnih strežnikih notranjega omrežja morebiti napačni.

Informacijska podpora je bila nivojska in je bila razvita v .NET tehnologiji s programskim orodjem Embarcadero Delphi⁴³. Informacijska podpora je imela aktivirane nekatere kontrole, kot so število udeležencev volitev, večje od števila volivcev, vpisanih v volilni imenik; da v prejetih podatkih ni neveljavnih podatkov (neznani tipi volišča, identifikator enote/okraja) in da so podatki v veljavnem formatu ter da število prevzetih podatkov iz informacijske podpore volilnim opraviлом za izvedbo volitev oziroma referendumov ni večje od števila oddanih podatkov na splet. Informacijska podpora ni imela vgrajenega časovnega razporejevalnika⁴⁴ oziroma logično povezanih kontrol za avtomatsko posredovanje podatkov na splet, saj DVK rezultatov ne objavlja v točno določenih časovnih periodah, temveč po sprotnih ustnih navodilih direktorja službe DVK. Zato so morali biti trije strokovnjaki dobavitelja na DVK na dan volitev oziroma referendumov fizično prisotni, da so ročno prevzemali podatke iz informacijske podpore volilnim opraviлом za izvedbo volitev oziroma referendumov ter jih pripravili za prikazovanje na spletu.

Pojasnilo DVK

DVK funkcionalnosti ni avtomatizirala, ker je želela v testnem okolju predhodno preveriti vse podatke za objavo na spletnih straneh in s tem izvesti fizično vizualno kontrolo strokovnjaka pred objavo teh podatkov na produkcijskih spletnih straneh. DVK zaradi pomembnosti ustreznega objavljanja informacij na dan volitev vztraja, da se objave ne zgodijo same od sebe, temveč jih najprej pregleda izkušena oseba, ki ugotavlja, ali bi določeni podatki lahko pomenili neustrezno razumevanje dogajanja med štejem glasov oziroma med njihovim vnosom v informacijsko rešitev.

2.2.1.4 Glasovalne naprave

DVK je v obdobju, na katero se nanaša revizija, uporabljala glasovalne naprave za pomoč pri glasovanju invalidnih oseb, in sicer posebne volilne naprave za pomoč glasovanju volivcev s telesnimi hibami – TopVoter. TopVoter je elektronska naprava za glasovanje s pomočjo zvoka, namenjena vsem oblikam invalidnosti, posebej je prilagojena slepim in nepismenim volivcem. Osnovni model vsebuje računalnik, slušalke, ekran, občutljiv na dotik, krmilno palico, miško, numerično tipkovnico in tiskalnik. Naprave omogočajo tri jezikovne različice (slovenščina, italijanščina in madžarščina). Ko je volivec s pomočjo glasovalne naprave oddal svoj glas, je naprava volivčevo odločitev natisnila ter vložila v kuverto in jo zalepila. Če je na enem volišču glasovalo manj kot 10 volivcev, volilni odbor teh glasov ni preštel, temveč jih je v nedotaknjenih kuvertah dostavil na OVK, ki je izvedla štetje. To se je zabeležilo v zapisniku volilnega odbora.

DVK je v obdobju, na katero se nanaša revizija, uporabljala 30 takih naprav. DVK je imela 14 lastnih naprav, ki pa jih je zaradi zastarelosti v letu 2014 prenehala uporabljati in jih je računovodsko odpisala.

⁴² Angl.: File Transfer Protocol Secure – FTPS.

⁴³ Integrirano razvojno orodje za razvoj aplikacij, ki delujejo na različnih operacijskih sistemih in različnih strojnih platformah.

⁴⁴ Časovni razporejevalnik – program, ki časovno razporeja vrstni red nalog oziroma opravi (vir: Islovar).

Tako je DVK v obdobju od leta 2012 do leta 2014 najemala 16 naprav, v letu 2015 pa je najela 30 naprav. V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bile te glasovalne naprave nameščene na 53 različnih voliščih.

Operacijski sistem glasovalne naprave je Linux⁴⁵. Aplikacijska podpora je razvita s programskimi orodji GNU⁴⁶ v programskem jeziku JAVA. Informacijska podpora ne uporablja relacijske podatkovne zbirke, ampak hrani podatke v datotekah v csv obliki zapisa. Sistem je zaščiten z enkripcijo LUKS⁴⁷.

2.2.1.5 Nadgradnja aplikacije Evidenca volilne pravice

V sklopu procesov volilnih in referendumskih opravil se je za pripravo ažuriranja volilnih imenikov ter možnega spreminjanja načina volivčevega glasovanja (na domu ter OMNIA – volišča, na katerih glasujejo volivci, ki so iz drugega kraja⁴⁸, in jih določi OVK) uporabljala aplikacija Evidenca volilne pravice, ki jo je upravljalo MNZ. Za učinkovitejše in sodobnejše sporočanje želje po spreminjanju načina volivčevega glasovanja je DVK skupaj z MJU leta 2016 pristopila k nadgradnji aplikacije Evidenca volilne pravice. Cilj nadgradnje je bil, da bi se zahteve posredovale prek portala eUprava⁴⁹ na DVK ter bi se po odobritvi avtomatsko posodobili statusi v aplikaciji Evidenca volilne pravice. Konec avgusta 2017 je bila ta informacijska podpora vzpostavljena in pripravljena za volilna ter referendumska opravila⁵⁰.

2.2.1.6 Skupne ugotovitve glede informacijske infrastrukture

V okviru predhodnega opisa informacijske infrastrukture za podporo volilnim in referendumskim opravilom smo ugotovili, da DVK ni opredelila:

- lastništva nad procesi in informacijskimi podporami
- DVK ni opredelila lastništva nad procesi, aplikacijami (posamezni programi za podporo volilnim in referendumskim opravilom v okviru informacijske podpore) ali podatki ter tako tudi ni imenovala skrbnikov posameznih procesov, aplikacij ali podatkov.

Ker DVK ni opredelila lastništva nad procesi, aplikacijami ali podatki, ocenjujemo, da je bila DVK v obdobju, na katero se nanaša revizija, izpostavljena tveganjem pomanjkanja nadzora nad uporabo in vzdrževanjem informacijske podpore.

Pojasnilo DVK

DVK je po obdobju, na katero se nanaša revizija, od MJU prejela dokument, ki opredeljuje odgovornost za centralno informacijsko infrastrukturo med DVK in MJU.

⁴⁵ Gre za široko skupino operacijskih sistemov s prosto dostopno izvirno kodo, zaščiten s splošnim dovoljenjem GPL – General Public License, [URL: <https://en.wikipedia.org/wiki/Linux>], avgust 2018.

⁴⁶ Angl.: *GNU's Not Unix!* Gre za prosti operacijski sistem in raznovrstno prosto programsko opremo, ki jo razvija in vzdržuje skupnost programerjev.

⁴⁷ Angl.: *Linux Unified Key Setup* – oblika kodiranega zapisa podatkov na diskovnih enotah.

⁴⁸ [URL: <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/kje-in-kako-volim/glasovanje-na-voliscu-izven-okraja-stalnega-prebivalisca-omnia>], avgust 2018.

⁴⁹ Portal eUprava je državni portal Republike Slovenije za državljane in elektronska vstopna točka za različne storitve, ki se opravljajo pri državnih organih ali organih javne uprave, [URL: <https://e-uprava.gov.si/o-e-upravi/o-e-upravi.html>], avgust 2018.

⁵⁰ [URL: <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/medijsko-sredisce/volitve-predsednika-e-obvestila-volivcev-tujina-st-020-1-2017-34>], avgust 2018.

- Procesu upravljanja sprememb informacijske podpore

DVK ni vpeljala procesa upravljanja sprememb oziroma ni dokumentirala postopka upravljanja sprememb IS. Morebitne zahteve za spremembe je lahko DVK posredovala ob povabilu k oddaji ponudbe za pripravo informacijske podpore, v fazi javnega naročanja pri pogajanju o ceni, kakor tudi tik pred nameščanjem v produkcijsko okolje. DVK prav tako ni razvrščala sprememb za informacijsko podporo glede na velikost spremembe, njen pomen ali vpliv in ni razlikovala sprememb glede na tip spremembe, ki je bila lahko navadna ali nujna sprememba, saj je navedla, da so za DVK pomembni vsi informacijski sistemi.

DVK ni implementirala celovitega testnega okolja za informacijsko podporo volilnim opraviлом za izvedbo volitev oziroma referendumov ter za informacijsko podporo objave rezultatov. DVK je imela celovito testno okolje za informacijsko podporo kandidacijskemu postopku ter za nadgradnjo aplikacije Evidenca volilne pravice, nameščeno v okolju MJU.

DVK ni imela metodologije uporabniškega sprejemnega testiranja⁵¹. Testiranje posameznega produkta za volilna in referendumska opravila je v omejenem obsegu izvajal skrbnik pogodbe oziroma član strokovne komisije, vendar izvedenega testiranja ni dokumentiral.

Ker DVK ni vpeljala ustreznega procesa upravljanja sprememb informacijske podpore, ocenjujemo, da DVK v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni ustrezno obvladovala tveganj nepooblaščenega spreminjanja in neustreznega testiranja sprememb informacijske podpore.

- Procesu nameščanja nove informacijske podpore v produkcijsko okolje

DVK ni dokumentirala postopka nameščanja nove informacijske podpore v produkcijsko okolje. Končno odločitev o prenosu novosti oziroma sprememb v produkcijsko okolje je potrjeval vodja strokovne komisije po dogovoru z DVK. Zahtevo za prenos nove ali posodobljene rešitve v produkcijo je podal vodja strokovne komisije izvajalcu ustno, kar pomeni, da tudi ta zahteva ni bila ustrezno dokumentirana. DVK je v reviziji potrdila, da so imeli zunanji razvijalci dostop ne le do testnega, ampak tudi do produkcijskega okolja.

Ker DVK ni opredelila postopka nameščanja nove informacijske podpore v produkcijsko okolje, ocenjujemo, da DVK v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni ustrezno obvladovala tveganj nepooblaščenega in neavtoriziranega spreminjanja informacijske podpore v produkcijskem okolju.

Ukrepi DVK

DVK je dobavitelju posredovala sporočilo, da je izvedla testiranje informacijske podpore kandidacijskemu postopku.

Ocenjujemo, da je DVK ustrezno dokumentirala način obveščanja o delovanju aplikacije v testnem okolju, vendar pa dobavitelju ni izdala dovoljenja za nameščanje informacijske rešitve v produkcijsko okolje.

- Procesu finančnega upravljanja

DVK ni implementirala in avtomatizirala informacijske podpore za celovit proces finančnega upravljanja in poročanja za volilne in referendumske odhodke. DVK oziroma OVK je ročno vnašala finančne podatke za nadomestila članom VK VE, OVK in članom volilnih odborov v MFERAC.

Ocenjujemo, da je ročen in razpršen vnos podatkov neučinkovit, saj povečuje možnost nastanka napak, kar lahko pomeni dodatno porabo časa za njihovo razreševanje, prav tako pa ima lahko tudi finančne posledice.

⁵¹ Angl.: *User acceptance tests* - testiranje za ugotavljanje ustreznosti programa glede na uporabniške zahteve, (vir: Islovar).

2.2.2 Dobavitelji informacijskih podpor

Na DVK ni bilo zaposlenega informatika oziroma druge osebe, ki bi razpolagala z znanji, potrebnimi za pridobivanje, vzdrževanje in uporabo informacijskih podpor. DVK je vse aktivnosti na področju informatike, upravljanja in vzdrževanja informacijskih sistemov izvajala s pomočjo zunanjih izvajalcev.

DVK je imela naslednje glavne dobavitelje informacijske podpore za podporo volilnim in referendumskim pravilom:

- GENIS izgradnja, prenovitev, uvedba organizacijskih in informacijskih sistemov d. o. o. (v nadaljevanju: Genis) – dobavitelj za informacijsko podporo kandidacijskemu postopku;
- INTELCOM družba za telekomun., informatiko, inženiring, trgov. proizvodnjo, storitve in svetovanje, ter zastop. in posredov. pri prometu blaga in storitev, d. o. o. (v nadaljevanju: Intelcom) – dobavitelj za informacijsko podporo volilnim pravilom za izvedbo volitev oziroma referendumov;
- INŠTITUT ZA TRANSMEDIJSKI DIZAJN MURSKA SOBOTA – zavod za umetniško ustvarjanje (v nadaljevanju: ITD) – dobavitelj za nameščanje spletnih vsebin za volilne in referendumske postopke;
- ISG projektiranje in inženiring, d. o. o. (v nadaljevanju: ISG) – dobavitelj glasovalnih naprav (do vključno leta 2012); od leta 2013 je storitve dobave glasovalnih naprav od podjetja ISG⁵² prevzelo podjetje OPTIMUS IT, informacijska tehnologija, d. o. o. (v nadaljevanju: Optimus);
- SRC sistemske integracije d. o. o. (v nadaljevanju: SRC) – dobavitelj informacijske podpore objave rezultatov volitev, referendumov in neuradnih rezultatov volitev predsednika RS.

IT opremo in del strežnikov⁵³ DVK je v celotnem obdobju, na katero se nanaša revizija, vzdrževalo podjetje GENLAN d. o. o., informacijsko svetovanje (v nadaljevanju: Genlan).

DVK ni imela metodologije oziroma postopkov za ocenjevanje tveganj. Prav tako ni ocenjevala tveganj dobaviteljev⁵⁴, kar bi glede na stabilnost odnosov z dobavitelji lahko bil tudi eden izmed kriterijev za izbiro posameznega dobavitelja v postopku javnega naročanja.

Zaradi odsotnosti metodologije oziroma postopkov ocenjevanja tveganj pri procesih, ki jih je izvajala DVK, kot tudi ocenjevanja tveganj dobaviteljev⁵⁵ ocenjujemo, da DVK ni ustrezno obvladovala tveganja ustreznega izbora in upravljanja dobaviteljev.

⁵² Vodstvo in ključni kadri podjetja Optimus prihajajo iz družbe ISG d. o. o. ustanovljene leta 1997, v okviru prenosa dejavnosti naprej po družinski liniji lastnikov. Zato je bila 15. 3. 2013 ustanovljena nova družba Optimus IT d. o. o., ki je prevzela obstoječe poslovanje stare družbe; [URL: <http://optimus.si/o-podjetju/>], avgust 2018.

⁵³ Preostali del strežnikov vzdržuje: ali MJU ali dobavitelj programske rešitve za informacijsko podporo (MS SQL).

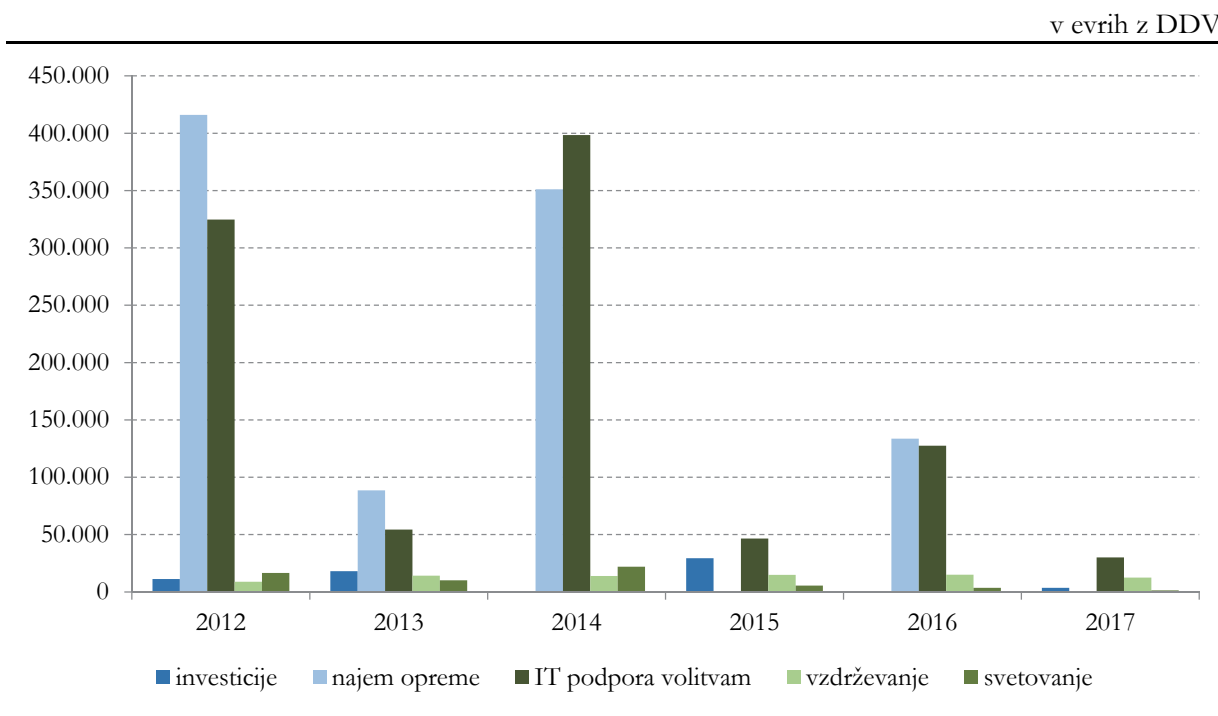
⁵⁴ Po standardu ISO/IEC 27001:2013 Informacijska tehnologija – tehnike varovanja - Sistem upravljanja varovanja informacij – Zahteve se vsakoletno izvaja ocenjevanje tveganj dobaviteljev z vidika varovanja informacij, predvsem kako dobavitelj upravlja varovanje informacij. Z ekonomskega vidika pa je mogoče preverjati tudi finančno stabilnost dobavitelja.

⁵⁵ Sodila za našo presojo so opredeljena v COBIT 4.1 procesu – DS2 Upravljajte storitve tretje stranke in kontrolnem cilju DS2.3 Obvladovanje tveganja dobavitelja procesa z opisom "Prepoznavajte in zmanjšajte tveganja, povezana s sposobnostjo dobavitelja za neprekinjeno uspešno izvajanje storitev na varen in učinkovit način. Zagotovite, da so pogodbe v skladu z univerzalnimi poslovnimi standardi glede zakonskih in predpisanih zahtev. Obvladovanje tveganja mora nadalje upoštevati klavzule glede varovanja poslovne skrivnosti, pogodbe o hranjenju izvorne programske kode, boniteto dobaviteljev, skladnost z varnostnimi zahtevami, nadomestne dobavitelje, kazni in nagraje itd."

2.2.3 Odhodki

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je imela DVK 26.689.534 evrov odhodkov, od tega za informacijsko podporo 2.173.317 evrov⁵⁶, kar je predstavljalo 8,1 odstotka vseh odhodkov. Slika 3 prikazuje odhodke za informacijsko podporo DVK po glavnih skupinah odhodkov od 1. 1. 2012⁵⁷ do vključno 31. 8. 2017.

Slika 3: Odhodki za informacijsko podporo DVK po glavnih skupinah odhodkov od 1. 1. 2012 do vključno 31. 8. 2017



Vir: podatki DVK.

Čeprav v letu 2016 ni bilo volitev in referendumov, je DVK izkazala odhodke za namen volitev in referendumov. Odhodki v letu 2016 se nanašajo na referendum o ZZZDR-D, ki je bil izveden v decembru 2015.

Vrednosti nabav pri glavnih dobaviteljih informacijske podpore za podporo volilnim in referendumskim opravilom so prikazane v tabeli 4.

⁵⁶ V znesek so vključeni odhodki za informacijsko podporo delovanja volitev in referendumov kot tudi odhodki za dnevno informacijsko podporo delovanja DVK.

⁵⁷ Upoštevani so datumi knjiženja poslovnih dogodkov od 1. 1. 2012 naprej.

Tabela 4: Letne vrednosti odhodkov po glavnih dobaviteljih

v evrih z DDV								
Dobavitelj	Vrsta odhodkov	2012	2013	2014	2015	2016	Do 31. 8. 2017	Skupaj
Genis	investicije	0	0	0	0	39.975	0	39.975
	IT podpora volilnim opravilom	0	0	35.365	0	0	0	35.365
Genlan	vzdrževanje	8.958	13.524	13.784	14.480	14.828	12.356	77.930
	IT podpora volilnim opravilom	0	1.356	5.909	1.684	0	0	8.949
Intelcom	IT podpora volilnim opravilom	179.278	21.787	148.436	0	39.083	27.738	416.322
ITD	investicije	0	0	0	85	438	3.131	3.654
	IT podpora volilnim opravilom	0	2.600	60.939	3.172	4.880	2.440	74.031
	vzdrževanje	0	620	102	375	170	170	1.437
Optimus in ISG	najem opreme	416.044	88.609	351.029	0	133.727	0	989.409
SRC	investicije	1.277	0	0	0	0	0	1.277
	IT podpora volilnim opravilom	72.777	16.262	96.929	40.260	28.115	0	254.343
Drugi dobavitelji	investicije	10.016	18.101	214	29.274	394	474	58.473
	IT podpora volilnim opravilom	72.700	12.438	50.776	1.404	15.455	0	152.773
SKUPAJ		761.050	175.297	763.483	90.734	277.065	46.309	2.113.938

Vir: podatki DVK.

2.2.3.1 Svetovanje

Ker v službi DVK ni bilo zaposlenega informatika oziroma druge osebe, ki bi razpolagala z znanji, potrebnimi za pridobivanje in uporabo informacijskih podpor, je DVK v obdobju, na katero se nanaša revizija, za podporo in pomoč pooblastila in najela zunanje izvajalce oziroma s sklepom imenovala

strokovno komisijo in s člani sklenila podjemne pogodbe. Tabela 5 prikazuje odhodke strokovnih komisij in svetovanja za področje informacijske podpore.

Tabela 5: Letne vrednosti odhodkov za svetovanja in strokovne pomoči

Aktivnost	2012	2013	2014	2015	2016	v evrih z DDV	
						Do 31. 8. 2017	Skupaj
Svetovanje in strokovna pomoč	16.600	10.117	22.062	5.540	3.660	1.400	59.379

Vir: podatki DVK.

2.2.4 Projekt EPIPVR

Preverili smo, kako učinkovito je DVK pristopila k projektu EPIPVR.

V letu 2014 smo izdali revizijsko poročilo *Pravilnost poslovanja nevladnih in pravosodnih proračunskih uporabnikov*⁵⁸ (v nadaljevanju: revizijsko poročilo 2014), v katerem smo izrekli mnenje tudi o pravilnosti poslovanja DVK v letu 2011. V navedenem revizijskem poročilu smo v zvezi s storitvami informacijske podpore na DVK ugotovili naslednje:

Kljub temu, da so postopki, ki jih uporablja Državna volilna komisija pri izvedbi volitev in referendumov, ponovljivi, niso razvili in uvedli trajnih programskih rešitev. Državna volilna komisija ob vsakem volilnem ali referendumskem dogodku naroči nov razvoj oziroma dograditev programskih rešitev, namesto da bi enkrat plačala razvoj in uvedbo stalne programske rešitve, ki bi jo lahko s spremenjenimi parametri uporabila vedno znova. Taka oblika naročanja storitev informacijske podpore predstavlja kršitev tretjega odstavka 2. člena Zakona o javnih financah⁵⁹, ki pri izvrševanju proračuna zahteva spoštovanje načel učinkovitosti in gospodarnosti.

V revizijskem poročilu 2014 je naveden tudi ukrep DVK, in sicer da je DVK ustanovila projektno skupino za izvedbo projekta EPIPVR, katerega cilj je bil pripraviti vsebinske in tehnične podlage za izdelavo enotnega programa informacijske podpore volitev in referendumov in pripraviti razpisno dokumentacijo za izvedbo javnega naročila.

Tudi Skupna notranja revizijska služba Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije je v letu 2015 v okviru izvajanja notranje revizije DVK za leto 2014 izdala Revizijsko poročilo notranje revizije poslovanja Državne volilne komisije v letu 2014, v katerem je bilo podano priporočilo, da mora DVK nemudoma pristopiti k uvedbi stalne informacijske podpore za podporo volilnih opravil.

⁵⁸ [URL: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC37218C37D9B770CC1257CD1002DBED4/\\$file/NevladPro11.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC37218C37D9B770CC1257CD1002DBED4/$file/NevladPro11.pdf)], avgust 2018.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

2.2.4.1 Vzpostavitev projekta

DVK je 29. 3. 2012 sprejela Sklep o potrditvi Dokumenta identifikacije investicijskega projekta EPIPVR (v nadaljevanju: DIIP – EPIPVR). Ocenjena vrednost investicije je znašala 320.000 evrov, zaključek projekta pa je bil predviden do 31. 12. 2013. Med drugim sta bila kot cilja investicije v DIIP – EPIPVR navedena:

- visoka stopnja informacijsko-elektronske pokritosti volilnih opravil in administrativnih postopkov tako v zvezi z izhodiščnimi pripravami kot s povolilnimi opravili;
- možnost souporabe informacijske rešitve s strani občin.

Predsednik DVK je 13. 6. 2012 izdal Sklep o imenovanju projektne skupine⁶⁰ za izvedbo projekta EPIPVR. V projektno skupino so bili poleg direktorja službe DVK imenovani še štirje zunanji strokovnjaki, zaposleni na ministrstvih oziroma upravnih enotah. Isti zunanji strokovnjaki so bili tudi vsakokratni člani strokovne komisije za pridobivanje informacijske podpore za volilna in referendumsko opravila v obdobju od leta 2012 do leta 2015. DVK je z zunanjimi strokovnjaki, člani projektne skupine, sklenila podjemne pogodbe. Nalogi projektne skupine sta bili priprava vsebinskih in tehničnih strokovnih podlag za izdelavo EPIPVR ter priprava razpisne dokumentacije za izvedbo javnega naročila.

Osnovni cilj projekta EPIPVR je bil izgradnja enotnega sistema, ki bi vključeval informacijsko podporo za podporo državnim volitvam in referendumom in ki bi ga bilo mogoče z ustrezno nadgradnjo uporabiti tudi za izvedbo lokalnih volitev⁶¹.

2.2.4.2 Aktivnosti projekta

Projektna skupina je maja 2013 pripravila vzpostavitveni dokument projekta EPIPVR (v nadaljevanju: VDP-iDVK). V VDP-iDVK ni bila predvidena informatizacija delovnega toka procesa volilnih opravil. DVK je pojasnila, da ocenjuje, da te informatizacije ne potrebuje. VDP-iDVK tudi ni vsebovala modula za parametrizacijo/administracijo sistema⁶² in posebnih modulov za podporo lokalnim – občinskim volitvam.

DVK je 20. 6. 2013 Službi za lokalno samoupravo posredovala dopis, v katerem je pojasnila, da finančna sredstva, ki jih je imela rezervirana v proračunu za leti 2013 in 2014, ob upoštevanju kompleksnosti celotnega projekta, še posebej specifičnosti lokalnih volitev, ne zadoščajo za izdelavo modula, ki bi zagotovil učinkovito in pravočasno informacijsko podporo lokalnih volitev.

⁶⁰ DVK je v dokumentih projekta EPIPVR projektno skupino različno poimenovala (projektna skupina, strokovna komisija). V tem poročilu je uporabljen izraz projektna skupina.

⁶¹ V skladu z Metodologijo vodenja projektov v državni upravi za projekte informacijske tehnologije, ki jo je izdalo MJU, je v okviru opisa vzpostavitve projekta opisan tudi vzpostavitveni dokument projekta, in sicer kot ključni izdelek vzpostavitve projekta, kjer so zapisani vsi najpomembnejši elementi od ciljev, organizacije, planov do tveganj in načina nadzora.

⁶² Sodobni informacijski sistemi so ustvarjeni tako, da administrator informacijske rešitve lahko spreminja parametre informacijskega sistema in s tem omogoča ali onemogoča določene funkcionalnosti informacijskega sistema, brez dodatnih zahtev za spremembe oziroma vzdrževalnih posegov dobavitelja.

Pojasnilo DVK

DVK ni pristojna za izdelavo informacijskih podpor za lokalne volitve. Edini pristojni organ je MJU, Služba za lokalno samoupravo, ki lahko občinam v uporabo ponudi tako informacijsko podporo, občinam pa jo ni treba uporabljati.

DVK je 31. 7. 2013 zaradi zahtevnosti priprave tehničnih specifikacij za razpisno dokumentacijo sprejela spremembo terminskega plana VDP-iDVK. Večina rokov se je iz novembra 2013 premaknila v februar 2014. Prav tako se je plačilo nekaterih načrtovanih obveznosti iz let 2013 in 2014 preneslo v leti 2014 in 2015.

DVK je konec novembra 2013 začela postopek oddaje javnega naročila. Imenovala je strokovno komisijo, v katero je bila iz DVK imenovana le ena zaposlena, poleg nje pa sta bila imenovana še dva člana, zaposlena na MJU, za predsednika pa je bil imenovan zaposleni na upravni enoti. DVK je strokovno komisijo pooblastila tudi, da izvede strokovno presojo ponudb. DVK je v sklepu navedla novo ocenjeno vrednost naročila, ki je znašala 356.120 evrov z vključenim DDV, ki ni temeljila na izračunih.

V reviziji ni bilo mogoče pridobiti dokazil, iz katerih bi bilo razvidno, na kateri podlagi je projektna skupina določila oceno vrednosti projekta EPIPVR. DVK je pojasnila, da je oceno vrednosti projekta EPIPVR pripravila na podlagi odhodkov informacijske podpore izvedenih volitev in referendumov, finančnih zmožnosti proračuna ter na podlagi izkušenj članov projektne skupine.

DVK je v povabilu k oddaji ponudbe⁶³ pripravila navodila za pripravo ponudbe. Rok za izdelavo rešitve je bil 12 mesecev.

DVK je v povabilu k oddaji ponudbe priložila funkcijsko specifikacijo, ki pa ni vsebovala projekta za izvedbo (PZI), podrobnega opisa procesov ali podrobnega opisa funkcionalnosti modulov z opisom aktivnosti in predvidenimi kontrolami. Priprava in preveritev navedenih dokumentov predstavljata vsebinsko in strokovno zahtevno delo, ki ga je treba opraviti pred pričetkom razvoja nove rešitve, zato ocenjujemo, da je bil rok, ki je bil predviden za izdelavo enovite rešitve, prekratek.

Ocenjujemo, da je bila podcenjena tudi vrednost projekta EPIPVR. Projekt, s katerim je želela DVK enotno podpreti vsa volilna in referendumsko opravila, je bil finančno ocenjen na le nekaj več, kot so v letu 2014 znašali odhodki za informacijske podpore volilnim in referendumskim opravilom. DVK je v letu 2014 le za nadgradnjo in prilagoditev informacijske podpore že obstoječih rešitev, ki so se že več let redno uporabljale pri volilnih opravilih, porabila 309.743 evrov.

DVK v dokumentaciji javnega naročila ni predvidela enostavnega nastavljanja parametrov nove informacijske podpore, kar bi lahko izvajal uporabnik na DVK, in se tako izognila potrebi po sodelovanju strokovnjaka za informacijske sisteme pri kasnejšem delovanju podpore. DVK je na predlog projektne skupine v dokumentaciji javnega naročila tudi določila, da testne načrte in testne vzorce pripravi izvajalec, kar je v nasprotju z dobrimi praksami.

DVK je javno naročilo objavila na portalu javnih naročil 2. 12. 2013. V času priprave ponudb so imeli potencialni ponudniki številna vprašanja, ki so jih posredovali naročniku prek portala javnih naročil. Med 3. 12. 2013 in 10. 1. 2014 so potencialni ponudniki posredovali 87 vprašanj, na katere je DVK

⁶³ Oznaka JN15243/2013.

pripravila odgovore. Ocenjujemo, da DVK na 74 vprašanj potencialnih ponudnikov ni podala ustreznega in uporabnega odgovora⁶⁴. Na podlagi navedenega ocenjujemo, da je bila dokumentacija javnega naročila pripravljena pomanjkljivo.

DVK je prejela pet ponudb, ki so s ponudbenimi in končnimi ponudbenimi cenami, ki so bile kot končne ponujene po izvedenih pogajanjih s ponudniki, navedene v tabeli 6.

Tabela 6: Ponudniki in skupne ponudbene cene ter končne cene po pogajanjih

Ponudnik oziroma ponudniki	v evrih z DDV	
	Skupna ponudbena cena	Končna skupna ponudbena cena
Comtrade programske rešitve d. o. o.	595.731	487.512
Genis in SRC	547.410	445.905
INFORMATIKA informacijske storitve in inženiring d. d.	694.580	360.000
MEDIUS, računalniški inženiring in svetovanje, d. o. o.	1.019.127	869.127
RRC RAČUNALNIŠKE STORITVE, d. d., ZZI Svetovanje in inženiring, proizvodnja in prodaja programske opreme d. o. o., digiGRAL Vizualne komunikacije d. o. o.	296.088	293.648

Vir: podatki DVK.

Strokovna komisija je pripravila poročilo, v katerem je ugotovila, da so bile vse prejete ponudbe nesprejemljive in zato nepopolne, zaradi česar je na podlagi prvega odstavka 80. člena takrat veljavnega Zakona o javnem naročanju⁶⁵ (v nadaljevanju: ZJN-2) predlagala njihovo izločitev. Štiri prejete ponudbe so bile nesprejemljive, ker so ponudbene cene presegale naročnikova zagotovljena sredstva, ena prejeta ponudba pa ni bila sprejemljiva, ker ni izpolnjevala vseh pogojev, vezanih na vsebino predmeta javnega naročila. Naročniku je strokovna komisija predlagala, da se javno naročilo Izdelava in vzdrževanje enotnega informacijskega sistema za podporo volitvam in referendumom – iDVK ne odda. DVK je ponudnikom 24. 2. 2014 posredovala odločitev o oddaji naročila in na portalu javnih naročil⁶⁶ objavila, da naročilo ni bilo dodeljeno in da bo naročilo verjetno ponovno objavljeno.

⁶⁴ Od tega se je 33 odgovorov glasil: "Natančni odgovor/Točen odgovor/Podrobna specifikacija oziroma funkcionalna dekompozicija na to vprašanje se določi v času analize in izdelave dokumenta PZI v skladu s pripadajočo zakonodajo in poslovniki, notranjimi procesnimi pravili DVK-RS".

⁶⁵ Uradni list RS, št. 12/13-UPB4, 19/14. ZJN-2 je nehal veljati 1. 4. 2016 z uveljavitvijo novega istoimenskega zakona (Uradni list RS, št. 91/15).

⁶⁶ Št. objave JN4886/2014.

2.2.4.3 Zaustavitev projekta

DVK je 1. 10. 2014 s sklepom ustavila projekt EPIPVR. V sklepu o ustavitvi projekta je DVK med razlogi za predčasni zaključek projekta navedla:

- rezultate ocene smotrnosti projekta, kjer med drugim navaja, da bi za projekt potrebovali najmanj 395.500 evrov;
- da se je zmanjšalo število referendumov;
- da so se bistveno zmanjšali odhodki za zagotovitev informacijske podpore izvedbe posameznih volitev;
- da bi bilo treba za posamezno izvedbo volitev še vedno zagotoviti dodatna finančna sredstva, in sicer približno 40.000 evrov za volitve.

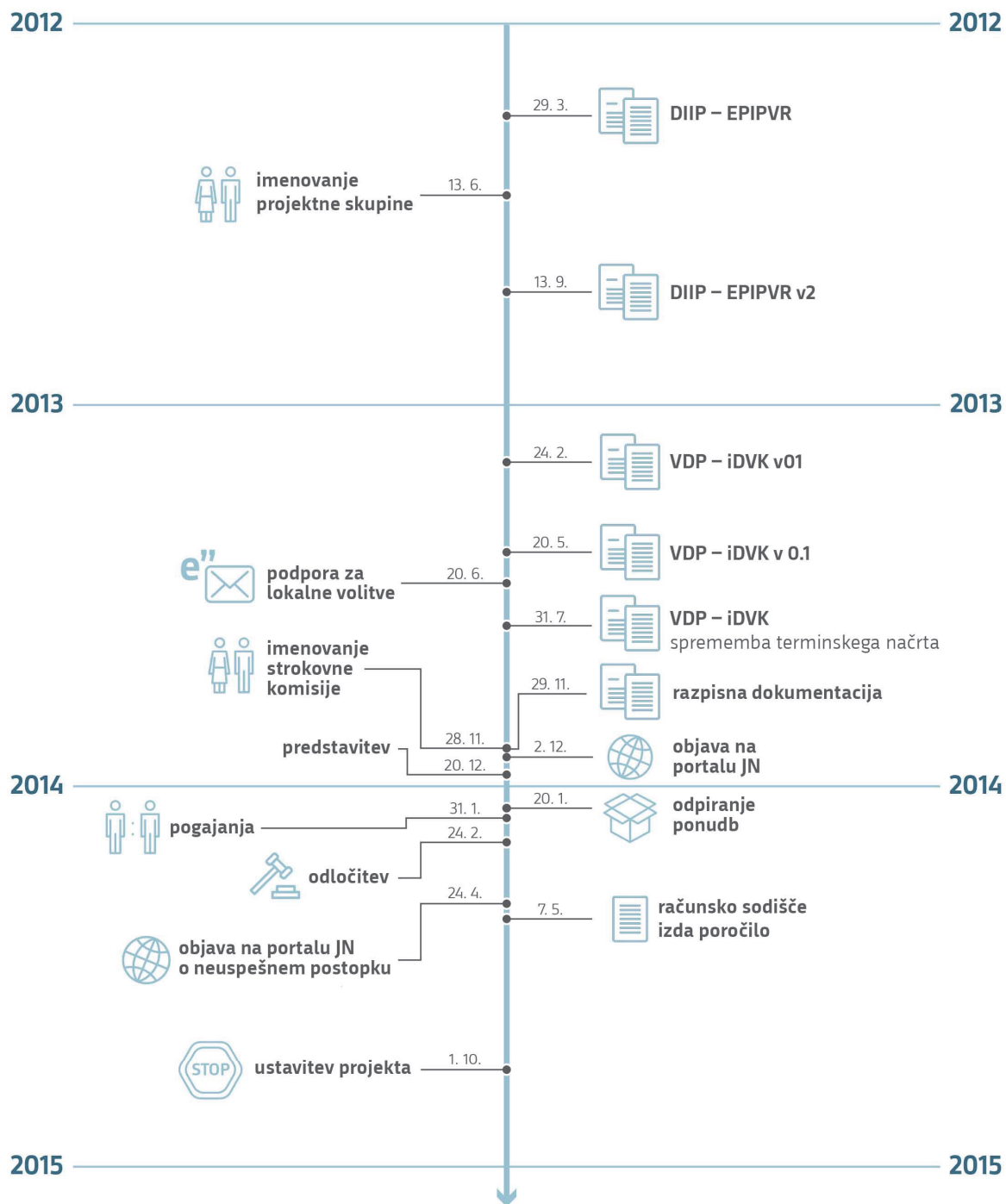
Slika 4 prikazuje aktivnosti DVK v okviru projekta EPIPVR skozi čas. Od začetka do zaustavitve projekta je preteklo več kot 30 mesecev, DVK pa v tem času ni uspela z javnim naročilom pridobiti in implementirati enovite informacijske rešitve. Pričetek izvajanja tega ukrepa smo obravnavali v revizijskem poročilu 2014, ki je bilo izdano v maju 2014, in zato od DVK nismo zahtevali popravljalnega ukrepa, vendar pa je DVK že v oktobru istega leta projekt dokončno ustavila. Ocenjujemo, da DVK ni učinkovito vodila postopka javnega naročila in zato ni bila uspešna pri implementaciji enovite informacijske rešitve.

Pojasnilo DVK

MJU je skupaj z DVK v oktobru 2017 pripravilo zagonski elaborat projekta Vzpostavitev informacijskega sistema za podporo volilnim opravilom. Vrednost projekta je bila ocenjena na 989.420 evrov. Projekt naj bi trajal 568 dni in naj bi se zaključil do 16. 5. 2019.

Ocenjujemo, da DVK projekta še vedno ne načrtuje primerno, saj predloženi elaborat vsebuje le funkcionalnosti, ki so bile navedene že v okviru projekta EPIPVR. Iz predložene dokumentacije izhaja, da DVK še vedno ni naredila natančnega popisa procesov, na podlagi katerega bi lahko ugotovila, katere procese bi bilo najbolj smotrno podpreti z informacijsko rešitvijo (kot na primer finančni modul, modul za podporo delovnim tokovom volilnih opravil ter modul za enostavno parametrizacijo sistema).

Slika 4: Časovni pregled aktivnosti projekta EPIPVR



Vir: podatki DVK.

2.2.5 Pridobivanje informacijskih podpor

Preverili smo, kako je DVK pridobivala informacijsko podporo. Pri oblikovanju sodil za presojo učinkovitosti DVK pri pridobivanju informacijske podpore smo uporabili načela javnega naročanja.

DVK je v obdobju, na katero se nanaša revizija, pridobivala informacijsko podporo za:

- izvedbo kandidacijskega postopka,
- izvedbo volitev ali glasovanja na referendumu,
- objavo neuradnih rezultatov ali referendumov,
- izvedbo glasovanja s pomočjo glasovalnih naprav (v letih 2012 do 2015).

2.2.5.1 Informacijska podpora za izvedbo kandidacijskega postopka, volitev ali glasovanja na referendumu ter objavo rezultatov

DVK je za posamezno informacijsko podporo izvedla naslednje postopke javnega naročanja:

- za pridobivanje informacijske podpore za izvedbo kandidacijskega postopka:
 - za predčasne volitve poslancev v državni zbor v letu 2014;
- za pridobivanje informacijske podpore za izvedbo volitev:
 - za volitve predsednika republike;
 - za izvedbo referendumu o Arhivih po postopku s pogajanjem brez predhodne objave;
 - za izvedbo volitev v Evropski parlament;
 - za izvedbo volitev poslancev v državni zbor v letu 2014;
 - za izvedbo referendumu o ZZZDR-D;
- za pridobivanje informacijske podpore objave neuradnih rezultatov:
 - za volitve predsednika republike;
 - za izvedbo referendumu o Arhivih;
 - za izvedbo volitev v Evropski parlament;
 - za izvedbo volitev poslancev v državni zbor v letu 2014;
 - za izvedbo referendumu o ZZZDR-D.

DVK je v vseh naštetih postopkih javnega naročanja:

- sprejela odločitev, da bo javno naročilo oddala po postopku s pogajanjem brez predhodne objave,
- vsakokrat imenovala isto strokovno komisijo, v kateri ni bilo nobenega zaposlenega iz službe DVK,
- vsakokrat k oddaji ponudbe povabila iste tri potencialne ponudnike⁶⁷ in v vsakem postopku vedno prejela le eno ponudbo ter na podlagi te ponudbe s tem ponudnikom sklenila pogodbo.

2.2.5.1.1 Izbira postopka javnega naročanja

Četrty odstavek 6. člena ZVDZ določa, da lahko DVK v primeru, če zaradi rokov, ki jih zahteva izvedba volitev, ni mogoče spoštovati rokov, določenih z zakonom, ki ureja javna naročila, javno naročilo odda po postopku s pogajanjem brez predhodne objave. Ta zakonska izjema omogoča, da lahko DVK pridobi informacijsko podporo oziroma druge materiale ali storitve, ki so predmet javnega naročanja, tudi kadar ji roki za izvedbo nalog ne omogočajo izvedbe javnih naročil po splošnih pravilih takrat veljavnega ZJN-2.

⁶⁷ Od leta 2015 dalje je DVK pošiljala povabilo k oddaji ponudbe le enemu ponudniku.

DVK je v obdobju, na katero se nanaša revizija, vse postopke vodila po postopku s pogajanji brez predhodne objave, tudi postopke javnega naročanja za izvedbo volitev predsednika republike in volitev v Evropski parlament, ki so bile redne volitve.

Ker tretji odstavek 6. člena ZVDZ omogoča, da se javna naročila, potrebna za izvedbo volitev, pri rednih volitvah lahko začnejo še pred dnem razpisa volitev, ocenjujemo, da bi DVK lahko, vsaj za izvedbo rednih volitev, pričela s postopki javnega naročanja pred dnem razpisa volitev. S tem bi zagotovila izvedbo rednega postopka⁶⁸ javnega naročanja po zakonu, ki ureja javno naročanje, in ne po postopku s pogajanji brez predhodne objave, ki naj bi se uporabljal le ko so za to izpolnjeni posebej določeni pogoji.

Že v revizijskem poročilu 2014 smo ugotovili, da kljub ponovljivim postopkom, ki jih uporablja DVK pri izvedbi volitev in referendumov, niso bile razvite in uvedene trajne programske rešitve. Taka oblika naročanja storitev informacijske podpore predstavlja kršitev tretjega odstavka 2. člena Zakona o javnih financah, ki pri izvrševanju proračuna zahteva spoštovanje načela učinkovitosti in načela gospodarnosti. Ugotavljamo, da je DVK v obdobju, na katero se nanaša revizija, nadaljevala s parcialnim in netransparentnim pridobivanjem informacijske podpore za potrebe volitev in referendumov, kljub temu da bi lahko v obdobju po objavi revizijskega poročila 2014 že uvedla trajno programsko rešitev.

Ocenjujemo, da DVK ni upoštevala načela gospodarnosti in načela učinkovitosti, ker ni prenehala z negospodarnim pridobivanjem informacijske podpore za vsakokratno izvedbo volitev ali referendumov in ker po neuspešno izvedenem projektu EPIPVR ni ponovno proučila prednosti, ki jih zagotavlja enotna informacijska podpora volitvam in referendumom. Ocenjujemo tudi, da bi DVK z drugačno izbiro postopkov javnega naročanja in izborom širšega nabora povabljenih ponudnikov lahko ravnala bolj transparentno in primerneje zagotavljala konkurenco med ponudniki.

2.2.5.1.2 Strokovna komisija in potencialni ponudniki

DVK je za pripravo strokovnih podlag za zagotovitev informacijske podpore volilnim in referendumskim opravilom, pripravo razpisne dokumentacije in izvedbo javnega naročila vsakokrat imenovala strokovno komisijo, ki so jo sestavljali izključno uslužbenci drugih državnih organov in ki je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, do 11. 4. 2017 nespremenjena za vsakokratno naročanje informacijske podpore za:

- kandidacijski postopek,
- izvedbo volitev ali glasovanja na referendumu,
- objavo neuradnih rezultatov volitev ali referendumov.

DVK je izdala sklep, s katerim je strokovno komisijo pooblastila za pripravo strokovnih podlag za zagotovitev informacijske podpore, pripravo razpisne dokumentacije in izvedbo javnega naročila, in sicer za zagotovitev informacijske podpore volilnim oziroma referendumskim opravilom v obsegu, kot je bil naveden v sklepu. V večini primerov je bil kot skrbnik pogodbe s strani DVK naveden kar zunanji strokovnjak, član strokovne komisije.

⁶⁸ Odprtega postopka oz. kateregakoli drugega postopka javnega naročanja, ki bi ga bilo glede na vrednost naročila potrebno voditi po 24. členu ZJN-2.

DVK je na predlog strokovne komisije povabilo k oddaji ponudbe za vsakokratno javno naročilo informacijske podpore posredovala istim trem ponudnikom. Od povabljenih treh ponudnikov pa je vsak oddal ponudbo le za posamezen predmet naročanja, in sicer:

- Genis, kadar je bil predmet naročanja informacijska podpora kandidacijskemu postopku,
- Intelcom, kadar je bil predmet naročanja informacijska podpora pri izvedbi volitev oziroma glasovanja na referendumu, in
- SRC, kadar je bil predmet naročanja informacijska podpora objavi neuradnih rezultatov volitev ali referendumov.

To pomeni, da je imela DVK za posamezno naročilo informacijske podpore vsakokrat na voljo le eno ponudbo. Podrobnosti so navedene v tabeli 7.

Tabela 7: Povpraševanja in ponudniki za informacijsko podporo

Dogodek	IT podpora	Število povpraševanj	Povpraševanja, posredovana na	Število ponudb	Ponudnik
referendum o Družinskem zakoniku	volilnim pravilom	3	Genis, Intelcom, SRC	1	Intelcom
	objavi rezultatov	3	Genis, Intelcom, SRC	1	SRC
volitve predsednika republike v letu 2012	volilnim pravilom	3	Genis, Intelcom, SRC	1	Intelcom
	objavi rezultatov	3	Genis, Intelcom, SRC	1	SRC
volitve v Evropski parlament	volilnim pravilom	3	Genis, Intelcom, SRC	1	Intelcom
	objavi rezultatov	3	Genis, Intelcom, SRC	1	SRC
referendum o Arhivih	volilnim pravilom	3	Genis, Intelcom, SRC	1	Intelcom
	objavi rezultatov	3	Genis, Intelcom, SRC	1	SRC
predčasne volitve v državni zbor	kandidacijskemu postopku	3	Genis, Intelcom, SRC	1	Genis
	volilnim pravilom	3	Genis, Intelcom, SRC	1	Intelcom
	objavi rezultatov	3	Genis, Intelcom, SRC	1	SRC
referendum o ZZZDR-D	volilnim pravilom	1	Intelcom	1	Intelcom
	objavi rezultatov	1	SRC	1	SRC
referendum o ZIUGDT	volilnim pravilom	1	Intelcom	1	Intelcom
	objavi rezultatov	1	SRC	1	SRC
volitve predsednika republike v letu 2017	volilnim pravilom	1	Intelcom	1	Intelcom
	objavi rezultatov	1	SRC	1	SRC

Vir: podatki DVK.

Kot je razvidno iz tabele 7 je DVK v obdobju, na katero se nanaša revizija, vztrajno pošiljala ponudbe istim potencialnim ponudnikom, čeprav ti ponudbe za posamezno informacijsko podporo niso posredovali niti enkrat.

DVK je več let vztrajala pri isti strokovni komisiji, sestavljeni iz zunanjih strokovnjakov, ki so vsakokrat naročali iste storitve pri vedno istih ponudnikih. Strokovna komisija je vztrajala pri izbiri nabora treh vedno istih potencialnih ponudnikov, ne glede na dejstvo, da so bili večkrat povabljeni k oddaji ponudbe za posamezen del informacijske podpore, vendar te niso nikoli oddali. Ocenjujemo, da bi strokovna komisija lahko ugotovila, da na trgu poslujejo številni potencialni ponudniki razvoja in vzdrževanja informacijske podpore, ki bi jih DVK lahko povabila k oddaji ponudbe in tako povečala konkurenčnost prejetih ponudb, pa tega ni storila. Ocenjujemo, da bi direktor DVK, kot odgovorna oseba službe DVK, ki je skrbel za pridobivanje informacijske podpore in vsakokrat s sklepom imenoval isto strokovno komisijo, navedene nesmotnosti moral zaznati in ustrezno ter pravočasno ukrepati. DVK bi lahko vsaj občasno pretehtala, kakšno strokovno komisijo potrebuje, koliko in kateri člani naj jo sestavljajo. Ocenjujemo tudi, da bi morala DVK v strokovno komisijo vsakokrat imenovati najmanj enega zaposlenega v službi DVK, saj bi ta moral najbolje poznati procese in aktivnosti, za katere se je DVK odločila, da jih nadgradi z informacijsko podporo, prav tako bi ta član skrbel tudi za to, da bi bila volja DVK v teh postopkih javnega naročanja jasno izražena in tudi dosledno upoštevana.

Menimo, da načelo gospodarnosti naročnika spodbuja tudi k aktivnemu ravnanju, saj bo le aktiven naročnik lahko zagotovil, da bodo viri, ki jih potrebuje za doseganje svojih ciljev, na voljo ob pravem času, v ustrezni količini in kakovosti ter po najboljši ceni. Ocenjujemo, da DVK ni upoštevala načela gospodarnosti in načela učinkovitosti pri pridobivanju informacijske podpore, saj ni bila dovolj aktivna pri iskanju boljših ali vsaj finančno ugodnejših rešitev za informacijsko podporo volilnim in referendumskim opravilom. DVK se je za izvedbo vsakokratnih volitev in referendumov zadovoljila s pridobivanjem parcialnih rešitev informacijske podpore po netransparentnih postopkih, ki niso zagotavljali večje konkurence med ponudniki. Ocenjujemo, da bi po neuspelem projektu EPIPVR oziroma neuspeli uvedbi enotne informacijske podpore morala analizirati potek celotnega projekta in na podlagi rezultatov analize ponovno začeti s postopkom uvedbe enotne informacijske podpore volilnim in referendumskim opravilom.

Ukrepi DVK

DVK je februarja 2018 izdala sklepe o začetku javnih naročil v letu 2018, iz katerih je razvidno, da DVK ni imenovala zunanjih članov v strokovno komisijo.

Iz predložene dokumentacije je razvidno, da je ocenjena vrednost javnega naročila storitev informacijske podpore objave izidov glasovanja na volitvah v državni zbor v letu 2018 kar 93,2 odstotka višja od izpogajane vrednosti za storitev informacijske podpore objave izidov glasovanja na volitvah v državni zbor v letu 2014 oziroma za 77,9 odstotka višja od ocenjene vrednosti javnega naročila storitev informacijske podpore objave izidov glasovanja na volitvah v državni zbor v letu 2014. Prav tako je iz predložene dokumentacije razvidno, da je ocenjena vrednost javnega naročila prilagoditve in operativnega vzdrževanje obstoječega informacijskega sistema za podporo volilnim opravilom za izvedbo volitev v državni zbor v letu 2018 za 70,2 odstotka višja od izpogajane vrednosti za prilagoditve in operativno vzdrževanje obstoječega informacijskega sistema za podporo volilnim opravilom za izvedbo volitev v državni zbor v letu 2014 oziroma za 24,2 odstotka višja od ocenjene vrednosti javnega naročila prilagoditve in operativnega vzdrževanja obstoječega informacijskega sistema za podporo volilnim opravilom za izvedbo volitev v državni zbor v letu 2014.

Pozitivno ocenjujemo, da je DVK razrešila strokovno komisijo, ki je v celotnem obdobju, na katero se nanaša revizija, k oddaji ponudbe vabila vedno iste tri ponudnike. Vendar pa hkrati ocenjujemo, da je tako povišanje ocenjene vrednosti javnega naročila, brez analize in testa trga, v nasprotju z načelom gospodarnosti.

2.2.5.2 Glasovalne naprave

ZVDZ je od 23. 10. 2006 do uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor⁶⁹ 20. 5. 2017 določal, da OVK za območje okraja določi najmanj eno volišče, ki je dostopno invalidom. Volivci, ki so želeli glasovati na tem volišču, so morali to svojo namero sporočiti OVK najpozneje tri dni pred dnem glasovanja. Na tem volišču je lahko DVK omogočila glasovanje s posebej prilagojenimi glasovnicami in glasovalnimi stroji. Od leta 2017 ZVDZ glasovanja s pomočjo glasovalnih naprav nič več ne predvideva.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je DVK navedeno določbo ZVDZ izvajala tako, da je za izvedbo vsakokratnih volitev oziroma glasovanja na referendumu izvedla postopek javnega naročanja in tako na skupaj 53 različnih voliščih omogočila uporabo glasovalnih naprav za pomoč invalidnim osebam pri glasovanju na volitvah in referendumih. Te naprave je DVK najemala od ponudnika storitev, ki jih je za vsake volitve in referendum tudi prilagodil, namestil, usposobil člane volilnih odborov in omogočal tehnično pomoč na dan volitev oziroma referenduma.

V reviziji smo vzorčno podrobno pregledali postopek oddaje javnega naročila za najem in prilagoditev glasovalnih naprav za izvedbo referenduma o ZZZDR-D v letu 2015. DVK je postopek javnega naročila izvedla po postopku s pogajanjem brez predhodne objave. Ocenjena vrednost naročila je znašala 140.000 evrov z DDV. DVK je povabilo k predložitvi ponudbe poslala 26. 10. 2015, rok za oddajo ponudbe pa je bil 2. 11. 2015. DVK je ponudbo posredovala le podjetju Optimus, ki je bil, po pojasnilu DVK, v tistem obdobju edini ponudnik glasovalnih naprav. Podjetje Optimus je bilo tudi izbrano in DVK je 12. 11. 2015 z njim sklenila pogodbo v vrednosti 133.727 evrov z DDV. Ocenjujemo, da so bile nekatere postavke zunanjega izvajalca prekomerne oziroma morda celo nepotrebne. Kot primer navajamo stroške izobraževanja volilnega odbora, in sicer je znašalo izobraževanje enega volilnega odbora za uporabo ene glasovalne naprave za posamezne volitve 948 evrov oziroma 316 evrov na eno šolsko uro, kljub temu da je šlo za naprave, ki so oziroma naj bi bile v skladu s svojim namenom enostavne za uporabo.

DVK je javno naročilo najema in prilagoditve glasovalnih naprav za izvedbo glasovanja vsakokrat izvedla po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, k oddaji ponudbe pa je povabila le enega ponudnika, in sicer podjetje, ki je razvilo glasovalne naprave. DVK se v štirih od sedmih primerov naročil v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pogajala o obsegu in ceni ponudbe, temveč je samo sprejela ponudbo edinega ponudnika.

Ocenjujemo, da bi morala DVK redno preverjati, ali je način, s katerim zagotavlja glasovanje s posebej prilagojenimi glasovnicami in glasovalnimi stroji, najboljša in najugodnejša rešitev. DVK bi morala redno opravljati tudi analizo trga ponudnikov naprav oziroma storitev, ki jih je DVK želela pridobiti za izvedbo glasovanja s posebej prilagojenimi glasovnicami in glasovalnimi stroji, in bi potencialno dosegla prihranke, boljše storitve in zagotovila konkurenco med ponudniki.

⁶⁹ Uradni list RS, št. 23/17.

Ocenjujemo, da DVK ni bila učinkovita pri pridobivanju informacijske podpore v obliki glasovalnih naprav, saj ni izvajala analize in testa trga ter ni preverila, ali, kdo in na kakšen način lahko zagotovi glasovanje s posebej prilagojenimi glasovnicami in glasovalnimi stroji.

2.2.6 Dostopnost podatkov o volitvah in referendumih za ponovno uporabo

2.2.6.1 Podatki, namenjeni medijem

DVK je v sklopu volilnih opravil in referendumov s pomočjo informacijske podpore volilnim opravilom pripravila analitične rezultate volilnih opravil, tako o volilnih izidih kot tudi o volilni udeležbi, po volilnih enotah, volilnih okrajih ter voliščih. Ti podatki so bili za ponovno uporabo namenjeni medijem. DVK je pripravila za vsake volitve in referendum dokument z navodili za medije⁷⁰, kjer so bile podane informacije: kdaj in na katerem spletnem naslovu bodo dostopni strojno berljivi podatki; kateri podatki bodo na voljo; v kakšni obliki bodo ti podatki ter vzorec testnih podatkov v csv obliki. Ti podatki so bili na dan volitev ali referendumov dostopni na spletni strani volitev⁷¹.

2.2.6.2 Podatki, objavljeni na portalu Odprti podatki Slovenije

Od decembra 2016 se podatki v odprtih formatih objavljajo na portalu Odprti podatki Slovenije⁷² (v nadaljevanju: portal OPSI). Portal OPSI je vzpostavljen na podlagi Direktive 2003/98/ES Evropskega parlamenta in sveta z dne 17. novembra 2003 o ponovni uporabi informacij javnega sektorja⁷³ in Zakona o dostopu do informacij javnega značaja⁷⁴ in predstavlja enotno nacionalno spletno točko za objavo odprtih podatkov za celotni javni sektor, to je objavo podatkov iz zbirk v odprtih in strojno berljivih formatih zapisa. V letu 2017 je DVK pripravila podatke za objavo na portalu OPSI, na katerem so objavljene informacije o volitvah, referendumih, članih DVK ter seznam volišč, seznam OVK in seznam VK VE.

Objavljene informacije DVK so kategorizirane kot html besedilo in nimajo interoperabilnostnih značilnosti, saj ne vsebujejo nobenih podatkov, ki bi jih lahko uporabili za nadaljnjo informacijsko obdelavo. Povezave s portala OPSI uporabnika pripeljejo na spletišče DVK.

Ker so podatki o rezultatih volitev že pripravljeni za medije, bi po naši oceni DVK lahko pripravila in na portalu OPSI objavila podatke o preteklih volitvah in referendumih tako da bi bili ti podatki na voljo za ponovno uporabo v strojno berljivi obliki, skupaj z metapodatki.

Ukrepi DVK

DVK je na portalu OPSI objavila podatke v strojno berljivi obliki za volitve predsednika republike, ki so potekale v letu 2017, in volitve v Evropski parlament, ki so potekale v letu 2014.

⁷⁰ Na primer Navodila za medije ZZZDR-D: Referendum ZZZDR-D – 2015 datoteke s podatki, [URL: <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/medijsko-sredisce/navodila-za-medije-spremljanje-referenduma-zzzdr-d-2015>], avgust 2018.

⁷¹ [URL: <https://www.volitve.gov.si/>], avgust 2018.

⁷² [URL: <https://podatki.gov.si/>], avgust 2018.

⁷³ UL L, št. 345 z dne 21. 12. 2003.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 51/06-UPB2, 23/14, 50/14, 102/15.

2.2.7 COBIT 4.1 procesi

COBIT 4.1 procesni model vsebuje 34 splošnih procesov za upravljanje področja informacijske podpore. Na podvprašanje revizije glede učinkovitosti pridobivanja in uporabljanja informacijske podpore za izvajanje volilnih in referendumskih opravil smo odgovorili z oceno skladnosti delovanja z naslednjimi procesi:

- COBIT 4.1 proces: AI2 Nabavite in vzdržujte aplikacijske programe;
- COBIT 4.1 proces: AI3 Nabavite in vzdržujte tehnološko infrastrukturo;
- COBIT 4.1 proces: DS2 Upravljajte storitve tretje stranke ter
- z načeli javnega naročanja.

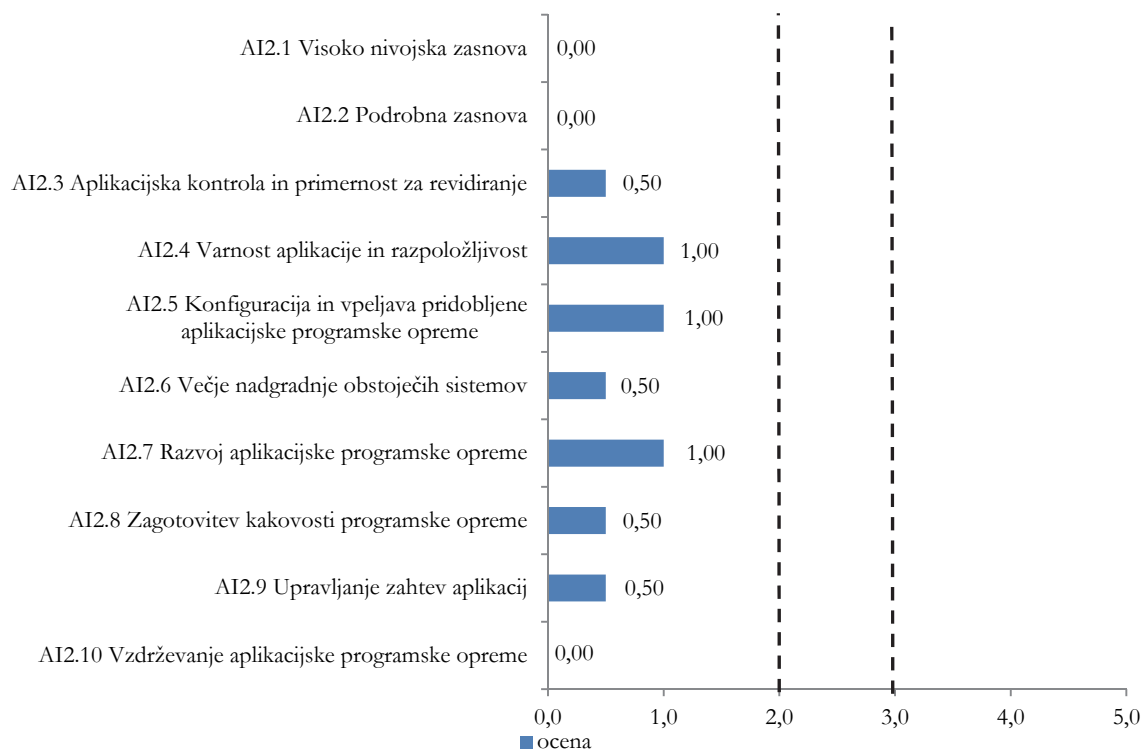
Pridobljene odgovore o načinu in kakovosti izvedbe vsakega od zgoraj navedenih COBIT 4.1 procesov in o njihovih kontrolnih ciljih s področja pridobivanja informacijske podpore za izvajanje nalog DVK smo primerjali z zrelostnimi modeli za upravljanje in kontrolo procesov informacijskih tehnologij COBIT 4.1. Na podlagi te primerjave smo vsakemu procesu informacijske podpore določili oceno. Ocena z ustrezno obrazložitvijo in podprta z dokazi je v območju od 0 do 5 s korakom 0,5.

Iz povprečja ocen vseh treh procesov s področja pridobivanja informacijske podpore smo oblikovali skupno oceno učinkovitosti pridobivanja informacijske podpore DVK. Če je skupna ocena enaka 3 ali več, je DVK v obdobju, na katero se nanaša revizija, informacijsko podporo pridobivala učinkovito, če je skupna ocena enaka ali večja od 2 in manjša od 3, je bila DVK pri pridobivanju informacijske podpore delno učinkovita, če je skupna ocena manjša od 2, pa DVK informacijske podpore ni pridobivala učinkovito.

Na podlagi ocene zrelosti desetih kontrolnih ciljev procesa AI2 Nabavite in vzdržujte aplikacijske programe, ki so prikazani na sliki 5, je izračunana povprečna ocena zrelosti procesa 0,50. Oceno smo oblikovali na podlagi ugotovitev, ki smo jih že navedli v točkah 2.2, 2.2.3, 2.2.4 ter 2.2.5 tega poročila, na tem mestu pa znova izpostavljamo predvsem:

- DVK ni opredelila lastništva nad procesi, aplikacijami (posamezni programi za podporo volilnim in referendumskim opravilom v okviru informacijske podpore) in podatki. DVK ni imenovala skrbnikov za posamezne informacijske podpore. Ocenjujemo, da DVK ni mogla ustrezno nadgrajevati in dopolnjevati informacijske podpore.
- DVK ni imela avtomatiziranih vnosov v informacijsko podporo, tako da so morali vse podatke vnašati ročno, razen v primeru volitev v državni zbor, ko so kandidacijsko listo uvozili iz informacijske podpore kandidacijskega postopka, kjer pa ni bilo implementiranih povezav s Centralnim registrom prebivalstva in z Registrom političnih strank. Ker ni bilo šifrantov kandidacijskih list, je bila DVK izpostavljena tveganju vnosa napačnih podatkov, kar je zahtevalo veliko ročnega preverjanja in potencialnega popravljanja. Ocenjujemo, da so bile kontrole informacijske podpore pomanjkljive.
- DVK tudi ni imela informacijske podpore za obdelavo osebnih podatkov v obliki revizijske sledi. Ocenjujemo, da informacijska podpora ni bila kakovostno zastavljena in implementirana.

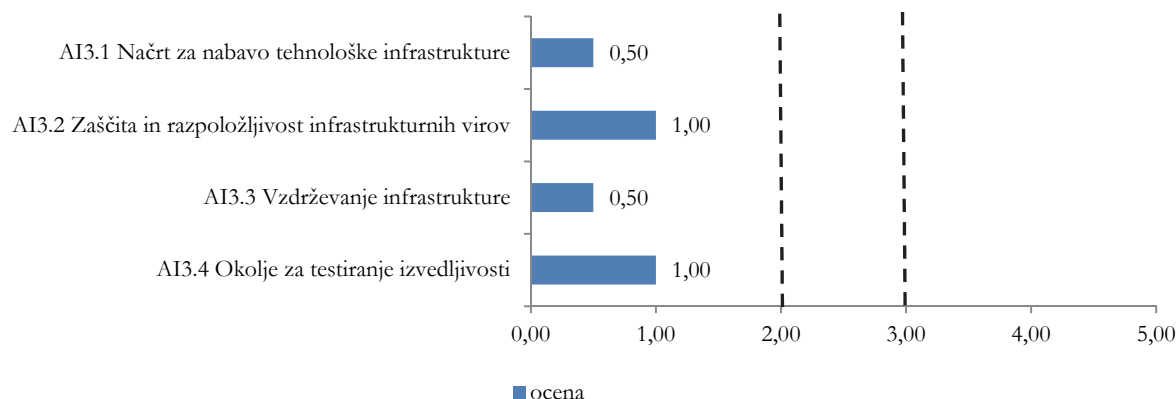
Slika 5: Ocena zrelosti procesa AI2 Nabavite in vzdržujte aplikacijske programe



Na podlagi ocene zrelosti štirih kontrolnih ciljev procesa AI3 Nabavite in vzdržujte tehnološko infrastrukturo, ki so prikazani na sliki 6, je izračunana povprečna ocena zrelosti procesa 0,75. Oceno smo oblikovali na podlagi ugotovitev, ki smo jih že navedli v točkah 2.2.1, 2.2.3, 2.2.4 ter 2.2.5 tega poročila, na tem mestu pa izpostavljamo predvsem:

- DVK v primeru nedelovanja strežnikov DVK1 in DVK2 ni imela z OVK vnaprej dogovorjenega protokola za vnos rezultatov v elektronski obliki in posredovanje na DVK. Ocenjujemo, da DVK ni ustrezno obvladovala tveganj zamud pri objavi skupnih rezultatov volitev ali referendumov.
- DVK za informacijsko podporo objave rezultatov volitev in referendumov ni zahtevala vgraditve časovnega razporejevalnika oziroma logično povezanih kontrol za avtomatizirano posredovanje podatkov na splet. Zato je DVK za ta opravila potrebovala prisotnost IT strokovnjakov dobavitelja, in sicer so bili trije strokovnjaki dežurni na dan volitev na sedežu DVK oziroma medijskem središču. Ocenjujemo, da je DVK zaradi te pomanjkljivosti po nepotrebnem povečala odhodke in s tem ni upoštevala načela gospodarnosti.
- DVK ni zagotovila celovitega testnega okolja in dokumentiranega postopka nameščanja nove informacijske podpore v produkcijsko okolje, zato ocenjujemo, da je bila DVK izpostavljena povečanim informacijskim tveganjem.
- DVK ni zagotovila enovite informacijske podpore. Informacijska podpora je delovala na raznoliki strežniški tehnološki infrastrukturi (z/OS, MS Windows strežniki, Linux strežniki, virtualni strežniki). To pomeni, da je za delovanje informacijske podpore potrebovala več virov in licenc, med posameznimi informacijskimi podporami pa tudi ni bilo avtomatske povezave. Ocenjujemo, da je DVK zato porabila več sredstev in za nadgradnje ter prilagoditve potrebovala več izvajalcev, kot če bi bila njena informacijska podpora bolj enovita.

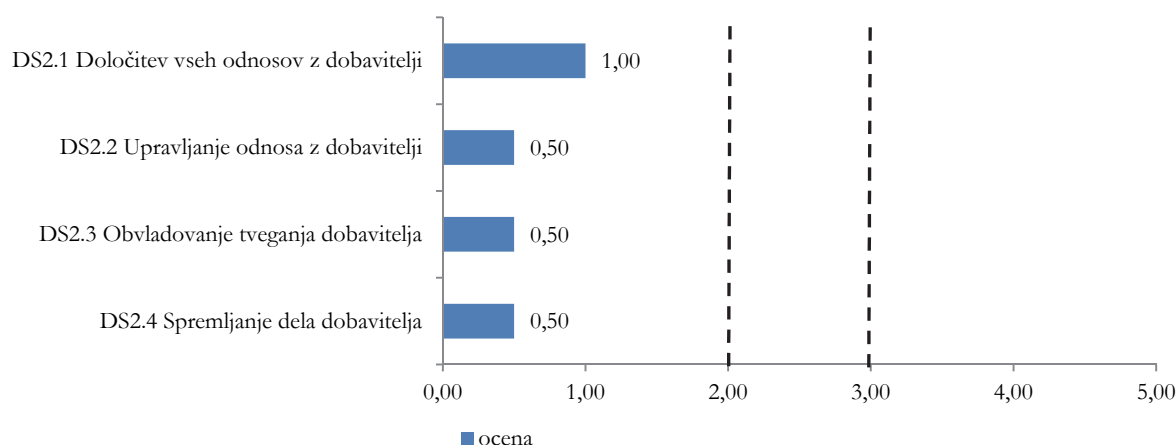
Slika 6: Ocena zrelosti procesa AI3 Nabavite in vzdržujte tehnološko infrastrukturo



Na podlagi ocene zrelosti štirih kontrolnih ciljev procesa DS2 Upravljajte storitve tretje stranke, ki so prikazani na sliki 7, je izračunana povprečna ocena zrelosti procesa 0,63. Oceno smo oblikovali na podlagi ugotovitev, ki smo jih že navedli v točki 2.2.2 tega poročila, na tem mestu pa znova izpostavljamo predvsem:

- DVK ni imela metodologije oziroma postopkov za ocenjevanje tveganj, prav tako tudi ni ocenjevala tveganj dobaviteljev, kar bi sicer lahko bil tudi eden izmed kriterijev za izbiro posameznega dobavitelja v postopku javnega naročanja. Ocenjujemo, da DVK ni ustrezno upravljala tveganj dobaviteljev.
- DVK ni razpolagala z znanji, potrebnimi za pridobivanje in uporabo informacijskih podpor, in je vse aktivnosti na področju informatike, upravljanja in vzdrževanja informacijskih sistemov izvajala s pomočjo zunanjih izvajalcev. Pri tem se je vedno znova in v celoti zanašala na ozek nabor vedno istih ponudnikov in strokovnjakov. Ocenjujemo, da DVK ni ustrezno obvladovala tretjih strank – dobaviteljev.

Slika 7: Ocena zrelosti procesa DS2 Upravljajte storitve tretje stranke



3. PODPORA DELOVANJU DVK

Da bi odgovorili na vprašanje, *ali je DVK učinkovito pridobivala in uporabljala informacijsko podporo za svoje delovanje*, smo preverili, če so njeni procesi skladni s:

- COBIT 4.1 kontrolnim ciljem: PO1.4 Strateški načrt za IT (v okviru procesa PO1 Opredelite strateški načrt za IT);
- COBIT 4.1 kontrolnim ciljem: PO1.5 Taktični načrt za IT (v okviru procesa PO1 Opredelite strateški načrt za IT);
- COBIT 4.1 kontrolnim ciljem: PO5.3 Določanje proračuna za IT (v okviru procesa PO5 Upravljajte investicije v IT);
- COBIT 4.1 kontrolnim ciljem: PO5.4 Upravljanje stroškov IT (v okviru procesa PO5 Upravljajte investicije v IT);
- COBIT 4.1 kontrolnim ciljem: PO8.6 Merjenje, spremljanje in pregledovanje kakovosti (v okviru PO8 Upravljajte kakovost);
- COBIT 4.1 procesom: AI6 Upravljajte spremembe;
- COBIT 4.1 procesom: DS2 Upravljajte storitve tretje stranke.

3.1 Opis procesov

V reviziji smo preverili, ali je DVK učinkovito pristopila k pridobivanju in uporabi informacijske podpore za svoje delovanje.

3.1.1 Dnevno poslovanje

Delo in organizacijo DVK opredeljujejo PoDVK, Odlok o delovnem področju in notranji organizaciji službe državne volilne komisije⁷⁵ in Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v službi DVK⁷⁶.

DVK ni sprejela strategije poslovanja. Razvoj načrtuje v skladu s predpisi o izvrševanju proračuna. DVK je za obdobje od leta 2010 do leta 2012 pripravila in potrdila dokument identifikacije investicijskega projekta v skupnem znesku 29.000 evrov. Za obdobje med letoma 2015 in 2017 je DVK pripravila načrt nabav. Pripravila in potrdila pa je tudi dokument identifikacije investicijskega projekta načrta razvoja za obdobje od leta 2017 do leta 2020. Direktor službe DVK je pripravljala poročila o izvajanju programa investicij za službo DVK.

⁷⁵ Uradni list RS, št. 18/13.

⁷⁶ Št. 010-2/2016-2 z dne 29. 1. 2016. Pred tem je imela DVK Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Službi Republiške volilne komisije, št. 26-1/90 z dne 2. 2. 1992.

Pri svojem delu so zaposleni dokumentirali papirno in elektronsko komunikacijo, sprejete sklepe in dokumente pa so vnašali v informacijsko podporo – SPIS⁷⁷. Iz prejete dokumentacije, ki se navezuje na javne razpise za nadgradnje informacijske podpore volilnih in referendumskih opravil, smo ugotovili, da ni bilo enotne uporabe oziroma načina dela s SPIS.

DVK od leta 2013 pri svojem delu uporablja klasifikacijski načrt, ki ga je za DVK sprejelo Ministrstvo za kulturo – Arhiv Republike Slovenije.

3.1.2 Obveščanje in urejanje spletne strani

DVK je za informiranje javnosti uporabljala večjezične spletne strani⁷⁸. Največ informacij je bilo v slovenskem jeziku. Ostale jezikovne različice, ki so v jeziku obeh manjšin: v italijanskem jeziku in madžarskem jeziku ter v angleškem jeziku, so vsebovale zgolj osnovne informacije o volitvah in DVK. DVK je nekatere spletne strani podprla tudi z znakovno govorico. Pri pregledu spletnih strani smo ugotovili, da spletna stran z navodili o volitvah "na volišču zunaj okraja stalnega prebivališča" ni bila dokončana, kar je DVK naknadno popravila.

3.2 Informacijska podpora delovanju DVK

Ugotovitve lahko razdelimo v dva dela: v informacijsko podporo dnevnega poslovanja DVK ter na urejanje spletnih strani DVK. Ker DVK ni imela zaposlenega strokovnjaka za IT oziroma ni imela znanj za urejanje spletnih strani, so oba dela informacijske podpore izvajali zunanji izvajalci.

Informacijsko podporo za dnevno poslovanje službe DVK so sestavljali: delovne postaje, ki se nahajajo na sedežu DVK, ter strežniki in komunikacijska oprema, ki je bila delno nameščena na sedežu DVK delno pa na MJU. DVK je imela osem delovnih postaj – osebnih računalnikov. Osrednji del informacijske podpore DVK je sestavljala virtualizacijska infrastruktura, ki je bila sestavljena iz dveh strežnikov, povezanih v gručo virtualnih strežnikov⁷⁹. Virtualni strežniki so bili:

- DVK-vcnter6 – 64-bitni strežnik z operacijskim sistemom *MS Windows Server 2008 R2*, namenjen VMware virtualizacijskemu nadzornemu sistemu, kot nadzorni strežnik (na sliki 8 označen kot VCMS);
- DVK-Domino – 64-bitni strežnik z operacijskim sistemom *Red Hat Enterprise Linux 6*, namenjen *Lotus Notes Domino* strežniku;
- DVK-IMiS – 64-bitni strežnik z operacijskim sistemom *Novell SUSE Linux Enterprise Server 10*, namenjen za optični zajem, arhiviranje, pregledovanje, razvrščanje in iskanje dokumentov ter povezovanje z aplikacijami;
- DVK-OES1 – 64-bitni strežnik z operacijskim sistemom *Novell SUSE Linux Enterprise Server 10*, namenjen za podporo tiskanja, mreže in upravljanja z viri;
- DVK1 – 32-bitni strežnik z operacijskim sistemom *MS Windows Server 2003 Standard*, namenjen aplikacijam za obdelavo in objavo rezultatov glasovanj;

⁷⁷ Rešitev, ki podpira vse delo z dokumenti, ki je predpisano z zakonodajo, in celovit sistem za elektronsko upravljanje vseh dokumentov, [URL: <https://www.src.si/spis/>], avgust 2018.

⁷⁸ [URL: <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/>], avgust 2018.

⁷⁹ Angl.: *VMware cluster*.

- DVK2 – 32-bitni strežnik z operacijskim sistemom *MS Windows Server 2003 Standard*, namenjen testiranju aplikacij za obdelavo in objavo rezultatov glasovanj;
- Špica – 32-bitni *MS Windows 7* osebni računalnik, ki opravlja vlogo "strežnika", namenjenega delovanju aplikacije za evidenco delovnega časa Time&Space⁸⁰;
- Filr – 64-bitni strežnik z operacijskim sistemom *Novell Filr appliance SUSE Linux Enterprise Server 11*, namenjen delovanju sistema za oddaljeni dostop do datotek prek stacionarnih linij in mobilnih naprav;
- iPrint – 64-bitni strežnik z operacijskim sistemom *Novell iPrint appliance SUSE Linux Enterprise Server 11*, namenjen delovanju sistema za tiskanje prek stacionarnih in mobilnih naprav.

Grafični prikaz infrastrukture DVK je na sliki 8.

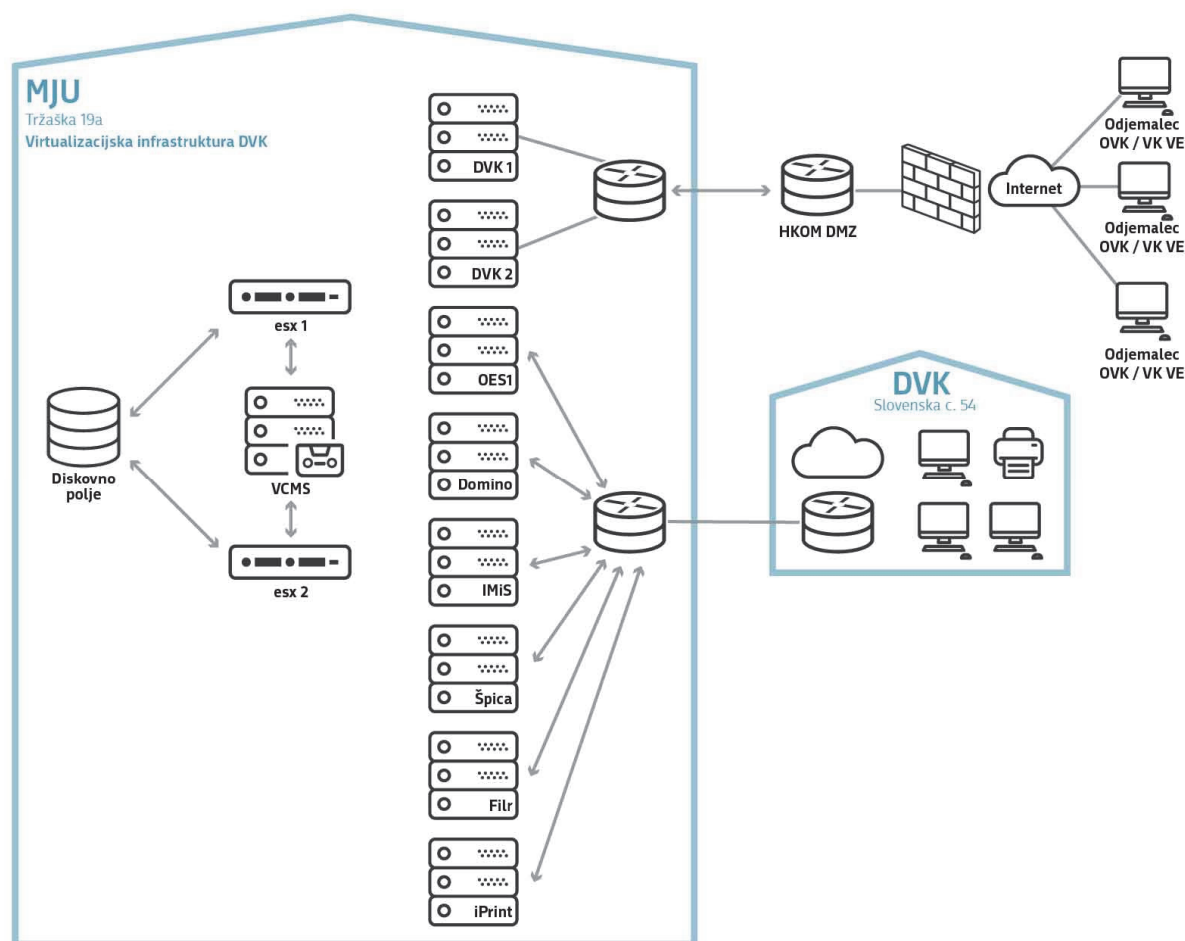
Infrastruktura DVK je bila na ravni mrežne opreme priključena v štiri podomrežja: upravljanje z infrastrukturo, dostop do spletnih aplikacij, arhiviranje in omrežje strežnikov.

DVK ni sprejela IT strategije. DVK ni vpeljala procesa upravljanja sprememb na področju informacijske podpore tako za redne kot izredne/nujne spremembe (več v točki 4 tega poročila). DVK tudi ni vzpostavila sistema zagotavljanja kakovosti na področju informacijske podpore.

DVK je imela svojo spletno stran, kjer so bile podane informacije o DVK, službi DVK ter arhivski podatki o preteklih volitvah in referendumih. Spletne strani DVK in spletne strani volitev so bile nameščene na infrastrukturi MJU.

⁸⁰ ŠPICA INTERNATIONAL sistemi za avtomatsko identifikacijo d.o.o.

Slika 8: Informacijska infrastruktura DVK



Opomba: esx 1 in esx 2 – strežnika za podporo virtualizacije⁸¹, DMZ – demilitarizirano območje⁸².

Vir: podatki DVK.

Komunikacijo z zunanjim svetom, to je elektronska pošta in dostop do interneta, kakor tudi zaščito in varnostne nastavitve komunikacij je za DVK upravljalo MJU.

Zaposleni na DVK uporabljajo naslednjo aplikativno programsko opremo:

- Lotus Domino,
- MS Office orodja,
- SPIS,
- IMiS,
- iPrint,
- Filr,

⁸¹ Angl.: elastic sky x, strežnik, ki na osnovi hipernadzornika (Angl.: hypervisor) upravlja virtualna okolja.

⁸² Angl.: demilitarized zone, fizično ali logično ločen računalnik ali segment lokalnega omrežja, preko katerega se vzpostavi posreden dostop do javnega omrežja, vir: Islovar.

- MFERAC,
- Time & Space (rešitev za registracijo delovnega časa),
- Informacijska podpora volilnim pravilom (Intelcom).

3.2.1 Dobavitelji

DVK ni imela metodologije oziroma postopkov za ocenjevanje informacijskih tveganj. Prav tako ni ocenjevala tveganj dobaviteljev, kar bi sicer lahko bil eden izmed kriterijev za izbiro posameznega dobavitelja v postopku javnega naročanja (več v točki 2.2.2 tega poročila).

3.2.1.1 Podpora za informacijsko infrastrukturo

Informacijsko infrastrukturo: delovne postaje, tiskalnike, multifunkcijsko napravo in strežnike je vzdrževal zunanji izvajalec Genlan. Vsako leto je DVK v postopku javnega naročila izbrala vzdrževalca te opreme, s katerim je podpisala pogodbo za eno leto (več v točki 3.2.3 tega poročila).

V pogodbah z družbo Genlan za vzdrževanje delovnih postaj in strežnikov smo ugotovili naslednje:

- ni opredeljen čas odprave napak;
- niso opredeljeni parametri ravni storitve⁸³;
- ni opredeljen način obveščanja o načrtovanih in nenačrtovanih prekinitvah delovanja informacijske podpore;
- ni opredeljen proces neprekinjenega poslovanja izvajalca;
- ni opredeljen postopek upravljanja sprememb (glej tudi točko 2.2.1.6 tega poročila).

DVK ni imela sklenjenih vzdrževalnih pogodb za strojno opremo. Za sistemsko programsko opremo je imela DVK sklenjeno pogodbo za vzdrževanje Open Enterprise Serverja⁸⁴. Ta pogodba je vključevala: eDirectory imeniško storitev, datotečni sistem Filr in tiskalniški sistem iPrint. Za ostale sisteme je podpora za sistemsko programsko opremo že potekla, saj DVK ni ustrezno nadgrajevala operacijskih sistemov (ni dokupovala ustreznih licenc). Tako izbrani zunanji izvajalec od leta 2015 oziroma leta 2016 po poteku zagotavljanja podpore s strani razvijalca sistemske programske opreme ni mogel več nameščati varnostnih popravkov na sistemsko programsko opremo DVK⁸⁵.

Največja slabost informacijske podpore je to, da ni DVK za kritična informacijska sredstva imela podvojenega IS in ni imela načrta neprekinjenega poslovanja (več v točki 4.1.3.4 tega poročila).

Ukrepi DVK

DVK je aprila 2018 MJU posredovala dopis z zahtevo po prestatitvi enega od strežnikov DVK1 ali DVK2 na rezervno lokacijo MJU.

⁸³ Angl.: *Service Level Agreement (SLA)*.

⁸⁴ OES je strežniški operacijski sistem (Novell SUSE Linux Enterprise Server 10, (v poglavju 3.2 označen kot DVK–OES1).

⁸⁵ Za MS Windows Server 2003 od 14. 7. 2015, za MS Windows 7 od 13. 1. 2015, za SUSE Linux Enterprise Server 10 od 31. 7. 2016 in za Red Hat Enterprise Linux 6 od 10. 5. 2016.

Uporabniki na DVK so dostopali do dela IS s pomočjo eDirectory⁸⁶, ki ga je vzdrževal Genlan. Proces dodeljevanja uporabnikov in upravljanje njihovih pooblastil ni bil dokumentiran.

Genlan je vzdrževal strežnike, a ni imel dostopa in ni vzdrževal dokumentnega sistema IMiS ter storitev elektronske pošte in SPIS. Za te storitve in sisteme je bilo odgovorno MJU, ki je upravljalo in vzdrževalo omrežje HKOM, njegove požarne pregrade in demilitarizirano območje. MJU je izvajalo tudi aktivnosti varnostnega kopiranja za DVK, odločitve, kaj in kdaj MJU za DVK varnostno kopira, pa je sprejela DVK. Pri tem je treba poudariti, da MJU za DVK ni izvajalo kopiranja elektronskih zapisov, namenjenega arhivskim kopijam. To pomeni, da DVK ni imela arhivskih kopij volilnih in referendumskih glasovanj v elektronski obliki.

3.2.1.2 Urejanje spletnih strani DVK

Leta 2012 je podjetje Studio Pešec, spletna agencija, d. o. o. vzpostavilo in vzdrževalo spletne strani DVK. Ker zaposleni na DVK niso vzdrževali in niso urejali spletnih strani DVK, je te aktivnosti od leta 2013 za DVK izvajal zunanji izvajalec ITD. Kadarkoli je želela DVK objaviti ali spremeniti dokument ali besedilo na svojih spletnih straneh, je morala za to zahtevo posredovati na ITD, ki je zahtevano spremembo izvedel na spletnih straneh.

Ugotovili smo, da kadar je ITD izvedel spremembe določene vsebine, DVK ni vedno preverila, če so spremembe pravilno izvedene in vidne na spletnih straneh. Ocenjujemo, da DVK, podobno kot za aplikacije (točka 2.2.1.6 tega poročila), tudi za spletne strani nima ustrezno opredeljenega lastništva nad procesi, aplikacijami in podatki.

Ocenjujemo, da bi glede na obseg in zahtevnost nalog urejanja spletne strani DVK lahko za izvajanje teh nalog usposobila enega od zaposlenih.

3.2.2 Odhodki

V skladu z internimi akti je direktor službe DVK odločal o investicijah in realizacijo investicijskih načrtov pregleduje skupaj z osebo, ki je zasedala delovno mesto finančnika.

Odhodki DVK za vzdrževanje informacijske podpore so v obdobju, na katero se nanaša revizija, znašali 86.878 evrov⁸⁷.

3.2.3 Pridobivanje informacijske podpore

Preverili smo, kako je DVK pridobivala informacijsko podporo in ali je bilo pridobivanje informacijske podpore v skladu z načeli javnega naročanja, ki smo jih uporabili kot sodila. Pridobivanje informacijske podpore za delovanje DVK smo razdelili na:

- vzdrževanje delovnih postaj in strežnikov za potrebe DVK,
- vzdrževanje spletnega mesta DVK,

⁸⁶ Novell eDirectory je identitetna podlaga za upravljanje notranjih in spletnih povezav med uporabniškimi identitetami, sredstvi in varnostnimi politikami

[URL: https://www.novell.com/developer/develop_to_edirectory.html], avgust 2018.

⁸⁷ Tabela 4, dobavitelj Genlan – glede na znesek v tabeli 4 prihaja do odstopanja enega evra zaradi zaokroževanja.

- ažuriranje spletnega mesta za posamezne volitve ali referendum ter
- drugo informacijsko podporo DVK.

3.2.3.1 Vzdrževanje delovnih postaj in strežnikov za potrebe DVK

DVK je storitve vzdrževanja delovnih postaj in strežnikov najemala pri zunanjem izvajalcu, s katerim je vsako leto sklenila pogodbo za obdobje enega leta.

V reviziji smo pregledali postopek oddaje javnega naročila za enoletno vzdrževanje delovnih postaj in strežnikov za potrebe DVK, ki ga je DVK izpeljala v februarju leta 2017. Ocenjena vrednost naročila je znašala 15.000 evrov brez DDV, izračun ocenjene vrednosti pa je temeljil na podlagi aktualne pogodbe za vzdrževanje delovnih postaj in strežnikov ter je bil priloga sklepa o pričetku postopka. Povabilo k oddaji ponudbe je posredovala trem podjetjem, od katerih sta ponudbo posredovali dve, od njiju pa je bil kot najugodnejši ponudnik izbrano podjetje Genlan, ki je že do tedaj opravljalo storitve vzdrževanja delovnih postaj in strežnikov za potrebe DVK.

Glede na dejstvo, da je pri letnih pogodbah o vzdrževanju datum poteka pogodbe znan vnaprej, ocenjujemo, da bi DVK lahko pričela z izvedbo postopka javnega naročila dovolj zgodaj, pozvala več potencialnih ponudnikov oziroma objavila razpis na portalu javnega naročanja in s tem povečala možnost, da bi prejela več konkurenčnih ponudb. S tem bi povečala možnost za pridobitev ugodnejše ponudbe in omogočila konkurenco med ponudniki.

3.2.3.2 Vzdrževanje spletnega mesta DVK

Vzdrževanje spletnega mesta je po naročilu DVK izvajal zunanji izvajalec – ITD, ki ga je DVK prvič izbrala leta 2013 v postopku javnega naročanja in s katerim je imela sklenjene letne pogodbe o vzdrževanju do 31. 5. 2016.

Vzdrževanje spletnega mesta DVK je obsegalo naslednja opravila:

- pomoč pri oblikovanju in vnosu vsebin v sistem za urejanje vsebin spletnega mesta,
- odprava morebitnih tehničnih napak,
- nadgradnja spletnega mesta v skladu s predhodnim dogovorom ter
- tehnična pomoč in svetovanje.

V tabeli 8 so navedene pogodbene cene vzdrževanja in nadaljnjega razvoja spletnega mesta DVK. V zadnjem javnem naročilu je bil vnovič izbran isti zunanji izvajalec z novo ponudbo za obdobje od 1. 6. 2016 do 1. 6. 2018, pri čemer je podražil vse pogodbene postavke, kar prikazuje zadnji stolpec v tabeli 8.

Tabela 8: Cene vzdrževanja in nadaljnega razvoja spletnega mesta DVK

Cena storitev vzdrževanja in nadaljnega razvoja spletnega mesta DVK	Od 30. 5. 2013 do 31. 5. 2016 v evrih na uro brez DDV	Od 1. 6. 2016 v evrih na uro brez DDV	Podražitev v odstotkih
Dinamično programiranje PHP	25	40	60
Programiranje HTML, CSS	25	40	60
Programiranje podatkovnih baz	35		
Svetovanje	45	55	22,2
Oblikovanje in vnos vsebin	20	25	25

Vir: podatki DVK.

Ocenjujemo, da bi DVK s pravočasno začetim postopkom naročanja storitev vzdrževanja spletnega mesta, h kateremu bi povabila več potencialnih ponudnikov, lahko preprečila situacijo, v kateri je bila leta 2016, ko je bila zaradi pozno začetega postopka prisiljena skleniti pogodbo, ki je vsebovala bistveno višje ponudbene cene, kot so bile v pogodbah preteklih let.

Ocenjujemo, da bi morala DVK preveriti, ali in v kakšnem obsegu potrebuje podporo za vzdrževanje spletnega mesta *dvk-rs.si*, ter ugotoviti, ali lahko to vsebuje tudi ažuriranje spletnega mesta za posamezne volitve ali referendum. Ocenjujemo, da bi lahko DVK upoštevala načelo gospodarnosti, če bi vse storitve, ki jih je potrebovala za ažuriranje spletnega mesta, naročala pri enem izvajalcu in obračunala v skladu s pogodbo o vzdrževanju spletnega mesta.

3.2.3.3 Ažuriranje spletnega mesta za posamezne volitve ali referendum

DVK je storitve ažuriranja spletnega mesta za posamezne volitve ali referendum pridobivala posebej in jih ni vključevala v redno vzdrževanje in razvoj spletnega mesta. To pomeni, da je DVK za vsake volitve oziroma referendum izvedla nov postopek, s katerim pa je od leta 2013 izbrala vedno istega ponudnika, in sicer ITD. Storitve ažuriranja spletnega mesta za posamezne volitve ali referendum se niso obračunavale na uro dela, kot pri primerljivih storitvah vzdrževanja in razvoja spletnega mesta, ampak se je DVK s ponudnikom dogovorila za enoten znesek. Tabela 9 prikazuje podatke o vrednostih pogodb o ažuriranju spletnega mesta DVK za volilna in referendumska opravila. DVK ob tem ni analizirala, koliko storitev oziroma koliko ur dela je ITD dejansko opravil v okviru posamezne sklenjene pogodbe, prav tako ni predložila ocene oziroma podatkov, na podlagi katerih je določila ocenjeno vrednost posameznega naročila. DVK ni usposobila enega ali dveh zaposlenih, da bi lahko samostojno izvajala ažuriranje spletnih strani DVK, kar bi lahko zmanjšalo odvisnost DVK od zunanjih izvajalcev za te aktivnosti.

Tabela 9: Pogodbe z ITD o ažuriranju spletnega mesta DVK za volilna in referendumsko opravila

Dogodek	Izbrani ponudnik	Vrednost pogodbe v evrih brez DDV⁸⁸
Redne volitve v občinske svete in redne volitve županov v letu 2014	ITD	3.200
Referendum o Arhivih v letu 2014	ITD	4.000
Nadomestne volitve v državni svet v letu 2014	ITD	2.000
Volitve v Evropski parlament v letu 2014	ITD	5.500
Predčasne volitve v državni zbor v letu 2014	ITD	7.800
Volitve predstavnika romske skupnosti v Občini Grosuplje v letu 2015	ITD	1.700
Referendum o ZZZDR-D v letu 2015	ITD	4.000
Volitve predsednika republike v letu 2017	ITD	6.000

Vir: podatki DVK.

3.2.3.4 Druga informacijska podpora DVK

DVK je pri ITD naročila tudi nekatere druge storitve informacijske podpore, ki so bile enkratne narave, in sicer je:

- 17. 1. 2014 z ITD sklenila pogodbo za izdelavo mobilne verzije spletnega mesta DVK in nadgradnjo obstoječega spletnega mesta; s pogodbo se je izvajalec zavezal, da bo v dogovorjenih rokih opravil naslednje storitve:
 - izvedel mobilno spletno mesto DVK;
 - integriral vtičnik za uporabo družbenega medija Twitter v spletno mesto;
 - implementiral funkcionalnosti za povečanje črk na spletnem mestu za slabovidne osebe;
- 20. 1. 2014 z ITD sklenila pogodbo za oblikovanje in izvedbo interaktivnega navodila za delo volilnih odborov; s pogodbo se je izvajalec zavezal, da bo v dogovorjenih rokih opravil naslednje storitve:
 - načrtoval in oblikoval interaktivne aplikacije – navodila za delo volilnih odborov za njegovo interaktivno uporabo na daljavo prek spletnega mesta DVK;
 - izvedel interaktivno aplikacijo in integracijo aplikacije v spletno mesto DVK;
- 5. 2. 2014 z ITD sklenila pogodbo za nadgradnjo jezikovnih različic spletnega mesta DVK; s pogodbo se je izvajalec zavezal, da bo v dogovorjenih rokih opravil naslednje storitve:
 - oblikovanje angleške, italijanske in madžarske različice spletnega mesta;
 - priprava infrastrukture za jezikovne različice in programiranje spletnega mesta;
 - prevod vsebin.

⁸⁸ Vrednost pogodbe je enaka izplačanim zneskom.

Tabela 10 prikazuje pogodbene vrednosti za posamezne storitve zunanjega izvajalca ITD.

Tabela 10: ITD – druge storitve informacijske podpore

Storitev	Pogodbena vrednost v evrih brez DDV
Izdelava mobilne verzije spletnega mesta DVK in nadgradnja obstoječega spletnega mesta	5.000
Oblikovanje in izvedba interaktivnega navodila za delo volilnih odborov	19.150
Nadgradnja jezikovnih različic spletnega mesta DVK	3.300

Vir: podatki DVK.

Po pregledu vseh pogodb (tudi pogodbe pod točkami 3.2.3.1, 3.2.3.2 in 3.2.3.3 tega poročila), ki jih je DVK sklenila z ITD, ocenjujemo, da bi lahko DVK vse navedene storitve, razen prevodov, vključila v enotno javno naročilo za vzdrževanje in nadgradnjo spletnega mesta DVK. Ocenjujemo, da bi DVK morala pravočasno prepoznati in ustrezno oceniti svoje potrebe po vzdrževanju in nadgradnji spletnega mesta, oblikovanju in objavi vsebin. Na podlagi tako pridobljene ocenjene vrednosti pa bi morala v skladu z veljavno zakonodajo na področju javnega naročanja izračunati ocenjeno vrednost javnega naročila in na podlagi tako določene ocenjeni vrednosti izvesti enega od postopkov, določenih v drugem odstavku 24. člena ZJN-2.

DVK v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni opravila analize, na podlagi katere bi ugotovila, kakšen obseg storitev in katere storitve je ITD za njo opravil v okviru ažuriranja spletnega mesta za posamezne volitve. Po naši oceni bi morala analiza vključevati najmanj primerjavo storitev in porabljenega časa z urnimi postavkami, po katerih je ITD opravljal siceršnje redno vzdrževanje in nadgradnjo spletnega mesta DVK. Na podlagi teh podatkov bi DVK lahko primerjala in ugotovila, koliko ur je bilo porabljenih za posamezno ažuriranje spletnega mesta DVK, in presodila, ali je bila ocenjena vrednost posameznega javnega naročila za ažuriranje spletnih strani za posamezne volitve in referendum primerljiva s ceno storitev iz redne pogodbe za vzdrževanje spletnega mesta DVK na klic. Na podlagi takšne analize bi DVK lahko ugotovila, kakšna je cena storitev na uro, ki jih opravi ITD v okviru ažuriranja spletnega mesta za posamezne volitve in referendum, ter jo primerjala s postavkami iz pogodbe o vzdrževanju spletnega mesta DVK.

Ocenjujemo, da DVK ni ravnala po načelih javnega naročanja, ker je ažuriranje spletnega mesta naročala ločeno od storitev vzdrževanja in nadaljnega razvoja spletnega mesta DVK ter ker ni opravila analize storitev, ki jih ITD opravlja v okviru ažuriranja spletnega mesta za posamezne volitve ali referendum.

3.2.4 COBIT 4.1 procesi

Oceno pridobivanja in uporabe informacijske podpore za delovanje DVK smo razdelili na tri dele, glede na uporabljena sodila:

- COBIT 4.1 kontrolni cilji nekaterih procesov v okviru domene načrtujte in organizirajte (PO):
 - PO1.4 Strateški načrt za IT (v okviru procesa PO1 Opredelite strateški načrt za IT);
 - PO1.5 Taktični načrt za IT (v okviru procesa PO1 Opredelite strateški načrt za IT);
 - PO5.3 Določanje proračuna za IT (v okviru procesa PO5 Upravljajte investicije v IT);

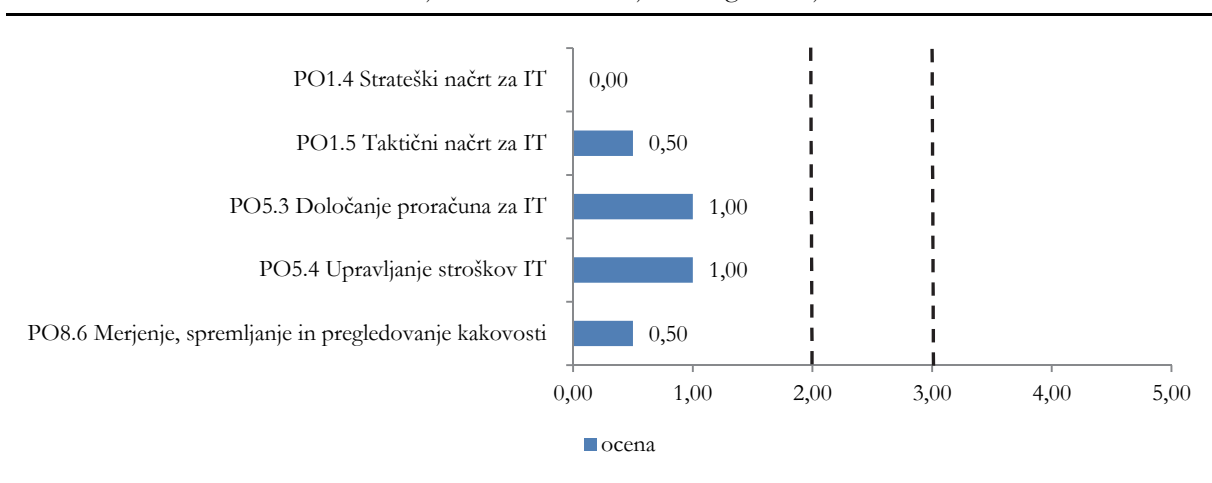
- PO5.4 Upravljanje stroškov IT (v okviru procesa PO5 Upravljajte investicije v IT);
- PO8.6 Merjenje, spremljanje in pregledovanje kakovosti (v okviru PO8 Upravljajte kakovost);
- COBIT 4.1 proces: AI6 Upravljajte spremembe;
- COBIT 4.1 proces: DS2 Upravljajte storitve tretje stranke.

Pridobljene odgovore o načinu in kakovosti izvedbe vsakega od zgoraj navedenih COBIT 4.1 procesov in pripadajočih kontrolnih ciljev s področja uporabe informacijske podpore za izvajanje nalog DVK smo primerjali z zrelostnimi modeli za upravljanje in kontrolo procesov informacijskih tehnologij COBIT 4.1.

Na podlagi ocene zrelosti petih kontrolnih ciljev nekaterih procesov v okviru domene načrtujte in organizirajte (PO), ki so prikazani na sliki 9, je izračunana povprečna ocena naštetih kontrolnih ciljev po zrelostnem modelu, to je 0,60. Oceno smo oblikovali na podlagi ugotovitev, ki smo jih že navedli v točkah 3.1.1, 3.2 ter 3.2.2 tega poročila, na tem mestu pa znova izpostavljam predvsem:

- DVK ni sprejela strategije poslovanja in zato tudi ni sprejela IT strategije, ki bi bila usklajena s strategijo poslovanja, zato ocenjujemo, da DVK ni mogla ustrezno dolgoročno načrtovati in nadgrajevati informacijske podpore.
- DVK ni vzpostavila sistema zagotavljanja kakovosti na področju informacijske podpore. Ocenjujemo, da DVK ni ustrezno obvladovala tveganj, ki so povezana s kakovostjo dobaviteljev.

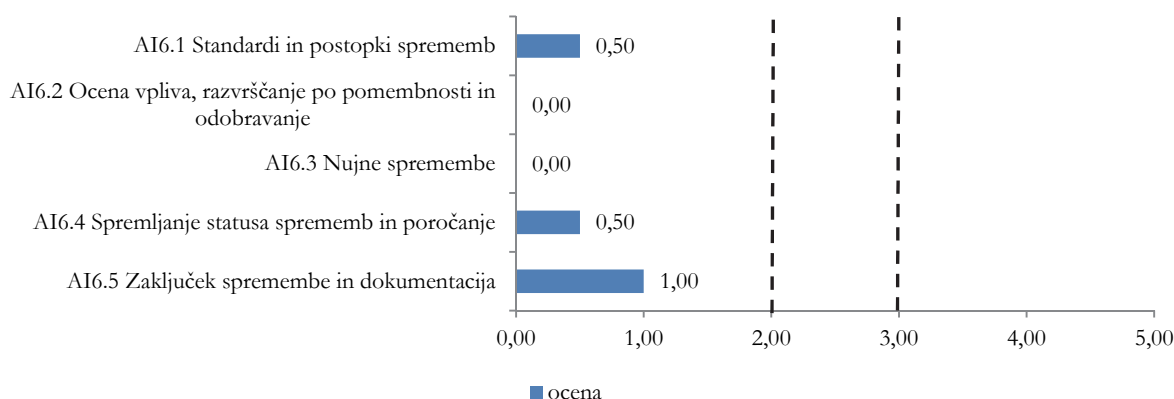
Slika 9: Ocena zrelosti kontrolnih ciljev domene načrtujte in organizirajte



Na podlagi ocene zrelosti petih kontrolnih ciljev procesa AI6 Upravljajte spremembe, ki so prikazani na sliki 10, je izračunana povprečna ocena zrelosti procesa 0,40. Oceno smo oblikovali na podlagi ugotovitev, ki smo jih navedli v točkah 2.2.1.5, 2.2.1.6, 3.2 ter 3.2.1.2 tega poročila, na tem mestu pa izpostavljam predvsem:

- DVK ni vpeljala procesa upravljanja sprememb na področju informacijske podpore tako za redne kot izredne oziroma nujne spremembe, prav tako ni imela dokumentiranega postopka upravljanja sprememb, zato ocenjujemo, da DVK ni ustrezno obvladovala informacijskih tveganj na področju upravljanja sprememb, kot na primer: nepooblaščne zahteve ali neustrezno dokumentirane zahteve.
- DVK ni opredelila lastništva aplikacij, prav tako ne lastništva spletnih strani in je bila za urejanje spletnih strani močno odvisna od zunanjega izvajalca. DVK tudi ni redno preverjala kakovosti in vsebine izvedenih sprememb na spletnih straneh.

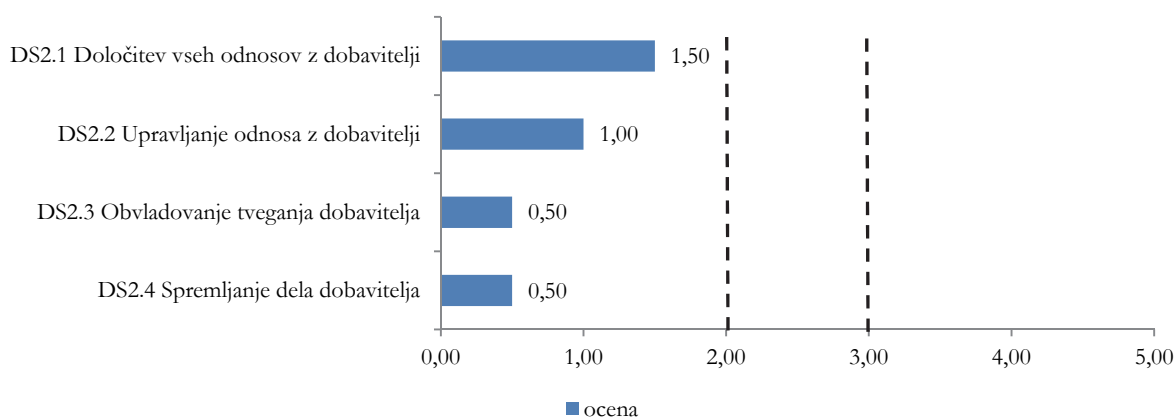
Slika 10: Ocena zrelosti procesa AI6 Upravljajte spremembe



Na podlagi ocene zrelosti štirih kontrolnih ciljev procesa DS2 Upravljajte storitve tretje stranke, ki so prikazani na sliki 11, je izračunana povprečna ocena zrelosti procesa 0,88. Oceno smo oblikovali na podlagi ugotovitev, ki smo jih navedli v točkah 3.2.1 ter 3.2.3 tega poročila, kjer smo med drugim ugotovili:

- DVK v pogodbah za vzdrževanje delovnih postaj in strežnikov ni opredelila nekaterih ključnih parametrov (kot so čas odprave napak; parametri ravni storitve; način obveščanja o načrtovanih in nenačrtovanih prekinitev delovanja informacijske podpore; postopek upravljanja sprememb). Ocenjujemo, da DVK ni ustrezno obvladovala tveganj na področjih upravljanja odnosov z dobavitelji in obvladovanja tveganj dobavitelja.

Slika 11: Ocena zrelosti procesa DS2 Upravljajte storitve tretjih strank



4. ZAŠČITA IN VAROVANJE INFORMACIJ

V reviziji smo preverili, kako učinkovito je DVK varovala in zaščitila informacije oziroma podatke, tako na področju dnevnega poslovanja DVK kot tudi na področju volilnih in referendumskih opravil.

Podatki se lahko delijo na poslovne in na osebne, oboje pa je treba ustrezno zaščititi, varovati in preprečiti nepooblaščen uporabo in dostope. Področje osebnih podatkov v Sloveniji ureja Zakon o varstvu osebnih podatkov⁸⁹ (v nadaljevanju: ZVOP-1), poslovne podatke pa interni dokumenti v podjetjih in organih. Priporočila informacijske varnostne politike javne uprave⁹⁰ (v nadaljevanju: IVPJU) v 7. členu opredeljujejo veljavnost in zavezanost vodstva, da so organi javne uprave dolžni upoštevati IVPJU kot krovno informacijsko varnostno politiko.

Da bi odgovorili na vprašanje, *ali je DVK ustrezno varovala in zaščitila informacije*, smo v reviziji preverili, ali so bili njeni procesi skladni:

- s COBIT 4.1 procesom: DS5 Zagotovite varnost sistemov;
- z IVPJU, ki so nam služila kot sodilo za presojo dobre prakse;
- z določili posameznih členov ZVOP-1, ki se nanašajo na obdelavo osebnih podatkov⁹¹, ki so nam služila kot sodilo.

4.1 Opis procesov

Proces varovanja in zaščite informacij lahko razdelimo na posamezne korake: vpeljava, upravljanje, preverjanje in neprestano izboljševanje (po Demingovem krogu PDCA⁹²). DVK je vpeljala osnove zaščite in varovanja informacij, ni pa vpeljala sistema upravljanja varovanja informacij in tudi ni vpeljala sistema ozaveščanja oziroma izobraževanja zaposlenih.

4.1.1 Postopki zaščite

DVK ima najete poslovne prostore na Slovenski cesti 54 v Ljubljani, v 4. nadstropju. Fizično varovanje prostorov za celotno stavbo na Slovenski cesti 54 je zagotavljalo podjetje za varovanje v sklopu poslovnega sistema Varnost Maribor. Dostop v prostore DVK je bil omejen na zaposlene in izvajalce. Obiskovalcem so omogočili vstop zaposleni na DVK.

⁸⁹ Uradni list RS, št. 86/04, 67/07.

⁹⁰ Ministrstvo za javno upravo, 15. 11. 2010, [URL: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/DI/IVPJU_01.pdf], avgust 2018.

⁹¹ 11., 24., 25. in 26. člen ZVOP-1.

⁹² Angl.: *Plan, Do, Check, Act* (načrtuj – izvedi – preveri – ukrepaj).

DVK je imela informacijsko strežniško opremo nameščeno v prostorih MJU, Tržaška cesta 19a v Ljubljani, v sistemskem prostoru. Na sedežu DVK je bila le pisarniška oprema (osebni računalniki, tiskalniki, multifunkcijska naprava) ter komunikacijska oprema za dostop do strežnikov in do demilitariziranega območja (DMZ).

4.1.2 Ureditev zaščite in varovanja podatkov v internih aktih

4.1.2.1 Pravilnik o zavarovanju osebnih podatkov

DVK je januarja 2006 sprejela Pravilnik o zavarovanju osebnih podatkov. Od takrat DVK pravilnika ni dopolnila, čeprav je bil leta 2007 sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1A)⁹³.

Pravilnik o zavarovanju osebnih podatkov ni vseboval oziroma je pomanjkljivo določal predvsem naslednja področja:

- pogodbeni obdelovalec osebnih podatkov ni določen,
- register zbirk osebnih podatkov ni opredeljen,
- osebna in pisna privolitev posameznika,
- blokiranje in anonimiziranje,
- opis obdelave osebnih podatkov,
- obveščanje in seznanitev posameznika,
- zavarovanje osebnih podatkov.

Ocenjujemo, da je bil Pravilnik o zavarovanju osebnih podatkov zastarel in bi ga bilo treba prenoviti, saj ni vseboval vseh področij, ki jih opredeljuje ZVOP-1 po spremembi v letu 2007.

Ukrep DVK

DVK je 25. 4. 2018 sprejela nov Pravilnik o varovanju osebnih in zaupnih podatkov.

4.1.2.2 Drugi interni akti s področja zaščite in varovanja osebnih podatkov

DVK je pojasnila, da ravna v skladu z IVPJU. Vendar ni imela metodologije za ocenjevanje tveganj s področja zaščite in varovanja podatkov, prav tako tudi ni s sklepom sprejela krovne varnostne politike. DVK, v nasprotju z IVPJU, tudi ni sprejela internega akta, ki bi opisoval zaščito in varovanje informacij. Zato ocenjujemo, da DVK ni ustrezno obvladovala tveganj na področju zaščite in varovanja informacij.

4.1.2.3 Katalog zbirk osebnih podatkov

DVK je sprejela Katalog zbirk osebnih podatkov, v katerem je bila navedena samo ena zbirka: Katalog zbirke osebnih podatkov o članih volilnih komisij in drugih oseb, ki na podlagi sklepov komisij opravljajo dolžnosti pri izvedbi volitev. Opis te zbirke se je napačno skliceval na zakon, pomanjkljivo opisal zavarovanja osebnih podatkov ter vseboval neažurne podatke o skrbniku zbirke. DVK v katalog ni vključila drugih zbirk osebnih podatkov, čeprav jih je uporabljala pri vsakodnevem delu in volilnih opravilih, kot so evidenca članov DVK, evidenca kandidatov za evropske poslance, evidenca kandidatov za poslance v državni zbor, evidenca kandidatov za predsednika RS, evidenca zaposlenih, evidenca o stroških dela, evidenca o izrabi delovnega časa.

⁹³ Uradni list RS, št. 67/07.

*Ukrepi DVK**DVK je aprila 2018 ažurirala Katalog zbirke osebnih podatkov.***4.1.3 Varovanje informacij**

Področje varovanja informacij smo pregledali po posameznih področjih, kot so navedena v IVPJU.

4.1.3.1 Fizično varovanje

Zaposleni so imeli ustrezna sredstva za fizičen dostop do prostorov DVK. Fizični dostop do strežniške omare je bil omejen v skladu z internimi dokumenti fizične zaščite MJU. Zunanji vzdrževalci so dostopali do strežnikov s pomočjo privilegiranih uporabniških pooblastil in s pomočjo oddaljenega dostopa, ki ga je odobril direktor službe DVK, upravljali pa sodelavci MJU. DVK od MJU ni zahtevala rednih periodičnih poročil o dostopu administratorjev sistemov in zunanjih vzdrževalcev do informacijskih sredstev DVK, vključenih v omrežje HKOM.

Pojasnilo DVK

MJU upravlja HKOM/VPN dostop, ne upravlja pa dostopa do strežnikov. Priponbo glede pregledovanja poročil bo DVK v prihodnje upoštevala.

4.1.3.2 Primerna raba IS in zaščita občutljivih podatkov

DVK je antivirusno opremo namestila na delovne postaje, ne pa tudi na strežnike. Za segment upravljanja nadzora dnevnega delovanja strežnikov DVK zunanji izvajalec ni imel implementiranega nobenega posebnega namenskega nadzornega sistema. Dobre prakse nadzora nad informacijskimi sistemi uporabljajo analize dnevniških zapisov informacijskih sistemov ter postopke rednega pregledovanja. Nekatere sistemske dnevniške zapise je zunanji izvajalec pregledoval le v primeru morebitnih anomalij ob pripravi mesečnega poročila za DVK. DVK ni imela vpeljanega procesa rednega pregledovanja vseh dnevniških zapisov za dnevno delovanje informacijske podpore DVK, ki ga je izvajal zunanji izvajalec. Ocenjujemo, da je bila zaradi neustreznega upravljanja in nadzora dnevniških zapisov DVK izpostavljena informacijskim tveganjem nepooblaščenega dostopanja in nepooblaščenice obdelave podatkov.

Zaposleni na DVK so uporabljali nosilce podatkov (USB ključke). DVK ni določila postopka za uničevanje prenosnih medijev in informacij, ko postanejo neuporabni ali po poteku časa hranjenja informacij. Ocenjujemo, da DVK ni ustrezno obvladovala tveganj nepooblaščenih razkritij informacij.

DVK ni imela dokumentiranega postopka upravljanja uporabniških pooblastil. Zahteve za dostop do informacijskih sistemov so se posredovale različno in se niso dokumentirale. Za logičen dostop⁹⁴ do informacijskih sistemov so zaposleni na DVK uporabljali osebne identifikacije in gesla, s katerimi je upravljala zunanji izvajalec. Uporabljala so se tudi skupinska gesla za dostop do sistemov, tako da v teh primerih ni mogoče naknadno ugotoviti, kdo je dostopal do posameznega podatka ali sistema. Prav tako so zunanji izvajalci za dostop do informacijskih sredstev DVK uporabljali skupna uporabniška imena. Lastniki programskih rešitev niso periodično preverjali obsega dodeljenih uporabniških pravic. Med revizijo smo ugotovili, da DVK ni menjala gesel uporabniških računov oziroma jih ni menjala pri vseh informacijskih podporah.

⁹⁴ Možnost uporabe informacijskega sistema ali informacijskega vira s pomočjo ustreznih pooblastil (to je v večini primerov uporabniško ime in geslo).

Dostop do svetovnega spleta je bil omogočen vsem zaposlenim. DVK ni imela posebnih omejitev do storitev, ki jih ponuja internetno omrežje (nekateri spletni strani niso dosegljive skladno z varnostno politiko MJU). DVK tudi ni imela internega dokumenta, ki bi opredeljeval primerno uporabo elektronske pošte, seznam dovoljenih priponk elektronske pošte, največje velikosti elektronskih sporočil ali določal velikost elektronskih poštnih predalov.

Ocenjujemo, da je DVK neučinkovito upravljala z logičnimi dostopi in ni izvajala ustreznega nadzora, kar povečuje informacijska tveganja nepooblaščenih dostopov do podatkov.

Pojasnilo DVK

DVK se je že med izvajanjem revizije z MJU dogovorila za zagotovitev nameščanja antivirusne opreme tudi na strežnike. DVK je pri uporabi elektronske pošte popolnoma odvisna od MJU, ki kot organ upravljanja infrastrukture razpolaga tudi z ustreznimi internimi predpisi glede uporabe elektronske pošte.

4.1.3.3 Nabava opreme in storitev pri zunanjih izvajalcih

DVK je v reviziji navedla, da je pogodbeno zavezo seznanjanja izvajalca z internimi predpisi naročnika (DVK) glede varovanja in zaščite podatkov realizirala tako, da je izvajalce ustno opozorila na dosledno spoštovanje Pravilnika o zavarovanju osebnih podatkov iz leta 2006 ter določb ZVOP-1.

Večina pogodb, ki jih je DVK sklenila z zunanjimi izvajalci, je vsebovala tudi člen⁹⁵, ki opisuje varovanje informacij in varstvo osebnih podatkov. Pri nekaterih javnih naročilih⁹⁶ so izvajalci pri opravljanju svojih pogodbenih obveznosti obdelovali osebne podatke, ki jih je upravljala DVK. Glede na te aktivnosti, ta člen pogodbe o varstvu osebnih podatkov ni bil dovolj, saj bi moral izvajalec v takih primerih z DVK skleniti posebno pogodbo o obdelavi osebnih podatkov⁹⁷, kot to zahteva 11. člen ZVOP-1. Vzorec take pogodbe je na spletni strani Informacijskega pooblaščenca⁹⁸.

⁹⁵ V členu je navedeno: Skladno z Zakonom o varstvu osebnih podatkov pogodbeni stranki soglašata, da morebitnih osebnih podatkov ne bosta uporabljali v nasprotju z določili tega zakona. Pogodbeni stranki bosta tudi zagotavljali pogoje in ukrepe za zagotovitev varstva osebnih podatkov in preprečevati morebitne zlorabe, v smislu določil navedenega zakona. Izvajalec se je dolžan seznaniti in se ravnati po internih predpisih naročnika glede varovanja in zaščite podatkov. Naročnik je dolžan izvajalce obvestiti o spremembi, dopolnitvi oziroma razveljavitvi svojih internih predpisov glede varovanja in zaščite podatkov.

⁹⁶ Za prilagoditev in operativno vzdrževanje obstoječega informacijskega sistema za podporo volilnim opravilo za referendum o Družinskem zakoniku; volitve predsednika republike v letu 2012; volitve v Evropski parlament; referendum o Arhivih; predčasne volitve v državni zbor in referendum o ZZZDR-D (dobavitelj Intelcom) ter za prilagoditev in operativno vzdrževanje obstoječega informacijskega sistema za podporo kandidacijskemu postopku: predčasne volitve v državni zbor (dobavitelj Genis).

⁹⁷ V pogodbi o obdelavi osebnih podatkov se praviloma določa namen pogodbe; predmet pogodbe (z natančno opredelitvijo vseh osebnih podatkov) ter zbirke; namen pogodbene obdelave z opisom opravil; obveznosti pogodbenega obdelovalca; opis zavarovanj s konkretnimi ukrepi za zavarovanje osebnih podatkov; reševanje sporov ter trajanje pogodbe.

⁹⁸ Vzorec pogodbe za potrebe pogodbene obdelave po 11. členu ZVOP-1, [URL: <https://www.ip-rs.si/obrazci/varstvo-osebni-podatkov>], avgust 2018.

DVK v pogodbah z izvajalci ni opredelila načina in postopkov za zagotavljanje neprekinjenega poslovanja izvajalca, da se lahko storitev, ki je opredeljena v pogodbi, izvaja nemoteno in brez prekinitev poslovanja.

DVK v pogodbah z izvajalci ni opredelila možnosti izvedbe revizijskega pregleda, ki bi ga opravila DVK ali revizor informacijskih sistemov, ki ga bi izbrala DVK, za področja, opredeljena v posamezni pogodbi.

Pojasnilo DVK

DVK je marca 2018 z družbo Genis in MJU sklenila Pogodbo za izvedbo storitev informacijske podpore kandidacijskemu postopku rednih volitev v državni zbor.

Ocenjujemo, da so v pogodbi ustrezno opredeljeni predmet pogodbe, namen pogodbene obdelave in obveznosti pogodbenega obdelovalca. Pogodba pa ne vsebuje določbe o zavarovanju osebnih podatkov pri pogodbenem obdelovalcu.

4.1.3.4 Upravljanje produkcijskega okolja

DVK oziroma upravljaec IS DVK – Genlan ni dokumentiral postopkov upravljanja IS DVK. Zunanji upravljaec je redno pripravljal in posredoval mesečno poročilo o delovanju IS DVK.

DVK je vpeljala sinhronizacijo časa na obeh virtualnih strežnikih s centralnim časovnim strežnikom HKOM (ntp.sigov.si). Sinhronizacija delovnih postaj na lokaciji DVK pa se je izvajala ob prijavi na strežnik.

DVK ni izvedla nobenega izobraževanja zaposlenih iz področja zaščite in varovanja informacij. DVK tudi ni opredelila postopka za razreševanje varnostnih incidentov, vključno z opredeljenimi postopki sodelovanja z organi pregona in strokovnjaki za forenziko. Prav tako DVK ni vodila zapisov o varnostnih incidentih. Ob objavi rezultatov referendumu o ZZZDR-D v letu 2015 je DVK že imela varnostni incident, ki so ga lahko zaznali tudi uporabniki spletnega mesta volitev. Zaradi varnostnega incidenta je prišlo 20. 12. 2015 do najmanj 33-minutnega izpada dostopnosti spletnega mesta volitev⁹⁹. Ocenjujemo, da DVK ni ustrezno obvladovala tveganj, povezanih z varnostnimi incidenti.

V sklopu podpore, ki jo je MJU nudilo proračunskim uporabnikom, ki so gostovali na njegovi infrastrukturi, se je izvajalo varnostno kopiranje posameznih strežnikov. Varnostne kopije strežnikov DVK niso vsebovale dnevniških zapisov. DVK ni vpeljala postopka rednega preverjanja obnovitve/ponovne vzpostavitve podatkov iz varnostnih kopij. DVK tudi ni izvajala arhivskega kopiranja podatkov po izvedenih volitvah ali referendumih.

DVK ni sprejela načrta neprekinjenega poslovanja. Prav tako še ni podvojila ključnih strežnikov za volilna opravila na sekundarni lokaciji. To pomeni, da bi bil v primeru izpada ali nedostopnosti primarnega informacijskega centra MJU v času volilnih opravil proces volitev brez informacijske podpore. DVK ni določila posebnih postopkov za ukrepanje v primeru izpada različnih elementov tehnične infrastrukture. Ocenjujemo, da DVK tveganj na področju neprekinjenega poslovanja ni ustrezno obvladovala.

Informacije, ki jih DVK objavlja na spletu, kot so udeležbe in glasovalni rezultati ter spletne informacije DVK, so bile nameščene na strežnikih v okviru spletišča MJU. MJU je imel spletišče podvojeno na sekundarni lokaciji MJU. V obdobju, na katero se nanaša revizija, DVK ni sodelovala pri testiranju

⁹⁹ [URL: <http://volitve.gov.si>], avgust 2018.

neprekinjenega poslovanja spletišča, tako za spletne strani DVK kot tudi za spletne strani volitev. DVK v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedla penetracijskega testiranja¹⁰⁰ spletnih strani DVK niti spletnih strani, namenjenih predstavitev volilnih rezultatov.

Ocenjujemo, da DVK ni identificirala informacijskih tveganj predvsem z vidika neprekinjenega poslovanja, saj v zvezi s tem ni opredelila razmejitve odgovornosti in pooblastil med DVK in MJU.

Glede primerne ravni varnosti informacijske podpore je DVK navedla, da je MJU zagotavljalo, da so nove programske rešitve dosegale primerno raven varnosti. To je lahko veljalo za informacijsko podporo, ki jo je nameščalo in upravljalo MJU (informacijska podpora kandidacijskemu postopku, nadgradnja Evidence volilne pravice ter za objavo rezultatov volitev in referendumov). Za ostalo informacijsko podporo, ki so jo dobavitelji nameščali na strežnike DVK ali delovne postaje v omrežju DVK, pa ni bilo ustreznega preverjanja ravni varnosti informacijske podpore. Ocenjujemo, da je varnostno nepreverjena informacijska podpora, še posebej spletne aplikacije za objavo rezultatov in volitev, povečevala tveganja za kibernetске napade, ki jih DVK ni obvladovala na ustrezen način.

Obveščanje uporabnikov IS DVK – zaposlenih na DVK o načrtovanih ali nenačrtovanih prekinitvah delovanja IS je potekal tako, da je zunanji izvajalec obvestil v pogodbi določeno kontaktno osebo in direktorja službe DVK ter se dogovoril o nadaljnjih posegih. Tudi ta postopek ni bil dokumentiran.

4.2 Ocena zaščite in varovanja informacij

Ocena zaščite in varovanja informacij glede na uporabljena sodila temelji na treh sklopih:

- ocena zrelosti procesa po COBIT 4.1,
- skladnost z IVPJU,
- skladnost z ZVOP-1.

4.2.1 Ocena zrelosti procesa po COBIT 4.1

Na revizijsko podvprašanje glede ustreznega varovanja in zaščite informacij smo odgovorili z oceno skladnosti varovanja in zaščite informacij s COBIT 4.1 procesom DS5 Zagotovite varnost sistemov.

Pridobljene odgovore o načinu in kakovosti izvedbe COBIT 4.1 procesov in njihovih kontrolnih ciljev s področja zaščite in varovanja informacij na DVK smo primerjali z zrelostnimi modeli za upravljanje in kontrolo procesov informacijskih tehnologij COBIT 4.1. Na podlagi te primerjave smo vsakemu procesu informacijske podpore določili oceno. Ocena z ustrežno obrazložitvijo in podprta z dokazi je v območju od 0 do 5 s korakom 0,5.

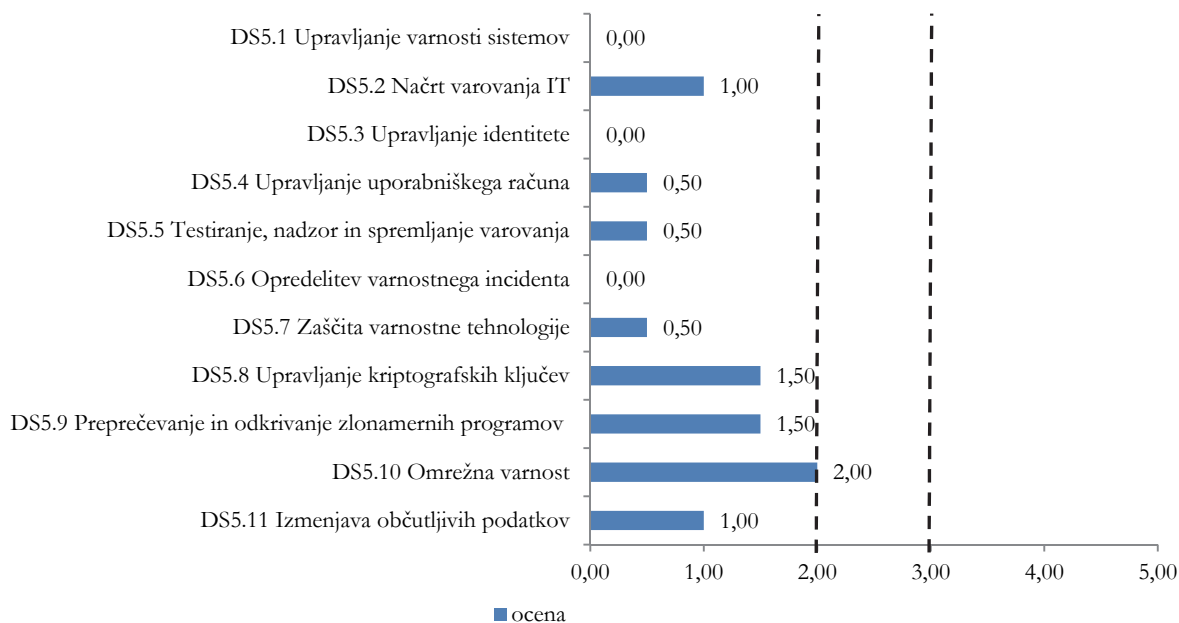
Na podlagi ocene zrelosti 11 kontrolnih ciljev procesa DS5 Zagotovite varnost sistemov, ki so prikazani na sliki 12, je izračunana povprečna ocena zrelosti procesa 0,77. Oceno smo oblikovali na podlagi ugotovitev, ki smo jih že navedli v točkah 2.2.1.6, 4.1, 4.1.1, 4.1.2.2, 4.1.3 ter 4.1.3.4 tega poročila, kjer smo med drugim ugotovili, da:

- DVK ni sprejela internega akta, ki bi opisoval zaščito in varovanje informacij in ki bi vseboval: upravljanje uporabniških pooblastil – gesel, postopke varnostnega kopiranja in neprekinjenega

¹⁰⁰ Testiranje učinkovitosti varovanja računalniškega sistema s simulacijo napadov (vir: Islovar).

poslovanja, uničevanja medijev, pregledovanje dnevniških zapisov in uporabo revizijskih sledi ter postopke reševanja incidentov. Ocenjujemo, da DVK ni bila učinkovita na področju zaščite in varovanja informacij.

Slika 12: Ocene zrelosti procesa zagotovitve varnost sistema na DVK



4.2.2 Skladnost z IVPJU

IVPJU ima več ravni, prvo raven predstavlja krovna IVPJU, drugo raven pa področne politike; dokumente tretje in obrazce četrte ravni pa pripravijo organi oziroma institucije javne uprave.

Da bi lažje podali končno oceno zaščite in varovanja informacij na DVK, smo ocenjevanje skladnosti z IVPJU izvedli s šeststopenjsko lestvico zrelosti procesov:

- 0 – Dokumenti, postopki in procesi se ne uporabljajo;
- 1 – Dokumenti, postopki in procesi so ad hoc in neorganizirani;
- 2 – Dokument, postopki in procesi sledijo rednemu vzorcu;
- 3 – Obstaja dokumentacija procesov, postopkov, navodil in je dostopna vsem zaposlenim;
- 4 – Proces in postopki se spremljajo in merijo;
- 5 – Dobre prakse se uporabljajo in so avtomatizirane.

Na podlagi ocene skladnosti šestih področij IVPJU, ki so prikazana na sliki 13, je izračunana povprečna ocena skladnosti 1,08. Oceno smo oblikovali na podlagi ugotovitev, ki smo jih že navedli v točkah 4.1.3.1, 4.1.3.2, 4.1.3.3 ter 4.1.3.4 tega poročila, v katerih smo med drugim ugotovili:

- DVK je uporabljala skupinska gesla za dostop do sistemov, tako da naknadno ni mogoče ugotoviti, kdo je dostopal do posameznega podatka ali sistema. Zunanji razvijalci informacijske podpore so imeli skupinski dostop do produkcijskega okolja. Prav tako DVK ni vpeljala procesa rednega pregledovanja vseh dnevniških zapisov za redno delovanje informacijske podpore DVK, ki ga opravi zunanji izvajalec.

Ocenjujemo, da DVK ni učinkovito upravljala z uporabniškimi pooblastili in ni nadzorovala delovanja informacijske podpore.

- DVK ni imela podvojenih ključnih strežnikov za volilna opravila na sekundarni lokaciji, prav tako ni imela posodobljene sistemske programske opreme (licenc; glej tudi točko 3.2.1.1 tega poročila) in tako vzdrževalci niso mogli nameščati varnostnih popravkov. Ocenjujemo, da DVK ni ustrezno obvladovala tveganj kibernetkega napada.

Slika 13: Ocene skladnosti DVK z IVPJU



4.2.3 Skladnost z ZVOP-1

Tretje sodilo, ki je omogočalo končno skupno oceno zaščite in varnosti informacij, je na področjih pogodbene obdelave, zavarovanja osebnih podatkov in zbirkah osebnih podatkov po ZVOP-1. Pri načrtovanju revizije smo določili, da bodo sodila skladnost z naslednjimi členi ZVOP-1:

- 11. člen: Pogodbena obdelava;
- 24. člen: Zavarovanje osebnih podatkov – vsebina;
- 25. člen: Zavarovanje osebnih podatkov – dolžnost zavarovanja;
- 26. člen: Obveščanje o zbirkah osebnih podatkov – katalog zbirke osebnih podatkov.

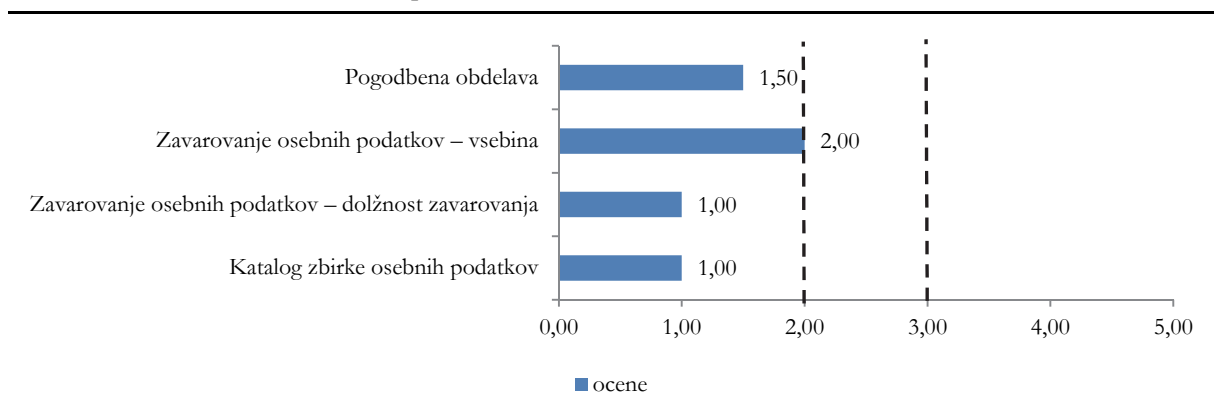
Da bi lažje podali končno oceno zaščite in varovanja informacij na DVK, smo ocenjevanje skladnosti izvedli s šeststopenjsko lestvico¹⁰¹ zrelosti. Na podlagi ocene skladnosti zaščite in varovanja informacij na DVK s pravili ZVOP-1 na področjih, ki so prikazana na sliki 14, je izračunana povprečna ocena skladnosti 1,38. Oceno smo oblikovali na podlagi ugotovitev, ki smo jih že navedli v točkah 4.1.2.1, 4.1.2.2, ter 4.1.3.3 tega poročila, v katerih smo med drugim ugotovili:

- DVK ni sprejela internega akta, ki bi opisoval zaščito in varovanje informacij. DVK tudi ni dopolnila Pravilnika o zavarovanju osebnih podatkov, poleg tega tudi ne kataloga zbirk osebnih podatkov. Pri nekaterih javnih naročilih je izvajalec pri opravljanju svojih pogodbenih obveznosti obdeloval osebne podatke, ki jih upravlja DVK. DVK v pogodbah ni ustrezno opredelila varovanja in zaščite osebnih

¹⁰¹ Prilagojena legenda skladnosti zrelosti: 0 – Ničesar; 1 – Zelo malo; 2 – Malo; 3 – Delno; 4 – Veliko; 5 – V celoti.

podatkov oziroma ni sklenila posebne pogodbe o obdelavi osebnih podatkov, kot to priporoča Informacijski pooblaščenec.

Slika 14: Ocene skladnosti DVK s pravili ZVOP-1



5. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost poslovanja *Državne volilne komisije* pri pridobivanju in uporabi informacijske podpore v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 8. 2017.

DVK ni vpeljala enovite informacijske podpore, s katero bi lahko pocenila, poenostavila ter izboljšala informacijsko podporo volilnim in referendumskim opravilom, pridobila materialne avtorske pravice, vzdrževala informacijsko podporo le z enim vzdrževalcem ter poenotila tehnološko infrastrukturo. DVK je za pripravo strokovnih podlag za zagotovitev informacijske podpore volilnim in referendumskim opravilom, pripravo razpisne dokumentacije in izvedbo javnega naročila vsakokrat imenovala strokovno komisijo, ki so jo sestavljali izključno uslužbenci drugih državnih organov in ki je do 11. 4. 2017 za izvedbo desetih različnih postopkov javnega naročanja vedno ostajala nespremenjena. DVK je na predlog strokovne komisije povabilo k oddaji ponudbe za vsakokratno javno naročilo informacijske podpore posredovala istim trem ponudnikom. Od povabljenih treh ponudnikov pa je vsak ponudbo oddal le za posamezen predmet naročanja, kar pomeni, da je imela DVK za posamezno naročilo informacijske podpore vsakokrat na voljo le eno ponudbo. DVK je kar petkrat zapored posredovala povabilo k oddaji ponudbe trem različnim ponudnikom, čeprav se v preteklih postopkih oddaje javnega naročila za enak predmet javnega naročila nikoli niso odzvali povabilu k oddaji ponudbe.

DVK ni imela sprejete strategije IT niti taktičnih načrtov za IT. Prav tako ni imela vpeljanega procesa upravljanja sprememb na področju informacijske podpore in ni vzpostavila sistema zagotavljanja kakovosti na področju informacijske podpore. DVK ni imela ustreznega testnega okolja, ustrezne metodologije in postopkov za izvajanje uporabniškega sprejemnega testiranja. DVK ni imela licenčno posodobljene večine sistemske programske opreme, tako da ni več mogla pridobiti in namestiti varnostnih popravkov. DVK je storitve vzdrževanja delovnih postaj in strežnikov oddajala za eno leto, kljub temu da gre za storitve, ki jih je potrebovala neprekinjeno v daljšem časovnem obdobju.

Spletne strani DVK je v celoti vzdrževal in urejal zunanji izvajalec. DVK je morala, kadar je želela objaviti ali spremeniti dokument ali besedilo na svojem spletnem mestu, posredovati zahtevo zunanjemu izvajalcu, ki je spremembe nato dejansko izvedel. DVK je vzdrževanje in nadaljnji razvoj spletnega mesta naročala ločeno od ažuriranja spletnega mesta za posamezne volitve in referendume, čeprav gre za istovrstne storitve. Za prvo storitev je sklenila enoletno oziroma dvoletno pogodbo s cenami po urah, pri drugi storitvi pa se je dogovorila za enoten znesek ne glede na količino opravljenih aktivnosti.

DVK je imela vzpostavljene le najbolj osnovne elemente zaščite in varovanja informacij. Največje neustrezno obvladovano tveganje je predstavljala možnost nerazpoložljivosti informacijske podpore v času volitev ali referendumov, saj DVK ni imela načrta neprekinjenega poslovanja in tudi ni imela podvojenih informacijskih sredstev na rezervni lokaciji. Neustrezno obvladovano tveganje je predstavljala tudi varnostna nepreverjenost spletne aplikacije za prikaz rezultatov volitev in referendumov. DVK ni imela niti metodologije ocenjevanja tveganj in dokumentiranega postopka za upravljanje sprememb

informacijskih sistemov, vključno z načinom testiranja sprememb in njihovim prenosom v produkcijsko okolje. DVK ni imela postopka razreševanja varnostnih incidentov. Veliko tveganje, ki ga DVK ni ustrezno obvladovala, je predstavljal tudi neposreden in skupinski dostop razvijalcev do produkcijskega okolja, saj DVK v svoji informacijski podpori ni imela revizijskih sledi. DVK je uporabljala več zbirk osebnih podatkov, v katalogu zbirk osebnih podatkov pa je v obdobju, na katero se nanaša revizija, imela opisano le eno zbirko. Pravilnik o zavarovanju osebnih podatkov iz leta 2006 je zastarel in ni vseboval niti elementov, ki jih je zahtevala že sprememba Zakona v varstvu osebnih podatkov iz leta 2007. V pogodbah z zunanjimi izvajalci, ki obdelujejo osebne podatke, ni bilo ustreznih elementov zaščite in varovanja informacij in opredeljenih odgovornosti. Zato ocenjujemo, da je DVK v obdobju, na katero se nanaša revizija, neustrezno varovala in zaščitila informacije.

Menimo, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, DVK *ni bila učinkovita* pri pridobivanju in uporabi informacijske podpore.

DVK uporablja informacijsko podporo volilnim in referendumskim opravilom le kot pomoč pri izvedbi volilnih in referendumskih opravil ter pri prikazu neuradnih rezultatov. Pravilnost delovanja informacijske podpore oziroma razkrite pomanjkljivosti kontrol informacijske podpore nimajo vpliva na pravilnost izvedbe glasovanja in pravilnost rezultatov volitev in referendumov.

6. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Državna volilna komisija mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotnosti.

Državna volilna komisija mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- izdelala načrt ukrepov, z navedenimi nosilci ukrepov in roki za izvedbo, za pridobitev enovite informacijske podpore za podporo volilnim in referendumskim pravilom, ki ne bo zahtevala dodatnih prilagajanj za vsakokratne volitve oziroma referendume in bo zagotavljala: postopek za upravljanje sprememb, način testiranja sprememb in njihov prenos v produkcijsko okolje, podpirala celovito revizijsko sled in hkrati razvijalcem ne bo dovoljevala skupinskih dostopov do produkcijskega okolja – točke 2.2.1.1, 2.2.1.6, 2.2.4, 3.2.1.1, 4.1.3.2, 4.2.1 in 4.2.2;
- usposobila vsaj še enega zaposlenega v službi DVK za ažuriranje spletnega mesta in tako zagotovila, da se bo spletno mesto lahko posodabljal tudi v službi DVK, in to ustrezno opredelila tudi v sistemizaciji delovnih mest – točka 3.2.3.3;
- pripravila vzorec pogodbe o obdelavi osebnih podatkov in predlagala sklenitev pogodbe o obdelavi osebnih podatkov z dobavitelji informacijske podpore, ki dostopajo do osebnih podatkov na DVK oziroma v okviru volilnih opravil – točka 4.1.3.3.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev

odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹⁰². Opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Državna volilna komisija krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

¹⁰² 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

7. PRIPOROČILA

Državni volilni komisiji priporočamo, naj:

- pri pridobivanju informacijske podpore upošteva Smernice za javno naročanje informacijskih rešitev, ki jih je izdalo MJU v januarju 2017;
- analizira trenutno razpršenost in razporejenost volišč in prouči možnosti prihranka sredstev kot na primer, da prouči možnost zmanjšanja števila volišč na eni lokaciji v urbanih naseljih, da bi se povečala učinkovitosti vnosa kadrovskih podatkov, podatkov o udeležbi in podatkov o rezultatih glasovanj;
- prouči možnost drugačnega načina obveščanja volivcev o dnevu glasovanja in o volišču, na katerem so vpisani v volilni imenik;
- opredeli procese, določi lastništvo posameznih procesov ter preveri, kateri od teh procesov bi se lahko izvajal bolj učinkovito z informacijsko podporo;
- od dobaviteljev zahteva, da v informacijsko podporo, kjer se obdelujejo osebni podatki, implementirajo ustrezno revizijsko sled, ki bo skladna z veljavnimi predpisi s področja varovanja osebnih podatkov, oziroma da izbere dobavitelje informacijske podpore, ki bodo sposobni zagotavljati skladnost s predpisi;
- pripravi metodologijo ocenjevanja tveganj na področju informacijske podpore ter zaščite in varovanja informacij, pri tem naj DVK pripravi ter vzpostavi postopke, ki bodo opredeljevali vsaj osnovne elemente zaščite in varovanja informacij na DVK, jih ustrezno vpelje ter tudi dokumentira;
- pripravi strategijo IT, določi proces upravljanja sprememb, pripravi pravila uporabe elektronske pošte in interneta, pripravi in vpelje postopek testiranja programske opreme ter postopke kontroliranega prenosa sprememb v produkcijsko okolje; pripravi naj tudi postopke upravljanja varnostnih incidentov in se dogovori z vsemi zunanjimi izvajalci glede obveščanja o varnostnih incidentih;
- pridobi ustrezne licence in zagotovi posodobitve sistemske programske opreme, ki bo imela ustrezno podporo proizvajalcev;
- v nove pogodbe z izvajalci vnese možnost, da lahko naročnik ali s strani naročnika pooblaščen oseba izvede revizijo pri dobavitelju za področje storitve;
- v postopku javnega naročanja za izbor dobavitelja informacijske podpore vnese pogoj, da ima dobavitelj vzpostavljeno neprekinjeno poslovanje storitev, ki so predmet javnega naročila;
- vzpostavi in redno testira načrt neprekinjenega poslovanja DVK in pri tem glede na oceno tveganja prouči možnost vzpostavitve sekundarne lokacije za kritično informacijsko podporo.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Državni volilni komisiji, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si