

Javna Uprava

letnik 61 / številka 1-2 / str. 1-138 / Ljubljana 2025

www.ijupf.si



Izdajatelj / Publisher

Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

V študijskem letu 1960/1961 je revijo prvič izdal Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani. Do leta 1993 se je revija imenovala Vestnik Inštituta za javno upravo, od takrat dalje pa Javna uprava.

Naslov uredništva / Address

Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani
Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana

tel.: 01/420 31 78, faks: 01/420 31 75, e-naslov: iju@iju.si

Uredniški odbor / Editorial board

prof. dr. Bojan Bugarič, dr. Mitja Horvat, dr. Erik Kerševan, as. Boštjan Koritnik,
prof. dr. Rajko Pirnat, prof. dr. Senko Pličanič in prof. dr. Gorazd Trpin

Mednarodni uredniški odbor / International editorial board

dr. Andrej Kristan, doktor filozofije prava, izredni profesor na Pravni fakulteti Univerze v Genovi
dr. Victoria Kristan, doktorica pravnih znanosti, raziskovalka na inštitutu CIRSFID Univerze v Bologni
dr. Ivan Malenica, doktor pravnih znanosti, predavatelj na Hrvaški katoliški univerzi, član Inštituta za javno upravo,
poslanec hrvaškega parlamenta, nekdanji minister za pravosodje in javno upravo Republike Hrvaške
Thomas Prorok, magister znanosti, izvršni direktor KDZ – Centra za raziskave javne uprave, neodvisni strokovnjak Sveta
Evrope in predavatelj na Visoki šoli Burgenland (Avstrija)
dr. Kata Senjak, doktorica pravnih znanosti, sodnica Ustavnega sodišča Federacije Bosne in Hercegovine, profesorica za
civilno in upravno pravo na Evropski univerzi v Brčkem (Bosna in Hercegovina)
dr. Gregor Virant, doktor pravnih znanosti, direktor programa SIGMA pri OECD
dr. Matija Žgur, doktor človekovih pravic in pravne filozofije, podoktorski raziskovalec na Pravni fakulteti Univerze Roma
Tre (Italija)

Odgovorni urednik / Executive Editor

prof. dr. Rajko Pirnat

Urednik / Editor

as. Boštjan Koritnik

Tehnična urednica

Polonca Kržan, mag. posl. ved

Oblikovanje

Gorazd Učakar/ VISIOO INSTITUT

Jezikovni pregled in priprava za tisk

Dean Zagorac

Tisk

Litteralis, Ljubljana, 90 izvodov

© 2025. Avtorske pravice ima Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani. Kopiranje oziroma razmnoževanje brez pisnega dovoljenja Inštituta za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani je prepovedano.

Večje odstopanje v številu volivcev med volilnimi enotami je kršitev enakosti volilne pravice (Vsaj) 65 občin nima izbire: spremembe so nujne

Boštjan Koritnik*

1. Uvod**

Ministrstvo za javno upravo (MJU) je ob pripravi sprememb Zakona o lokalnih volitvah v letu 2023 analiziralo spoštovanje načela splošne in enake volilne pravice pri določitvi volilnih enot za volitve članov občinskega sveta. Pregledalo je vse občine, ki volijo občinski svet v več kot eni volilni enoti.¹ Na podlagi te analize je v 65 občinah,² med drugim tudi v občini Sveta Trojica v Slovenskih

* Univerzitetni diplomirani pravnik, asistent in raziskovalec na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, (nepoklicni) podžupan Mestne občine Ljubljana.

** Prispevek je bistveno dopolnjen in posodobljen različica članka Boštjan Koritnik: Med zakonsko zahtevo in politično realnostjo, v: TFL Glasnik, št. 14 z dne 15. aprila 2025, <<https://www.tax-fin-lex.si/Dokument/PodrobnoSti?rootEntityId=2a3c2272-8b58-4898-9e12-f0b6c0e0d0f3>> (3. 5. 2025).

¹ Vir: Ministrstvo za javno upravo, e-pošta z dne 3. marca 2025.

² STA: V 65 občinah odpravljajo neskladja glede volilnih enot, v: STA novice, 22. oktober 2024, <<https://www.tax-fin-lex.si/home/Novica/30976>> (1. 3. 2025). Denimo tudi v Občini Gorišnica, ki je poziv MJU objavila tudi na svojih spletnih straneh: <<https://www.gorisnica.si/wp-content/uploads/2020/07/2ObveStilo-MJU-glede-nacela-enakosti-volilne-pravice.pdf>> (28. 2. 2025).

goricah (v nadaljevanju tudi le Sv. Trojica),³ ugotovilo, da so odstopanja od temeljne zahteve, ki izhaja iz načela enakosti volilne pravice in izrecne zahteve prvega odstavka 20. člena Zakona o lokalnih volitvah (ZLV),⁴ bistvene in lahko pomenijo kršitev tako 20. člena ZLV kot tudi poseg v enakost volilne pravice. Poenostavljeno zapisano: ugotovilo je, da je odstopanje med številom volivcev med volilnimi enotami za več kot 10 odstotkov navzgor ali navzdol, zato je občinam zapovedalo, da bodo morale bodisi spremeniti meje volilnih enot bodisi število volilnih enot ali pa število članov občinskega sveta. Rok za to je bil določen na pomlad 2025, sicer je MJU opozorilo, da bo presojo ustavnosti omenjenih odlokov prepustilo Ustavnemu sodišču. V lokalnih okoljih, kjer se vedno bije oster boj res za prav vsakega posameznega volivca, je kakršnakoli sprememba narejena s tresočo roko, predvsem pa so volivci spremembam po naravi stvari manj naklonjeni; hitrim pa sploh.

2. Pravni okvir je jasen ...⁵

Ustava Republike Slovenije⁶ v 43. členu ureja načelo enake in splošne volilne pravice. Enakost volilne pravice pomeni enako vrednost glasu vsakega volivca, zaradi česar se pri oblikovanju volilnih enot upošteva načelo, da se en član predstavniškega telesa voli na približno enako število prebivalcev oziroma volilnih upravičencev.⁷ Če je občina razdeljena na volilne enote, ZLV v 20. členu določa, da se te oblikujejo tako, da se en član občinskega sveta voli na približno enako število prebivalcev. Je pa pri tem treba poudariti, da enakost volilne pravice ne zagotavlja enakomerne zastopanosti posameznih območij občine, temveč zgolj enakovredno obravnavo glasu vsakega volivca.⁸ Občinski svet sprejme odlok, s katerim določi volilne enote za volitve članov v predstav-

³ Razkritje: avtor opravljam storitve pravnega svetovanja vodstvu občine, tudi v tem konkretnem primeru. Zapis in seznam pozivov občini je na voljo na <<https://www.svetatrojica.si/objava/1108616>> (23. 5. 2025).

⁴ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12, 68/17, 93/20 – odl. US in 102/24 – odl. US.

⁵ Zapis je pretežno povzet iz korektno pojasnjenega pravnega okvira iz »Obvestila glede nespoštovanja načela enakosti volilne pravice pri določanju enot za volitve v občinski svet«, ki ga je 65 občinam januarja 2024 poslalo MJU. Dne 14. februarja 2024 so nato organizirali za občine strokovni posvet, na katerem so podrobneje pojasnili, kako je mogoče neskladje odpraviti. Prvotno je dalo MJU občinam pol leta (instrukcijski rok), vendar so jih pred poletjem 2024 vnovič opozorili, da se morajo odprave lotiti sami, sicer bodo predlagali, da odloke razveljavi Ustavno sodišče.

⁶ Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16 in 92/21.

⁷ Glej Franc Grad, Jadranka Sovdat in Saša Zagorc (ur.): Volilno pravo. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2021, str. 121 in nasl.

⁸ U-I-323/98 z dne 6. julija 2000. Enako Nika Podakar: Volilne enote in volilni okraji kot dejavnik enakosti volilne pravice, v: Pamfil, januar 2025, <<https://revijapamfil.si/clanki/2023/1/3/volilne-enote-in-volilni-okraji-kot-dejavnik-enakosti-volilne-pravice>> (20. 5. 2025).

niških in individualno voljenih organih lokalnih skupnosti, odlok pa mora biti skladen tako s tretjim odstavkom 153. člena Ustave kot tudi z določbami ZLV.

Beneška komisija poudarja, da so načela splošnosti, enakosti, svobode, tajnosti in neposrednosti volilne pravice peterica načel, na podlagi katerih temelji evropska volilna dediščina.⁹ Volilna načela so mehanizmi, s katerimi se oblikuje, zagotavlja in uresničuje oziroma omejuje volilna pravica.¹⁰ Načelo enakosti volilne pravice volivcem zagotavlja, da so enako obravnavani tako glede pridobitve volilne pravice kot tudi pri njenem uresničevanju, bodisi v fazi oblikovanja predlogov kandidatur bodisi pri glasovanju in s tem možnostih vplivanja na volilni izid.¹¹ Beneška komisija pri tem poudarja, da morajo biti z vidika spoštovanja načela enakosti volilne pravice pri lokalnih volitvah sedeži enakomerno razporejeni med volilne enote, in sicer na podlagi meril, kot so: prebivalstvo, število državljanov s stalnim prebivališčem (vključno z mladoletnimi osebami), število registriranih volivcev in število oseb, ki so dejansko glasovale, pri čemer se lahko uporabi kombinacija teh meril ob upoštevanju geografskega merila ter upravnih ali zgodovinskih meja. Najpogosteje uporabljeno merilo pri oblikovanju volilnih enot je število prebivalcev, pri čemer se idealno število prebivalcev na posameznega izvoljenega člana izračuna tako, da se deli število vseh prebivalcev s številom mandatov, ki so podeljeni v vseh volilnih enotah.¹²

Kodeks dobre prakse v volilnih zadevah¹³ določa, da je največji odklik od matematične enakosti odvisen od konkretnih okoliščin v posameznem primeru, vendar lahko ta le redko preseže 10 odstotkov in nikoli 15 odstotkov, razen v izjemnih primerih.¹⁴ Ustavno sodišče je že presojalo skladnost odlokov o določitvi volilnih enot za volitve članov v predstavniških organih lokalne skupnosti, pri čemer je v zadevi U-I-319/98¹⁵ ugotovilo neustavnost odloka, ki je določal odstopanje 33,3 odstotka navzgor in 26 odstotkov navzdol od matematične enakosti v občini, v odločbi U-I-326/02¹⁶ pa je Ustavno sodišče ugotovilo neustavnost odloka pri razmerju 1,55 : 1 med velikostjo najmanjše in največje volilne enote oziroma odklik od matematične enakosti 28,66 odstotka navzgor in 16,89 odstotka navzdol od matematične enakosti volilnih enot. V odločbi

⁹ Zakonik dobre prakse v volilnih zadevah, CDL-AD(2002)023rev2-cor, str. 5.

¹⁰ Jadranka Sovdat v: F. Grad, J. Sovdat in S. Zagorc, nav. delo, str. 117.

¹¹ Prav tam, str. 121.

¹² Beneška komisija: Report on Constituency Delineation and Seat Allocation, str. 15, <[https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad\(2017\)034-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad(2017)034-e)> (23. 5. 2025).

¹³ CDL-STD(2003)034, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD\(2003\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(2003)034-e)> (2. 3. 2025).

¹⁴ Kodeks dobre prakse v volilnih zadevah, točka 15.

¹⁵ <<https://www.tax-fin-lex.si/Dokument/Podrobnosti?rootEntityId=cb4d9a05-dc7c-42e8-a26d-31e66eae3166>> in <<https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ODLU317>> (2. 3. 2025).

¹⁶ <<https://www.tax-fin-lex.si/Dokument/Podrobnosti?rootEntityId=bc66702c-a454-47b3-927a-e7b718ffb05>> (3. 3. 2025).

U-I-401/02¹⁷ je Ustavno sodišče poudarilo, da so argumenti zastopanosti vseh delov občine pomembni pri določanju volilnih enot, vendar ne upravičujejo tako velikega odstopanja (maksimalni relativni odklon je bil po podatkih pobudnika 71 odstotkov), kot je bilo podano v konkretnem primeru. V odločbi U-I-402/22¹⁸ pa je Ustavno sodišče zapisalo celo, da iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da 5-odstotno odstopanje od povprečne velikosti volilne enote še zagotavlja spoštovanje načela enake volilne pravice, odstopanja, ki so višja od pet odstotkov, pa je delilo na bistvena in nebistvena.

Ustavno sodišče je v odločbi U-I-393/22¹⁹ poudarilo tudi, da odstopanje pri oblikovanju volilnih enot v konkretnem primeru pomeni kršitev enakosti volilne pravice v vsakem primeru, tudi če bi morebiti obstajali razlogi, ki bi upravičevali nebistvena odstopanja (na primer dodatna obremenitev občinskega proračuna), s čimer se je deloma opredelilo tudi do upravičenosti za posamezna odstopanja od načela enakosti volilnih enot.

Na podlagi odloka o določitvi volilnih enot v občini je Občina Sveta Trojica v Slovenskih goricah za potrebe volitev članov občinskega sveta razdeljena v sedem volilnih enot, pri čemer se v prvi volilni enoti volijo trije člani občinskega sveta, v drugi in tretji volilni enoti 2 člana občinskega sveta, v vseh preostalih pa po član občinskega sveta. Po podatkih Ministrstva za notranje zadeve (MNZ) je število volilnih upravičencev v prvi volilni enoti 688, v drugi volilni enoti je število volilnih upravičencev 313, v tretji volilni enoti je 321 volilnih upravičencev, v četrti volilni enoti so 204 volilni upravičenci, v peti volilni enoti je 101 volilni upravičenec, v šesti volilni enoti je 105 volilnih upravičencev, v sedmi pa 114 volilnih upravičencev. Na podlagi teh podatkov znaša idealno število volivcev na posameznega svetnika 168, kar pomeni, da je delež odstopanja od matematične enakosti v prvi volilni enoti 37 odstotkov navzgor, v peti volilni enoti pa 39 odstotkov navzdol. Iz navedenih podatkov je razvidno, da predstavljajo odstopanja od matematične enakosti volilnih enot v občini odmik za več kot 10 odstotkov, kar pomeni možnost kršitve načela enakosti volilne pravice.

Podobno, čeprav manj na prvi pogled neustrezno stanje je bilo v Občini Apače, ki jo navajam zgolj naključno, kot primer manjšega, vendar še vedno problematičnega odstopanja. Občina Apače je za potrebe volitev članov občinskega sveta razdeljena v dve volilni enoti, pri čemer se v prvi volilni enoti voli 8 članov občinskega sveta, v drugi volilni enoti pa 5 članov občinskega sveta. Iz podatkov, pridobljenih s spletne strani Ministrstva za notranje zadeve, je razvidno, da je število volilnih upravičencev v prvi volilni enoti 2.041, v drugi volilni enoti pa je število volilnih upravičencev 944. Na podlagi teh podatkov znaša

¹⁷ <<https://www.us-rs.si/sl/zadeve-in-odlocitve/odlocitve/u-i-40102>> (13. 5. 2025).

¹⁸ <<https://www.us-rs.si/odlocba-ustavnega-sodisca-st-u-i-402-22-z-dne-11-7-2024/>> (31. 3. 2025).

¹⁹ <<https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ODLU2010>> (31. 3. 2025).

idealno število volivcev na posameznega svetnika 230, kar pomeni, da je delež odstopanja od matematične enakosti v prvi volilni enoti 10 odstotkov navzgor v drugi volilni enoti pa 17 odstotkov navzdol, tj. predstavljajo odstopanja od matematične enakosti volilnih enot v občini odmik za več kot 10 odstotkov.

Je pa treba opozoriti še na dva pomembna vidika:

1. ugotovitve MJU iz januarja 2024 temeljijo na številu volivcev, ker so imeli pri roki volilne imenike z novembrskih (2022) rednih lokalnih volitev. Sicer pa je pravilna primerjava prebivalcev (tako piše v ZLV²⁰ in doslej izdanih odločbah Ustavnega sodišča). Načeloma so razlike med enimi in drugimi podobne, se pa lahko razlikujejo pri novih naseljih, kjer se naselijo pretežno družine z otroki. Za prvi vtis so bili podatki o volivcih zadostni, pri načrtovanju sprememb odlokov pa je MJU občinam svetovalo, da uporabijo podatke o številu prebivalcev.²¹ Slednje je koristno tudi zato, ker je verjetnost potrebe po spreminjanju s potekom časa tako nekoliko manjša (vendar je treba preverjati seveda za vsak mandat znova). Toda problematično je, da je do podatkov o številu prebivalcev po volilnih enotah skorajda nemogoče priti – MNZ teh podatkov po volilnih enotah nima, do njih pa je mogoče priti le s seštevanjem podatkov o številu prebivalcev, ki jih ima Statistični urad RS. Vendar tudi zato obstaja dvom v zanesljivost tako pridobljenih rezultatov glede števila prebivalcev v posamezni volilni enoti, sploh ko je treba med volilne enote deliti naselja oziroma njihove dele;²²
2. Ustavno sodišče do konca leta 2024 ni določilo, kolikšno odstopanje je sprejemljivo, zato so na MJU uporabili edino znano številko iz dokumenta Beneške komisije – 10 odstotkov. Po tistem, ko je MJU občine že opozorilo, pa je v drugi polovici leta 2024 Ustavno sodišče v svoji odločbi kot ustrezno opredelilo odstopanje 5 odstotkov.

MJU bo po mojih informacijah za zdaj vztrajal pri 10 odstotkih, saj ne morejo, ne bi bilo prav in tudi ne želijo v procesu nadzora zaostrovati pogojev.

²⁰ Glej na primer 116. in 20. člen ZLV: »Volilne enote se oblikujejo tako, da se en član občinskega sveta voli na približno enako število prebivalcev.

Volilna enota obsega območje enega ali več naselij ali dela naselja.«

²¹ Ne pozabimo, aktivno in pasivno volilno pravico pri volitvah v občinski svet imajo tudi državljani drugih držav članic Evropske unije, ki imajo v Sloveniji prijavljeno stalno ali začasno prebivališče, le aktivno volilno pravico pri teh volitvah pa imajo tudi tujci iz drugih držav, ki imajo v Sloveniji prijavljeno stalno prebivališče. Glej Franc Grad in Pavle Svete: Lokalne volitve 2018. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2018, str. 18.

²² Glej tudi N. Podakar, nav. delo (2025). Kot zapiše avtorica, se je Ustavno sodišče najbolj izrazito s to težavo ukvarjalo v zadevi U-I-32/15: »V tej odločbi je Ustavno sodišče zapisalo, da so dostopni le podatki o številu volilnih upravičencev po volilnih okrajih, ne pa tudi podatki o številu prebivalcev. Zato se je Ustavno sodišče odločilo, da bo pri presoji upoštevalo podatke o številu volilnih upravičencev, upoštevajoč, da bi bila razmerja med velikostjo volilnih okrajev zelo podobna tudi po merilu števila prebivalcev.«

Bodo pa ta kriterij upoštevali v naslednjem mandatu, pa tudi sicer je število prebivalcev v volilnih enotah treba preverjati vsak mandat, saj ljudje tudi znotraj občine migrirajo.

3. ... kako izvesti brez političnih posledic, pa bistveno manj

Informacijo o neskladju in poziv za odpravo je že leta 2024 prejelo 65 občin, deset pa je bilo takih občin, ki se do vnovičnega poziva jeseni 2024 še ni lotilo aktivnosti za spremembo: to so bile občine Idrija, Šmarješke Toplice, Sveta Trojica v Slovenskih goricah, Središče ob Dravi, Veržej, Tolmin, Šmarje pri Jelšah, Vipava, Piran in Ljutomer, preostale občine, v katerih je bilo ugotovljeno neskladje med občinskim odlokom in zakonom, pa so dotlej ministrstvo že obvestile o svojih aktivnostih o odpravi omenjenega neskladja.²³ Poudarjam, da je šlo za aktivnosti, pregleda nad tem, koliko jih je dejansko že uskladilo svoje odloke, nimam. So mi pa na MJU v začetku marca povedali, da je dotlej neskladje odpravilo 14 občin, 25 jih je v procesu uskladitve, za preostale pa tudi na MJU ne vedo, ker jih občine o (morebitnih) aktivnostih ne obveščajo.

Zakaj je moralo MJU občine pozvati trikrat, pa še vedno niso odpravile neskladij, v čem je taka težava, če gre za goli matematični izračun? Težava je v zaznavi in posledicah. Nobeno politično (župan) ali strokovno (direktor občinske uprave) vodstvo občine ne želi zmanjšati vpliva volivcev, ki so ga izvolili, še manj pa dajati razlogov za medijski pogrom tistim, ki ga niso ali pa ga na naslednjih volitvah – če se bo odločil vnovič kandidirati – ne bodo. Tudi upoštevaje lokalne posebnosti so se občine odločile za različne pristope:

- teritorialna sprememba volilnih enot s premeščanjem naselij iz ene volilne enote v drugo ali delitvijo enega naselja med dve volilni enoti, tj. sprememba mej volilnih enot, s čimer se spremenijo razmerja med števili volilnih upravičencev;
- sprememba števila volilnih enot, torej praviloma zmanjšanje števila volilnih enot, saj povečanje števila volilnih enot najpogosteje povzroča še večje razlike;
- sprememba števila članov občinskega sveta, ki se jih voli v posameznih volilnih enotah (zmanjšanje v posamezni enoti seveda tam nima pozitivnega odmeva);
- sprememba skupnega števila članov občinskega sveta, kar pa je možnost, ki jo občine uporabljajo praviloma le, če vse prejšnje niso uresničljive, saj je treba za to spremembo spremeniti statut, skratka to zahteva

²³ STA, nav. delo.

dvotretjinsko soglasje članov občinskega sveta in je zato najtežje dosegljiv cilj.²⁴

To zadnje so denimo napovedovali v občini Šmarje pri Jelšah,²⁵ zdi pa se tudi (politično) najelegantnejša rešitev, če se seveda ne pritožijo člani občinskega sveta, ki s povečanjem (matematično) izgubijo del svojega vpliva. Pri tem je seveda treba upoštevati, da sprememba števila članov občinskega sveta vpliva tudi na volilni sistem (večinski ali proporcionalni),²⁶ na spremembo statuta občine (za kar je načeloma zahtevana višja stopnja političnega soglasja kot za spremembo odloka o določitvi volilnih enot) in navsezadnje na občinski proračun (tj. višje stroške). Ker gre za politično občutljivo vprašanje, so se denimo pojavile tudi zamisli o izvedbi referendumu.

Ustavno sodišče je sicer že pojasnilo, da ZLV ne določa nedeljivosti ožjih delov občin za potrebe oblikovanja volilnih enot (zato je ta sprememba tudi vključena v ZLV, ki je bil sprejet lani, tj. ZLV-K²⁷), kar je najtrši oreh pri številnih občinah. Občinska vodstva namreč enačijo ožji del občine z volilno enoto in menijo – politično razumljivo, sploh v odnosu do svojih volivcev –, da bi moral imeti vsak ožji del svojo volilno enoto, kar pa ne drži in v praksi ni možno že zato, ker so bili ožji deli večinoma oblikovani že pred letom 1992 in seveda ne

²⁴ Število članov občinskega sveta ni zakonsko natančno določeno, saj Zakon o lokalni samoupravi namreč določa le, da občinski svet samostojno določi število članov v statutu občine, ki pa ne sme biti manjše od 7 in ne večje od 45.

Zakon o lokalnih volitvah pa je, sicer zgolj za potrebe ustanavljanja občin in prvih volitev v občinske svete, v prehodnih določbah navedel, da se število članov občinskega sveta določi glede na število prebivalcev v občini, tako da denimo občinski svet šteje od 7 do 11 članov v občini z do 3.000 prebivalci, od 12 do 15 članov v občini z do 5.000 prebivalci, od 16 do 19 članov v občini z do 10.000 prebivalcev in tako naprej do največjih občin z več kot 100.000 prebivalci, katerih občinski svet šteje od 36 do 45 članov. S tem je bila zagotovljena tudi primerljivost velikosti občinskih svetov med primerljivimi občinami. Čeprav člen ne velja več, pa mora biti po mnenju ministrstva odločitev za spreminjanje števila svetnikov »racionalna, kar pomeni, da mora temeljiti na primerljivem številu članov s primerljivimi občinami«.

²⁵ Prav tam.

²⁶ Večinski volilni sistem se torej uporablja pri volitvah tistih občinskih svetov, ki štejejo 11 svetnikov ali manj. Drugi odstavek 9. člena ZLV. Glej tudi Nika Podakar: Pravna ureditev lokalnih volitev v Sloveniji, v: Pamfil, november 2024, <<https://revijapamfil.si/clanki/2022/11/24/pravna-ureditev-lokalnih-volitev-v-sloveniji>> (18. 5. 2025), pa tudi Jurij Toplak: Vloga volilnih enot v večinskem volilnem sistemu, v: Pravna praksa, 18 (1999) 27-28, str. 38–39. Konkretnije je glede volilnih sistemov tako:

1. večinski volilni sistem se uporablja, če šteje občinski svet do vključno 11 članov občinskega sveta in se praviloma oblikujejo volilne enote z 1 do 3 člani občinskega sveta (21. člen ZLV); izjema je samo če ima občinski svet do 7 članov, ki se lahko vsi volijo v 1 volilni enoti (drugi odstavek 19. člena ZLV);

2. proporcionalni volilni sistem se uporablja, če šteje občinski svet 12 ali več članov in je praviloma cela občina ena volilna enota; če pa se v občini odločijo za oblikovanje volilnih enot, se mora v vsaki voliti najmanj 5 članov občinskega sveta (drugi odstavek 22. člena ZLV).

Pomeni pa spreminjanje števila članov občinskega sveta dodaten izziv, ker potrebuje občina pri tem spremembo statuta, to pa potrebuje za sprejem večjo večino glasov.

²⁷ Člen 3 ZLV-K (Uradni list RS, št. 102/24, z dne 3. decembra 2024): »V 20. členu se drugi odstavek spremeni tako, da se glasi:

„Volilna enota obsega območje enega ali več naselij ali dela naselja.“ [...].«.

sledijo naravnemu gibanju prebivalstva. Toda ločitev je jasna in v praksi tudi nujna, saj sicer (legitimne) zahteve Ustavnega sodišča ne bo mogoče izpolniti, pa tudi sicer je ožji del občine namenjen neposrednemu sodelovanju v skladu z ZLS, volilne enote pa izvedbi volitev, kjer je treba upoštevati tudi volilna načela (poleg geografske zaokroženosti, ipd.).

Vsekakor je – kljub pravnim dejstvom in (utemeljenim) pritiskom z MJU, ki je denimo občino Sv. Trojico samo v letu 2024 k spremembi pozivala trikrat, januarja, septembra in novembra – težko v lokalnem okolju pojasniti, da se neka sprememba mora zgoditi in da ne gre za neko muho, samovoljo ali celo politično preračunavanje vodstva občin. Še težje se je tega obraniti, ker je težko vnaprej napovedati že to, kdo se bo s kakšnim predlogom počutil najbolj oziroma sploh prizadetega. Verjetno je tudi zato najboljše, da vodstvo občine ali doseže soglasje političnih strank oziroma skupin v občinskem svetu, s čimer vsaj malo zmanjša tveganje slabe volje oziroma negativnih političnih posledic, ali pa izvede referendum (kar pa odgovornim vodjem zaradi stroškov seveda tudi ni najbolj pri srcu). Beneška komisija poudarja, da mora potekati postopek za določitev volilnih enot v skladu z nacionalno zakonodajo, upošteva načelo transparentnosti in široke vključenosti vseh relevantnih deležnikov, in v tem duhu je treba voditi tudi postopek na občinah. Tudi občini, ki imata že odločbo Ustavnega sodišča (Dobrovnik in Sveti Jurij ob Ščavnici²⁸), imata enako težavo kot druge občine in nimata oziroma vsaj nista imeli kar samodejno zadostnega političnega soglasja za spremembo svojih odlokov. Kljub jasnim odločbama Ustavnega sodišča, kar zgolj dokazuje (politično) zahtevnost take spremembe v lokalnem okolju. Če pogledamo sago s spremembo volilne zakonodaje na državni ravni, pa je jasno, da je tam politično soglasje še precej manj verjetno.²⁹

4. Sklep

Predvsem zaradi stroškov se vodstvo Sv. Trojice³⁰ denimo ni odločilo za referendum, je pa poskušalo v javnosti korektno predstaviti nujo spremembe in številne pozive ministrstva k tej spremembi.³¹ Prvi cilj je bil torej popolna tran-

²⁸ O težavah in zapletih Občine Sv. Jurij ob Ščavnici denimo N. Podakar, nav. delo (2025).

²⁹ STA: Poslanci zavrnil predlog o spremembah volilnega sistema, v: N1, 28. marec 2025, <<https://n1info.si/novice/slovenija/podpora-predlogu-o-spremembah-volilnega-sistema-se-pod-vprasanjem>> (31. 3. 2025).

³⁰ Tukaj mislim predvsem na župana Davida Klobaso in direktorico občinske uprave Darjo Slivnjak, ki sta se skupaj s sodelavci s to zagato, ki jo je seveda povzročila odločitev nekdanjega vodstva občine, tj. izpred desetletja in več, zelo veliko in poglobljeno ukvarjala.

³¹ Vodstvo občine je o tem obvestilo na 14. seji občinskega sveta, 27. februarja 2025, tudi občinske svetnike in jih pozvalo k premisleku o predlogih ustreznih rešitev zagate, ki mora biti čim bolj demokratična, domišljena in tudi široko sprejeta med volivci. Glej tudi <<https://www.sv-trojica.si/objava/1058534>> (3. 5. 2025).

sparentnost, drugi pa ohranitev števila občinskih svetnikov. Teh je bilo prej in jih bo tudi po predvideni spremembi 11, ob 1.880 volilnih upravičencih pa je idealno število volivcev na posameznega občinskega svetnika 171. V skladu s tem se zdi optimalna rešitev razdelitev volilnih upravičencev šeste volilne enote med pet drugih ter hkratno zmanjšanje števila volivcev v prvi volilni enoti Sveta Trojica za 203. Na prvi pogled preprosto, logično in racionalno, kako bo to vplivalo na sentiment vsakega od volivcev, pa je seveda težko napovedati. Toda ključno je, da se število občinskih svetnikov ne spreminja in da se sprememba čim bolj transparentno predstavi javnosti. Navsezadnje tudi s tem prispevkom, ki pa lahko nedvomno vsaj malo pomaga pri reševanju enake – in nikakor ne preproste³² – dileme v preostalih občinah.

Toda ko se v zadevo poglobimo, ugotovimo, da je bolj – če ne celo edino – pravilno, da vzamemo za te pravilne razporeditve število prebivalcev v posameznih volilnih enotah. Kar pa vse skupaj še dodatno zaplete, saj pridobimo podatke iz centralnega registra prebivalstva (CRP) vedno nekoliko z zamikom, predvsem pa v konkretnem primeru pokažejo še večja odstopanja: v primeru Sv. Trojice je tako denimo po izpisu iz leta 2024 913 oseb s stalnim prebivališčem v Sveti Trojici, volijo tri svetnike, v naselju Zgornje Verjane pa 119 oseb s stalnim prebivališčem voli enega svetnika. Izračunano idealno povprečje volivcev na posameznega svetnika je v celotni občini – ob 2.254 osebah s stalnim prebivališčem in 11 svetnikih – 205, odstopanja pa so torej po sedanjem stanju od dobrih 48 odstotkov »v plus« do skoraj 42 odstotkov »v minus«. V praksi dejansko težko rešljivo, če ne želimo priti v situacijo, ko bo prebivalec enega naselja »premaknjen« v drugo naselje, tj. bo volil svetnika v naselju, v katerem sploh ne prebiva.³³ Toda drugače tega gordijskega voza preprosto ni mogoče rešiti – razen z drastično spremembo, tj. združitvijo vseh sedmih volilnih enot v občini v eno. Bolj kot preučujemo konkretno situacijo, bolj se zdi, da druge smiselne in predvsem ustavnoskladne rešitve v občini Sv. Trojica ni. Po informacijah od drugod pa so v podobnem položaju tudi še številne druge občine.

Kljub temu pa opozarjam, da je treba pri iskanju optimalne rešitve upoštevati več dejstev:

1. teritorialna razpršenost: če je v občini več naselij ali če so razlike v številu prebivalcev po naseljih velike;
2. teritorialna porazdelitev naselij: imamo primere, ko je del občine na enem bregu reke, drugi del na drugem, in v tem primeru je pogosto

³² O tem v sklepu tudi N. Podakar, nav. delo (2025).

³³ Ne gre sicer za pravni argument, a nedvomno to na povezanost (prebivalcev) naselij znotraj ene občine in na motiv za izvrševanje aktivne volilne pravice ne vpliva pozitivno. Sam zagovarjam stališče, da je tudi za kohezivnost in učinkovito upravljanje občine bolje, da je celotna občina ena volilna enota, kjer se prednostne naloge določajo na ravni celotne občine, ne pa z vidika tekmovalnosti med posameznimi naselji oziroma občinskimi svetniki (čemur se sicer deloma tako ali tako ni mogoče izogniti).

tako, da prebivalci na enem bregu bolj intenzivno sodelujejo s prebivalci z istega brega reke, čeprav iz drugega naselja. Podobno je pri iskanju optimalne rešitev pomembna razporeditev ravninskih in hribovskih delov občine ipd.

Kakor opozarjajo na MJU, ni ene rešitve,³⁴ je pa imeti eno volilno enoto najbolj preprosto,³⁵ čeprav po mnenju strokovnjakov z MJU tudi najteže dosegljivo. Zakonitost, ki so jo na MJU zasledili pri spremljanju odprave nezakonitosti odlokov in je tudi matematično zlahka dokazljiva, je: manjša kot je občina, pogostejše prihaja do neskladja in teže je iskati rešitev znotraj sprememb odloka. Zato najmanjšim občinam tudi MJU svetuje rešitev s sedmimi člani (večinski volilni sistem) in eno volilno enoto, malce večje se lahko odločijo za 12 (proporcionalni volilni sistem) in eno volilno enoto,³⁶ s čimer se izognejo spremljanju razmesitve prebivalcev po občinah.³⁷ Takoj, ko je več volilnih enot, mora občina periodično (enkrat na mandat) preveriti, ali načelo enakosti volilne pravice še velja.³⁸

Kaj pa rok? MJU opozarja že dolgo. V odgovoru na pisno poslansko vprašanje s konca oktobra 2024³⁹ rok ni bil izrecno naveden, zgolj dejstvo, da bodo lokalne volitve spet konec leta 2026. Zadnje informacije z MJU pravijo, da odločitev o tem, kdaj bodo začeli z izpodbijanjem odlokov na Ustavnem sodišču, še ni sprejeta, a da bo to še letos, prav zaradi bližajočih se rednih lokalnih volitev. Toda ker Beneška komisija v Kodeksu dobrih praks v volilnih zadevah določa, da se v letu, ko potekajo volitve, ne smejo spreminjati volilna pravila (vključno z mejami volilnih enot), je treba upoštevati cilj končanja teh postopkov še v letošnjem letu. In če vemo, da od Ustavnega sodišča (zaradi pripada in drugih objektivnih razlogov) ne moremo kar zahtevati oziroma pričakovati hitre odlo-

³⁴ Izhajajoč tudi iz mnenja Podakar, da »imamo toliko različnih volilnih sistemov volitev predstavnikov v občinski svet, kot imamo občin.« N. Podakar, nav. delo (2024).

³⁵ Kot zanimivost: v zadevi U-I-326/02 je Ustavno sodišče izdalo razveljavitveno odločbo in – kolikor mi je uspelo pregledati prakso, je to zgolj v tem primeru – samo določilo način izvršitve, tj. ena volilna enota za celo občino zaradi steka volilnih opravil: »Ustavno sodišče je na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo, da se volitve leta 2002 v Občinski svet Občine Lendava izvedejo tako, da se za volilno enoto za izvolitev 20 članov Občinskega sveta šteje območje občine.« Glej <<https://www.us-rs.si/sl/zadeve-in-odlocitve/odlocitve/u-i-32602>> (25. 5. 2025).

³⁶ Na lokalnih volitvah leta 2022 je 65 občin uporabljalo večinski volilni sistem. Od tega je 17 občin svoje občinske svetnike volilo v eni volilni enoti, 48 občin pa v več volilnih enotah. 147 občin je na drugi strani uporabljalo proporcionalni volilni sistem, med temi jih je 77 občinske svetnike volilo v eni volilni enoti, 70 pa v več volilnih enotah. Andrej Bauer in Katja Berčič: Volilni sistemi na slovenskih lokalnih volitvah. Fakulteta za matematiko in fiziko Univerze v Ljubljani, november 2022, <https://www.icloud.com/keynote/0bbiZGRulDIqjmtBOLmqO_5Pg#volilni-sistemi-na-slovenskih-lokalnih-volitvah> (20. 5. 2025).

³⁷ Ministrstvo za javno upravo, e-pošta z dne 6. maja 2025.

³⁸ Glej tudi Jurij Toplak: Sprejemanje plana volilnih enot, v: Pravna praksa, 18 (1999) 30-31, str. 38–39; in Jurij Toplak: Volilni sistem in oblikovanje volilnih enot. Nova revija, Ljubljana 2000.

³⁹ <<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/d97ac8dc-c9250fb8b902772b6f6070fbac9893c6e0438e47e98104d8839b97801>> (31. 3. 2025). Celotna geneza dogajanja je sicer v tem odgovoru zelo sistematično (in kronološko) predstavljena.

čitve, je vprašanje, ali bodo postopki končani pravočasno. Želim si, da bi bili, saj je sicer mogoče pričakovati, da bo več volivcev zatrjevalo protiustavnost posameznega občinskega odloka, predvsem če ne bo zmagal »njihov« kandidat.

Da ne bo pomote: želim si predvsem, da do teh postopkov ne pride, da bo občinam uspelo zaplet razplesti že prej. Je pa res, da se lahko zgodi, da se bo do odločitve MJU za urgiranje še kakšna občina znašla na Ustavnem sodišču, saj se s temi vprašanji po mojih informacijah ukvarja tudi Transparency International,⁴⁰ Pravna mreža, pa tudi nekateri drugi – vsi ti zelo osveščajo posameznike, kar odsevata tudi zadnji dve, prej citirani odločbi Ustavnega sodišča, tj. U-I-402/22 in U-I-393/22. Vsekakor in tudi zato zelo toplo priporočam vsem občinam, da se tega vprašanja lotijo, tudi s pomočjo (strokovne) javnosti, čim prej. Če se pri tem povežejo in volivce nagovorijo skupaj, pa bo tudi kvečjemu dobrodošlo in zanje koristno.

⁴⁰ Nina Trček in Irena Horjak: Transparentnost lokalnih volitev 2022: Poročilo. Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta, Ljubljana 2023, na voljo na <https://www.transparency.si/wp-content/uploads/2024/01/ti-porocilo-transparentnost_lokalnih_volitev_2022-web-1.pdf> (3. 5. 2025).

Kratki znanstveni članek
UDK: 352:342.843:342.821

Večje odstopanje v številu volivcev med volilnimi enotami je kršitev enakosti volilne pravice

(Vsaj) 65 občin nima izbire: spremembe so nujne

Boštjan Koritnik

POVZETEK

Ministrstvo za javno upravo (MJU) je ob pripravi sprememb Zakona o lokalnih volitvah v letu 2023 analiziralo spoštovanje načela splošne in enake volilne pravice pri določitvi volilnih enot za volitve članov občinskega sveta. Pregledalo je vse občine, ki volijo občinski svet v več kot eni volilni enoti, na podlagi te analize pa je v 65 občinah, med drugim tudi v Sv. Trojici, ugotovilo, da so odstopanja od temeljne zahteve, ki izhaja iz načela enakosti volilne pravice in izrecne zahteve prvega odstavka 20. člena Zakona o lokalnih volitvah (ZLV) bistvene in lahko pomenijo kršitev tako 20. člena ZLV kot tudi poseg v enakost volilne pravice. Poenostavljeno zapisano: ugotovilo je, da je odstopanje med številom volivcev med volilnimi enotami za več kot 10 odstotkov navzgor ali navzdol, zato je občinam ministrstvo zapovedalo, da bodo morale bodisi spremeniti meje volilnih enot bodisi število volilnih enot ali pa število članov občinskega sveta. Rok za to je bil določen na pomlad 2025, sicer je MJU opozorilo, da bo presojo ustavnosti omenjenih odlokov prepustilo Ustavnemu sodišču. V lokalnih okoljih, kjer se vedno bje oster boj res za prav vsakega posameznega volivca, je kakršnakoli sprememba narejena s tresočo roko, predvsem pa so volivci spremembam po naravi stvari manj naklonjeni; hitrim pa sploh. V občini Sveta Trojica v Slovenskih goricah je razporeditev tako volivcev kot tudi prebivalcev med naselji taka, da se zdi edino smiselno vseh sedem volilnih enot združiti v eno.

Ključne besede: ministrstvo za javno upravo, lokalna samouprava, občina, volilna enota, enakost volilne pravice, Ustavno sodišče Republike Slovenije, Sveta Trojica v Slovenskih goricah.

Short Scientific Article
UDC: 352:342.843:342.821

Larger Variation in the Number of Voters between Electoral Units Constitute a Breach of Equal Voting Rights

(At least) 65 Municipalities Have no Choice: Changes are Necessary

Boštjan Koritnik

SYNOPSIS

While preparing amendments to the Slovenian Local Elections Act in 2023, the Ministry of Public Administration analysed compliance with the principle of universal and equal suffrage in the delimitation of electoral units for municipal council elections. It reviewed every municipality that elects councillors in more than one electoral unit and found that, in 65 municipalities—including Sveta Trojica v Slovenskih goricah—the deviations from the fundamental requirement of equal suffrage and the express requirement of Article 20(1) of the Local Elections Act (*Zakon o lokalnih volitvah* – ZLV) are so pronounced that they may amount to a breach of Article 20 of the ZLV and an interference with equal suffrage. In other words: it found that the deviation between the number of voters between electoral units exceeds +/- 10 percent. Consequently, the Ministry instructed the affected municipalities to adjust either the boundaries or the electoral units, or the number of municipal councillors. It set a deadline of spring 2025, although it noted that the final judgment on the constitutionality of the relevant municipal decrees would rest with the Constitutional Court. In local communities—where every single vote is fiercely contested—any change is adopted with a shaking hand, and voters are naturally disinclined to accept alterations, let alone rapid ones. In the municipality of Sveta Trojica v Slovenskih goricah, the current distribution of voters and residents across settlements suggests that the most sensible solution is to merge all seven electoral units into a single one.

Keywords: Ministry of Public Administration, local self-government, municipality, electoral unit, equal suffrage, Constitutional Court of the Republic of Slovenia, Sveta Trojica v Slovenskih goricah.