

Med zakonsko zahtevo in politično realnostjo

Boštjan Koritnik,

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

1. Uvod

Ministrstvo za javno upravo (MJU) je ob pripravi sprememb Zakona o lokalnih volitvah v letu 2023 izvedlo analizo glede spoštovanja načela splošne in enake volilne pravice pri določitvi volilnih enot za volitve članov občinskega sveta. Dejansko je opravilo pregled v vseh občinah, ki volijo občinski svet v več kot eni volilni enoti,¹ na podlagi te analize pa je v 65 občinah,² med drugim tudi v Sv. Trojici,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 **poseg v enakost volilne pravice**. Po domače 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 bije oster boj res za prav vsakega posameznega volivca, pa je seveda kakršnakoli sprememba narejena s tresočo se 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

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).

³ Razkritje: avtor opravljam storitve pravnega svetovanja vodstvu občine, tudi v tem konkretnem primeru.

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 v večji meri 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. 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 (instrukciji rok), vendar so jih pred poletjem 2024 ponovno 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.

število prebivalcev oziroma volilnih upravičencev. 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. Občinski svet sprejme odlok, s katerim določi volilne enote za volitve članov v predstavniških in individualno voljenih organih lokalnih skupnosti, odlok pa mora biti skladen tako s tretjim odstavkom 153. člena Ustave kot tudi z določbami ZLV.

Kodeks dobre prakse v volilnih zadevah⁷ določa, da je največji odmik 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.⁸ 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-319/98⁹ ugotovilo neustavnost odloka, ki je določal odstopanje 33,3 odstotka navzgor in 26 odstotkov navzdol od matematične enakosti v občini, v odločbi U-I-326/02¹⁰ pa je Ustavno sodišče ugotovilo neustavnost odloka pri razmerju 1,55 : 1 med velikostjo najmanjše in največje volilne enote oz. odmik od matematične enakosti 28,66 odstotka navzgor in 16,89 odstotka navzdol od matematične enakosti volilnih enot. V odločbi U-I-402/22¹¹ 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-393/22¹² 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 (npr. 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 7 volilnih enot, pri čemer se v prvi volilni enoti voli 3 člane občinskega sveta, v drugi in tretji volilni enoti 2 člana občinskega sveta, v vseh preostalih pa enega člana 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 je 204 volilnih upravičencev, 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, a še vedno problematičnega odstopanja. Občina Apače

⁷ CDL-STD(2003)034. Na voljo je na <[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).

⁸ Kodeks dobre prakse v volilnih zadevah, točka 15.

⁹ <<https://www.tax-fin-lex.si/Dokument/Podrobnosti?rootEntityId=cb4d9a05-dc7c-42e8-a26d-31e66eae3166>> in <<https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ODLU317>> (2. 3. 2025).

¹⁰ <<https://www.tax-fin-lex.si/Dokument/Podrobnosti?rootEntityId=bc66702c-a454-47b3-927a-e7b718ffbf05>> (3. 3. 2025).

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

¹² <<https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ODLU2010>> (31. 3. 2025).

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 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 ZLV¹³ in doslej izdanih odločbah Ustavnega sodišča). Načeloma so razlike med enimi in drugimi podobne, se pa znajo razlikovati 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. Slednje je koristno tudi zato, ker je verjetnost potrebe po spreminjanju s potekom časa na tak način nekoliko manjša (a je treba preverjat seveda za vsak mandat znova).

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 zaenkrat vztrajal pri 10 odstotkih, saj ne morejo, ne bi bilo prav in tudi ne želijo v procesu nadzora zaostrovati pogojev. Bodo pa ta kriterij upoštevali v naslednjem mandatu, pa tudi sicer je število prebivalcev v volilni 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.¹⁴ 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 percepciji in posledicah. Nobeno politično (župan) ali strokovno (direktor občinske uprave) vodstvo občine ne želi zmanjšati

¹³ Glej npr. 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.«

¹⁴ STA, nav. delo.

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 upoštevanje lokalne posebnosti so se občine odločile za različne pristope:

- sprememba mej volilnih enot, s čimer se spremenijo razmerja med števili volilnih upravičencev;
- 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.¹⁵

To zadnje so denimo napovedovali v občini Šmarje pri Jelšah,¹⁶ zdi pa se tudi (politično) najbolj elegantna 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), 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 ideje 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-K¹⁷), kar je najtrši oreh pri mnogih 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 sledijo naravnemu gibanju prebivalstva. A 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 v naprej napovedati že to, kdo se bo s kakšnim predlogom počutil najbolj oz. sploh prizadetega. Verjetno je tudi zato najbolje, da vodstvo občine ali doseže soglasje političnih strank/skupin v občinskem svetu, s čimer vsaj malo zmanjša tveganje slabe volje/negativnih političnih posledic, ali pa izvede referendum (kar pa odgovornim vodjem zaradi stroškov

¹⁵ 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 s preko 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. Četudi 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«.

¹⁶ Prav tam.

¹⁷ Člen 3 ZVL-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.« ...«

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 Ščavnici) imata enako težavo kot druge občine in nimata oziroma vsaj nista imeli kar avtomatsko zadostnega političnega soglasja za spremembo svojih odlokov. Kljub jasnima 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 bistveno manj verjetno ...¹⁸

4. Sklepno

Predvsem zaradi stroškov se vodstvo Sv. Trojice¹⁹ denimo ni odločilo za referendum, je pa poskušalo v javnosti korektno predstaviti nujo spremembe in številne pozive ministrstva k tej spremembi. Prvi cilj je bil torej popolna transparentnost, 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 6 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. A ključno je, da se število občinskih svetnikov ne spreminja in da se sprememba čim bolj transparentno predstavi javnost. Navsezadnje tudi s tem prispevkom, ki pa lahko nedvomno vsaj malo pomaga pri razreševanju enake dileme v preostalih občinah.

Kaj pa rok? MJU opozarja že dolgo. V odgovoru na pisno poslansko vprašanje s konca oktobra 2024²⁰ 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, ravno zaradi bližajočih se rednih lokalnih volitev. A 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 zaključka teh postopkov še v letošnjem letu. In če vemo, da od Ustavnega sodišča (zaradi pripada in drugih objektivnih razlogov) ne moremo kar zahtevati/pričakovati hitre odločitve, je vprašanje, če bodo postopki zaključeni 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 bodo občine uspele zaplet razplesti že prej. Je pa res, da 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,²¹ Pravna mreža, pa tudi nekateri drugi – vsi ti zelo

¹⁸ STA: Poslanci zavrnili predlog o spremembah volilnega sistema, v: N1, 28. marec 2025, <<https://n1.info.si/novice/slovenija/podpora-predlogu-o-spremembah-volilnega-sistema-se-pod-vprasajem/>> (31. 3. 2025).

¹⁹ Tu 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, izjemno veliko in poglobljeno ukvarjala.

²⁰ < <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/d97ac8dcc9250f8b902772b6f6070fbac9893c6e0438e47e98104d8839b97801>> (31. 3. 2025). Celotna geneza dogajanja je sicer v tem odgovoru zelo sistematično (in kronološko) predstavljena.

²¹ Nina Trček, Irena Horjak: [Transparentnost lokalnih volitev 2022 : Poročilo](#). Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta, Ljubljana 2023.

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.