**Urad predsednika Republike Slovenije**

**g. Borut Pahor, predsednik republike**

[**gp.uprs@predsednik.si**](mailto:gp.uprs@predsednik.si)

Številka: 007-312/2019

Datum: 25. 11. 2019

Zadeva: Dopis poslanske skupine SDS v zvezi z osmim krogom pogajanj glede volilne zakonodaje – odgovor Ministrstva za javno upravo

Spoštovani,

V zvezi z vabilom na osmi krog pogajanj glede volilne zakonodaje ste nam posredovali dopis poslanske skupine SDS z dne 22.11.2019 (v nadaljevanju: dopis z dne 22.11.2019), v katerem se Ministrstvu za javno upravo očita, da vse do sedaj ni predlagalo spremembe volilnih okrajev, ki bi bila ustavno skladna. Dodatno se očita tudi, da poslancem ni bilo na voljo dovolj podatkov za učinkovito odločanje med različnimi opcijami.

**Z navedenim se ni mogoče strinjati. Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: MJU) je izvedlo vse potrebne aktivnosti in pripravilo ne le osnutek ustrezne razmejitve volilnih okrajev ampak tudi že osnutek predloga novele Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslance v državni zbor s katero bi se lahko implementirala odločitev Ustavnega sodišča.** Naj poudarimo, da se je celotna strokovna delovna skupina navedenih nalog lotila izredno zavzeto ter so tako zaposleni na ministrstvu kot tudi zunanji sodelavci navedenemu namenili veliko dela in energije. Dodatno bi želeli poudariti, da je delovna skupina ministrstva, ob zavedanju, da gre za občutljivo tematiko, proces ves čas vodila z veliko mero strokovnosti, postopno in transparentno, kar je nenazadnje botrovalo tudi temu, da so se dosedanja pogajanja poslanskih skupin pri predsedniku republike ves čas odvijala konstruktivno. Razen poslanske skupine SDS nobena druga poslanska skupina ni imela pripomb na delo strokovne ekipe MJU.

Naj spomnimo, da je Ministrstvo za javno upravo glede na odločbo Ustavnega sodišča iz konca novembra 2018, že v začetku leta 2019 pričelo s proučevanje strokovnih gradiv s primerjalno pravnim pregledom ter se lotilo priprave **dveh možnih rešitev za implementacijo odločbe ustavnega sodišča**, tako delovnih gradiv glede uvedbe različnih oblik prednostnega glasu kot tudi preučevanja možnosti za novo razmejitev volilnih okrajev.

Minister za javno upravo je že **spomladi ustanovil strokovno delovno skupino**, v kateri sodelujejo tako sodelavci ministrstva, ki pokrivajo volilno zakonodajo in odprte podatke javnega sektorja, kot tudi predstavnik Državne volilne komisije, strokovnjaki s Filozofske fakultete s področja geografije ter predstavniki Službe Vlade RS za zakonodajo

Tako je delovna skupina ministrstva letos do poletja pripravila že skupaj tri predloge novel temeljnega zakona – gre za rešitev, ki implementira odločbo Ustavnega sodišča tako, da se uvede prednostni glas in da se volilni okraji ohranijo zgolj v administrativnem smislu.

Hkrati je ves čas, ob sodelovanju geografske stroke, intenzivno potekalo delo na predlogu za novo razmejitev volilnih okrajev. Kot je bilo že izpostavljeno, je tudi v tem delu, proces ves čas potekal postopno in transparentno. V ta namen je bil najprej pripravljen in na sestanku pri predsedniku republike 16. maja 2019, predstavljen t.i. »pilotni predlog« spremembe volilni okrajev na primeru dveh volilnih enot. Na tem pilotnem primeru so bila jasno predstavljena tudi glavna izhodišča in merila, ki so bila podlaga za pilotni primer. Naj poudarimo, da so se udeleženci na sestanku strinjali, naj delovna skupina nadaljuje z delom tako, da skladno s takrat predstavljenimi načeli pripravi predlog za preoblikovanje volilnih okrajev vseh osmih volilnih enotah.

Ustavno sodišče je v odločbi posebej izpostavilo velike razlike v velikosti volilnih okrajev, zato je **delovna skupina** glede tega **zasledovala načelo, da je največje dovoljeno odstopanje plus/minus 15 odstotkov od povprečnega volilnega okraja, ki šteje 19.358 volivcev.** Če je pri oblikovanju obstoječe ureditve načelo geografske zaokroženosti prevladalo nad načelom enakomerne porazdelitve volivcev, se je v predlogu ti dve načeli bolj enakopravno upoštevalo.

**Iskalo se je rešitve, ki čimbolj ohranjajo celovitost prostorskih enot** (občin, naselij, četrtnih/krajevnih/vaških skupnosti) in hkrati pomenijo najboljšo celostno rešitev v okviru posamezne volilne enote.

**Predlog za razmejitev po kriteriju +/-15 odstotkov** je Ministrstvo za javno upravo predstavilo v Državnem zboru, 3.9.2019, takrat so poslanske skupine dobile tudi delovno gradivo. Dodatno je Ministrstvo za javno upravo poslancem **omogočilo tudi dostop do vseh podatkov v zvezi z volilnimi okraji** preko posebne aplikacije, ki smo jo pripravili na ministrstvu ravno zato, da bi ves postopek potekal karseda transparentno ter da bi s tem orodjem lahko kdorkoli ponudil alternativne rešitve. Za seznanitev z delovanjem aplikacije in podatki je ministrstvo izpeljalo tudi delavnico in pripravo navodila za uporabo aplikacije. Z dostopom do aplikacije so si poslanke in poslanci lahko sami ogledali zemljevide in podatke, ki so služili kot osnova in enostavno primerjali obstoječe volilne okraje in predlagane rešitve. Aplikacija omogoča poizvedbo o številu volivcev za posamezni prostorski okoliš, kot najmanjšo enoto definirano pri Geodetski upravi RS, nato naselje, mesto četrt, vaško skupnost, občino in tako naprej. Aplikacija omogoča tudi, da se določena naselja prenese iz enega volilnega okraja v drugega, pri tem se seveda naredi izračun kaj to pomeni za število volivcev. Gre torej za orodje, preko katerega je mogoče pripraviti pripombe na predlog razdelitve okrajev in za te pripombe smo zaprosili z rokom do torka, 17.9.2019. Do poteka roka je MJU prejelo odgovor zgolj s strani manjšega števila poslanskih skupin. Odgovori v splošnem niso vsebovali konkretnih predlogov za spremembe predloga. Nekateri so se odprto zavzeli za ukinitev volilnih okrajev. Poslanska skupina SDS je podala stališče, da bi bilo potrebno slediti odstopanjem od 25 – 50 odstotkov, zato da bi se lahko bolj upoštevalo načelo geografske zaokroženosti.

Po sestanku pri predsedniku republike 20.9.2019 je delovna skupina sicer poskusila pripraviti predlog, po katerem bi bil kriterij +/-25 odstotkov, vendar je bilo že ob pripravi simulacij ugotovljeno, da bi v določenih primerih ob večjemu zasledovanju geografske zaokroženosti volilnih okrajev, prišlo celo do več kot 40 odstotnih odstopanj v eno ali drugo smer, kar po mnenju sodelavcev delovne skupine, ki se je lotila teh popravkov, pomeni izjemno velik odmik od odločitve Ustavnega sodišča in se torej takšnih odmikov političnim strankam ne more ponuditi kot ustrezne rešitve za implementacijo odločbe Ustavnega sodišča.

Glede konkretnih navedb **v dopisu z dne 22.11.2019** pa izpostavljamo naslednje:

V dopisu je mdr. zastopano stališče, da je »*edina neustavnost presežek dopustnega odstopanja (volilnih okrajev) do 1:3*« ter da je »*pri odpravi te neustavnosti potrebno dosledno upoštevati določilo o geografski zaokroženosti«.*

V zvezi z navedenim naj poudarimo, da je Ustavno sodišče v odločbi iz novembra 2018 odločilo, da je 4. člen Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v DZ v neskladju s 3, .4. in 5. odstavkom 20. člena ZVDZ in sicer v takem neskladju, da to pomeni, da je kršeno načelo pravne države iz 2. člen Ustave RS. 3. odstavek 20. člena ZVDZ vsebuje kriterij geografske zaokroženosti ter skupne kulturne in druge značilnosti območja, 4. odstavek opozarja na upoštevanje meja občin, 5. odstavek pa določa, da je potrebno volilne okraje opredeliti tako, da je v vsakem volilnem okraju *približno enako število prebivalcev*.

V obrazložitvi odločbe Ustavno sodišče v 56. točki posebej izpostavlja, da je položaj (leta 2018) drugačen kot je bil leta 1992, ko je Ustavno sodišče že presojalo o podobnem vprašanju. Takrat je sodišče namreč prav tako tehtalo kriterije iz 3.,4.in 5. odstavka 20. člena ZVDZ in ugotovilo predvsem, da **so zakonska merila za oblikovanje volilnih okrajev medsebojno težko združljiva**. Ugotovilo je tudi, da merilo enake velikosti volilnih okrajev pravzaprav ni spoštovano, vendar pa, da je le z »*nedoslednim upoštevanjem«* merila enake velikosti sploh mogoče uresničiti tudi merili iz 3. in 4. odstavka 20. člena ZVDZ. Navedeno torej pomeni, da gre večje upoštevanje enega merila vedno na račun drugega in da hkrati ni mogoče »dosledno« istočasno upoštevati vseh treh meril.

Kot izhaja iz odločbe iz 2018 Ustavno sodišče ugotavlja, da je treba upoštevati, da po 26 letih, ko je prišlo do popolnoma drugačne ureditve občin, **volilni okraji pravzaprav ne ustrezajo več nobenemu merilu iz 20. člena ZVDZ**. Razlike v velikosti med volilni okraji se še povečujejo, pri čemer niso spoštovane niti meje sedanjih občin, niti merilo geografske zaokroženosti. Zato, kot pravi Ustavno sodišče, tudi 3. in 4. odstavek ne moreta več zrelativizirati 5. odstavka 20. člena ZVDZ o približno enako velikih volilnih okrajih.

**V skladu z navedenim, ni mogoče reči kot je navedeno v dopisu z dne 22.11.2019, da je edina neustavnost, ki jo US ugotavlja »presežek dopustnega odstopanja (volilnih okrajev) do 1:3«. V določbi US ugotavlja, da nobeno merilo ni spoštovano, predvsem tudi ne merilo o enakem številu prebivalcev oz. volivcem v volilnih okrajih.**

Naj spomnimo, da je k odločitvi Ustavnega sodišča prispevala tudi analiza Državne volilne komisije (v nadaljevanju: DVK) iz novembra 2017, ki je bila predstavljena na javni obravnavi pred Ustavnim sodiščem in je pokazala, da so razlike v velikosti med volilnimi okraji celo do 1:3,73 ter da kar 50% volilnih okrajev presega velikost povprečnega volilnega okraja. Kot izhaja iz sklepnih ugotovitev DVK, je analiza pokazala, da obstaja korelacija med velikostjo volilnega okraja in razdelitvijo mandatov pri volitvah v DZ (konkretno da se v volilne okraje, ki so po velikosti pod povprečjem, razdeli večje število mandatov).

Pri določitvi meril in kriterijev je, kot je bilo že večkrat navedeno, delovna skupina upoštevala evropske demokratične standarde na področju določanja volilnih območij. Kodeks dobre prakse na področju volilnih zadev Beneške komisije vzpostavlja minimalne standarde evropskih držav kar zadeva enakost volilne pravice in razmejitev volilnih območij. Razlika v velikosti volilnih območij naj bi se gibala do 10 odstotkov oziroma naj ne bi presegala 15 odstotkov, razen v res izjemnih primerih. Delovna skupina je upoštevala tudi prakso Ustavnega sodišča glede še ustreznih razlik v velikosti volilnih enot, ki znaša plus/minus 5 odstotkov.

Položaj seveda pri razmejitvi volilnih okrajev ni enak kot pri razmejitvi volilnih enot. Delitev mandatov poteka na ravni volilnih enot (in ne volilnih okrajev), vendar pa je potrebno upoštevati, da personalizacija mandatov kandidatnih list temelji na deležih glasov, ki jih kandidati dobijo v volilnih okrajih, kjer kandidirajo. Torej ravno „odločilni vpliv volivcev” se izvaja na ravni volilnih okrajev. Ker volivci glasujejo v volilnih okrajih je prav, da imajo volivci oziroma tudi kandidati v tem procesu enak položaj in da so zato volilni okraji po velikosti čimbolj enaki.

V dopisu z dne 22.11.2019 je navedeno tudi, da predlog, ki izhaja iz kriterija +/-15 odstotkov *»povsem ignorira kriterij geografske zaokroženosti«.* **Z navedenim se nikakor ne strinjamo.** Predlog upošteva vse zakonske kriterije, tudi kriterij geografske zaokroženosti, navedeno je bilo izpostavljeno tudi na vseh dosedanjih sestankih, enako tudi že ob predstavitvi pilotnega predloga. Predlog je bil pripravljen s strani sodelavcev Oddelka za geografijo Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani ob upoštevanju kriterijev in standardov geografske stroke.

Nadalje glede predloga razmejitve po kriteriju +/-25 odstotkov ponovno navajamo, da je ministrstvo že imelo določene simulacije pred sestankom pri predsedniku republike 20.9.2019, vendar je bilo ugotovljeno, da takšni volilni okraji izredno medsebojno odstopajo oziroma se oddaljujejo od cilja enakomerne razmejitve okrajev po približno enakem številu volivcev (do cca 19.000). Pri teh različicah so razmerja med najmanjšim in največjim volilnim okrajem, več kot 50 odstotkov razlike, vse tja do 70 odstotkov, kar po prepričanju Ministrstva za javno upravo ni v duhu odločbe Ustavnega sodišča. Nenazadnje so tako velike razlike neprimerne tudi zato, ker se zaradi demografskih gibanj razlike v velikosti med volilnimi okraji pravzaprav nenehno povečujejo medtem ko načela terjajo uravnoteženost.

Da bi se poslanci z navedenim lahko seznanili in se o tem prepričali, je bilo pripravljeno drugo poročilo razdelitve volilnih okrajev z dne 18.11.2019, v skladu z odločitvijo sprejeto pri predsedniku republike 12.11.2019, da ministrstvo vendarle pripravi še predlog z večjimi odstopanji, da si jih bodo poslanci lahko ogledali in si ustvarili sliko. Na tem mestu izrecno izpostavljamo, da ne glede na morebitne druge zahteve, ki izhajajo iz dopisa z dne 4.11.2019 ali 22.11.2019, na sestanku pri predsedniku ni bilo dogovora o kakršnihkoli drugih obveznostih ministrstva.

Ministrstvo je predlog razdelitve volilnih okrajev po kriteriju +/-15% pripravilo tudi v obliki osnutka novele Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslance v državni zbor, ki vsebuje vse ustrezne obrazložitve in argumentacijo za izbrane meje. Konkretnih predlogov za drugačno razmejitev v navedenih okvirih, kljub temu, da je v ta namen dalo na razpolago aplikacijo, torej IT orodje, ki navedeno omogoča, ministrstvo ni prejelo. Ministrstvo je tudi z vsemi prejetimi odgovori/pripombami poslanskih skupin seznanilo vse udeležence na sestanku pri predsedniku republike. Poleg tega so bili predlogi razmejitev večkrat predstavljeni poslancem, tako v državnem zboru kot tudi pri predsedniku republike.

V dopisu z dne 22.11.2019 je navedeno tudi, da »*pogajalcem ni bila predstavljena niti ena različica spremembe volilni okrajev, ki bi bil ustavno-pravno sprejemljiva*« z upoštevanjem obeh kriterijev, pri čemer, kot je v dopisu navedeno, naj bi bil kriterij velikosti volilnih okrajev po mnenju Ustavnega sodišča +/-50 odstotkov. V zvezi z navedenim poudarjamo, da je bil predlog razdelitve volilnih okrajev, ki sledi kriteriju +/-15 odstotkov, septembra javno objavljen, predstavljen v državnem zboru in na sestanku pri predsedniku republike ter da je na tej podlagi ministrstvo tudi pripravilo osnutek novele Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v državni zbor, s katerim se je Vlada RS seznanila dne 17.11.2019.

Ministrstvo je spoštovalo tudi dogovor, da se pripravi predlog +/-25 odstotkov z vsemi simulacijami in relevantnimi zemljevidi, ki bo predstavljen na osmem krogu pogajanj in v zvezi s katerim bodo poslanci, če bodo tako želeli, lahko zastavili vprašanja geografskim strokovnjakom, sodelavcem Oddelka za geografijo Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani. Pri tem naj poudarimo, da gre za osnutke razmejitev, ki po prepričanju pripravljavcev ne sledi dikciji odločbe ustavnega sodišča, saj prevelike razlike v velikosti posameznih okrajev ne spoštujejo načel 20. člena ZVDZ in s tem ohranjajo ugotovljeno neustavnost.

S spoštovanjem,

**RUDI MEDVED**

**Minister**