

**Opravična št.:**

U-I-32/15

ECLI:

ECLI:SI:USRS:2018:U.I.32.15

Akt:

Zakon o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo in 23/17) (ZVDZ), 1. odst. 7. čl., 42.čl., 43. čl., 44. čl. in 2. odst. 91. čl.

Zakon o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo) (ZDVEDZ), 4. čl.

Ustava (URS), 5. odst. 80. čl.

Izrek:

Drugi odstavek 91. člena Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo in 23/17) ni v neskladju z Ustavo.

Prvi odstavek 7. člena, 42., 43. in 44. člen Zakona o volitvah v Državni zbor niso v neskladju z Ustavo.

Člen 4 Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo) je v neskladju z Ustavo.

Državni zbor mora ugotovljeno protiustavnost iz prejšnje točke izreka odpraviti v roku dveh let po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

Zahteva za oceno ustavnosti petega odstavka 80. člena Ustave se zavrže.

Evidenčni stavek:

Peti odstavek 80. člena Ustave določa tri temeljne prvine volilnega sistema: poslanci (razen poslancev narodnih skupnosti) se volijo (1) po načelu sorazmernega predstavništva (2) ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v Državni zbor, pri čemer (3) imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom.

Ustavna zahteva, da imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov, pomeni, da so volivci tisti, ki "povzročijo" dodelitev mandatov posameznim kandidatom na različnih kandidatnih listah. Zato mora biti volivcem zagotovljeno glasovanje o posameznih kandidatih.

Ustava ne določa, kakšen mora biti način glasovanja o kandidatih (npr. preferenčno glasovanje, panaširanje, razvrščanje v sistemu enega prenosljivega glasu). Izbira med načini glasovanja o kandidatih je vprašanje primernosti zakonske ureditve in spada v polje proste presoje zakonodajalca.

Ustavna zahteva po odločilnem vplivu volivcev ni prvina volilne pravice kot človekove pravice (43. člen Ustave), temveč gre za objektivni in kolektivni element volilnega sistema. Zato pri razmerju med načelom proporcionalnosti in odločilnim vplivom volivcev ne gre za nasprotje (konflikt), do katerega

prihaja pri trku dveh v temelju enakovrednih človekovih pravic, kjer bi se po načelu sorazmernosti zahtevala največja možna mera uresničevanja obeh (t. i. praktična konkordanca).

Pravilo, da se mandati znotraj istoimenskih kandidatnih list dodeljujejo konkretnim osebam po njihovem relativnem uspehu v volilnem okraju v primerjavi s kandidati istoimenske liste v drugih volilnih okrajih (drugi odstavek 91. člena Zakona o volitvah v Državni zbor), izključuje možnost dodeljevanja mandatov po vrstnem redu, kot ga je na ravni volilne enote določil predlagatelj liste, in s tem zagotavlja odločilen vpliv volivcev na dodelitev mandatov iz petega odstavka 80. člena Ustave.

Območja volilnih okrajev po 26 letih od sprejetja volilne zakonodaje ne ustrezajo več nobenemu merilu iz 20. člena Zakona o volitvah v Državni zbor. Zato je 4. člen Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor v takšnem neskladju s tretjim, četrtem in petim odstavkom 20. člena Zakona o volitvah v Državni zbor, da so kršena načela pravne države (2. člen Ustave).

Razlikovanje med težo podpisa poslanca oziroma volivca pri določanju kandidatnih list ne pomeni kršitve načela enakosti pred zakonom, ker je stvarno utemeljeno z različnim položajem teh subjektov v političnem sistemu. Poslanci Državnega zbora se namreč izvolijo na neposrednih in splošnih volitvah, zato je mogoče – ne glede na volilni sistem, po katerem se izvolijo – šteti, da uživajo podporo znatnega dela volilnega telesa.

Dobesedne razlage prvega odstavka 7. člena Zakona o volitvah v Državni zbor, po kateri imajo pravico voliti in biti voljeni za poslanca samo tisti državljani Republike Slovenije, ki imajo na dan volitev 18. rojstni dan oziroma so tega dne postali polnoletni, ne podpirajo ne logična ne sistematična in ne teleološka razlaga. Poleg tega je taka razlaga v očitnem nasprotju z besedilom drugega odstavka 43. člena Ustave in hkrati nasprotuje vsem ustaljenim metodam pravne razlage. Zato ni upoštevna in z njo ni mogoče utemeljevati neskladja izpodbijane določbe z Ustavo.

Ustavno sodišče ni pristojno presojati medsebojne skladnosti ustavnih določb.

Ker Državni svet po Ustavi nima pristojnosti sprejemati zakonov, mu na podlagi drugega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču ni mogoče odreči upravičenja, da vlaga zahteve za oceno ustavnosti zakonov, ki jih sprejema Državni zbor.

Geslo:

1.2.51.3.3 - Ustavno sodstvo - Vrste vlog - Aktivna legitimacija v postopku pred Ustavnim sodiščem - Predlagatelj - Državni svet.

1.5.51.1.13.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Ugotovitev, da je predpis skladen - Z ustavo.

1.5.51.1.15.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Ugotovitev, da je predpis v neskladju - Z ustavo.

1.5.51.1.16 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Poziv normodajalcu, da predpis uskladi z Ustavo/zakonom.

1.5.51.1.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Zavrženje zahteve.

3.9 - Splošna načela - Vladavina prava.

1.5.51.1.27.6 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Nepristojnost za presojo - Norm ustavnega ranga.

5.3.38 - Temeljne pravice - Državljske in politične pravice - Volilne pravice „(43)“.

5.2 - Temeljne pravice - Enakost „(14.2)“.

3.16 - Splošna načela - Sorazmernost.

1.5.5.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Ločena mnenja članov - Pritrdilna mnenja.

1.5.5.2 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Ločena mnenja članov - Odklonilna mnenja.

Pravna podlaga:

Člen 2, 14.2, 80.5, 160, Ustava [URS]

Člen 21, 25.1, 48, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

Opomba:

⌘

Dokument v PDF obliki:



[U-I-32-15 - Tiskovno sporočilo.pdf](#)



[U-I-32-15.pdf](#)



[U-I-32-15 - Odklonilno LM Šorli.pdf](#)



[U-I-32-15 Pritrdilno LM dr. Jadek Pensa.pdf](#)



[U-I-32-15 Delno odklonilno in delno pritrdilno LM dr. Korpič - Horvat.pdf](#)



[U-I-32-15 Pritrdilno LM dr. Sovdat.pdf](#)



[U-I-32-15 Delno odklonilno in delno pritrdilno LM DDr. Jaklič.pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-32/15-65

26. 11. 2018

Na podlagi prvega odstavka 30. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11 in 70/17) izdaja Ustavno sodišče naslednje

TISKOVO SPOROČILO

Ustavno sodišče je na zahtevo Državnega sveta presojalo ustavno skladnost Zakona o volitvah v Državni zbor in Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor.

Ustavno sodišče je presodilo, da izpodbijana ureditev dodelitve poslanskih mandatov v Zakonu o volitvah v Državni zbor zagotavlja odločilen vpliv volivcev na dodelitev mandatov kandidatom, ker o tem, kdo bo izvoljen, odločajo volivci, ne pa predlagatelj liste kandidatov. Zato ni v neskladju s petim odstavkom 80. člena Ustave. Izbira konkretnega volilnega sistema, vključno z načinom personalizacije (tudi take, ki bi zagotavljala večji vpliv posameznemu volivcu), spada v prosto polje zakonodajalca. Zato ni stvar presoje Ustavnega sodišča.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da območja volilnih okrajev po 26 letih od sprejetja volilne zakonodaje ne ustrezajo več nobenemu merilu iz 20. člena Zakona o volitvah v Državni zbor (enako število prebivalcev, geografska zaokroženost, največja mogoča integriteta občine). Zato je 4. člen Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor, ki določa območja volilnih okrajev, v takšnem neskladju s tretjim, četrtem in petim odstavkom 20. člena Zakona o volitvah v Državni zbor, da so kršena načela pravne države iz 2. člena Ustave. Ugotovljeno protiuustavnost mora Državni zbor odpraviti v roku dveh let.

Očitke predlagatelja o protiuustavnosti različnih pravil kandidiranja kandidatov političnih strank in

"nestranskarskih" kandidatov iz 42., 43. in 44. člena Zakona o volitvah v Državni zbor ter očitke o protiuskavnosti prvega odstavka 7. člena Zakona o volitvah v Državni zbor, ki določa, kdo ima volilno pravico pri volitvah poslancev, je Ustavno sodišče zavrnilo. Zahtevo za oceno uskavnosti petega odstavka 80. člena Ustave je zavrglo, ker Ustavno sodišče ni pristojno presojati medsebojne skladnosti uskavnih določb.

Ustavno sodišče je v postopku za oceno uskavnosti, začetem z zahtevo Državnega sveta, z odločbo št. U-I-32/15 z dne 8. 11. 2018 odločilo:

- 1) da drugi odstavek 91. člena Zakona o volitvah v Državni zbor ni v neskladju z Ustavo (*1. točka izreka*),
- 2) da prvi odstavek 7. člena ter 42., 43. in 44. člen Zakona o volitvah v Državni zbor niso v neskladju z Ustavo (*2. točka izreka*),
- 3) da je 4. člen Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor v neskladju z Ustavo (*3. točka izreka*),
- 4) da mora Državni zbor ugotovljeno protiuskavnost iz prejšnje točke izreka odpraviti v roku dveh let po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (*4. točka izreka*) in
- 5) da se zahteva za oceno uskavnosti petega odstavka 80. člena Ustave zavrže (*5. točka izreka*).

Ustavno sodišče je odločbo sprejelo v sestavi devetih sodnic in sodnikov. Točko 1 izreka je sprejelo s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodnica Korpič – Horvat ter sodnika Jaklič in Šorli. Točko 2 izreka je sprejelo soglasno. Točki 3 in 4 izreka je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Mežnar. Točko 5 izreka je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Jaklič. Sodnik Šorli je dal odklonilno ločeno mnenje. Sodnica Korpič – Horvat in sodnik Jaklič sta dala delno odklonilni in delno pritrdilni ločeni mnenji. Sodnici Jadek Pensa in Sovdat sta dali pritrdilni ločeni mnenji.

1. Peti odstavek 80. člena Ustave določa tri temeljne prvine volilnega sistema: poslanci (razen poslancev narodnih skupnosti) se volijo (1) po načelu sorazmernega predstavništva (2) ob štiri odstotnem volilnem pragu za vstop v Državni zbor, pri čemer (3) imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom. Ustavna zahteva, da imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov, pomeni, da so volivci tisti, ki "povzročijo" dodelitev mandatov posameznim kandidatom na različnih kandidatnih listah. Zato mora biti volivcem zagotovljeno glasovanje o posameznih kandidatih.

2. Ustavna zahteva po odločilnem vplivu volivcev ni prvina volilne pravice kot človekove pravice (43. člen Ustave), temveč gre za objektivni in kolektivni element volilnega sistema. Zato pri razmerju med načelom proporcionalnosti in odločilnim vplivom volivcev ne gre za nasprotje (konflikt), do katerega prihaja pri trku dveh v temelju enakovrednih človekovih pravic, kjer bi se po načelu sorazmernosti zahtevala največja možna mera uresničevanja obeh (t. i. praktična konkordanca).

3. Ustava ne določa, kakšen mora biti način glasovanja o kandidatih (npr. preferenčno

glasovanje, panaširanje, razvrščanje v sistemu enega prenosljivega glasu). Izbira med načini glasovanja o kandidatih je vprašanje primernosti zakonske ureditve. Zato spada v polje proste presoje zakonodajalca.

4. Izpodbijano pravilo, da se mandati znotraj istoimenskih kandidatnih list dodeljujejo posameznim osebam po njihovem relativnem uspehu v volilnem okraju v primerjavi s kandidati istoimenske liste v drugih volilnih okrajih, izključuje možnost dodeljevanja mandatov po vrstnem redu, kot ga je na ravni volilne enote določil predlagatelj liste. S tem zagotavlja odločilen vpliv volivcev na dodelitev mandatov. Zato drugi odstavek 91. člena Zakona o volitvah v Državni zbor ni v neskladju s petim odstavkom 80. člena Ustave.

5. Razlike v velikosti volilnih okrajev po številu volivcev dosegajo razmerje 1 : 3,73 med največjim in najmanjšim volilnim okrajem. Poleg tega območja volilnih okrajev niso usklajena z mejami novih občin in ne ustrezajo več zahtevi po geografski zaokroženosti. Zato je 4. člen Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor, ki določa območja volilnih okrajev, v neskladju z vsemi merili za njihovo oblikovanje iz 20. člena Zakona o volitvah v Državni zbor (enako število prebivalcev, geografska zaokroženost, največja mogoča integriteta občine). Gre za tako medsebojno neskladje zakonov, da so kršena načela pravne države iz 2. člena Ustave.

6. Ustavno sodišče je sprejelo ugotovitveno odločbo. Razveljavitev 4. člena Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor bi namreč pomenila, da območja volilnih okrajev ne bi bila določena. To bi onemogočilo izvedbo volitev. Razveljavitev ureditve volilnih okrajev bi tako lahko povzročila obstoj protiustavne pravne praznine z vidika temeljnih ustavnih načel demokratičnosti iz 1. člena Ustave in načela, da državljanke in državljani oblast izvršujejo z volitvami, iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave. Ustavno sodišče je zakonodajalcu določilo dvoletni rok za odpravo ugotovljene protiustavnosti, upoštevajoč, da spreminjanje temeljnih prvin volilnega sistema praviloma pomeni zahtevno in medsebojno prepleteno urejanje posameznih vprašanj, za katerih uzakonitev mora imeti zakonodajalec na voljo ustrezno daljši čas od tistega, ki ga Ustavno sodišče običajno določi za njegov odziv na ugotovljene protiustavnosti.

7. Razlikovanje med težo podpisa poslanca oziroma volivca pri določanju kandidatnih list ne pomeni neskladja z načelom enakosti pred zakonom, ker je stvarno utemeljeno z različnim položajem teh subjektov v političnem sistemu. Poslanci Državnega zbora se namreč izvolijo na neposrednih in splošnih volitvah, zato uživajo – ne glede na volilni sistem, po katerem se izvolijo – podporo znatnega dela volilnega telesa. Zato izpodbijana ureditev ni v neskladju z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

8. Razlage prvega odstavka 7. člena Zakona o volitvah v Državni zbor, po kateri imajo pravico voliti in biti izvoljeni za poslanca samo tisti državljani Republike Slovenije, ki imajo na dan volitev 18. rojstni dan oziroma so tega dne postali polnoletni, ne podpirajo ne logična ne sistematična in ne teleološka razlaga. Poleg tega je taka razlaga v očitnem nasprotju z besedilom drugega odstavka 43. člena Ustave in hkrati nasprotuje vsem ustaljenim metodam pravne razlage. Zato ni upoštevna in z njo ni mogoče utemeljevati neskladja izpodbijane določbe z Ustavo.

9. Ustavno sodišče ni pristojno presojati medsebojne skladnosti ustavnih določb. Zato je zahtevo za oceno ustavnosti petega odstavka 80. člena Ustave zavrglo.

⇒

U-I-32/15-56
8. 11. 2018

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Državnega sveta, po opravljeni javni obravnavi 7. novembra 2017, na seji 8. novembra 2018

odločilo:

- 1. Drugi odstavek 91. člena Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 - uradno prečiščeno besedilo in 23/17) ni v neskladju z Ustavo.**
- 2. Prvi odstavek 7. člena, 42., 43. in 44. člen Zakona o volitvah v Državni zbor niso v neskladju z Ustavo.**
- 3. Člen 4 Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor (Uradni list RS, št. 24/05 - uradno prečiščeno besedilo) je v neskladju z Ustavo.**
- 4. Državni zbor mora ugotovljeno protiustavnost iz prejšnje točke izreka odpraviti v roku dveh let po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**
- 5. Zahteva za oceno ustavnosti petega odstavka 80. člena Ustave se zavrže.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagatelj izpodbija 4. člen Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor (v nadaljevanju ZDVEDZ), ki določa območja osmih volilnih enot in osemnosemdesetih volilnih okrajev. Navaja, da je iz analize izidov volitev v Državni zbor leta 2014 razvidno, da so se volilni okraji zelo razlikovali po številu volilnih upravičencev (razmerje med največjim in najmanjšim naj bi bilo celo 1 : 3,73). Zato naj bi bila izpodbijana določba v neskladju s 1., 2. in 20. členom Zakona o volitvah v Državni zbor (v nadaljevanju ZVDZ), posebno pa z drugim odstavkom 20. člena ZVDZ, v skladu s katerim bi morale biti volilne enote oblikovane tako, da bi bilo

uresničeno načelo, po katerem se en poslanec voli na približno enako število prebivalcev. Ker naj bi 4. člen ZDVEDZ omogočal tako velike razlike v številu upravičencev na izvoljenega poslanca, naj bi bil tudi v neskladju s 3., 43., 44., 80. in 82. členom Ustave.

2. Predlagatelj izpodbija tudi 7. člen ZVDZ, ki določa, da ima pravico voliti in biti voljen za poslanca državljan Republike Slovenije, ki je na dan glasovanja dopolnil osemnajst let starosti. Iz besedila te določbe naj bi izhajalo, da imajo pravico voliti in biti voljeni za poslanca samo tisti državljani Republike Slovenije, ki imajo na dan volitev 18. rojstni dan oziroma tega dne postanejo polnoletni. Zato naj bi bila ta določba v neskladju s 3., 43. in 44. členom Ustave.

3. Po mnenju predlagatelja so protiustavni tudi 42., 43. in 44. člen ZVDZ, ki določajo pravila kandidiranja političnih strank in volivcev. Predlagatelj zatrjuje njihovo neskladje s 3. in 82. členom Ustave, ker določajo nesorazmerno različne pogoje za kandidiranje neodvisnih kandidatov v primerjavi s pogoji kandidiranja za kandidate, ki uživajo podporo poslancev parlamentarne stranke. Zatrjuje, da ima podpis poslanca tristotriintridesetkrat večjo težo kot podpis običajnega državljana, kar naj bi bilo protiustavno.

4. Predlagatelj izpodbija tudi 90., 91., 92. in 93. člen ZVDZ, ki določajo pravila ugotavljanja izida volitev oziroma razdelitev mandatov. Zatrjuje njihovo neskladje s 3., 80. in 82. členom Ustave. Navaja, da izpodbijana ureditev ne zadosti ustavni zahtevi, da imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandata kandidatom (peti odstavek 80. člena Ustave). Meni, da bi morali imeti zaradi "sorazmernega predstavnštva" volilnega telesa vsi volilni okraji izvoljenega poslanca. Zatrjuje, da so 3., 80. in 82. člen Ustave uresničeni samo v primeru, ko volilni izidi zagotavljajo enakomerno pokritost volilnega telesa s poslanci. Iz analize izidov volitev v Državni zbor leta 2014 pa naj bi izhajalo, da 21 volilnih okrajev od 88 nima izvoljenega poslanca, kar naj bi pomenilo, da četrtnina slovenskih volivcev nima svojega predstavnika v Državnem zboru.

5. Predlagatelj je na javni obravnavi poudaril, da je po Ustavi nosilec oblasti ljudstvo, da so poslanci predstavniki vsega ljudstva in da morajo imeti volivci odločilen vpliv na izbiro kandidatov. V nasprotju s tem naj bi veljavna volilna zakonodaja omogočala in celo napeljevala na to, da so nosilec oblasti politične stranke, da so poslanci predstavniki političnih strank in da imajo slednje namesto volivcev odločilen vpliv na izbiro kandidatov. Predlagatelj je opozoril na analizo izidov volitev leta 2014, iz katere naj bi izhajalo, da polovica poslancev, ki so bili izvoljeni, v svojem volilnem okraju ni bila navedena na prvem, temveč na drugem do sedmem mestu, in da kar v 21 volilnih okrajih ni bil izvoljen noben poslanec. Predlagal je, naj Ustavno sodišče presodi tudi ustavnost petega odstavka 80. člena Ustave, ker naj bi bila z njim izigrana referendumsko izražena volja ljudstva, ustavno določena prevlada političnih strank in s tem omejena možnost ljudstva, da dejansko izvršuje oblast.

6. Ustavno sodišče je zahtevo poslalo v odgovor Državnemu zboru, ki, sklicujoč se na sklepe Ustavnega sodišča št. U-I-128/92 z dne 27. 10. 1992 (Uradni list RS, št. 53/92, in OdlUS I, 75), št. U-I-226/00 z dne 10. 4. 2003 (OdlUS XII, 35) in št. U-I-346/05 z dne 4. 10. 2007, navaja, da je Ustavno sodišče o vsebinsko enakih očitkih glede protiustavnosti 4. člena ZDVEDZ že odločilo, in sicer je ugotovilo, da so neutemeljeni. Glede 7. člena ZVDZ navaja, da je ozka jezikovna razlaga, ki jo ponuja predlagatelj, v nasprotju z vsemi drugimi razlagami te določbe, zlasti namensko, logično in sistematično, predvsem pa naj bi bila očitno protiustavna. Tudi v zvezi z očitki o protiustavnosti določitve pogojev za kandidiranje in ureditve načina razdelitve mandatov zatrjuje, da so neutemeljeni, in se pri tem sklicuje na dosedanjo ustavnosodno presojo teh vprašanj

(odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-336/96 z dne 4. 3. 1999, Uradni list RS, št. 22/99, in OdlUS VIII, 43, ter sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-226/00 in št. U-I-346/05). Opozarja na Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 66/2000 – v nadaljevanju UZ80), ki je izrecno izključil uporabo takrat veljavnih t. i. nacionalnih list pri delitvi mandatov, ker so bile v nasprotju z zahtevo po zagotovitvi odločilnega vpliva volivcev na dodelitev mandatov kandidatom.

7. Na javni obravnavi je Državni zbor vztrajal pri razlogih, ki jih je navedel v pisnem odgovoru na zahtevo Državnega sveta. Primarno je Ustavnemu sodišču predlagal, naj zahtevo v skladu z drugim odstavkom 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) zavrže, ker niso izpolnjene procesne predpostavke za vsebinsko presojo ustavnosti izpodbijanih zakonov pred Ustavnim sodiščem. Zatrjeval je, da Državni svet ni izkoristil vseh možnosti za spremembo določb ZDVEDZ in ZVDZ, ki so po njegovi oceni protiustavne (zakonska iniciativa, odločilni veto). Podrejeno se je Državni zbor glede presoje izpodbijanih določb ponovno skliceval na dosedanjo, po njegovem mnenju že ustaljeno ustavnosodno presojo. Poudaril je, da Državni svet v svoji zahtevi za oceno ustavnosti izpodbijane zakonske ureditve ni navedel nobenih novih ustavnopravnih argumentov, ki bi narekovali drugačno odločitev Ustavnega sodišča, in da gre za tipično politično vprašanje. Zavrnil je očitke o neaktivnosti Državnega zbora za spremembo volilnega sistema.

8. Državni zbor je 20. 11. 2017 Ustavnemu sodišču poslal dodatni odgovor, v katerem se je opredelil do razširitve zahteve Državnega sveta na presojo ustavnosti petega odstavka 80. člena Ustave, ker naj ne bi ustrezala volji ljudstva, izraženi na referendumih o volilnih sistemih. Sklicujoč se na ustavnosodno presojo (sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-214/00 z dne 14. 9. 2000, OdlUS IX, 201, in št. U-I-262/00 z dne 13. 3. 2003), je predlagal zavrženje zahteve v tem delu, ker Ustavno sodišče ni pristojno za presojo Ustave ali določb ustavne narave in tudi ne za ocenjevanje medsebojne skladnosti ustavnih določb.

9. Mnenje o navedbah zahteve je poslala Vlada. Sklicujoč se na dosedanjo ustavnosodno presojo (odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-354/96 z dne 9. 3. 2000, Uradni list RS, št. 31/2000, in OdlUS IX, 53, in sklep Ustavnega sodišča št. U-I-226/00), navaja, da 4. člen ZDVEDZ ni v neskladju z načelom enakosti volilne pravice, saj različna velikost volilnih okrajev (celo v razmerju 1 : 3) ne krši enake volilne pravice, ker se volilni izidi kandidatnih list izračunavajo po volilnih enotah, med katerimi so razlike v velikosti minimalne. Prav tako naj ne bi bil v neskladju z 80. členom Ustave, ker naj bi volilni sistem (še posebno po zadnji spremembi ZVDZ, ki je ukinila t. i. nacionalne liste) zagotavljal izvolitev tistih kandidatov, ki so dobili največjo podporo volivcev. Vlada opozarja, da je v praksi skoraj nemogoče najti idealen način, ki bi popolnoma oziroma še bolj zadovoljil cilje ustavodajalca o odločilnem vplivu volivcev na dodelitev mandatov kandidatom (peti odstavek 80. člena Ustave). Glede prvega odstavka 7. člena ZVDZ navaja, da iz njega jasno izhaja, da ima aktivno in pasivno volilno pravico tisti državljan, ki je pred volitvami oziroma na dan volitev dopolnil 18 let. Določba naj bi bila nespremenjena (v prvem odstavku, ki se nanaša na pogoj 18 let) v veljavi že od leta 1992 in naj bi bila v tem obdobju tudi ustrezno uresničevana na volitvah. Po mnenju Vlade niso v neskladju z Ustavo niti 42., 43. in 44. člen ZVDZ. Vlada meni, da načelo enakosti volilne pravice ne zajema zahteve po enaki teži podpisov v podporo kandidaturi in da različna teža podpisov, ki jih dajo v podporo kandidaturi poslanci in volivci, tudi ne pomeni nedopustne diskriminacije med temi osebami. V zvezi s tem opozarja na stališče iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-336/96.

10. Tudi Vlada je na javni obravnavi vztrajala pri razlogih, ki jih je navedla že v pisnem mnenju, in ponovno poudarila, da se z volilnim sistemom ustrezno uresničujejo ustavna načela iz 80. člena Ustave, ker volilni sistem zagotavlja izvolitev tistih kandidatov, ki so dobili največjo podporo volivcev. Pri presoji ustavnosti je treba po mnenju Vlade predvsem upoštevati dejstvo, da je UZ80 iz leta 2000 natančno določil vsebinske spremembe volilnega sistema, ki so bile z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 78/06 – v nadaljevanju ZVDZ-B) leta 2006 prenesene v volilno zakonodajo. Drugih sprememb volilnega sistema UZ80 ni predvidel, zaradi česar je mogoče razumeti, da niso nujne. Tudi Vlada je opozorila, da je v preteklosti že predlagala spremembo volilne zakonodaje, in sicer v iskanju ustrežnejše uresničitve ustavne določbe, ki se nanaša na personalizacijo volitev oziroma zagotovitev odločilnega vpliva volivcev na dodelitev mandatov kandidatom. Predlog, ki je predvideval uvedbo absolutnega preferenčnega glasu, naj v Državnem zboru ne bi dobil zadostne podpore. Vendar po mnenju Vlade to še ne pomeni, da je veljavna ureditev protiustavna.

11. Odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade sta bila poslana predlagatelju, ki nanju ni odgovoril.

12. Ustavno sodišče je Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ) zaprosilo za podatke o številu državljanov Republike Slovenije s stalnim prebivališčem po volilnih okrajih na dneve 31. 12. 2011, 31. 12. 2013 in 31. 12. 2014. MNZ je pojasnilo, da teh podatkov nima, ima pa podatke o številu državljanov Republike Slovenije – volivcih po volilnih okrajih, ki so bili uporabljeni za sestavo volilnih imenikov za volitve v Državni zbor leta 2011 in leta 2014.

Javna obravnava

13. Ustavno sodišče je 7. 11. 2017 opravilo javno obravnavo (35. člen ZUstS). Nanjo je poleg predlagatelja in nasprotnega udeleženca povabilo tudi druge osebe, za katere je menilo, da je potrebna njihova udeležba na javni obravnavi, tj. predstavnike Vlade in Državne volilne komisije (v nadaljevanju DVK) ter pravne strokovnjake s področja volitev prof. dr. Franca Grada, prof. dr. Sašo Zagorca, prof. dr. Jurija Toplaka in prof. dr. Toneta Jerovška (prvi odstavek 36. člena v zvezi z drugim odstavkom 28. člena ZUstS). Javne obravnave so se udeležili vsi vabljeni, razen prof. dr. Toneta Jerovška, ki je svojo odsotnost opravičil. Izostanek slednjega ni preprečeval Ustavnemu sodišču, da izvede postopek ter odloči v zadevi (drugi odstavek 36. člena ZUstS).

14. Prof. dr. Franc Grad je prikazal zgodovinske okoliščine nastanka volilne zakonodaje. Pojasnil je, da je leta 1992 skupina strokovnjakov, katere član je bil, dobila izhodišča za pripravo volilne zakonodaje, in sicer, da naj bo volilni sistem proporcionalen, da naj zagotavlja vpliv volivcev na izbiro kandidatov in da naj zagotavlja stabilnost. Te tri zahteve naj bi si med seboj nasprotovale in naj jih ne bi bilo mogoče enakovredno uresničiti; izpodbijana ureditev naj bi bila poskus njihove uskladitve. Najbolj občutljivo naj bi bilo vprašanje zagotovitve vpliva volivcev na izbiro kandidatov, kjer je obstajalo več možnosti. Skupina strokovnjakov se je odločila za sistem razdelitev volilnih enot na volilne okraje, katerih naloga je samo, da se pokaže, kakšno podporo imajo kandidati z različnih kandidatnih list med volivci. Ta podpora naj bi bila odločilna za podelitev mandatov potem, ko se ti razdelijo listam najprej na ravni volilne enote, potem pa na ravni celotne države. Prof. dr. Franc Grad je pojasnil, da je že od začetka obstajalo nerazumevanje glede tega, da glasovanje po volilnih okrajih ne pomeni izvolitve. Poudaril je, da v volilnem okraju po veljavnem volilnem sistemu ni izvoljen nihče, kajti glasovanje v volilnem

okraju je samo merilo za podelitev mandatov posamezniku. Izvolitev v volilnem okraju bi pomenila večinski volilni sistem, kar bi bilo neposredno v nasprotju s tem, da Ustava zahteva proporcionalni volilni sistem. Prof. dr. Franc Grad je pojasnil, da so ustavne spremembe iz leta 2001 navedene tri zahteve konstitucionalizirale, iz česar bi se dalo sklepati, da sta tako volilni sistem, ki je veljal pred ustavnimi spremembami, kot veljavni volilni sistem, ki je bil sprejet po njih, v skladu z Ustavo. Za presojo ustavnosti pa se mu zdi še bolj pomembno, da je UZ80 v II. razdelku določil izvedbo I. razdelka ustavne spremembe, ki je bila kasneje prevzeta v ZVDZ. To naj bi bilo pomembno zato, ker UZ80 ni določil, da se mora volilna zakonodaja v določenem roku uskladiti z ustavno spremembo, kot je to običajno, temveč je spremembo že kar udejanjil v II. razdelku na način, kot bi to moral storiti zakon. Pri tem naj bi zgolj določil, da do spremembe volilne zakonodaje velja ureditev iz II. razdelka UZ80. Vse navedeno naj bi pomenilo najmanj, da je II. razdelek UZ80 v skladu z Ustavo. Prof. dr. Franc Grad je pojasnil tudi, da sta po njegovem mnenju oba elementa, ki ju določa peti odstavek 80. člena Ustave (proporcionalni volilni sistem in odločilen vpliv volivcev na dodelitev mandatov), enakovredna in da veljavni volilni sistem pomeni eno od njunih možnih kombinacij, za katero pa ne trdi, da je najboljša mogoča ustavnoskladna ureditev. Vendar to po njegovem mnenju ne pomeni, da ni v skladu z Ustavo. Izrazil je stališče, da izpodbijana ureditev zadosti ustavni zahtevi po odločilnem vplivu volivcev na dodelitev mandatov, in pojasnil, da je odločilen vpliv volivcev mogoče dosledno upoštevati samo v večinskem sistemu in pri sistemu enega prenosljivega glasu kot enem od proporcionalnih sistemov, sicer pa je mogoče upoštevati zgolj relativni vpliv volivcev. Poudaril je, da je beseda *odločilen* neopredeljen pravni pojem, ki mu veljavna ureditev vsebino že določa, Ustavno sodišče pa bo moralo presoditi, ali je tako določena vsebina skladna z Ustavo. Po njegovem mnenju je izbira volilnega sistema tipično politično vprašanje, zato bi morala biti presoja Ustavnega sodišča čim bolj zadržana. Glede velikosti volilnih okrajev je poudaril, da bi bilo z vidika izvajanja volilne kampanje zaželeno, da so čim bolj enaki po številu volivcev, vendar pa to nima neposrednega vpliva na izvolitev kandidatov. Mandati naj bi se namreč delili na ravni volilne enote, zato naj bi se tudi enakost volilne pravice izražala na ravni volilne enote (in na ravni države kot celote); velikost volilnih okrajev naj bi bila z vidika enakosti volilne pravice popolnoma nepomembna.

15. Prof. dr. Saša Zagorc je pojasnil, da je bila dopolnitev petega odstavka 80. člena Ustave rezultat pomirjenja in iskanja političnega kompromisa, pri čemer so se že tedaj kresala mnenja, ali spremembe volilnega sistema zadoščajo zahtevi po odločilnem vplivu volivcev. Zgolj zato, ker veljavna zakonska ureditev povzema ureditev iz II. razdelka UZ80, je po njegovem mnenju preuranjeno sklepati, da je že iz tega razloga ta ureditev v skladu s petim odstavkom 80. člena Ustave. Četudi je bila izvedba v II. razdelku UZ80 leta 2000 ustavnoskladna, zaradi dinamične razlage ni nujno, da enako velja tudi sedaj. Poudaril je, da po njegovem mnenju zahteva po odločilnem vplivu ni odsev enake volilne pravice, temveč je objekt volilnega sistema, na podlagi katerega se odloča o tem, kandidat iz katerega volilnega okraja bo izbran v svoji volilni enoti. Zato naj veljavni ureditvi volilnih okrajev ne bi mogli očitati neskladja z načelom enakosti (aktivne) volilne pravice; aktivna volilna pravica z vidika volivca naj bi bila vezana na volilno enoto, v kateri naj bila teža glasov vseh volivcev enaka. Prof. dr. Saša Zagorc je pojasnil, da zahtevo po odločilnem vplivu razume kot zahtevo po odločilnem vplivu volivcev kot celote in ne kot posameznega volivca. Po njegovem mnenju oba elementa iz petega odstavka 80. člena Ustave (proporcionalni volilni sistem in odločilen vpliv volivcev) nista enakovredna, temveč ima zahteva po odločilnem vplivu manjšo težo, ker je v mestniškem podredju. Izbira volilnega sistema, ki naj bi tej zahtevi ustrezal, naj bi bilo politično vprašanje, pri presoji katerega naj bi bilo Ustavno sodišče zadržano. Pojasnil je, da veljavna zakonska ureditev opredeljuje odločilen

vpliv volivcev, čeprav v zelo majhni meri. Zaradi tega po njegovem mnenju veljavna ureditev ni v neskladju z Ustavo, okrepitev odločilnega vpliva volivcev na dodelitev mandatov pa je mogoče doseči po politični poti.

16. Prof. dr. Jurij Toplak je v zvezi z velikostjo okrajev in številom volivcev v okraju pojasnil, da je vsa svetovna teorija volitev enotna, da gre za kršitev enake volilne pravice, če je razlika med volivci takšna, da lahko en volivec dvigne rezultat svojega kandidata za en promil, drugi pa s svojim glasom za tri promile, in to je razlika, do katere prihaja v Republiki Sloveniji. Neenakost naj bi bila tudi med kandidati (pasivna volilna pravica), ker naj bi imela kandidata iste politične stranke, ki se borita za isti sedež, v času kampanje različne možnosti za nagovarjanje volivcev. Opozoril je na sodbo Vrhovnega sodišča ZDA v zadevi *Baker v. Carr* z dne 26. 3. 1962, v kateri je to sodišče spremenilo svoje stališče iz sodbe v zadevi *Colegrove v. Green* z dne 10. 6. 1946, po katerem je oblikovanje volilnih okrožij politično vprašanje. V zvezi z odločilnim vplivom na dodelitev mandatov je prof. dr. Jurij Toplak navedel, da je pri presoji ustavnosti zakonske ureditve z vidika te ustavne zahteve odločilnega pomena namen ustavodajalca leta 2000. Iz ustavodajnega gradiva naj bi izhajalo stališče ustavne komisije, da sedanji volilni sistem volivcu daje vpliv, ki pa ni odločilen. Po mnenju prof. dr. Jurija Toplaka II. razdelek UZ80 iz leta 2000, ki je uveljavil sedanji volilni sistem, ni bil v neskladju z Ustavo, ker ima raven Ustave. Ne bilo naj bi bistveno, ali sta elementa iz petega odstavka 80. člena Ustave (proporcionalen volilni sistem in odločilen vpliv volivcev) enakovredna, temveč ali sta izključujoča. Po njegovem mnenju nista, zato je mogoče izpolniti oba. Take sisteme naj bi imela polovica evropskih držav (npr. Latvija), ki imajo sistem odprtih list, v katerem lahko volivec najprej izbere stranko, potem pa znotraj stranke še kandidata(-e). Prof. dr. Jurij Toplak je izrazil stališče, da veljavni volilni sistem izpolnjuje le merilo sorazmernega predstavnštva, ne daje pa volivcu možnosti izbire znotraj stranke, temveč vsiljen preferenčni glas. Če volivec nima možnosti izbire strankarskih kandidatov, naj bi verjetno zelo težko govorili o odločilnem vplivu volivcev na izbiro kandidata. Prof. dr. Jurij Toplak je opozoril še, da obstaja veliko sistemov, ki volivcem dajejo odločilen vpliv na dodelitev mandatov in ki omogočajo oblikovanje volilnih okrajev tako, da je moč glasov posameznih volivcev iz posameznih okrajev enaka.

17. Predstavnik DVK sta poudarila, da DVK ne more razpravljati o tem, ali je treba veljavno ureditev volilnega sistema popraviti oziroma izboljšati, ker mora skrbeti le za njegovo zakonito izvrševanje. Po mnenju direktorja DVK ni mogoče reči, da v veljavnem sistemu volivci nimajo nobenega vpliva na izvolitev, vendar naj bi bil ta majhen. Opozoril je, da volivec nima izbire med kandidati politične stranke. Te naj bi določile politične stranke, znotraj katerih naj bi potekal oster boj, kateri kandidat bo kandidiral v katerem volilnem okraju. Po mnenju direktorja DVK kandidati različnih političnih strank v volilni enoti ne tekmujejo med seboj, temveč s kandidati svoje (iste) politične stranke.

18. DVK je Ustavnemu sodišču 21. 11. 2018 poslala podatke, za katere je bil na javni obravnavi zaprosen direktor DVK, to je podatke o številu volilnih upravičencev po volilnih okrajih in analizo razdelitve mandatov po volilnih okrajih na volitvah v Državni zbor leta 2011 in leta 2014 ter tabelo s konkretnimi podatki o razdelitvi mandatov po posameznih listah kandidatov.

19. Ustavno sodišče je podatke DVK poslalo Državnemu svetu in Državnemu zboru, ki se do njih nista opredelila.

B. - I.

20. Državni zbor v odgovoru navaja, da niso izpolnjene procesne predpostavke za vsebinsko presojo ustavnosti izpodbijanih zakonov pred Ustavnim sodiščem, ker Državni svet ni izkoristil vseh možnosti za spremembo določb ZDVEDZ in ZVDZ, ki so po njegovi oceni protiustavne (zakonska iniciativa, odločilni veto). Ustavnemu sodišču zato predlaga, naj zahtevo v skladu z drugim odstavkom 23.a člena ZUstS zavrže.

21. Ustava v prvem stavku drugega odstavka 162. člena določa, da predlagatelj zahteve za začetek postopka pred Ustavnim sodiščem določa zakon. V skladu s tretjo alinejo prvega odstavka 23.a člena ZUstS lahko vloži zahtevo za oceno ustavnosti Državni svet. V drugem odstavku 23.a člena ZUstS je zakonodajalec predpisal omejitev pri vlaganju zahtev. Skladno z njo predlagatelji niso upravičeni vložiti zahteve za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov, ki jih sprejmejo sami. Iz te določbe tako med drugim izhaja, da Državni zbor kot zakonodajni organ ni upravičen vložiti zahteve za oceno ustavnosti zakona. Omejitev iz drugega odstavka 23.a člena ZUstS temelji na premisleku, da lahko normodajalec že sam z udejanjenjem svoje temeljne pristojnosti zagotovi spoštovanje Ustave, tako da obstoječi predpis, če ocenjuje, da ni skladen z Ustavo ali z zakonom, kadarkoli ustrezno spremeni oziroma dopolni.^[1]^[2]

22. Pristojnosti Državnega sveta so opredeljene v 97. členu Ustave. Prvi odstavek 97. člena Ustave določa, da Državni svet lahko predlaga Državnemu zboru sprejetje zakonov, daje Državnemu zboru mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti, zahteva, naj Državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča, in zahteva preiskavo o zadevah javnega pomena iz 93. člena Ustave. V skladu z drugim odstavkom 97. člena Ustave mora Državni svet na zahtevo Državnega zbora izreči mnenje o posamezni zadevi.

23. Državni svet po Ustavi lahko opravlja le iniciativno, suspenzivno in svetovalno vlogo v razmerju do Državnega zbora, ko ta izvršuje ustavno določeno zakonodajno pristojnost. Ne more pa Državni svet (samostojno) sprejemati zakonov, saj je ta pristojnost po Ustavi dana izključno Državnemu zboru kot nosilcu zakonodajne oblasti. Glede na navedeno Državnemu svetu na podlagi drugega odstavka 23.a člena ZUstS ni mogoče odreči upravičenja, da vlaga zahteve za oceno ustavnosti zakonov, ki jih sprejema Državni zbor.

B. - II.

Odločilen vpliv volivcev na dodelitev poslanskih mandatov

24. Predlagatelj izpodbija 90., 91., 92. in 93. člen ZVDZ, ki določajo način ugotavljanja izida volitev v Državni zbor in razdelitev poslanskih mandatov, vendar je bilo treba glede na njegove očitke oceniti le ustavnosti drugega odstavka 91. člena ZVDZ. Zatrjuje neskladje ureditve razdelitve mandatov s 3. členom, petim odstavkom 80. člena in prvim odstavkom 82. člena Ustave. Predlagatelj svojih očitkov ne utemelji po posameznih določbah Ustave, iz celote njegovih navedb pa je mogoče razbrati, da je njegov poglavitni očitek ta, da zakonska ureditev dodelitve mandatov ne ustreza zahtevi iz petega odstavka 80. člena Ustave, da imajo volivci odločilen vpliv

na dodelitev mandatov posameznim kandidatom. Izpodbijana ureditev naj bi vodila k temu, da imajo ta odločilni vpliv predlagatelji kandidatov oziroma politične stranke, ne pa volivci. Predlagatelj meni, da bi bilo ustavni zahtevi zadoščeno le v primeru, če bi "volilni rezultati zagotavljali enakomerno pokritost volilnega telesa s poslanci", kar pomeni, da "bi morali imeti vsi volilni okraji izvoljenega poslanca".

25. Bistveno vprašanje v obravnavani zadevi je torej, ali ureditev razdelitve poslanskih mandatov v ZVDZ ustreza ustavni zahtevi, da morajo imeti volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom.

26. Ustavno sodišče je v zvezi z odločilnim vplivom volivcev na dodelitev mandatov kandidatom že sprejelo določena stališča (prim. sklepa št. U-I-226/00 in št. U-I-346/05), vendar so bila ta stališča razdrobljena in ozko povezana s trditvami pobudnikov, ki so se bolj ali manj nanašale na oblikovanje in velikost volilnih okrajev ter na upoštevanje relativnega in ne absolutnega števila glasov pri dodelitvi mandatov in s tem povezano domnevno neenakost volilne pravice. V sklepu št. U-I-346/05 je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da je v "sedanji ureditvi volilnih enot in volilnih okrajev in ob spoštovanju načela enake volilne pravice mogoče zagotoviti neposreden vpliv na dodelitev mandatov kandidatom le tako, da se upošteva relativen izid glasovanja". V nobenem od navedenih primerov pa Ustavno sodišče ni sprejelo celovitega stališča o razlagi petega odstavka 80. člena Ustave oziroma o tem, ali je sistem personalizacije z upoštevanjem relativnega izida kandidata v volilnem okraju kot tak skladen z Ustavo.

27. Z UZ80 je bil 80. člen Ustave leta 2000 dopolnjen z novim petim odstavkom, s katerim je ustavodajalec na ustavni ravni uredil (konstitucionaliziral) tri temeljne prvine volilnega sistema: poslanci (razen poslancev narodnih skupnosti) se volijo (1) po načelu sorazmernega predstavništva (2) ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v Državni zbor, pri čemer (3) imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom. Glede na to, da se volilni sistemi na najbolj temeljni ravni delijo v dve skupini (proporcionalni in večinski sistemi), je jasno, da je ustavodajalec kot izhodiščno prvino volilnega sistema določil delitev poslanskih mandatov po načelu sorazmernega predstavništva (proporcionalni sistem). Znotraj tega temeljnega ustavnega okvira pa je predvidel še dve dodatni prvini (volilni prag in odločilen vpliv volivcev na dodelitev mandatov kandidatom), ki učinkujeta kot korekciji proporcionalnega sistema in na ta način ožita polje ustavno dopustnega. Z volilnim pragom (prohibitivna klavzula), ki je sicer namenjen preprečitvi drobitve politične sestave Državnega zbora kot predstavniškega telesa in s tem zagotavljanju večje stabilnosti in učinkovitosti oblasti,^[3] se Ustavno sodišče v tej zadevi ni ukvarjalo.^[4] Ključna je tokrat razlaga prvin sorazmernega predstavništva in odločilnega vpliva volivcev na dodelitev poslanskih mandatov ter njunega medsebojnega razmerja. Jasno je, da zakonska izvedba zahteve po odločilnem vplivu volivcev ne sme spremeniti temeljne proporcionalne narave volilnega sistema. Protiustavno bi bilo, če bi se zaradi zagotavljanja "odločilnega vpliva volivcev" uvedel večinski volilni sistem. Zato so očitno neutemeljene navedbe predlagatelja, da bi bilo tej zahtevi zadoščeno le v primeru, če bi "volilni rezultati zagotavljali enakomerno pokritost volilnega telesa s poslanci", oziroma da "bi morali imeti vsi volilni okraji izvoljenega poslanca". Temu bi bilo mogoče dosledno zadostiti le v večinskem volilnem sistemu.

28. Ustavni pojem sorazmernega predstavništva pomeni sistem razdelitve mandatov, za katerega je značilno, da politična sestava parlamenta odraža politično strukturo družbe oziroma da se mandati delijo v sorazmerju s podporo posameznih skupin volivcev, izraženo na volitvah.^[5]

Pojem sorazmernega predstavništva torej opredeljuje volilni sistem v ožjem smislu, tj. sistem razdelitve mandatov, katerega bistvo je, da se mandati razdelijo med kandidate oziroma liste kandidatov tako, da je dodeljeno število mandatov sorazmerno s podporo, ki jo kandidatom dajejo volivci na volitvah. Za proporcionalne sisteme je značilno, da volivci glasujejo o več kandidatih (praviloma listah kandidatov) v plurinominalnih volilnih enotah (drugače kot pri večinskih sistemih, kjer se volijo posamezni poslanci v uninominalnih volilnih enotah). Obstajajo različne oblike proporcionalnih volilnih sistemov, ki se med seboj razlikujejo zlasti glede velikosti volilnih enot, načina glasovanja (o kandidatih ali listah kandidatov) in načina razdelitve mandatov, vendar Ustava o tem molči. Zato je z vidika prvega elementa volilnega sistema iz petega odstavka 80. člena Ustave (načelo sorazmernega predstavništva) ustavno dopusten vsak volilni sistem, ki v temelju zagotavlja proporcionalno delitev poslanskih mandatov glede na uspeh na volitvah.

29. Poleg volilnega praga je zakonodajalec pri izbiri posameznih prvin proporcionalnega volilnega sistema omejen le z ustavno zahtevo po odločilnem vplivu volivcev na dodelitev mandatov kandidatom. Tej zahtevi zagotovo ne more biti zadoščeno že s tem, da vse poslance volijo volivci (in da torej nimamo imenovanih ali dednih članov parlamenta, na katere volivci ne bi imeli vpliva). V tem smislu je "odločilen vpliv volivcev" zagotovljen v vseh demokratičnih sistemih in v Ustavi izhaja že iz drugega odstavka 80. člena Ustave, po katerem se (vsi) poslanci volijo s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem. Zahteva po odločilnem vplivu volivcev na dodelitev mandatov mora torej pomeniti nekaj več kot samo to, da poslance volijo volivci, saj bi bila sicer nepotrebna. Pri razlagi te ustavne zahteve je Ustavno sodišče izhajalo iz ustaljenih metod pravne razlage, zlasti iz jezikovnega pomena ustavnega besedila, pri čemer je upoštevalo tudi namen ustavodajalca, kot izhaja iz gradiva ob sprejemanju UZ80 (zgodovinskonamenska razlaga).

30. Iz ustavnega besedila, po katerem "imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom", je mogoče z razlago priti do naslednjih ugotovitev. Dejstvo, da Ustava govori o vplivu volivcev na "dodelitev mandatov kandidatom" – ne pa recimo o razdelitvi mandatov med liste kandidatov (oziroma politične stranke) –, jasno navaja na sklep, da Ustava ne govori o vplivu volivcev na to, koliko mandatov bo dobila posamezna lista kandidatov v posamezni volilni enoti, temveč o vplivu volivcev na to, kateri kandidati na kandidatnih listah bodo dobili poslanski mandat. Čeprav je v naravi volitev, da je vpliv volivcev bolj ali manj zagotovljen v vseh fazah volitev (npr. pri razdelitvi mandatov med kandidatne liste ali celo že v fazi kandidiranja), pa Ustava poseben vpliv volivcev zapoveduje v zadnji fazi volilnega procesa, ko se mandati dodelijo konkretnim osebam (personalizacija). Ustava torej zakonodajalcu pušča prosto presojo, kako bo v predhodnih fazah volilnega procesa uredil vpliv volivcev, le pri personalizaciji daje temu vplivu posebno težo. Ustava govori o volivcih v množini (in ne o posameznem volivcu v ednini). To je razumljivo, kajti volitve so proces, v katerem se sicer individualna (osebna) volilna pravica izvršuje na kolektiven način,^[6] zato se tudi vpliv volivcev na dodelitev mandatov kandidatom izvršuje na enak način. Ustava torej predvideva ne le, da volivci izvolijo poslance (kar je v demokratičnem sistemu samo po sebi umevno), temveč da imajo volivci kot celota v posamezni volilni enoti vpliv na to, kateremu od kandidatov bo pripadel poslanski mandat, s čimer zahteva znotraj proporcionalnega volilnega sistema personalizacijo poslanskih mandatov.

31. Bistveno vprašanje pa je, kaj pomeni, da je vpliv volivcev na dodelitev mandatov posameznim kandidatom odločilen. Po Slovarju slovenskega knjižnega jezika je nekaj odločilno, kadar

"povzroči, da kaj poteka na določen način, postane takšno, kot je". Na splošni jezikovni ravni "odločilnost" torej pomeni, da je nekaj vzrok za nastanek (realizacijo) nečesa drugega. Gre torej za vzročno razmerje med dvema prvinama. Pri razlagi petega odstavka 80. člena Ustave tako razumevanje besede odločilen pomeni, da so volivci tisti, ki "povzročijo" dodelitev mandatov posameznim kandidatom. Izključen in neposreden razlog za dodelitev poslanskih mandatov posameznim osebam mora biti kolektivna izjava volje volivcev. Odločilen vpliv volivcev na personalizacijo poslanskih mandatov zato pomeni, da je dodelitev mandatov v rokah volivcev, ne pa v rokah drugih subjektov, tudi ne v rokah predlagateljev kandidatnih list (praviloma političnih strank). Sestava Državnega zbora mora biti odvisna od kolektivne volje volivcev.

32. Glede na posebno pravno naravo volilne pravice (kolektivno izvrševanje) in glede na ustavno besedilo, ki govori o volivcih v množini, ustavne zahteve po odločilnem vplivu volivcev ni mogoče razlagati v smislu največjega mogočega vpliva vsakega posameznega volivca. Ta zahteva namreč ni prvina volilne pravice kot človekove pravice (v tem primeru bi bila vsebovana že v drugem odstavku 43. člena Ustave in bi se postavilo vprašanje, zakaj jo je bilo treba posebej urediti v poglavju o državni ureditvi), temveč gre za objektivni element volilnega sistema. Če bi šlo za prvino volilne pravice, bi bil zakonodajalec tudi bistveno omejen pri izbiri volilnega sistema znotraj ustavnih zahtev, saj bi moral, če bi hotel to zagotoviti dosledno, omogočiti prav vsakemu volivcu možnost vplivanja na izbiro kandidatov za prav vseh 88 poslanskih mandatov. Zato pri razmerju med načelom proporcionalnosti in odločilnim vplivom volivcev ne gre za nasprotje, do katerega bi prihajalo pri trku dveh, v temelju enakovrednih človekovih pravic, kjer bi se po načelu sorazmernosti zahtevala največja mogoča mera uresničevanja obeh (t. i. praktična konkordanca). Odločilen vpliv je treba razumeti kot objektivno in kolektivno prvino delitve poslanskih mandatov v okviru proporcionalnega volilnega sistema in ga zato ni mogoče presojati z vidika posameznega volivca. Če bi namreč iz petega odstavka 80. člena Ustave izhajala zahteva po "maksimizaciji" ustavno določenih prvin volilnega sistema, bi se lahko to vprašanje zastavilo tudi glede načela sorazmernega predstavništva – ali torej veljavna zakonska ureditev v največji mogoči meri zagotavlja sorazmerje med deležem glasov in deležem pridobljenih mandatov, kar bi lahko odprlo vprašanja števila volilnih enot (in posledično števila poslancev, ki se izvolijo v posameznih volilnih enotah), volilnih količnikov, volilnega praga itd.[7]

33. Volivci svojo izjavo volje na volitvah izrazijo z glasovanjem. Njihov odločilni vpliv se mora pokazati pri izidu glasovanja. Ustavno načelo sorazmernega predstavništva na eni strani zahteva, naj se mandati delijo v sorazmerju s podporo posameznih skupin volivcev. Ustavna zahteva po odločilnem vplivu pa po drugi strani zahteva, naj volivci z glasovanjem izrazijo podporo posameznim kandidatom (enemu ali več), sicer ni mogoče zagotoviti, da je personalizacija "v rokah" volivcev. Tako razumljeni splošni ustavni zahtevi zakonodajalcu omogočata izbiro različnih vrst proporcionalnih volilnih sistemov, za katere je značilno tudi glasovanje o kandidatih,[8] ne le o listah kandidatov. Ustava pa ne določa, kakšen mora biti način glasovanja o kandidatih.[9] To pomeni, da Ustava v petem odstavku 80. člena tudi ne zahteva, da morajo imeti volivci kot posamezniki možnost izbire med različnimi kandidati istoimenske liste ali med kandidati različnih list v volilni enoti. Različni sistemi, ki na drug način, morda tudi v večji meri, zagotavljajo vpliv volivca, bi bili ustavno dopustni, saj jih Ustava ne prepoveduje. Vendar pa v petem odstavku 80. člena Ustave niso ustavno zapovedani. Izbira med njimi je zato vprašanje primernosti zakonske ureditve in politično vprašanje *par excellence*. Zato spada v polje proste presoje zakonodajalca.[10]

34. Glede navedb predlagatelja, ki odločilen vpliv volivcev povezuje z enakomerno teritorialno zastopanostjo volivcev v Državnem zboru v smislu, da bi moral imeti vsak volilni okraj svojega poslanca, Ustavno sodišče še pripominja (glej tudi 27. točko obrazložitve te odločbe), da je v obstoječem sistemu delitve mandatov in njihove personalizacije pozitivna lastnost volilnih okrajev prav v tem, da približajo kandidate volivcem in do neke mere zagotovijo teritorialno razpršenost mandatov, čeprav ni zagotovljeno, da bi imel vsak volilni okraj poslanca. Treba se je namreč zavedati, da drugi načini personalizacije, ki posameznemu volivcu sicer zagotavljajo večjo možnost vpliva na izbiro kandidatov (npr. preferenčno glasovanje znotraj istoimenskih list), ne zagotavljajo večje teritorialne razpršenosti poslanskih mandatov, temveč kvečjemu manjšo, saj omogočajo koncentracijo mandatov v regionalnih središčih v posameznih volilnih enotah.

Presoja drugega odstavka 91. člena ZVDZ

35. Predlagatelj je izpodbijal več členov ZVDZ, ki urejajo delitev poslanskih mandatov (90., 91., 92. in 93. člen ZVDZ), vendar je Ustavno sodišče glede na njegov očitok presodilo le o ustavnosti drugega odstavka 91. člena ZVDZ, ki se nanaša na ustavno zahtevo po odločilnem vplivu volivcev na dodelitev mandatov kandidatom.

36. V veljavni zakonski ureditvi je načelo sorazmernega predstavništva zagotovljeno tako, da se poslanski mandati delijo med kandidatne liste na dveh ravneh – na ravni osmih volilnih enot in na ravni države kot celote, pri čemer pri delitvi mandatov ne sodelujejo liste, ki niso dobile najmanj 4 odstotkov od skupnega števila glasov na ravni države (volilni prag). Pri delitvi mandatov v volilnih enotah se uporablja Droopov količnik.[11] Mandati, ki niso bili razdeljeni v volilnih enotah, se razdelijo na ravni države po d'Hondtovem sistemu.[12]

37. Izhodišče za dodelitev mandatov posameznim kandidatom (personalizacija) v izpodbijani zakonski ureditvi je, da je vsaka od osmih volilnih enot razdeljena na enajst volilnih okrajev (prvi in peti odstavek 20. člena ZVDZ). V volilnem okraju se glasuje samo o enem kandidatu z liste kandidatov (peti odstavek 20. člena in drugi odstavek 49. člena ZVDZ), pri čemer predlagatelj liste pri določitvi liste določi tudi, v katerem volilnem okraju se bo glasovalo o posameznem kandidatu (prvi odstavek 49. člena ZVDZ). Sezname potrjenih list kandidatov in kandidatov, o katerih se glasuje v posameznih volilnih okrajih, se pred volitvami objavijo (61. in 62. člen ZVDZ), glasovnica pa poleg imena in priimka kandidata vsebuje tudi ime liste kandidatov, s katere je posamezni kandidat (tretja alineja drugega odstavka 73. člena ZVDZ). Volivci glasujejo tako, da na glasovnici obkrožijo zaporedno številko pred priimkom in imenom kandidata, za katerega glasujejo (tretji odstavek 73. člena ZVDZ). Ko volivci izražajo svojo voljo, imajo torej pred seboj glasovnico, na kateri je seznam kandidatov z navedbo liste kandidatov, kar opredelijo predlagatelji posameznih kandidatnih list. Ko volivec obkroži zaporedno številko pred imenom in priimkom kandidata, s tem glasuje o kandidatu in hkrati neizogibno o listi kandidatov, s katere je ta kandidat (tretja alineja drugega odstavka 73. člena in tretji odstavek 73. člena ZVDZ). Volivec z enim ravnanjem glasuje za določenega kandidata te liste in izrazi svojo podporo kandidatni listi v celoti (vsem njenim kandidatom). Glasovi za posamezno kandidatno listo se seštevajo v vseh okrajih volilne enote in kandidati posamezne liste so dejansko izvoljeni s podporo volivcev v celotni volilni enoti. Posamezni kandidat torej ni izvoljen samo z glasovi volivcev v volilnem okraju, v katerem je kandidiral, temveč je predpogoj za pridobitev vsakega mandata zadostna podpora, ki jo uživa kandidatna lista v vseh volilnih okrajih v volilni enoti. Šele ko je ta podpora ugotovljena, pa se pridobljeni mandati dodelijo posameznim kandidatom glede na izide v volilnih

okrajih. Z liste kandidatov so izvoljeni kandidati po vrstnem redu dobljenega deleža glasov v skupnem številu glasov v volilnem okraju (drugi odstavek 91. člena ZVDZ). To velja tako za kandidate, ki so izvoljeni v volilnih enotah na podlagi Droopovega količnika, kot tudi za kandidate, ki dobijo mandate pri delitvi na ravni države na podlagi d'Hondtovega sistema.

38. Vpliv volivcev na dodelitev mandatov kandidatom se torej v veljavnem volilnem sistemu zagotavlja s tem, da (1) volivci glasujejo o posamičnih kandidatih v volilnih okrajih (in s tem tudi o listah kandidatov) in (2) da s posamezne liste kandidatov mandate dobijo tisti kandidati, ki so v volilnih okrajih dosegli največje deleže glasov v skupnem številu veljavnih glasov v volilnih okrajih; v fazi dodelitve mandatov posameznim kandidatom se torej med seboj soočijo kandidati istoimenskih list, tako da se primerja njihov relativni uspeh v volilnem okraju. Vprašanje je, ali takšna personalizacija mandatov ustreza ustavni zahtevi po odločilnem vplivu volivcev na dodelitev mandatov kandidatom.

39. Pravilo, da se mandati znotraj istoimenskih kandidatnih list dodeljujejo posameznim kandidatom po njihovem relativnem uspehu v volilnem okraju v primerjavi s kandidati istoimenske liste v drugih volilnih okrajih, izključuje možnost dodeljevanja mandatov po vrstnem redu, kot ga je na ravni volilne enote določil predlagatelj liste. Glede na to, da odločilen vpliv volivcev na dodelitev mandatov iz petega odstavka 80. člena Ustave pomeni kolektiven vpliv volivcev, ki izključuje neposreden vpliv predlagateljev list, je treba ugotoviti, da izpodbijana zakonska ureditev tak vpliv volivcev zagotavlja. V veljavnem sistemu predlagatelji list (praviloma politične stranke) nimajo odločilnega vpliva na to, kateri od njihovih kandidatov bo poslanec v Državnem zboru. Njihov vpliv je zgolj ta, da določijo, v katerem volilnem okraju bodo kandidirali posamezni kandidati. O izvoljivosti kandidatov lahko le bolj ali manj ugibajo na podlagi izidov preteklih volitev in predhodne ocene o podpori, ki jo uživajo posamezni kandidati med volivci v določenem okraju. Taka ugibanja se bodo v političnih strankah vedno pojavljala, saj je splošno znano, da se te v tem pogledu prilagajajo vsakemu volilnemu sistemu. Končno in zato odločilno besedo o tem, kdo bo dobil poslanski mandat po izpodbijani ureditvi, pa imajo volivci. Da imajo odločilen vpliv na personalno sestavo Državnega zbora prav volivci, je jasno razvidno iz primerjave med vsakokratno dejansko sestavo Državnega zbora in hipotetično sestavo, do katere bi prišlo, če bi volivci lahko glasovali samo za liste (ne pa tudi za določenega kandidata) in bi se razdelitev mandatov izvedla po vrstnem redu, ki ga je določil predlagatelj liste. V takem primeru bi bila personalna sestava Državnega zbora bistveno drugačna. Zato izpodbijani ureditvi ni mogoče odrekat i izpolnjevanja pogoja o odločilnem vplivu volivcev na dodelitev mandatov kandidatom.

40. Da veljavna ureditev ni v neskladju s petim odstavkom 80. člena Ustave, potrjujeta tudi namenska razlaga petega odstavka 80. člena Ustave, do katere je mogoče priti z upoštevanjem besedila II. razdelka UZ80, ter zgodovinska razlaga, kot izhaja iz gradiv ob sprejemanju tega ustavnega zakona.

41. Ustavodajalec je ob uvedbi novega petega odstavka 80. člena Ustave določil nekaj novih elementov volilnega sistema v II. razdelku UZ80.^[13] Ti naj bi veljali za parlamentarne volitve leta 2000 in za vse nadaljnje volitve do uveljavitve sprememb ZVDZ. Glede vsega drugega pa je ustavodajalec zapovedal, naj se volitve izvajajo po tedaj veljavnem ZVDZ/95, ki pa je že pred uveljavitvijo UZ80 zagotavljal personalizacijo v bistvenem delu na enak način kot veljavni ZVDZ. Ukinil pa je t. i. nacionalne liste, ki so izključevale vpliv volivcev na dodelitev mandatov

kandidatom, saj je bil določen delež poslancev Državnega zbora (največ polovica mandatov, ki so se delili na državni ravni) odvisen izključno od volje predlagateljev kandidatnih list.

42. Ustavodajalec je (1) v II. razdelku UZ80 ukinil nacionalne liste,[\[14\]](#) ohranil pa je že prej veljavno personalizacijo z upoštevanjem relativnega uspeha v volilnih okrajih in (2) ni izrecno zapovedal (dodatne) uskladitve ZVDZ s petim odstavkom 80. člena Ustave, temveč je predvidel, da se določbe tega razdelka uporabljajo za vse državnozborske volitve "do uveljavitve sprememb ZVDZ", saj (3) zakonodajalcu ni določil roka, v katerem bi moral uveljaviti spremembe ZVDZ, kot običajno ravna, kadar v II. razdelku ustavnega zakona določi zgolj prehodno ureditev in s tem zahteva uskladitev zakonodaje z ustavno spremembo.[\[15\]](#) Glede na to je mogoče tudi sklepanje, po katerem je ustavodajalec štel, da II. razdelek UZ80 zadosti zahtevam iz petega odstavka 80. člena Ustave.

43. Upošteva je zgodovinskonamensko razlago, prepričanje ustavodajalca, da je ustavni zahtevi po odločilnem vplivu volivcev iz petega odstavka 80. člena Ustave zadoščeno že s spremembami, določenimi v II. razdelku UZ80, izhaja tudi iz obrazložitve Predloga Ustavnega zakona o dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju Predlog UZ80), ki ga je kot predlagatelj tega ustavnega zakona pripravila Komisija za volilni sistem in ustavne spremembe (v nadaljevanju Komisija). V obrazložitvi I. razdelka UZ80, torej glede novega ustavnega besedila, je Komisija zapisala, da sprememba Ustave "omogoča uvedbo vseh vrst sorazmernega predstavništva oziroma proporcionalnega volilnega sistema. Izključuje pa možnost dodeljevanja mandatov po vrstnem redu na listi kandidatov, kot ga je določil predlagatelj liste (politična stranka ali drug predlagatelj liste), in možnost uporabe t. i. nacionalnih list, saj zahteva, da imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom." V obrazložitvi II. razdelka UZ80 pa je Komisija zapisala, da ta razdelek "zagotavlja izvedbo predlagane spremembe Ustave in prehod k njeni uporabi" ter da se "mandati kot doslej dodelijo tistim kandidatom, ki so dobili največji delež glasov v svojem volilnem okraju, kar zagotavlja odločilen vpliv volivcev na dodelitev mandatov kandidatom".[\[16\]](#) Očitno je ustavno spremembo tako razumel tudi zakonodajalec, ko je leta 2006 sprejel ZVDZ-B, s katerim je v zakon pretočil določbe II. razdelka UZ80 in ob tem v zakonodajnem gradivu zapisal, da je prvi razlog za sprejetje novele uskladitev ZVDZ z UZ80 oziroma "prenos pravne ureditve iz izvedbenega dela UZ80, ki je tipična zakonska materija, v [ZVDZ]".[\[17\]](#)

44. Ustavno sodišče je glede na obrazloženo presodilo, da izpodbijani ureditvi ni mogoče očitati, da v okviru zapovedanega sistema sorazmernega predstavništva ne bi zagotavljala odločilnega vpliva volivcev na dodelitev mandatov kandidatom, četudi ni primerljiva z nekaterimi oblikami odločilnega vpliva volivcev na dodelitev mandatov kandidatom v proporcionalnih volilnih sistemih, poznanih iz primerjalnega prava.[\[18\]](#) Zato drugi odstavek 91. člena ZVDZ ni v neskladju s petim odstavkom 80. člena Ustave (1. točka izreka). Izbira konkretnega volilnega sistema znotraj predstavljenih ustavnih zahtev, vključno z načinom personalizacije (tudi take, ki bi zagotavljala večji vpliv posameznemu volivcu), spada v prosto polje zakonodajalca in ni stvar presoje Ustavnega sodišča.[\[19\]](#)

45. Predlagatelj zatrjuje tudi neskladje drugega odstavka 91. člena ZVDZ s 3. in 82. členom Ustave, vendar teh očitkov ne utemelji. Zato jih Ustavno sodišče ni moglo preizkusiti.

Presoja medsebojne skladnosti 4. člena ZDVEDZ ter tretjega, četrtega in petega odstavka 20. člena ZVDZ z vidika načel pravne države

46. Predlagatelj zatrjuje, da je 4. člen ZDVEDZ v nasprotju s 1., 2. in 20. členom ZVDZ. Člen 1 ZVDZ določa, da se poslanci Državnega zbora volijo na podlagi splošne in enake volilne pravice na svobodnih in neposrednih volitvah s tajnim glasovanjem. V skladu z 2. členom ZVDZ se poslanci volijo po volilnih enotah, in sicer po načelu, da se en poslanec voli na približno enako število prebivalcev, in po načelu, da so v Državnem zboru sorazmerno zastopani politični interesi.

47. Ustavno sodišče po 160. členu Ustave ni pristojno presojati medsebojne skladnosti dveh zakonov, razen če bi bila zaradi njunega neskladja kršena načela pravne države (2. člen Ustave), temveč je pristojno le za presojo skladnosti zakona z Ustavo. V primeru morebitnih notranjih ali medsebojnih neskladij zakonov je naloga sodišč in drugih organov, ki odločajo o pravicah in obveznostih ter pravnih interesih fizičnih in pravnih oseb, da z različnimi pravili razlage, ki so splošno sprejeta v pravni teoriji in uporabljana v pravni praksi, ugotovijo, katero pravo je treba uporabiti v posameznem primeru. Vse dokler je medsebojna neskladja mogoče odpraviti z uporabo razlagalnih pravil, njihov obstoj ne pomeni neskladja z načeli pravne države.[\[20\]](#)

48. Člen 20 ZVDZ je razčlenjen na šest odstavkov. Ureja razdelitev države na volilne enote in volilne okraje ter določa njihov pomen in merila, ki jih mora zakonodajalec upoštevati pri njihovem oblikovanju. V skladu s petim odstavkom 20. člena ZVDZ se vsaka volilna enota razdeli na enajst volilnih okrajev, tako da je v vsakem volilnem okraju približno enako število prebivalcev. V vsakem volilnem okraju se glasuje za enega kandidata. V tretjem in četrtem odstavku 20. člena ZVDZ so določena dodatna merila, ki jih mora zakonodajalec upoštevati pri oblikovanju volilnih enot in volilnih okrajev, in sicer geografska zaokroženost ter skupne kulturne in druge značilnosti teh območij; volilni okraj lahko obsega območje ene občine, območje dveh ali več občin ali območje dela občine. Na podlagi teh meril 4. člen ZDVEDZ, ki je izvedbeni zakon za uresničitev navedenih določb ZVDZ, določa območja posameznih volilnih enot in volilnih okrajev.

49. Predlagatelj vsebinsko utemeljuje le neskladje 4. člena ZDVEDZ z 20. členom ZVDZ. Navaja, da je znašala na državnoborskih volitvah leta 2014 razlika v velikosti volilnih okrajev po številu volilnih upravičencev že 1 : 3,73. Zato je Ustavno sodišče presojlo le v tem obsegu.

50. Očitek o medsebojnem neskladju 4. člena ZDVEDZ in 20. člena ZVDZ (z zahtevo po enaki velikosti volilnih okrajev) je Ustavno sodišče že presojalo v sklepu št. U-I-128/92. Po takratni oceni Ustavnega sodišča upoštevanje meril iz tretjega in četrtega odstavka 20. člena ZVDZ (geografska zaokroženost in druge skupne značilnosti območij, največja mogoča integriteta občine) nujno pripelje do večjih, celo do 50-odstotnih odstopanj od povprečja v velikosti volilnih okrajev po številu prebivalcev in s tem v skrajnih primerih celo do razmerja 1 : 3 v njihovi velikosti. Ugotovilo je, da pri tako velikih odstopanjih ni več mogoče govoriti o približno enaki velikosti volilnih okrajev. Če bi 4. člen ZDVEDZ primerjali izključno in izolirano s petim odstavkom 20. člena ZVDZ, bi bila očitna njuna neskladnost, vendar je Ustavno sodišče pri presoji upoštevalo tudi merila iz tretjega in četrtega odstavka 20. člena ZVDZ. Ker bi dosledno spoštovanje merila iz petega odstavka 20. člena ZVDZ namreč nujno pripeljalo do kršitve tretjega in zlasti četrtega odstavka istega člena, je te med seboj nezdružljive določbe razlagalo "skladno z voljo zakonodajalca oziroma s smislom zakona [ZVDZ] kot celote". Ob taki celostni presoji je zavrnilo očitek o medsebojnem neskladju 4. člena ZDVEDZ in 20. člena ZVDZ kot neutemeljen.

51. Glede na navedbe predlagatelja o razlikah med velikostjo volilnih okrajev, ki so jih potrdile poizvedbe pri MNZ in DVK, je Ustavno sodišče sklenilo, da ponovno pretehta stališče, ki ga je sprejelo v sklepu št. U-I-128/92.

52. Ker peti odstavek 20. člena ZVDZ kot merilo za oblikovanje volilnih okrajev določa število prebivalcev (ne pa število volilnih upravičencev), je Ustavno sodišče MNZ zaprosilo za podatke o številu državljanov Republike Slovenije s stalnim prebivališčem po volilnih okrajih na dneve 31. 12. 2011, 31. 12. 2013 in 31. 12. 2014. MNZ je pojasnilo, da s temi podatki ne razpolaga, zato Ustavno sodišče ni moglo preučiti razlik v velikosti volilnih okrajev po merilu, ki ga določa peti odstavek 20. člena ZVDZ. Iz podatkov DVK, ki se prav tako ne nanašajo na število prebivalcev, temveč na število volivcev v volilnih okrajih, je razvidno, da je bilo za volitve leta 2011 v povprečju v posameznem volilnem okraju vpisanih v volilni imenik 19.428 volivcev. Najmanjši volilni okraj (Hrastnik) je imel v volilni imenik vpisanih 8527 volivcev, kar je le 43,89 odstotka povprečnega števila volivcev v vseh 88 volilnih okrajih. Največji volilni okraj (Grosuplje) je imel v volilni imenik vpisanih 30.381 volivcev, kar je 156,37 odstotka povprečnega števila volivcev v volilnih okrajih. Za volitve leta 2014 so bile razlike v velikosti volilnih okrajev po številu volivcev še večje. V povprečju je bilo v posameznem volilnem okraju v volilni imenik vpisanih 19.467 volivcev. Najmanjši volilni okraj (Hrastnik) je imel 8301 volivcev, kar je 42,64 odstotka povprečnega števila volivcev v volilnih okrajih. Največji volilni okraj (Grosuplje) je imel 30.991 volivcev, kar je 159,20 odstotka povprečnega števila volivcev v volilnih okrajih. Razlike v velikosti volilnih okrajev se torej povečujejo glede na stanje leta 1992 (1 : 3), ko je bila zakonodaja uveljavljena. Leta 2011 je bilo razmerje med najmanjšim in največjim volilnim okrajem 1 : 3,56, leta 2014 celo 1 : 3,73. Glede na dostopne podatke, ki se ne nanašajo izrecno na zakonsko merilo števila prebivalcev, temveč na število volilnih upravičencev po posameznih volilnih okrajih, je Ustavno sodišče pri presoji upoštevalo te podatke, upoštevajoč, da bi bila razmerja med velikostjo volilnih okrajev zelo podobna tudi po merilu števila prebivalcev.

53. ZDVEDZ določa območja volilnih enot in volilnih okrajev na podlagi meril, ki jih predpisuje ZVDZ. Pri tem upošteva ureditev občin in krajevnih skupnosti na dan uveljavitve Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor (Uradni list RS, št. 46/92 - v nadaljevanju ZDVEDZ/92).[21] Iz zakonodajnega gradiva izhaja, da je tudi ZDVEDZ/92 (enako kot Zakon o volitvah v Državni zbor, Uradni list RS, št. 44/92 - v nadaljevanju ZVDZ/92) kot temeljno načelo pri opredelitvi volilnih enot upošteval, da je v vsaki volilni enoti približno enako število prebivalcev (tega načela pa ni upošteval glede volilnih okrajev).[22] Poleg tega je ZDVEDZ/92 sledil tudi načelu, da je pri določanju volilnih enot najmanjše območje občina, pri določanju volilnih okrajev pa krajevna skupnost. V skladu s četrtem odstavkom 20. člena ZVDZ/92 je bilo območje volilnih okrajev določeno z območjem ene ali več občin oziroma, kadar je bilo območje občine preveliko, z območjem dela občine, tj. z območjem krajevnih skupnosti iste občine. Tako pri volilnih enotah kot pri volilnih okrajih je ZDVEDZ/92 upošteval, da gre za sosednja območja, ki se stikajo (geografska povezanost).

54. Iz zakonodajnega gradiva ob sprejemanju ZDVEDZ-A leta 2004 izhaja, da je leta 1992 oblikovanje volilnih okrajev temeljilo na takrat obstoječem sistemu lokalne samouprave z 62 občinami, pri čemer je volilni okraj v največ primerih zajemal območje ene občine (39), v treh primerih območje dveh občin, 17 občin z večjim številom prebivalcev pa je bilo razdeljenih na več okrajev. Z Zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 108/06 - uradno prečiščeno besedilo, 9/11 in 31/18 - ZUODNO) je bilo leta 1994, v prvem koraku

ustanavljanja novih občin, ustanovljenih 136 občin in 11 mestnih občin (skupaj 147). Njihova območja so bila preoblikovana leta 1998 tako, da je bilo ustanovljenih še 45 novih občin, v letih 1998–2004 pa še ena nova občina.[23] Zakonodajalec je z ZDVEDZ-A le v zelo majhnem obsegu sledil dotedanjim spremembam pri preoblikovanju sistema lokalne samouprave, in sicer je spremenil le območji 5. in 6. volilnega okraja v 2. volilni enoti.[24] Iz zakonodajnega gradiva pa je razvidno, da se je zakonodajalec že takrat zavedal (očitno zaradi neuskklajenosti z merili iz tretjega in četrtega odstavka 20. člena ZVDZ), da bi bilo treba zaradi geografske zaokroženosti in zaradi zahteve, naj volilni okraji obsegajo območje ene ali več občin oziroma dele območij ene občine,[25] uskladiti meje volilnih okrajev z mejami novih občin.[26]

55. Upoštevajoč podatke o številu volilnih upravičencev po volilnih okrajih za volitve leta 2011 in leta 2014, se neskladje med največjim in najmanjšim volilnim okrajem na ravni države povečuje. Obstajajo torej še večje razlike v velikosti volilnih okrajev kot leta 1992 (glej 52. točko obrazložitve te odločbe). Glede na temeljno spremembo sistema lokalne samouprave leta 1994 in upoštevajoč vse naslednje spremembe v številu in območjih občin,[27] območja volilnih okrajev prav tako niso usklajena z mejami novih občin in ne ustrezajo več zahtevi po geografski zaokroženosti oziroma po upoštevanju skupnih kulturnih in drugih značilnostih (tretji in četrti odstavek 20. člena ZVDZ).

56. Položaj je torej popolnoma drugačen, kot je bil ob presoji Ustavnega sodišča v sklepu št. U-I-128/92. Takrat je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da 4. člen ZDVEDZ ni v neskladju z 20. členom ZVDZ, čeprav je ugotovilo, da merilo enake velikosti volilnih okrajev ni bilo spoštovano. To je utemeljilo s celovito presojo 20. člena ZVDZ, saj je upoštevalo, da sta bili le z nedoslednim upoštevanjem merila enake velikosti uresničeni tudi merili iz tretjega in četrtega odstavka 20. člena ZVDZ. Do takega zaključka je torej prišlo na podlagi tehtanja medsebojno težko združljivih meril za oblikovanje volilnih okrajev. Vendar upoštevati je treba, da po 26 letih, ko je prišlo do popolnoma drugačne ureditve občin, volilni okraji ne ustrezajo več nobenemu merilu iz 20. člena ZVDZ. Razlike v velikosti volilnih okrajev se povečujejo, pri čemer niso spoštovane niti meje sedanjih občin niti merilo geografske zaokroženosti. Zato tretji in četrti odstavek 20. člena ZVDZ ne moreta več relativizirati pomena petega odstavka 20. člena ZVDZ o približno enako velikih volilnih okrajih. Neskladje med merili iz 20. člena ZVDZ in 4. členom ZDVEDZ je tolikšno, da izvotli zahtevo iz petega odstavka 20. člena ZVDZ, po kateri je "v vsakem volilnem okraju približno enako število prebivalcev". Člen 4 ZDVEDZ tako ni oblikovan v mejah manevrskega prostora, ki ga je sam sebi določil zakonodajalec. V pravnem redu tako obstajata zakonski ureditvi, ki si medsebojno nasprotujeta tako, da njune vsebine, ki bi razrešila to nasprotje, z običajnimi metodami razlage zakonov ni mogoče opredeliti. Taka nasprotja med zakonskimi določbami povzročijo neskladnost z načeli pravne države (2. člen Ustave).

57. Iz navedenih razlogov in izhajajoč iz istih pravnih naziranj, je Ustavno sodišče drugače kot v sklepu št. U-I-128/92 ocenilo, da je 4. člen ZDVEDZ v takem neskladju s tretjim, četrtem in petim odstavkom 20. člena ZVDZ, da pomeni neskladje z 2. členom Ustave. Če Ustavno sodišče ugotovi, da so zaradi medsebojnega neskladja dveh zakonov kršena načela pravne države, lahko poseže v določbe enega zakona ali celo obeh.[28] Ker 4. člen ZDVEDZ, ki določa območja volilnih okrajev, ne upošteva meril iz 20. člena ZVDZ, ki pa jim predlagatelj ne nasprotuje, je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost te zakonske določbe.

58. Kadar Ustavno sodišče ugotovi protiustavnost zakonske določbe, jo praviloma razveljavi.

Razveljavitev 4. člena ZDVEDZ bi pomenila, da območja volilnih okrajev ne bi bila določena. V sistemu, v katerem se glasovanje izvaja v volilnih okrajih, bi to pomenilo, da volitev ne bi bilo mogoče izvesti. Volilni okraji morajo biti nujno določeni, zato bi njihova razveljavitev lahko povzročila obstoj protiustavne pravne praznine z vidika temeljnih ustavnih načel demokratičnosti (1. člen Ustave) in načela, da državljanke in državljani oblast izvršujejo z volitvami (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave). Ustavno sodišče je zato na podlagi prvega odstavka 48. člena ZUstS sprejelo odločbo, s katero je ugotovilo, da je 4. člen ZDVEDZ v neskladju z Ustavo (3. točka izreka). Zakonodajalcu je v skladu z drugim odstavkom 48. člena ZUstS določilo dvoletni rok za odpravo ugotovljene protiustavnosti (4. točka izreka). Pri določitvi dolžine tega roka je Ustavno sodišče upoštevalo, da spreminjanje temeljnih prvin volilnega sistema praviloma pomeni zahtevno in medsebojno prepleteno urejanje posameznih vprašanj, za katerih uzakonitev mora imeti zakonodajalec na voljo ustrezno daljši čas od tistega, ki ga Ustavno sodišče običajno določi za njegov odziv na ugotovljene protiustavnosti.

59. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo neskladnost 4. člena ZDVEDZ z načeli pravne države (2. člen Ustave), se mu ni bilo treba opredeljevati do očitka o neskladju izpodbijane ureditve z načelom enakosti volilne pravice (43. člen Ustave).

B. - IV.

Presoja 42., 43. in 44. člena ZVDZ

60. Predlagatelj zatrjuje tudi protiustavnost 42., 43. in 44. člena ZVDZ, ki določajo pravila določitve kandidatov političnih strank in "nestranskih" kandidatov. Predlagatelj zatrjuje, da zakonska ureditev, po kateri ima podpis poslanca 333-krat večjo težo kot podpis običajnega državljana, določa tako nesorazmernost pogojev za kandidiranje, da je v neskladju z načelom ljudske suverenosti iz prvega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave in s prvim odstavkom 82. člena Ustave, po katerem so poslanci predstavniki vsega ljudstva.

61. V skladu z 42. členom ZVDZ kandidate lahko predlagajo politične stranke in volivci. Člen 43 ZVDZ^[29] določa pogoje za kandidiranje kandidatov, ki jih predlagajo politične stranke, 44. člen ZVDZ^[30] pa pogoje za kandidiranje kandidatov, ki jih predlagajo volivci. Politična stranka lahko med drugim vloži listo kandidatov v vsaki volilni enoti, če njene liste kandidatov podprejo s podpisi najmanj trije poslanci Državnega zbora (drugi odstavek 43. člena ZVDZ). V posamezni volilni enoti lahko določi listo kandidatov s podpisi skupina najmanj tisoč volivcev, ki imajo stalno prebivališče v volilni enoti (drugi odstavek 44. člena ZVDZ). Nestranskih kandidatne liste so torej lahko vložene v vseh volilnih enotah s podpisi najmanj 8000 volivcev.

62. Predlagatelj navaja, da je izpodbijana ureditev nesorazmerna. Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da splošno načelo sorazmernosti (2. člen Ustave) ne more biti samostojno merilo za oceno ustavnosti, temveč je vezano na ugotovljeni poseg v posamezno človekovo pravico (prim. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-219/03 z dne 1. 12. 2005, Uradni list RS, št. 118/05, in OdlUS XIV, 88, in št. U-I-178/10 z dne 3. 2. 2011, Uradni list RS, št. 12/11, in OdlUS XIX, 17). Predlagatelj izpodbijani ureditvi ne očita posega v človekovo pravico, zatrjevanih neskladij 42., 43. in 44. člena ZVDZ z Ustavo pa očitek nesorazmernosti sam zase ne utemelji.

63. Kolikor je mogoče navedbe predlagatelja, da izpodbijana ureditev določa nesorazmerno

različne pogoje za kandidiranje nestrankarskih kandidatov v primerjavi s kandidati političnih strank, ki lahko kandidirajo s podporo treh poslancev, razumeti kot očitak o neskladju z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave, pa je ta neutemeljen. Ustavno sodišče je že večkrat ponovilo stališče, da je razlikovanje med težo podpisa poslanca oziroma volivca pri določanju kandidatnih list (razumno) utemeljeno z razlogi, stvarno povezanimi s predmetom urejanja. Že v odločbi št. U-I-336/96 je pojasnilo, da pri tej ureditvi "ne gre za razlikovanje glede na osebne okoliščine (narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje ipd.), temveč za razlikovanje, ki je utemeljeno z različnim položajem teh subjektov v političnem sistemu. Politične stranke so organizacije, v katere se združujejo državljani za doseganje političnih ciljev (zlasti s predlaganjem kandidatov na volitvah), zato je utemeljeno, da jim v postopku kandidiranja zakonodajalec namenja posebno vlogo. Poslanci Državnega zbora se izvolijo na neposrednih in splošnih volitvah, zato uživajo - ne glede na volilni sistem, po katerem se izvolijo - podporo znatnega dela volilnega telesa. Razlikovanje med težo podpisa podpore poslanca in volivca (podpisi treh poslancev odtehtajo podpise največ 800 volivcev) je stvarno utemeljeno."^[31] To razlikovanje se je sicer z ZVDZ-B še zaostriilo, saj podpisi treh poslancev odtehtajo podpise 8000 volivcev,^[32] vendar to ne spreminja odločitve Ustavnega sodišča.

64. Iz navedenih razlogov so očitki o neskladnosti z drugim odstavkom 14. člena Ustave neutemeljeni. Predlagatelj zatrjuje neskladje izpodbijane ureditve z drugim odstavkom 3. člena in prvim odstavkom 82. člena Ustave, vendar teh očitkov ne utemelji, zato jih Ustavno sodišče ni presoјalo.

65. Glede na navedeno izpodbijana ureditev iz 42., 43. in 44. člena ZVDZ ni v neskladju z Ustavo (2. točka izreka).

B. - V.

Presoja prvega odstavka 7. člena ZVDZ

66. Predlagatelj zatrjuje tudi protiustavnost prvega odstavka 7. člena ZVDZ, ki določa, da ima pravico voliti in biti voljen za poslanca državljan Republike Slovenije, ki je na dan glasovanja dopolnil osemnajst let starosti. Po mnenju predlagatelja iz besedila te določbe izhaja, da imajo pravico voliti in biti voljeni za poslanca samo tisti državljani Republike Slovenije, ki imajo na dan volitev 18. rojstni dan oziroma so tega dne postali polnoletni.

67. Razlage prvega odstavka 7. člena ZVDZ, ki jo podaja predlagatelj, ne podpirajo ne logična ne sistematična in ne teleološka razlaga. Poleg tega je razlaga v očitnem nasprotju z besedilom drugega odstavka 43. člena Ustave, v skladu s katerim ima pravico voliti in biti voljen vsak državljan, ki je dopolnil 18 let. Volilno pravico ima torej državljan, ki je pred volitvami ali najkasneje na dan volitev dopolnil 18 let. Razlaga, ki ni ustavnoskladna in hkrati nasprotuje vsem ustaljenim metodam pravne razlage, ni upoštevana. S tako razlago ni mogoče utemeljiti protiustavnosti zakona. Zato je očitak o neskladju prvega odstavka 7. člena ZVDZ s 3., 43. in 44. členom Ustave neutemeljen (2. točka izreka).

B. - VI.

68. Predlagatelj je na javni obravnavi zahtevo za oceno ustavnosti razširil na peti odstavek 80. člena Ustave. Meni, da bi moral Državni zbor spoštovati referendumsko voljo ljudstva glede volilnega sistema iz leta 1996. Ker tega ni storil, naj bi bila omejena možnost ljudstva, da dejansko izvršuje oblast (drugi odstavek 3. člena Ustave).

69. Temeljna procesna predpostavka za začetek postopka pred Ustavnim sodiščem je pristojnost Ustavnega sodišča. Pristojnosti Ustavnega sodišča ureja 160. člen Ustave in na podlagi enajste alineje prvega odstavka 160. člena Ustave nekateri zakoni. Ne Ustava ne zakoni med pristojnostmi Ustavnega sodišča ne določajo pristojnosti za ocenjevanje medsebojne skladnosti ustavnih določb. Ker torej Ustavno sodišče ni pristojno presojeti medsebojne skladnosti ustavnih določb, je zahtevo za oceno ustavnosti petega odstavka 80. člena zavrglo (5. točka izreka).[33]

C.

70. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. in 48. člena ter prvega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Rajko Knez, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Točko 1 izreka je sprejelo s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodnica Korpič – Horvat ter sodnika Jaklič in Šorli. Točko 2 izreka je sprejelo soglasno. Točki 3 in 4 izreka je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Mežnar. Točko 5 izreka je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Jaklič. Sodnik Šorli je dal odklonilno ločeno mnenje. Sodnica Korpič – Horvat in sodnik Jaklič sta dala delno odklonilni in delno pritrdilni ločeni mnenji. Sodnici Jadek Pensa in Sovdat sta dali pritrdilni ločeni mnenji.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica

[1] Podobno F. Testen v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 1138–1139, ki v zvezi s tem govori o pravovarstveni potrebi kot temeljni procesni predpostavki zahteve za oceno ustavnosti.

[2] Smiselno enaki razlogi veljajo tudi za primer, ko oceno ustavnosti zahteva skupina poslancev, katerih število presega absolutno parlamentarno večino, in gre za ustavnost zakona, za katerega sprejetje ni določena zahtevnejša večina od absolutne navadne večine (glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-249/14 z dne 1. 12. 2016).

[3] Prim. F. Grad, Volitve in volilni sistemi, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2004, str. 133 in 134.

[4] O volilnem pragu glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-44/96 z dne 13. 6. 1996 (Uradni list RS, 36/96, in OdlUS V, 98).

[5] Prim. F. Grad, navedeno delo, str. 60.

[6] Da volilno pravico lahko izvršujejo le vsi volivci skupaj na vnaprej organiziran način in po vnaprej določenem postopku, katerega cilj je v tem, da se zakonito oblikujejo predstavniški organi, je poudarilo Ustavno sodišče že v odločbi št. Up-304/98 z dne 19. 11. 1998, OdlUS VII, 240, 11. točka obrazložitve, kasneje pa tudi npr. v sklepu št. U-I-100/13, Up-307/12 z dne 10. 4. 2014, 8. točka obrazložitve. Prim. tudi J. Sovdat, Volilni spor, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 31.

[7] V odločbi št. U-I-354/96 (9. točka obrazložitve), ki je bila sprejeta pred uveljavitvijo UZ80, je Ustavno sodišče, sicer v zvezi z načelom enakosti volilne pravice, že sprejelo stališče, da Ustava zakonodajalcu ne omejuje lastne politične presoje v tolikšni meri, da bi morala biti zagotovljena največja mogoča sorazmernost med deležem glasov in deležem pridobljenih mandatov.

[8] Vendar pod pogojem, da volilni sistem izpolni vse ustavno določene prvine iz petega odstavka 80. člena Ustave.

[9] Primerjalnopravno se vpliv volivcev na izbiro kandidatov v proporcionalnih volilnih sistemih omogoča z različnimi oblikami preferenčnega glasovanja, panaširanjem, razvrščanjem v sistemu enega prenosljivega glasu itd.

[10] Zahteva po odločilnem vplivu volivcev v fazi personalizacije ni nezdržljiva z dodatnimi (sekundarnimi) pravili, potrebnimi za odgovor na vprašanje dodelitve mandatov kandidatom, kadar število dodeljenih mandatov posameznim kandidatom ne bi v celoti ustrezalo številu mandatov, ki jih je pridobila lista kot celota. Na primer, v sistemu preferenčnega glasovanja se lahko zgodi, da, upoštevajoč večjo oziroma manjšo prepoznavnost kandidatov, manjše število kandidatov dobi mandat na podlagi preferenčnih glasov (odvisno tudi od zakonskih pogojev za upoštevanje preferenčnih glasov), kot pa je število mandatov, ki jih je lista kandidatov pridobila na podlagi sistema delitve mandatov. To si je lahko zamisliti v strankah ali na listah, kjer so močno prepoznavni posamezniki, ki bi preferenčne glasove "vlekli nase" in se glasovi ne bi razpršili med dovolj kandidatov. V takem primeru bi bilo za nerazdeljene mandate dopustno upoštevati odločilen vpliv predlagatelja liste (npr. vrstni red kandidatov na posamezni listi).

[11] Ta se izračuna tako, da se skupno število glasov, oddanih za vse liste kandidatov v volilni enoti, deli s številom poslancev, ki se volijo v volilni enoti, povečanim za ena, kar se zaokroži na celo število navzgor. S tem količnikom se deli število glasov za listo. Listi pripada toliko mandatov, kolikorkrat je količnik vsebovan v številu glasov za listo (prvi odstavek 90. člena ZVDZ).

[12] Pri delitvi mandatov se upoštevajo seštevki vseh glasov, ki so jih posamezne liste dobile v vsej državi. Kandidatnim listam se dodeli toliko poslanskih mandatov, kolikor znaša razlika med številom mandatov, ki bi jim pripadli na podlagi vseh glasov zanje na ravni države, in številom mandatov, ki so jih dobile že pri delitvi v volilnih enotah (prvi odstavek 92. člena ZVDZ). Mandati, ki jih dobijo istoimenske liste pri delitvi na državni ravni, se dodelijo listam v volilnih enotah, ki imajo največje ostanke glasov v razmerju do Droopovega količnika v volilni enoti (93. člen ZVDZ).

[13] Določil je, da se:

- pri delitvi mandatov ne upoštevajo liste kandidatov, ki so v vsej državi dobile manj kot 4 odstotke glasov;
- pri delitvi mandatov v volilni enoti po 90. členu Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92 in 60/95 - v nadaljevanju ZVDZ/95) uporabi Droopov količnik;
- pri delitvi mandatov na ravni države po 92. členu ZVDZ/95 upoštevajo seštevki glasov, oddanih za istoimenske liste, ki so bile vložene v dveh ali več volilnih enotah, pri čemer se istoimenskim listam dodeli toliko mandatov, kolikor znaša razlika med številom mandatov, ki bi jim pripadli na podlagi seštevka glasov na ravni države, in številom mandatov, ki so jih dobile v volilnih enotah;
- pri delitvi mandatov na ravni države ne uporabi drugi odstavek 93. člena ZVDZ/95 (t. i. nacionalne liste).

[14] Drugi elementi, ki jih je uvedel II. razdelek UZ80, niso imeli neposrednega pomena za uresničitev ustavne zahteve po odločilnem vplivu volivcev, temveč so vplivali na "matematiko" razdelitve mandatov in na ta način nekoliko drugače uresničili temeljno prvino iz petega odstavka 80. člena Ustave - načelo sorazmernega predstavnštva.

[15] Glej npr. prvi in drugi odstavek II. razdelka Ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena

Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 47/13 – UZ90, 97, 99).

[16] Poročevalec DZ, št. 52/00.

[17] Poročevalec DZ, št. 35/06.

[18] Prim. op. št. 9 te odločbe.

[19] Tako že v sklepah Ustavnega sodišča št. U-I-128/92, št. U-I-226/00 in št. U-I-346/05.

[20] Prim. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-244/14 z dne 10. 9. 2015 (Uradni list RS, št. 69/15), 10. točka obrazložitve, in št. U-I-303/08 z dne 11. 2. 2010 (Uradni list RS, št. 14/10), 4. točka obrazložitve.

[21] ZDVEDZ je bil do danes spremenjen samo leta 2004 (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor, Uradni list RS, št. 80/04 – v nadaljevanju ZDVEDZ-A), ko je le v zelo majhnem obsegu upošteval dotedanje spremembe v sistemu lokalne samouprave oziroma takratne popolnoma drugačne (v primerjavi z letom 1992) mreže občin.

[22] Prvotni predlog ZDVEDZ (Poročevalec DZ, št. 14/92) je predvidel to načelo tudi za oblikovanje volilnih okrajev, vendar je bilo v predlogu za drugo obravnavo v zakonodajnem postopku to načelo iz obrazložitve zakona opuščeno, in sicer iz razloga, da tega načela ni treba uveljaviti, "ker se v volilnih okrajih o kandidatih le glasuje, volilni rezultati pa se ugotavljajo na nivoju volilne enote".

[23] Poročevalec DZ, št. 57/04, str. 21.

[24] Preoblikovanju občin Sežana in Koper zaradi premika določenih krajevnih skupnosti je sledilo ustrezno preoblikovanje dveh volilnih okrajev.

[25] Načelo spoštovanja integritete občin prepoveduje, da bi volilni okraj obsegal eno občino in še del druge občine. Tako tudi Ustavno sodišče v sklepu št. U-I-128/92 (zadnji odstavek obrazložitve). Iz zakonodajnega gradiva očitno izhaja, da ta prepoved danes ni spoštovana in da so deli posameznih občin priključeni volilnim okrajem, ki v celoti ali delno vključujejo dele drugih občin.

[26] Zakonodajalec je spremembo območij volilnih okrajev obrazložil z navedbami, "da bi bilo zaradi ustanovitve novih občin oziroma preoblikovanja sistema lokalne samouprave smiselno preoblikovati tudi območja volilnih okrajev tako, da bi upoštevali načelo geografske zaokroženosti. Območja posameznih volilnih okrajev so namreč posledica strogega spoštovanja meja občin ob oblikovanju volilnih okrajev v letu 1992, ki pa se ne ujemajo z mejami današnjih občin. In če želimo dosledno upoštevati načelo ZDVEDZ, da volilni okraji obsegajo območje ene ali dveh občin oziroma dele območij ene, je treba uskladiti meje volilnih okrajev z mejami novih občin." (Poročevalec DZ, št. 57/04, str. 22)

[27] Vse do Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 9/11 – ZUODNO-G), ki je ob ustanovitvi občine Mirna spremenil območji občin Mirna in Trebnje, in odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-114/11 z dne 9. 6. 2011 (Uradni list RS, št. 47/11, in OdlUS XIX, 23), s katero je bila ustanovljena občina Ankanan.

[28] V odločbi št. U-I-227/00 z dne 14. 2. 2002 (Uradni list RS, št. 23/02, in OdlUS XI, 23) je na primer razveljavilo oba izpodbijana zakona (19. točka obrazložitve).

[29] Člen 43 ZVDZ določa:

"Politična stranka določi kandidate po postopku, določenem z njenimi pravili. Lista kandidatov se določi s tajnim glasovanjem.

Politična stranka lahko vloži listo kandidatov v vsaki volilni enoti, če njene liste kandidatov podprejo s podpisi najmanj trije poslanci državnega zbora. Podpisi poslancev na predpisanih obrazcih se predložijo državnim volilnim komisijam.

Politična stranka lahko vloži listo kandidatov v posamezni volilni enoti, če listo kandidatov določijo člani politične stranke, ki imajo volilno pravico in stalno prebivališče v volilni enoti, in če listo kandidatov podpre s podpisi najmanj petdeset volivcev, ki imajo stalno prebivališče v volilni enoti.

Politična stranka lahko vloži listo kandidatov v posamezni volilni enoti tudi v primeru, če lista kandidatov ni določena na način iz prejšnjega odstavka, ob pogoju, da listo kandidatov podpre s podpisi najmanj sto volivcev, ki imajo stalno prebivališče v volilni enoti.

Dvoje ali več političnih strank lahko predloži skupno kandidatno listo.

Na kandidatni listi noben spol ne sme biti zastopan z manj kakor 35 odstotki od skupnega dejanskega

števila kandidatke in kandidatov na listi.

Določba prejšnjega odstavka ne velja za kandidatne liste, na katere so uvrščeni trije kandidati oziroma kandidatke, pri čemer mora biti na kandidatni listi, na katero so uvrščeni trije kandidati oziroma kandidatke, najmanj en predstavnik vsakega od spolov."

[30] Člen 44 ZVDZ določa:

"Volivci določijo listo kandidatov s podpisovanjem.

V posamezni volilni enoti lahko določi listo kandidatov s podpisi skupina najmanj tisoč volivcev, ki imajo stalno prebivališče v volilni enoti.

Za liste iz tega člena se uporablja določba šestega odstavka 43. člena tega zakona."

[31] Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-220/97 z dne 29. 10. 1997 (Uradni list RS, št. 70/97, in OdlUS VI, 137) ter sklepoma št. U-I-114/09 z dne 27. 5. 2009 in št. U-I-291/11 z dne 5. 4. 2012.

[32] S to novelo se je število potrebnih podpisov volivcev za nestrankske kandidatne liste v volilni enoti povečalo s 100 na 1000.

[33] Prim. s sklepoma Ustavnega sodišča št. U-I-214/00 in št. U-I-262/00.

⇒

U-I-32/15-61

29. 11. 2018

Odklonilno ločeno mnenje sodnika Marka Šorlija

Glasoval sem proti 1. točki izreka - da drugi odstavek 91. člena ZVDZ, ki ureja dodelitev poslanskih mandatov, ki jih je pridobila lista kandidatov, posameznim kandidatom te liste, ni v neskladju z Ustavo.

Ustava v petem odstavku 80. člena določa tri temeljne prvine volilnega sistema: proporcionalni sistem delitve mandatov, personalizacijo volitev in volilni prag. Strinjam se lahko s stališčem večine, da ustavne zahteve po odločilnem vplivu volivcev na dodelitev poslanskih mandatov ni mogoče razlagati v smislu največjega mogočega vpliva posameznega volivca, to pa ne pomeni, da je vsak vpliv volivca šteti kot odločilen. Znotraj proporcionalnih volilnih sistemov obstaja vrsta načinov, ki v različni meri omogočajo vpliv volivca na razdelitev mandatov.

Po stališču večine se vpliv na dodelitev mandatov kandidatom v veljavnem volilnem sistemu zagotavlja s tem, da volivci glasujejo o posamičnih kandidatih v volilnih okrajih in da s posamezne liste kandidatov mandate dobijo tisti kandidati, ki so v volilnih okrajih dosegli največje deleže glasov v skupnem številu veljavnih glasov v volilnih okrajih. Kritika take ureditve ugotavlja, da je participacija volivcev pretirano omejena, ker se volilni okraj in enota razlikujeta. Volivec sme veljavno oddati le en glas v volilnem okraju, čeprav se v vsaki volilni enoti, ki je tudi izvolilna enota, izvoli 11 poslancev. Posebnost pri parlamentarnih volitvah v Sloveniji je, da navodilo volivcu govori, da glasuje o kandidatih, čeprav gre glas volivca primarno listi kandidatov.[1]

Glavna argumenta stališča večine, da izpodbijana ureditev zagotavlja odločilen vpliv volivca, sta pravzaprav prevzeta iz obrazložitve Predloga ustavnega zakona o dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije, ki ga je kot predlagatelj tega ustavnega zakona pripravila Komisija za volilni sistem in ustavne spremembe, in sicer, da sprememba izključuje možnost dodeljevanja mandatov

po vrstnem redu na listi kandidatov, kot ga je določil predlagatelj liste, ter da se mandati dodelijo tistim kandidatom, ki so dobili največji delež v svojem volilnem okraju.

Sam sem prepričan, da ni mogoče pravega pomena pojma »odločilen vpliv volivcev« določiti zgolj na abstraktno regulativni ravni, ampak predvsem s primerjavo konkretne ureditve z drugimi delujočimi sistemi v primerljivih državah (predvsem v državah članicah EU). Primerjalno pravne ureditve personalizacije v proporcionalnih sistemih v drugih državah (npr. Avstrija, Belgija, Finska, Irska, Nizozemska, Danska) volivcu omogočajo izbiro med različnimi kandidati iste stranke; v slovenskem sistemu to ni mogoče, volivec take izbire nima, politična stranka volivcu kandidata vsili. V nekaterih od teh sistemov ima volivec v različnih kombinacijah pravico izbire - glasovati za listo kandidatov, kot jih je rangirala stranka ali pa oddati lastni preferenčni glas (npr. Belgija). S tem je vpliv volivca na dodelitev mandatov zagotovljen. Še večji vpliv imajo volivci v sistemih, v katerih stranke kandidatov sploh ne rangirajo in odloča o kandidatih v *celoti* preferenčni glas (Finska, Danska). Nadalje, nekateri sistemi vpliv volivcev še dodatno večajo tako, da imajo vpliv tudi pri določanju kandidatov, in s tem posredno tudi pri končni dodelitvi mandatov. Glavno besedo pri razdelitvi mandatov imajo tako volivci in ne stranka.

V primerjavi s temi sistemi ni mogoče trditi, da ima volivec v slovenskem volilnem sistemu odločilen vpliv na določitev mandatov. Odločujoča večina žal pri ugotavljanju, ali izpodbijana ureditev omogoča odločilen vpliv, ni uporabila primerjalnopravne metode in tako tudi ni upoštevala, da so se v času od leta 2000 do danes družbene in politične razmere spremenile, v tem času so se tudi razvili načini politične participacije, ki omogočajo bistveno večji vpliv volivcev na izbiro poslancev. Če bi Ustavno sodišče resno upoštevalo ustavno zahtevo, da mora volilni sistem volivcem zagotavljati odločilen vpliv na določitev mandatov, bi morale v primerjavi s številnimi tujimi proporcionalnimi sistemi ugotoviti, da je vpliv volivcev na razdelitev poslanskih mandatov v resnici majhen in vsekakor ne odločilen in je zato izpodbijana ureditev v neskladju z Ustavo.

Marko Šorli
Sodnik

[1] S. Zagorc, Volilni sistem in delovanje parlamentarnega sistema, Podjetje in delo, št. 6-7 (2011).

⇒

U-I-32/15-62
6. 12. 2018

Pritrdilno ločeno mnenje sodnice dr. Dunje Jadek Pensa

V tem pritrdilnem ločenem mnenju se osredotočam le na odločitev iz 1. točke izreka večinske odločbe.

I.

Če zahtevo Državnega sveta oluščim na bistveno, je bil ključen njen očitok, da Zakon o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo in 23/17 – v nadaljevanju ZVDZ) pri dodelitvi mandatov kandidatom zaobide pravilo večine osvojenih glasov. Umeščam ga v kontekst izpodbijanega drugega odstavka 91. člena ZVDZ.^[1] Ta določba kot kriterij za dodelitev mandatov kandidatom ureja soočenje med kandidati z iste kandidatne liste (ki je osvojila mandat/e v volilni enoti) na način primerjave njihovih relativnih uspehov v volilnih okrajih (prim. 38. točko obrazložitve odločbe). Očitno je torej, da dodelitev mandatov kandidatom ne temelji niti na primerjavi njihovega uspeha po kriteriju števila osvojenih glasov niti na primerjavi njihovega uspeha v razmerju do iste skupine volivcev. Volilno telo volilne enote je namreč razdeljeno po volilnih okrajih.

Odgovor na navedeni očitok je bil odvisen od razlage ustavne zahteve, po kateri morajo imeti "volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom," v kontekstu petega odstavka 80. člena Ustave. Gre za določbo, ki je bila uveljavljena z Ustavnim zakonom o dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 66/2000 – v nadaljevanju UZ80), konkretnije s I. razdelkom UZ80. Naj uvodoma spomnim na dvoje. Prvič, da je UZ80 v II. razdelku določil izvedbo I. razdelka ustavne spremembe, *ki je bila kasneje prevzeta v ZVDZ*, in da je Ustavno sodišče že zavzelo stališče, da ima II. razdelek UZ80 značaj ustavnopravnih norm ter da zato Ustavno sodišče ni pristojno presojati njegove skladnosti z Ustavo.^[2]

II.

Matematične formule, na podlagi katerih se rezultati glasovanja *po* volitvah v izpodbijani ureditvi prevedejo v (1) razdelitev mandatov kandidatnim listam in (2) dodelitev mandatov kandidatom s teh list, povzročijo, da je mandat dodeljen kandidatu s kandidatne liste, ki je bila oblikovana za volilno enoto, četudi se o njem niso mogli izrekati *vsi* volivci iz te volilne enote in četudi je volilna enota (in *ne* volilni okraj) izvoljiva enota. Še več. Ne le, da se niso mogli o njem izrekati *vsi* volivci iz volilne enote, *velika večina* teh volivcev se ni imela priložnosti izrekati o tem kandidatu. Kandidat namreč lahko kandidira v enem, največ dveh izmed enajstih volilnih okrajev, ki sestavljajo volilno enoto, v volilnem okraju pa se glasuje le o teh kandidatih. Vsi tisti volivci, ki niso glasovali v volilnem okraju, v katerem je kandidiral (zdaj že) izvoljeni poslanec, so bili torej v volilnem procesu od njega razločeni. To pomeni, da velika večina volivcev volilne enote, v kateri je bil ta kandidat izvoljen, o tem kandidatu ni mogla glasovati. Vsiljuje se sklep, da glasovanje teh volivcev ni moglo biti odločilno za dodelitev mandata kandidatu.

To omogoča (med drugim) izpodbijana določba, po kateri so "z liste kandidatov izvoljeni kandidati po vrstnem redu dobljenega deleža glasov v skupnem številu glasov v volilnem okraju oziroma v skupnem številu glasov v dveh volilnih okrajih" (drugi odstavek 91. člena ZVDZ). Vendar naj poudarim, da je ta za personalizacijo volitev ključna določba vpeta v ureditev proporcionalnega volilnega sistema in da se sproži šele, če "kandidatna lista" osvoji mandat(e) v volilni enoti in z

delitvijo glasov na ravni države (prim. 37. točko obrazložitve odločbe). O osvojitvi teh mandatov in njihovem številu odloča na podlagi Droopovega količnika in d'Hondtovega sistema *kriterij števila* volivcev, ki so ob izbiri kandidata izbrali tudi njegovo kandidatno listo, seveda ob upoštevanju ustavno zapovedanega volilnega praga. Za razumevanje pravnih razsežnosti volilnega sistema, ki oblikujejo možnosti za volivčevo izbiro tudi v izpodbijani ureditvi, je tako treba imeti pred očmi (vsaj) še naslednjo značilnost ZVDZ: kandidatura posameznega kandidata je neločljivo navezana na potrjeno kandidatno listo. To se izrazi na glasovnici z imenom liste kandidatov ob imenu kandidata (prim. 37. točko obrazložitve odločbe).^[3] Volivci ob glasovanju torej niso soočeni le s kandidatom – posameznikom, temveč neizogibno in neposredno tudi z listo, na kateri kandidira. Na ta način vsakega volivca hkrati nagovarjajo kandidat, ki kandidira v volilnem okraju, v katerem volivec glasuje, pa tudi vsi drugi kandidati, ki so sooblikovali določeno listo kandidatov, vendar jih je predlagatelj liste uvrstil v druge volilne okraje, v katerih ta volivec ne glasuje.^[4] Vsem tem kandidatom se z volivčevim glasom v domači različici proporcionalnega volilnega sistema poveča možnost, da pridobijo poslanski mandat (prim. 37. točko obrazložitve). Tako se izraža podpora volivcev programom politik tistih, ki so sooblikovali določeno kandidatno listo (praviloma političnih strank), pa tudi določili, v katerem volilnem okraju bo njihov kandidat kandidiral.

Le za personalizacijo tako osvojenih mandatov kandidatne liste je odločilen *delež* glasov, ki jih je osvojil kandidat v skupnem številu glasov v volilnem okraju. V tem okviru je torej ključen za personalizacijo relativni uspeh kandidata v volilnem okraju in nato primerjava tega z relativnim uspehom drugih kandidatov z iste kandidatne liste v drugih volilnih okrajih. Toda ne glede na opisani širši pravni okvir lahko izpeljem, da je za personalizacijo po ZVDZ značilna parcialnost. Upoštevacjo se lahko le glasovi, ki jih je kandidat osvojil v volilnem okraju (čeprav ni mogoče odmisлити glasov za njegovo kandidatno listo v volilni enoti, ki so omogočili, da je kandidatna lista sploh osvojila mandat/e).

Kljub parcialnosti, na kateri temelji izpodbijana ureditev personalizacije volitev, menim, da drugi odstavek 91. člena ZVDZ ni v neskladju z zahtevo iz petega odstavka 80. člena Ustave, po kateri morajo imeti "volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom." Naj obrazložim.

III.

Glede razlage zahteve petega odstavka 80. člena Ustave, po kateri morajo imeti "volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom" v večinski odločbi (prim. 27. do 33. točko večinske odločbe), naj dodam, da se strinjam z izhodišči za razlago tu ključnega dela besedila petega odstavka 80. člena Ustave;^[5] ^[6] pa tudi z razumevanjem tega dela besedila, ki ga je odločba razprla in je večinsko prevladal.

Za razlago ključnega dela besedila petega odstavka 80. člena Ustave je bilo pomembno, če posplošim, da se opredelijo (ustavno pomembne) relacije, ki soopredeljujejo pomen in s tem domet ustavne zahteve, po kateri morajo imeti volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom. Upoštevacjo je bilo (med drugim), da se mora tu presojana ustavna zahteva uresničevati v okviru proporcionalnega volilnega sistema, ker je tudi to ustavna zahteva petega odstavka 80. člena Ustave, in da sistematična razlaga ne omogoča sklepanja, po katerem bi bila ta zahteva prvina volilne pravice. Le ena izmed upoštevcvanih relacij je bil v razmerju do dodelitve mandatov kandidatom odnos med volivci na eni strani in predlagatelji list kandidatov na drugi

strani (prim. 31. točko obrazložitve odločbe). Ključno za končni odgovor je bilo razumevanje, da besedna zveza "odločilen vpliv volivcev" v tej relaciji pomeni, da mora biti dodelitev mandatov kandidatom v rokah volivcev in ne v rokah predlagateljev kandidatnih list. Veljavnemu volilnemu sistemu v ožjem pomenu z vidika petega odstavka 80. člena Ustave prav zato, ker je dodelitev mandatov v rokah volivcev (in ne predlagateljev kandidatnih list), ni mogoče očitati, da ne zagotavlja odločilnega vpliva volivcev na dodelitev mandatov. Sprejeta razlaga tako ne podpira argumenta, da je ureditev v neskladju z Ustavo že zato, ker zaradi parcialnosti pri dodelitvi mandata posameznemu kandidatu ni odločilno večje število osvojenih glasov volivcev iz izvoljive volilne enote; in bi bil vpliv volivcev v tem pogledu lahko "intenzivnejši," od tistega, ki ga zagotavlja izpodbijani drugi odstavek 91. člena ZVDZ. Ali, če poenostavim, izpodbijana ureditev ni v neskladju z Ustavo že zato, ker bi bil vpliv volivcev oziroma vpliv posameznega volivca na dodelitev mandata kandidatu lahko "večji" od tistega, ki ga zagotavlja izpodbijana določba ZVDZ.

Razlaga, ki bi v danem kontekstu nedoločenemu pravnemu pojmu kot odločilen pripisala drugačen pomen od tistega, ki je v odločbi prevladal, bi trčila v opredelitev tega istega pojma v obrazložitvi Predloga UZ80, ki ga je kot predlagatelj tega ustavnega zakona pripravila Komisija za volilni sistem in ustavne spremembe (v nadaljevanju Komisija) glede novega ustavnega besedila. Iz te sledi, da sprememba Ustave "omogoča uvedbo vseh vrst sorazmernega predstavništva oziroma proporcionalnega volilnega sistema. Izključuje pa možnost dodeljevanja mandatov po vrstnem redu na listi kandidatov, kot ga je določil predlagatelj liste (politična stranka ali drug predlagatelj liste), in možnost uporabe t. i. nacionalnih list, saj zahteva, da imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom."^[7] Zadostuje torej, da imajo volivci (in ne kdo drug) vpliv na dodelitev mandatov. Trčila bi nadalje tudi v II. razdelek UZ80, katerega presoja je izven dometa pristojnosti Ustavnega sodišča (prim. zgoraj); pa tudi v stališče, razvidno iz obrazložitve Komisije, po katerem ta razdelek "zagotavlja izvedbo predlagane spremembe Ustave in prehod k njeni uporabi."^[8] Logično se mi zdi, da je ustavodajalec s sprejetjem II. razdelka UZ80 izrazil hkrati, da je ta razdelek, če naj omogoči prehod v novo ustavno ureditev, po njegovem mnenju skladen s prvim razdelkom in da ureja prav tiste prvine volilnega sistema, ki jih terja implementacija spremembe Ustave. Nisem namreč mogla prezreti, da zakonodajalcu ob tem ni zapovedal, da je potrebna nadaljnja implementacija novih ustavnih zahtev v zakonu iz četrtega odstavka 80. člena Ustave, in, razumljivo, zato tudi ni določil časovnega okvirja za sprejetje zakona z vsebino, ki bi šele zadostila zahtevi I. razdelka UZ80. Vse to odločba jasno obrazloži, ko opozori na namensko in zgodovinsko razlago petega odstavka 80. člena Ustave (prim. 40. do 43. tč. obrazložitve odločbe).

IV.

Presoja večine ne pomeni, da Ustava zakonodajalcu preprečuje, da drugače uredi zahtevo odločilnega vpliva volivcev na dodelitev mandatov (na primer z uzakonitvijo enega izmed volilnih sistemov, naštetih v 9. opombi odločbe). Nikakor ne. Pomeni pa, da s tem, ko veljavno ureditev volilnega sistema v ožjem pomenu uvršča med vprašanja primernosti zakonske ureditve, prepušča razpravo o njej in iskanje domnevno ustrežnejših rešitev političnim principom. Ob tem dodajam, da nisem prezrla težave, na katero je bilo opozorjeno na javni obravnavi: na eni strani je po Ustavi Državnemu zboru zaupano, da sprejme zakon, ki ureja volilni sistem (četrti odstavek 80. člena Ustave), in s tem pravila, ki opredeljujejo njegovo konstituiranje po vsakokratnih volitvah; na drugi strani pa je vsaj podvomiti v možnost, da bi pri poslancih, ki so po veljavnih

pravilih osvojili poslanski mandat, prav ta pravila obveljala za neprimerna. Toda učinek vpletanja Ustavnega sodišča v razreševanje te težave bi bil po mojem prepričanju mnogo slabši od težave same. Razvedenil bi ključen političen princip, na katerem temelji konstitucionalizacija volilnega sistema v petem odstavku 80. člena Ustave. Ta je bil, menim, nedvoumen: zgolj na minimalističen način okviriti ustavne zahteve za zakonodajno urejanje volilnega sistema v ožjem pomenu (prim. povzete navedbe iz ustavodajnega gradiva). In *á contrario*: kar to minimalistično zahtevo Ustave presega, je bilo na ta način prepuščeno urejanju razmerij po političnih principih.

Sporočilo večinske odločbe je v tem pogledu enako sporočilu iz sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-346/05 z dne 4. 10. 2007. Izbira sistema, ki na drug način, morda tudi v večji meri, zagotavlja vpliv posameznega volivca na dodelitev mandatov kandidatom, je vprašanje primernosti zakonske ureditve in politično vprašanje *par excellence* (prim. 33. tč. obrazložitve večinske odločbe). Presoja večje ali manjše politične pravičnosti in primernosti tega ali onega volilnega sistema mora Ustavno sodišče – tudi po načelu samoomejevanja sodne oblasti, ki je pod imenom "judicial self-restraint" znana v vseh državah z izvedenim načelom ločitve oblasti – prepustiti parlamentu.[9]

Sklep. Po Ustavi večina sodnikov na Ustavnem sodišču gospodari nad pomenom besedila Ustave (prim. prvi stavek tretjega odstavka 162. člena Ustave). Tudi tokrat je o pomenu ene izmed zahtev iz petega odstavka 80. člena Ustave, ki je bil ključen za odločitev iz prve točke izreka odločbe, Ustavno sodišče odločilo z večino glasov. Vendar pravilo, po katerem Ustavno sodišče odloča z večino glasov vseh sodnikov (prvi stavek tretjega odstavka 162. člena Ustave), ne pomeni, da ustavnim sodnikom Ustava morda pripada in da jo smejo zato poljubno interpretirati. Ustavno pravo se ne ukvarja zgolj s pomenom določb Ustave in preštevanjem glasov sodnikov, ki podpira ta ali oni pomen ustavne določbe, ki je predmet razlage. Tudi proces iskanja in odstiranja poti, ki je pripeljala do opredelitve tega pomena, je njegov sestavni del in tako podvržen utemeljevanju z ustavnopravnimi argumenti. Prepričana sem, da te argumente večinska odločba dosledno izgradi. Zato sem glasovala za odločbo. Naj strnem z mislijo, da se je večina izognila skušnjavi, da v imenu iskanja domnevno pravičnejše in primernejše ureditve volilnega sistema v ožjem pomenu prestopi Rubikon.

dr. Dunja Jadek Pensa
Sodnica

[1] Tega očitka torej ne motrim z vidika očitno zmotnega sklepanja predlagatelja, da bi bila ustavni zahtevi iz petega odstavka 80. člena Ustave, po kateri morajo imeti "volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom," skladna le taka zakonska ureditev, ki bi omogočala, da bi imeli vsi volilni okraji izvoljenega poslanca, upošteva pri tem število osvojenih glasov. Temu bi bilo namreč mogoče dosledno zadostiti le v večinskem volilnem sistemu, kar pa je v nasprotju z zahtevo iz petega odstavka 80. člena Ustave, po kateri se poslanci volijo po načelu sorazmernega predstavništva (prim. 27. točko obrazložitve odločbe).

[2] Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-214/00 z dne 14. 9. 2000, OdlUS IX, 201, 11. tč. obrazložitve.

[3] Seznami potrjenih kandidatnih list se objavijo najpozneje petnajst dni pred dnem glasovanja (prim. 61. člen ZVDZ), razglasi s seznamami list kandidatov, o katerih se glasuje, pa morajo biti razobešeni tudi na voliščih (prim. četrti odstavek 64. člena ZVDZ).

[4] Odgovor na vprašanje, koliko se s kompleksom političnih preferenc, ki jih v ureditvi volitev v Državni zbor posebej vključijo vsi kandidati s potrjenih kandidatnih list, prepletajo oziroma izpostavljajo vrline posameznega kandidata, daleč presega pravne razsežnosti ureditve volilnega sistema.

[5] Če se Vrhovno sodišče Združenih držav Amerike sreča s področjem na novo, domala neizogibno začne z besedilom. Povzeto po M. Tushnet, *The United States: Electicism in Service of Pragmatism*, v: J. Goldsworthy (ur.), *Interpreting Constitutions: A Comparative Study*, Oxford University Press, Oxford 2006, str. 48.

[6] Glede običajnih metod razlage Temeljnega zakona pred nemškim Zveznim ustavnim sodiščem prim. D. P. Kommers, *Germany: Balancing Rights and Duties*, v: J. Goldsworthy (ur.), *Interpreting Constitutions: A Comparative Study*, Oxford University Press, Oxford 2006, str. 196–201. Te so, kot razumem, prav take, kot so razvidne iz razlogov večinske odločbe.

[7] Poročevalec DZ, št. 52/2000.

[8] Prav tam.

[9] Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-128/92 z dne 27. 10. 1992 (Uradni list RS, št. 53/92, in OdlUS I, 75).

⇒

U-I-32/15-63

30. 11. 2018

Delno odklonilno in delno pritrdilno ločeno mnenje sodnice dr. Etelke Korpič - Horvat

Nisem soglašala z ustavno presojo večine, da drugi odstavek 91. člena Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo in 23/17 – v nadaljevanju ZVDZ) ni v neskladju z Ustavo. Določba se nanaša na volitve poslancev v Državni zbor (1. točka izreka odločbe).

1. Naloga Ustavnega sodišča je bila, da opredeli nedoločen pravni pojem – *odločilen vpliv volivcev na dodelitev mandatov kandidatom*, zapisan v petem odstavku 80. člena Ustave, po opredelitvi navedenega pojma pa presodi, ali je drugi odstavek 91. člena ZVDZ skladen z Ustavo. Menim, da Ustavno sodišče navedenega pojma ni zadostno vsebinsko opredelilo.

2. Modeli proporcionalnih volilnih sistemov so različni in soglašam s stališčem večine, da izbira konkretnega volilnega sistema spada v prosto polje zakonodajalca, vključno z načinom personalizacije poslanskih mandatov, vendar znotraj postavljenih ustavnih zahtev (44. točka obrazložitve). Ustava zavezuje zakonodajalca, da pri določitvi volilnega sistema za volitve v Državni zbor upošteva 1) proporcionalni sistem, 2) štiriodstotni volilni prag in 3) da imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom. Zato bi morale Ustavno sodišče za presojo, ali volilna ureditev po ZVDZ zadosti ustavni zahtevi, pravno nedoločen pojem *odločilni vpliv volivcev*

jasno definirati in konkretizirati volivce, ki naj imajo odločilen vpliv. Ustavno sodišče je že večkrat razložilo pravno nedoločene pojme.[1] V obravnavani zadevi pa menim, da se je večina zadovoljila s splošno opredelitvijo in ni presodila, kolikšen bi moral biti vpliv volivcev, da bi se lahko štel za odločilnega, in na kakšen način bi se moral izraziti v volilnem postopku. Iz odločbe je mogoče razbrati, da zahtevi iz 80. člena Ustave zadošča še tako majhen in posreden vpliv volivcev.

3. Razlogi, iz katerih menim, da izpodbijana ureditev ne zadosti zahtevi odločilnega vpliva volivcev po petem odstavku 80. člena Ustave izhajajo iz načina glasovanja volivcev, ki ga določa ZVDZ. Glasovanje volivci opravijo tako, da na glasovnici obkrožijo zaporedno številko pred priimkom in imenom kandidata, za katerega glasujejo (73. člen ZVDZ). Poleg imena kandidata je na glasovnici določen tudi logotip stranke (liste). ZVDZ določa, da volivec lahko glasuje samo za enega kandidata (73. člen ZVDZ). Volilni odbor ugotovi, koliko glasov so dobili posamezni kandidati. Predsednik volilnega odbora razglasi izid glasovanja na volišču (členi 84–86 ZVDZ). Volivci torej po ZVDZ glasujejo o kandidatih. ZVDZ nikjer ne določa, da volivci glasujejo tudi o listi. Res pa je, da se marsikateri volivec sprašuje, koga voli: kandidata ali stranko (listo). Volilna komisija šteje, da je volivec dal glas ne samo kandidatu, ampak tudi listi. Vprašanje je, kakšna je bila prava volja volivca, ko je obkrožil zaporedno številko na glasovnici. Vprašanje je, ali je oddal svoj glas ne samo kandidatu temveč tudi listi. Malo verjetno je, da so vsi volivci želeli glasovati hkrati o kandidatu in o listi pod isto zaporedno številko, ki so jo obkrožili na glasovnici. Kakšna je bila prava volja volivcev, se ne da ugotoviti.[2] Ne glede na to večina privzame: "Ko volivec obkroži zaporedno številko pred imenom in priimkom kandidata, s tem glasuje o kandidatu in hkrati neizogibno o listi kandidatov, s katere je ta kandidat" (37. točka obrazložitve). Pri tem se večina sklicuje na glasovnico, ki vsebuje tudi imena list kandidatov (tretja alineja drugega odstavka 73. člena ZVDZ). Torej ne glede na to, da ZVDZ določa, da volivec glasuje le za kandidata, ker glasovnica vsebuje tudi imena list kandidatov, volivec samodejno glasuje tudi o listi. Menim, da gre za vsiljeno volilno izbiro.

4. Personalizacija (dodelitev poslanskih mandatov kandidatom) kandidatne liste se določi v volilni enoti, kjer se upoštevajo deleži glasov kandidatov, ki so jih kandidati liste dobili v volilnih okrajih, v katerih so kandidirali (drugi odstavek 91. člena ZVDZ). Zato so poslanci izvoljeni na ravni volilne enote tako, da se jim dodelijo poslanski mandati. Volivec se ne more izreči o kandidatih liste (strankarskih kandidatih) v volilni enoti. Izreka se o kandidatu liste nasproti kandidatom drugih list v volilnem okraju, kar pa ni relevantno za personalizacijo mandatov liste. Volivec nima možnosti izbire med kandidati znotraj kandidatne liste. Zato menim, da se odločilni vpliv volivcev ne more pokazati pri izidu glasovanja. To potrjujejo tudi rezultati glasovanja na državnoborskih volitvah leta 2014. Predlagatelj navaja, da je bilo več kot polovica poslanskih mandatov dodeljenih kandidatom, ki so dobili v volilnem okraju, kjer so kandidirali, manj glasov kot konkurenčni kandidati.[3] Najmanj dvom o obstoju odločilnega vpliva volivcev pa izhaja tudi iz navedb pravnih strokovnjakov volilnega prava, ki so na javni obravnavi navedli: prof. Grad, da je stvar ocene, ali je zagotovljen odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom.[4] Prof. Toplak je mnenja, da sedanji sistem daje volivcu vpliv, ampak ne odločilen vpliv.[5] Prof. Zagorc pa je navedel, da je to zelo minimalna oblika omogočanja odločilnega vpliva volivcev.[6]

5. V 39. točki obrazložitve večina navaja, da odločilen vpliv volivcev pomeni kolektiven vpliv volivcev, ki izključuje neposreden vpliv predlagateljev list, in da izpodbijana zakonska ureditev tak vpliv volivcev zagotavlja. Predlagatelj list (praviloma politične stranke) naj ne bi imeli

odločilnega vpliva na to, kateri od njihovih kandidatov bo poslanec v Državnem zboru. Njihov vpliv naj bi bil zgolj ta, da določijo, v katerem volilnem okraju bodo kandidirali posamezni kandidati, o izvoljivosti kandidatov pa lahko le ugibajo. Ocenujem, da je vpliv predlagatelja (praviloma politične stranke) pomemben, ker določi kandidata, ki je volivcu vsiljen, ker nima izbire med kandidati iste politične stranke. To potrjujejo tudi navedbe direktorja Državne volilne komisije Dušana Vučka na javni obravnavi, ko je navedel, da "znotraj političnih strank poteka oster boj, na kateri volilni okraj bo šel kateri zaslužni član politične stranke. To ni nič novega. Volilne preference v Sloveniji so tako različne in tako značilne, da lahko napovemo sestavo volilnega zbora za 60 odstotkov vnaprej." Zato nisem soglašala s stališčem večine, da kolektivni vpliv volivcev izključuje neposreden vpliv predlagateljev list. Ne zadosti stališče večine, da predlagatelj nima neposrednega vpliva na dodelitev mandatov. Ustava v petem odstavku 80. člena ne določa vpliv predlagateljev list, ampak *odločilni vpliv volivcev na dodelitev mandatov kandidatom*. Tega pa večina dovolj konkretno ne opredeli.

6. Tudi sklicevanje večine na namensko in zgodovinsko razlago po moji oceni ni prepričljiva (40. točka obrazložitve). Ustavodajalec je ob uvedbi novega petega odstavka 80. člena Ustave ukinil nacionalne liste, ohranil je že prej veljavno personalizacijo z upoštevanjem relativnega uspeha v volilnih okrajih. ZVDZ je bil noveliran leta 2006. Vanj se je prenesel II. razdelek UZ 80, ki je bil sprejet leta 2000. Odpravljene so bile nacionalne liste in za določitev poslanskih mandatov se je zamenjal Harejev količnik z Droopovim, vendar menim, da s tem ni dosežena skladnost z ustavno zahtevo, da morajo imeti volivci odločilen vpliv na personalizacijo mandatov. Zaradi zamenjave količnikov vpliv volivcev na dodelitev mandatov ni nič bolj in nič manj odločilen. Uskladitev volilne ureditve s petim odstavkom 80. člena Ustave zahteva tudi konceptualne spremembe (volilni okraji, glasovanje).

7. Večina je tudi navajala, da ustavodajalec dodatne uskladitve ZVDZ s petim odstavkom 80. člena Ustave ni predvidel, ker ni določil roka, v katerem bi se morale napovedane spremembe ZVDZ uveljaviti, temveč je predvidel, da se določbe uporabljajo "do uveljavitve sprememb zakona." Menim, da ta trditev ni prepričljiva, saj ni nekaj neobičajnega, ko zakoni napovedo spremembe, ne da bi pri tem določili rok. V pravni državi se pričakuje, da bo zapisano pravno normo zakonodajalec upošteval. Sicer pa, da rok za uveljavitev sprememb volilnega zakona ni določen, štejem za pričakovano odločitev, če upoštevam pomen pravne ureditve volilnega sistema v demokratični družbi, ki terja nepredvidljivi čas za številne razprave in usklajevanja.

8. Glede na vse navedeno menim, da v odločbi ni najti odgovora, kaj je po ustavnosodni presoji odločilen vpliv volivcev na dodelitev mandatov kandidatom, zato nisem glasovala za 1. točko izreka v odločbi.

9. Glasovala sem za 3. in 4. točko izreka odločbe, da je 4. člen Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo – ZDVEDZ) v neskladju z Ustavo in da mora Državni zbor ugotovljeno protiustavnost odpraviti v roku dveh let po objavi odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Okraji za ustavnoskladen proporcionalni volilni sistem niso bistveni, ker so nepotrebni, in so lahko zaradi štetja glasov v volilnih okrajih za volivce zavajajoči, ker pričakujejo, da bo vsak okraj imel svojega predstavnika v Državnem zboru. Velikost volilnih okrajev bi bila zanemarljiva, če personalizacija mandatov kandidatnih list ne bi temeljila na deležih glasov, ki jih kandidati dobijo v volilnih okrajih, kjer kandidirajo. Ti deleži pa po moji oceni niso ustavnoskladna podlaga za personalizacijo mandatov

kandidatnih list iz razlogov, ki sem jih navedla. Kljub temu nisem glasovala proti predlagani odločitvi, ki se nanaša na volilne okraje, ker volivci glasujejo v volilnih okrajih in je zato prav, da imajo volivci in kandidati enak položaj.

10. Mogoče bo zakonodajalec sam ugotovil, da je nastopil pravi čas za spremembo volilnega sistema, ki bo volivcem omogočil odločilni vpliv za oblikovanje uspešnega Državnega zbora in Vlade ter s tem povečal interes večje udeležbe volivcev na državnozborskih volitvah.

Dr. Etelka Korpič – Horvat
Sodnica

[1] Ustavno sodišče je to storilo v zadevi št. U-I-266/96, glasovanje o več predlogih na eni glasovnici; v zadevi št. U-I-12/97, ko je presojalo ustavnoskladnost 3. člena Zakona o načinu glasovanja in o ugotavljanju izida glasovanja na referendumu o volilnem sistemu, idr.

[2] Janez Pogorelc navaja: "Večina volivcev se pač najprej odloči za stranko in šele znotraj tega bi želeli imeti kaj besede tudi pri tem, kateri izmed kandidatov z liste naj bo izvoljen. Če pa se morajo odločati med stranko in kandidatom, bo tako rekoč vedno prevladala odločitev za stranko." (J. Pogorelc, Odločilni vpliv volivcev na dodelitev mandatov kandidatom, Podjetje in delo, št. 6-7 (2009), str. 1772).

Jurij Toplak pa je na javni obravnavi navedel, da volivec nima možnosti izbire znotraj stranke. Vsiljen mu je preferenčni glas. Volivec glasuje za neko listo in potem je prisiljen za točno tistega iz te liste, ki je slučajno v njegovem okraju (Magnetogram javne obravnave v zadevi št. U-I-32/15 z dne 7. 11. 2017, str. 22).

[3] 46 poslancev ni bilo na prvem mestu po številu prejetih glasov (na drugem 20 poslancev; na tretjem 14; na četrtem 8; na petem, šestem in sedmem mestu 4 poslanci).

[4] Magnetogram javne obravnave v zadevi št. U-I-32/15 z dne 7. 11. 2017, str. 16.

[5] Prav tam, str. 12.

[6] Prav tam, str. 20.

⇒

U-I-32/15-64

6. 12. 2018

Pritrdilno ločeno mnenje sodnice dr. Jadranke Sovdat k odločbi št. U-I-32/15 z dne 8. 11. 2018, ki se mu pridružuje sodnik dr. Marijan Pavčnik

I.

1. Volilni sistem je ena temeljnih prvin vsake ustavne ureditve. Z njim je vzpostavljen mehanizem, ki omogoča učinkovito izvrševanje oblasti. Ta v demokratični državi pripada ljudstvu, ki prav z volitvami odloči o tem, kdo jo bo v njegovem imenu izvrševal. Ni si namreč mogoče predstavljati, da bi ljudstvo lahko to počelo vselej in na vseh področjih neposredno, zato volilno telo izvoli svoje predstavnike.^[1] Pravica voliti predstavnike, ki v imenu ljudstva izvršujejo (zakonodajno) oblast, se je razvila v eno temeljnih političnih – človekovih pravic, ki pripada vsakemu posamezniku kot osebna pravica, izvršuje pa jo lahko le skupaj z vsemi volivci v organiziranem volilnem postopku. Pomembno je, da se to dogaja v rednih periodičnih presledkih, saj to omogoča, da se ves čas vzpostavlja odgovornost izvoljenih nosilcev oblasti ljudstvu.^[2] Vsak volilni sistem mora biti zgrajen tako, da je zagotovljeno spoštovanje šestih temeljnih volilnih načel (splošnost, enakost, svoboda, tajnost in neposrednost volilne pravice ter periodičnost volitev, saj se praviloma odvijajo v enakih presledkih). Kodeks dobre prakse v volilnih zadevah, ki ga je sprejela Beneška komisija, jih uvršča v evropsko volilno dediščino. Upoštevati jih je treba tako pri urejanju volilne pravice in volilnega sistema v celoti kot tudi pri udejanjanju volilne pravice na vsakokratnih volitvah. Volilna pravica in načela njenega urejanja spadajo med osrednje prvine vsakega volilnega sistema. Mednje pa spada tudi opredelitev pravil, po katerih se glasovi volivcev spremenijo v razdelitev mandatov izvoljenim nosilcem oblasti, kar se označuje tudi kot volilni sistem v ožjem pomenu besede ali volilna formula; ta je tesno povezana še z nekaterimi drugimi prvinami, kot sta velikost volilne enote, število poslancev, ki se volijo v njej, in volilni prag.^[3] Strinjamo se lahko s stališčem, da volilni izidi niso le odraz oddanih glasov volivcev, temveč so v neki meri tudi odraz pravil, ki veljajo za izvedbo volitev.^[4] Torej je tudi od volilne formule odvisno, kako bo oblikovano izvoljeno predstavniško telo in v kolikšni meri bo zagotovljeno učinkovito izvrševanje oblasti.

2. V zgodovini se je razvilo kar nekaj različic volilnih sistemov, ki imajo gotovo skupno značilnost v tem, da za vse veljajo omenjena temeljna volilna načela. Hkrati pa se v celi vrsti pogledov razlikujejo med seboj, pri čemer je ena od razlikovalnih prvin tudi t. i. stopnja personalizacije volitev, ki je gotovo največja v različicah večinskega volilnega sistema in najmanjša v nekaterih čistih različicah proporcionalnega volilnega sistema. Vmes pa je cela paleta različnih stopenj personalizacije, vključno s tistimi v t. i. mešanih volilnih sistemih. Pa vendar za nobenega izmed njih ni mogoče reči, da ne spoštuje temeljnih volilnih načel in samega bistva volilne pravice. To pa je svobodno izjavljanje volje volivcev o tem, kdo naj v prihodnji mandatni dobi izvršuje oblast v njihovem imenu.

3. Zakaj je potreben ta vpogled v same temelje volilnega sistema kot celote? Zato, ker se je treba poleg ustavnopravnega okvira zavedati tudi temeljnih prvin volitev, ko se razpravlja o posameznih sistemih delitve mandatov izvoljenim predstavnikom – o volilni formuli. Treba je imeti pred očmi, s katerimi pravili se udejanjajo prvine volilne pravice, urejene ob spoštovanju vseh temeljnih volilnih načel, in s katerimi pravili se vzpostavlja volilna formula kot sistem. Res je, da gre v določeni meri za medsebojno prepletanje, res je pa tudi, da v nekaterih pomembnih pogledih prvine volilne formule ne zadirajo v samo vsebino volilne pravice. Če bi (in to vselej) zadirale, namreč ne bi mogli imeti take palete različnih vrst volilnih formul, ki so se v zadnjih sto letih uveljavile in delujejo v demokratičnih državah, saj bi se potem razpravljanje o njihovi ustavni dopustnosti končalo že na točki (ne)skladnosti z vsebino človekove pravice. Temeljne prvine

volitev imata pred seboj ustavodajalec oziroma zakonodajalec, ko urejata volilni sistem in v njegovem okviru volilno formulo. Zato jih mora imeti pred seboj tudi ustavni sodnik, ko je poklican k oceni, ali je zakonodajalec volilno formulo uredil v skladu z ustavo.

4. Nimam nobenih zadržkov do tega, da se spremeni volilna formula, pri čemer nimam niti nobenih zadržkov do temeljnih sprememb glede njene vrste, vključno z dvokrožnim večinskim volilnim sistemom, ki je bil predlagan tudi na volilnih referendumih.^[5] Zanimivo je, kako si nekateri preveč poenostavljeno predstavljajo, da kopiranje enega volilnega sistema v drugo državo povzroča enake učinke na volilne izide ter družbo in politično življenje v njej, kot jih ima v sistemu, v katerem lahko že dalj časa učinkuje.^[6] V temelju ustavnopravno velja, da je izbira volilne formule stvar politične odločitve in da ima pri njeni izbiri, če jo ustavodajalec prepusti zakonodajalcu, slednji široko polje proste presoje. Volilno zakonodajo in torej tudi ureditev volilne formule v tem primeru omejujejo le temeljna volilna načela. To je veljalo tudi v Sloveniji do leta 2000, ko so bile nekatere prvine volilne formule vnesene v peti odstavek 80. člena Ustave. Ko se ustavodajalec odloči, da bodisi sam uredi volilno formulo bodisi uredi nekatere njene prvine, pa postane zakonodajalec vezan na ustavno določene okvire. Prosto polje presoje zakonodajalca, ki je politično, se tedaj zoži na tisto, kar mu ustava prepusti. Ustavno zapovedanih meja pa ne sme preseči, sicer ravna protiustavno. Ko ustavnost take zakonske ureditve presoja ustavno sodišče, mora v skladu z načelom ločitve oblasti poskrbeti, da zakonodajalec teh ustavnih meja ne preseže. Kolikor ostaja znotraj njih, pa se ustavno sodišče ne sme spuščati v polje, ki kljub delni konstitucionalizaciji ostaja pridržano političnemu odločanju zakonodajalca. V izbiro take ali drugačne volilne formule znotraj ustavnih okvirov se Ustavno sodišče torej ne sme spuščati.

5. Menim, da mora Ustavno sodišče, ko razlaga Ustavo in ocenjuje skladnost volilnega zakona z njo, izhajati iz predstavljenih izhodišč. Na njihovi podlagi pritrjujem razlogom, iz katerih je Ustavno sodišče ugotovilo, da veljavna zakonska ureditev volilne formule ne nasprotuje ustavnim zahtevam oziroma, natančneje rečeno, ne nasprotuje ustavni zahtevi, ki pravi, da morajo imeti pri dodelitvi mandatov kandidatom odločilni vpliv volivci (1. točka izreka odločbe). Presoja skladnosti s petim odstavkom 80. člena Ustave je bila namreč zahtevana in opravljena le v tem okviru, čeprav te ustavne prvine ni mogoče obravnavati ločeno zlasti od ustavne zahteve po proporcionalnosti volilnega sistema. Pri tem se mi ne zdi pomembno, ali se ena zahteva označi za primarno in se znotraj nje zagotavlja druga^[7] ali se poudarja, da zahtevi nista izključujoči^[8]. V vsakem primeru morata sobivati, kolikor njuno sobivanje hkrati dopuščajo narava in značilnosti ene in druge zahteve. Ob razlogih, ki jih vsebuje odločba in ki odgovarjajo na predlagateljeva, z vidika volitev ne prav jasna, zatrjevanja, želim še dodatno pojasniti svoj pogled na tokratno ustavnosodno presojo, in sicer tako v tej ključni točki odločitve kot tudi v nekaterih drugih delih odločbe in sklepa (5. točka izreka), ki jim prav tako pritrjujem.

II.

6. Najprej glede opredelitve do izpodbijanja ustavnosti petega odstavka 80. člena Ustave. Če bi se namreč izkazalo, da gre za t. i. protiustavno ustavno spremembo, potem bi se vse nadaljnje razpravljanje o ustavnosti zakonske ureditve lahko ustavilo kot brezpredmetno. Enaka presoja je bila od Ustavnega sodišča zahtevana že takoj po uveljavitvi navedene ustavne spremembe. Ustavno sodišče se je do tega opredelilo s sklepom št. U-I-214/00 z dne 14. 9. 2000 (OdiUS IX, 201). Razen tega, da je tokrat predlagatelj ponovil zahtevo za oceno ustavnosti ustavne določbe,

ni ponudil prav nobenih razlogov, kaj šele ustavnopravnih, zaradi katerih bi Ustavno sodišče moralo spremeniti stališča, ki jih je sprejelo z navedenim sklepom. Povsem na mestu je zato po mojem mnenju tokratni odgovor Ustavnega sodišča. Že iz sklepa št. U-I-214/00 jasno izhaja, da Ustavno sodišče ni pristojno ocenjevati ustavnosti same spremembe Ustave. V zvezi s tem se lahko zastavita dve vprašanji, na kateri Ustavno sodišče zaradi zavrženja zahteve v tem delu ni moglo odgovarjati. Ustavni sodnik pa se v ločenem mnenju z njima lahko spoprime. Eno je povezano z vsebino zatrjevanega očitka, drugo pa z razmerjem med Ustavnim sodiščem in zakonodajalcem. Glede domnevnega izigravanja volje volivcev, izražene na zakonodajnih referendumih, je odgovorila že kmalu po navedeni odločitvi Ustavnega sodišča Beneška komisija v mnenju, ki ga je izdala na zahtevo slovenske vlade. Navedla je, da med odločitvijo, sprejeto na zakonodajnem referendumu, in ustavno spremembo ni nasprotja, ker ustavna sprememba prevlada nad "preliminarno"^[9] odločitvijo zakonodajne narave, sprejeto na referendumu.^[10] Utemeljila je tudi, zakaj ta ustavna sprememba ne nasprotuje evropskim demokratičnim standardom.^[11] Da na zakonodajnem referendumu izražena volja volivcev pravno ne obvezuje ustavodajalca, se mi zdi logično. O politični odgovornosti poslancev volivcem v takem primeru pa bi se dalo razpravljati, čeprav imajo končno besedo o njej dejansko vselej volivci na naslednjih volitvah.

7. Leta 2000 ni šlo le za vprašanje spoštovanja volje volivcev, izražene na zakonodajnem referendumu, in spremembo Ustave. Zaradi odločitve Ustavnega sodišča v odločbi št. U-I-12/97 z dne 8. 10. 1998 (Uradni list RS, št. 82/98, in OdlUS VII, 180) je šlo tudi neposredno za razmerje med ustavnosodno in zakonodajno oblastjo. Z odločbo št. U-I-12/97 namreč Ustavno sodišče ni le odločilo o ustavnosti zakona, temveč si je tudi vzelo pristojnost referendumskega sodnika^[12] in razglasilo drugačen^[13] referendumski izid, po katerem bi moral zakonodajalec uzakoniti večinski volilni sistem. Šlo je torej na neki način tudi za temeljno razmerje med dvema osrednjima akterjema znotraj načela ločitve oblasti. Zakonodajalec mora v skladu z njim in v skladu z načeli pravne države, ki mu narekujejo spoštovanje odločbe Ustavnega sodišča, slediti odločitvam Ustavnega sodišča. V tej državi se jemlje že kar kot nekaj samoumevnega, da imamo ves čas cel seznam odločb Ustavnega sodišča, s katerimi so ugotovljene protiustavnosti zakonov, na katere se zakonodajalec, kljub izteku roka, ki mu ga je določilo Ustavno sodišče, (še) ni odzval. Pa je to ne le zelo napak, temveč nevzdržno, ker pomeni grobe kršitve temeljnih ustavnih načel, na kar je že velikokrat opozorilo Ustavno sodišče. V resnici gre za hudo anomalijo v pravnosti delovanja naše države, ki jo je treba čim prej odpraviti in v prihodnje ne več dopuščati. Da se mora zakonodajalec odzvati prav na vsako odločbo Ustavnega sodišča, ustavnopravno ni in ne bi smelo biti vprašanje. Vprašanje je le, koliko ima znotraj ustavno zasnovanega sistema zavor in ravnovesij manevrskega prostora, ko se odziva – koliko in na kakšen način lahko stopa v ustavnopravni dialog z Ustavnim sodiščem. Kajti povsem jasno je, da gre na začetku za razmerje med dvema enakopravnima vejama oblasti – zakonodajno in ustavnosodno, pri ustavni spremembi – Ustavi torej – pa ne več, saj Ustava obe navedeni veji oblasti obvezuje.

8. Po mojem mnenju je položaj čist, kadar se zakonodajalec pri odzivu na odločbo Ustavnega sodišča prelevi v ustavodajalca in z ustavno spremembo nadigra Ustavno sodišče. Praviloma mu mora biti to dovoljeno, čeprav pri tem ni neomejen. Če tega ne stori, pa mora spoštovati odločbo Ustavnega sodišča in z zakonom poskrbeti za odpravo ugotovljene protiustavnosti, ker se le tako lahko z avtoritativno odločitvijo razrešijo ustavnopravni spori, o katerih je poklicano odločiti Ustavno sodišče.^[14] Kakšne omejitve ima zakonodajalec, če se odloči za ustavno spremembo?

Ustavno sodišče se sicer še ni srečalo s primerom, ko bi moralo odgovoriti na vprašanje, ali je zakonodajalec zlorabil ustavodajno oblast samo zato, da bi prihodnjo ureditev, ki bi bila po naravi nedvomno in očitno zgolj zakonske narave, z njeno umestitvijo v Ustavo odtegnil možnosti njene ustavnosodne presoje. Take zlorabe Ustavno sodišče ne bi moglo dopustiti, kar je gotovo že prva omejitev. Poleg tega je treba upoštevati, da so človekove pravice in temeljne svoboščine urejene ne le z Ustavo, temveč tudi s številnimi mednarodnimi instrumenti, ki jim gre zaradi petega odstavka 15. člena Ustave ustavna raven. Ustava se jim mora umakniti vselej, kadar sama varuje posamezno človekovo pravico ali temeljno svoboščino na ravni, ki ne dosega varstva v mednarodnem instrumentu. To je že druga omejitev, kajti vsaka ustavna sprememba v tem pogledu bi bila v resnici brezpredmetna, ker bi tako in tako ustavnopravno prevladala mednarodna pogodba, ki ureja posamezno pravico ali svoboščino. Poleg tega bi se lahko zastavilo tudi vprašanje t. i. *eternity clause*, ki je sicer Ustava ne ureja izrecno, tako kot to počno nekatere druge ustave (npr. nemška, češka), morebiti pa bi jo bilo mogoče izpeljati iz vrednot, zapisanih v Preambuli, v povezavi s temeljnimi ustavnimi načeli. Torej mora zakonodajalec, četudi se na odločbo Ustavnega sodišča odzove tako, da se prelevi v ustavodajalca, vendarle upoštevati nekaj ustavnih omejitev. Vendar po mojem mnenju v nobeno od teh kategorij ni mogoče uvrstiti spreminjanja volilne formule leta 2000.

9. Posebno vprašanje pa bi se prav v primeru ugotovitve izida referendumov, ki ga je sprejelo Ustavno sodišče, lahko zastavilo glede na to, da ta odločitev v resnici ni bila sprejeta v postopku ocene ustavnosti zakona. Sprejeta je bila v okviru postopka referendumskega spora, ki tedaj sploh ni bil urejen, po današnji ureditvi pa bi bilo za tako odločitev pristojno Vrhovno sodišče. Zato bi se lahko zastavilo celo vprašanje, ali gre v tem pogledu sploh za sestavino temeljnega razmerja med dvema osrednjima vejama oblasti, za katero morajo po mojem mnenju veljati predstavljena pravila. Na to vprašanje ni treba odgovoriti. Ne vidim namreč razlogov, da bi na podlagi vloge kvalificiranega udeleženca v postopku – predlagatelja, ki ne predstavi utemeljitve razlogov protiustavnosti in razlogov, zaradi katerih bi Ustavno sodišče sploh moralo ponovno preveriti svoja že sprejeta stališča o istem vprašanju, podvomili o sklepu št. U-I-214/00.

10. Predlagatelj v isti sapi usmerja vsebinsko isti očitek zoper ustavno in zakonsko ureditev. Za obe namreč trdi, da določata prevlado političnih strank in omejujeta možnost ljudstva, da dejansko izvršuje oblast. Če bi ta trditev držala na ustavni ravni, potem seveda ne bi bilo utemeljeno očitati protiustavnosti zakonski ureditvi, saj bi ta izpeljevala prav to, kar naj bi ji narekovala Ustava. Poleg tega pa volitve ne pomenijo dejanskega izvrševanja oblasti (to je npr. obvezujoči referendum), temveč pomenijo mehanizem, s katerim ljudstvo – volivci odločajo o tem, kdo naj v njihovem imenu (dejansko) izvršuje oblast. Potem, ko odpišemo možnost razpravljanja o ustavnosti ustavnih sprememb, lahko navedene trditve predlagatelja, z dobrohotno naklonjenostjo, vendarle razumemo v zvezi z izpodbijanjem zakonske ureditve volilne formule, ki naj bi bila skupaj s povezanimi prvinami urejena tako, da so politične stranke tiste, ki imajo odločilno besedo o dodelitvi mandatov kandidatom in ne volivci (24. točka obrazložitve odločbe).

III.

11. Strinjam se z razlago, po kateri se ustavno postavljena zahteva "pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom", če se glasuje o listah kandidatov, ^[15] ne

nanaša na vprašanje, koliko mandatov bo dobila posamezna lista kandidatov v posamezni volilni enoti, temveč na vprašanje, kdo vpliva na to, kateri izmed kandidatov na kandidatnih listah bodo dobili poslanski mandat. V vsakem primeru je volilna formula urejena s pravnimi pravili, vprašanje pa je, ali so ta oblikovana tako, da o tem odločilnem vprašanju pripada glavna beseda političnim strankam in drugim predlagateljem kandidatur ali volivcem. Tretjega subjekta, ki bi še lahko odločal o tem, namreč po mojem mnenju ni. In tudi predlagatelj trdi: politične stranke odločajo.

12. Preden se lotim tega osrednjega vprašanja, še nekaj misli o tem, ali se ta ustavna zahteva razteza tudi na vprašanje, kdo ima pravico določati kandidate, torej na kandidacijsko fazo volitev. Strinjam se s stališčem odločbe, da ne. Po tem, ko je Ustavno sodišče jasno povedalo, da je pravica predlagati kandidate sestavni del aktivne volilne pravice, je jasno, da to izvršujejo volivci – le da to lahko počnejo neposredno (t. i. neodvisne kandidature) ali pa organizirani v političnih strankah. Tudi, ko politična stranka po demokratično urejenem postopku znotraj nje določa kandidate, gre pri tem za izvrševanje aktivne volilne pravice. Politične stranke so pomembne za demokratične procese in še posebno za volitve. Naša ustava, drugače kot nekatere druge ustave, izrecno ne ureja temeljev njihovega delovanja. To je pravzaprav presenetljivo glede na to, da je bila uvedba politične pluralnosti, katere osrednja prvina so prav politične stranke, ena od temeljnih zahtev v nastajanju samostojne demokratične države. Politične stranke so odraz pravice do zbiranja in združevanja, ki je človekova pravica. Ta vključuje tudi pravico do ustanavljanja političnih strank. Slednja pravica pa je, če povem z besedami Ustavnega sodišča, izhodišče za večstrankarski politični sistem, brez katerega svobodna demokratična družba ne more obstajati.^[16] Politične stranke so torej ustavnopravno varovane. Zaradi njihovega pomena v boju za oblast in izvrševanje (zakonodajne in izvršilne) oblasti si brez njih tako rekoč ni mogoče predstavljati volitev.^[17] Temeljna pravila, po katerih politične stranke določajo kandidate, ureja volilni zakon, ki pri tem lahko postavlja tudi nekatere omejitve. O tem, katere kandidature oziroma kandidatne liste bodo politične stranke vložile v katerih volilnih enotah, je seveda vedno prepuščeno odločitvi politične stranke. Če kdo misli, da to ne velja tudi v večinskem volilnem sistemu, se moti. Vprašanje je le, ali imajo pri tem večjo besedo osrednji organi stranke ali njihovi lokalni organi,^[18] kar je sicer v določeni meri lahko pogojeno s prvinami volilne formule, vključno z organizacijo volilnih enot in njihovo morebitno nadaljnjo razčlenjenostjo, ki je ne poznamo le pri nas. Gotovo bi zakonodaja lahko pri tem pomembno omejila politične stranke, če bi zahtevala, da lahko umestijo v volilni okraj le kandidata, ki bi imel na njegovem območju stalno prebivališče. Potem bi se zmanjšale možnosti vnaprejšnjih predvidevanj političnih strank, kam umestiti posameznega kandidata zaradi možnosti njegove izvolitve. Vendar ni dvoma, da bi se politične stranke tudi takim pravilom prilagodile.^[19] Vedno se prilagodijo, kar je življenjsko, kot kažejo spremembe volilnih formul v drugih državah, ki so po drugi strani lahko tudi izzvale prav zaradi vnaprejšnjih predvidevanj političnih strank, kakšne "koristi" jim lahko prinesejo.^[20] To vprašanje pravzaprav niti ni bilo predmet tokratne presoje, saj v tem pogledu ni bilo postavljenih trditev. Navsezadnje Ustava jasno govori o dodelitvi mandatov kandidatom. Kandidati pa so tisti, ki so pasivno volilno pravico pridobili z registracijo kandidature, opravljene v kandidacijskem postopku volitev, torej tako rekoč na začetku volilne tekme, da bi se ta sploh lahko odvila. Pa vendar tudi to ilustrativno kaže na prepletenost volilnih pravil, zaradi česar je treba biti previden pri postavljanju vzročnih zvez in pripisovanju prav določenih posledic (zgolj) posameznim vzrokom.

13. Če se vrnem k osrednji temi, si je najprej treba zastaviti vprašanje, ali je ta ustavna zahteva

prvina volilne pravice ali prvina volilne formule kot sistema. Ne gre namreč za enake pravne položaje, če rečemo prvo ali drugo. Strinjam se s profesorjem Zagorcem, ki je na javni obravnavi poudaril, da je treba nanjo gledati kot na objektivno prvino volilne formule, ki naj zagotovi odločilen vpliv volivcev kot celote, ne pa enega volivca. Na tem temelji tudi razlogovanje v odločbi. Sama bi temu rekla, da ne gre za prvino same volilne pravice. Če bi šlo zanjo, potem bi morala ta zahteva veljati prav v vsakem volilnem sistemu. Potem bi bila sestavni del vsebine volilne pravice zahteva po personalizaciji volitev, ker bi bila obravnavana v okviru volivčeve svobodne izjave volje o tem, komu namenja svoj glas. Bila bi torej nujna sestavina aktivne volilne pravice. To bi povzročilo, da so najbrž skoraj vse različice proporcionalnega volilnega sistema poseg, ki omejuje vsebino volilne pravice, in to v tem pogledu ne šele z vidika enakosti, temveč že z vidika njene splošnosti.^[21] Že ob tem, ko so na voljo različice večinskega volilnega sistema, si ne predstavljam, kako bi ob uporabi testov ustavne dopustnosti cilja in sorazmernosti, s katerimi presojamo dopustnost posega v človekovo pravico, kateri izmed proporcionalnih volilnih sistemov lahko preстал ustavnosodno presojo. Človekove pravice so po svoji naravi univerzalne in to bi potemtakem moralo veljati v vseh demokratičnih državah.

14. Obravnavanje zahteve po personalizaciji volitev kot prvine volilne pravice bi tudi zanikalo, da je izbira volilnega sistema – volilne formule v temelju politično vprašanje. Celo ustavodajalec bi bil v tem pogledu ustavnopravno omejen. Tu namreč ne gre toliko za vprašanje pravne narave volilne pravice, ker za prav vsak volilni sistem velja, da je ta osebna pravica in da se lahko uresničuje le na kolektivni način, kar pravzaprav ne velja le za aktivno, temveč velja tudi za pasivno volilno pravico.^[22] Pač pa gre za to, kako naj bo organizirano izjavljanje volje volivcev (volilne enote, število voljenih na enoto^[23]), in za to, ali pomeni glas volivca izključno glas kandidatu (*an exclusive candidate vote*) ali pomeni ta glas kandidatu in hkrati glas, ki gre v seštevek drugih glasov (*a none exclusive candidate vote*) oziroma ali se in koliko se (hkrati) transferira v glasove za listo.^[24] Za nobeno od navedenih volilnih formul ni mogoče reči, da povzročijo poseg v samo volilno pravico, še manj nedopusten poseg v volilno pravico. Torej se je treba strinjati, da je večja ali manjša personalizacija volitev (objektivna) prvina volilne formule kot sistema, ne pa vsebina volilne pravice. Zato z vidika tega, ali personalizacija obstaja ali ne obstaja, ni upoštevna presoja volilne formule z vidika njene skladnosti s samo volilno pravico. Upoštevna je, če se zahteva odločilen vpliv volivcev na dodelitev mandatov, z vidika tega, kako se že osvojeni mandati z glasovi volivcev, ki so verodostojen odraz njihove svobodno izražene volje, razdelijo med posamezne kandidate. Upoštevno je, ali je volilna formula urejena tako, da o tem odločijo volivci in ne (že vnaprej ob določitvi kandidatur) politične stranke (predlagatelj kandidatur).

15. Pred seboj imamo ureditev, ki temelji na kandidatnih listah – registrirane za volilno tekmo so namreč kandidatne liste – hkrati pa se uvaja dvoravska razdelitev volilnih območij, volilne enote in volilni okraji, pri čemer se zahteva od predlagatelja kandidatne liste, da umesti posamezne kandidate z liste po volilnih okrajih. Volivec glasuje za posameznega kandidata in hkrati za listo kandidatov, ki ji kandidat pripada. Menim, da to iz zakonske ureditve jasno izhaja in da ni na mestu na podlagi delnega branja zakonskih določb podcenjevanje volivcev, češ da tega ne bi vedeli. Tak volilni sistem je v veljavi že od leta 1992. Ko so glasovi oddani, pa noben poslanec ni in ne more biti izvoljen samo z glasovi, ki so jih volivci namenili njemu kot posameznemu kandidatu s kandidatne liste v volilnem okraju. Izvoljen je v resnici z vsemi glasovi, ki so bili v vseh volilnih okrajih dani listi. Če bi se šteli samo glasovi volivcev v enem

volilnem okraju, lista (v volilni enoti) sploh ne bi mogla osvojiti mandata. Zato tudi nimam problemov pri tej ureditvi z vidika enakosti volilne pravice. Neenakost bi bila podana, če bi se izolirano gledali le glasovi posameznih kandidatov v volilnih okrajih. Vendar s temi glasovi, kot sem poudarila, noben kandidat ne bi mogel biti izvoljen. Če bi bil lahko, bi to v resnici pomenilo, da so kandidati izvoljeni v volilnih okrajih in bi volilne enote postale odvečne. Vendar, kot je na javni obravnavi rekel profesor Grad, če bi bili posamezni poslanci izvoljeni v volilnih okrajih, potem bi imeli večinski volilni sistem ali po Coxovo sistem z *an exclusive candidate vote*, ki je seveda značilen za večinske volilne sisteme, pri proporcionalnih pa le za sistem *single transferable vote*.^[25]

16. Glede na navedeno so pravzaprav same s seboj v nasprotju trditve predlagatelja, ko pravi, da bi morali imeti zaradi sorazmernega predstavništva (proporcionalni volilni sistem torej) vsi volilni okraji svojega izvoljenega poslanca in da bi morali zagotoviti enakomerno pokritost volilnega telesa s poslanci. Predlagatelj v resnici pravi, da bi v proporcionalnem volilnem sistemu morali imeti večinski volilni sistem. To dvoje ne gre skupaj. Četudi zakonodajalec odpravi volilne okraje, uvede odprte volilne liste s preferenčnim glasovanjem, pa morebiti še panaširanje, tega ne bo mogoče doseči; kot tudi ne bo mogoče zagotoviti vedno in v vsakem primeru enakomerne pokritosti volilnega telesa s poslanci. Mogoče pa je to doseči z uvedbo večinskega volilnega sistema, vendar bi bil ta zaradi petega odstavka 80. člena Ustave protiustaven.

17. Kot osrednje se zato zastavlja vprašanje, kdo ima po veljavnih zakonskih pravilih odločilno besedo o tem, kateri izmed kandidatov z liste kandidatov dobi mandat, ki ga je kandidatna lista osvojila v volilni enoti. Kot sem že rekla, jo imata po naravi stvari lahko le dva subjekta. Predlagatelji kandidatnih list, kar so praviloma prav politične stranke, ali volivci. Gre za to, ali zadržijo po zakonskih pravilih politične stranke, če v nadaljevanju govorim le o njih, po tem, ko so določile kandidatne liste in razvrstile kandidate po volilnih okrajih, kakšen vpliv na to, kateremu izmed kandidatov na kandidatni listi bo pripadel mandat. Najbolj očitno bi bil ta vpliv v primeru glasovanja zgolj o listah, kjer se upošteva vrstni red, ki ga je na listi določila politična stranka, ali v primeru nekoč uveljavljenega sistema t. i. nacionalnih list, zadržijo pa ga tudi v sistemih, v katerih je določeno, kolikšen del pridobljenih mandatov za listo se razdeljuje po vrstnem redu, ki ga je določila stranka, kolikšen pa po preferenčnih glasovih (npr. Belgija). Če pa zakonska pravila onemogočajo, da bi politična stranka v navedenih pogledih zadržala ta vpliv, oziroma celo izrecno vzpostavljajo pravilo, da se mandati razdeljujejo med kandidate liste na podlagi (relativnega) števila glasov, ki so ga posameznemu kandidatu namenili volivci v volilnem okraju, potem ni mogoče trditi, da ima odločilen vpliv na to politična stranka. Ko so vzpostavljene kandidature, ni več odvisno od volje politične stranke, kdo bo dobil mandat, temveč le še od izražene volje volivcev. Tudi pri oblikah preferenčnega glasovanja, pri katerih v fazi razdelitve mandatov politična stranka nima več vpliva, se vpliv politične stranke konča v fazi določitve kandidatur. Zatrjuje se, da v izpodbijanem volilnem sistemu s tem, ko se glasuje za le po enega kandidata s kandidatne liste v volilnem okraju, mandati pa se dodeljujejo glede na največji dosežen delež v volilnem okraju, vzpostavlja tekmovanje kandidatov z iste kandidatne liste med seboj. Vendar to prav enako velja v vseh sistemih preferenčnega glasovanja, saj preference znotraj liste (pozitivne ali negativne) povzročijo prav enake učinke.

18. Glede na navedeno ni mogoče trditi, da v izpodbijani volilni formuli volivci nimajo odločilnega vpliva na razdelitev mandatov posameznim kandidatom s kandidatne liste. Zato tudi očitek protiustavnosti veljavnemu sistemu s tega vidika ni utemeljen. Jasno pa je, da zakonodajalcu

ostaja politično polje proste presoje, katerega izmed več mogočih različic proporcionalnega volilnega sistema, ki hkrati zagotavlja, da imajo odločilno besedo o razdelitvi mandatov posameznim kandidatom volivci in ne politične stranke, bo uveljavil.^[26] V tem pogledu ima zakonodajalec v svojih rokah škarje in platno, a ne samo to, tudi v celoti odgovornost za posledice izbire volilnega sistema na politično in sploh družbeno življenje v državi. Samo zato, ker doslej ni bil pripravljen spremeniti volilnega sistema, ga Ustavno sodišče še ne sme razglasiti za protiustavnega.

19. Ko gre za razlago ustavnega besedila petega odstavka 80. člena Ustave, so imeli nekateri spoštovani kolegi sodniki drugačne poglede od teh, ki so zastopani v odločbi, ki jo podpiram. Vendar nihče od njih ni razložil, s kakšnimi razlogi bi bilo treba zavrniti namensko razlago, ki jo vsebujejo *travaux préparatoires* za ustavno spremembo. Tega ni razložil niti predlagatelj. Pristojna komisija je sicer tedaj najprej zapisala, da sprememba Ustave "omogoča uvedbo vseh vrst sorazmernega predstavništva". Če bi ostala ta trditev sama zase, bi bilo seveda treba ugotoviti, da to ne drži. Jasno, da je treba ta stavek brati skupaj z nadaljevanjem besedila, v katerem je hkrati zelo jasno povedano, katerih različic proporcionalnega sistema pa vendar ne dovoljuje (glej 43. točko obrazložitve odločbe). Iz namenske razlage ustavne določbe izhaja, da ob njegovi uveljavitvi ustavodajalec ni imel namena uveljaviti novega volilnega sistema, pač pa tedaj veljavnemu vzeti nekatere prvine, da se onemogoči vnaprejšnji vpliv politične stranke na to, kateri izmed kandidatov bo dobil osvojeni mandat. Ker nihče ni ponudil razlogov, zakaj bi morali danes preseči ta namen ustavodajalca, se tudi meni ni treba ukvarjati s tem, ali bi bilo morebiti to vendarle potrebno. Same ocene predlagatelja o domnevno negativnih vplivih veljavnega sistema na politično in družbeno življenje ga ne utemeljijo. Lahko pa so, če bi se izkazale za utemeljene, dober politični razlog za spremembo volilne formule, vendar seveda znotraj ustavno določenih okvirov. Ali pa je treba spremeniti ustavo.

IV.

20. Soglašam s tem, da v pravnem redu obstajata dve različni, nasprotujoči se pravni pravili o upoštevanju načela enakosti z vidika volilne geometrije za volilne okraje, ki jih ni mogoče enoznačno razložiti (3. točka izreka). Tako medsebojno nasprotje, ki povzroča nekonsistentnost pravnih pravil do te mere, da pomeni neskladje z načeli pravne države, je treba iz pravnega reda izločiti. Vendar je po mojem mnenju to nasprotje obstajalo že, ko se je Ustavno sodišče prvič srečalo s tem vprašanjem. Menim pa, da različna velikost volilnih okrajev ne posega v enakost volilne pravice, in sicer prav zaradi tega, kako se nabirajo glasovi za listo in za kandidate na njej, čemur sem že namenila nekaj pogledov (15. točka tega mnenja). Pravzaprav je že davno nastopil čas, ko bi moral zakonodajalec tako in tako preveriti z vidika enakosti (volilne geometrije) tudi velikost volilnih enot. Čez leta se demografski in drugi dejavniki, ki vplivajo na zarisovanje meja volilnih enot, spreminjajo. Morda bo ta ugotovljena protiustavnost povzročila tudi politični premislek o sami volilni formuli, vendar sama po sebi ne more vplivati na ključno ustavnopravno odločitev v tej zadevi. Tudi enako veliki volilni okraji namreč po mojem mnenju ne bodo spremenili temeljnega gledanja na izpeljavo ustavnega načela zahteve po odločilnem vplivu volivcev na dodelitev mandatov kandidatom.

21. Soglašam tudi s presojo očitkov protiustavnosti, katere izid je vsebovan v 2. točki izreka. Glede prvega odstavka 7. člena ZVDZ dodajam le še nekaj opozoril. Že jezikovna razlaga te

določbe jasno vodi do vsebine pravila – volilno pravico na posameznih volitvah imajo vsi, ki so na volilni dan že dopolnili 18. leto starosti, so torej starejši od 18 let, in tisti, ki ga dopolnijo prav na volilni dan. Jasno je, da je zakonodajalec moral z načinom uresničevanja volilne pravice (drugi odstavek 15. člena Ustave) opredeliti, kako naj (že upravni organ pri sestavi volilnih imenikov in) volilni organi izvajajo drugi odstavek 43. člena Ustave.^[27] Po svoje se izbira volilnega dne za to opredelitev logično ponuja, saj je v volilnem postopku prav volilni dan, ko vsi nosilci aktivne volilne pravice izjavijo svojo voljo, najpomembnejši. Razlog, ki govori zanj, je tudi to, da se tako kar najširšemu krogu volilnih upravičencev omogoči voliti. Vendar bi bilo treba upoštevati tudi to, da se aktivna volilna pravica izvršuje že pred volilnim dnem – predlaganje kandidatur, prav tako pa tudi pasivna volilna pravica – kandidiranje na volitvah, ki jo posameznik pridobi z uvrstitvijo na registrirano kandidatno listo. V tem pogledu bi lahko glede na prvi odstavek 7. člena ZVDZ volilno pravico izvrševale tudi osebe, ki ne izpolnjujejo pogoja iz drugega odstavka 43. člena Ustave. Vendar povsem očitno doslej s tem ni bilo problemov, pa tudi predlagatelj na kaj takega niti pomislil ni, temveč je svoj očitek usmeril tja, kjer ga je pravzaprav z vidika mogočih razlag pravnih aktov treba oceniti za očitno neutemeljenega.

dr. Jadranka Sovdat
Sodnica

Pridružujem se pritrtilnemu ločenemu mnenju sodnice dr. Jadranke Sovdat. Posebno pomemben je argument, da "zakonodajalcu ostaja politično polje proste presoje, katerega izmed več mogočih različic proporcionalnega volilnega sistema, ki hkrati zagotavlja, da imajo odločilno besedo o razdelitvi mandatov posameznim kandidatom volivci in ne politične stranke, bo uveljavil." (Na tem mestu je opomba 26, ki jo opuščam). Bistveno je tudi to, da je zakonodajalec odgovoren "za posledice izbire volilnega sistema na politično in sploh družbeno življenje v državi" (18. točka obrazložitve pritrtilnega ločenega mnenja).

dr. Marijan Pavčnik
Sodnik

[1] Glej B. Watt, *UK Election Law, A Critical Examination*, Glass House Press, London 2006, str. 11.

[2] To lepo ponazori Jambrek, ko govori o neprekinjeni verigi demokratične legitimnosti in ustrezne odgovornosti, ki je speljana od ljudstva proti oblastnemu organu in nazaj. Glej P. Jambrek v: L. Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Fakulteta za podiplomske in državne študije, Ljubljana 2002, str. 48.

[3] Primerjaj F. Grad, *Volitve in volilni sistemi*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2004, str. 53–54. Tu je mišljen formalno zapovedani volilni prag, ne t. i. dejanski volilni prag (o tem – *effective threshold* – glej A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford University Press Inc., New York 1994, str. 25–29, in M. Kasapović, *Izborni leksikon, Politička kultura*, Zagreb 2003, str. 154–156).

[4] Glej R. Taagepera, S. Shugart, *Seats & Votes, The Effect & Determinants of Electoral System*, Yale

University Press, New Haven 1989, str. 2-6.

[5] Znano je npr., da so v Franciji od 1871 do 1986 devetkrat spreminjali volilno formulo za volitve poslancev; še leta 1986 so se te odvile po proporcionalnem volilnem sistemu, že od naslednjega leta je bil spet uveljavljen dvokrožni večinski volilni sistem; glej O. Ihl, *Le vote*, Montchrestien, Pariz 1996, str. 54-58.

[6] Glej o tem npr. Cox, *Making Votes Count*, Strategic Coordination in the World's Electoral Systems, Cambridge University Press, Cambridge 1997, str. 23-24.

[7] Profesor Zagorc na javni obravnavi.

[8] Profesor Toplak na javni obravnavi.

[9] Šlo je za t. i. predhodne zakonodajne referendumne, ki smo jih tedaj poznali.

[10] Opinion on the constitutional amendments concerning legislative elections in the Republic of Slovenia, sprejeto na 44. zasedanju Beneške komisije 13. in 14. oktobra 2000, str. 3.

[11] Prav tam, str. 4.

[12] Več o tem J. Sovdat, Ali je v referendumskem sporu ustavnopravno kaj novega, *Podjetje in delo*, št. 6-7 (2018), str. 1235-1236.

[13] Po uradnem izidu državne volilne komisije namreč na referendumih ni zmagala nobena od predlaganih možnosti volilne formule.

[14] Primerjaj J. Sovdat, Zavezujoča narava odločb Ustavnega sodišča, *Podjetje in delo*, št. 6-7 (2015), str. 1377-1379.

[15] Ob tem, ko Ustava hkrati določa volilni prag, se lahko zastavi vprašanje, ali bi bilo mogoče vpeljati tako različico proporcionalnega sistema, po kateri v volilnih enotah ne nastopajo kandidatne liste, temveč posamezni kandidati. Pri tem je od števila poslancev, ki se jih voli v eni volilni enoti odvisno, za kakšen sistem gre. Ko se namreč volijo kandidati z možnostjo prenosljivega glasu v eni volilni enoti, gre za alternativni volilni sistem, ki je različica večinskega volilnega sistema. Ko se v posamezni volilni enoti voli več (praviloma nad 5) poslancev, sistem glasovanja o kandidatih s prenosljivostjo glasu povzroči proporcionalne učinke, kot je to pri *single transferable vote* sistemu (sistemu enega prenosljivega glasu). Ta je uveljavljen npr. na Irskem, kjer se volijo kandidati in se tudi vsi mandati razdelijo posameznim kandidatom po volilnih enotah po Droopovem količniku. Vprašanje je, kje je tu prostor za volilni prag; kjer je ta sistem uveljavljen, ga namreč ne poznajo. Več o tej volilni formuli na Irskem glej M. Gallagher, *Ireland: The District Charm of PR-STV*, v: M. Gallagher, P. Mitchell (ur.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford 2008, str. 511-532.

[16] Tako Ustavno sodišče v odločbi št. Up-301/96 z dne 15. 1. 1998 (Uradni list RS, št. 13/98, in OdlUS VII, 98).

[17] Primerjaj F. Lanchester, *Gli instrumenti della democrazia*, Giuffrè Editore, Milano 2004, str. 84, in R. S. Katz, *A Theory of Parties and Electoral Systems*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 2007, str. 1.

[18] O volilni reformi, ki je hotela povečati personalizacijo volitev v domovini proporcionalnega volilnega sistema, pa je na koncu povzročila prav nasprotno učinke, glej L. De Winter, *Belgium: Voters or Party Elites*, v: M. Gallagher, P. Mitchell (ur.), nav. delo, str. 421-431.

[19] Kar je npr. lepo razvidno v belgijskem primeru; prav tam, str. 431. Več o tem glej R. S. Katy, nav. delo, str. 117-119.

[20] Čeprav lahko taki pogledi pomenijo tudi prehude poenostavitve; glej o tem R. S. Katz. *Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms*, v: M. Gallagher, P. Mitchell (ur.), nav. delo, str. 58-60 in 63-69.

[21] Evropsko sodišče za človekove pravice je v sodbi, s katero je sploh prvič reklo, da sta s 3. členom Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 - EKČP) varovani aktivna in pasivna volilna pravica kot osebni človekovi pravici, med drugim poudarilo: države pogodbenice imajo široko polje proste presoje glede izbire volilnega sistema; volilni sistemi skušajo včasih doseči cilje, ki so medsebojno komajda združljivi: vsak volilni sistem je treba oceniti v luči političnega razvoja posamezne države; kar bi bilo nesprejemljivo v okviru

enega sistema, je lahko upravičeno v kontekstu drugega, vse dokler izbrani sistem zagotavlja svobodno izražanje volje ljudi pri izbiri zakonodajne oblasti; glej 54. točko sodbe v zadevi *Mathieu-Mohin in Clerfayt proti Belgiji* z dne 2. 3. 1987.

[22] Glej J. Sovdat, Pasivna volilna pravica, kandidiranje in varstvo volilne pravice, v: I. Kaučič (ur.), Ustavni položaj predsednika, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila (Lex localis), Maribor 2016, str. 151-152.

[23] Glej opombo 15.

[24] Več o tem G. W. Cox, nav. delo, str. 40-48.

[25] Glej opombo 21.

[26] Profesor Toplak je na javni obravnavi omenil primer volilnega sistema, kot velja v Latviji. Ta sistem sem tudi sama lahko nekoliko поблиžje spoznala in mi je všeč. Določen je 5-odstotni volilni prag, da se prepreči razdrobljenost parlamenta, preferenčni glas pa je mogoč tako v pozitivno smer kot tudi v negativno smer, in sicer s črtanjem kandidata s kandidatne liste, kar seveda pomeni, da glasovi volivcev odločijo o dodelitvi mandatov posameznim kandidatom, ker lahko spremenijo ne le vrstni red, temveč celo izločijo kandidata, ki ga je vnaprej določila politična stranka. Vendar pa všečnost drugega sistema ne more povzročiti protiuštavnosti veljavnega, dokler tudi v njem o dodelitvi mandata posameznemu kandidatu odločajo volivci in ne vnaprej politična stranka.

[27] Volilni zakon v sosednji Avstriji je npr. kot odločilni dan izbral 1. januar volilnega leta.

⇒

Številka: U-I-32/15-68

Datum: 30. 11. 2018

DELNO ODKLONILNO IN DELNO PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DDr. KLEMNA JAKLIČA K ODLOČBI ŠT. U- I-32/15-56 Z DNE 8. 11. 2018

PROTIUSTAVNOSTI SLOVENSKEGA VOLILNEGA SISTEMA

I. Kršitev enakosti volilne pravice

1. Glasoval sem za 3. točko izreka – da je 4. člen Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor v neskladju z Ustavo. Vendar je zame ta izpodbijani člen protiuštaven iz mnogo bolj preprostih in nedvoumih razlogov kot pa so razlogi, v katere se je – da bi se izognila priznanju hude strokovne in politične blamaže te države – zapletla večina.

2. Izpodbijani člen uzakonja hudo kršitev enakosti aktivne volilne pravice. Glede odločanja o odločilnem vprašanju, katerim od med seboj tekmujočih kandidatov iz iste strankarske liste v neki volilni enoti bodo dodeljeni mandati, ki jih je stranka tam dobila, in katerim ti mandati ne bodo

dodeljeni, ta člen namreč nekaterim volivcem daje en glas, drugim pa skoraj štiri (*sic!*). Takšna očitna kršitev enakosti volilne pravice je nevzdržna v katerikoli državi, ki se, vsaj formalno, šteje za demokratično. Takšna kršitev nikoli tudi ne more prestati presoje Strasbourškega sodišča glede skladnosti z enakostjo volilne pravice («one person one vote») kot sestavnim delom Evropske konvencije za človekove pravice in prav tako ni skladna z minimalnimi skupnimi evropskimi standardi na tem področju, kot jih je definirala Evropska komisija za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija).[1] Za kaj gre?

3. O odločilnem vprašanju, kateri od kandidatov iz iste stranke bo ob številu dobljenih mandatov te stranke, ki jih je stranka dobila na ravni volilne enote, nato šel v Državni zbor in kateri ne, se odloča na ravni volilnih okrajev. V Državni zbor se uvrsti tisti od kandidatov iz iste stranke, ki je v svojem okraju prejel večji delež glasov kot njegovi tekmeci iz iste stranke v drugih okrajih te iste volilne enote, in tako vse do porabljenega števila dobljenih mandatov te stranke. Težava je v tem, da zaradi izpodbijanega 4. člena zakona, ki to dopušča, okraji po številu volivcev niso približno enako veliki, ampak so v praksi radikalno različni! Tako je imel na volitvah leta 2014 na primer največji okraj kar 3.73-krat več volivcev od najmanjšega. To pomeni, da glas volivca v najmanjšem okraju šteje 3.73-krat toliko kot glas volivca v največjem okraju. Drugače povedano, pri izbiri, kateri od med seboj tekmujočih kandidatov iz iste politične stranke bo osvojil konkretni mandat, za katerega se potegujejo, ima en volivec skoraj štiri glasove, medtem kot ima drugi le enega. To je eklatantna – in obenem šokantna – kršitev enakosti aktivne volilne pravice, ki v demokratičnih državah nima primere in se v nobeni tovrstni državi ne bi smela zgoditi, ali pa država, ki takšno kršitev uzakonja, ni demokratična. Ne priznava namreč osnovnega načela demokratične ureditve, da na volitvah vsakemu državljanu – ne glede na družbeni, ekonomski, socialni, spolni, rasni oziroma kakršenkoli drug status, kot je npr. kraj bivališča – pripada le po en glas («one person one vote»).[2] Takšna eklatantna kršitev osnov demokracije oziroma volilne pravice kot temeljne človekove pravice se je v Sloveniji vlekla celo več kot dvajset let. To je v 21. stoletju za državo, ki naj bi bila demokratična republika, nedopustno in žal tudi sramotno.

4. Razumem nelagodje večine, ki se je razkritju te očitne in dolgo trajajoče kršitve želela izogniti. Stroka, ki je pri izdelavi takšnega volilnega sistema sodelovala in ga brez tovrstne kritike pustila skozi politično sito, ali ga morda celo predlagala, je padla na izpitu skupaj s politiko.[3] Res je tudi, da je celo samo Ustavno sodišče v preteklosti nekajkrat že potrdilo takšno ureditev kot ustavno skladno. Toda nikoli na podlagi argumenta, ki sem ga ravnokar predstavil. Stranke pred Ustavnim sodiščem so takrat vselej napačno zatrjevale[4] neenakost volilne pravice na splošno, med kandidati ene politične stranke v razmerju do kandidatov druge politične stranke. Ustavno sodišče je do sedaj zato ugotavljalo, da takšne neenakosti ni, saj se število mandatov v tekmi *med različnimi* strankami deli na ravni volilne enote, *te pa so, drugače kot volilni okraji, bile približno enako velike*. Kršitev enakosti volilne pravice v smislu izbire med kandidati različnih strank torej ni bila podana. Toda do današnjega primera nobena od strank pred Ustavnim sodiščem (prav tako pa tudi ne stroka, kot soavtorica takšnega zakona) ni izrecno opozorila na argument neenakosti glede izbire med kandidati *ene in iste stranke, ki pa se odloči na ravni radikalno neenakih volilnih okrajev*. Glede izbora, kateri kandidat iz iste politične stranke bo zasedel mesto v številčni kvoti mandatov, ki jo je ta stranka dobila, je opisana radikalna kršitev enakosti volilne pravice matematično dokazana.

5. Da je kršitev v resnici izjemno huda, pojasni že osnovno poznavanje ustavnosodnih meja ter primerjalni pregled tega temeljnega jamstva – enakosti volilne pravice oziroma «one person one vote». Ne samo, da je takšna kršitev trajala tako dolgo, kar postavlja pod vprašaj tudi legitimnost personalnih sestav Državnega zbora do sedaj (z različno personalno sestavo seveda pridejo tudi različne pravice, ki nam jih vsakokratni predstavniki odmerjajo), temveč gre v resnici za radikalna

odstopanja od ustavno dopustnih meja tega načela. Tako npr. v ZDA od šestdesetih let 20. stoletja naprej velja ena od najdoslednejših izvedb tega načela; tam so že najmanjša procentualna odstopanja v velikosti okrajev (že enoodstotna) razveljavljena kot kršitev enakosti volilne pravice in spoznana kot protiustavna.[5] Kodeks dobre prakse s področja volilnih zadev, ki ga je oblikovala Beneška komisija, pa glede tega temeljnega vprašanja vzpostavlja skupne minimalne standarde evropskih držav. Predpisuje, da morajo države upoštevati specifične okoliščine, pri čemer pa je razlika v velikosti okrajev lahko izjemoma nekje do 10 odstotkov, nikoli 15 odstotkov, razen v res izjemnih primerih, ko gre npr. za varstvo manjšin.[6] V Avstraliji, Belorusiji, Italiji in Ukrajini so dovoljena odstopanja do 10 odstotkov.[7] pri čemer ima Avstralija še dodatno omejitev, da okraj ne odstopa več kot 3,5 odstotkov v obdobju treh let in šest mesecev po opravljeni novi razmejitvi. V Nemčiji in na Češkem so dopustna skrajna v literaturi še sprejemljiva[8] odstopanja v velikosti okrajev in sicer do 15 odstotkov.[9] V Združenem kraljestvu je bil leta 1944 postavljen standard 25 odstotkov, vendar je bil razveljavljen samo dve leti kasneje. Trenutno pravilo tam določa odstopanje ne več kot 5 odstotkov.[10] Vidimo torej, kam se uvršča Slovenija s svojim odstopanjem v velikosti okrajev, ki je 373-odstotno! Ali drugače povedano, glede odločanja o zgoraj predstavljenem vprašanju (izbor med kandidati iz iste stranke) imajo nekateri volivci skoraj 4 glasove, medtem ko imajo drugi le enega. To pa je radikalno, nedopustno in očitno protiustavno kršenje temeljnega demokratičnega postulata enakosti volilne pravice kot človekove pravice – in to v trajanju več kot dvajset let.

6. Razumem, da se je večina temu neposrednemu, šokantnemu razlogu protiustavnosti slovenskega volilnega sistema želela izogniti in zadrego omiliti, tako da je izpodbijani 4. člen razveljavila na podlagi povsem drugih (manj obremenjujočih) argumentov. Toda obenem se je večina zavedala, da drugače kot razveljaviti ta člen ne bo šlo. V nasprotnem primeru bi namreč razveljavitev namesto nje ob prvi priložnosti opravilo Strasbourško sodišče na podlagi zdaj javnosti znanega argumenta, ki ga brez zadržkov opisujem zgoraj, predlagatelji pa so ga na moje izrecno vprašanje na javni obravnavi tudi potrdili, kot del njihove trditvene podlage. V nasprotju z večino sem javnosti kršitev želel predstaviti brez zadržkov, ker menim, da Ustava ne dopušča prostora za taktično blaženje tako šokantnih kršitev. Ustavno sodišče sodi v imenu ljudi in za ljudi kot suverena te države. S kakšno pravico bi jih torej – pa čeprav v bran stroki, politiki, ali pa navidezni legitimnosti do sedaj izvoljenih sestav Državnega zbora – držali v temi in jim ne sporočili, da je bila v vseh teh letih njihova temeljna demokratična pravica v takšni meri kršena, demokratična kvaliteta slovenske države pa s tem neuresničena? Če se bo zdaj, ko je kršitev znana, zakonodajalec želel izogniti obsodbi volilnega sistema v Strasbourgu, bo moral protiustavnost popraviti ne le do mere, kot jo iz taktičnih razlogov varljivo napačno sporoči večina, ampak vse do mere, ki ne bo kršila načela »ena oseba, en glas« tudi na ravni okrajev. Skupni minimalni evropski standardi glede tega vprašanja so popolnoma jasni in kodificirani.

II. Kršitev ustavne zapovedi o odločilnem vplivu volivcev

7. Glasoval sem proti 1. točki izreka – trenutna ureditev slovenskega volilnega sistema namreč prav tako ne zadosti izrecni zahtevi Ustave po *odločilnem vplivu volivcev na dodelitev poslanskih mandatov*. Pravni pojem »odločilni vpliv« je mogoče razumeti na vsaj tri različne a medsebojno dopolnjujoče osnovne načine, pri čemer trenutni volilni sistem ne zadosti nobenemu od teh in s tem tudi ne omogoča odločilnega vpliva v skupnem pomenu vseh treh vidikov.

8. **Prvič**, že iz zgornjega opisa kršitve načela enakosti aktivne volilne pravice volivcev izhaja, da je pri dodelitvi mandata enemu, in ne drugemu kandidatu iz iste politične stranke kršen odločilen vpliv tistih volivcev, ki se o izbiri med seboj tekmujočih kandidatov iz iste liste odločajo v radikalno večjih okrajih. Volivci iz najmanjših okrajev imajo od volivcev v največjih okrajih za 373 odstotkov večji vpliv na to,

kateremu izmed med seboj tekmujočih kandidatov iz liste iste politične stranke bo dodeljen mandat iz kvote mandatov, ki glede na skupno število dobljenih glasov na državni ravni sicer gredo tej stranki. Očitno je torej, da za razliko od nekaterih, drugi volivci nimajo odločilnega vpliva na dodelitev mandatov znotraj iste stranke niti v tem, najpreprostejšem prvem pomenu pojma odločilni vpliv, ki odločilni vpliv volivcev na dodelitev mandatov meri iz vidika volivec - volivec. V razmerju eden do drugega prvi volivec odločilni vpliv na dodelitev mandatov ima, drugi ga nima.

9. **Drugič**, prav tako očitna je neuresničitev zahteve po odločilnem vplivu volivcev na dodelitev mandatov, če ta vpliv ocenjujemo z vidika volivci – politična stranka. Iz primerjalnega ustavnega prava izhaja, da poznamo takšne volilne sisteme, ki političnim strankam puščajo odločilni vpliv na dodelitev mandatov, ter takšne, ki ta vpliv strank zmanjšujejo in ga namesto tega dajejo v roke volivcem. Primerjalni pregled pokaže, da je slovenski sistem iz vidika vpliva volivcev (namesto vpliva političnih strank ali česa tretjega) celo eden najbolj omejujočih.

10. Bistveni vidik odprtosti volilnega sistema za vpliv volivcev na dodelitev mandatov se v literaturi meri že s tem, ali lahko volivec ob oddaji glasu izbira med več kandidati iz iste politične stranke, ali pa je politična stranka sama tista, ki je v okraj, kjer volivec glasuje, vsilila le enega kandidata te stranke, tako da volivec nima izbire glasovati med več imeni iste stranke, ampak lahko glasuje le za tistega enega, ki ga je tja postavila politična stranka sama.[11] V slovenskem volilnem sistemu velja slednje: da torej politična stranka sama postavi in s tem volivcu vsili enega samega kandidata iz svoje stranke. Tako volivec pri glasovanju o dodelitvi mandata sploh nima izbire med različnimi kandidati iste stranke! O kakšnem odločilnem vplivu volivca med izbiro različnih kandidatov iz iste stranke torej ne moremo govoriti. Nasprotno, pri volilnih sistemih sorazmernega predstavnštva po Evropi, ki sem jih podrobno pregledal, je tak vpliv volivcev zagotovljen. V Avstriji na primer ima volivec na volilnem lističu pravico izbirati med okoli 12 kandidati iz iste politične stranke, na Danskem med okoli 7 kandidati iz iste politične stranke, na Finskem celo med 20, na Nizozemskem pa 30, medtem ko v Belgiji to število niha med 4 in 22 kandidati iz iste politične stranke.[12] Volivec sam lahko s svojim preferenčnim glasom opravi izbiro in glasuje za kateregakoli od teh. To so sistemi, ki volivcem omogočajo bistveno večji vpliv, kot pa ga omogoča slovenski sistem, kjer je izbira med različnimi kandidati iz iste politične stranke v celoti onemogočena. Ob primerjavi sistemov bi bilo torej že iz tega razloga težko trditi, da je naš sistem – t. j. ravno sistem, ki je do volivca najbolj zaprt, saj v njem politična stranka volivcu vsili glasovanje o enem samem kandidatu – tisti, ki omogoča odločilni vpliv volivca (in ne stranke) na dodelitev mandatov.

11. Nevzdržnost takšnega stališča se še bolj izostri, ko ugotovimo, da mnogi evropski pravni strokovnjaki s področja volilnih sistemov tarnajo nad tem, da je vpliv volivcev mnogokrat premajhen celo v opisanih sistemih, kjer imajo volivci na voljo izbiro med številnimi kandidati iz iste politične stranke in kjer volivcem politične stranke torej ne odvzamejo tega vpliva z vsiljenjem zgolj enega kandidata v glasovalni okraj, kot je to pri nas. Lieven De Winter, strokovnjak za belgijski volilni sistem, tako opazuje, da so se ob uvedbi tamkajšnjega volilnega sistema leta 1919 volivci preferenčnega glasu (lastne izbire med kandidati iz iste politične stranke) posluževali v 15 odstotkih, kar pa je tekom zgodovine sistema naposled naraslo na današnjih 60 odstotkov in več.[13] Kljub temu se zgodi, kot pravi avtor, da je zaradi različnih vzrokov v praksi takšen vpliv preferenčnih glasov dostikrat premajhen, saj belgijski sistem volivcu poleg preferenčnega glasovanja omogoča tudi potrditev nespremenjene liste kandidatov, kot mu jo ponudi politična stranka (t.i. alternativno glasovanje).[14] Kljub temu, če 60 odstotkov preferenčnih glasov volivcev v praksi ni dovolj za opredelitev sistema kot takega, ki zagotavlja odločilen vpliv volivcev, kaj bi De Winter šele rekel za slovenski sistem, ki ne omogoča niti predpogoja takšnega vpliva, t. j. da bi volivec sploh lahko glasoval (oddal preferenčni glas) za različne kandidate iz iste stranke (*sic!*)?

Avtorji soglašajo, da sta od belgijskega za odločilni vpliv volivcev mnogo bolj odprta npr. danski in finski volilni sistem. Tako kot pri belgijskem tudi pri danskem in finskem volilnem sistemu volivec lahko izbira med več kandidati iste stranke, razlika od belgijske ureditve pa je v tem, da tu ni prej opisanega alternativnega glasovanja, ampak zgolj preferenčno glasovanje, in da je torej lahko izvoljen *zgolj* tisti kandidat, ki je prejel večje število preferenčnih glasov volivcev. Kot opisuje strokovnjak za danski volilni sistem, Jørgen Elklit, so na danskem volilnem lističu ene in iste stranke napisani različni kandidati po *abecednem* vrstnem redu (politična stranka jih, drugače kot pri alternativnem načinu glasovanja v Belgiji, ne najprej rangira sama), volivec pa nato nujno mora obkrožiti enega od kandidatov in s tem nujno izbrati *sam*. Izvoljen je *zgolj* tisti, ki je prejel večje število takšnih neizbežno preferenčnih glasov.[15] To pomeni, da je odločilni vpliv volivcev (za razliko od političnih strank) na dodelitev mandatov v danskem sistemu tudi v praksi zagotovljen.

Zelo podobno za finski sistem glede odločilnega vpliva volivcev opisuje in komentira Tapio Raunio, strokovnjak za tamkajšnji volilni sistem.[16] Ob tem gre finska ureditev glede odločilnega vpliva volivcev na dodelitev mandatov še korak dalje in tako za razliko od belgijskega in danskega zahteva, da na Finskem tudi to, kdo bodo sploh kandidati na strankarski listi, v precejšnji meri določijo volivci in ne politične stranke. Večino kandidatov na listi stranke tako v predizboru predlagajo in določijo člani stranke *sami*, ki živijo v tistem okraju, pri čemer do ene četrte ali petine (odvisno od stranke) tako izbranih kandidatov organi strank nato lahko zamenjajo (predvsem iz razlogov zagotovitve geografsko, socio-ekonomsko, spolno in demografsko uravnoveženih list), kar pa se v praksi po besedah Raunia dogaja le redko in tako odločilnega vpliva volivcev na Finskem ne načenja.[17]

To so primeri sistemov z odločilnim vplivom volivcev, pri čemer, kot smo videli, nekateri od teh, ki v praksi tako uzakonjen odločilen vpliv manjšajo, pri strokovnjakih naletijo na kritiko kot sistemi, ki še ne dopuščajo dovoljšnjega vpliva v razmerju volivec – politična stranka. Primerjava tovrstne primerjalnopravne literature o odločilnem vplivu volivcev (namesto strank) s slovenskim sistemom, ki kot rečeno volivcu izbire (preferenčnega glasu) med različnimi kandidati iste politične stranke sploh ne omogoča, saj mu le-ta v njegov okraj sama vsili *zgolj* enega kandidata (*sic!*), ne potrebuje dodatnega komentarja. Očitno je, da slovenski sistem odločilni vpliv volivcem, kot ga razume tovrstna primerjalna literatura, odreka že v štartu, še preden se sploh postavi vprašanje, kako ga v praksi nato čim bolje razviti.

12. Poleg opisane skoraj popolne izločitve odločilnega vpliva volivcev (in ne stranke) pa ima slovenski sistem poleg tega še hudo anomalijo, ki vpliv volivcev na dodelitev mandatov v praksi do popolnosti onemogoči. Ker gre za meni edini poznani sistem v Evropi, ko *zgolj* enega samega kandidata volivcu v volilni okraj vsili kar politična stranka sama, pride do nevzdržne situacije, ko volivec nekega kandidata voli *zgolj* zato, ker je kandidat iz politične stranke, ki ji želi nameniti podporo, pa čeprav konkretnega vsiljenega kandidata celo ne mara in ga sicer ne bi nikoli podprl, ampak bi ga v resnici želel izločiti in namesto njega podpreti katerega od drugih kandidatov te stranke, ki pa so zdaj kot kandidati vsiljeni v ostale okraje te iste volilne enote. Tega, da bi podprl drugega kandidata iz iste stranke, seveda ne more storiti, saj v slovenskem sistemu, če želi glasovati za to stranko, lahko glasuje le za vsiljenega kandidata iz te stranke. S tem pa – in tu je anomalija – je primoran glasovati celo PROTI dodelitvi mandata svojemu preferiranemu kandidatu iz te iste stranke, ki nastopa v tem ali onem sosednjem okraju iste volilne enote. Za dodelitev mandata med kandidati znotraj iste politične stranke je, kot pojasnjeno v začetku, namreč odločilno kateri od med seboj tekmujočih kandidatov v volilni enoti je dobil relativno večje število glasov v svojem okraju. Anomalija unikatnega slovenskega volilnega sistema je torej v tem, da ne le onemogoča ampak celo spreobrne in s tem izniči kakršenkoli resen (in pristen) vpliv volivca na dodelitev mandata znotraj ene in iste liste. Strokovnjaki za volilne sisteme in zakonodajalci zahodno evropskih držav so že vedeli, zakaj česa takemu volilnemu sistemu podobnega niso uzakonili nikjer. Vpliv in voljo volivcev, s tem pa demokracijo samo, sprevrča do točke, ko ni več jasno, ali o personalnem rezultatu volitev sploh še lahko govorimo kot o pristni volji volivcev in s tem

o vladavini ljudi.

13. **Tretjič** odločilni vpliv volivcev na dodelitev mandatov je mogoče ocenjevati tudi z vidika, ali je ta vpliv takšen, da je iz vsakega volilnega območja, kjer si imel sam možnost dejansko glasovati, izvoljen vsaj en oziroma več poslancev (dodeljenih mandatov). Če iz volilnega območja, kjer si imel dejansko možnost glasovati, ni nobenega izvoljenega poslanca (mandata), potem je tvoj vpliv na dodelitev mandatov neznamen. Če je takih volilnih območij brez poslanca veliko, je s tem tudi veliko volivcev brez odločilnega vpliva. Odločilni vpliv na dodelitev mandatov namreč ni le prazna fraza, ampak služi svojemu namenu – ustavni vrednoti učinkovitega vpliva volivcev v sistemu predstavniške demokracije, t. j. sistemu čim bolj učinkovitega vodenja volivčevega lastnega življenja preko razmerja s poslancem, ki naj poslanca resnično zavezuje. Šele ko je volivec do izvoljenega poslanca v resnično demokratičnem razmerju – tako, da je poslančeva izvolitev v resnici neposredno odvisna od volivčevega glasu – lahko govorimo o izpolnjeni ustavni vrednoti, ki stoji za pojmom »odločilni vpliv«. Takšna situacija je popolnoma nasprotna od tiste, ko gre za volivce, ki so v praksi ostali brez odločilnega vpliva na dodelitev mandata v svojem volilnem območju, kjer ni bil izvoljen noben poslanec in ko gre torej za volivce, ki glede vprašanja dodelitve dobljenih mandatov med kandidati iste politične stranke lahko glasujejo le proti takšnemu izvoljenemu poslancu iz drugega okraja. Do teh volivcev se dovolj učinkovito demokratično razmerje poslancev ni vzpostavilo, ampak je ostalo le na šibki, zgolj načelni, teoretični ravni, ki dalje prerašča celo v anomalijo. S tem se izgublja pomen zahteve po odločilnem vplivu in obenem vzpostavlja neenakost med volivci glede tega pomembnega izvoda za resnično demokratično oblast.

14. Tudi hiter primerjalni pregled me napeljuje v sklep, da so se v državah z daljšo demokratično tradicijo pomena te vrednote (t. j. tudi tega, tretjega pomena vpliva volivcev na dodelitev mandatov) še kako dobro zavedali. Kamorkoli po Evropi se ozrem, vidim primere proporcionalnih volilnih sistemov, ki vsem skupinam volivcev obenem matematično zagotavljajo, da je iz volilnega območja, kjer so imeli dejansko pravico voliti, dodeljenih vsaj nekaj mandatov. Tako je [18] npr. v Avstriji izvoljenih povprečno 4–5 poslancev na vsako od volilnih območij, na Danskem v 17 volilnih okrožjih okoli 8 poslancev (največ 16 in najmanj 2), na Finskem v 14 okrožjih povprečno dobrih 13 poslancev, v Belgiji v 11 volilnih okrožjih od 4 do 22 poslancev, na Nizozemskem in v Izraelu pa so v okviru enega volilnega okrožja na ravni države vsi poslanci izvoljeni s strani vseh volivcev. Na prvi pogled torej ni sistema, ki bi povzročil, da bi skupina volivcev v volilnem območju, zgolj v katerem je lahko glasovala, v praksi ne dodelila mandata neposredno vsaj enemu konkretnemu kandidatu. Nasprotno, zdi se, da je v vseh primerjanih sistemih, razen slovenskem, kjer naj bi kar 21 od 88 okrajev ne imelo izvoljenega poslanca, [19] ta odločilni neposredni vpliv volivcev na dodelitev konkretnih mandatov omogočen. Obenem je enostavno uvideti, kako bi se tudi pri nas lahko izognili opisani pomanjkljivosti. Ob nadomestitvi sedanjih 88 volilnih okrajev na primer s 44 volilnimi območji bi v vsakem od slednjih prišlo do podelitve mandatov dvema poslancema, ob nadomestitvi sedanjih okrajev z 22 volilnimi območji bi volivci v vsakem od slednjih mandate podelili 4 poslancem, ob nadomestitvi sedanjih okrajev z 11 volilnimi območji 8 poslancem, ob nadomestitvi z 8 območji 11 poslancem, ipd. Ena od številnih možnosti je seveda tudi ukinitve 88 okrajev in ohranitev sedanjih 11 volilnih enot; tudi tako bi zakonodajalec matematično zagotovil, da noben volivec ne bi ostal brez izvoljenega poslanca, za katerega je imel možnost neposredno glasovati, in s tem brez odločilnega vpliva. Kot se zdi, da to velja v ostalih volilnih sistemih po Evropi, bi tudi slovenski volilni sistem (še posebej, ker pri nas Ustava izrecno zapoveduje odločilen vpliv volivcev na dodelitev mandatov) to dodatno ustavno hibo moral popraviti.

15. Ker slovenski volilni sistem ne omogoča dejanskega, kaj šele odločilnega vpliva volivcev v niti enem od treh opisanih pomenov (pod Prvič, Drugič in Tretjič, zgoraj), in s tem torej tudi ne zagotavlja

kumulativnosti odločilnega vpliva iz teh bistvenih pomenov, po moji oceni ni mogoče utemeljeno zaključiti, da je odločilni vpliv zagotovljen. Presoja, ki ne odgovori na zgornje navedbe, je pavšalna. Če bi se sklicevala na to, da naj bi pri volilni zakonodaji zakonodajalec imel prosto polje svobodne presoje, pa ne bi upoštevala dejstva, da gre pri volilni pravici (1) za prvovrstno ustavno materijo, ter da (2) zahteva po odločilnem vplivu izhaja iz izrecne in posebne ustavne določbe in ni »le« izvedena iz kakega splošnega ustavnega načela. Zato je k zapolnitvi njene pomenske vsebine v prvi vrsti poklican nihče drug kot Ustavno sodišče.

III. Vprašanje protiustavnega ustavnega amandmaja

16. Proti peti točki izreka sem glasoval, ker je obrazložitev večine v tem delu preskopa (vsega skupaj dva zelo kratka odstavka) in brez resnih vsebinskih argumentov. Gre za odgovor na predlagateljve navedbe, da bi moral Državni zbor spoštovati referendumsko voljo ljudstva glede večinskega volilnega sistema iz leta 1996, ki jo je kasneje potrdilo Ustavno sodišče, Državni zbor pa je odločitev Ustavnega sodišča nadigral z ustavnim amandmajem, ki je v Ustavo zapisal zahtevo po proporcionalnem volilnem sistemu z odločilnim vplivom volivcev na dodelitev mandatov.[20]

17. Odločba večine na ta argument odgovori le z dvema stavkoma, da namreč »[n]e Ustava ne zakoni med pristojnostmi Ustavnega sodišča ne določajo pristojnosti za ocenjevanje medsebojne skladnosti ustavnih določb. Ker torej Ustavno sodišče ni pristojno presojati medsebojne skladnosti ustavnih določb, je zahtevo za oceno ustavnosti petega odstavka 80. člena zavrglo (5. točka izreka).«

18. Takšno pavšalno stališče ne upošteva dejstva, da se je tako v primerjalni ustavnosodni praksi kot strokovni in znanstveni literaturi v zadnjih nekaj desetletjih dodobra uveljavila doktrina o t.i. protiustavnem ustavnem amandmaju.[21] O tem in pogojih ustavnosodne razveljavitve ustavnega amandmaja so napisani znanstveni članki najvišje ravni mednarodne ustavnopravne stroke,[22] ter znanstvene monografije izdane pri vodilnih svetovnih založbah,[23] prav tako pa so ustavna in vrhovna sodišča po svetu v praksi razvila nadvse zanimive različice te doktrine, ki ob izpolnjenih pogojih dovoljuje in celo zahteva ustavnosodno razveljavitve ustavnih amandmajev kot neskladnih z bolj temeljno ustavno vrednoto. Za takšno pristojnost, utemeljeno v naravi stvari, seveda ni potrebna izrecno določena pristojnost v Ustavi in zakonu, saj ta pristojnost izhaja iz razumevanja bistva ustave kot najvišjega pravnega akta za varstvo temeljnih vrednot ustavne demokracije.

19. Ker zadeva pred nami odpira ravno nekatera od vprašanj, ki se porajajo tudi v omenjeni primerjalni literaturi in ustavnosodni praksi, je bila zame tovrstna dvostavčna utemeljitev 5. točke izreka dovolj pavšalna, da sem tudi v tem delu čutil dolžnost glasovati proti takšnim prelahkotnim pristopom k prvovrstnim ustavnim vprašanjem.

DDr. Klemen Jaklič

Sodnik

[1] Beneška Komisija, »Code of Good Practice in Electoral Matters« (Kodeks dobre prakse v volilnih zadevah), Strasbourg, 25. oktober 2018. Dostopno na povezavi: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e).

[2] Le v redkem primeru npr. pozitivne diskriminacije zaradi varstva manjšin je dopustna izjema, ko imajo le nekateri od državljanov, namreč pripadniki manjšine, lahko dva glasova: enega za volitve poslancev na splošno in drugega za volitve predstavnika manjšin. Med tovrstno redko izjemo pa ne sodijo primeri specifičnih volilnih sistemov, kot je na primer t.i. »split voting«, t. j. volilni sistem, kjer volivec nima le enega glasu, saj lahko svoje glasove odda več kot eni listi, ali pa volilni sistem, ki omogoča ločeno glasovanje v dveh okrajih. V teh primerih več glasov je namreč pravilo »ena oseba en glas« (one person one vote) v celoti spoštovano – kot izrecno pojasnjuje in opozarja tudi Beneška komisija, pravilo »ena oseba en glas« tu pomeni, da mora imeti vsak od volivcev *enako število več glasov* (glej npr. v prejšnji opombi citirani Kodeks dobrih praks na področju volilnih zadev, str. 15-16).

[3] Eden strokovnjakov s področja volilnega prava, ki v takratnih postopkih oblikovanja volilnega sistema ni sodeloval (prof. dr. Jurij Toplak), pa je na javni obravnavi tudi sam izrecno izpostavil opisano kršitev. To je bil po mojem vedenju prvi primer izrecne opredelitve stroke do tega (in tako zastavljenega) problema. Glej magnetogram javne obravnave z dne z dne 7. 11. 2017 (izvajanje prof. dr. Toplaka). Tudi pobudo dr. Toplaka pred Ustavnim sodiščem v zadevi št. U-I-226/00 izpred več kot petnajstih let je mogoče razumeti v smislu, da je uveljavljala tovrstno kršitev. A je Ustavno sodišče očitno ni tako razumelo, saj se je v svoji obrazložitvi zavrnitve ukvarjalo s pasivno (in ne aktivno) volilno pravico, pri čemer je v odgovor tudi navrglo, da se mandati delijo na ravni volilne enote in ne okraja, kjer pa volilne enote so približno enako velike. Toda slednje je seveda odgovor na vprašanje, ali obstaja neenakost glede dodelitve števila mandatov *različnim* političnim strankam, ne pa odgovor na naše nadaljnje vprašanje glede neenakosti aktivne volilne pravice pri dodelitvi tako dobljenih mandatov temu in ne onemu kandidatu *znotraj ene in iste* politične stranke. Če je bil mišljen kot odgovor na ta slednji – naš današnji – izziv, je bil tak odgovor Ustavnega sodišča očitno napačen, saj se odločitev o tem, kdo izmed iste politične stranke bo zasedel dobljene mandate, odloča na ravni okrajev (ne volilnih enot), ki pa so radikalno neenaki.

[4] Oziroma so bile vsaj tako (napačno) razumljene s strani Ustavnega sodišča, glej prejšnjo opombo.

[5] Karcher v. Daggett, 462 U.S. 725 (1983): »Congressional districts must be mathematically equal in population, unless necessary to achieve a legitimate state objective«.

[6] »The maximum admissible departure from the distribution criterion adopted depends on the individual situation, although it should seldom exceed 10% and never 15%, except in really exceptional circumstances (a demographically weak administrative unit of the same importance as others with at least one lower-chamber representative, or concentration of a specific national minority).« Kodeks dobre prakse v volilnih zadevah (citirano v opombi 1, zgoraj), str. 16, točka 15.

[7] Študija službe za analize in mednarodno sodelovanje Ustavnega sodišča, v spisu. Glej tudi The ACE Encyclopedia: Boundary Delimitation, dostopno na povezavi: <http://aceproject.org/ace-en/topics/bd/onePage>.

[8] Glej prejšnjo opombo ter J. Toplak, *Volilni sistem in oblikovanje volilnih enot*, Nova revija 2000, str.

68-69, 90-93.

[9] Študija službe za analize in mednarodno sodelovanje Ustavnega sodišča, v spisu. Glej tudi *The ACE Encyclopedia: Boundary Delimitation*, dostopno na povezavi: <http://aceproject.org/ace-en/topics/bd/onePage>, str. 44, 122; ter *Delimitation Equity Project: Resource Guide*, str. 251-260, dostopno na povezavi: <https://www.ifes.org/publications/delimitation-equity-project-resource-guide>.

[10] Kot v prejšnji opombi.

[11] Glej npr. M. Gallagher in P. Mitchell (ur.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press 2008. Za strnjen pregled preferenčnega glasovanja v svetu glej J. Toplak, »Preferential Voting: Definition and Classification«, *Lex Localis* 15(4), 2017, 737-761.

[12] Glej M. Gallagher in P. Mitchell (ur.), *The Politics of Electoral Systems*, prejšnja opomba. Glej tudi konkretne volilne glasovnice iz omenjenih držav, ki sem jih tekom študija zadeve pridobil ter vložil v spis - glasovnice poimensko navajajo kandidate iz ene politične stranke, med katerimi volivec sam nato lahko prosto izbira.

[13] L. De Winter, »Belgium: Empowering Voters or Party Elites?«, v M. Gallagher in P. Mitchell (ur.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press 2008, prejšnja opomba. Podobne so ugotovitve za Slovenijo - glej do sedaj edino analizo uporabe preferenčnih glasov slovenskih volivcev, ki je bila izvedena na primeru lokalnih volitev (kjer, za razliko od državnoborskih, slovenski volivec ima možnost izbire med različnimi kandidati iste politične stranke), J. Toplak, »Preferenčni glas in njegova uporaba v Sloveniji«, *Lex Localis* 1(2), 2003, 15-43.

[14] Prav tam. Nekatere druge ureditve pa ob dopuščanju izbire med različnimi kandidati iste politične stranke (preferenčno glasovanje) vpliv volivcev v razmerju do političnih strank nato manjšajo na spet druge načine, npr. z uvedbo različnih pragov upoštevanja preferenčnih glasov. Ob takem pragu se preferenčni glasovi upoštevajo le, če jih kandidat zbere dovolj. J. Toplak, »Preferential Voting: Definition and Classification«, *Lex Localis* 15(4), 2017, 737-761.

[15] J. Elklit, »Denmark: Simplicity Embedded in Complexity (or is it the Other Way Round?)«, v M. Gallagher in P. Mitchell (ur.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press 2008, opomba št. 11, str. 463-465.

[16] T. Raunio, »Finland: One Hundred Years of Quietude«, v M. Gallagher in P. Mitchell (ur.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press 2008, opomba št. 11, str. 474-484.

[17] T. Raunio, str 477-478. Ob tem je potrebno poudariti, da je za vprašanje odločilnega vpliva volivcev na dodelitev mandatov seveda odločilna tudi faza izbire kandidata na strankarsko listo, saj mandat ne more biti dodeljen nikomur, ki najprej na takšno listo sploh ne pride, zato seveda ni pravilno stališče (izmikanje) večine, da se fraza »odločilen vpliv na dodelitev mandatov« nanaša le na zadnjo fazo in ne tudi na izbor kandidatov za listo.

[18] Vsaj po moji analizi tega kompleksnega primerjalnega sklopa (za kar pa mi ob študiju ostalih odprtih zadev ni ostalo toliko časa, kot bi si ga sicer želel za še podrobnejšo preučitev tudi tega vidika).

[19] Pri čemer naj bi 19 okrajev imelo po dva poslanca in en okraj celo tri. Podatke v svoji vlogi navaja

Državni svet kot predlagatelj zahteve za presojo ustavnosti, glej spis.

[20] Odločba Ustavnega sodišča št. [U-I-12/97](#) z dne 8. 10. 1998.

[21] Prof. Richard Albert npr. takole opiše ta proces: »If we look carefully around the world, we cannot deny as a descriptive matter that there are limits to the amendment power. In countries far and near – from Argentina to Austria, Belize to Brazil, Greece to Hungary, India to Italy, Peru to Portugal, South Africa to Switzerland, Taiwan to Turkey – high courts have with accelerating frequency adopted the doctrine of unconstitutional constitutional amendment, authorizing themselves (sometimes in defiance of the constitutional text) to strike down an amendment for violating their reading of the constitution, whether on procedural or substantive grounds. What has largely prompted courts to adopt this doctrine is the defense of democracy. Courts have invoked the doctrine to protect what they regard as the fundamental values of their constitutional democracy. [F]or example,...[i]n the Czech Republic, the Constitutional Court annulled an amendment that it determined would have changed “the essential requirements for a democratic state governed by the rule of law.”« R. Albert, »How a Court Becomes Supreme? Defending the Constitution from Unconstitutional Amendments«, glej naslednjo opombo.

[22] Glej, med drugim, R. Albert, M. Nakashidze, T. Olclay, »The Formalist Resistance to Unconstitutional Constitutional Amendments«, *Hastings Law Journal*, št. 70, 2019 (sprejeto za objavo); R. Albert, »Constitutional Amendment and Dismemberment«, *Yale Journal of International Law* 43(1), 2018; R. Albert, »How a Court Becomes Supreme? Defending the Constitution from Unconstitutional Amendments«, *Maryland Law Review* 77(1), 2017; R. Albert, »Four Unconstitutional Constitutions and their Democratic Foundations«, *Cornell International Law Journal* 50(2), 2017, str. 169–198; R. Dixon in D. Landau, »Transnational Constitutionalism and a Limited Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment«, *International Journal of Constitutional Law (ICON)*, št. 13(3), 2016, str. 606–638; R. Passchier in M. Stremler, »Unconstitutional Constitutional Amendments in European Union Law: Considering the Existence of Substantive Constraints on Treaty Revision«, *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, št. 5(2), 2016; R. Albert, »The Theory and Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment in Canada«, *Queen’s Law Journal*, št. 41(1), 2015; C. Dupré, »The Unconstitutional Constitution: A Timely Concept«, v A. von Bogdandy in P. Sonnevend (ur.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Nomos 2015, str. 364–383; V. Jackson, »Unconstitutional Constitutional Amendments: A Window into Constitutional Theory and Transnational Constitutionalism«, v M. Bäuerle in P. Dann, *Demokratie-Perspektiven: Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag*, Michael & Astrid Wallrabenstein 2013; Y. Roznai, »Unconstitutional Constitutional Amendments: The Migration and Success of a Constitutional Idea«, *The American Journal of Comparative Law*, št. 61(3), 2013, str. 657–720; G. Halmai, »Unconstitutional Constitutional Amendments: Constitutional Courts as Guardians of the Constitution«, *Constellations*, št. 19(2), 2012 str. 182–203; A. Kavanagh, »Unconstitutional Constitutional Amendments from Irish Free State to Irish Republic«, *Oxford Legal Studies*, št. 10/23, 2013, ter v E. Carolan, *The Constitution of Ireland: Perspective and Prospects*, Bloomsbury 2012, str. 331–354; Y. Roznai in S. Yolcu, »An Unconstitutional Constitutional Amendment – The Turkish Perspective: A Comment on the Turkish Constitutional Court’s Headscarf Decision«, *International Journal of Constitutional Law (ICON)*, št. 10(1), 2012, str. 175–207; A. Barak, »Unconstitutional Constitutional Amendments«, *Israel Law Review*, št. 44(3), 2011, str. 321–341; S. Issacharoff, »Constitutional Courts as Democratic Hedging«, *Goergetown Law Journal*, št. 99, 2011; R. Albert, »Nonconstitutional amendments«, *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, št. 22(1), 2009, str. 5–47; K. Gözler, *Judicial Review of Constitutional Amendments*, Ekin 2008; G. Jacobsohn, »An Unconstitutional Constitution? A Comparative Perspective« *International Journal of Constitutional Law (ICON)*, št. 4(3), 2006, str. 460–487; I. Gomez, »Declaring Unconstitutional a Constitutional Amendment: The Argentine Judiciary Forges Ahead«, *University of Miami Inter-American Law Review*, št. 31(1), 2002, str. 93–119; P. Jambrek in K. Jaklič, »Contribution to the Opinion of the Venice Commission on the Constitutional Amendments Concerning Legislative Elections in Slovenia«, *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission)*, Strasbourg, 2000; R. O’Connell, »Guardians of the Constitution: Unconstitutional Constitutional Norms«, *Journal of Civil Liberties*, št. 4(48), 1999, str. 48–75; D. Kommers, *The Constitutional*

Jurisprudence of the Federal Republic of Germany, Duke University Press, 1997, str. 38; G. Wright, »Could a Constitutional Amendment be Unconstitutional?«, *Loyola University of Chicago Law Journal*, št. 22(4), 1991, str. 741-764; J. Rosen, »Was the Flag Burning Amendment Unconstitutional?«, *Yale Law Journal*, št. 100(4), 1990, str. 1073-1092.

[23] Na primer Y. Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*, Oxford University Press, 2017.

⇒

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

zakon

zakon

Vlagatelj:

Državni svet Republike Slovenije

Datum vloge:

27. 2. 2015

Datum odločitve:

8. 11. 2018

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

ugotovitev - ni v neskladju z Ustavo/zakonom

ugotovitev - je v neskladju z Ustavo/zakonom

zavrženje

Objava:

Uradni list RS, št. 82/2018

Dokument:

US31689