



Številka: U-I-32/15-63

Datum: 30. 11. 2018

DELNO ODKLONILNO IN DELNO PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNICE DR. ETELKE KORPIČ – HORVAT K ODLOČBI ŠT. U-I-32/15 Z DNE 8. 11. 2018

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) štiri odstotni 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.

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.

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 državnozborskih 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

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).

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. Predlagatelji 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. Ocenjujem, 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).

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.

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. Okrajji 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