



Številka: U-I-32/15-56

Datum: 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 protiuustavnost 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 uresnitve 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 udeležil 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 vsebinsko 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 predstavništva, 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 vložijo 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.

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).

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 okrajji 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,

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.

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

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.

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

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.

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.

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).

36. V veljavni zakonski ureditvi je načelo sorazmernega predstavnštva 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). Seznami 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

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).

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 predlagatelj 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 odrekati 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 državnozbornske 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

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).

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.

B. – III.

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

¹⁶ Poročevalec DZ, št. 52/00.

¹⁷ Poročevalec DZ, št. 35/06.

¹⁸ Prim. op. št. 9 te odločbe.

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

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 uporabljena 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 državnozborskih volitvah leta 2014 razlika v velikosti volilnih okrajev po številu volilnih upravičencev že 1 : 3,73. Zato je Ustavno sodišče presojo opravilo 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

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.

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 nezdržljive določbe razlagalo "skladno z voljo zakonodajalca oziroma s smislom zakona [ZVDZ] kot celote". Ob taki celostni presoji je zavrnilo očitke 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

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

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 neusklajenosti 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

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.

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

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 Ankaran.

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 prepletano 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

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).

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 državljanca, 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 ZVDZ²⁹ določa pogoje za kandidiranje kandidatov, ki jih predlagajo politične stranke, 44. člen ZVDZ³⁰ 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

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."

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 očitek 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 presojalo.

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

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 nestrankarske kandidatne liste v volilni enoti povečalo s 100 na 1000.

B. – V.***Presoja prvega odstavka 7. člena ZVDZ***

66. Predlagatelj zatrjuje tudi protiuustavnost 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 protiuustavnosti zakona. Zato je očitek 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 presojati 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

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

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