

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem z zahtevo poslancev državnega zbora dr. Cirila Ribičiča in drugih, na seji dne 25. januaraja 1996

o d l o č i l o:

1. Določba drugega odstavka 93. člena zakona o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92) ni v neskladju z ustavo.

2. Zakon o volitvah v državni zbor je v neskladju z ustavo, kolikor ne predpisuje obvezne objave seznama spiskov kandidatov iz drugega odstavka 93. člena v sredstvih javnega obveščanja in na voliščih. Državni zbor mora to neskladje z ustavo odpraviti najkasneje do 1. avgusta 1996.

O b r a z l o ž i t e v

A)

1. Vlagatelji zahteve (31 poslank in poslancev) menijo, da določba drugega odstavka 93. člena zakona o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92 – v nadaljevanju: ZVDZ), ki omogoča političnim strankam, da vložijo spiske kandidatov (tako imenovane nacionalne liste), na podlagi katerih imajo po mnenju vlagateljev zahteve eni kandidati prednost pred drugimi kandidati iste stranke, ki so na volitvah dosegli boljši volilni izid, ni v skladu z načeli enakosti pred zakonom (14. člen ustave), demokratičnosti ustavne ureditve (1. in 3. člen ustave) in enakosti volilne pravice (43. in 80. člen ustave). Enakost pred zakonom je po mnenju vlagateljev zahteve kršena, ker zakon privilegira ene kandidate nasproti drugim. Načelo enakosti volilne pravice naj bi bilo kršeno, ker zakon postavlja v neenakopraven položaj tiste volilke in volilce, ki glasujejo za kandidate, ki ne postanejo poslanci samo zato, ker lahko stranke dosežejo, da postanejo poslanci kandidati z nacionalnih list. S tem je po mnenju predlagatelja kršeno tudi načelo demokratičnosti ustavne ureditve, saj nacionalne liste povzročijo, da je sestava državnega zbora v nasprotju z voljo volilk in volilcev. Na podlagi navedenih argumentov vlagatelji zahteve predlagajo, da ustavno sodišče določbo drugega odstavka 93. člena ZVDZ razveljavi.

2. Odgovor na zahtevo je dal sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve državnega zbora. V odgovoru je navedeno, da je odbor državnega zbora za notranjo politiko in pravosodje obravnaval zahtevo in da so bila v razpravi izražena različna mnenja o ustavnosti izpodbijane določbe. Del razpravljalcev je ocenil, da sporna določba ni v neskladju z ustavo. Po drugi strani pa je bilo v razpravi "ocenjeno, da je vložena zahteva oziroma pobuda smiselna in je prav, da se presodi ustavnost določb volilnega zakona". Odbor je na koncu podprl mnenje, ki ga je k zahtevi podal sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve. Ta meni, da izpodbijana ureditev ne krši načela enakosti volilne pravice, ki pomeni, da ima glas vsakega volilca enako vrednost, oziroma da imajo vsi volilci enako možnost vplivati na izid volitev. Po mnenju sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve izpodbijana določba tudi ne pomeni kršitve enakopravnosti kandidatov za poslance, saj politične stranke "v sodobno pojmovanih in izvajanih demokracijah odločilno vplivajo na izid volitev". Glede kršitve ustavnega načela demokratičnosti pa je v odgovoru navedeno, da je treba natančno pretehtati, ali lahko določbo drugega odstavka 93. člena ZVDZ uvrščamo brez pridržka med določbe, ki ustrezajo zahtevi, da se volja ljudstva, izražena na volitvah, v čim večji meri izrazi tudi v izidu volitev. Odbor za notranjo politiko in pravosodje je na podlagi 300. člena

poslovnika državnega zbora sprejel sklep, s katerim daje državnemu zboru pobudo za spremembo zakona o volitvah v državni zbor v tem smislu, da bi imeli volivci ob volitvah na vpogled strankarsko listo oziroma najmanj deset do petnajst kandidatov po vrstnem redu s strankarskih list.

B)

3. Ustavno sodišče je o ustavnosti drugega odstavka 93. člena ZVDZ odločalo že v zadevi št. U-I-36/94 (OdIUS 23/III). Pobude tedaj zaradi očitne neutemeljenosti ni sprejelo. Ker vlagatelji obravnavane zahteve navajajo nove razloge, ki naj bi utemeljevali neskladje drugega odstavka 93. člena ZVDZ z ustavo, je ustavno sodišče zahtevo obravnavalo in o njej meritorno odločilo.

4. Ustava določa v 1. členu, da je Slovenija demokratična republika. Načelo demokratične ustavne ureditve pomeni, da o javnih zadevah odločajo državljani Slovenije neposredno (z referendumom) ali posredno (preko izvoljenih predstavnikov). Za udejanjanje posredne demokracije je pomembna določba 43. člena ustave, ki zagotavlja državljanom splošno in enako volilno pravico. V 80. členu ustave je določeno, da se poslanci državnega zbora volijo s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem. Ustava ne ureja volilnega sistema, temveč postavlja le temeljna načela, ki jih mora upoštevati zakonodajalec pri sprejemanju volilne zakonodaje. Ureditev volilnega sistema je z določbo četrtega odstavka 80. člena ustave poverjena državnemu zboru. Zakon, ki ureja sistem volitev v državni zbor, sprejme državni zbor z dvetretjinsko večino glasov vseh poslancev. Zakonodajalcu je dopuščena svoboda pri urejanju volilnega sistema. Lahko se odloči za kakršenkoli volilni sistem, le da se pri tem mora gibati znotraj ustavno določenega okvira – volilni sistem mora ustrezati načelom splošnosti in enakosti volilne pravice oz. svobode, splošnosti, enakosti, tajnosti in neposrednosti glasovanja.

5. Sistem volitev v državni zbor je urejen z ZVDZ. Zakonodajalec se je odločil za proporcionalni volilni sistem, vendar modificiran tako, da je država razdeljena na 8 volilnih enot, v katerih pa na glasovnicah niso navedeni vsi kandidati (do 11), ampak je lahko v vsakem od 11 okrajev znotraj posamezne volilne enote na posamezni kandidatni listi naveden le po en kandidat. Volilec z glasom za takega kandidata glasuje predvsem za celotno listo, ki jo v tem volilnem okraju predstavlja ta kandidat – in v primeru, da bo v volilni enoti kot celoti ta lista osvojila le eno poslansko mesto, bo to mesto pripadlo kandidatu iz tega konkretnega volilnega okraja le v primeru, če bo ta med vsemi 11 (ali manj) kandidati s te kandidatne liste na volitvah dobil največji delež (odstotek) glasov. Glasovi, oddani za kandidate posamezne liste, se na ravni volilne enote namreč seštevajo. Del mandatov se razdeli na ravni volilne enote, in sicer tistim listam, ki so dosegle (enkrat ali večkrat) volilni količnik. Mandati, ki jih je le-ta tako dobila, gredo posameznim njenim kandidatom po vrstnem redu doseženega deleža glasov v volilnih okrajih. Preostali mandati se razdelijo na ravni države glede na seštevek ostankov glasov istoimenskih list, in sicer po t.i. d'Hondtovem računskem sistemu. Mandati, ki pripadejo določeni listi, gredo najuspešnejšim izmed kandidatov, ki so kandidirali v volilnih enotah, kjer je lista dosegla najvišji relativni ostanek glasov. Izjemo od tega pravila določa izpodbijani drugi odstavek 93. člena ZVDZ, ki daje predlagateljem list možnost, da sestavijo spisek, na katerem je naveden vrstni red kandidatov z list, predlaganih v posameznih volilnih enotah. Največ polovica mandatov, ki pripadejo listi na podlagi delitve na državni ravni, se dodeli kandidatom z nacionalne liste.

6. Z izpodbijano določbo zakona niso kršena načela enakosti, splošnosti in neposrednosti volitev. Prav tako nista kršeni načeli enakosti pred zakonom in demokratičnosti ustavne ureditve, kot meni predlagatelj.

7. Načelo demokratične ustavne ureditve (1. člen ustave) pomeni, da oblast v državi izvršuje ljudstvo, in sicer neposredno ali posredno – preko izvoljenih predstavnikov (3.

člen ustave). Iz načela demokratičnosti so glede posredne (predstavniške) demokracije na področju volitev izpeljana načela svobode, splošnosti in enakosti volilne pravice ter neposrednosti in tajnosti volitev. Če volilni sistem ustreza navedenim načelom in če je zakonsko zagotovljena periodičnost volitev in enaka kompetitivna možnost vseh političnih strank v državi, so volitve demokratične.

8. Načelo splošnosti volilne pravice pomeni, da aktivna in pasivna volilna pravica nista omejeni s pogoji, ki izhajajo iz osebnih okoliščin posameznika (verska opredelitev, spol, premoženje, svetovni nazor, poklic, izobrazba itd.). Dopustne so nekatere izjeme (npr. pogoj državljanstva in določene starosti). Z določbo 7. člena ZVDZ, da ima pravico voliti in biti voljen za poslanca državljan, ki je na dan glasovanja dopolnil 18 let starosti in mu ni bila odvzeta poslovna sposobnost, je zakonodajalec v celoti upošteval načelo splošnosti volilne pravice.

9. Načelo enakosti volilne pravice izhaja iz splošnega načela enakosti pred zakonom, le da ima zaradi posebnega pomena določene posebnosti. Načelo enakosti volilne pravice pomeni, da ima vsak volilec pravico oddati svoj glas in da mora glas vsakega volilca imeti enako težo za volilni izid. V proporcionalnem volilnem sistemu se temu načelu zadosti z ustreznim oblikovanjem volilnih enot in z ustreznimi računskimi metodami razdeljevanja mandator. Drugi člen ZVDZ določa, da se "poslanci volijo po načelu, da se en poslanec voli na približno enako število prebivalcev". V 20. členu pa je navedeno načelo postavljeno tudi glede oblikovanja volilnih enot. Z določbama 2. in 20. člena ZVDZ in s sistemom preštevanja glasov ter razdeljevanja mandator, po katerem imajo vsi glasovi enako vrednost, je kriterijem enakosti volilne pravice zadoščeno. Nacionalne liste sicer lahko povzročijo odstopanje od načela, da mandate pridobi po enajst kandidatov iz vsake volilne enote. Vendar načelo enakosti volilne pravice ne zagotavlja enakomernega zastopanja posameznih območij države (v tem primeru volilnih enot), temveč le enakovredno obravnavo glasu vsakega volilca. Če je izmed kandidatov v neki volilni enoti izvoljeno manjše število poslancev, to ne pomeni, da so bili glasovi volilcev v tej volilni enoti manj vredni, saj so se upoštevali kot ostanki na državni ravni. Z možnostjo določitve nacionalnih list načelo enakosti aktivne volilne pravice ni kršeno.

10. Načelo enakosti zajema tudi enakost pasivne volilne pravice (pravice biti voljen). Tudi glede pasivne volilne pravice volilni sistem posameznikov ne sme diskriminirati. Z možnostjo določitve nacionalne liste načelo enakosti pasivne volilne pravice ni kršeno. Predlagatelj trdi, da ZVDZ dopušča možnost, da so izvoljeni kandidati liste, ki so imeli slabši volilni izid, namesto tistih, ki so imeli boljši volilni izid. Ta ugotovitev ne drži, saj razdelitev poslanskih mandator temelji na ugotavljanju volilnega uspeha list, ne pa posameznih kandidatov. Volilci v volilnih okrajih izbirajo predvsem med listami in nimajo možnosti izbirati med posameznimi kandidati z ene liste, zato ni mogoče z gotovostjo reči, ali je volilni uspeh kandidata v volilnem okraju pripisati priljubljenosti kandidata ali liste oz. politične stranke. Uspešnost posameznega kandidata je torej povezana z uspešnostjo liste in obratno. Kljub zapletenosti volilnega sistema so določbe ZVDZ jasne in nedvoumne. Volilec, ki pozna volilni sistem, ve, da je z izbiro kandidata oddal glas za listo, čeprav je na glasovnici obkrožil zaporedno številko pred imenom kandidata. Ker je volilčev glas predvsem glas za listo, lahko ta glas v resnici pripomore k volilnemu uspehu drugega kandidata (ne tistega, za katerega je volilec oddal glas). Vendar se to lahko zgodi že na ravni volilne enote, ne pa nujno na ravni delitve mandator glede na ostanke glasov iz volilnih enot. Položaj, v katerem glas posameznega volilca lahko pripomore k volilnemu uspehu kandidata, za katerega volilec ni glasoval, ni le posledica zakonjane možnosti določanja nacionalne liste (kot menijo vlagatelji zahteve), temveč logična posledica volilnega sistema v celoti. Z možnostjo določitve nacionalne liste ni kršeno načelo enakosti pasivne volilne pravice, saj ima v skladu z ZVDZ vsak poslovno sposoben polnoletni slovenski državljan ne glede na osebne okoliščine pravico biti voljen – torej tudi pravico, da v skladu z demokratično odločitvijo politične stranke nastopi na nacionalni listi.

11. Trditev vlagateljev zahteve, da nacionalne liste povzročijo, da je sestava državnega zbora v nasprotju z voljo volilcev in da je zato kršeno načelo demokratičnosti ustavne ureditve, ne drži. Volilec z oddajo glasu za kandidata odda glas za listo. Ni mogoče trditi, da z določitvijo nacionalne liste politična stranka pridobi možnost, da kroji podobo državnega zbora mimo volje volilcev, saj se po veljavnem volilnem sistemu volja volilcev glede vprašanja, kateremu izmed kandidatov z liste bi želeli oddati svoj glas, sploh ne more ugotoviti.

12. Načelo neposrednosti pomeni, da imajo volilci pravico brez posredovanja posebnih volilnih teles (gremijev) ali volilnih mož (elektorjev) odločati o sestavi predstavniškega telesa. Z možnostjo določitve kandidatnih list, na katerih predlagatelj sam določi vrstni red kandidatov, ki jim gredo mandati, ki jih je pridobila lista (t.i. zaprte liste), to načelo ni kršeno, saj je dokončna volilna odločitev še vedno odvisna od volilcev. Tudi zato ne drži trditev vlagateljev zahteve, da je zaradi nacionalnih list sestava državnega zbora v nasprotju z izraženo voljo volilk in volilcev. Načelu neposrednosti je zadoščeno pod pogojem, da je struktura liste volilcu znana vnaprej in da se po izvedbi glasovanja ne spreminja. Pod tem pogojem volilec s svojim glasom neposredno (brez posredovanja tretjih oseb) vpliva na volilni izid. Vpliv političnih strank na candidature je v demokratični državi normalen. Stranke lahko z oblikovanjem zaprtih list npr. pozitivno vplivajo na strukturo predstavniškega telesa, tako da na liste uvrstijo sorazmerno število moških in žensk, pripadnikov različnih poklicev, socialnih slojev ipd.

13. Da bi bilo zadoščeno načelu neposrednosti, pa morajo biti izpolnjeni naslednji pogoji:

- da so nacionalne liste sestavljene v razumnem času pred dnem glasovanja,
- da so nacionalne liste javne in
- da se nacionalnih list naknadno ne more spreminjati.

Ureditev po ZVDZ izpolnjuje prvi in tretji pogoj. Liste v volilnih enotah morajo biti predložene volilni komisiji volilne enote najkasneje petindvajseti dan pred dnem glasovanja (54. člen). Spiski iz drugega odstavka 93. člena (nacionalne liste) morajo biti v istem roku predloženi Republiški volilni komisiji. Naknadno spreminjanje njihove sestave ni dovoljeno.

14. ZVDZ pa ne ureja postopka objave nacionalnih list. Obvezna objava je določena le za liste v volilnih enotah in za sezname kandidatov, o katerih se glasuje v posameznih volilnih okrajih. Člen 61 ZVDZ določa, da se oboje objavi v sredstvih javnega obveščanja najkasneje petnajst dni pred dnem glasovanja. Četrty odstavek 64. člena pa določa, da je treba na volišču razobesiti razglase s seznamami list kandidatov, o katerih se glasuje. Sredstva javnega obveščanja, ki jih določi Republiška volilna komisija, so dolžna objaviti sezname list kandidatov s podatki, določenimi v ZVDZ. Volilcu je torej znana sestava liste v njegovi volilni enoti, čeprav je na glasovnici navedeno le ime enega izmed kandidatov z vsake liste. Glede nacionalnih list pa ni uzakonjena dolžnost objave. Zato volilcu ni omogočena seznanitev z imeni teh kandidatov. S tem je kršeno načelo neposrednosti glasovanja, saj volilec ni seznanjen z izbiro, ki jo je opravil predlagatelj liste (politična stranka). Le z obvezno objavo nacionalnih list je mogoče doseči, da v skladu z načelom neposrednosti glasovanja volilec obdrži v svojih rokah dokončno odločitev o svojem glasovanju. V nasprotnem primeru se med volilca in osebo, ki pridobi poslanski mandat, vrine tretji (politična stranka), saj volilec odda svoj glas, ne da bi vedel, kakšne posledice ima to za volilni izid (razdelitev poslanskih mandatov).

15. Zato je ustavno sodišče ocenilo, da kljub načelni skladnosti instituta nacionalne liste z ustavnimi načeli glede volitev prav ta načela zahtevajo uzakonitev obvezne

objave nacionalnih list (spiskov kandidatov iz drugega odstavka 93. člena) v sredstvih javnega obveščanja in na voliščih v istem smislu, kot je to urejeno za liste kandidatov v volilnih enotah. Zato je naložilo zakonodajalcu, da to neskladnost odpravi najkasneje do 1. avgusta 1996.

C)

16. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 21. člena in 48. člena zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94) v sestavi: predsednik dr. Tone Jerovšek in sodniki mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, dr. Lovro Šturm, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Prvo točko izreka je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Krivic in Šturm, ki sta dala ločeni mnenji. Drugo točko izreka je ustavno sodišče sprejelo soglasno.

Št. U-I-106/95

Ljubljana, dne 25. januarja 1996.

Predsednik
dr. Tone Jerovšek l. r.