



## REPUBLIKA SLOVENIJA USTAVNO SODIŠČE

### Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Čebulja

V tej zadevi je Liberalna demokracija Slovenije (LDS) izpodbijala določbe 92. člena Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92 - v nadaljevanju: ZVDZ) v delu, v katerem urejajo delitev mandatov, ki niso bili razdeljeni v volilnih enotah, na ravni države na podlagi ostankov glasov, oddanih za istoimenske liste, ki so bile vložene v dveh ali več volilnih enotah (prvi odstavek 92. člena). Ostanki glasov se seštejejo, mandati pa razdelijo na podlagi količnikov d'Hondtovega sistema (četrti odstavek 92. člena). Ta sistem naj bi namreč v nasprotju z 2., 3. in 43. členom Ustave povzročal, da je na državnozbornskih volitvah v letu 1996 LDS potrebovala za en mandat 11543 glasov, vse druge stranke pa manj. Najmanj glasov je potrebovala Slovenska nacionalna stranka (SNS) in sicer 8600 glasov. Poleg tega naj bi izpodbijana ureditev delitve mandatov na podlagi ostankov glasov (t.i. druga delitev) sprevrgla oddani glas v njegovo nasprotje. Pobudnica (LDS) namreč zatrjuje, da večje število glasov za listo pomeni manjše število mandatov na podlagi druge delitve. Glasovi, oddani za listo, lahko pri drugi delitvi dejansko pomenijo glasove, oddane proti listi (za drugo listo).

Ustavno sodišče je na seji dne 9.3.2000 odločilo, da prvi in četrti odstavek 92. člena ZVDZ nista v neskladju z Ustavo.

Glasoval sem proti tej odločitvi, ker se ne strinjam s spremembo stališča Ustavnega sodišča, vsebovanega v odločbi št. U-I-44/96 z dne 13.6.1996 (Uradni list RS, št. 36/96 in OdlUS V, 98).

Poleg tega, da je to stališče, ki bo citirano v nadaljevanju, pravilno, tudi ni nobenih ustavnopravnih razlogov za njegovo spremembo. Kriterija "enakopravnosti volilcev ob glasovanju", ki ga je sodišče uporabilo v zadevi, v kateri pišem ločeno mnenje (št. U-I-354/96), pri ocenjevanju ureditve proporcionalnega volilnega sistema z vidika 43. člena Ustave (enakost volilne pravice) ni mogoče uporabljati.

Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-44/96 sprejelo naslednje stališče: "Enakost volilne pravice pomeni, da ima vsak volilec enako število glasov in da imajo glasovi vseh volilcev enako vrednost. V proporcionalnem volilnem sistemu je to zagotovljeno s tem, da se poslanski mandati delijo sorazmerno s številom glasov za posamezne kandidatne liste, kar pomeni, da ima vsak glas enako težo (za izvolitev vsakega poslanca je potrebno približno enako število glasov in pri tem se upošteva vsak veljaven glas). Vsak odstop od načela sorazmernosti v tem volilnem sistemu pomeni poseg v enakost volilne pravice".

Navedeno stališče je Ustavno sodišče sprejelo ob ocenjevanju ustavnosti tistega dela 92. člena ZVDZ, ki za sodelovanje pri drugi delitvi mandatov zahteva, da listi pripadejo na podlagi količnikov d'Hondtovega sistema vsaj trije mandati (t.i. volilni prag). Odločbo in v njej vsebovano stališče je sprejelo soglasno. Tedanji sodnik mag. Matevž Krivic pa je dal pritrdilno ločeno mnenje, ker sodišče ni povedalo, ali bi v večinskem volilnem sistemu za presojo posegov v enakost volilne pravice lahko veljali drugačni kriteriji, in ker v obrazložitvi ni povsem jasno povedalo, da bi bilo v neskladju z Ustavo vsako bistveno povečanje volilnega praga oziroma, z besedami sodnika Krivica: "Višji volilni prag bi pomenil nedopusten poseg v enakost volilne pravice, če za zagotovitev omenjenega ustavnega cilja (za doseg funkcionalne sposobnosti Državnega zbora, op.p.) ne bi bil nujen". Tega v obrazložitvi odločbe št. U-I-44/96 Ustavno sodišče res ni izrecno navedlo, navedlo pa je, da višina ustavno dopustnega volilnega praga ni neomejena - dopustna je takšna višina volilnega praga, ki je za doseg ustavno dopustnega cilja nujna.

Pri ocenjevanju ustavnosti določb 92. člena ZVDZ, ki urejajo drugo delitev mandatov, je Ustavno sodišče dejansko sprejelo stališče, po katerem volilni prag sploh ne pomeni posega v enakost volilne pravice. Tega sicer ni navedlo izrecno (glej 14. točko obrazložitve), vendar - kakšna pa naj bi sicer bila drugačna obrazložitev odločbe št. U-I-44/96 ob odmiku od stališča, na katerem je temeljil njen izrek. Razlika bi bila edino v tem, da tudi precej višji volilni prag ne bi bil neustaven. To stališče pa hkrati

pomeni, da tudi v proporcionalnem volilnem sistemu ni v neskladju s 43. členom Ustave, če bi lista z 51% deležem glasov dobila vse poslanske mandate v Državnem zboru. Za skladnost volilnega sistema z ustavnim načelom enakosti volilne pravice je namreč pomembna enakopravnost volilcev ob glasovanju in ne ob delitvi predstavnih mandatov (glej 11. in 12. točko obrazložitve). In to po mnenju večine sodnic in sodnikov velja tako za večinski, kot tudi za proporcionalni volilni sistem. To pa pomeni še nekaj. V tej zadevi se Ustavno sodišče sicer ni ukvarjalo z vprašanjem morebitne protiustavnosti ZVDZ zaradi neupoštevanja z odločbo št. U-I-12/97 (Uradni list RS, št. 82/98 in OdlUS VII, 180) ugotovljenega izida referenduma o volilnem sistemu, ki je bil 8.12.1996, niti z vprašanjem ustavnosti volitev, ki bi bile izvedene po veljavnem ZVDZ namesto po volilnem sistemu, kakršen je bil predlagan v predlogu, glede katerega je Ustavno sodišče v navedeni odločbi ugotovilo, da je bil sprejet na referendumu.

Izreklo pa se je o tem, da je dvokrožni večinski sistem ustaven. Stališče o enakopravnosti volilcev ob glasovanju in ne ob delitvi predstavnih mandatov lahko velja za večinski sistem, ne more pa po mojem mnenju veljati za proporcionalni volilni sistem. Bistvo proporcionalnega volilnega sistema je namreč ravno v tem, da se poslanski mandati delijo sorazmerno (proporcionalno) s številom glasov za posamezne kandidatne liste, načelo enakosti volilne pravice v okviru tega sistema pa zahteva, da ima pri izračunavanju volilnih rezultatov vsak glas tudi (vsaj približno) enako težo. Torej: ne samo enako težo ob oddaji glasu, temveč tudi približno enako težo pri izračunavanju volilnih rezultatov (pri delitvi mandatov). Bistvo proporcionalnega sistema je torej v tem, da je za izvolitev vsakega poslanca potrebno približno enako število glasov in da se pri tem upošteva vsak veljaven glas. To bistvo pa opredeljuje tudi okvir in kriterije presoje ureditve proporcionalnega volilnega sistema z vidika njegove skladnosti s 43. členom Ustave.

Jasno je, da ni idealnega proporcionalnega sistema, ki bi zagotavljal, da prav vsak glas šteje in da šteje povsem enako, kot štejejo vsi drugi oddani veljavni glasovi. Odstopanja od sorazmernosti so. Lahko so tudi nujna, kadar naj bi prispevala k učinkovitemu izvrševanju ustavnih nalog Državnega zbora, vključno z oblikovanjem stabilne vlade, s tem pa tudi k normalnemu delovanju političnega sistema. Vendar tudi če so nujna, takšna odstopanja od sorazmernosti (takšnesorazmernosti torej) pomenijo poseg v volilno pravico iz 43. člena Ustave. Zato so dopustna le, kolikor so v skladu s kriteriji t.i. testa sorazmernosti (tretji odstavek 15. člena Ustave). Takšen test je opravilo Ustavno sodišče v primeru volilnega praga (zadeva št. U-I-44/96) in ugotovilo, da volilni prag, kakršen je uzakonjen in ob tedanjih razmerah predstavlja še dopustno nesorazmernost. To bi moralo storiti v primeru morebitnega izpodbijanja velikosti volilnih enot, če bi njihova različna velikost (glede na število v posamezni enoti zajetih volilcev) povzročala prevelika nesorazmerja med deležem glasov za posamezno listo in deležem njej pripadajočih poslanskih mandatov. In to bi moralo storiti pri presoji določb o drugi delitvi mandatov po d'Hondtovem sistemu v odločbi, s katero je ugotovilo, da prvi in četrti odstavek 92. člena ZVDZ nista v neskladju z Ustavo.

Po mojem mnenju test sorazmernosti pri d'Hondtovem sistemu, kakršen je uzakonjen v 92. členu ZVDZ, ne bi uspel. Poudarjam - pri različici sistema, kakršna je uzakonjena v 92. členu ZVDZ.

Res je, da nobena različica d'Hondtovega sistema ni idealna.

Vendar je njegov namen doseči čimvečjo proporcionalnost, kolikor je to matematično pač mogoče. Zato o njegovi združljivosti z enakostjo volilne pravice v okviru proporcionalnega volilnega sistema gotovo ne more biti dvoma. Dvom pa se pojavi pri takšni njegovi različici, po kateri nesorazmerje med deležem glasov za posamezno listo in deležem njej pripadajočih mandatov doseže 30% ali več, oziroma po kateri glasovi volilcev oddani v volilni enoti za eno listo dejansko prinesejo pri delitvi ostankov glasov na državni ravni mandat drugi listi. Takšna različica d'Hondtov sistem namreč sprevrže v svoje nasprotje - ne prispeva več v čimvečji meri k sorazmernosti (kar je namen tega sistema), temveč povečuje nesorazmernost.

Res je, da je močan argument proti morebitni razveljavitvi prvega in četrtega odstavka 92. člena ZVDZ ta, da bi v tem kratkem času pred volitvami lahko ostali brez zakona, ki bi, če ne bo sprejet zakon o dvokrožnem večinskem volilnem sistemu (ali pa če bo ta "izločen iz igre" na podlagi odločitve Ustavnega sodišča o 12.a členu Zakona o referendumu in ljudski iniciativi - odločba št. U-I-276/96 z dne 10.2.2000; na enak način bi bil lahko "izločen" tudi zakon o spremembi 92. člena ZVDZ), urejal

bližnje državnozbornske volitve. Odlog volitev bi namreč lahko posegel v volilno pravico, če je periodičnost volitev njen del.

Vendar ta argument ni ustavnopraven argument. Lahko bi bil le podlaga za ugotovitveno odločbo, kot je bilo to v primeru, ko je Ustavno sodišče prvič ocenjevalo Zakon o ustanovitvi občin in o določitvi njihovih območij.

dr. Janez Čebulj