



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-354/96

Datum: 9. 3. 2000

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo Liberalne demokracije Slovenije, na seji dne 9. marca 2000

o d l o č i l o :

Prvi in četrti odstavek 92. člena Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92) nista v neskladju z Ustavo.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pobudniki izpodbijajo določbi prvega in četrtega odstavka 92. člena Zakona o volitvah v Državni zbor (v nadaljevanju: ZVDZ), ki določata, da se pri volitvah v Državni zbor mandati, ki niso bili razdeljeni na podlagi volilnega količnika v volilnih enotah, delijo na ravni države na podlagi seštevka ostankov glasov istoimenskih list. Zatrjujejo, da so izpodbijane določbe v neskladju z načelom enakosti volilne pravice (43. člen Ustave), ker povzročijo, da imajo glasovi volilcev različno težo pri ugotavljanju volilnega izida. Navajajo, da delitev mandatov na podlagi ostankov glasov učinkuje tako, da se mandati ne razdelijo med istoimenske liste sorazmerno deležu glasov. Navajajo teoretične in praktične primere, ki utemeljujejo njihove trditve - med drugim to, da je na volitvah v Državni zbor leta 1996 Liberalna demokracija Slovenije za en mandat potrebovala 11 543 glasov, Slovenska ljudska stranka 10 987 glasov, Socialdemokratska stranka Slovenije 10 279 glasov, Slovenski krščanski demokrati 10 728 glasov, Združena lista socialnih demokratov 10728 glasov, Demokratična stranka upokojencev 9 218 glasov in Slovenska nacionalna stranka 8 600 glasov. Za mandat iz prve delitve je bilo po navedbah pobudnikov potrebnih 12 377 glasov, za mandat iz druge delitve pa 8 441 glasov.

2. Dejstvo, da je za en mandat neke politične stranke potrebnih več glasov kot za mandat druge politične stranke, po mnenju pobudnikov pomeni, da je glas volilca, ki je glasoval za listo druge politične stranke, vreden več kot glas volilca, ki je glasoval za listo prve politične stranke. Zatrjujejo, da so izpodbijane določbe v neskladju z 2., s 3. in s 43. členom Ustave. Predlagajo, naj Ustavno sodišče razveljavi besedo ostanki v prvem in četrtem odstavku 92. člena ZVDZ ali (podrejeno) razveljavi prvi in četrti odstavek 92. člena ZVDZ v celoti.

3. Sekretariat Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve v odgovoru na pobudo navaja, da so učinki izpodbijanih določb ZVDZ v resnici takšni, kot trdijo pobudniki, in da to dokazujejo tudi rezultati volitev v letu 1992 in v letu 1996. Navaja, da takšna ureditev sicer ni diskriminatorna, ker velja za vse politične stranke. Razlike se pojavijo šele naknadno, to je v razmerju med prejetimi glasovi in izvoljenimi kandidati posameznih list.

Sekretariat navaja, da je takšno nesorazmerje že sam Državni zbor z visoko stopnjo soglasja ocenil za neprimerno. Vložen in v prvi obravnavi sprejet je bil zakonski predlog, ki naj bi odpravil izpodbijano ureditev. Sekretariat se sklicuje na drugi odstavek 301. člena Poslovnika

Državnega zbora in navaja, da mu glede na to, da je v postopku zakonski predlog, ki naj bi spremenil sporno zakonsko ureditev, ni treba pojasnjevati te ureditve.

B. - I.

4. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-354/96 z dne 14. 11. 1996 sprejelo navedeno pobudo, predlog za zadržanje izpodbijane določbe ZVDZ pa je zavrnilo.

5. Izpodbijane določbe 92. člena ZVDZ urejajo t.i. drugo delitev mandatov pri volitvah v Državni zbor. Prva delitev se opravi tako, da posameznim listam v volilnih enotah pripade po en mandat za število glasov, ki je enako volilnemu količniku; pri tem se volilni količnik dobi tako, da se skupno število oddanih glasov za vse liste v volilni enoti deli s številom poslancev, ki se volijo v volilni enoti, to je s številom 11. Kolikokrat lista doseže to število, toliko mandatov ji pripade na podlagi prve delitve. Ker se zaradi ostankov glasov na ta način ne morejo razdeliti vsi mandati, se preostali (nerazdeljeni) mandati delijo na državni ravni na podlagi seštevka ostankov glasov istoimenskih list v vseh volilnih enotah. Pri delitvi se uporablja t.i. d'Hondtov sistem, po katerem se seštevki ostankov glasov delijo s števili od ena do števila nerazdeljenih mandatov, mandati pa se razdelijo med liste po vrstnem redu najvišjih količnikov.

6. Mandati, ki niso razdeljeni na podlagi volilnega količnika v volilnih enotah, se delijo sorazmerno glede na seštevke ostankov glasov posameznih istoimenskih list. Druga delitev mandatov je torej urejena tako, da se delijo le preostali mandati (tisti, ki niso bili razdeljeni pri prvi delitvi) in to na podlagi seštevka ostankov glasov. To pomeni, da se ohranjajo morebitna nesorazmerja, nastala pri prvi delitvi mandatov (delitvi na podlagi volilnih količnikov), poleg tega pa se ustvarja določena nesorazmernost predvsem v korist list, ki so pridobile manj mandatov na podlagi prve delitve. Drugi pojav je predvsem posledica tega, da se pri delitvi na podlagi ostankov delijo tudi mandati, ki bi pripadli listam, ki niso dosegle volilnega praga. Pri delitvi teh mandatov so pomembni samo ostanki glasov, ne pa celotno število glasov, ki ga dosežejo istoimenske liste.

Zato delitev ni popolnoma sorazmerna.

7. Izpodbijana ureditev, po kateri se pri drugi delitvi sorazmerno delijo le mandati, ki niso bili razdeljeni v prvi delitvi, in to le glede na seštevke ostankov glasov, torej lahko povzroči odstopanja od načela sorazmernosti med deležem glasov in deležem mandatov istoimenskih list. Delitev na podlagi ostankov povzroči, da je število mandatov lahko odvisno od naključij in da skupni delež mandatov, dobljen na podlagi volilnega količnika v volilnih enotah in na podlagi druge delitve, ni sorazmeren s celotnim uspehom istoimenskih list na volitvah. Posamezne politične stranke (ali drugi predlagatelji) tako potrebujejo za mandate svojih list različno število glasov.

B. - II.

8. Ustava v prvem odstavku 43. člena določa, da je volilna pravica splošna in enaka. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I- 44/96 z dne 13. 6. 1996 (Uradni list RS, št. 36/96 in OdlUS V, 98) 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.

9. Dosledna uporaba stališča iz odločbe št. U-I-44/96 bi pomenila, da je z načelom enakosti volilne pravice skladen le takšen volilni sistem, ki zagotavlja popolno (kolikor je matematično sploh mogoča) sorazmernost med deležem glasov in deležem mandatov. Ob doslednem spoštovanju tega stališča bi bile dopustne le takšne izjeme od popolne sorazmernosti, ki bi varovale neko drugo ustavno vrednoto, bile za njeno doseganje nujno potrebne in s koristjo, ki bi jo prinesle, sorazmerne (kot npr. volilni prag). Vsako drugo odstopanje načina delitve mandatov od sorazmernosti med deležem glasov in deležem mandatov pa bi bilo protiustavno. Stališče, ki enači načelo enakosti volilne pravice in načelo sorazmerne delitve mandatov, torej omejuje zakonodajalčevo lastno presojo pri izbiri volilnega sistema, skladnega z načelom enakosti volilne pravice, na proporcionalni sistem z zagotovljeno največjo možno sorazmernostjo med deležem glasov in deležem pridobljenih mandatov.

10. Takšna razlaga načela enakosti volilne pravice je preozka; stališče, izraženo v odločbi št. U-I-44/96, pomeni prestrogo presojo tega ustavnega načela. Ustava zakonodajalcu ne omejuje lastne politične presoje v tolikšni meri. Načelo enakosti volilne pravice, zapisano v 43. členu Ustave, zahteva, da imajo vsi volilci enako število glasov in da imajo vsi glasovi enako vnaprejšnjo možnost, da se upoštevajo pri ugotavljanju volilnega izida (razdelitvi mandatov). Ni pa potrebno, da bi imeli glasovi vseh volilcev tudi enak dejanski učinek na volilni izid oziroma da bi volilni sistem zagotavljal popolno sorazmernost med deležem glasov in deležem pridobljenih mandatov. Prav tako načelo enakosti volilne pravice ne zahteva, da bi vse politične stranke potrebovale za en mandat enako število glasov; dovolj je, da imajo politične stranke (natančneje: kandidati oziroma liste kandidatov) enake vnaprejšnje možnosti za pridobitev mandata oziroma mandatov.

11. Načelo enakosti volilne pravice torej zahteva, da vsak volilec prinese na volišče enako število glasov z enako vrednostjo, četudi se nato pri delitvi mandatov zgodi, da se glasovi nekaterih volilcev ne upoštevajo oziroma da imajo manjšo težo za volilni izid. Če imajo vsi volilci enako število glasov in če imajo njihovi glasovi enako vnaprejšnjo možnost vplivati na izid volitev (delitev mandatov), so ob glasovanju enakopravni; vsakomur pa se lahko z enako stopnjo verjetnosti zgodi, da je njegov glas pri delitvi mandatov bolj ali manj upoštevan. Pravila delitve mandatov so enaka za vse volilce in noben izmed njih ni diskriminiran. Kršitev enakosti volilne pravice pa bi bila podana npr. tedaj, ko bi bilo zaradi bistvene neenake velikosti volilnih enot (merjeno s številom volilnih upravičencev) že pred glasovanjem oziroma ob glasovanju jasno, da glas enega volilca (volilca iz ene volilne enote) pomeni manj kot glas drugega volilca (volilca iz druge volilne enote).

12. Iz povedanega izhaja, da se skladnost volilnega sistema z ustavnim načelom enakosti volilne pravice presoja glede na enakopravnost volilcev ob glasovanju in ne ob delitvi predstavniških mandatov.

13. Izpodbijane določbe urejajo način razdelitve mandatov in nimajo nobenega vpliva na enakovrednost glasov volilcev ob glasovanju. Res je, da povzročajo odmik od proporcionalnega načela. Vendar odmik od sorazmernosti med deležem glasov in deležem mandatov ne pomeni neenakega položaja volilcev ob glasovanju. Vsakemu volilcu se lahko z enako stopnjo verjetnosti zgodi, da bo njegov glas pri delitvi mandatov vreden več ali manj, da bo imel večjo ali manjšo težo. Odmik od sorazmernosti, ki ga povzroči delitev dela poslanskih mandatov na podlagi seštevka ostankov glasov istoimenskih list iz volilnih enot, in dejstvo, da je končni učinek glasu odvisen od tega, za katero listo je glasoval volilec, zato ne pomenita kršitve načela enakosti volilne pravice.

14. Odmik od stališča v odločbi št. U-I-44/96 ne pomeni, da Ustavno sodišče šteje odločitev, sprejeto v navedeni zadevi, za nepravilno. Izrek odločbe (ugotovitev skladnosti z Ustavo) bi bil namreč enak tudi v primeru, če bi bilo stališče Ustavnega sodišča že tedaj takšno, kot ga je zavzelo v pričujoči zadevi.

Drugačna bi bila le obrazložitev.

15. Pobudniki zatrjujejo tudi neskladnost izpodbijane ureditve z 2. in s 3. členom Ustave. Neskladja z 2. členom Ustave (načelo pravne države) ne utemeljujejo, zato se Ustavno sodišče ni spuščalo v presojo te trditve. V drugem odstavku 3. člena Ustave je določeno, da ima v Slovenijo oblast ljudstvo ter da jo izvršuje neposredno in na volitvah. Ta določba zahteva, da je zakonska ureditev volitev v Državni zbor skladna z načeli demokratičnih volitev (zlasti z načeli splošnosti in enakosti volilne pravice, svobode in tajnosti glasovanja ter neposrednosti volitev). Glede na to, da pobudniki izrecno zatrjujejo le kršitev načela enakosti volilne pravice, je Ustavno sodišče skladnost izpodbijane ureditve presodilo le s tega vidika, ne pa tudi z vidika drugih načel demokratičnih volitev.

C.

16. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - ZUstS) v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, dr. Miroslava Geč-Korošec, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam-Lukić. Odločbo je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Čebulj in Testen, ki sta dala odklonilni ločeni mnenji. Sodnik Ude je dal pritrdilno ločeno mnenje.

P r e d s e d n i k
Franc Testen