



Številka: U-I-432/19-7

Datum: 28. 4. 2020

**ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNIKA
DDr. KLEMNA JAKLIČA
K SKLEPU ŠT. U-I-432/19 Z DNE 9. 4. 2020**

**Še o neizpolnjenosti ustavne zapovedi o odločilnem vplivu
volivcev**

1. Pobudnika izpodbijata Zakon o volitvah v Državni zbor, ki določa, da je na listi kandidatov lahko največ toliko kandidatov, kolikor poslancev se voli v volilni enoti. Zatrjujeta, da je sistem sedanjih zaprtih kandidatnih list omejeno demokratičen, ker omejuje ponudbo in s tem volivcem preprečuje možnost izbire znotraj predložene liste. Menita, da je v neskladju z Ustavo, ki izrecno zahteva takšen volilni sistem, v katerem imajo volivci odločilni vpliv na dodelitev mandatov.

2. Skladno s svojim stališčem glede pomena ustavne določbe o "odločilnem vplivu volivcev" iz osrednje volilne zadeve št. U-I-32/15, sem v primeru, ki je danes pred nami, glasoval proti odločitvi večine, da pobudo zavrne.

3. Trenutna ureditev slovenskega volilnega sistema namreč ne zadosti izrecni zahtevi Ustave po odločilnem vplivu volivcev na dodelitev poslanskih mandatov. Pravni pojem "odločilni vpliv" je mogoče razumeti na vsaj tri različne, a medsebojno dopolnjujoče osnovne načine, pri čemer trenutni volilni sistem ne zadosti nobenemu od teh in s tem tudi ne omogoča odločilnega vpliva v skupnem pomenu vseh treh vidikov.

4. **Prvič**, načelo ni izpolnjeno že iz vidika razmerja volivec – volivec. Ker po slovenskem volilnem sistemu volivec lahko glasuje zgolj o enem kandidatu, ki ga v volilnem okraju ponudi vsaka stranka (ta v okraj ne sme ponuditi več kandidatov), okraji pa se po velikosti med seboj razlikujejo tudi do 373 odstotkov, to pomeni, da je pri dodelitvi mandata enemu, in ne drugemu kandidatu iz iste politične stranke kršen odločilen vpliv tistih volivcev, ki se o izbiri med seboj tekmujočih kandidatov iz iste liste odločajo v radikalno večjih okrajih. Volivci iz najmanjših okrajev imajo od volivcev v največjih okrajih za 373 odstotkov večji vpliv na to, kateremu izmed med seboj tekmujočih kandidatov iz liste *iste* politične stranke bo dodeljen mandat iz kvote mandatov, ki glede na skupno število dobljenih glasov na

državni ravni sicer gredo tej stranki. Očitno je torej, da za razliko od nekaterih, drugi volivci nimajo odločilnega vpliva na dodelitev mandatov znotraj iste stranke niti v tem, najpreprostejšem prvem pomenu pojma odločilni vpliv, ki odločilni vpliv volivcev na dodelitev mandatov meri iz vidika volivec – volivec. V tem razmerju prvi volivec ima odločilni vpliv na dodelitev mandatov, drugi ga pa nima.

5. **Drugič**, prav tako očitna je neuresničitev zahteve po odločilnem vplivu volivcev na dodelitev mandatov, če ta vpliv ocenjujemo z vidika razmerja volivci – politična stranka. Iz primerjalnega ustavnega prava izhaja, da poznamo takšne volilne sisteme, ki političnim strankam puščajo odločilni vpliv na dodelitev mandatov, ter takšne, ki ta vpliv strank zmanjšujejo in ga namesto tega dajejo v roke volivcem. Primerjalni pregled pokaže, da je slovenski sistem iz vidika vpliva volivcev (namesto vpliva političnih strank ali česa tretjega) celo eden najbolj omejujočih.

6. Bistveni vidik odprtosti volilnega sistema za vpliv volivcev na dodelitev mandatov se v literaturi meri že s tem, ali lahko volivec ob oddaji glasu izbira med več kandidati iz iste politične stranke ali pa je politična stranka sama tista, ki je v okraj, kjer volivec glasuje, vsilila le enega kandidata te stranke, tako da volivec nima izbire glasovati med več imeni iste stranke, ampak lahko glasuje le za tistega enega, ki ga je tja postavila politična stranka sama.¹ V slovenskem volilnem sistemu velja slednje: da torej politična stranka sama postavi in s tem volivcu vsili enega samega kandidata iz svoje stranke. Tako volivec pri glasovanju o dodelitvi mandata sploh nima izbire med različnimi kandidati iste stranke! O kakšnem odločilnem vplivu volivca med izbiro različnih kandidatov iz iste stranke torej ne moremo govoriti. Nasprotno, pri volilnih sistemih sorazmernega predstavnštva po Evropi, ki sem jih podrobno pregledal, je tak vpliv volivcev zagotovljen. V Avstriji na primer ima volivec na volilnem lističu pravico izbirati med okoli 12 kandidati iz iste politične stranke, na Danskem med okoli 7 kandidati iz iste politične stranke, na Finskem celo med 20 kandidati, na Nizozemskem med 30 kandidati, medtem ko v Belgiji to število niha med 4 in 22 kandidati iz iste politične stranke.² Volivec sam lahko s svojim preferenčnim glasom opravi izbiro in glasuje za kateregakoli od teh. To so sistemi, ki volivcem omogočajo bistveno večji vpliv, kot pa ga omogoča slovenski sistem, kjer je izbira med različnimi kandidati iz iste politične stranke v celoti onemogočena. Ob primerjavi sistemov bi bilo torej že iz tega razloga težko trditi, da je naš sistem –tj. ravno sistem, ki je do volivca najbolj zaprt, saj v njem politična stranka volivcu vsili glasovanje o enem samem

¹ Glej npr. M. Gallagher in P. Mitchell (ur.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford 2008. Za strnjen pregled preferenčnega glasovanja v svetu glej J. Toplak, *Preferential Voting: Definition and Classification*, *Lex Localis*, let. 15, št. 4 (2017), str. 737–761.

² Glej M. Gallagher in P. Mitchell (ur.), nav. delo. Glej tudi konkretne volilne glasovnice iz omenjenih držav, ki sem jih tekom študija zadeve pridobil ter vložil v spis – glasovnice poimensko navajajo kandidate iz ene politične stranke, med katerimi volivec sam nato lahko prosto izbira.

kandidatu – tisti, ki omogoča odločilni vpliv volivca (in ne stranke) na dodelitev mandatov.

7. Nevzdržnost takšnega stališča se še bolj izostri, ko ugotovimo, da mnogi evropski pravni strokovnjaki s področja volilnih sistemov tarnajo nad tem, da je vpliv volivcev mnogokrat premajhen celo v opisanih sistemih, kjer imajo volivci na voljo izbiro med številnimi kandidati iz iste politične stranke in kjer volivcem politične stranke torej ne odvzamejo tega vpliva z vsiljenjem zgolj enega kandidata v glasovalni okraj, kot je to pri nas. Lieven De Winter, strokovnjak za belgijski volilni sistem, tako opazuje, da so se ob uvedbi tamkajšnjega volilnega sistema leta 1919 volivci preferenčnega glasu (lastne izbire med kandidati iz iste politične stranke) posluževali v 15 odstotkih, kar pa je tekom zgodovine sistema naposled naraslo na današnjih 60 odstotkov in več.³ Kljub temu se zgodi, kot pravi avtor, da je zaradi različnih vzrokov v praksi takšen vpliv preferenčnih glasov dostikrat premajhen, saj belgijski sistem volivcu poleg preferenčnega glasovanja omogoča tudi potrditev nespremenjene liste kandidatov, kot mu jo ponudi politična stranka (t. i. alternativno glasovanje).⁴ Kljub temu, če 60 odstotkov preferenčnih glasov volivcev v praksi ni dovolj za opredelitev sistema kot takega, ki zagotavlja odločilen vpliv volivcev, kaj bi De Winter šele rekel za slovenski sistem, ki ne omogoča niti predpogoja takšnega vpliva, tj. da bi volivec sploh lahko glasoval (oddal preferenčni glas) za različne kandidate iz iste stranke (*sic!*)?

Avtorji soglašajo, da sta od belgijskega za odločilni vpliv volivcev mnogo bolj odprta npr. danski in finski volilni sistem. Tako kot pri belgijskem tudi pri danskem in finskem volilnem sistemu volivec lahko izbira med več kandidati iste stranke, razlika od belgijske ureditve pa je v tem, da tu ni prej opisanega alternativnega glasovanja, ampak zgolj preferenčno glasovanje, in da je torej lahko izvoljen *zgolj* tisti kandidat, ki je prejel večje število preferenčnih glasov volivcev. Kot opisuje strokovnjak za danski volilni sistem, Jørgen Elklit, so na danskem volilnem lističu ene in iste stranke napisani različni kandidati po *abecednem* vrstnem redu (politična stranka jih, drugače kot pri alternativnem načinu glasovanja v Belgiji, ne rangira najprej sama), volivec pa nato mora nujno obkrožiti enega od kandidatov in s tem nujno izbrati *sam*. Izvoljen je zgolj tisti, ki je prejel večje število

³ L. De Winter, Belgium: Empowering Voters or Party Elites?, v: M. Gallagher in P. Mitchell (ur.), nav. delo. Podobne so ugotovitve za Slovenijo – glej do sedaj edino analizo uporabe preferenčnih glasov slovenskih volivcev, ki je bila izvedena na primeru lokalnih volitev (kjer za razliko od državnozbornskih slovenski volivec ima možnost izbire med različnimi kandidati iste politične stranke), J. Toplak, Preferenčni glas in njegova uporaba v Sloveniji, Lex Localis, let. 1, št. 2 (2003), str. 15–43.

⁴ Prav tam. Nekatere druge ureditve pa ob dopuščanju izbire med različnimi kandidati iste politične stranke (preferenčno glasovanje) vpliv volivcev v razmerju do političnih strank nato manjšajo na spet druge načine, npr. z uvedbo različnih pragov upoštevanja preferenčnih glasov. Ob takem pragu se preferenčni glasovi upoštevajo le, če jih kandidat zbere dovolj. J. Toplak, nav. delo, 2017, str. 737–761.

takšnih neizbežno preferenčnih glasov.⁵ To pomeni, da je odločilni vpliv volivcev (za razliko od političnih strank) na dodelitev mandatov v danskem sistemu tudi v praksi zagotovljen.

Zelo podobno za finski sistem glede odločilnega vpliva volivcev opisuje in komentira Tapio Raunio, strokovnjak za tamkajšnji volilni sistem.⁶ Ob tem gre finska ureditev glede odločilnega vpliva volivcev na dodelitev mandatov še korak dalj in tako za razliko od belgijskega in danskega zahteva, da na Finskem tudi to, kdo bodo sploh kandidati na strankarski listi, v precejšnji meri določijo volivci in ne politične stranke. Večino kandidatov na listi stranke tako v predizboru predlagajo in določijo člani stranke *sami*, ki živijo v tistem okraju, pri čemer do ene četrtine ali petine (odvisno od stranke) tako izbranih kandidatov organi strank nato lahko zamenjajo (predvsem iz razlogov zagotovitve geografsko, socio-ekonomsko, spolno in demografsko uravnoveženih list), kar pa se v praksi po besedah Raunia dogaja le redko in tako odločilnega vpliva volivcev na Finskem ne načinja.⁷

To so primeri sistemov z odločilnim vplivom volivcev, pri čemer, kot smo videli, nekateri od teh, ki v praksi tako uzakonjen odločilen vpliv manjšajo, pri strokovnjakih naletijo na kritiko kot sistemi, ki še ne dopuščajo dovoljšnjega vpliva v razmerju volivec – politična stranka. Primerjava tovrstne primerjalnopravne literature o odločilnem vplivu volivcev (namesto strank) s slovenskim sistemom, ki kot rečeno volivcu izbire (preferenčnega glasu) med različnimi kandidati iste politične stranke sploh ne omogoča, saj mu politična stranka v njegov okraj sama vsili zgolj enega kandidata (*sic!*), ne potrebuje dodatnega komentarja. Očitno je, da slovenski sistem odločilni vpliv volivcem, kot ga razume tovrstna primerjalna literatura, odreja že v štartu, še preden se sploh postavi vprašanje, kako ga v praksi nato čim bolje razviti.

8. Poleg opisane skoraj popolne izločitve odločilnega vpliva volivcev (in ne stranke) pa ima slovenski sistem poleg tega še hudo anomalijo, ki vpliv volivcev na dodelitev mandatov v praksi do popolnosti onemogoči. Ker gre za meni edini poznani sistem v Evropi, ko zgolj enega samega kandidata volivcu v volilni okraj vsili kar politična stranka sama, pride do nevzdržne situacije, ko volivec nekega kandidata voli zgolj zato, ker je kandidat iz politične stranke, ki ji želi nameniti podporo, pa čeprav konkretnega vsiljenega kandidata celo ne mara in ga sicer ne bi nikoli podprl, ampak bi ga v resnici želel izločiti in namesto njega podpreti katerega od drugih kandidatov te stranke, ki pa so zdaj kot

⁵ J. Eklit, Denmark: Simplicity Embedded in Complexity (or is it the Other Way Round?), v: M. Gallagher in P. Mitchell (ur.), nav. delo, str. 463–465.

⁶ T. Raunio, Finland: One Hundred Years of Quietude, v: M. Gallagher in P. Mitchell (ur.), nav. delo, str. 474–484.

⁷ Prav tam, str. 477–478. Ob tem je potrebno poudariti, da je za vprašanje odločilnega vpliva volivcev na dodelitev mandatov seveda odločilna tudi faza izbire kandidata na strankarsko listo, saj mandat ne more biti dodeljen nikomur, ki najprej na takšno listo sploh ne pride, zato seveda ni pravilno stališče (izmikanje) večine, da se fraza "odločilen vpliv na dodelitev mandatov" nanaša le na zadnjo fazo in ne tudi na izbor kandidatov za listo.

kandidati vsiljeni v ostale okraje te iste volilne enote. Tega da bi podprl drugega kandidata iz iste stranke, seveda ne more storiti, saj v slovenskem sistemu, če želi glasovati za to stranko, lahko glasuje le za vsiljenega kandidata iz te stranke. S tem pa – in tu je anomalija – je primoran glasovati celo PROTI dodelitvi mandata svojemu preferiranemu kandidatu iz te iste stranke, ki nastopa v tem ali onem sosednjem okraju iste volilne enote. Za dodelitev mandata med kandidati znotraj iste politične stranke je namreč odločilno, kateri od med seboj tekmujočih kandidatov v volilni enoti je dobil relativno večje število glasov v svojem okraju. Anomalija unikatnega slovenskega volilnega sistema je torej v tem, da ne le onemogoča, ampak celo spreobrne in s tem izniči kakršenkoli resen (in pristen) vpliv volivca na dodelitev mandata znotraj ene in iste liste. Strokovnjaki za volilne sisteme in zakonodajalci zahodnoevropskih držav so že vedeli, zakaj česa takemu volilnemu sistemu podobnega niso uzakonili nikjer. Vpliv in voljo volivcev, s tem pa demokracijo samo, sprevrta do točke, ko ni več jasno, ali o personalnem rezultatu volitev sploh še lahko govorimo kot o pristni volji volivcev in s tem o vladavini ljudi.

9. **Tretjič**, odločilni vpliv volivcev na dodelitev mandatov je mogoče ocenjevati tudi z vidika, ali je ta vpliv takšen, da je iz vsakega volilnega območja, kjer si imel sam možnost dejansko glasovati, izvoljen vsaj en oziroma več poslancev (dodeljenih mandatov). Če iz volilnega območja, kjer si imel dejansko možnost glasovati, ni nobenega izvoljenega poslanca (mandata), potem je tvoj vpliv na dodelitev mandatov neznaten. Če je takih volilnih območij brez poslanca veliko, je s tem tudi veliko volivcev brez odločilnega vpliva. Odločilni vpliv na dodelitev mandatov namreč ni le prazna fraza, ampak služi svojemu namenu – ustavni vrednoti učinkovitega vpliva volivcev v sistemu predstavniške demokracije, tj. sistemu čim bolj učinkovitega vodenja volivčevega lastnega življenja preko razmerja s poslancem, ki naj poslanca resnično zavezuje. Šele ko je volivec do izvoljenega poslanca v resnično demokratičnem razmerju – tako, da je poslančeva izvolitev v resnici neposredno odvisna od volivčevega glasu –, lahko govorimo o izpolnjeni ustavni vrednoti, ki stoji za pojmom "odločilni vpliv". Takšna situacija je popolnoma nasprotna od tiste, ko gre za volivce, ki so v praksi ostali brez odločilnega vpliva na dodelitev mandata v svojem volilnem območju, kjer ni bil izvoljen noben poslanec, in ko gre torej za volivce, ki glede vprašanja dodelitve dobljenih mandatov med kandidati iste politične stranke lahko glasujejo le proti takšnemu izvoljenemu poslancu iz drugega okraja. Do teh volivcev se dovolj učinkovito demokratično razmerje poslancev ni vzpostavilo, ampak je ostalo le na šibki, zgolj načelni, teoretični ravni, ki dalje prerašča celo v anomalijo. S tem se izgublja pomen zahteve po odločilnem vplivu in obenem vzpostavlja neenakost med volivci glede tega pomembnega vzvoda za resnično demokratično oblast.

10. Tudi hiter primerjalni pregled me napeljuje v sklep, da so se v državah z daljšo demokratično tradicijo pomena te vrednote (tj. tudi tega, tretjega pomena vpliva volivcev na dodelitev mandatov) še kako dobro zavedali. Kamorkoli po Evropi se ozrem, vidim primere proporcionalnih volilnih sistemov, ki vsem skupinam volivcev obenem matematično zagotavljajo, da je iz volilnega območja, kjer so imeli dejansko pravico voliti,

dodeljenih vsaj nekaj mandatov. Tako je⁸ npr. v Avstriji izvoljenih povprečno 4 do 5 poslancev na vsako od volilnih območij, na Danskem v 17 volilnih okrožjih okoli 8 poslancev (največ 16 in najmanj 2), na Finskem v 14 okrožjih povprečno dobrih 13 poslancev, v Belgiji v 11 volilnih okrožjih od 4 do 22 poslancev, na Nizozemskem in v Izraelu pa so v okviru enega volilnega okrožja na ravni države vsi poslanci izvoljeni s strani vseh volivcev. Na prvi pogled torej ni sistema, ki bi povzročil, da bi skupina volivcev v volilnem območju, zgolj v katerem je lahko glasovala, v praksi ne dodelila mandata neposredno vsaj enemu konkretnemu kandidatu. Nasprotno, zdi se, da je v vseh primerjanih sistemih, razen v slovenskem, kjer naj bi kar 21 od 88 okrajev ne imelo izvoljenega poslanca,⁹ ta odločilni neposredni vpliv volivcev na dodelitev konkretnih mandatov omogočen. Obenem je enostavno uvideti, kako bi se tudi pri nas lahko izognili opisani pomanjkljivosti. Ob nadomestitvi sedanjih 88 volilnih okrajev na primer s 44 volilnimi območji bi v vsakem od slednjih prišlo do podelitve mandatov dvema poslancema, ob nadomestitvi sedanjih okrajev z 22 volilnimi območji bi volivci v vsakem od slednjih mandate podelili 4 poslancem, ob nadomestitvi sedanjih okrajev z 11 volilnimi območji 8 poslancem, ob nadomestitvi z 8 volilnimi območji 11 poslancem ipd. Ena od številnih možnosti je seveda tudi ukinitvev 88 okrajev in ohranitev sedanjih 11 volilnih enot; tudi tako bi zakonodajalec matematično zagotovil, da noben volivec ne bi ostal brez izvoljenega poslanca, za katerega je imel možnost neposredno glasovati, in s tem brez odločilnega vpliva. Kot se zdi, da to velja v ostalih volilnih sistemih po Evropi, bi tudi slovenski volilni sistem (še posebej, ker pri nas Ustava izrecno zapoveduje odločilen vpliv volivcev na dodelitev mandatov) to dodatno ustavno hibo moral popraviti.

11. Ker slovenski volilni sistem ne omogoča dejanskega, kaj šele odločilnega vpliva volivcev v niti enem od treh opisanih pomenov (glej pod Prvič, Drugič in Tretjič, zgoraj) in s tem torej tudi ne zagotavlja kumulativnosti odločilnega vpliva iz teh bistvenih pomenov, po moji oceni ni mogoče utemeljeno zaključiti, da je odločilni vpliv zagotovljen. Presoja, ki ne odgovori na zgornje navedbe, je pavšalna. Če bi se sklicevala na to, da naj bi pri volilni zakonodaji zakonodajalec imel prosto polje svobodne presoje, pa ne bi upoštevala dejstva, da gre pri volilni pravici (1) za prvovrstno ustavno materijo ter da (2) zahteva po odločilnem vplivu izhaja iz izrecne in posebne ustavne določbe in ni "le" izvedena iz kakega splošnega ustavnega načela. Zato je k zapolnitvi njene pomenske vsebine v prvi vrsti poklican nihče drug kot Ustavno sodišče.

DDr. Klemen Jaklič l.r.

⁸ Vsaj po moji analizi tega kompleksnega primerjalnega sklopa (za kar pa mi ob študiju ostalih odprtih zadev ni ostalo toliko časa, kot bi si ga sicer želel za še podrobnejšo preučitev tudi tega vidika).

⁹ Pri čemer naj bi 19 okrajev imelo po dva poslance in en okraj celo tri. Podatke v svoji vlogi navaja Državni svet kot predlagatelj zahteve za presojo ustavnosti, glej spis.

