



Številka: U-I-32/15-65

Datum: 26. 11. 2018

Na podlagi prvega odstavka 30. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11 in 70/17) izdaja Ustavno sodišče naslednje

TISKOVNO SPOROČILO

Ustavno sodišče je na zahtevo Državnega sveta presoјalo ustavno skladnost Zakona o volitvah v Državni zbor in Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor.

Ustavno sodišče je presodilo, da izpodbijana ureditev dodelitve poslanskih mandatov v Zakonu o volitvah v Državni zbor zagotavlja odločilen vpliv volivcev na dodelitev mandatov kandidatom, ker o tem, kdo bo izvoljen, odločajo volivci, ne pa predlagatelj liste kandidatov. Zato ni v neskladju s petim odstavkom 80. člena Ustave. Izbira konkretnega volilnega sistema, vključno z načinom personalizacije (tudi take, ki bi zagotavljala večji vpliv posameznemu volivcu), spada v prosto polje zakonodajalca. Zato ni stvar presoje Ustavnega sodišča.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da območja volilnih okrajev po 26 letih od sprejetja volilne zakonodaje ne ustrezajo več nobenemu merilu iz 20. člena Zakona o volitvah v Državni zbor (enako število prebivalcev, geografska zaokroženost, največja mogoča integriteta občine). Zato je 4. člen Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor, ki določa območja volilnih okrajev, v takšnem neskladju s tretjim, četrnim in petim odstavkom 20. člena Zakona o volitvah v Državni zbor, da so kršena načela pravne države iz 2. člena Ustave. Ugotovljeno protiustavnost mora Državni zbor odpraviti v roku dveh let.

Očitke predlagatelja o protiustavnosti različnih pravil kandidiranja kandidatov političnih strank in "nestranskih" kandidatov iz 42., 43. in 44. člena Zakona o volitvah v Državni zbor ter očitke o protiustavnosti prvega odstavka 7. člena Zakona o volitvah v Državni zbor, ki določa, kdo ima volilno pravico pri volitvah poslancev, je Ustavno sodišče

zavrnilo. Zahtevo za oceno ustavnosti petega odstavka 80. člena Ustave je zavrglo, ker Ustavno sodišče ni pristojno presojati medsebojne skladnosti ustavnih določb.

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Državnega sveta, z odločbo št. U-I-32/15 z dne 8. 11. 2018 odločilo:

- 1) da drugi odstavek 91. člena Zakona o volitvah v Državni zbor ni v neskladju z Ustavo (*1. točka izreka*),
- 2) da prvi odstavek 7. člena ter 42., 43. in 44. člen Zakona o volitvah v Državni zbor niso v neskladju z Ustavo (*2. točka izreka*),
- 3) da je 4. člen Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor v neskladju z Ustavo (*3. točka izreka*),
- 4) da mora Državni zbor ugotovljeno protiustavnost iz prejšnje točke izreka odpraviti v roku dveh let po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (*4. točka izreka*) in
- 5) da se zahteva za oceno ustavnosti petega odstavka 80. člena Ustave zavrže (*5. točka izreka*).

Ustavno sodišče je odločbo sprejelo v sestavi devetih sodnic in sodnikov. 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.

1. Peti odstavek 80. člena Ustave določa tri temeljne prvine volilnega sistema: poslanci (razen poslancev narodnih skupnosti) se volijo (1) po načelu sorazmernega predstavnštva (2) ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v Državni zbor, pri čemer (3) imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom. Ustavna zahteva, da imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov, pomeni, da so volivci tisti, ki "povzročijo" dodelitev mandatov posameznim kandidatom na različnih kandidatnih listah. Zato mora biti volivcem zagotovljeno glasovanje o posameznih kandidatih.

2. Ustavna zahteva po odločilnem vplivu volivcev ni prvina volilne pravice kot človekove pravice (43. člen Ustave), temveč gre za objektivni in kolektivni element volilnega sistema. Zato pri razmerju med načelom proporcionalnosti in odločilnim vplivom volivcev ne gre za nasprotje (konflikt), do katerega prihaja pri trku dveh v temelju enakovrednih

človekovih pravic, kjer bi se po načelu sorazmernosti zahtevala največja možna mera uresničevanja obeh (t. i. praktična konkordanca).

3. Ustava ne določa, kakšen mora biti način glasovanja o kandidatih (npr. preferenčno glasovanje, panaširanje, razvrščanje v sistemu enega prenosljivega glasu). Izbira med načini glasovanja o kandidatih je vprašanje primernosti zakonske ureditve. Zato spada v polje proste presoje zakonodajalca.

4. Izpodbijano pravilo, da se mandati znotraj istoimenskih kandidatnih list dodeljujejo posameznim osebam 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. S tem zagotavlja odločilen vpliv volivcev na dodelitev mandatov. Zato drugi odstavek 91. člena Zakona o volitvah v Državni zbor ni v neskladju s petim odstavkom 80. člena Ustave.

5. Razlike v velikosti volilnih okrajev po številu volivcev dosegajo razmerje 1 : 3,73 med največjim in najmanjšim volilnim okrajem. Poleg tega območja volilnih okrajev niso usklajena z mejami novih občin in ne ustrezajo več zahtevi po geografski zaokroženosti. Zato je 4. člen Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor, ki določa območja volilnih okrajev, v neskladju z vsemi merili za njihovo oblikovanje iz 20. člena Zakona o volitvah v Državni zbor (enako število prebivalcev, geografska zaokroženost, največja mogoča integriteta občine). Gre za tako medsebojno neskladje zakonov, da so kršena načela pravne države iz 2. člena Ustave.

6. Ustavno sodišče je sprejelo ugotovitveno odločbo. Razveljavitev 4. člena Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor bi namreč pomenila, da območja volilnih okrajev ne bi bila določena. To bi onemogočilo izvedbo volitev. Razveljavitev ureditve volilnih okrajev bi tako lahko povzročila obstoj protiustavne pravne praznine z vidika temeljnih ustavnih načel demokratičnosti iz 1. člena Ustave in načela, da državljanke in državljani oblast izvršujejo z volitvami, iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave. Ustavno sodišče je zakonodajalcu določilo dvoletni rok za odpravo ugotovljene protiustavnosti, upoštevajoč, da spreminjanje temeljnih prvin volilnega sistema praviloma pomeni zahtevno in medsebojno prepleteno 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.

7. Razlikovanje med težo podpisa poslanca oziroma volivca pri določanju kandidatnih list ne pomeni neskladja z načelom enakosti pred zakonom, ker je stvarno utemeljeno z različnim položajem teh subjektov v političnem sistemu. Poslanci Državnega zbora se namreč izvolijo na neposrednih in splošnih volitvah, zato uživajo – ne glede na volilni sistem, po katerem se izvolijo – podporo znatnega dela volilnega telesa. Zato izpodbijana

ureditev ni v neskladju z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

8. Razlage prvega odstavka 7. člena Zakona o volitvah v Državni zbor, po kateri imajo pravico voliti in biti izvoljeni za poslanca samo tisti državljani Republike Slovenije, ki imajo na dan volitev 18. rojstni dan oziroma so tega dne postali polnoletni, ne podpirajo ne logična ne sistematična in ne teleološka razlaga. Poleg tega je taka razlaga v očitnem nasprotju z besedilom drugega odstavka 43. člena Ustave in hkrati nasprotuje vsem ustaljenim metodam pravne razlage. Zato ni upoštevana in z njo ni mogoče utemeljevati neskladja izpodbijane določbe z Ustavo.

9. Ustavno sodišče ni pristojno presojati medsebojne skladnosti ustavnih določb. Zato je zahtevo za oceno ustavnosti petega odstavka 80. člena Ustave zavrglo.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica