



Inštitut za ustavno pravo, Ljubljana

**USTAVNOPRAVNA IZHODIŠČA ZA URESNIČITEV ODLOČBE
USTAVNEGA SODIŠČA ŠT. U-I-32/2015**

**Sestavili: dr. Ciril Ribičič, dr. Franc Grad, dr. Igor Kaučič,
dr. Saša Zagorc in dr. Jurij Toplak**

Kazalo vsebine

1.	UVODNO	3
2.	NEKATERE ZNAČILNOSTI RAZVOJA VOLILNIH SISTEMOV V SVETU IN V SLOVENIJI PO LETU 1990.....	7
3.	PREDNOSTI IN POMANJKLIVOSTI VELJAVNEGA VOLILNEGA SISTEMA	10
4.	ANALIZA ODLOČBE USTAVNEGA SODIŠČA ŠT. U-I-32/2015.....	13
5.	IZHODIŠČA ZA PREOBLIKOVANJE VOLILNIH OKRAJEV	17
6.	VLOGA IN POMEN PREDNOSTNEGA GLASU	19
7.	IZKUŠNJE S PREDNOSTNIM GLASOM V SLOVENIJI	22
7.1.	PREDNOSTNI GLAS NA PRVIH VEČSTRANKARSKIH VOLITVAH (1990).....	22
7.2.	UČINKI PREFERENČNEGA GLASU NA VOLITVAH POSLANCEV V EVROPSKI PARLAMENT IN NA LOKALNIH VOLITVAH	23
8.	DOMICILNO NAČELO.....	26
9.	UKINITEV OKRAJEV IN UVEDBA PREDNOSTNEGA GLASU	29
10.	KRATKA OPREDELITEV DO DRUGIH PREDLOGOV	35
11.	SKLEPNE UGOTOVITVE.....	36

1. Uvodno

Inštitut za ustavno pravo, Ljubljana (IUP) je neodvisen raziskovalni zavod, ki skrbi za razvoj in delovanje raziskovalne infrastrukture na področju ustavno pravnih raziskav. V okviru svoje dejavnosti za zainteresirane subjekte oblikuje tudi strokovna mnenja o pravnih problemih, povezanih z domačimi in tujimi ustavno pravnimi vprašanji. S tem znanstveno-raziskovalno delo dopolnjuje z aplikativno in založniško dejavnostjo. Ustanovitelj IUP je Društvo za ustavno pravo Slovenije, ki združuje vodilne ustavno pravne strokovnjake pri nas. Njihova vpetost v delo inštituta zagotavlja visoko kakovost izdelanih mnenj in analiz ter je hkrati garant njihove neodvisnosti in nepristranskosti.

Inštitut je na podlagi njihovih naročil izdelal pravna mnenja in ekspertize za mnoge ugledne organe in ustanove (Predsednik republike, Državni svet, Rektorska konferenca, Komisija Državnega zbora za ustavna vprašanja, občine, Zdravniško zbornico Slovenije, Združenje Frank) in posameznike. Izdal je več zbornikov (Položaj predsednika republike, Zakonodajna sled, ŽupanJA) ter sam in v sodelovanju z Društvom za ustavno pravo Slovenije in Pravno fakulteto v Ljubljani organiziral vrsto okroglih miz o odprtih vprašanjih ustavnega prava in prava človekovih pravic.

Jedro projektne skupine Inštituta za ustavno pravo so sestavljali univerzitetni profesorji, nosilci predmetov, ki se nanašajo na ustavno, volilno, parlamentarno, primerjalno pravo, evropsko ustavno pravo in pravo človekovih pravic: dr. Ciril Ribičič, dr. Franc Grad, dr. Igor Kaučič, dr. Saša Zagorc in dr. Jurij Toplak.¹ Med člani projektne skupine obstojijo različni pogledi na vprašanje, kateri volilni sistem bi bil najbolj ustrezen za današnjo Slovenijo, vendar nas je naročnik obvestil, da politične stranke in poslanske skupine v tem trenutku ne podpirajo korenitejših sprememb volilnega sistema. Zato smo se v teh izhodiščih omejili na obravnavo dobrih in slabših strani ter možnih posledic uvedbe prednostnega glasu v okviru veljavne ustavne ureditve, ki temelji na načelu sorazmernega predstavnštva in odločilnem vplivu volivcev na dodelitev poslanskih mandatov. Člani projektne skupine se strinjamo s tem, da je lahko sprejemljiva in koristna tudi vsaka manjša sprememba volilnega modela, če le pomeni krepitev personalizacije in utrjevanje odločilnega vpliva volivcev na dodelitev poslanskih mandatov.

Vloga in pomen spreminjanja volilnega sistema sta v politiki in javnosti pogosto precenjena. Volilni sistem sicer lahko prispeva k utrjevanju in poglobljanju demokratičnosti neke države, vendar je njegov vpliv pri tem omejen. Poleg tega je spreminjanje volilnega sistema izjemno zahtevno in praviloma tudi dolgotrajno početje, saj ne more biti uspešno brez širokega soglasja med civilno družbo, vključno z predstavniki najrazličnejših manjšin, pa tudi med političnimi strankami. V demokratičnih državah se volitve zmagujejo tako, da se politične

¹ Pri oblikovanju poglavja o izkušnjah s prednostnim glasom v Sloveniji in poglavja o domicilnem načelu je aktivno sodeloval Žiga Remškar, za kar se mu posebej zahvaljujemo.

stranke in drugi nosilci list kandidatov uspešno prilagodijo predpisanemu volilnemu sistemu in ne tako, da ga oblikujejo po svoji podobi.

Spremembe, katerih cilj ni širiti in utrjevati demokratični vpliv civilne družbe, temveč želi lajšati položaj partitokracije, so pogosto slabše od kritizirane veljavne ureditve, pod pogojem, da je slednja v skladu z Ustavo Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava). Če so spremembe motivirane s tem, da se posamezni stranki olajša volilna zmaga ali s tem, da hoče po vsej sili ostati na oblasti, gre za t. i. ustavno inženirstvo, ki ga v Sloveniji omejuje 2/3 večina vseh poslancev Državnega zbora, ki jo Ustava predpisuje za spremembe volilne zakonodaje (ustavna večina). Za številne evropske države velja, da so v njih v manjši ali večji meri prisotni elementi ugrabljenе države, države, v kateri vodilne politične sile izhajajo iz prepričanja in delujejo, kot da so utelešenje države. V njih se vodilne politične strukture obnašajo kot gospodarji nad družbo, namesto da bi bili njeni služabniki oziroma odgovorni izvrševalci volje ljudstva. Skratka, čeprav je res, da volilni sistem dolgoročno vpliva na organiziranje in število političnih strank, je res tudi, da je od političnih strank v veliki meri odvisno, ali bo deloval demokratično in zagotavljal odločilen vpliv volivcev na izbiro poslancev.

Med cilji, ki jih zasleduje volilni sistem, je v nekaterih državah v ospredju težnja po oblikovanju čim bolj stabilne in učinkovite izvršilne oblasti. Slovenija spada v drugo skupino držav, v katerih je v ospredju zahteva, da naj volilni sistem omogoči oblikovanje legitimnega parlamenta, ki bo kar najbolje odražal strukturo celotne družbe, z manjšinami vred. To se v prvi skupini držav poskuša dosežati v okviru večinskega volilnega sistema, v drugi pa v okviru volilnega sistema, ki zagotavlja proporcionalno sestavo parlamenta. Kakor so v prvi skupini držav smiselne korekcije, ki lahko krepijo legitimnost oblasti, ki je še posebej pomembna v razmerah različnih ekonomskih in drugih kriz, je v drugi skupini držav smiselno iskati korekcije, ki naj krepijo personalizacijo volilnega sistema.

S tovrstno analizo volilnih sistemov sta se v preteklih desetletjih največ ukvarjali Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi ter Svet Evrope in v njegovem okviru zlasti Beneška komisija. Pri tem so bile najpogosteje predmet ocenjevanja spremembe volilnega sistema v t. i. mladih demokracijah (na primer v Albaniji, Armeniji, Gruziji, Kirgiziji, Makedoniji, Madžarski, Moldaviji, Srbiji, Ukrajini).² V več deset obširnih mnenjih poudarja Beneška komisija, da ne obstoji idealen, za vse države in za vse čase najboljši volilni sistem. Enaki volilni sistemi imajo v različnih državah in v različnih obdobjih različne učinke.

Beneška komisija poudarja, da je izbira volilnega sistema suverena odločitev vsake posamezne države, obenem pa vztraja, da morajo pri konkretizaciji te odločitve upoštevati

² https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx?lang=EN Prim. mnenja, ki se nanašajo na predlagane spremembe v različnih evropskih državah: CDL-AD(2006)008, CDL-AD(2009)005, CDL-AD(2009)039, CDL-AD(2011)032, CDL-AD(2012)012, CDL-AD(2014)019, CDL-AD (2016)019, CDL-AD(2017)012 in CDL-AD(2018)005

evropske demokratične standarde. Pri tem temeljno pozornost posveča vprašanju, ali o izvolitvi poslancev odločajo volivci ali vodstva političnih strank. Tako je obvezala prizadete države k spremembi določb, ki so omogočale vodstvom političnih strank, da so šele naknadno (po volitvah) določile, kdo od njihovih kandidatov bo postal poslanec na podlagi glasov, ki jih je stranka dobila na proporcionalnih volitvah. Kritizirala je tisto ureditev in prakso, v okviru katere so si poskušale politične stranke zagotoviti odločilen vpliv na izvolitev poslanskih mandatov, čeprav to pripada volivcem. Iz mnenj Beneške komisije lahko povzamemo obveznost držav članic Sveta Evrope, da pri dograjevanju svoje ureditve ob mejah, ki izhajajo iz nacionalne ustave upoštevajo tudi evropska demokratična izročila in standarde.

K spreminjanju volilnega sistema je treba pristopati celovito in poglobljeno. Smiselno je upoštevati primere pozitivne prakse drugih držav in temeljna evropska demokratična izročila, vendar je rešitve treba prilagajati specifičnim razmeram in potrebam razvoja posamezne države. Tudi zato je izbira ustreznega volilnega sistema suverena pravica vsake posamezne države. Po drugi strani pa morajo države pri konkretizaciji volilnega sistema, ki so ga izbrale, upoštevati evropska demokratična izročila in standarde. Reforma volilnega sistema je lahko uspešna samo, če odraža visoko stopnjo širokega družbenega in političnega soglasja in je posebej odgovorno prizadevanje tudi zato, ker provizorične rešitve, namenjene prehodnemu obdobju, pogosto postanejo trajne in se tako zasidrajo, da jih je izjemno težko dograjevati.

Eden od razlogov, da so spremembe volilnega sistema težko uresničljive, je tudi konzervativno prepričanje vodstev mnogih vodilnih političnih strank in poslancev, da je z vidika ohranjanja njihove oblasti tvegan vsak poseg v volilni sistem, še zlasti takšen, ki je motiviran z omejevanjem vpliva centrov politične in ekonomske moči ter s širjenjem odločilnega vpliva volivcev.

Iz mnenj Beneške komisije izhaja, da je izbira volilnega sistema šele prvi korak, morda celo lažji, kot pa je konkretizacija te odločitve. Konkretizacija mora izhajati od posebnosti ustavne ureditve in kritične analize delovanja celotnega političnega sistema. Pri tem je Beneška komisija še posebej pozorna na primere nesistemskega in ustavno spornega vplivanja odtujenih ekonomskih centrov moči na državni in na lokalni ravni.

V projektni skupini ocenjujemo, da pri trenutnem razmerju političnih moči niso realne korenitejšje spremembe volilnega sistema, katerih učinke volivci in politične stranke težko preučijo v kratkem času. Vendar pa bi morale biti sprejemljive spremembe, ki bi ne le uresničile odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-32/2015 glede oblikovanja volilnih okrajev, temveč bi okrepile odločilen vpliv volivcev na dodelitev poslanskih mandatov. Menimo tudi, da je v javnosti v zadnjih letih prišlo do precej večje naklonjenosti do prednostnega glasovanja v okviru proporcionalnega volilnega sistema. Ta pozitiven odnos do prednostnega glasovanja je zgrajen predvsem na posameznih pozitivnih izkušnjah volitev poslancev v Evropski parlament. Na teh volitvah so volivci s prednostnim glasovanjem nekajkrat

pomembno premešali vrstni red kandidatov, ki so ga ponujale politične stranke. Zato smo se v teh izhodiščih omejili v glavnem na to sicer manj korenito spremembo, ki ima lahko le omejen pozitiven učinek, čeprav ji velja priznati, da pomeni premik v pravi smeri. To je smer krepitev personalizacije volitev v volilnem sistemu, ki je bil izvorno zamišljen kot sistem, v katerem se izbira med strankarskimi programi in listami kandidatov.

Projektna skupina pa že uvodoma poudarjeno opozarja, da ni vsakršna uvedba prednostnega glasovanja korak v pravi smeri, torej izboljšanje veljavne ureditve, ki bi lahko prestala presojo z vidika evropskih demokratičnih standardov in ustavno sodno presojo. Zato je v teh izhodiščih temeljna pozornost posvečena temu, na kakšen način je treba urediti prednostno glasovanje in kakšno moč naj imajo prednostni glasovi, da bi resnično pomenili okrepitev odločilnega vpliva volivcev na določanje poslanskih mandatov in ne bi prestopili meja, ki jih zakonodajalcu določa Ustava.

* * *

Kar se tiče dolgoročnega dograjevanja volilnega sistema, se v projektni skupini zavzemamo za korenitejše posege, ki bi ob ohranitvi proporcionalnega načela ne le krepili odločilen vpliv volivcev na izvolitev poslancev, temveč tudi prispevali k zmanjšanju razdrobljenosti Državnega zbora, k večji stabilnosti izvršilne oblasti in tesnejšim povezavam med volivci posamezne enote in v njej izvoljenimi poslanci. Te cilje bi lahko najbolj učinkovito uresničili z uvedbo sistema enega prenosljivega glasu (STV), v katerem volivec razvršča kandidate v volilni enoti in s tem sporoča, koga bi prvenstveno želel videti na poslanskem sedežu in koga podpira kot svojo drugo, tretjo itd. izbiro, če njegova prva izbira ne bi dobila potrebne podpore med volivci. Podobne učinke bi imela tudi uvedba sistema dveh glasov (enega na večinskih volitvah posameznih poslancev v volilni enoti in drugega za listo kandidatov na ravni volilne enote) po nemškem vzoru,³ pri čemer bi bilo smiselno pri drugem glasu uveljaviti rešitve, ki jih glede prednostnih glasov zastopamo v teh izhodiščih. Člani projektne skupine se zavzemamo tudi za zvišanje praga za vstop liste v Državni zbor s štiri na pet odstotkov. Predlagamo, da se ob sodelovanju širokega kroga strokovnjakov začnejo pripraviti ustavno pravni podlagi za prihodnje širše razprave o možnih korenitejših reformah volilnega sistema, ki jih seveda ni mogoče uveljaviti, ne da bi spremenili Ustavo.

³ Predloge za uvedbo takšne rešitve so v preteklosti zastopali Slovenski razvojni svet, Državni svet, Zveza društev upokojencev Slovenije in Sinteza.

2. Nekatere značilnosti razvoja volilnih sistemov v svetu in v Sloveniji po letu 1990

1. Značilno za razvoj volilnih sistemov (delitve mandatov) je, da se je že proti koncu 19. stoletja začel sistem večinskega odločanja o kandidatih vse bolj kritizirati, zlasti na evropski celini, in začela se je uveljavljati ideja o tem, da mora volilni sistem tudi politični manjšini omogočiti oziroma zagotoviti zastopstvo v parlamentu. Kasneje pa s je začela vse bolj uveljavljati zahteva, da mora biti volilni sistem tak, da vsem političnim strankam omogoči zastopnost v parlamentu, in sicer v sorazmerju z njihovimi volilnimi rezultati, torej sorazmerno z deležem glasov, ki so ga dobili na volitvah, v primerjavi z oddanimi glasovi na volitvah. Kot poudarjajo zagovorniki proporcionalnega sistema, bi moral biti volilni sistem tak, da bi zagotovil takšno sestavo parlamenta, v kateri bi se odražala politična struktura družbe kot v zrcalu. Tako se je začel že v drugi polovici 19. stoletja uveljavljati proporcionalni volilni sistem, ki pa je kmalu pokazal toliko pomanjkljivosti, da je doživel precej sprememb in variacij. Ob tem se je tudi pokazalo, da je proporcionalni sistem prilagodljiv, tako da je možno korigirati nekatere njegove največje pomanjkljivosti, kot so zlasti razdrobljenost strank in pomanjkanje vpliva volivcev na izbiro kandidatov za poslance.

Ideja o sorazmerni zastopnosti se je začela hitro uveljavljati, zlasti na evropski celini, kjer je kmalu prevladala v večini držav. V zadnjih desetletjih pa je prišlo tudi do kombiniranja oziroma mešanja proporcionalnega in večinskega volilnega sistema. Značilno za prvo je nemški volilni sistem, ki pri glasovanju uporablja večinsko in proporcionalno volilno metodo, pri delitvi mandatov pa je proporcionalen. Značilen za drugo je bil italijanski volilni sistem, po katerem se je del članov parlamenta volil po večinskem, del pa po proporcionalnem sistemu (paralelno glasovanje).

2. Na podlagi zahtev po političnem pluralizmu in ustavne podlage v republiških ustavnih amandmajih iz leta 1989 je bila sprejeta nova volilna zakonodaja, volitve na njeni podlagi pa so bile spomladi 1990, kar je pomenilo popoln prelom z dotedanjim razvojem na tem področju. Seveda je bilo že takrat najbolj sporno vprašanje način razdelitve mandatov. Interesi dotedanje oblasti in nastajajočih strank so bili glede tega močno različni: eni so videli večje možnosti zase v večinskem sistemu, drugi v proporcionalnem. Na koncu je bil za volitve vsakega zbora določen različen volilni sistem. Pri volitvah zbora združenega dela je bil uveljavljen sistem relativne večine, po katerem je bil izvoljen tisti kandidat oziroma so bili izvoljeni tisti kandidati, ki so dobili največje število glasov v volilni enoti. Za volitve zbora občin republiške skupščine se je uporabljal sistem absolutne večine, pri katerem je bil izvoljen kandidat, ki je dobil v volilni enoti večino vseh glasov. Mandati v družbenopolitičnem zboru republiške skupščine so se delili po proporcionalnem sistemu na podlagi glasovanja, pri katerem je volivec lahko glasoval bodisi za eno od predloženih list kandidatov bodisi za posamezne kandidate z ene (preferenčno glasovanje) ali več list (panaširanje). Mandati so se najprej razdelili na ravni volilne enote na podlagi volilnega količnika, zatem pa so se ostanki

razdelili med liste kandidatov na ravni države na podlagi d'Hondtovega sistema.

3. Na podlagi nove slovenske ustave, ki je bila sprejeta ob koncu leta 1991, je bila uvedena tudi nova državna ureditev, v tem okviru pa tudi novo predstavniško telo vsega ljudstva, Državni zbor. Z Ustavo so bila sprva določena samo temeljna načela za volitve državnega zbora. Pač pa Ustava posebej določa, da se volilni sistem za volitve državnega zbora določi z zakonom, ki se sprejema z dvotretjinsko večino vseh poslancev. Razumljivo je, da je bilo treba po sprejemu Ustave novo ustavno ureditev čimprej vzpostaviti, zato je ustavni zakon za izvedbo Ustave določil, da se morata Državni zbor in Državni svet konstituirati najkasneje v enem letu po sprejemu Ustave. Tega ni bilo mogoče storiti brez sprejema nove volilne zakonodaje.

Zaradi tega je bilo že na začetku razprav o volilnem sistemu bolj ali manj jasno, da (čisti) večinski sistem ne pride v poštev – tudi zato ne, ker so politični učinki tega sistema bolj tvegani, strankarski sistem pa se je šele oblikoval in stranke niso vedele, kako se bodo obnesle na volitvah. Večina strank se je tako zavzemala za čisti proporcionalni sistem, manjšina pa je terjala vključitev večinskih korektivov.

Po večinskem stališču naj bi bil osnova novega volilnega sistema proporcionalni sistem, obenem naj bi sistem tudi v čim večji meri zagotavljal povezanost volivcev s poslanci in hkrati stabilnost oblasti. Na podlagi teh izhodišč je bil pripravljen Zakon o volitvah v državni zbor (v nadaljevanju: ZVDZ), ki je bil sprejet septembra 1992. Volilni sistem po ZVDZ iz leta 1992 se je uporabljal tudi na volitvah leta 1996 in pa vse do danes.

4. Do jeseni leta 1995 veljavni volilni sistem ni doživel kakšnih korenitejših predlogov za njegovo spremembo. Takrat pa je bila predlagana novela ZVDZ, ki je vsebovala več predlogov za spremembo volilnega sistema, vendar v okviru dotedanje ureditve. Do tega ni prišlo, temveč je bila spomladi naslednje leto predlagana mnogo bolj korenita sprememba volilnega sistema, ki naj bi bil v prihodnje večinski sistem z absolutno večino oziroma dvokrožni večinski sistem. Temu predlogu so sledili predlog Državnega sveta za uvedbo nemškega volilnega sistema in predlog skupine poslancev za uvedbo prednostnega glasu na ravni volilnih enot. Ti trije predlogi sprememb volilne zakonodaje so bili dani na referendum. Referendum o volilnih sistemih, ki je bil izveden decembra 1996, ni prinesel zmage nobenemu od predlogov za spremembo volilnega sistema. Po skoraj dveh letih pa je Ustavno sodišče odločilo, da je bil na referendumu sprejet predlog za večinski volilni sistem. Ta odločitev Ustavnega sodišča je povzročila dolgotrajne politične spore in pravo ustavno krizo, saj Državni zbor ni hotel sprejeti večinskega volilnega sistema, kar je na koncu privedlo do tega, da se je volilni sistem določil že kar v Ustavi. Za tem je bila zadeva predložena t. i. Beneški komisiji, češ da ustavna sprememba ne more nasprotovati referendumu in odločbi Ustavnega sodišča, kar naj bi bilo v nasprotju z evropskimi demokratičnimi standardi. Beneška komisija pa se s tem ni strinjala in se je postavila na stališče, da je ustava tudi nad

zakonodajnim referendumom.

Predlog za spremembo Ustave, s katero bi se v Ustavi določil proporcionalni volilni sistem, je vložila skupina poslancev na začetku leta 2000, vendar je bil v začetku julija zavržen v komisiji za volilni sistem in ustavne spremembe. Takoj zatem je prišlo do novega predloga za spremembo Ustave, ki ga je predlagala vlada in je bil tudi zavržen. Namesto tega pa je bil v sredini julija ponovno oživiljen predlog skupine poslancev za spremembo Ustave, s katero bi se volilni sistem določil v Ustavi. Ta predlog je bil prej zavržen, tokrat pa je bil sprejet po predpisanem ustavnorevizijskem postopku in sicer 25. julija 2000.

Ta ustavna sprememba je na ustavni ravni (v 80. členu) določila volilni sistem, in sicer proporcionalni volilni sistem. V tem okviru je možno kar precej različnih inačic tega sistema, vendar ustavna dikcija izrecno zahteva odločilni vpliv volivcev na dodelitev poslanskih sedežev posameznim kandidatom (personalizacija volitev). Ustavna sprememba je tudi nekoliko dvignila volilni prag (od prejšnjih treh mandatov na štiri odstotke glasov). V drugem, izvedbenem delu ustavnega zakona pa je določen podrobnejši način volitev v državni zbor jeseni leta 2000 (in do uveljavitve sprememb zakona o volitvah v državni zbor). Med pomembnejšimi novostmi te ureditve je treba omeniti tudi, da izključuje nacionalne liste in z uvedbo Droopovega količnika pomembno vpliva na razmerje med delitvijo mandatov v volilnih enotah (prva delitev) in delitvijo mandatov na ravni vse države (druga delitev). Zakon o volitvah v Državni zbor je bil v skladu z ustavno spremembo ustrezno spremenjen in dopolnjen šele leta 2006, vendar gre za manjše spremembe, ki sledijo ustavnemu zakonu, tudi v drugem delu.

Kasnejši predlogi za spremembo volilnega sistema so šli v dveh smereh, in sicer so nekatere politične stranke večkrat predlagale odpravo okrajev in uvedbo preferenčnega glasovanja, Zveza združenj upokojencev je predlagala uvedbo kombiniranega volilnega sistema, kar je v preteklosti zastopal tudi Državni svet. Ker zahteva sprememba zakona za volitve v Državni zbor dvotretjinsko večino vseh poslancev (kvalificirano absolutno večino), noben od predlogov ni uspel.

3. Prednosti in pomanjkljivosti veljavnega volilnega sistema

1. V mnogih dosedanjih razpravah in predlogih se je zatrjevalo, da je veljavni volilni sistem, kot ga določa ZVDZ, v neskladju z Ustavo, predvsem ker naj ne bi zagotavljal odločilne vloge volivcev pri izbiri kandidatov za poslance. Na ta očitek je dokončno odgovorilo Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-32/2015, po kateri volilni sistem v veljavni ureditvi ni neskladen z Ustavo. Ob tem je poudarilo, da je izbira med načini glasovanja o kandidatih vprašanje primernosti zakonske ureditve, ki spada v polje proste presoje zakonodajalca.

Drugo pa je seveda vprašanje, ali je veljavni sistem delitve poslanskih mandatov najbolj primeren in smotrni za naše politične razmere. O tem je seveda možna pravno-politična razprava, ki lahko privede do različnih predlogov za spremembe volilnega sistema.

V okviru proporcionalnega volilnega sistema je možno kar precej različnih inačic, vendar pa je izbira zožena s tem, da ustavna dikcija izrecno zahteva odločilni vpliv volivcev na dodelitev poslanskih sedežev posameznim kandidatom (personalizacija volitev). Slednje pomeni, da ne bi bili v skladu z Ustavo volilni sistemi, ki so sicer proporcionalni, vendar pa ne dopuščajo vpliva volivcev na izbiro kandidatov za poslance. To velja zlasti za različne načine glasovanja o celotnih listah, kjer je odločitev volivca zožena zgolj na izbiro med predloženimi kandidatnimi listami, ne da bi imel volivec kakršenkoli vpliv na izbiro posameznih kandidatov. Tu se kot rešitve, ki zagotavljajo odločilen vpliv volivcev, ponujajo predvsem različni načini prednostnega (preferenčnega) glasovanja, panaširanja in končno tudi sistem enega prenosljivega glasu (single transferable vote). V teoriji je ta sistem zelo cenjen, ker zelo natančno izraža voljo volivcev, poleg tega pa tudi zmanjšuje vpliv političnih strank na volitve.

Posebna težava pri izbiri ustreznega volilnega sistema je v tem, da Ustava za označbo personalizacije volitev uporablja dikcijo, da imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev poslanskih mandatov. Gre namreč za vprašanje, kako razumeti izraz »odločilen«. Ta izraz spada med t.i. nedoločne pravne pojme, ki jim je težko določiti trdnejšo vsebino. Vsekakor pa je lažje ugotoviti, kdaj ne gre za odločilen vpliv volivcev, kot kdaj gre zanj. Ne more iti za odločilen vpliv volivcev tam, kjer lahko volivci glasujejo samo za liste kandidatov. Toda tudi pri prednostnem glasovanju ni zagotovljen odločilni vpliv volivcev na izbiro kandidatov, če je prednostno glasovanje fakultativno in ne obvezno. Prav tako ni zagotovljen odločilni vpliv volivcev, kadar so za uveljavitev volje volivcev predpisani različni pogoji, ki zmanjšujejo njihov vpliv na izbiro posameznih kandidatov, pa tudi tam, kjer lahko volivci vplivajo samo na izbiro nekaterih kandidatov na listi. V vseh teh primerih namreč volivci ne odločajo ali pa le delno odločajo o tem, kateri izmed kandidatov bodo izvoljeni za poslance. S tega vidika taki sistemi ne bi mogli zagotoviti, da bi imeli volivci odločilen vpliv na izbiro poslancev.

Volilni sistem mora torej v skladu z ustavo določiti mehanizme, ki bodo zagotavljali, da bo volja volivcev pri izbiri posameznih kandidatov odločilna, ne pa le možni korektor vrstnega reda na listi, kot ga je določil predlagatelj liste. To pa pomeni glasovanje na podlagi t.i.

svobodne ali nevezane liste ali pa glasovanje o posameznih kandidatih. Morda bi bil med znanimi proporcionalnimi sistemi po svetu zahtevi naše Ustave še najbližji že omenjeni sistem enega prenosljivega glasu ali pa tak sistem glasovanja o listi kandidatov, pri katerem bi volivci s prednostnim glasovanjem v celoti določili vrstni red kandidatov na listi (vrstni red vseh kandidatov). Če bi uvedli kakšnega od teh sistemov, pa bi morali nujno ustrezno spremeniti tudi volilne enote.

2. Volilni sistem, ki ga je uvedel zakon iz leta 1992, naj bi v skladu s političnimi izhodišči izpolnjeval tri temeljne zahteve, in sicer zahtevo po proporcionalni delitvi poslanskih mandatov, po povezanosti med volivci in izvoljenimi poslanci ter po potrebi po stabilnosti zakonodajne in izvršilne oblasti. V teoriji in politični praksi je sicer jasno, da teh treh zahtev ni mogoče v celoti enakovredno uresničiti, kljub temu pa so bile ves čas temeljno vodilo tako pri pripravi volilne zakonodaje kot tudi v političnih razpravah pri njenem sprejemanju.

Mandati se delijo po proporcionalnem sistemu, ki pa je korigiran z nekaterimi elementi v smeri večinskega sistema. Ti elementi so zlasti glasovanje o posamičnih kandidatih v volilnih okrajih ter določitev praga za vstop v parlament. Veljavni sistem torej zagotavlja, da volivci glasujejo samo o kandidatih, ne pa tudi o kandidatnih listah kot celoti, s čimer je zagotovljeno, da volivci odločilno vplivajo na izbiro kandidatov za poslance. Seveda vsak volivec ne more odločati o vseh kandidatih za poslance Državnega zbora, temveč le o tistih, ki kandidirajo v njegovem volilnem okraju, kar je nujna posledica tega načina personalizacije volitev. Gre torej za obliko obveznega prednostnega glasovanja. Glede tega gre za podoben položaj kot pri sistemu enega prenosljivega glasu.

Po veljavnem sistemu volivec izbira med kandidati z različnih kandidatnih list, torej med kandidati iz različnih političnih strank. Ker se volitve odvijajo po volilnih okrajih, v katerih se v vsakem glasuje o enem poslancu, volivec ne more izbirati med vsemi kandidati svoje stranke v volilni enoti, kaj šele med vsemi kandidati njegove stranke v državi. Vendar se je treba zavedati, da je tudi pri različnih načinih prednostnega glasovanja volivec pri svoji izbiri omejen le na izbiro med kandidati na določeni kandidatni listi, vloženi v posamezni volilni enoti, pri čemer je treba opozoriti, da gre za izbiro samo med kandidati na eni kandidatni listi (kar pomeni v praksi izbiro samo med kandidati ene politične stranke) in le pri panaširanju lahko izbira med različnimi kandidati iz različnih kandidatnih list oziroma različnih političnih strank. Kot smo že povedali, prav sistem enega prenosljivega glasu omogoča izbiro med različnimi kandidati iz različnih političnih strank.

Prednost tega sistema je, da omogoča glasovanje o posameznikih, in sicer enako kot pri večinskem sistemu. Tudi pri večinskem sistemu pri volitvah po enomandatnih volilnih enotah volivci izbirajo med kandidati različnih političnih strank in ne med kandidati iste stranke na strankarski listi. Možnost vpliva volivcev za izbiro oseb se šteje kot izrazita prednost tega sistema. Zato se resno zastavlja vprašanje, ali je izbira med kandidati na listi iste stranke, kot jo omogoča preferenčno glasovanje, res bolj demokratična in omogoča večjo personalizacijo. Prednost veljavnega volilnega sistema v primerjavi z večinskim sistemom pa je, da kljub

glasovanju o posameznikih v enomandatnem volilnem okraju zagotavlja proporcionalno delitev mandatov, uspeh posameznika pa je odvisen tako od uspeha liste v volilni enoti in državi kot celoti, kot tudi od uspeha posameznika znotraj volilnega okraja.

Pomanjkljivost tega sistema je gotovo v tem, da se lahko zgodi, da nek kandidat, ki je dobil v svojem volilnem okraju prepričljivo večino, ni izvoljen za poslanca, ker pač njegova stranka ne dobi nobenega poslanskega mandata (najbolj običajno, ker ni prestopila volilnega praga). Kot prej se zastavlja vprašanje, ali je res pomanjkljivost tega sistema, da lahko volivec izbira med kandidati iz različnih list oziroma političnih strank – ali pa je to celo njegova prednost? Ali je res manj demokratično, da se volivec lahko odloča med različnimi kandidati iz različni političnih strank in ne samo med kandidati iz ene politične stranke?

Prav gotovo je, da sedanji volilni sistem ni idealen, vendar sledi politični volji, kot je bila izražena ob pripravi volilne zakonodaje leta 1992. Končno je ta sistem tudi preskušen na več volitvah. Kritična analiza sedanjega volilnega sistema seveda lahko privede do predlogov za spremembe, ki bi vzpostavile nov, drugačen volilni sistem. Vendar je treba imeti pri tem na voljo ustrezne analize posledic takega uvedbe sistema ter strokovne in politične argumente, ki bi zagotavljali, da bo novi volilni sistem zares boljši oziroma toliko boljši od sedanjega, da ne bo povzročil neugodnih posledic v političnem življenju in delovanju državne organizacije. Ne glede na vse politične razmisleke, pa se bo morala vsaka sprememba volilnega sistema gibati v okviru ustavne ureditve.

Seveda pa je izbira volilnega sistema znotraj ustavnega okvira še vedno povsem politična odločitev, ki temelji na vrednostnih premisah. Gre torej za vprašanje, kaj nam je bolj pomembno, kakšen politični cilj torej zasledujemo. Koristno pa je, da ustavno pravna stroka v zvezi s tem opozarja, katere rešitve so lahko sporne z vidika skladnosti z Ustavo in evropskimi demokratičnimi standardi.

4. Analiza odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-32/2015

1. Ustavno sodišče je na zahtevo Državnega sveta z dne 27.2.2015 presojalo ustavno skladnost ZVDZ in Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor (ZDVEDZ). Predlagatelj je kot protiustavne izpodbijal večje število določb obeh zakonov kot tudi ustavnost same spremembe petega odstavka 80. člena Ustave.

Državni svet je za 4. člen ZDVEDZ, ki določa območja osmih volilnih enot in 88 volilnih okrajev, navedel, da se volilni okraji zelo razlikujejo po številu volilnih upravičencev, zato naj bi bila izpodbijana določba v neskladju s 1., 2. in 20. členom ZVDZ. Ker pa naj bi 4. člen ZDVEDZ omogočal tako velike razlike v številu upravičencev na izvoljenega poslanca, naj bi bil tudi v neskladju s 3., 43., 44., 80. in 82. členom Ustave. Predlagatelj je izpodbijal tudi 7. člen ZVDZ, ki določa, da ima pravico voliti in biti voljen za poslanca državljan Republike Slovenije, ki je na dan glasovanja dopolnil osemnajst let starosti, zato naj bi bila ta določba v neskladju s 3., 43. in 44. členom Ustave. Po mnenju predlagatelja so protiustavni tudi 42., 43. in 44. člen ZVDZ, ki določajo pravila kandidiranja političnih strank in volivcev, za katere zatrjuje njihovo neskladje s 3. in 82. členom Ustave. Izpodbijani so bili tudi 90., 91., 92. in 93. člen ZVDZ, ki določajo pravila ugotavljanja izida volitev oziroma razdelitev mandatov, ker naj bi bili v neskladju s 3., 80. in 82. členom Ustave. Temeljni očitke tem določbam je, da ne zadostijo ustavni zahtevi iz petega odstavka 80. člena, da imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandata kandidatom. Poleg tega je Državni svet predlagal Ustavnemu sodišču presojo ustavnosti petega odstavka 80. člena Ustave, ker naj bi bila z njim izigrana referendumsko izražena volja ljudstva glede volilnega sistema iz leta 1996 (protiustavna ustavna sprememba).

Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-32/15 z dne 8. 11. 2018 je presodilo:

- da drugi odstavek 91. člena, prvi odstavek 7. člena, 42., 43. in 44. člen ZVDZ niso v neskladju z Ustavo, zahteva za oceno ustavnosti petega odstavka 80. člena Ustave pa se zavrže,
- da je člen 4 ZDVEDZ v neskladju z Ustavo (Državni zbor mora to protiustavnost odpraviti v roku dveh let).

2. Ustavno sodišče je odločilo, da izpodbijana ureditev dodelitve poslanskih mandatov v ZVDZ zagotavlja odločilen vpliv volivcev na dodelitev mandatov kandidatom, ker o tem, kdo bo izvoljen, odločajo volivci, ne pa predlagatelj liste kandidatov. Ustavna zahteva, da imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov, pomeni, da so volivci tisti, ki dosežejo dodelitev mandatov posameznim kandidatom na različnih kandidatnih listah. Zato mora biti volivcem zagotovljeno glasovanje o posameznih kandidatih. Skladno s tem je sklenilo, da ta ureditev ni v neskladju s petim odstavkom 80. člena Ustave (1. točka izreka), v obrazložitvi pa dodalo, da je izbira konkretnega volilnega sistema, vključno z načinom personalizacije (tudi take, ki bi zagotavljala večji vpliv posameznemu volivcu), spada v prosto polje zakonodajalca

in ne v presojo Ustavnega sodišča (tč. 30-34 obrazložitve cit. odločbe, o ustavni prvini »odločilni vpliv volivcev na dodelitev mandatov kandidatom« glej tudi LM sodnice J. Sovdat, ki se mu pridružuje sodnik M. Pavčnik, drugače o tem v LM pa sodniki M. Šorli, K. Jaklič in E. Korpič-Horvat).

Očitke predlagatelja o protiustavnosti različnih pravil kandidiranja kandidatov političnih strank in nestranskih kandidatov iz 42., 43. in 44. člena ZVDZ ter njegovega prvega odstavka 7. člena, ki določa, kdo ima volilno pravico pri volitvah poslancev, je Ustavno sodišče zavrnilo (2. točka izreka – prim. tudi 63. in 67. tč. obrazložitve cit. odločbe). Pri tem ugotavlja, da 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 (32. tč. obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-32/15). Ker Ustava ne določa, kakšen mora biti način glasovanja o kandidatih, je izbira med načini glasovanja o kandidatih vprašanje primernosti zakonske ureditve, ki spada v polje proste presoje zakonodajalca (33. tč. obrazložitve cit. odločbe). Odločilen vpliv volivcev na dodelitev mandatov se zagotavlja tudi s tem, 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. S tem se izključuje možnost dodeljevanja mandatov po vrstnem redu, kot ga je na ravni volilne enote določil predlagatelj liste, zato je Ustavno sodišče odločilo, da drugi odstavek 91. člena ZVDZ zbor ni v neskladju s petim odstavkom 80. člena Ustave (39. in 44. tč. obrazložitve cit. odločbe). Ustavno sodišče ni ugotovilo neskladja z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave tudi v razlikovanju med težo podpisa poslanca oziroma volivca pri določanju kandidatnih list. To je namreč 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 (63. tč. obrazložitve cit. odločbe). Kot neupoštevno in neutemeljeno je sodišče ocenilo tudi predlagateljevo razlago prvega odstavka 7. člena ZVDZ, 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. Tako razlago ne podpirajo logična, sistematična in teleološka razlaga, poleg tega je v očitnem nasprotju z besedilom drugega odstavka 43. člena Ustave. Zahtevo za oceno ustavnosti petega odstavka 80. člena Ustave pa je zavrglo, ker ni pristojno presojati medsebojne skladnosti ustavnih določb (5. točka izreka – prim. tudi 69. tč. obrazložitve cit. odločbe).

3. Glede območja volilnih okrajev je Ustavno sodišče ocenilo, da po 26 letih od sprejetja volilne zakonodaje ti ne ustrezajo več nobenemu merilu iz 20. člena ZVDZ (enako število prebivalcev, geografska zaokroženost, največja mogoča integriteta občine). 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. Upoštevajoč podatke o številu volilnih upravičencev po volilnih okrajih za volitve leta 2011 in leta 2014, se neskladje med največjim in najmanjšim volilnim okrajem na ravni države povečuje. Poleg tega območja volilnih okrajev po spremembi sistema lokalne samouprave leta 1994 in kasnejše spremembe v številu in območjih občin prav tako niso usklajena z mejami novih občin in ne ustrezajo več zahtevi po geografski zaokroženosti oziroma po upoštevanju skupnih kulturnih in drugih značilnosti (tretji in četrti odstavek 20. člena ZVDZ) (o tem 52. tč. obrazložitve cit. odločbe). Zato tretji in četrti odstavek 20. člena ZVDZ ne moreta več relativizirati pomena petega odstavka 20. člena ZVDZ o približno enako velikih volilnih okrajih (ta določa, da se v vsakem volilnem okraju približno enako število prebivalcev).

Ustavno sodišče je zato presodilo, da je 4. člen ZDVEDZ, ki določa območja volilnih okrajev, v takšnem neskladju s tretjim, četrtem in petim odstavkom 20. člena ZVDZ, da so kršena načela pravne države iz 2. člena Ustave (3. točka izreka). Ugotovljeno protiustavnost mora Državni zbor odpraviti v roku dveh let. (4. točka izreka).

4. Odločitev Ustavnega sodišča nalaga zakonodajalcu, da preoblikuje volilne okraje skladno s pravili iz tretjega in četrtega odstavka 20. člena ZVDZ, pri čemer Državni zbor lahko doseže to uskladitev na več načinov. Ožji pristop omogoča bodisi preoblikovanje volilnih okrajev ali pa njihovo ukinitve ob hkratni uvedbi prednostnega glasu na ravni volilnih enot (absolutnega, izjemoma tudi relativnega), širši pristop pa vključuje obsežnejšo spremembo volilnega sistema. Oba pristopa pa morata upoštevati vse tri temeljne prvine volilnega sistema, določene v petem odstavku 80. člena Ustave, po katerem se poslanci (razen poslancev narodnih skupnosti) volijo: (1) po načelu sorazmernega predstavništva (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 dosežejo dodelitev mandatov posameznim kandidatom na različnih kandidatnih listah. Zato mora biti volivcem zagotovljeno glasovanje o posameznih kandidatih. Ob teh pogojih je v prosti presoji zakonodajalca, kateri način (npr. preferenčno glasovanje, panaširanje, razvrščanje v sistemu enega prenosljivega glasu ipd.) bo zakonsko uredil. Izključena pa je možnost dodeljevanja mandatov po vrstnem redu na listi kandidatov, kot ga je določil predlagatelj liste (politična stranka ali drug predlagatelj liste), in možnost uporabe t. i. nacionalnih list, saj zahteva, da imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom. Različni sistemi glasovanja v večji ali manjši meri zagotavljajo odločilni vpliv volivcev na dodelitev mandatov. Pri tem pa je ključno, da morata biti izpolnjena oba temeljna ustavna pogoja, to je načelo sorazmernosti in odločilen vpliv volivcev na dodelitev poslanskih mandatov.

Ustavno sodišče je sprejelo ugotovitveno odločbo in pri tem pojasnilo, da bi razveljavitev 4. člena ZDVEDZ 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, ljudske suverenosti in delitve oblasti iz 1. in 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 (58. tč. obrazložitve cit. odločbe). Ugotovitvena odločba zavezuje Državni zbor, da se nanjo ustrezno odzove. Volitve poslancev Državnega zbora po z odločbo Ustavnega sodišča neusklajenim ZDVEDZ in nespremenjenem ZVDZ pred potekom dveletnega roka, ki ga je določilo Ustavno sodišče, bi bile dopustne. Volitvam po poteku tega uskladitvenega roka pa se ne bi bilo mogoče izogniti utemeljenim očitkom o njihovi protiustavnosti in nelegitimnosti. Poleg tega je treba sicer upoštevati, da pomeni neuresničitev odločbe Ustavnega sodišče kršitev 2. člena in drugega odstavka 3. člena Ustave.

5. Izhodišča za preoblikovanje volilnih okrajev

Ustavno sodišče je ugotovilo, da je predvsem zaradi sprememb, ki so nastopile glede števila prebivalcev in glede organiziranosti lokalne samouprave treba najpozneje v dveh letih prilagoditi zakonsko ureditev volilnih okrajev tako, da bodo v minimalni meri odstopali glede števila volivcev in da bodo kolikor je mogoče njihove meje potekale po mejah novih občin. Takole pravi o tem odločba št. U-I-32/2015: »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.«

Čeprav je utemeljitev Ustavnega sodišča prepričljiva in čeprav je Ustavno sodišče določilo relativno dolg rok za realizacijo te obveznosti (dve leti), to nikakor ne bo enostavno. Parlamentarne politične stranke, njihove poslanske skupine in poslanci imajo zelo različne interese, ki jih bo težko uskladiti pri preoblikovanju volilnih okrajev. Veljavna zakonska ureditev je bila sprejeta z večino opredeljenih glasov, vendar se pojavljajo ugovori, da je organiziranost volilnih okrajev je pomembna za zagotavljanje enakosti volilne pravice in enakopravnosti političnih strank, parlamentarnih in zunajparlamentarnih, ki nastopajo na volitvah,, zato nekateri predlagajo, da bi bilo smiselno o tem odločati z 2/3 večino vseh poslancev kot to velja za druge elemente volilnega sistema. Po drugi strani je res, da so načela, na podlagi katerih se volilni okraji oblikujejo, določena z zakonodajo, ki je sprejeta z 2/3 večino. Znano je, da lahko vladajoča politika zlorabi oblast in si s t. i. volilno geometrijo (*gerrymandering*) zagotovi privilegiran položaj za vladne stranke. Po drugi strani bi utegnila uvedba dvotretjinske večine dodatno otežiti sprejemanje nove ureditve. Poleg tega ni izključeno, da bodo sprožene pobude oziroma zahteve za oceno ustavnosti nove ureditve ne glede na to, s kakšno večino bo o njej odločeno v Državnem zboru.

Če ne bi prišlo do spremembe zakonske ureditve volilnih okrajev v dveh letih, bi bili mogoči očitki o nelegitimnosti volitev zaradi neustavnosti ureditve volilnih okrajev.⁴ Glede na občutljivost tega vprašanja velja približe pogledati, kako se do vprašanja sprememb meja volilnih okrajev opredeljuje Ustavno sodišče, ki ureditve volilnih okrajev ni razveljavilo, temveč le ugotovilo njeno neskladje z Ustavo: »Ustavno sodišče je sprejelo ugotovitveno odločbo. Razveljavitev 4. člena ZDVEVP bi namreč pomenila, da območja volilnih okrajev ne

⁴ O realnosti takšne možnosti priča sprememba 143. člena Ustave, ki je že leta 2006 določila, da se pokrajine ustanovijo z zakonom, ki se sprejema z 2/3 večino prisotnih poslancev, pa do njihove ustanovitve kljub več poskusom še ni prišlo. Ob ustanovitvi pokrajin bo treba poskrbeti tudi za usklajenost ureditve volilnih okrajev in volilnih enot z mejami med pokrajinami.

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.« Po eni strani Ustavno sodišče ni razveljavilo ureditve volilnih okrajev in je nadomestilo z drugačno začasno ureditvijo (za čas, dokler ustavnoskladne ureditve ne bo predpisal zakonodajalec), po drugi strani pa iz odločbe izhaja, da šteje to ureditev za temeljno prvino volilnega sistema.

Četudi bo sprožen postopek sprememb volilne zakonodaje, s katerimi bi bila predvidena ukinitve volilnih okrajev in uvedba prednostnega glasu, to po mnenju projektne skupine ni zadosten razlog, da se ne pripravi sprememba meja volilnih okrajev. Ta mora biti pravočasno pripravljena za primer, da ne bo dosežena potrebna stopnja soglasja za spremembo volilnega sistema, katerega sestavina bi bila ukinitve okrajev.

Izhodišča za preoblikovanje volilnih okrajev so zmanjšanje razlik v številu prebivalcev in hkratno spoštovanje drugih meril, torej geografske zaokroženosti, nepretrganosti okraja, upoštevanja meja občin in ožjih lokalnih skupnosti ter skupnih kulturnih in drugih značilnosti območij.

Meja, do katere se v evropskih državah, na primer v Nemčiji, na Češkem ali v Združenem kraljestvu dopuščajo razlike v številu prebivalcev med območji, se giblje med 5 in 25 odstotkov, v ZDA pa se na lokalni ravni dovoljujejo razlike do 10 odstotkov, na ravni zveznega kongresa pa praksa Vrhovnega sodišča ne dopušča nobenih razlik (glej povzetek študije službe za analize in mednarodno sodelovanje Ustavnega sodišča v spisu U-I-32/15, povzeto v odklonilnem ločenem mnenju sodnika sodnika ddr. Klemena Jakliča). Opozarjamo pa, da je treba pri tem upoštevati razlike med volilnimi sistemi, ki veljajo v naštetih državah.

Merila, ki jih navaja 20. člen ZVDZ, v ustavnih redih zahodnih demokracij pogosto uvrščajo med ustavna merila. Dajejo pa države posameznim merilom različno težo. Nekateri ustavni redi dajejo več teže mejam občin in ožjih lokalnih skupnosti, drugi pa skupnim kulturnim, etničnim, verskim ali drugim značilnostim.⁵ Navedena izhodišča za preoblikovanje volilnih okrajev niso sporna, mnogo težja pa je konkretizacija teh izhodišč, kar pa ni predmet teh ustavnopravnih izhodišč.

⁵ Več o tem v Toplak, Jurij. Volilni sistemi in oblikovanje volilnih enot, 2000, str. 58-94.

6. Vloga in pomen prednostnega glasu⁶

Preferenčno glasovanje omogoča volivcu izbiro praviloma znotraj liste kandidatov. Najširše lahko med sisteme preferenčnega glasovanja prištejemo vse sisteme, pri katerih imajo volivci možnost ne le izbire ene politične opcije, pač pa imajo tudi vpliv na izbiro posameznikov znotraj te opcije. Največkrat gre za prednostno glasovanje v okviru proporcionalnega volilnega sistema, pri katerem volivec glasuje za eno od list, poleg tega pa lahko določi tudi enega ali več kandidatov te liste, katerim daje prednost pred ostalimi. Glede na to, da so stranke pogosto tudi notranje razdeljene na programsko različno usmerjene frakcije, pa je s preferenčnim glasovanjem volivcu dana tudi možnost, da podpre eno ali drugo frakcijo znotraj stranke, za katero glasuje. Preferenčno glasovanje zaradi posrečene kombinacije glasovanja za posameznike ter proporcionalne zastopanosti političnih strank uporablja vse več držav.

Poznamo več oblik preferenčnega glasovanja. Sistemi preferenčnega glasovanja se razlikujejo glede na število preferenčnih glasov, ki jih lahko volivec odda, glede na to, ali jih lahko odda le kandidatom iste stranke ali tudi kandidatom različnih strank, in ali lahko odda enemu kandidatu tudi več glasov, nato glede na to, koliko preferenčnih glasov mora kandidat prejeti, da se spremeni vrstni red kandidatov na listi. Ponekod je poleg glasu za listo nujno oddati tudi preferenčni glas (obvezni prednostni glas), drugje pa je to le dodatna možnost za volivca. Ponekod so imena kandidatov na glasovnici izpisana, drugod pa jih ni in je potrebno ime in priimek kandidata vpisati lastnoročno. Obstajajo tudi sistemi, kjer volivec razvrsti vse kandidate glede na preferenco od najljubšega pa do najmanj zaželenega ter sistemi, kjer kandidati izražajo svojo preferenco že nekaj mesecev pred splošnimi volitvami.

Ena najpomembnejših delitev je gotovo delitev na sisteme z enim preferenčnim glasom in sisteme, kjer lahko volivec odda več preferenčnih glasov. V Sloveniji je trenutno, tako pri volitvah občinskih svetov kot pri volitvah evropskih poslancev v uporabi le sistem z enim preferenčnim glasom. Pri sistemih z več prednostnimi glasovi ločimo predvsem sisteme, kjer ima volivec toliko preferenčnih glasov, kolikor predstavnikov se voli ter sisteme, kjer je število preferenčnih glasov omejeno na n. pr. tri ali štiri.

Ločimo tudi sisteme obveznega preferenčnega glasovanja in sisteme fakultativnega preferenčnega glasovanja. Pri prvem sistemu volivec mora poleg oddaje glasu za listo označiti tudi kandidata oziroma kandidate, katerim daje prednost. Pri sistemih fakultativnega preferenčnega glasovanja je obvezna le izbira liste, oddaja prednostnega glasu pa je dodatna možnost, ki jo volivci po želji lahko izkoristijo. V obeh primerih v Sloveniji uporabljenega sistema preferenčnega glasu, torej v primeru volitev občinskih svetov kot tudi v primeru

⁶ Besedilo te točke je povzeto po: dr. Jurij Toplak, "Preferenčni glas in njegova uporaba v Sloveniji" Lex Localis, 2003, št. 1 (2), str. 15-43 in "Preferential Voting: Definition and Classification" Lex Localis, 2017, št. 15 (4), str. 737-761.

volitev poslancev Evropskega parlamenta, je oddaja preferenčnega glasov le dopolnilnega in fakultativnega značaja.

Oddaja preferenčnega glasov, torej glasovanje znotraj stranke, je tako lahko ločeno od glasovanja za stranko kot posebno glasovanje (čeprav na isti glasovnici), lahko pa so glasovi za stranko preprosto vsota glasov za njene posamezne kandidate. Za sisteme fakultativnega glasovanja je značilen prvi sistem. Volivec na glasovnici najprej označi, kateri listi oddaja svoj glas, nato pa, če želi, označi še kandidata, katerega preferira. Po drugi strani je pri obvezne prednostnem glasov značilen predvsem sistem, pri katerem so glasovi stranke seštevek glasov za posamične kandidate in pri katerih volivec hkrati oddaja glas za kandidata in za listo – ne more oddati glasov samo za listo ali samo za kandidata. Pri tej obliki glasovanja so na glasovnici imena vseh kandidatov in volivec označi kandidata ali kandidate, katerim oddaja glas, ne označuje pa nobene liste. Rezultat, ki ga prejme posamična lista, se dobi tako, da se seštejejo vsi glasovi, ki so jih prejeli kandidati na tej listi. Tako pri volitvah občinskih svetov kot pri volitvah evropskih poslancev v Sloveniji volimo po sistemu ločenega glasovanja.

Pri sistemih, kjer se odda prednostni glas za kandidata ločeno od glasov za listo, je pomembno tudi vprašanje, ali se lahko glas odda za eno listo, preferenčni glas pa za kandidata z druge liste. V Sloveniji je v uporabi sistem, ki dovoljuje le oddajo preferenčnega glasov kandidatu z liste, za katero je bil oddan tudi »glavni glas«. Možni pa so tudi sistemi, ki dovoljujejo oddajo preferenčnega glasov kandidatu z druge liste.

Sistem preferenčnega glasov, kjer lahko volivec odda preferenčne glasove kandidatom različnih list, imenujemo panaširanje. Sistem, kjer je mogoče enemu kandidatu oddati več kot en glas, pa imenujemo kumuliranje. Pri slednjih sistemih ima volivec pogosto na voljo določeno število točk (npr. deset), ki jih lahko poljubno razdeli med kandidate – lahko odda vseh deset istemu kandidatu, lahko desetim kandidatom odda po en glas, lahko pa npr. odda enemu kandidatu sedem točk in drugemu tri. V primeru, da lahko točke razdeli le med glasove ene stranke, gre za sistem kumuliranja, če pa jih lahko odda kandidatom različnih strank, pa gre za kombinacijo kumuliranja in panaširanja.

Eno najpomembnejših vprašanj pri sistemih s preferenčnim glasov je moč preferenčnih glasov v primerjavi z močjo vrstnega reda kandidatov na listi. Ponekod, tudi v Sloveniji pri lokalnih in evropskih volitvah, se namreč preferenčni glasovi upoštevajo šele, če jih je oddalo dovolj volivcev, sicer se upošteva vrstni red kandidatov na listi, kot ga je določil predlagatelj liste. Glede na določbo Ustave o odločilnem vplivu volivcev na izbiro kandidatov bi takšen prag bil pri volitvah Državnega zbora ustavno sporen, saj bi odločilen vpliv dal političnim strankam in kandidatom na vrhu liste in ne volivcem.

Ponekod se preferenca izrazi tako, da se obkroži ali obkljuka ime in priimek izbranega kandidata na glasovnici. Drugod pa imena kandidatov sploh niso natisnjena na glasovnici, pač pa mora volivec ime in priimek ali zaporedno številko kandidata vpisati v posebno mesto na

glasovnici. V sistemih, kjer oddaja preferenčnega glas ni obvezna, oblika močno vpliva na to, ali se bo volivec odločil za oddajo prednostnega glas.

Obstajajo tudi sistemi, pri katerih lahko volivci poleg prednostnih glasov izražajo tudi »negativne preference«. Medtem ko volivci najljubše kandidate obkrožijo, lahko kandidate, katere zavračajo, prečrtajo. Temu sistemu je podoben tudi t. i. sistem odobravanja. Volivec pri vsakem kandidatu pripiše plus ali minus glede na to, ali ga podpira ali ne.

Med sisteme preferenčnega glasovanja avtorji štejejo tudi sisteme rangiranja, pri katerih volivci razvrščajo kandidate glede na preferenco od najljubšega pa do najmanj zaželenega. Na grobo delimo te sisteme na dve skupini. V prvi so volilni sistemi, pri katerih volivec oddaja le en glas, se pa ta lahko prenese na naslednjega na »lestvici priljubljenosti«, če prvi kandidat tega glas ne potrebuje ali če nima možnosti za izvolitev. V drugi skupini pa so sistemi, kjer volivec s tem, ko razvrsti kandidate po priljubljenosti, med njih razdeli določeno število točk. Sem spada tudi t.i. Borda sistem, po katerem se volita poslanca narodnih skupnosti v Državnem zboru.

Na primer, če ima volivec na voljo več preferenčnih glasov in se tudi odloči za več preferenčnih glasov, ne sme vseh oddati kandidatom istega spola. V sistemih, kjer ima volivec na voljo en preferenčni glas, se večja zastopanost spolov lahko zagotovi s pomočjo kvot tako, da se ob upoštevanju prejetih preferenčnih glasov zadnji sedeži, ki jih lista osvoji, dodelijo kandidatom manj zastopanega spola.

Z Ustavo skladni se zdijo vsi navedeni sistemi z izjemo sistema, ki bi pogojeval upoštevanje prednostnih glasov z nekim pragom. So pa med temi, ki so skladni z Ustavo, takšni, ki dajejo volivcu več in drugi manj možnosti za izražanje volje, po drugi strani pa nekateri dajejo volivcu več in drugi manj vpliva na izbiro kandidatov v primerjavi s vplivom, ki ga ima na izbiro kandidatov predlagatelj liste. Med sistemi, ki dajejo volivcu največ izbire, so sistem z enim prenosljivim glasom, alternativno glasovanje, sistemi kumuliranja, sistemi s panaširanjem in Borda sistem.

7. Izkušnje s prednostnim glasom v Sloveniji

7.1. Prednostni glas na prvih večstrankarskih volitvah (1990)

V zadnjih desetletjih so bili pomisleki zoper prednostne glasove v precejšnji meri pogojeni s slabimi izkušnjami zaradi ekstenzivnega in premalo domišljenega načina uporabe prednostnih glasov za volitve Družbeno političnega zbora Skupščine RS na prvih večstrankarskih volitvah leta 1990. Zakon je takrat uveljavil načelo sorazmerne zastopanosti političnih strank oziroma list. Vsak volivec je lahko glasoval na dva načina (razen če je šlo za neodvisne kandidate, ki niso nastopali na listah). Glasoval je »bodisi za posamezno listo, bodisi za največ toliko kandidatov z ene ali več list, kolikor delegatov se voli v tej volilni enoti« (tretji odstavek 79. člena Zakona o volitvah v skupščine, Uradni list SRS št. 42/1989). Prednostni glasovi za posamezne kandidate so se upoštevali samo, če jih je bilo več kot je bilo glasov, ki jih je dobila lista kandidatov in če je lista na državni ravni dosegla volilni prag (vsaj 2,5% glasov). V primerih, ko je bilo glasov manj, kot jih je dobila zadevna lista, so bili kandidati izvoljeni glede na vrstni red na kandidatni listi. Glasovnica je bila veljavna tudi, če je volivec glasoval drugače kot je to določal zakon, če je le bilo jasno razvidno, za katere kandidate in liste je glasoval. Volivci, ki so se posluževali možnosti dodeljevanja glasov posameznim kandidatom na različnih listah (t.i. panaširanje) so dodobra zagrenili delo volilnih odborov in komisij, še posebej če so ob prednostnem glasovanju za posamezne kandidate glasovali tudi za posamezno listo kandidatov. Trajalo je več tednov, da so bili ugotovljeni deleži glasov, ki so jih dobile posamezne liste, število pripadajočih mandatov in kdo od predlaganih kandidatov je bil izvoljen. Izkušnja teh volitev je, da je treba možnost prednostnih glasov urediti tako, da za volivca ni zapleteno, ne povzroča preveč neveljavnih glasovnic in omogoča hitro ugotavljanje volilnih rezultatov. Največja slabost opisane ureditve pa je bila, da je spodbujala razpršitev glasov, ki v praksi niso imeli odločilnega vpliva na izvolitev poslancev.

Do leta 2000 so bile v veljavi nacionalne liste, s katerimi so vodstva strank lahko zagotovila izvolitev nekaj svojih funkcionarjev za poslance ne glede na njihov volilni izid. Ustavno sodišče je odločalo o ustavnosti nacionalnih list na predlog skupine poslancev in odločilo, da niso v neskladju z Ustavo pod pogojem, da so pred volitvami ustrezno objavljene. Seveda pa danes takšen način odločanja vodstev političnih strank ne bi mogel prestati ustavno sodne presoje, ker pozna Ustava od leta 2000 (ko so bile nacionalne liste ukinjene) določbo o odločilnem vplivu volivcev na določitev poslanskih mandatov. Poleg tega tovrstno privilegiranje nekaterih kandidatov (če ne gre za zagotavljanje enakopravnejše zastopanosti žensk in/ali manjšin) ni skladno z evropskimi demokratičnimi standardi.⁷

⁷ Prim. mnenje Beneške komisije CDL-AD(2014)019, ki se nanaša na ureditev volitev v Kirkiziji.

7.2. Učinki preferenčnega glasu na volitvah poslancev v Evropski parlament in na lokalnih volitvah

V slovenski volilni zakonodaji poznamo le t.i. fakultativni in relativni preferenčni glas.

Leta 1994 in 1998 so bili na lokalnih volitvah izvoljeni kandidati, ki so dobili »preferenčne glasove večine volivcev, ki so glasovali za listo, in sicer po zaporedju največjega števila preferenčnih glasov«. Kolikor takih kandidatov ni, so izvoljeni kandidati po vrstnem redu na listi. Navkljub dikciji zakona, je lahko na podlagi preferenčnega glasovanja bil izvoljen največ en kandidat z liste. Na podlagi težko in omejeno dostopnih podatkov lahko sklepamo, da je prvotni »lokalni količnik« za volilni prag formalno in dejansko tako strog, da je bil po učinku negacija ideje preferenčnega glasovanja in je namesto volivcem prikrito in zavajajoče dal odločilen vpliv političnim strankam in skupinam volivcev, ki so oblikovali kandidatne liste, zato ga v nadaljevanju ne obravnavamo posebej.

Leta 2002 so bile prve lokalne volitve, kjer je bila določena nova in še veljavna ureditev pogojev oziroma pragov, ki so potrebni, da se pri dodeljevanju mandatov kandidatom upoštevajo preferenčni glasovi in podredno vrstni red na listi. Izpolnjena morata biti dva pogoja:

- najmanj četrtnina volivcev določene liste mora sploh oddati preferenčne glasove za kandidate te liste (skupni pogoj);
- posamezen kandidat bo ob izpolnjenem prvem pogoju izvoljen le, če je dobil največ preferenčnih glasov tistih volivcev njegove liste, ki so oddali preferenčne glasove, ob dodatnem pogoju, da je dobil več kot 10 odstotkov preferenčnih glasov, oddanih za kandidate z njegove liste (individualni pogoj).

Na volitvah v Evropski parlament so izvoljeni kandidati, ki so dobili največje število preferenčnih glasov. Od prvih volitev dalje (2004) se upoštevajo preferenčni glasovi za posamezne kandidate, če število preferenčnih glasov posameznega kandidata presega količnik, izračunan tako, da se število vseh glasov, oddanih za listo, deli z dvakratnikom števila kandidatov na listi. Če po tem pravilu ni izvoljenih toliko kandidatov, kolikor poslanskih mandatov pripada posamezni listi, so na preostala poslanska mesta na tej listi izvoljeni kandidati po vrstnem redu kandidatov na listi kandidatov.

Za boljše razumevanje je treba obravnavati tri vidike: 1) koliko kandidatov je preseglo zahtevani preferenčni količnik (in v tem smislu »strogost« količnika); 2) kolikšen je realni, t. j. od političnih odločitev o postavitvi kandidatov neodvisen, vpliv preferenčnega glasovanja; 3) kako pogosto je preferenčno glasovanje vplivalo na spremembo vrstnega reda kandidatov na listi.⁸

⁸ Metodološko gledano je bil pregled učinkov otežen zaradi težav z dostopom do podatkov o kandidiranju,

1) Mogoče je zaključiti, da je prag, ki je potreben za to, da se preferenčno glasovanje volivcev pri dodelitvi mandatov sploh upošteva, strožji pri lokalnih kot evropskih volitvah, tako formalno kot tudi dejansko. Na evropskih volitvah je količnik doseglo v povprečju 21,67% kandidatov. Žal za podoben izračun za lokalne volitve ni na voljo dovolj podrobnih podatkov, a vseeno je mogoče podati splošno oceno, da je ta odstotek na lokalni ravni bistveno nižji. Praviloma se tudi manjša z velikostjo občine: v mestnih občinah se je namreč skoraj na vseh volitvah pokazalo, da ni bil izpolnjen niti prvi prag, ki ga mora doseči lista (tj. pogoj, da 25% volivcev določene liste odda preferenčne glasove).

2) Pregled rezultatov na evropskih volitvah razkriva, da je realna teža preferenčnega glasovanja zožena s tem, da politične stranke na prva mesta na liste uvrščajo najbolj udarne kandidate – bilo je namreč že rečeno, da je preferenčni glas, oddan za kandidata na prvem mestu, v bistvu odveč, kajti takšen kandidat bi bil izvoljen, tudi če volivci njemu ne bi dodelili nobenega preferenčnega glasu (ob pogoju, da ne bi količnika presegel nekdo drug z iste liste). Znani so posamezni primeri, ko je bil predsednik stranke izvoljen za evropskega poslanca, čeprav je kandidiral na zadnjem mestu in primeri, da ni bil izvoljen predsednik politične stranke, ki je kandidiral na prvem mestu.

Drugače je na lokalni ravni. Prvič, tu sta praga oblikovana tako, da tudi glas, oddan za prvega kandidata na listi, ni brez vrednosti: šteje namreč v kvoto 25% oddanih preferenčnih, ki je potrebna za to, da se bo sploh upošteval drugi prag, tj. da je kandidat z liste presegel 10% preferenčnih glasov, oddanih za to listo. Drugič, v praksi se je izkazalo (zlasti v manjših občinah), da kandidati na prvem mestu na listi niso nujno hkrati tudi najpriljubljenejši med volivci (res pa je, da je kljub temu vseeno redko, da kandidat na vrhu liste ne bi dobil tudi največjega števila preferenčnih glasov).

3) Na evropskih volitvah je sprememba vrstnega reda liste zaradi preferenčnega glasovanja precej redka (do zdaj smo bili priča samo posameznim takšnim primerom). Enako velja za večje občine pri lokalnih volitvah. Nasprotno pa je v manjših občinah pogostejše, da preferenčno glasovanje poseže v vrstni red kandidatne liste.

Predstavitev učinkov veljavnih sistemov relativnega preferenčnega glasu ima zgolj informativno vlogo o teh učinkih, ni pa je mogoče avtomatično preslikati na volilni sistem na

število prejetih glasov in izvolitvah kandidatov na volitvah v občinske/mestne svete. Pregled je bil opravljen za vse volitve v svete v izbranih občinah, po naslednjem ključu: tri največje občine (Ljubljana, Maribor in Kranj), tri najmanjše občine, ki še imajo proporcionalni sistem (Lovrenc na Pohorju, Rogašovci in Bovec), tri srednje velike občine s proporcionalnim sistemom (Ig, Šentjernej in Prevalje) in tri naključne občine s proporcionalnim sistemom (Beltinci, Hrpelje-Kozina in Radlje ob Dravi). Podatki, koliko preferenčnih glasov je dobil posamezen kandidat na lokalnih volitvah niso dostopni in zato tudi ne razpolagamo s podatki, koliko kandidatov s posamezne liste je doseglo zahtevani količnik. To žal pomembno vpliva na presojo vpliva preferenčnega glasovanja, kajti zaradi odsotnosti teh podatkov ni jasno, ali so izvoljeni kandidati sploh presegli preferenčni količnik ali ne. Naveden sklep je možen le posredno, tj. s hkratnim primerjanjem članov občinskega/mestnega sveta in položajev teh članov na listi kandidatov, na kateri so kandidirali.

volitvah v DZ, saj je pri slednjem posebej poudarjena ustavna zahteva o odločilnem vplivu volivcev (in ne političnih strank) na dodelitev mandatov.

Uveljavitev skupnega pogoja za upoštevnost preferenčnih glasov zmanjša možnosti pridobitve mandata vsem kandidatom na listi. Čim strožji (odstotkovno višji) je skupni pogoj, tem bolj se zmanjšujejo možnosti in maksimalno število izvoljenih kandidatov na podlagi preferenčnega glasovanja. Poudarek na čim blažjem (odstotkovno nizkem) individualnem pogoju za izvolitev na podlagi preferenčnega glasovanja poveča možnosti tovrstne izvolitve.

Strategija političnih strank in skupin volivcev kot predlagateljev list se prilagaja zahtevnosti preferenčnega glasovanja. Na evropskih volitvah praviloma predlagatelji postavijo na prva mesta kandidate, za katere ocenjujejo, da bodo tudi pridobili največje in zadostno število preferenčnih glasov. Žal ni mogoče oceniti, ali so kandidati na prvih mestih na listah pridobili največje število glasov zaradi uvrstitve na prvo mesto na listi ali zaradi največje priljubljenosti med volivci liste ali učinkovanja obeh razlogov. Ne glede na to dilemo je mogoče skleniti, da razkorak med voljama volivcev in predlagatelja praviloma ni bistven. Na lokalnih volitvah je tovrstno prilagajanje predlagatelja liste, zlasti v manjših občinah, manj intenzivno.

8. Domicilno načelo

1. Vež med volivci in (izvoljenim) kandidatom je nujen element reprezentativnega sistema v demokratičnih ureditvah. Ta vež nima le pravnih učinkov, ki nas pretežno zanimajo, ampak je lahko tudi čustvena, medijsko obarvana, politično, lokalno ali kako drugače pogojena.

Volilni sistemi jo zato pogosto krepijo že v fazi kandidiranja, še pred potencialno izvolitvijo. Pravica kandidiranja se ne izvršuje popolnoma svobodno in enostransko, temveč znotraj zakonskih okvirov, ki utrjujejo vež med voljenim in volivci. Poleg splošnih kvalifikatornih elementov pasivne volilne pravice (npr. državljanstvo in določena minimalna starost) mora kandidat sam ali predlagatelj kandidature izpolnjevati še dodatne kriterije ali pogoje za veljavnost kandidature (določeno število podpore volivcev ali drugih deležnikov v volilnem procesu, prepoved večkratnega kandidiranja ali kandidiranja v več volilnih enotah, zakonit postopek sprejema kandidature, itd.). Pomembno pa vpliva na pravico do kandidiranja tudi morebitna zahteva po izpolnjevanju pogoja prebivanja v volilni enoti, t.i. domicilno načelo, ki se ga občasno pomotoma omenja kot domicilno klavzulo.⁹ Gre za odraz zakonsko urejenega pričakovanja, da naj ima vsak kandidat formalno utrjeno vež z okoljem, v katerem kandidira, npr. v obliki stalnega prebivališča. Empirično je potrjeno, da v večini primerov volivci vzpodbujajo in podpirajo ter glasujejo za »lokalnega« kandidata ne glede na veljavo domicilnega načela. Eden glavnih razlogov za uveljavitev domicilnega načela je, da bi kandidati ne mogli kandidirati v volilnih enotah, s katerimi nimajo nikakršnega dejanskega stika ali pa je stik zgolj navidezen, formalen oziroma začasen za čas volitev.

2. Domicilno načelo nima zgolj enega pomena, temveč je posplošeno in deloma poenostavljeno poimenovanje za več različnih pristopov k dodatnemu pogojevanju zakonitosti in veljavnosti kandidature, katerim je skupno, da ima oziroma je imel kandidat določeno formalno bivanjsko vež z volilno enoto, v kateri želi kandidirati.

Modalitete domicilnega načela v širšem pomenu so tako odvisne od:

- trenutka, ko naj bi kandidat imel bivanjski naslov v volilni enoti, npr. ob rojstvu, ob dopolnitvi polnoletnosti, v času vložitve kandidature ali določen čas pred vložitvijo kandidature;
- minimalne zahtevane dolžine bivanja v volilni enoti, bodisi z dopuščenimi prekinitvami bodisi brez njih, npr. vsaj pet let bivanja,
- vrste bivalnega naslova, pri čemer je v praksi večkrat zahtevano stalno prebivališče kot začasno,
- tega, ali se volilna enota nahaja v državi ali izven nje (volilna enota za državljane po svetu).

⁹ Terminološko je bolj ustrezno prvo poimenovanje, saj se domicilna klavzula uporablja v civilnem, zlasti meničnem, pravu.

Domicilno načelo v ožjem pomenu, ki ga bomo obravnavali v nadaljevanju, opredelimo kot pogoj za veljavnost kandidature, pri čemer mora imeti kandidat stalno prebivališče v državi in v volilni enoti, v kateri namerava kandidirati, v trenutku vložitve kandidature in odločanja o njej.

3. Po pregledu volilnih zakonodaj držav članic Evropske unije in volilnih zakonodaj drugih držav je mogoč sklep, da domicilno načelo vsekakor ni evropski koncept. Primerjalni pregled¹⁰ je pokazal, da domicilnega načela v ožjem pomenu ne pozna nobena država Evropske Unije in tudi nobena evropska država. Pogojno pozna v določenem specifičnem aspektu sorodno idejo le italijanska ureditev, in sicer v primeru volilnih enot italijanskih državljanov s stalnim prebivališčem v tujini. Italijanska ureditev za volitve obeh domov parlamenta predvideva oblikovanje štirih volilnih enot za italijanske državljane s stalnim prebivališčem v tujini. Skupaj ti državljani volijo 12 poslancev v prvi dom in šest senatorjev v drugi dom. Za te volilne enote velja pravilo, da sme v njih kandidirati le tisti kandidat, ki je prebivalec iste »geografske cone«, v kateri želi kandidirati. Pri tem je treba takoj poudariti, da so te volilne enote oblikovane po kontinentih, zato je o praktični vrednosti tako širokega domicilnega načela težko govoriti. Belorusija, ki pa je nemoremo šteti za demokratično državo, sicer pozna domicilno načelo v širšem pomenu.

V nasprotju z evropskimi državami, ki jim je koncept, da sme kandidat kandidirati le v volilni enoti, v kateri ima stalno prebivališče, tuj, pa nekatere azijske, afriške in južnoameriške države takšno pravilo poznajo. Kot je prikazano v nadaljevanju, večina izmed njih takšno pravilo določa že v Ustavi in ne v volilnem zakonu (izjeme so le Etiopija, Brazilija, Republika Kongo in Papua Nova Gvineja). Takšen pristop lahko pripišemo dejstvu, da znatno število držav opredeljuje domicilno načelo v širšem pomenu, zlasti z določitvijo pogoja določenega obdobja stalnega prebivanja v volilni enoti pred vložitvijo kandidature (Argentina, Butan, Čile, Etiopija, Filipini, Gambija, Gana, Haiti, Honduras, Kazahstan, Mehika, Federalne države Mikronezije, Palau, Panama, Papua Nova Gvineja, Surinam). Domicilno načelo v ožjem pomenu pa določajo Brazilija, Ekvatorialna Gvineja, Južna Afrika, Republika Kongo, Oman, Salomonovi otoki oziroma je določala Kirgizija.

4. Domicilno načelo ni nujna prvina kandidacijskega postopka; z drugimi besedami, ne obstaja ustavna obveza uveljaviti ga. Je odraz politične ocene po potrebnosti, smiselnosti ali učinkovitosti takšnega ukrepa.

Če je domicilno načelo opredeljeno v ustavi, ga zakonodaja zgolj operacionalizira. Če pa je opredeljeno le v zakonodaji, je treba preveriti, ali gre za način uresničevanja volilne pravice ali za omejitev volilne pravice. V primeru domicilnega načela v širšem pomenu je bolj prepričljivo stališče, da gre za omejitev volilne pravice, saj domicilno načelo učinkuje kot

¹⁰ Dejstvo, da države ne določajo izrecno, da je dovoljeno kandidirati v kateri koli volilni enoti ne glede na prebivališče (torej ne določajo izrecno, da ne velja domicilno načelo), v precejšnji meri otežkoča pregledovanje pravnih ureditev.

pogoj za veljavno kandidaturo in če ga kandidat ne izpolni sploh ne more biti kandidat. Domicilno načelo v ožjem pomenu pa je načeloma le način uresničitve volilne pravice, saj kandidat lahko izvršuje svojo pasivno volilno pravico, zakonodaja ga omejuje le v tem, v kateri volilni enoti lahko veljavno kandidira.

5. Medtem ko pri kandidiranju na državnozbornih volitvah domicilno načelo ni uveljavljeno, je uporabljeno na lokalnih volitvah v skladu z 68.a členom zakona o lokalnih volitvah. Kandidat mora imeti v volilni enoti, v kateri kandidira za člana občinskega sveta, stalno prebivališče, če je kandidat državljan druge države članice EU, ki nima prijavljenega stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji, pa začasno prebivališče. Zahteva velja ne glede na to, kakšen volilni sistem je uveljavljen v posamezni občini (večinski oziroma proporcionalni z eno ali več volilnimi enotami).

6. Presoja učinkov domicilnega načela v praksi je možna le v kontekstu delovanja celotnega volilnega sistema, kot tudi upoštevanja nekaterih prvin volilnega sistema, kot so velikost in zaokroženost volilnih enot. Pomemben vidik je tudi, ali je v uporabi domicilno načelo v ožjem ali širšem pomenu.

Uporaba in učinki domicilnega načela se razlikujejo glede na volilni sistem. Bolj pogosto je določen v državah z večinskim volilnim sistemom za zakonodajno telo, dasiravno zaradi zahteve po večini sploh ni potreben, saj volivci praviloma izvolijo kandidata, ki dejansko izvira iz tega okolja oziroma v njem biva. Normativni učinek domicilnega načela v ožjem pomenu je torej smiselno le pri proporcionalnih volilnih sistemih. Pri slednjih, kjer so volilne enote tudi praviloma večje kot pri večinskih, je element dejanske lokalne vezi manj izpostavljen in se povečuje verjetnost, da bo izvoljen tudi kandidat, ki z določenih lokalnim okoljem nima pristnih stikov. Zato pri nas malce preseneča uvedba domicilnega načela na lokalni ravni in nezainteresiranost njegove uveljavitve na državnozbornih volitvah. V tej luči tudi dosedanje razprave o proporcionalnem volilnem sistemu na volitvah v Državni zbor z možnostjo absolutnega preferenčnega glasu zanemarjajo dilemo, ki že sedaj moti veliko volivcev in je še bolj poudarjena v primerjavi s sedaj veljavnim volilnim sistemom. In sicer, da bo v neki volilni enoti še vedno lahko kandidirala oseba, ki z volilno enoto nima ničesar, niti stalnega prebivališča v njej niti drugih naveznih okoliščin s tem okoljem, kar bi lahko poimenovali "ljubljanizacija periferije".

9. Ukinitev okrajev in uvedba prednostnega glasu

1. Na tem mestu obravnavamo vprašanje, ali je mogoče uvesti izboljšave volilnega modela v Sloveniji v okviru veljavne ustavne ureditve,¹¹ ki bi okrepile odločilen vpliv volivcev na izvolitev poslancev, in ali in pod kakšnimi pogoji lahko štejemo za takšno izboljšavo ukinitvev okrajev in uvedbo prednostnega glasu na ravni volilnih enot. Pri iskanju odgovorov na ti vprašanja se moramo zavedati nekaterih omejitev. Glede na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-32/2015, ki ni ugotovila neskladnosti veljavne ureditve z Ustavo, seveda ni sprejemljiva nobena rešitev, ki bi zbudila resnejše dvome v zvezi z njeno skladnostjo z Ustavo. Odločilen kriterij za presojo, kakšen prednostni glas bi bil sprejemljiv z vidika njegove ustavnosti, je jasno zapisan v Ustavi, ki pravi v petem odstavku 80. člena, da se poslanci volijo po načelu sorazmernega predstavništva ob štiriodstotnem volilnem pravu, pri čemer »imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev manddatov kandidatom«. Zato brez spremembe Ustave ni mogoča nobena rešitev, ki ne bi zagotavljala sorazmerne sestave Državnega zbora, katere sestavina bi bilo povišanje ali znižanje volilnega praga ali pa bi ne zagotavljala odločilnega vpliva volivcev na izvolitev poslancev.

Ker sta prva dva elementa veljavnega volilnega sistema iz 80. člena Ustave nedvoumna, se ustavimo samo pri tretjem. Odločilen vpliv volivcev na dodelitev mandatov kandidatom bi moral biti zagotovljen v vsaj enaki ali v večji meri, kot je v veljavi danes, sicer obstoji visoka stopnja verjetnosti, da ne bi mogel uspešno prestat ustavno sodne presoje. Vsaka rešitev, ki bi zoževala odločilen vpliv volivcev in širila vpliv političnih strank na izvolitev poslancev, je ustavno suspektna. V nadaljevanju bomo zato posebno pozornost posvetili vprašanju, kako vpliven, kako močan, mora biti prednostni glas, da bi lahko zanesljivo napovedali, da bi lahko preстал ustavnosodno presojo.

2. Ena od prednosti uvedbe prednostnega glasu je v tem, da pri njegovi uvedbi volilni okraji niso potrebni. Prednostni glas bi dodeljevali volivci na ravni volilne enote, s čimer bi se razširil njihov odločilen vpliv na izbiro med vsemi kandidati volilne enote, kar veljavna

¹¹ Prof. F. Grad je na javni obravnavi v zadevi št. U-I-32/2015 poudaril, da sta po njegovem mnenju oba elementa, ki ju določa peti odstavek 80. člena Ustave (proporcionalni volilni sistem in odločilen vpliv volivcev na dodelitev mandatov), enakovredna in da veljavni volilni sistem pomeni eno od njenih možnih kombinacij, za katero pa ne trdi, da je najboljša mogoča ustavnoskladna ureditev. Podobno je ocenil tudi profesor S. Zagorc, ki meni, da je mogoče okrepiti odločilni vpliv volivcev na dodelitev mandatov. Tudi dr. D. Jadek Pensa v pritrdilnem ločenem mnenju poudarja, da je izbira sistema, ki na drug način, morda tudi v večji meri, zagotavlja vpliv posameznega volivca na dodelitev mandatov kandidatom, vprašanje primernosti zakonske ureditve in politično vprašanje *par excellence*. O tem, da je odločba Ustavnega sodišča v navedeni zadevi pomembna tudi kot spodbuda pri iskanju boljših rešitev znotraj proporcionalnega volilnega sistema, poudarjata tudi nekdanja predsednica dr. J. Sovdat v pritrdilnem ločenem mnenju k navedeni odločbi in novi predsednik dr. R. Knez v intervjuju, objavljenim v Dnevnikovem Objektivu 26. januarja 2019 (str. 10), ki v zvezi s tem omenja prednostni glas kot možnost, ki naj okrepi vpliv volivcev na izvolitev poslancev znotraj proporcionalnega volilnega sistema.

ureditev omejuje na kandidate, ki se za poslanski mandat potegujejo v volilnem okraju (po eden z vsake liste). Gotovo pa bi bil predlog sprememb volilnega modela na majavih nogah, če bi bil razlog za spremembo zgolj v tem, da utegne biti iskanje širšega političnega soglasja za preoblikovanje volilnih okrajev neuspešno. Zato je pomembno upoštevati tudi argumentacijo, ki se je gradila postopoma od takrat, ko je bil uveljavljen veljavni model volilnega sistema in je poudarjala prednosti uvedbe prednostnega glasu v primerjavi z modelom, v katerem nastopa za vsako politično stranko oziroma listo po en kandidat v vsakem volilnem okraju. Predlog uvedbe prednostnega glasu, ki je bil že večkrat neuspešen v parlamentarni razpravi,¹² torej ni bil motiviran samo ali predvsem s tem, da se ukinejo volilni okraji, temveč tudi s tem, da se okrepi personalizacija volitev.

3. Pretirane so se izkazale kritike, da veljavna ureditev krši enakost volilne pravice. Upravičena pa so opozorila, da veljavna ureditev pozna nekakšen vsiljen oziroma omejen prednostni glas, ki volivcu onemogoča izbiro med vsemi kandidati volilne enote, v kateri se voli 11 poslancev. Pri tem se upravičeno poudarja, da prednost kandidata pred drugimi (na isti listi) ni odvisna od absolutnega števila glasov, ki jih je dobil v svojem volilnem okraju, temveč od deleža glasov, ki jih je osvojil ter od uspešnosti liste in njenih kandidatov v drugih volilnih okrajih, v volilni enoti in na nacionalni ravni.¹³

¹² 16. junija 2011 je bil že v prvi fazi zakonodajnega postopka s prepričljivo večino zavrnjen predlog zakona, ki je ob številnih drugih rešitvah predlagal uvedbo absolutnega prednostnega glasu. Predlog zakona se je skliceval na to, da je prednostni glas najbolj običajen način personalizacije v proporcionalnim volilnih sistemih in pri tem omenjal ureditev v Avstriji, Finski in Švedski, ki se sicer glede vpliva prednostnega glasu med seboj precej razlikujejo. Po oceni predlagateljev pomeni predlagana ureditev bolj dosledno uresničevanje ustavne zahteve o odločilnem vplivu volivcev na dodelitev poslanskih mandatov. Veljavna ureditev personalizacije s kandidiranjem posameznih kandidatov vsake liste v volilnem okraju je po njihovem mnenju navidezna, ker se volivec ne more opredeljevati do kandidatov, ki kandidirajo na isti listi v drugih okrajih iste volilne enote. Predlagana sprememba je poskušala kolikor je mogoče zožiti vpliv politične stranke in okrepiti odločilni vpliv volivcev na izvolitev poslancev na ta način, da je izvolitev odvisna od števila dobljenih prednostnih glasov, ki jih volivci oddajo na ta način, da glasujejo sočasno za kandidata in za listo, na kateri ta kandidat nastopa. V primeru, če bi nek volivec (v nasprotju z navodili na glasovnici) glasoval za listo in ne bi obkrožil zaporedne številke pred imenom enega od kandidatov, bi se štelo, da je enako podporo dal vsem kandidatom na listi, torej ne glede na vrstni red, ki ga je določila stranka. Šele če na podlagi prednostnih glasov ne bi bilo dovolj izvoljenih poslancev, bi se za preostale upošteval vrstni red s kandidatne liste. Ugotovimo lahko, da je resnično šlo za obvezen in absoluten prednostni glas, ki zagotavlja kar najbolj odločilen vpliv volivcev na izvolitev poslancev, ki pa ni naletel na potrebno podporo niti med političnimi strankami in še manj med poslanci. Ta izkušnja kaže, da morajo biti priprave na spremembe volilnega sistema na politični ravni celovite in da tako zahtevne spremembe ne gre povezovati z drugimi spremembami, še zlasti če glede njih ni dosežena najvišja stopnja soglasja. Podoben poskus spremembe volilnega sistema je bil vložen v zakonodajno proceduro leta 2013, vsebovalo pa ga je tudi delovno besedilo iz avgusta 2018, ki je nastalo v Državnem zboru in ni bilo vloženo v zakonodajno proceduro.

¹³ »Če analiziramo volilni sistem, kot je v veljavi v Sloveniji, ugotovimo, da volivčev glas vpliva na to, ali bo stranka izpolnila prag za vstop v parlament, koliko poslanskih sedežev bo osvojila, pa tudi na to, kateri kandidat te stranke bo izvoljen...« (dr. Ciril Ribičič, Primerjava volilnih sistemov, Zbornik znanstvenih razprav, 2013, str. 57 in nasl.).

4. Z vidika odločilnega vpliva volivcev na izvolitev poslancev je nedvomna slabost veljavne ureditve, da so volilni okraji med seboj različni ne samo po svoji velikosti in številnih drugih značilnostih, temveč tudi po tem, kako usidrane oziroma uspešne so politične stranke oziroma liste v posameznem volilnem okraju. Zlasti kritične analize učinkovanja veljavnega volilnega modela na zastopanost žensk v Državnem zboru opozarjajo, da so kandidati posamezne stranke oziroma liste v nekaterih volilnih okrajih izvoljivi in v drugih ne (in da politične stranke kandidatke pogosto ponujajo v neizvoljivih volilnih okrajih in tako samo formalno izpolnjujejo zavezo o ženskih kvotah). Veljavna ureditev ima tudi svoje prednosti, saj so v njej uspešnejše kandidatne liste, ki so sposobne v vseh 11 volilnih okrajih (oziroma skupno 88 volilnih okrajih na ravni države) predlagati kandidate z možnostmi za dober volilni izid in čim manj kandidatov, ki volivce odvrčajo od glasovanja za listo. Slaba stran pa je v tem, da si kandidati, ki so vplivni v politični stranki, lahko izborijo bistveno ugodnejši volilni okraj, v katerem skoraj ne morejo biti poraženi. Tovrstni vpliv političnih strank je neprimerno močnejši, kot je zgolj določanje vrstnega reda kandidatov na njihovih kandidatnih listah in v praksi zožuje odločilen vpliv volivcev ne le na kandidiranje, temveč tudi na izvolitev poslancev.¹⁴ S tega vidika torej ukinitvev okrajev ni utemeljena samo s tem, da je težko doseči širše soglasje za njihovo preoblikovanje, temveč tudi z vsebinskimi razlogi.

5. Ni sporno, da je veljavni volilni model z okraji z vidika personalizacije ustrežnejši, kot bi bilo samo izbiranje med strankarskimi listami v čistem proporcionalnem sistemu.¹⁵ Tudi za predlog prednostnega glasu velja podobno kot za veljavno ureditev: ko pride volivec na volišče izbira tako na podlagi programov političnih strank, kot tudi glede na ponujene kandidate. Ravna na enak način kot v sedanjem sistemu, samo s to razliko, da ima pred seboj po 11 kandidatov v volilni enoti in ne samo po enega kandidata v okraju. Tudi v tem primeru bo tehtal, ali ga bolj prepriča stranka in njen program ali pa ekipa, ki jo stranka ponuja. Še vedno gre za izbiro med različnimi strankami kot v veljavnem sistemu, samo izbira je širša, celovitejša. Širša izbira pa ima tudi svoje slabe strani. To je nepreglednost zaradi množice kandidatov, zato predlagamo v nadaljevanju oblikovanje večjega števila manjših volilni enot ali uvedbo dveh prednostnih glasov.

6. Nobenega dvoma ni, da bi odločilen vpliv volivcev na izvolitev poslancev pomembneje okrepil samo prednostni glas, ki bi bil absoluten, torej takšen, da na določanje vrstnega reda izvoljenih šteje vsak prednostni glas brez slehernih dodatnih pogojev oziroma omejitev. Prav

¹⁴ To ni posebnost našega veljavnega modela volitev poslancev, saj teorija opozarja na naveličanost in pasiviziranje volivcev v državah z večinskim volilnim sistemom, kjer je veliko volilnih enot, v katerih je desetletja izvoljen za poslanca kandidat iste politične stranke brez resnih možnosti vseh ostalih, da ga premagajo. Tam grede vsi glasovi, ki jih ni dobil izvoljeni poslanec v koš, medtem ko grede v proporcionalnem volilnem sistemu v nič le glasovi za stranko, ki ne doseže predpisanega praga za vstop v parlament (pravzaprav se razporedijo med tiste liste, ki so presegle volilni prag).

¹⁵ Zagovorniki večinskega volilnega sistema poudarjajo, da je še posebej prikladen za krizne razmere, ker praviloma vodi do stabilnejše in učinkovitejše izvršilne oblasti, pristaši proporcionalnega volilnega sistema pa, da je v kriznih razmerah še posebej pomembna legitimnost oblasti, ki temelji na tem, da večino sedežev in s tem vlado osvojijo politične stranke, ki so dobile večino glasov na volitvah.

tako je z omenjenega vidika najbolj primeren obvezen prednostni glas. Takšen, torej obvezen in absoluten prednostni glas bi pozitivno učinkoval že pred volitvami, saj bi bili predlagatelji kandidatnih list soočeni s tem, da bo od glasov volivcev in ne od vrstnega reda na listi odvisno, kateri kandidat bo izvoljen. Zato se bodo predlagatelji list in kandidati izogibali takšnemu razvrščanju kandidatov na listo, ki ga bodo volivci s svojimi glasovi temeljito premešali. Tudi kadar prednostni glas ni absoluten, temveč je samo relativen, je lahko relativno močan oziroma vpliven (kot se je v posameznih primerih pokazal na primer pri volitvah poslancev v Evropski parlament) ali pa šibkejši (kot se praviloma kaže pri volitvah v občinske svete). V primeru šibkega, relativnega in/ali fakultativnega prednostnega glasu sprememba ne bi utrjevala in krepila odločilnega vpliva volivcev na izvolitev poslancev, s tem pa bi bila vprašljivo tudi, ali bi lahko uspešno prestala ustavno sodno presojo.

7. Ureditev volilnih enot v okviru veljavnega volilnega modela ni vprašljiva, v primeru uvajanja prednostnega glasu pa ima delitev države na osem volilnih enot, v katerih se voli po 11 poslancev, resne slabosti. Najbolj očitna je ta, da bi bil vsak volivec na volišču soočen s ponudbo prek 200 kandidatov,¹⁶ kar bi lahko vodilo do tega, da bi se bil prisiljen najprej opredeliti za posamezne liste in natančneje preučiti samo kandidate na teh listah. Takšno glasovanje bi bilo bistveno manj pregledno, kot je v okviru veljavne ureditve, v kateri nastopa v volilnem okraju vsaka lista samo s po enim kandidatom. Glasovanje na podlagi težko pregledne množice kandidatov je vprašljivo z vidika krepitve personalizacije in odločilnega vpliva volivcev na izvolitev poslancev. Zato bi bilo smiselno razmisliti o povečanju števila volilnih enot, ki bi vodilo do zmanjšanja števila poslancev, ki se volijo v okviru ene volilne enote. Povečanje števila volilnih enot bi bila koristna tudi zato, ker bi povečevala možnosti za uspeh lokalno prepoznavnih kandidatov. Ena od možnosti je na primer oblikovanje 11 volilnih enot, v katerih se voli po osem poslancev.

8. Kolikor bi število volilnih enot ostalo nespremenjeno, dajemo v razmislek predlog o tem, da bi imel vsak volivec po dva prednostna glasova, ki bi imela enako težo (ki torej ne bi rangirala kandidatov). Večje število prednostnih glasov in možnost, da bi volivec lahko glasoval za kandidate z različnih list (panaširanje) odsvetujemo, ker bi lahko vodilo do težav, zaradi katerih so bili prednostni glasovi na podlagi analize volitev iz leta 1990 ukinjeni.

9. Najbolj v skladu s poudarjanjem personalizacije volitev bi bil takšen način glasovanja (kot ga pozna tudi veljavna ureditev), da volivec glasuje za listo kandidatov tako, da obkroži zaporedno številko pred imenom (oziroma imenoma v primeru dveh prednostnih glasov) kandidata (oziroma dveh kandidatov), ki mu (oziroma jima) želi dodeliti svoj prednostni glas. Zavzemamo se za obvezen prednostni glas, torej takšnega s pomočjo katerega volivec prek glasu za posameznika glasuje tudi za listo, na kateri je ta kandidat.

10. Projektna skupina predlaga, da bi morala vsaka lista predlagati v vsaki volilni enoti

¹⁶ Za državnozborske volitve leta 2018 je bilo vloženi več kot 20 kandidatnih list, od tega jih je deset imelo kandidatne liste v vseh volilnih enotah.

najmanj polovico od števila kandidatov, kolikor se jih voli v volilni enoti, da ne bi prihajalo do prevelikih razlik med listami glede števila predlaganih kandidatov in da se volivcu dejansko omogoči izbira med kandidati na kandidatni listi. Taka rešitev omogoča manjšim strankam, da kandidirajo tudi v tistih enotah, v katerih nimajo dovolj kakovostnih kandidatov. Učinek takšne rešitve bi bil podobno blagodejen za manjše stranke, kot je možnost kandidiranja istega kandidata v dveh volilnih okrajih v okviru veljavnega volilnega sistema.¹¹ Drugačen način glasovanja, namreč takšen, da bi volivec glasoval posebej za listo, potem pa bi na njej oddal še prednostni glas (oziroma dva glasova) ima to slabost, da v ospredje postavlja glasovanje o listi in ne izbiri najustreznejših kandidatov. Ideja prednostnega glasu je, da volivec ne izbira samo med listami, kar je običajno v proporcionalnih volilnih sistemih, temveč najprej poišče s predloženih list kandidata (oziroma dva kandidata), ki mu (oziroma jima) želi dodeliti svoj glas, kar pomeni, da poleg programske usmeritve politične stranke podpira tudi tiste kandidate, za katere meni, da dajejo največ zagotovil za dosledno uresničevanje programskih usmeritev. Če bi imel volivec dva prednostna glasova, bi glasovanje bilo veljavno tudi, če bi oddal samo enega.

12. Uspešno delovanje političnih strank je velikega pomena tako za delovanje Državnega zbora, kot tudi za oblikovanje in delovanje Vlade. Kljub temu so pretirani pomisleki nekaterih političnih strank, da bodo poslanci, izvoljeni na podlagi prednostnih glasov pretirano samostojni oziroma ne bodo zavzeti pri uresničevanju strankinih in koalicijskih programskih usmeritev. Ustavno sodišče poudarja, da imajo politične stranke možnost svobodnega predlaganja kandidatov, medtem ko je odločilen vpliv pri izbiri med temi kandidati stvar volivcev in ne političnih strank. Ne gre pozabiti tudi na ustavno določbo (82. člen) o tem, da so poslanci predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila in na opozorila o neustavnem ravnanju političnih strank, ki si v praksi pogosto podrejajo poslance in jih spreminjajo v strankine kurirje.¹⁷ Poleg tega morajo biti kandidati vključeni v oblikovanje volilnih programov, če naj jih po izvolitvi dosledno udeležijo.

13. Po drugi strani je res, da poslanci kdaj pa kdaj navidezno pristajajo na neko rešitev, potem pa je na glasovanju ne podprejo. Ravno razprave in glasovanja o spremembah volilnega sistema so opozarjale na (pre)veliko samovoljo posameznih poslancev, ki so dobili v svojem, praviloma manjšem okraju veliko podporo volivcev in so zato glasovali proti uvedbi prednostnih glasov. Analize volilnega sistema kažejo na težnjo volivcev, da v izvoljenih prepoznavajo »svoje« poslance, torej takšne, ki izhajajo z njihovega območja in v volilni enoti prebivajo ter jim skrb za razvoj tega območja pomeni pomembno predvolilno zavezo. Takšna vloga poslancev terja dovolj veliko samostojnost in neodvisnost poslancev.

14. Tudi ugovor, da bi bili po uvedbi prednostnega glasu lahko na volitvah uspešni samo kandidati, ki so medijsko prepoznavni na nacionalni ravni, je pretiran, saj bi bili z vseh list izvoljeni tisti, ki bi dobili največjo podporo (največ prednostnih glasov) volivcev volilne enote,

¹⁷ Širše: dr. Ciril Ribičič, nav. delo, str. 60.

v kateri bodo kandidirali. Pri tem bosta torej pomembna tako prepoznavnost in ugled kandidata v kraju prebivanja kot v celi volilni enoti, saj o izvolitvi poslancev glasujejo samo volivci s stalnim prebivališčem v volilni enoti. Dolgoročno se politični stranki zanesljivo maščuje, če poskuša volivcem vsiljevati kandidate, ki med njimi nimajo pravega ugleda in podpore ali jih volivci sploh ne poznajo.

15. Kar se tiče zastopanosti žensk bodo možnosti za njihovo izvolitev do določene mere večje kot v veljavni ureditvi, ker stranke ne bodo imele več možnosti kandidatke pošiljati v neizvoljive volilne okraje. Njihove možnosti za izvolitev bi se pomembno povečale, če bi politične stranke obvezne ženske kvote kombinirale s t. i. zadrgo (izmeničnim razvrščanjem ženskih in moških kandidatov na kandidatnih listah).

16. Ukinitvev okrajev in uvedba obveznega in absolutnega prednostnega glasu ob pogoju, da mora imeti vsak kandidat stalno prebivališče v volilni enoti, v kateri kandidira,¹⁸ bi pomenila korak naprej pri zagotavljanju personalizacije v okviru proporcionalnega volilnega sistema. Res pa je, da neupoštevanje domicilnega načela ne bi pomenilo neposredne kršitve veljavne ustavne ureditve ali uveljavljenih evropskih demokratičnih standardov. Pri tem se zavzemamo za večje število volilnih enot, kar posledično pomeni manjše število poslancev, ki se volijo v vsaki od njih, na primer 11 enot s po 8 kandidati. Če to ne bi bilo sprejeto, pa predlagamo, da bi imel vsak volivec po dva prednostna glasova. Tako zamišljen prednostni glas bi pomenil okrepitev odločilnega vpliva volivcev na dodelitev poslanskim mandatov in zato ne bi bila realna bojazen, da spremembe ne bi mogle uspešno prestatu ustavnosodne presoje. In obratno: če odpade kateri koli od navedenih elementov predlaganih sprememb, se s tem povečujejo možnosti, da bi lahko prišlo do uspešnega izpodbijanja ustavnosti novih rešitev. Tako oblikovan predlog bi pomenil relativno majhen korak v pravi smeri, to je v smeri odmikanja od golega glasovanja o strankarskih kandidatnih listah brez možnosti dodeljevanja prednosti posameznim kandidatom glede na njihove osebne kvalitete. Njegova prednost pa je ravno v tem, da je za volivce in politične stranke lahko razumljiv in pregleden in ne more zbujati nezaupanja in strahu glede tega, kakšne nezaželene učinke lahko prinese. Po našem mnenju bi bilo koristno sočasno dvigniti volilni prag za vstop v parlament z 4 na 5 %, da bi tako zmanjšali razdrobljenost parlamenta, ki otežuje oblikovanje vlade in stabilno delovanje izvršilne oblasti. Vendar slednjega predloga nismo širše elaborirali, ker ga ni mogoče uresničiti brez spremembe Ustave.

¹⁸ O tem govori v svojem pritrtilnem ločenem mnenju k odločbi št. U-I-32/15 dr. Jadranka Sovdat: »Gotovo bi zakonodaja lahko pri tem pomembno omejila politične stranke, če bi zahtevala, da lahko umestijo v volilni okraj le kandidata, ki bi imel na njegovem območju stalno prebivališče. Potem bi se zmanjšale možnosti vnaprejšnjih predvidevanj političnih strank, kam umestiti posameznega kandidata zaradi možnosti njegove izvolitve ...«.

10. Kratka opredelitev do drugih predlogov

Koalicijski sporazum našteva nekaj dodatnih predlogov, ki se vsaj posredno tičejo volilnega sistema in za katere je realno, da bi dobili široko podporo parlamentarnih političnih strank in poslancev. Razpravo o njih in njihovo urejanje velja organizirati tako, da ne bodo zmanjševali možnosti za sprejem odločitev, ki so ključnega pomena za uresničevanje odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-32/2015.

Razmišljanje o uvedbi dodatnega volilnega dne bi lahko prispevala do delnega izboljšanja volilne udeležbe.

Podobno velja za uvedbo predčasnih e-volitev, ki bi obenem predstavljale preizkušnjo za širšo uvedbo e-volitev.

Omejitev mandatne dobe na dva (zaporedna) mandata že poznamo pri predsedniku republike, lahko pa bi jo uvedli tudi za občinske župane (kar poznajo na primer v sosednji Italiji). Njeno prednost vidijo pristaši v tem, da je manj možnosti, da se spletejo v lokalni skupnosti medsebojne vezi in soodvisnost odločujočih struktur znotraj občine in na državni ravni, ki ogroža normalno odvijanje demokratičnih procesov. Seveda bi takšna omejitve lahko veljale le za v naprej. Vendar to ni sprememba, ki bi jo bilo smiselno uveljavljati za poslance ali skupaj s spremembami zaradi uresnitve Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-32/2015.

Smiselno je ponovno preučiti način spodbujanja enakopravnejše zastopanosti žensk kot podzastopanega spola v Državnem zboru (kvote in uporaba t. i. zadrge), ki je padla z ene tretjine na eno četrtno.

Več je tudi prepričljivih pobud za dograditev sistema financiranja političnih strank, parlamentarnih in zunajparlamentarnih.

Zavzemamo se za široko razpravo o naštetih in drugih predlogih in za ločeno uveljavljanje teh predlogov od sprememb, ki jih obravnavamo v teh izhodiščih, da ne bi negativno vplivali na zagotovitev 2/3 večine v Državnem zboru.

11. Sklepne ugotovitve

1. Ustavno pravna izhodišča vsebujejo kritično analizo različnih vidikov ureditve volilnega sistema, tako pravno teoretičnih, primerjalnih kot razvojnih. Pri tem ne poskušajo iskati idealnega volilnega sistema, niti ne ponujajo korenitejših sprememb, katerih sprejem v sedanjih razmerah ni realen. Kljub temu je v izhodiščih mogoče najti številna opozorila o možnih učinkih posameznih predlaganih sprememb in oporne točke za ocenjevanje njihove primernosti za sedanje razmere v Sloveniji.

2. Izhodišča se omejujejo v glavnem na ocenjevanje predloga o uvedbi prednostnega glasovanja na ravni volilnih enot. Pri tem izhajamo od prepričanja, da niso enako sprejemljive različne možne konkretizacije tega predloga. Določiti skušamo ustavno pravne meje, Rubikon, ki se ga ne sme prestopiti pri konkretizaciji sprememb volilnega sistema in pri iskanju najbolj ustreznih modalitet pri realizaciji teh sprememb.

3. Predlog sprememb volilnega sistema bi bil po našem mnenju sprejemljiv samo, če bi vodil do pozitivnih odgovorov na naslednja štiri vprašanja:

- Ali predstavlja predlog sprememb vsebinski napredek, korak naprej v primerjavi z veljavno ureditvijo?
- Ali je predlog skladen z evropskimi demokratičnimi izročili in standardi?
- Ali je mogoče z visoko verjetnostjo utemeljiti, da predlog posredno (z ukinitvijo okrajev) pomeni sprejemljivo realizacijo odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-32/2015?
- Ali bi predlog lahko prestal ustavno sodno presojo skladnosti z Ustavo, zlasti s tistim delom 80. člena Ustave, ki govori o odločilnem vplivu volivcev na določitev poslanskih mandatov?

4. Odgovori na ta vprašanja bi bili gotovo pozitivni v primeru, če bi sprememba upoštevala predloge iz teh izhodišč. To pomeni, da bi ob ukinitvi volilnih okrajev uvedli prednostni glas na ravni volilne enote, ki bi bil obvezen in absoluten. Volivci bi ga dodeljevali na ta način, da bi z glasovanjem za kandidata glasovali za listo (lista bi dobila toliko glasov kot bi bil seštevek vseh prednostnih glasov za kandidate na njej). Če pa bi volivec v nasprotju z navodilom na glasovnici oddal glas za listo kot celoto, bi bila glasovnica sicer veljavna, njegov glas pa ne bi vplival na vrstni red izvolitve kandidatov.

5. Upoštevali bi se vsi oddani prednostni glasovi, brez kakšnih dodatnih pogojev oziroma določitev deleža prednostnih glasov, da bi bili veljavni (absolutni prednostni glas). Veljavni bi bili torej prav vsi oddani prednostni glasovi razen glasov za kandidate z list, ki ne bi dosegle z Ustavo določenega štiri odstotnega praga. Drugače povedano, kandidati bi bili izvoljeni glede na število dobljenih prednostnih glasov.

6. Zato, da bi bil prednostni glas močnejši, glasovanje pa preglednejše, bi veljalo oblikovati več volilnih enot, na primer 11, v katerih bi izbirali volivci med kandidati za manjše število poslanskih sedežev (v primeru 11 volilnih enot bi jih volili po osem v vsaki volilni enoti). Če pa bi število volilnih enot ostalo enako, pa naj bi vsak volivec imel dva enakopravna prednostna

glasova, ki bi ju lahko oddal le kandidatoma na isti kandidatni listi.¹⁹ Glasovnica bi bila veljavna tudi, če bi volivec oddal samo en prednostni glas. Ob prednostnem glasovanju bi se uvedlo tudi načelo domicila (kandidat mora imeti stalno prebivališče v volilni enoti, v kateri kandidira za poslanca Državnega zbora). Projektna skupina opozarja, da bi vsak poseg v opisan način uvedbe prednostnega glasovanja (razen glede uvedbe načela domicila)²⁰ lahko vodil do negativnega odgovora na kakšno od navedenih vprašanj ali na vsa štiri.

7. Vsak način uvedbe prednostnega glasovanja ne pomeni napredka glede demokratičnosti in personalizacije veljavnega volilnega sistema. Tudi veljavna ureditev, ki omogoča glasovanje o posameznih kandidatih s kandidatnih list v posameznem okraju, je oblika personalizacije volitev, pa čeprav v omejenem obsegu (volivec ne more izbirati med vsemi kandidati določene liste v volilni enoti). Toda prednostni glas, ki bi bil relativen in neobvezen, ne bi okrepil ali bi celo oslabil neposredni in odločilni vpliv volivcev na izvolitev poslancev. To še posebej velja za primer, če bi bilo učinkovanje prednostnih glasov na vrstni red izvolitve kandidatov pogojeno z višjim deležem prednostnih glasov²¹: prednostni glasovi bi se upoštevali samo, če bi predstavljali pomemben delež glasov, oddanih za posamezno listo.

8. Manj primeren z vidika odločilnega vpliva volivcev bi bil način glasovanja, ki bi določal poseben glas za listo in poseben prednostni glas. Prav tako bi bil odločilen glas volivcev pri izbiri poslancev bolj omejen, če bi imel volivec en sam prednostni glas ob velikem številu kandidatov med katerimi izbira. Vpliv političnih strank v primerjavi z volivci bi bil pomembnejši, če bi se ohranila veljavna ureditev, da lahko kandidirajo v volilni enoti kandidati, ki v njej nimajo stalnega prebivališča.

9. Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter mnenja t. i. Beneške komisije in Konference za varnost in sodelovanje v Evropi, izhajajo od načela, da je izbira volilnega sistema suverena odločitev vsake države. Iz sodb ESČP izhajajo, da na področju urejanja volilnega sistema uživajo države široko polje proste presoje. Pri konkretizaciji volilnega sistema pa morajo države, članice Sveta Evrope vendarle upoštevati temeljna evropska izročila in standarde. Tako na primer pomeni kršitev evropskih izročil in standardov, če volilni sistem vsebuje t. i. zagotovljene poslanske mandate, kar je do leta 2000 vsebovala tudi ureditev v Sloveniji (nacionalne liste, ki so omogočale izvolitev polovice poslancev iz ostankov glasov na nacionalni ravni, ne glede na uspeh teh kandidatov na volitvah). Prav tako je v nasprotju s temi standardi, če politične stranke naknadno, po volitvah določajo ali spreminjajo vrstni red kandidatov na svojih listah. To pomeni, da tudi v

¹⁹ Projektna skupina se ne zavzema za večje število prednostnih glasov, ki bi jih volivec lahko oddal kandidatom z različnih kandidatnih list (panaširanje), in sicer zaradi slabih izkušenj z volitvami družbenopolitičnega zbora na prvih večstrankarskih volitvah leta 1990.

²⁰ Za razliko od drugih predlogov neupoštevanje predloga o uvedbi domicilnega načela ne bi pomenilo kršitve Ustave in/ali evropskih demokratičnih standardov.

²¹ V primeru volitev poslancev Evropskega parlamenta iz Bolgarije je Beneška komisija ocenila, da je z vidika evropskih demokratičnih standardov sprejemljiva rešitev, po kateri se prednostni glasovi upoštevajo v primeru, če dosežejo 7-odstotni delež vseh glasov za posamezno listo. Lahko bi rekli, da je takšen prednostni glas v konkretnem primeru po mnenju Beneške komisije sicer relativen, vendar kljub temu precej močan oziroma vpliven. To ne pomeni, da bi bilo enako prizanesljivo do takšne določbe tudi Ustavno sodišče pri ocenjevanju ustavnosti takšne rešitve. Upoštevati moramo namreč, da EKČP določa minimalne standarde varstva pravic in vsebuje zelo splošne določbe o volilni pravici, medtem ko v Sloveniji Ustava podrobno ureja volilno pravico in izrecno določa, da morajo imeti pri volitvah poslancev volivci odločilen vpliv na dodelitev poslanskih mandatov.

proporcionalnih volilnih sistemih politične stranke predlagajo kandidate, končna izbira med njimi pa je v domeni volivcev.

10. Uvedba obveznega in absolutnega prednostnega glasu na ravni volilne enote na opisani način pomeni hkrati ustrezen odziv zakonodajalca na obveznost, ki izhajajo zanj iz odločbe št. U-I-32/2015, ker je sestavina sprememba volilnega sistema tudi ukinitelj volilnih okrajev. Ko Ustavno sodišče presoja, ali se je zakonodajalec ustrezno odzval na odločbo, ki je ugotovila neustavnost zakonske ureditve, novih rešitev ne presoja glede na tisto, kar je odločilo Ustavno sodišče, temveč presoja novo zakonsko ureditev ponovno glede na določbe Ustave same. Uvedba absolutnega prednostnega glasu ima s tega vidika pomembne prednosti, saj jemlje političnim strankam možnost, da privilegirajo svoje posamezne kandidate, ko jim dodeljujejo t. i. izvoljive volilne okraje. Vendar bi predstavljalo posebno tveganje in bi lahko vodilo do negativne odločitve Ustavnega sodišča o ustavnosti nove ureditve, če bi bil prednostni glas relativen, torej bi bilo njegovo učinkovanje odvisno od posebnih pogojev in/all bi bil fakultativen. V teh primerih bi bilo Ustavno sodišče soočeno z vprašanjem, ali kompromisne rešitve pri načinu konkretizacije prednostnega glasu ne omejujejo vpliva volivcev do te mere, da njihov vpliv na izvolitev poslancev ni več odločilen.

* * *

V inštitutu za ustavno pravo smo oblikovali projektno skupino, ki je v relativno kratkem času, ki ga je imela na razpolago, preučila najpomembnejša pravna teoretična, primerjalna in razvojna vprašanja ter sodno prakso, povezana s predlogom o uvedbi prednostnega glasovanja za volitve poslancev Državnega zbora. Namen pričujočih ustavno pravnih izhodišč je določiti meje, ki jih mora upoštevati zakonodajalec, da ne bi kršil Ustave in/all evropskih demokratičnih izročil in standardov. Tovrstni razmislek ostaja nujno na splošni ravni dokler niso oblikovane temeljne zakonske rešitve, ki jih bo treba vedno znova preverjati s

stališča ustavno pravnih izhodišč. Drugo področje naših prizadevanj v prihodnje bodo ustvarjalna razmišljanja o drugi, korenitejši reformi volilnega sistema, ki jo nakazuje uvedba obveznega in absolutnega prednostnega glasu.

dr. Jurij Toplak

dr. Franc Grad

dr. Ciril Ribičič

dr. Saša Zagorc

dr. Igor Kaučič

Ljubljana, 12. marec 2019