

Spremna beseda

Sodobne demokracije temeljijo na načelu ljudske suverenosti, po katerem je nosilec suverene oblasti v posamezni družbeno urejeni skupnosti lahko samo ljudstvo. V demokraciji torej lahko vladajo le tisti, ki jih je izvolilo ljudstvo, in temu so tudi odgovorni.

Volitve so v sodobnem pojmovanju demokracije eden najpomembnejših izrazov ljudske suverenosti in nujni pogoj za demokratično oblikovanje najpomembnejših državnih organov, zlasti predstavniškega telesa. Zato so demokratične volitve tudi nujni pogoj za vzpostavitev in ohranitev sodobne pravne države. Volitve omogočajo volivcem neposreden vpliv na sestavo parlamenta, s tem pa tudi posreden vpliv na odločitve, ki jih ta sprejema. Z volitvami volivci podelijo članom parlamenta mandat, pooblastilo za to, da odločajo v njihovem imenu o najpomembnejših družbenih vprašanjih. Zato volitve dajejo predstavniškemu telesu legitimnost za izvajanje oblasti. Vladajočim torej dajejo temelj oziroma naslov za izvajanje oblasti.

S pravnega vidika zagotavljajo volitve legalnost in legitimnost izvoljenih članov predstavniškega telesa pri izvajanju oblasti nad državljani. S političnega vidika pa pomenijo volitve aktivno sodelovanje ljudstva pri oblasti, pravzaprav edina priložnost, ko ima ljudstvo v predstavniškem sistemu oblast. Volitve so v buržoaznih demokracijah zato postale osrednji politični dogodek, okoli katerega poteka boj za oblast, pri čemer igrajo daleč najpomembnejšo vlogo politične stranke.

Z vidika posameznika se volilni način oblikovanja temeljnih državnih organov kaže v njegovi pravici, da sodeluje pri tem dejanju tako, da v predpisani obliki in na predpisani način izraža svojo voljo glede tega, kdo naj ga zastopa, in v njegovem imenu sprejema temeljne družbene odločitve. Ta pravica se imenuje volilna pravica in je ena najpomembnejših političnih pravic. Kot taka je bila uvrščena že med temeljne pravice posameznika oziroma državljana v prvih ustavnih

dokumentih, ki so uveljavili sodobno gledanje na človekove pravice in svoboščine.

V razvoju sodobne demokracije so se tudi v volilnem sistemu razvila nekatera načela, ki so nujen pogoj za demokratično vsebino volitev in jih lahko štejejo za splošne civilizacijske pridobitve. Ta načela dajejo vsebino in pravno veljavo volilni pravici, ki je ena najpomembnejših z ustavo zagotovljenih političnih pravic in na kateri temelji sodobna predstavniška demokracija. To so splošna in enaka volilna pravica, neposredna volilna pravica, svobodna volilna pravica in tajnost glasovanja. Od uresničevanja teh načel je odvisna tudi stopnja demokratičnosti volitev, zlasti ali predstavniško telo res predstavlja ljudstvo kot celoto. Predstavniško telo lahko predstavlja ljudsko voljo le, če ga izvolijo vsi za to sposobni državljani in če imajo pri volitvah vsi možnost enakega vpliva na sestavo tega telesa. Ta načela so tako pomembna, da so praviloma določena že v ustavi, razčlenjena pa z volilno zakonodajo in drugimi predpisi.

Volilna pravica je kot ena temeljnih političnih pravic varovana s pravnimi sredstvi. Poleg tega je varstvo volilne pravice namenjeno zagotavljanju zakonitosti izvedbe volitev, zlasti kontroli nad ugotavljanjem volilnih rezultatov. Volitve povsod postajajo vse bolj konfliktno, zaradi česar potrebujejo vse bolj detajlno pravno ureditev in sodno, zlasti ustavno sodno varstvo. Zato je nadvse pomembno, da je urešničevanje volilne pravice urejeno z zakonom, da ta zagotavlja njeno uresničevanje in zakonito izvedbo volitev. Prav tako pomembno je, da je zagotovljena ustrezna kontrola nad izvajanjem volilne zakonodaje, ki jo morajo opravljati neodvisni in strokovno usposobljeni volilni organi. Zadnjo besedo pa mora tudi tu imeti sodišče, zato je sodno varstvo volilne pravice ključno za zakonito izvedbo volitev. Pri sodni presoji spora glede zakonitosti posamičnih volitev gre za volilni spor, zato je nadvse pomembno, kako je urejeno odločanje v volilnem sporu.

Pravno urejanje volilnega spora je povsod izredno občutljivo in zahtevno delo, v slovenskem pravnem sistemu pa je ta tematika izrazito nezadostno in pogosto neprimerno urejena. Naša ureditev ne ustreza v celoti uveljavljenim evropskim standardom, kar velja delno že za ustavno ureditev, zlasti pa za volilno zakonodajo. Prav tako se tudi sodišča te problematike pogosto ne lotevajo na najprimernejši način, zlasti premalo upoštevajo pravno specifičnost volilnega spora. Zato je kritična analiza te problematike nadvse pomembna in koristna za pravno teorijo, zakonsko urejanje in sodno prakso.

Glede na povedano je problematika, s katero se je spopadla avtorica tega dela, izredno aktualna, ne samo pri nas, temveč tudi v drugih sodobnih državah. Avtorica se je lotila strokovno zelo zanimive in zahtevne pa tudi vse bolj pomembne tematike, ki postaja tudi s pravnega gledišča vse bolj kompleksna in zapletena. Zato obravnava te teme terja veliko teoretičnega znanja in sposobnosti za kompleksno ter hkrati poglobljeno analizo in sintezo.

Znanstvena monografija dr. Jadranke Sovdat je obsežno, izvirno in kompleksno znanstveno delo, ki ga odlikujeta zlasti izredna natančnost in zanesljivost. Delu posebno vrednost in pomen daje dejstvo, da se avtorica s temi vprašanji ne ukvarja samo teoretično, temveč tudi praktično na najzahtevnejši ravni. Celovite ustavnopravne analize te problematike, ki je izredno pomembna za delovanje države, doslej še ni bilo, zato je to delo nadvse koristno. Avtorica pa ne ostaja samo pri analizi, temveč sintezo krona z izvirnimi in celovitimi predlogi za ustrežnejšo pravno ureditev volilnega spora pri nas. Zaradi vsega tega so avtoričini izsledki zanimivi ne samo teoretično, temveč tudi za praktično razumevanje problematike pravnega varstva volilne pravice.

Monografija je torej temeljno delo o pravnem varstvu volilne pravice in zakonitosti volitev, ki pomeni pomemben prispevek k razvoju ustavnopravne znanosti, znotraj nje pa še posebno volilnega prava. Zato je zanimivo za vsakogar, ki se želi podrobneje seznaniti s tem pomembnim področjem. Knjigo lahko priporočimo vsem, ki se ukvarjajo z volitvami, pa tudi vsem tistim, ki jih volitve zanimajo, ker se zavedajo, da so ravno volitve poglavitni način za vplivanje na oblast. Nedvomno pa bo tudi nepogrešljiv študijski pripomoček pri zahtevnejšem študiju predmeta Volilno pravo.

Ljubljana, januar 2013

prof. dr. Franc Grad,
Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani

Kazalo

Kratice in okrajšave	13
Predgovor	15
I. Svobodne volitve in volilna pravica	19
1. Uvod	19
2. Svobodne volitve in demokratična država	20
3. Volitve in volilna pravica	30
3.1. Vsebina in narava volilne pravice	31
3.2. Pogoji za pridobitev volilne pravice	33
3.3. Volilna pravica kot človekova pravica	34
4. Temeljna načela urejanja volilne pravice	37
4.1. Splošnost volilne pravice	38
4.1.1. Razvoj in pogoji za pridobitev pravice	38
4.1.2. Omejitve splošne volilne pravice	42
4.2. Enakost volilne pravice	58
4.2.1. Opredelitev enakosti aktivne in pasivne volilne pravice 58	
4.2.2. Dvojna volilna pravica	59
4.2.3. Volilna geometrija	61
4.2.4. Enakost volilne pravice in volilni sistem	65
4.2.5. Enakost pasivne volilne pravice	75
4.3. Svoboda in tajnost izvrševanja volilne pravice	79
4.4. Neposredne in posredne volitve	81
4.5. Periodičnost volitev	84
4.5.1. Vsebina in pomen načela periodičnosti volitev	84
4.5.2. Odlaganje volitev in predčasne volitve	86
4.6. Pogoji za uveljavitev temeljnih načel	101
5. Neodvisno sodstvo kot pogoj svobodnih volitev	103

6. Pravna ureditev volilne pravice v Republiki Sloveniji	105
7. Ureditev volilne pravice v mednarodnih instrumentih	111
8. Volilna pravica na državnih, lokalnih in evropskih volitvah v Sloveniji.....	113
II. Varstvo volilne pravice.....	123
1. Pravno varstvo volilne pravice	123
2. Sodno varstvo volilne pravice	127
3. Volilni spor	130
3.1. Razvoj in pomen volilnega spora.....	130
3.2. Opredelitev pojma volilni spor	141
3.3. Pravna narava volilnega spora.....	145
4. Vloga ustavnega sodišča pri sodnem varstvu volilne pravice.....	147
4.1. Ustavnosodna presoja volilnih predpisov	147
4.2. Odločanje o ustavnih pritožbah.....	148
4.3. Ustavno sodišče volilni sodnik	152
5. Vloga ESČP in njegova stališča glede sodnega varstva volilne pravice	153
6. Sodno varstvo pravice glasovanja na referendumu	160
III. Volilni spor glede obstoja volilne pravice	165
1. Evidenca volilne pravice	165
2. Volilni spor glede zahteve za popravo volilnega imenika	167
IV. Volilni spor v postopku kandidiranja	173
1. Uvod	173
2. Volilni spor glede potrjevanja kandidatnih list oziroma kandidatur	176
2.1. Posebnosti postopka potrjevanja kandidatnih list	179
2.1.1. Roki	179
2.1.2. Formalne pomanjkljivosti	181
2.2. Pritožba zoper odločbo o zavrnitvi kandidatne liste.....	188
2.3. Ugovor zaradi nepravilnosti v postopku kandidiranja in pritožba.....	191
3. Pravna narava <i>a priori</i> volilnega spora	200
V. Volilni spor kot sodni nadzor volitev	209
1. Opredelitev in volilni spor v drugih ureditvah.....	209
1.1. Opredelitev	209
1.2. Ureditev v ZRN.....	215
1.3. Ureditev v Avstriji	220

1.4. Ureditev v Franciji	221
1.5. Ureditev na Hrvaškem	235
2. Volilni spor v sodbah ESČP	237
3. Volilni spor v Sloveniji	243
3.1. Volilni spor pri volitvah poslancev državnega zbora	249
3.1.1. Potrditev mandatov poslancev državnega zbora in pritožba na državni zbor	250
3.1.2. Ugovor zaradi nepravilnosti pri delu volilnega odbora ali okrajne volilne komisije	254
3.1.3. Volilni spor pred ustavnim sodiščem	258
3.1.4. Sklepno o volilnem sporu pri poslanskih volitvah	268
3.2. Volilni spor pri volitvah poslancev evropskega parlamenta ..	272
3.3. Volilni spor pri volitvah članov državnega sveta	274
3.3.1. Potrjevanje mandatov in pritožba na državni svet	274
3.3.2. Volilni spor pri volitvah v državni svet	275
3.4. Volilni spor pri predsedniških volitvah	278
3.5. Volilni spor pri lokalnih volitvah	290
3.5.1. Potrditev mandatov občinskih svetnikov in ugotovitev izvolitve župana	291
3.5.2. Ugovor zaradi nepravilnosti pri delu volilnega odbora	294
3.5.3. Volilni spor pri lokalnih volitvah	294
3.5.4. Volilni spor pri lokalnih volitvah v ustavni pritožbi	301
4. Volilna kampanja in njeno financiranje ter vpliv na volilni spor ...	305
4.1. Volilna kampanja in volilni spor	305
4.2. Financiranje volilne kampanje in volilni spor	308
5. Sklep o volilnem sporu v Sloveniji	311
Literatura in pravni viri	315
Imensko kazalo	343
Stvarno kazalo	347
Kazalo sodnih odločb	353
Povzetek	361
Summary	367

Predgovor

Ureditev volitev, volilne pravice, načina njenega izvrševanja in njeno pravno varstvo spadajo na področje ustavnega prava. V okviru tega pravnega področja, ki je temelj pravnega reda vsake države, sta se že razvila volilno pravo kot samostojna pravna ureditev in s tem tudi volilno pravo kot samostojna pravna veda, ki to ureditev preučuje. Volilno pravo zajema prav pravila, ki urejajo volilno pravico, volilni sistem, volilni postopek in vsa opravila v zvezi s tem ter način konstituiranja predstavniškega telesa, ki se oblikuje na podlagi volilnih izidov. Sestavni del tega prava so tudi pravna pravila, ki urejajo varstvo volilne pravice. Mednje kot posebno pomembna spadajo prav tista, ki naj v spornih primerih zagotovijo njeno učinkovitost pri vsakih volitvah. K temu je v pravni državi poklicana sodna oblast. Volilni sodnik ima tako odgovorno vlogo varuha svobodnih volitev, da se vzpostavi zaupanje volivcev v njihovo poštenost, kar zagotavlja legitimnost izvoljenim predstavnikom oblasti. To nalogo volilni sodnik opravlja v volilnem sporu.

V Sloveniji volilni spor še ni bil poglobljeno obravnavan, kar je bila zame posebna spodbuda pri odkrivanju njegovih posebnosti. V zadnjih petnajstih letih sem se z njim ukvarjala v okviru znanstvenega preučevanja, prav tako sem se z njim srečevala v okviru svojih službenih nalog, najprej kot svetovalka ustavnega sodišča, za tem kot njegova generalna sekretarka in danes kot ustavna sodnica. Tako preučevanje je nikoli končano delo, ki vselej prinaša nova in nova spoznanja, ki so se porajala tudi pri nastajanju te knjige, ki se sicer v veliki meri naslanja na mojo doktorsko disertacijo. Prav združevanje teoretičnih in praktičnih gledišč me je navdajalo s prepričanjem o tem, da se volilni sodniki premalo zavedajo pomena volitev, posebne pravne narave volilne pravice in volilnih načel, ki jih morajo voditi pri razlagi volilnih pravil; na vprašanja, ki so se pred njih postavljala, tako včasih niso vedeli ali znali poiskati dobrih odgovorov. Še bolj pa me je navedeno utrjevalo v prepričanju, da slovenski zakonodajalec ni ustvaril

ustrezne zakonske podlage za izvrševanje vloge končnega rzsodnika veljavnosti volitev.

Pri pisanju te knjige so me vodila spoznanja, do katerih sem prišla. Sporočiti jih želim vsem, ki se teoretično ali praktično ukvarjajo z volitvami. Upam, da se bo tako začela razprava o vprašanih, ki jih obravnavam, predvsem pa, da bo na njihovi podlagi lahko storjen pomemben korak k boljši in ustrežnejši ureditvi ter izvajanju volilnega spora v Sloveniji. Knjiga je zato namenjena ne le strokovnjakom, ki se ukvarjajo z volitvami v okviru znanstvenega preučevanja ustavnega in volilnega prava, ter študentom teh pravnih področij, temveč tudi drugim. Namenjena je članom volilnih komisij in volilnih odborov, ki vodijo in organizirajo vsakokratne državne, lokalne in evropske volitve, ter strokovnjakom, ki se bodisi kot uradniki v pristojnih službah bodisi kot sodelavci v volilnih štabih z njimi srečujejo. Še posebno je namenjena sodnikom, poklicanim k sojenju v volilnih sporih, in odvetnikom, ki zastopajo stranke v njih. Namenjena pa je tudi politikom, ki so kot nosilci zakonodajne oblasti odgovorni za pripravo dobre zakonske podlage za izvajanje svobodnih volitev, ali ki so kot nosilci izvršilne oblasti glavni nosilci zakonodajne pobude, tudi na tem pomembnem pravnem področju.

Preučevanje sodnega varstva posameznih pravic nujno zahteva njihovo dobro poznavanje, poznavanje njihove pravne narave in njihovih posebnih značilnosti. Sodno varstvo mora biti namreč prilagojeno predmetu tega varstva. Zato so v knjigi najprej predstavljeni nekateri temeljni pojmi, ki zadevajo volitve, volilno pravico in načela njenega urejanja. Ker vsebina pravnih načel in pravnih pravil v resnici polno zaživi šele z njihovo razlago in zaradi pomena, ki ga pripisujem sodni razlagi prava, so številne sodne odločbe domačih (ustavnega, upravnega in vrhovnega sodišča) in tujih sodišč pa tudi odločbe mednarodnih jurisdikcij, tako Evropskega sodišča za človekove pravice kot tudi Sodišča Evropske unije, predstavljene že skupaj z opredelitvijo temeljnih pojmov. Pristop bi bil seveda lahko tudi drugačen, vendar se mi je zdelo, da bo temeljni predmet volilnega spora tako mnogo bolje predstavljen. Številne sodne odločitve so prikazane in analizirane tudi ob obravnavi posameznih vprašanj sodnega varstva (glede obstoja volilne pravice, njene evidence, kandidiranja in volilne kampanje kot tudi glede izvedbe glasovanja in ugotavljanja volilnih izidov), tako da knjiga bralcu ponuja celoten pregled pomembnih sodnih odločitev s tega pravnega področja.

Brez podpore svoje družine se preučevanju volilnega spora ob odgovornih službenih obveznostih ne bi mogla posvečati. Zanj je moja iskrena zahvala. Posebej se zahvaljujem tudi prof. dr. Francu Gradu, vodilnemu slovenskemu strokovnjaku ustavnega prava, za spodbudo k preučevanju volilnega prava in koristne nasvete pri preučevanju vprašanj, katerih obravnava je razgrnjena pred bralkami in bralci te knjige.

Avtorica

I. Svobodne volitve in volilna pravica

1. Uvod

V demokratični državi oblast pripada ljudstvu in se v njegovem imenu tudi izvaja. Trditev se danes ponavlja že kot aksiom in označuje načelo ljudske suverenosti. Tega sprejema večina sodobnih ustav.¹ Lahko ga poimenujemo tudi načelo ljudske oblasti. Vendar v sodobni demokratični državi ljudstvo praviloma le v majhnem delu izvršuje oblast neposredno, v bistveno večjem delu pa prek predstavniškega telesa. Tega sestavljajo izvoljeni predstavniki, ki jim ljudstvo z volitvami za določen čas zaupa izvrševanje oblasti. Z novimi volitvami po izteku tega časa se vzpostavlja politična odgovornost izvoljenih predstavnikov ljudstvu in slednje je tisto, ki odloči o tem, ali jim bo to oblast zaupalo tudi vnaprej ali ne. Volitve, torej odločanje o tem, kdo bodo osebe, ki bodo v imenu ljudstva izvrševale oblast, so poseben demokratičen mehanizem, s katerim se oblikuje predstavniško telo. Od tega, ali so zasnovane tako, da lahko govorimo o poštenih volitvah, je odvisno, ali gre za demokratično državo. Zato pravimo, da so volitve v samem srcu demokracije. Svobodne in poštene volitve so postale sinonim demokratičnih držav. Volitve in demokratična država so torej tako neposredno povezane, da si brez volitev, ki se izvajajo v skladu z določenimi načeli, demokracije ni mogoče zamisliti.

Zaradi pomena volitev za demokratično družbo je pravica posameznika, da sodeluje pri oblikovanju predstavniškega telesa, ena temeljnih političnih pravic, ki je vtkana v bistvo demokratične države.² Novejše

¹ Kaučič v: Grad in drugi, Državna ureditev Slovenije, 1999, str. 25.

² Le droit électoral est inséparable de la démocratie politique; Masclet, Droit électoral, 1989, str. 16.

ustave, za katere je značilno, da vsebujejo podrobnejše kataloge človekovih pravic, jo zato tudi izrecno opredeljujejo kot človekovo pravico. Kot taka mora uživati tudi sodno varstvo, da se zagotovijo svobodne in poštene volitve. Kajti neodvisna sodna oblast je v pravni državi poklicana k nepristranskemu razreševanju sporov z dokončnim avtoritativnim učinkom. Šele tako lahko zagotovimo dejansko spoštovanje vseh volilnih pravil in volilnih načel – lahko bi rekli, da neodvisna sodna oblast zagotavlja njihovo učinkovitost. Zato je sodno varstvo volilne pravice izredno pomembno za zaupanje ljudstva v poštenost volitev in s tem za legitimnost oblasti.

Celovito dojetje pomena sodnega varstva volilne pravice je mogoče le ob upoštevanju razumevanja vsebine ter družbene in politične vloge volitev, kakor tudi vsebine in pomena volilne pravice. Pomembno je dobro poznavanje navedenega, zlasti pa poznavanje pravne narave volilne pravice in volilnega postopka ter njunih posebnih značilnosti. Sodno varstvo mora biti namreč prilagojeno predmetu tega varstva. Zato se je treba na začetku pomuditi ob predstavitvi nekaterih temeljnih pojmov, ki se začenjajo pri pomenu volitev za demokratično družbo, nadaljujejo z volilno pravico, njeno posebno pravno naravo in s temeljnimi načeli njenega urejanja, ki hkrati določajo njen vsebinski okvir in pomenijo temeljna izhodišča pri razlagi volilnega prava. Za razumevanje teh temeljnih pojmov in volilnih načel so pomembne tudi posamezne sodne odločitve, tako domačih in tujih sodišč kot obeh, v evropskem prostoru posebej pomembnih mednarodnih jurisdikcij. Z njimi namreč dobivajo obrisi volilnega postopka in volilne pravice jasne poteze in hkrati kažejo na pomen sodnega varstva za uveljavitev volilnih pravil, ki jih prežemajo volilna načela.

2. Svobodne volitve in demokratična država

V starogrški atenski demokratični državi je bilo uveljavljeno »samovladanje«³ njenih državljanov.⁴ Vsi državljani, stari nad osemnajst let, so lahko glasovali na ljudski skupščini, ki se je sestajala štirikrat na mesec, da bi odločala o najpomembnejših domačih in zunanjih zadevah.⁵ Politiko je predlagal svet, ki ga je sestavljalo 500

³ »A free person is, within the constraints of their capacities – physical, mental, social and economic – a self governing person.« Watt, UK Election Law: A Critical Examination, 1996, str. 10.

⁴ O zametkih volitev v Atenah glej Karakamiševa, Elections and Electoral Systems, 2004, str. 31–34.

⁵ Harvey in Bather, The British Constitution, 1972, str. 546.

državljanov, ki so bili izbrani z žrebom za dve leti.⁶ Vendar je bila taka neposredna oblika demokracije mogoča le v državici, v kateri je bilo tudi število polnopravnih svobodnih državljanov, ki so lahko sodelovali pri izvajanju oblasti, majhno.

V Rimski republiki je bilo priznано, da je nosilec suverenosti rimsko ljudstvo, vendar so bili to le za orožje sposobni Rimljani.⁷ Svoje odločitve so sprejemali na zborih, ki so jih sklicevali po treh kriterijih: po kurijah (*comitia curiata*), vojaških stotnijah (*comitia centuriata*) in po okrajih (*comitia tributa*).⁸ Pri glasovanju o zakonih so bili komiciji vezani na predlog magistrata, ki so ga lahko le sprejeli ali zavrnil.⁹ Vendar so zakoni dobili obvezno veljavo šele z odobritvijo senata, ki ni bil predstavniški organ ljudstva, ampak »telo vodilne plasti v družbi, ki je vodilo državo skupaj z ljudstvom«.¹⁰

Zatem so minila stoletja, ko se je začela pojavljati ideja o ljudski suverenosti, ideja o tem, da oblast pripada ljudstvu,¹¹ v njenem današnjem pomenu. V demokraciji ljudstvo kot nosilec in imetnik državne oblasti z njo razpolaga in jo izvršuje.¹² To pa stori tako, da bodisi sámo neposredno izvršuje vse ali nekatere njene funkcije bodisi voli svoje predstavnike, prek katerih posredno izvršuje oblast.¹³ Neposredno izvrševanje oblasti ali »samovladanje« je uveljavljeno le v manjšem delu. Že od nastanka meščanskih družb¹⁴ je bilo namreč sprejeto »politično (voljeno) predstavništvo kot temelj demokratične politične vladavine«.¹⁵ Uveljavljeno je tudi v moderni

⁶ Prav tam.

⁷ Krajnc, Rimsko pravo, 2000, str. 51.

⁸ Prav tam.

⁹ Kranjc, nav. delo, str. 53.

¹⁰ Nav. delo, str. 54.

¹¹ Več o tem glej Kaučič v: Grad in drugi, Državna ureditev Slovenije, 1999, str. 20–23. O tem, zakaj je v Franciji uveljavljena ideja o nacionalni suverenosti, ki temelji na Montesquiejevih izhodiščih, glej Leclercq, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1992, str. 43–45, in Chantebout, Droit constitutionnel et science politique, 1995, str. 99.

¹² Tako Jambreč v: Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, 2002, str. 48. Primerjaj Grad, Volitve in volilni sistem, 2004, str. 17, in Watt, UK Election Law: A Critical Examination, 1996, str. 11.

¹³ Kaučič v: Grad in drugi, Državna ureditev Slovenije, 1999, str. 24. Primerjaj Gicquelova stališča o neposredni demokraciji (*gouvernement du peuple par lui-meme*) in predstavniški demokraciji (*le gouvernement du peuple par ses élus ou ses représentants*); Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1991, str. 116. Primerjaj Grad v: Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, 2011, str. 1100.

¹⁴ O razvoju volitev v Angliji, Franciji in ZDA glej Karakamiševa, Elections and Electoral Systems, 2004, str. 37–45.

¹⁵ Kaučič v: Grad in drugi, Državna ureditev Slovenije, 1999, str. 27.

državi.¹⁶ Danes je sistem političnega predstavnštva oziroma sistem posredne demokracije prevladujoč način normativnega in dejanskega uresničevanja načela ljudske oblasti v sodobnih demokracijah.¹⁷ Predstavniško telo izvršuje državno oblast predvsem z izvrševanjem zakonodajne oblasti, z izvolitvijo predsednika vlade in z nadzorom nad delovanjem vlade.¹⁸

Volitve tako zagotavljajo volivcem pravico do sodelovanja pri legitimiranju državne oblasti in vpliv na njeno izvrševanje.¹⁹ Predstavniško telo je oblikovano tako, da je v njem utelešena volja ljudstva kot suverena.²⁰ Zato dajejo volitve s pravnega vidika legalnost in legitimnost,²¹ da izvoljeni člani predstavniškega telesa izvajajo oblast nad državljani.²²

Tudi ustava Republike Slovenije uveljavlja načelo ljudske oblasti, s tem ko v prvem stavku drugega odstavka 3. člena najprej določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo, zatem pa v drugem stavku tega odstavka, da jo državljanke in državljani uresničujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Ta ustavna določba se praviloma navaja v zvezi z drugim delom (drugim stavkom)

¹⁶ »In a large modern state there is simply too much governing to be done to leave it in the hands of the people; they must choose representatives to do the work for them.« Watt, UK Election Law: A Critical Examination, 1996, str. 11. Grad pravi, da je večina zadev, o katerih se odloča v državi, tudi preveč zapletenih, da bi lahko o njih odločali volivci sami; Grad, Parlament in vlada, 2000, str. 25.

¹⁷ Grad v: Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, 2011, str. 1099.

¹⁸ Primerjaj odločbo zveznega ustavnega sodišča ZRN v zadevi Maastricht (12. oktobra 1993), 89 BVerfGE 155; in predstavitev v Kommers, Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany, 1997, str. 182 in 183. Grad govori o zakonodajni, nadzorstveni in volilni funkciji predstavniškega telesa; glej Grad, v: Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, 2011, str. 1094.

¹⁹ »The basic function of an election in a democratic society is to provide a means by which the will of the people can be established, recorded and used to elect a body to govern on behalf of the people.« James, The German Electoral System, 2003, str. 1.

²⁰ Grad v: Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, 2011, str. 1093.

²¹ Primerjaj: »L'élection constitue le principe de base des démocraties représentatives; c'est elle qui assure aux gouvernants la légitimité politique.« Martin, Les systèmes électoraux et les modes de scrutin, 2006, str. 9.

²² Grad v: Grad in drugi, Državna ureditev Slovenije, 1999, str. 263; glej tudi Grad, Parlament in vlada, 2000, str. 28–29, in primerjaj Nohlen, Izborna pravo i stranački sustav, 1992, str. 18.

Glej tudi sodbo zveznega ustavnega sodišča ZRN v zadevi Maastricht, po kateri ima državljan, ki je pooblaščen voliti, pravico, da sodeluje v izvolitvi predstavnikov parlamenta, kar pomeni tudi to, da ima pravico sodelovati v legitimiranju državne oblasti za njeno izvrševanje. Povzeto po Kommers, Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany, 1997, str. 183.

njene vsebine, torej v zvezi z načelom ločitve oblasti,²³ ki ga prav tako zapoveduje kot eno temeljnih ustavnih načel, vendar je jasno, da je to načelo šele izvedba prvega, to je načela ljudske oblasti. Kajti, kot ponovi Pitamic za Montesquieujem, vsakdo, ki ima oblast, je nagnjen, da jo zlorabi; zato mora biti ena oblast omejena po drugi.²⁴ Prav to načelo je zato tisto, ki z vzpostavitvijo ustavnopravnih mehanizmov zavor in ravnovesij med posameznimi vejami oblasti zagotavlja spoštovanje ljudi in njihovega dostojanstva, s tem pa tudi spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin slehernika.

Prav na tem – na spoštovanju človekove svobode in njegovega dostojanstva – temeljijo moderne demokratične države.²⁵ Človekovo dostojanstvo²⁶ zahteva, da ima posameznik določene pravice; na eni strani ima pravico zahtevati svobodo in priložnosti, da načrtuje svoje življenje z razumno stopnjo gotovosti, na drugi strani ga morata varovati pravo in red, ki mu omogočata, da gre nemoteno po svoji poti.²⁷ Ideja o vladavini prava²⁸ omogoča izpolnitev teh elementarnih

²³ Ustava govori o načelu delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena), Pitamic pa govori o »ločitvi« oblasti (Pitamic, Država, 1996, str. 99–105). Izraz ločitev oblasti je ne le ustrežnejši prevod angleškega ali francoskega poimenovanja tega načela (*separation of powers, la séparation des pouvoirs*), ampak tudi vsebinsko ustrežnejše poimenovanje tega načela. Ponazarja, da so posamezne veje oblasti druga od druge ločene, praviloma tako v subjektivnem, organizacijskem kot v funkcionalnem smislu, da mora biti med njimi vzpostavljen ustavnopravni mehanizem zavor in ravnovesij, da se prepreči zloraba oblasti zaradi spoštovanja ljudi in njihovega dostojanstva (primerjaj odločbo ustavnega sodišča U-I-158/94 z dne 9. marca 1995, Uradni list RS, št. 18/95, in OdlUS IV, 20) ter da mora med njimi hkrati obstajati tudi medsebojno spoštovanje in do določene mere ustrezno sodelovanje, da se zagotovi delovanje državne oblasti kot celote (primerjaj odločbo ustavnega sodišča U-I-83/94 z dne 14. julija 1994, Uradni list RS, št. 48/94, in OdlUS III, 89).

²⁴ Pitamic, nav. delo, str. 100.

²⁵ »Izhodišče za temeljno ureditev svobodne demokratične družbe je pojmovanje, da ima človek svojo lastno vrednost in da sta svoboda in enakost trajni temeljni vrednoti državne suverenosti.« Šturm v: Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, 2002, str. 362.

²⁶ Da so človeško dostojanstvo vseh članov človeške družbe in njihove enake in neodtujljive pravice temelj svobode, pravičnosti in miru na svetu, pri čemer morajo biti človekove pravice zavarovane z močjo prava, poudarja v preambuli že Splošna deklaracija človekovih pravic. Besedilo objavljeno v: Človekove pravice, Zbirka temeljnih mednarodnih dokumentov, Društvo za Združene narode, Ljubljana 1988.

²⁷ Harvey in Bather, *The British Constitution*, 1972, str. 11. Primerjaj Lowenstein, Hasen, *Election Law: Cases and Materials*, 2004, str. 26: »The purpose of democracy can not be the endless functioning of its own political machinery. The purpose of any political regime is to achieve some version of the good life and the good society.«

²⁸ Da je smisel vladavine prava prav v tem, da varuje človekovo svobodo in njegovo dostojanstvo, je izrecno poudarilo ustavno sodišče v odločbi U-I-159/08 z dne 11. decembra 2008 (Uradni list RS, št. 120/08).

potreb.²⁹ Vendar morajo vladavino prava dopolnjevati druga načela, ki naj zagotovijo, da bo pravodajna oblast tako predstavniško kot odgovorno telo, in sicer: 1) parlament morajo sestavljati osebe, ki predstavljajo voljo volilnega telesa, 2) osebam mora biti dovoljeno, da oblikujejo svoja lastna mnenja in jih svobodno izražajo, 3) vsak državljan mora imeti svobodo, da se združuje z drugimi državljani, in 4) nobeni skupini znotraj skupnosti pravo ne sme dajati neupravičenega privilegirane položaja.³⁰

Za demokratično družbo je torej značilna politična enakost njenih državljanov, ki imajo pravico, da se združujejo in tekmujejo v političnem boju, tako da se politična moč, drugače kot v avtoritarnih sistemih, porazdeli med kompetitivnimi političnimi dejavniki na podlagi izidov volitev.³¹ Svobodne in poštene volitve, svoboda izražanja, svoboda političnega združevanja in načelo enakosti torej nujno spremljajo vladavino prava; brez teh načel ta ne bi imela pomena.³² Brez svobode izražanja in svobode združevanja bi bile tudi volitve zgolj formalnost.³³ Z njima pa so volitve v sodobnem pojmovanju demokracije eden najpomembnejših izrazov ljudske oblasti in nujni pogoj za demokratično oblikovanje najpomembnejših državnih organov, zlasti predstavniškega telesa.³⁴ Vse te elemente (svoboda političnega združevanja, svoboda izražanja, volilna pravica, pravica političnih voditeljev, da tekmujejo za podporo in glasove, svobodne in poštene volitve) Lijphart uvršča med nujna institucionalna jamstva, ki morajo obstajati, da sploh lahko govorimo o demokraciji; doda pa jim še nekatere druge (izvoljivost v javne službe, alternativni viri informacij in to, da so institucije, ki ustvarjajo vladne politike, odvisne od glasov in drugih preferenčnih izrazov).³⁵

Poseben pomen volitev za demokracijo je poudarilo tudi ustavno sodišče Republike Slovenije, ki je navedlo, da je učinkovitost demokratičnega procesa med drugim odvisna zlasti od poštenih volitev na vseh ravneh, ki omogočajo oblikovanje predstavniških organov države in

²⁹ Harvey in Bather, *The British Constitution*, 1972, str. 11.

³⁰ Harvey in Bather, nav. delo, str. 13.

³¹ Primerjaj Zajc v: Adam (ur.), *Volitve in politika po slovensko: ocene, razprave, napovedi*: zbornik, 1993, str. 167.

³² Prav tam.

³³ Harvey in Bather, *The British Constitution*, 1972, str. 13 in 14.

³⁴ Grad v: Grad in drugi, *Državna ureditev Slovenije*, 1999, str. 263.

³⁵ Lijphart *obstoj teh osmih nujnih elementov povzema po Dahlu; Lijphart, Electoral Systems and Party Systems*, 1994, str. 2.

lokalne samouprave v skladu z voljo ljudstva, in od priznane pravice do politične opozicije vsakokratni oblasti.³⁶

Pritrčiti je mogoče tudi stališčem, da demokratični red ne izvira zgolj iz volitev, temveč zahteva, da sta civilna in politična družba podprti z določenimi pogoji, ki omogočajo njegovo vzpostavitev in vzdrževanje. Lanchester meni, da mora v temelju takega reda obstajati pluralizem družbenih podsistemov, ki ga sestavljajo trg, ustrezen družbeni sistem in politično-institucionalni pluralizem.³⁷

Volitve in demokratična država so torej tako neposredno povezane, da si brez volitev, ki se izvajajo v skladu z določenimi načeli, demokracije sploh ni mogoče zamisliti. Načela, po katerih se izvajajo volitve, so poseben vidik evropske ustavne dediščine – evropske volilne dediščine, kot jo opredeljuje zakonik dobre prakse v volilnih zadevah.³⁸ Ta sicer nima pravno obvezujoče narave, vendar združuje pomembna stališča, ki so po vsebini prav tista, do katerih pridemo z ustavnopravno razlago volilnih načel glede urejanja volilne pravice. Še večji pomen pa mu daje dejstvo, da se Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) v odločitvah o volilni pravici prav na njegova priporočila ves čas sklicuje, s čimer jih pravzaprav spreminja v stališča, ki delujejo z močjo upoštevni argumentov. Zato so priporočila zakonika lahko tudi dober preizkusni kamen ustreznosti notranje ureditve in delovanja volilnega prava.

Po zakoniku dobre prakse v volilnih zadevah zajema evropska volilna dediščina dva vidika: 1) najpomembnejši: spoštovanje ustavnih načel volilnega prava, kot so splošna, enaka, svobodna, tajna in neposredna volilna pravica ter periodičnost volitev,³⁹ in 2) resnično demokratične volitve so lahko samo, če obstajajo temeljni pogoji demokratične države, ki je zasnovana na vladavini prava, človekovih pravicah, stabilnosti volilnega prava in na učinkovitih procesnih jamstvih.⁴⁰ Šest

³⁶ Odločba ustavnega sodišča U-I-172/94 z dne 9. novembra 1994 (Uradni list RS, št. 73/94, in OdlUS III, 123). Poleg navedenega je ustavno sodišče v tej odločbi opredelilo še tretji element učinkovitosti demokracije: javni nadzor nad zakonodajno, sodno in izvršno vejo oblasti.

³⁷ Lanchester, *Gli Strumenti della democrazia*, 2004, str. 85.

³⁸ Zakonik dobre prakse v volilnih zadevah (*Code of Good Practice in Electoral Matters*) je sprejela evropska komisija za demokracijo skozi pravo (*European Commission for Democracy through Law*), bolj znana kot beneška komisija, na 51. seji 5. in 6. julija 2002.

³⁹ »Pet načel, ki poudarjajo evropsko volilno dediščino, so splošna, enaka, svobodna, tajna in neposredna volilna pravica. Še več, volitve se morajo odvijati v rednih presledkih.« Zakonik dobre prakse v volilnih zadevah, tč. I, str. 7.

⁴⁰ Zakonik dobre prakse v volilnih zadevah, *Explanatory Report*, sprejet na 52. seji beneške komisije, 18. in 19. oktobra 2002, str. 19.