

**Opravična št.:**

U-I-265/96

ECLI:

ECLI:SI:USRS:1996:U.I.265.96

Akt:

Zahteva za razpis referendumu o volilnem sistemu za volitve v Državni zbor

Izrek:

1. Peta alineja vprašanja, vsebovanega v zahtevi skupine 43.710 volilcev za razpis referendumu o volilnem sistemu za volitve v Državni zbor, ni v skladu z Ustavo. 2. Vprašanje, vsebovano v zahtevi Državnega sveta za razpis referendumu o volilnem sistemu za volitve v Državni zbor, je v skladu z Ustavo. 3. Državni zbor mora razpisati referendum o preostalem delu vprašanja, vsebovanega v zahtevi iz prve točke tega izreka, in o vprašanju, vsebovanem v zahtevi iz druge točke tega izreka, v sedmih dneh po vročitvi te odločbe, pri čemer se v prvi alineji vprašanja, vsebovanega v zahtevi iz prve točke tega izreka, število 86 spremeni v število 88. 4. Zahteva Državnega zbora se zavrže, kolikor se nanaša na oceno ustavnosti izvedbe referendumu o vprašanjih, vsebovanih v zahtevah Državnega sveta in skupine 43.710 volilcev, v času neposredno pred rednimi volitvami v Državni zbor.

Evidenčni stavek:

Del referendumskega vprašanja, ki vsebuje predlog za določitev dveh posebnih volilnih okrajev v večinskem volilnem sistemu za slovenske državljane s stalnim prebivališčem v tujini, je v neskladju z ustavnimi določbami o enakosti volilne pravice.

Referendumsko vprašanje, ki vsebuje predlog za uvedbo personaliziranega proporcionalnega volilnega sistema, pri katerem se 44 poslancev voli po večinskem sistemu, poslanski mandati pa se razdelijo na podlagi drugih glasov po proporcionalnem načelu ("nemški volilni sistem") ni v neskladju z Ustavo. Predlagane rešitve v praksi sicer ni mogoče v celoti izvesti (zaradi pojava t.i. presežnih mandatov, vendar so ta odstopanja zanemarljiva, tako da predloga ni mogoče označiti kot notranje protislovnega.

Če je v neskladju z Ustavo del referendumskega vprašanja, ki je ločljiv od preostalega dela, tako da brez njega referendumsko vprašanje ostane bistveno enako, mora Državni zbor razpisati referendum o preostanku tega vprašanja.

Geslo:

Ocena zahteve za razpis referendumu.

Volitve v Državni zbor.

Zakonodajni referendum.

Volilna pravica.

Delno odklonilno in delno pritrdilno ločeno mnenje ustavnega sodnika.

Odklonilno ločeno mnenje ustavnega sodnika.

Pritrdilno ločeno mnenje ustavnega sodnika.

Pravna podlaga:

Ustava, 82. 43., 80. čl.

Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI), 16., 6., 12. a čl.

Zakon o Ustavnem sodišču (ZUstS), 21. in 2. odst. 40. čl.

Opomba:

Dokument v PDF obliki:



[U-I-265-96.pdf](#)



[U-I-265-96_LM Krivic.pdf](#)



[U-I-265-96_LM Ude.pdf](#)



[U-I-265-96_LM Jambrek.pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-265/96

31.7.1996

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti vprašanj, vsebovanih v zahtevah za razpis referendumu, začetem z zahtevo Državnega zbora, na seji dne 31. julija 1996

o d l o č i l o :

1. Peta alineja vprašanja, vsebovanega v zahtevi skupine 43.710 volilcev za razpis referendumu o volilnem sistemu za volitve v Državni zbor, ni v skladu z Ustavo.
2. Vprašanje, vsebovano v zahtevi Državnega sveta za razpis referendumu o volilnem sistemu sistemu za volitve v Državni zbor, je v skladu z Ustavo.
3. Državni zbor mora razpisati referendum o preostalem delu vprašanja, vsebovanega v zahtevi iz prve točke tega izreka, in o vprašanju, vsebovanem v zahtevi iz druge točke tega izreka, v sedmih dneh po vročitvi te odločbe, pri čemer se v prvi alineji vprašanja, vsebovanega v zahtevi iz prve točke tega izreka, število 86 spremeni v število 88.
4. Zahteva Državnega zbora se zavrže, kolikor se nanaša na oceno ustavnosti izvedbe referendumu o vprašanjih, vsebovanih v zahtevah Državnega sveta in skupine 43.710 volilcev, v času neposredno pred rednimi volitvami v Državni zbor.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Državni zbor na podlagi 16. člena Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94 in 38/96 - v nadaljevanju: ZRLI) zahteva oceno ustavnosti vprašanj, vsebovanih v zahtevah skupine 43.710 volilcev in Državnega sveta za razpis referendumu o volilnem sistemu za volitve v Državni zbor. Zahteva ni posebej obrazložena, temveč je mogoče njeno obrazložitev razbrati iz priloženih predlogov sklepov o vložitvi zahteve za oceno ustavnosti (predloge sta vložili poslanski skupini Slovenske ljudske stranke in Združene liste).

2. Predlagana je ocena ustavnosti pete alineje vprašanja, vsebovanega v zahtevi skupine volilcev, ki se glasi: Ali ste za to (...),

- da bodo Slovenci po svetu - slovenski državljani brez stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji izvolili dva poslanca v dveh posebnih volilnih okrajih?

Predlagana je tudi ocena ustavnosti 3. točke referendumskega vprašanja, vsebovanega v zahtevi Državnega sveta, ki se je ob sprejemu sklepa Državnega zbora o vložitvi zahteve za oceno ustavnosti glasilo:

Ali ste za to (...),

- da se 44 poslancev izvoli po proporcionalnem načelu z drugim glasom za listo kandidatov v volilni enoti, in sicer tako, da so izvoljeni kandidati z list kandidatov z večjim številom glasov ter da je drugi glas hkrati odločilen za proporcionalno delitev 88 poslanskih mandatov?

Poleg tega Državni zbor predlaga tudi oceno ustavnosti izvedbe referendumov o vprašanjih, vsebovanih v navedenih zahtevah, v času neposredno pred rednimi volitvami v Državni zbor .

3. Iz predloga sklepa, ki ga je vložila poslanska skupina Združene liste, izhaja, da naj bi bil del vprašanja, vsebovanega v zahtevi skupine volilcev, v neskladju s 43. členom Ustave (enakost volilne pravice) in 82. členom Ustave, ki določa, da so poslanci predstavniki vsega ljudstva in da niso vezani na kakršnakoli navodila.

4. Iz predloga sklepa, ki ga je vložila poslanska skupina Slovenske ljudske stranke, izhaja, da naj bi bil del vprašanja, vsebovanega v zahtevi Državnega sveta, v nasprotju z določbo 80. člena Ustave, da Državni zbor sestavlja 90 poslancev. Vprašanje naj bi bilo v neskladju z Ustavo tudi zaradi notranje protislovnosti.

5. Iz predloga poslanske skupine Združene liste izhaja, da naj bi bila izvedba referenduma o vprašanjih, vsebovanih v zahtevah skupine volilcev in Državnega sveta, v času tik pred volitvami v neskladju z Ustavo. V predlogu je navedeno, da bi moral Državni zbor na podlagi morebitnega sprejetja enega izmed teh dveh predlogov na referendumu korenito spremeniti volilni zakon in zakon, ki ureja volilne okraje. Volilni zakon, navaja poslanska skupina Združene liste v predlogu sklepa, bi bilo potrebno pripraviti povsem na novo, za drugo obravnavo pa tudi v nasprotju s stališči, ki jih je Državni zbor sprejel na prvi obravnavi . Sprejemanje volilnega zakona naj bi bila vsebinsko in procesno (zaradi ustavne določbe, ki za sprejem tega zakona zahteva dvotretjinsko večino vseh poslancev) zahtevna naloga.

V predlogu sklepa je navedeno, da morajo biti najkasneje do 8. oktobra 1996 razpisane redne volitve v Državni zbor, lahko pa se razpišejo že od 9. avgusta dalje. Sprejemanje volilnega zakona naj bi tako v primeru uspeha izpodbijanih referendumskih predlogov padlo v čas, ko bi redne volitve v Državni zbor že morale biti ali bi vsaj lahko bile razpisane. Glede na zahtevnost sprememb naj bi bilo realno pričakovati, da Državni zbor sprememb zakona na podlagi referendumске odločitve do poteka končnega roka za razpis referenduma sploh ne bi mogel sprejeti. Če bi do tega prišlo, bi lahko državljanke in državljani referendum šteli za prevaro. V predlogu sklepa je navedeno, da naj bi bila izvedba referenduma o bistvenih spremembah volilne zakonodaje v času, ko bi že lahko bile razpisane redne volitve v Državni zbor in ko hkrati ni zagotovila, da bi bilo mogoče izid referenduma upoštevati že za izvedbo volitev v letu 1996, v neskladju z 2., 80., 89. in 90. členom Ustave.

V predlogu se poslanska skupina Združene liste sklicuje tudi na obrazložitev odločbe Ustavnega sodišča v zadevi Up-62/96, kjer je navedeno, da bi bil lahko ustavno sporen referendum o bistvenih spremembah volilnega sistema v času tik pred volitvami .

6. Janez Janša in Socialdemokratska stranka Slovenije (v nadaljevanju: SDS) v imenu podpisnikov zahteve za razpis referenduma odgovarjata na zahtevo Državnega zbora z navedbami, da sporni del referendumskega vprašanja ni v neskladju z ustavnim načelom enakosti volilne pravice, saj ne jamči dvojne volilne pravice slovenskim državljanom s stalnim prebivališčem v tujini. V odgovoru je naveden tudi podatek, podprt z odgovorom Vlade na poslansko vprašanje poslanca Iva Hvalice, da je imelo 60.465 oseb, ki nimajo stalnega prebivališča v Sloveniji, do 30.3.1996 urejeno status slovenskega državljanstva , pri čemer iz odgovora Vlade izhaja, da v tem številu niso zajeti vsi slovenski državljani, ki živijo v tujini, temveč le tiste osebe, ki so si od uveljavitve Zakona o državljanstvu RS državljanski status urejale pri pristojnih organih ali preko konzularnih predstavništev. V odgovoru Janeza Janše in SDS je navedeno, da naj bi bilo število slovenskih državljanov, ki bi volili v posebnih volilnih okrajih, povsem primerljivo z volilnim okrajem v Sloveniji oziroma da naj bi bili ti državljani celo v slabšem položaju kot ostali. Namen spornega predloga naj bi bil olajšati uresničevanje volilne pravice prizadeti kategoriji volilnih upravičencev.

Glede ustavne spornosti izvedbe referenduma o koreniti spremembi volilnega sistema v času neposredno pred volitvami pa je v odgovoru navedeno, da naj bi SDS vložila prvo pobudo za referendum že pred skoraj pol leta. Državni zbor naj bi že več mesecev razpolagal z besedilom zakonskega predloga, v katerem je izpeljan referendumski predlog (večinski volilni sistem). V odgovoru je navedeno, da ni nobene pravne podlage, ki bi utemeljevala očitke o nedopustnosti izvedbe predlaganega referenduma v tem času.

7. Državni svet v odgovoru na zahtevo najprej navaja, da se zahteva nanaša na prvotno besedilo referendumskega vprašanja, ne pa na besedilo, spremenjeno po pozivu Državnega zbora. Državni svet zatrjuje, da vprašanje, vsebovano v njegovi zahtevi za razpis referenduma, ni v neskladju z 80. členom Ustave, saj se proporcionalna delitev vseh 88 mandatov, ki so na razpolago, izvede z odstotnim računom pod 100 namesto nad 100 .

Glede trditve o neustavnosti izvedbe referenduma o predlaganem vprašanju v času neposredno pred volitvami pa Državni svet navaja, da bi bilo v primeru, da bi bil predlog na referendumu sprejet, mogoče v kratkem času na podlagi že oblikovanih strokovnih podlag to odločitev izpeljati v zakonu, in sicer na podlagi temeljnih izhodišč oziroma načel sedaj veljavnega Zakona o volitvah v Državni zbor .

B. - I.

8. Državni zbor zahteva, da Ustavno sodišče ugotovi, da je zaradi vsebine zahtev za razpis referenduma (volilcev in Državnega sveta) izvajanje teh referendumov v času neposredno pred rednimi volitvami v Državni zbor v nasprotju z Ustavo RS .

Zahteva se ne nanaša na ustavnost referendumskega vprašanja, temveč na ustavnost izvedbe referenduma o tem vprašanju v določenem času. Takšne zahteve ni mogoče razumeti kot zahtevo na podlagi 16. člena ZRLI. Na podlagi te določbe je Ustavno sodišče pristojno za oceno ustavnosti predlaganih referendumskih vprašanj, ne pa tudi za oceno ustavnosti izvedbe referenduma v določenem času.

Vlogo Državnega zbora bi bilo v tem delu mogoče razumeti kvečjemu kot zahtevo za presojo ustavnosti ZRLI - za ugotovitev neustavne pravne praznine, ker zakon ne določa, da v času

neposredno pred volitvami ni mogoče izpeljati referendumov o volilnem sistemu.

Sam Državni zbor kot vlagatelj zahteve je z Zakonom o spremembah in dopolnitvah ZRLI (Uradni list RS, št. 38/96) določil, da v času eno leto pred rednimi volitvami v Državni zbor ni dopustna izvedba referendumov o volilnem sistemu. V 6. členu Zakona o spremembah in dopolnitvah ZRLI pa je določeno, da začne navedena dopolnitev veljati s 1.1.1997. Državni zbor bi bil lahko, če meni (kot izhaja iz obravnavane zahteve), da je to z Ustavo skladno oziroma z vidika ustavnih določb celo nujno, določil takojšnji začetek veljavnosti te dopolnitve, pa tega ni storil.

Iz odgovora Sekretariata Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve na pobudo v zadevi U-I-266/96 izhaja, da je bila uveljavitev novega 12.a člena ZRLI izrecno odložena do 1. januarja 1997 s povsem določno utemeljitvijo, da taka nova rešitev ne bi smela vplivati na doslej vložene tovrstne zahteve. Iz te navedbe je mogoče sklepati, da je Državni zbor ocenil, da takšna določba ne bi bila ustavno dopustna ali pa vsaj, da je ocenil, da ne bi bila primerna.

Državni zbor ne more zahtevati od Ustavnega sodišča, da ugotovi neskladje zakona z Ustavo zaradi pravne praznine, ki bi jo lahko sam zapolnil. Odločitev o takšni zahtevi bi pomenila nekakšno svetovalno mnenje, kakršnega Ustavno sodišče ni pristojno dati.

B. - II.

9. V nespornih prvih štirih alineah vprašanja, vsebovanega v referendumski zahtevi volilcev, je vsebovan predlog za uvedbo večinskega volilnega sistema z dvokrožnim glasovanjem.

Bistvo sporne pete alineje referendumskega vprašanja je v tem, da se z zakonom oblikujeta dva posebna volilna okraja, v katerih volijo volilni upravičenci (poslovno sposobni slovenski državljani), ki nimajo stalnega prebivališča v Sloveniji. Namen tega predloga je po navedbah predstavnika podpisnikov zahteve praktična izpeljava volilne pravice slovenskih državljanov, ki stalno prebivajo v tujini.

10. Ustavno sodišče je najprej presodilo skladnost spornega dela vprašanja s prvim odstavkom 82. člena Ustave (Poslanci so predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila.)

V klasičnem večinskem volilnem sistemu se v vsaki volilni enoti izvoli po en poslanec. Takšen način oblikovanja volilnih enot, glasovanja in ugotavljanja izidov pa ne pomeni, da je izvoljeni poslanec odgovoren volilcem v volilni enoti, kjer je bil izvoljen. Izvoljeni poslanec je predstavnik vsega ljudstva in ni vezan na navodila. Enako velja tudi za poslanca, ki bi bila v skladu s spornim predlogom vlagatelj zahteve za razpis referendumov izvoljena v dveh posebnih volilnih enotah. Večinski volilni sistem kot eden izmed volilnih sistemov ne vzpostavlja protiustavne odgovornosti poslanca volilnemu telesu v volilni enoti, kjer je bil izvoljen.

Sporni del referendumskega vprašanja torej ni v neskladju z 82. členom Ustave.

11. Sporni del vprašanja, vsebovanega v zahtevi skupine volilcev, naj bi bil po navedbah poslanske skupine Združene liste, vsebovanih v predlogu sklepa o vložitvi zahteve za oceno ustavnosti, tudi v neskladju z načelom enakosti volilne pravice (prvi odstavek 43. in drugi odstavek 80. člena Ustave).

Enakost volilne pravice pomeni enako vrednost glasu vsakega volilca. V sodobnih volilnih sistemih je pogost način kršitve enakosti volilne pravice oblikovanje različno velikih volilnih enot (nedopustna volilna geometrija). Za doseg enakosti volilne pravice je potrebno pri oblikovanju volilnih enot

upoštevati načelo, da se na približno enako število prebivalcev oziroma volilnih upravičencev voli po en poslanec (oziroma enako število poslancev).

12. Ocena skladnosti posebnih volilnih okrajev z načelom enakosti volilne pravice je odvisna od podatkov o številu volilnih upravičencev (poslovno sposobnih slovenskih državljanov), ki imajo stalno prebivališče v tujini.

Po podatkih Ministrstva za notranje zadeve je bilo na dan 30.6.1996 vseh državljanov RS 2.039.578. Polnoletnih državljanov je bilo na ta dan 1.593.035, od tega jih je imelo 1.535.178 stalno prebivališče v RS, preostalih 57.857 pa v tujini.

Evidence o stalnem prebivališču slovenskih državljanov s stalnim prebivališčem v tujini MNZ nima. Znani so le podatki o tem, v katerih državah so bivali tisti slovenski državljani s stalnim prebivališčem v tujini, ki so zahtevali in dobili slovenske potne liste. Znana je država njihovega stalnega prebivališča na dan pridobitve slovenskega potnega lista.

Po predlogu, vsebovanem v zahtevi volilcev, naj bi se v Sloveniji oblikovalo 86 volilnih okrajev. Povprečno število polnoletnih državljanov v volilnem okraju bi bilo tako (izračun je opravljen na podlagi navedenih podatkov, ki jih je posredovalo Ministrstvo za notranje zadeve) 17.850. Povprečno število polnoletnih državljanov v posebnih volilnih okrajih za slovenske državljane po svetu pa bi bilo 28.928. Odstopanje je torej 62%, in sicer v korist volilnih upravičencev s stalnim prebivališčem v Sloveniji. To odstopanje je mogoče označiti kot bistveno.

13. Podatki o številu volilcev, vpisanih v posebni volilni imenik državljanov, ki nimajo stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji, pa kažejo, da je bila udeležba teh volilcev na preteklih volitvah v Državni zbor tako majhna, da bi bila ob razdelitvi teh volilcev na dva volilna okraja bistveno kršena enakost volilne pravice v njihovo korist.

14. Obe navedeni merili torej kažeta, da bi v primeru oblikovanja dveh posebnih volilnih okrajev prišlo do bistvenega odstopanja od načela, da mora biti glas vsakega volilca enakovreden glasu vsakega drugega volilca. Bistveno odstopanje od enakosti volilnih okrajev po številu volilnih upravičencev pomeni kršitev načela enakosti volilne pravice in je v nasprotju s prvim odstavkom 43. člena Ustave in drugim odstavkom 80. člena Ustave.

15. Kršitev načela enakosti volilne pravice z odstopanjem od načela, da se na približno enako število prebivalcev (ali volilnih upravičencev) voli po en poslanec, je dopustna pod določenimi pogoji - če je utemeljena z varstvom pravic drugih pravnih subjektov ali z varstvom drugih ustavnih vrednot. V obravnavanem primeru takšen razlog ne obstaja. Tudi če bi bilo olajševanje uresničevanja volilne pravice slovenskih državljanov po svetu ustavno dopusten cilj, je predlagana ureditev povsem neprimerno sredstvo za doseg tega cilja. Uresničevanje volilne pravice slovenskih državljanov po svetu je mogoče v večinskem volilnem sistemu uresničiti z zagotovitvijo pravice glasovanja v volilnem okraju oziroma v volilni enoti po navezni okoliščini zadnjega stalnega prebivališča volilca ali kaki drugi navezni okoliščini, ne da bi to kakorkoli vplivalo na dejansko možnost uresničevanja volilne pravice te kategorije volilcev. V veljavnem Zakonu o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92 in 60/95 - v nadaljevanju: ZVDZ) je določena navezna okoliščina zadnjega stalnega prebivališča volilca ali enega od njegovih staršev. Če tega ni mogoče ugotoviti, volilec sam odloči, v kateri volilni enoti in volilnem okraju bo uresničeval volilno pravico. Za doseg namena, s katerim predstavnik podpisnikov zahteve za razpis referendumu utemeljuje predlagano ureditev, so v resnici pomembne določbe o načinu glasovanja.

B. - III.

16. Ob neskladju pete alinee vprašanja, vsebovanega v zahtevi 43.710 volilcev za razpis referendum, se postavlja vprašanje, ali je Državni zbor dolžan razpisati referendum o preostalem delu tega vprašanja. Odgovor na to vprašanje je odvisen od tega, ali je mogoče šteti, da je peta alineja tako pomemben sestavni del zahteve, da brez nje zahteva ni več bistveno enaka. Oceniti je treba, ali bi volilci - podpisniki zahteve za razpis referendum podprli to zahtevo tudi brez pete alinee. Pri tej oceni je potrebno izhajati predvsem iz objektivne (ne)bistvenosti dela referendumskega vprašanja.

17. Referendumsko vprašanje brez spornega dela sestavlja zaključeno celoto, ki jo je mogoče strniti v formulacijo: Ali ste za to, da se z novelo ZVDZ uzakoni dvokrožni večinski volilni sistem? Prve štiri alineje predstavljajo bistveni del referendumskega vprašanja, saj je v njih oblikovan temeljni predlog, ki ga vsebuje zahteva: korenita sprememba volilnega sistema iz proporcionalnega v večinski sistem. Te štiri alineje torej ob neupoštevanju pete niso zgolj preostanek ali pohabljen vprašanje, temveč samostojna celota.

Peta alineja vprašanja, vsebovanega v zahtevi volilcev, je taka, da jo je mogoče izločiti iz celotnega vprašanja, tako da preostanek predstavlja smiselno zaokroženo celoto. Ta alineja ne predstavlja z bistvenim delom vsebinsko neločljivo povezane celote.

18. Peta alineja vprašanja, vsebovanega v zahtevi skupine volilcev, je torej nebistven in ločljiv del referendumskega vprašanja. Vprašanje bi bilo tudi brez spornega dela bistveno enako prvotnemu (neokrnjenemu). Neustavnost nebistvenega dela vprašanja, ki ne okrne celote, ne more biti razlog za odločitev Državnega zbora, da ne razpiše referendum na zahtevo 43.710 volilcev.

19. Preostanek referendumskega vprašanja je samostojna celota, ki pa ima formalno pomanjkljivost. V prvi alineji je namreč zastavljeno vprašanje: Ali ste za to (...), da se bo v Sloveniji oblikovalo 86 volilnih okrajev na približno enako število prebivalcev? Število volilnih okrajev iz prve alineje (86) predpostavlja dodatna dva volilna okraja iz pete alineje. Ob ugotovitvi neskladnosti pete alineje z Ustavo je potrebno število 86 v prvi alineji smiselno spremeniti v število 88. Ta sprememba je zgolj logično neizogiben formalni popravek referendumskega vprašanja. Ugotovitev, da je peta alineja vprašanja tako nebistvena, da bi podpisniki podprli tudi preostali okrnjeni, a bistveni del, logično implicira tudi sklep, da bi se v tem primeru del vprašanja v prvi alineji glasil tako: Ali ste za to (...), da se bo v Sloveniji oblikovalo 88 volilnih okrajev na približno enako število prebivalcev? . Glede na to je Ustavno sodišče sklenilo, da na podlagi drugega odstavka 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) naloži Državnemu zboru, da ob razpisu referendumov upošteva to smiselno spremembo v prvi alineji vprašanja, vsebovanega v zahtevi skupine volilcev.

B. - IV.

20. Besedilo (popravljenega) referendumskega vprašanja, vsebovanega v zahtevi Državnega sveta, se glasi:

Ali ste za to, da se volilni zakon spremeni tako, da ima vsak volilec dva glasova:

s prvim glasom po večinskem dvokrožnem sistemu izvoli poslanca svojega volilnega okraja (skupaj 44),

z drugim glasom pa po proporcionalnem sistemu izvoli poslanca iz strankarske ali nestrankske liste,

pri čemer je drugi glas hkrati odločilen za proporcionalno delitev vseh 88 mandatov? Potrebno je opozoriti, da Državni zbor zahteva presojo prvotne tretje točke referendumskega vprašanja, ki se je glasila: Ali ste za to (...),

- da se 44 poslancev izvoli po proporcionalnem načelu z drugim glasom za listo kandidatov v volilni enoti, in sicer tako, da so izvoljeni kandidati z list kandidatov z večjim številom glasov ter da je drugi glas hkrati odločilen za proporcionalno delitev 88 poslanskih mandatov?

Kljub spremembi je bistveni del vprašanja ostal enak, tako da je mogoče šteti, da se zahteva Državnega zbora nanaša tudi na spremenjeno vprašanje.

21. Očitek neustavnosti, kot izhaja iz predloga sklepa o vložitvi zahteve za presojo ustavnosti (predlog poslanske skupine SLS), temelji na dveh trditvah:

- da drugi del vprašanja, iz katerega izhaja, da se vseh 88 mandatov razdeli po proporcionalnem načelu, ni združljiv s predhodnim delom, iz katerega izhaja, da se 44 poslancev izvoli po večinskem sistemu, in

- da volilni sistem, vsebovan v predlogu (vprašanju), ni skladen z določbo 80. člena Ustave, da ima Državni zbor 90 poslancev.

Podrobnejše argumentacije te trditve ni mogoče izluščiti ne iz predloga sklepa ne iz magnetograma 46. izredne seje DZ, ki je priložena zahtevi Državnega zbora.

22. Ustavnost vprašanja v zahtevi Državnega sveta je potrebno presoјati z dveh vidikov:

- ali je volilni sistem na podlagi predloga možno izvesti tako, da je izključena možnost, da bi se število poslancev v Državnem zboru povečalo, in

- ali predlog ni notranje protisloven in zakonsko neizvedljiv ter zato neskladen z načeli pravne države?

23. Volilni sistem, ki ga predlaga Državni svet v svoji zahtevi za razpis referendumu, je v teoriji znan kot personalizirani proporcionalni volilni sistem, v pozitivnem pravu pa uveljavljen v Zvezni republiki Nemčiji in na Novi Zelandiji. Ta sistem temelji na dveh glasovih, ki jih ima vsak volilec. S prvim glasom izvoli poslanca v uninominalnem volilnem okraju (volilnem okraju, v katerem se izvoli en poslanec), pri čemer je število teh volilnih okrajev enako polovici vseh poslanskih mandatov. Z drugim glasom volilec glasuje za listo kandidatov v večji volilni enoti. Za delitev mandatov med liste je odločilen drugi glas, pri čemer gre do mandati, ki jih pridobi lista, najprej tistim njenim kandidatom, ki so bili izvoljeni v uninominalnih volilnih okrajih, preostanek pa gre drugim kandidatom z liste po določenih kriterijih.

V takšnem volilnem sistemu lahko pride do pojava tako imenovanih presežnih mandatov. Če kandidati določene liste na podlagi prvih glasov pridobijo več mandatov, kot jih pripada listi na podlagi drugih glasov, ali če so na podlagi prvih glasov izvoljeni kandidati, ki ne kandidirajo na listah (samostojni kandidati), popolnoma proporcionalna delitev mandatov na podlagi drugih glasov ni možna. V nemškem volilnem sistemu se v tem primeru število poslancev poveča za presežne mandate.

24. Odgovor na vprašanje, ali je mogoče opisani volilni sistem izvesti tako, da ne more povzročiti povečanja števila poslancev nad 90, je pozitiven. Personalizirani proporcionalni volilni sistem, ki temelji na dveh glasovih, je mogoče v zakonu urediti tako, da se število presežnih mandatov odšteje od števila mandatov, ki naj bi se delili po proporcionalnem načelu, zatem pa izračuna (po

proporcionalnem načelu), koliko izmed preostalih mandatov pripada kakšni listi kandidatov.

Takšen odgovor ponuja tudi predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v Državni zbor, ki predstavlja izpeljavo referendumskega predloga Državnega sveta in ga je Državni svet priložil odgovoru na zahtevo Državnega zbora. Po tem zakonskem predlogu se za volitve poslancev Državnega zbora oblikuje enajst volilnih enot, v vsaki volilni enoti pa po 4 volilni okraji. V volilnih enotah se vlagajo kandidatne liste s po osmimi kandidati. Štirje izmed kandidatov z liste so razporejeni tudi kot kandidati v volilnih okrajih. Volilec ima dva glasova. Prvega odda za kandidata v volilnem okraju, drugega pa za listo v volilni enoti. V volilnih okrajih se po dvokrožnem večinskem sistemu dokončno izvoli po en poslanec. Na podlagi drugih glasov se s pomočjo volilnega količnika (tako imenovanega Harejevega količnika) ugotovi, koliko mandatov v volilni enoti pripada posameznim listam (pri čemer se pri izračunu ne upoštevajo mandati, ki so jih pridobili samostojni kandidati). V volilni enoti pridobljeni mandati liste gredo najprej kandidatom, izvoljenim v volilnih okrajih, preostanek pa dobi lista. Če v volilni enoti pride do presežnih mandatov (če kandidati liste v volilnih okrajih pridobijo več mandatov, kot jih gre listi v volilni enoti na podlagi drugega glasu), se izračun opravi ponovno tako, da se pri izračunu volilnega količnika ne upoštevajo mandati te liste in glasovi zanj. Tako se prepreči, da bi bilo v eni volilni enoti izvoljenih več kot 8 poslancev.

Preostanek mandatov (mandati, ki niso bili razdeljeni na ravni volilne enote) se razdeli na ravni države po d Hondtovem računskem sistemu, pri čemer se število teh mandatov ne ugotovi vedno na podlagi delitve 88 mandatov, temveč na podlagi tega števila mandatov, zmanjšanega za morebitne presežne mandate, pridobljene v volilnih enotah, in mandate, ki so jih pridobili samostojni kandidati. V nobenem primeru torej število izvoljenih poslancev ne more prekoračiti števila 88, oziroma - če prištejemo še poslanca, ki ju izvolijo pripadniki italijanke in madžarske narodne skupnosti na podlagi posebne volilne pravice - števila 90.

25. Iz prve alineje referendumskega vprašanja, vsebovanega v zahtevi Državnega sveta izhaja, da se 44 poslancev izvoli na podlagi prvega glasu v uninominalnih volilnih okrajih po dvokrožnem večinskem načelu, iz druge alineje pa, da je drugi glas odločilen za proporcionalno delitev vseh mandatov. Iz prve alineje torej izhaja zagotovilo, da se mandati, pridobljeni v uninominalnih volilnih okrajih (na večinskem delu volitev), dokončno upoštevajo, iz druge pa, da je volilni sistem v celoti proporcionalen.

Drugega načela ni mogoče vedno dosledno izpeljati.

Značilnost volilnega sistema, ki ga vsebuje predlog Državnega sveta, je v tem, da je načeloma v celoti proporcionalen, lahko pa ima večje ali manjše večinske učinke. Večinske učinke povzroča možnost presežnih mandatov - položaj, ko kandidati določene liste v volilnih okrajih v volilni enoti pridobijo večje število mandatov, kot jih pripada listi na podlagi drugih glasov, oziroma ko mandate v volilnih okrajih pridobijo samostojni kandidati. V tem primeru ni mogoče proporcionalno razdeliti vseh poslanskih mandatov. V skrajnem, a samo teoretično možnem primeru (kadar bi bilo prekomernih mandatov 44) bi bil lahko učinek tega volilnega sistema na pol proporcionalen in na pol večinski. V vsakem primeru pa se dejansko razmerje med proporcionalnimi in večinskimi učinki tega volilnega sistema pokaže šele na vsakokratnih volitvah, tako da vnaprej ni v celoti znano.

26. Iz navedenega bi bilo sicer mogoče sklepati, da je referendumsko vprašanje protislovno, saj se lahko na konkretnih volitvah izkaže, da je mogoče dosledno izpeljati le prvi del tega predloga (izvolitev 44 poslancev po večinskem načelu).

Vendar pa je glede na to, da naj bi se po večinskem načelu izvolila le polovica od 88 poslancev, možnost pojava presežnih mandatov majhna.

Izkustveni dokaz, ki nam je na voljo za to, da so večinske deformacije volilnega sistema, ki ga predlaga Državni svet, minimalne, je praksa nemških volitev. Podatki kažejo, da se število presežnih mandatov giblje med 1 (v letih 1980 in 1987) in 5 (leta 1961) pri številu poslancev 484.

Odstopanje od načela, iz katerega izhaja referendumsko vprašanje v zahtevi Državnega sveta, je torej teoretično možno (temu se ureditev v volilnem zakonu ne more izogniti), je pa nebitveno oziroma zanemarljivo. Zato ni mogoče reči, da je referendumsko vprašanje Državnega sveta notranje protislovno in zavajajoče in zaradi tega v neskladju z načeli pravne države.

C.

27. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 16. člena ZRLI ter 21. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Tone Jerovšek in sodniki dr. Peter Jambrek, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, dr. Lovro Šturm, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Prvo točko je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu (proti je glasoval sodnik Šturm), drugo točko izreka s sedmimi glasovi proti dvema (proti sta glasovala sodnika Jambrek in Šturm), tretjo točko izreka soglasno, četrto točko izreka pa s šestimi glasovi proti trem (proti so glasovali sodniki Krivic, Šinkovec in Ude). Sodnik Krivic je napovedal pritrdilno ločeno mnenje k prvi in tretji točki izreka in odklonilno ločeno mnenje k četrti točki izreka, sodnika Jambrek in Šturm odklonilno ločeno mnenje k prvi in tretji točki izreka, sodnik Ude pa pritrdilno ločeno mnenje k prvi in odklonilno ločeno mnenje k četrti točki izreka.

Predsednik
dr. Tone Jerovšek

U-I-265/96
1.8.1996

Delno odklonilno in delno pritrdilno ločeno mnenje sodnika Krivica

I.

1. Glasoval sem proti 4. točki izreka, s katero je bila zavržena ena izmed treh zahtev Državnega zbora za odločitve o ustavnosti po 16. členu ZRLI. Zavržena je bila z obrazložitvijo, da te zahteve (o presoji ustavnosti izvedbe referendumov o volilnem sistemu tik pred volitvami) ni mogoče šteti za zahtevo na podlagi 16. člena ZRLI, ampak kvečjemu kot zahtevo za presojo ZRLI, v katerem bi to vprašanje lahko bilo že zakonsko urejeno in za čas od 1.1.1997 tudi že je urejeno - da še ni urejeno tudi za sedanji čas, pa da je rezultat odločitve samega Državnega zbora.

2. To stališče spregleduje dejstvo, da je bila že ta ureditev (za čas po 1.1.1997) v Državnem zboru ob sprejemanju izpodbijana kot domnevno protiustavna, da je spor o tem že pred Ustavnim sodiščem in da je od raztegnitve veljavnosti te določbe na sedanji čas Državni zbor odstopil prav zaradi očitkov oziroma lastnih (utemeljenih) dvomov o tem, ali ne bi bilo protiustavno naknadno onemogočiti izvedbe tovrstnih letošnjih referendumov, potem ko so upravičeni predlagatelji že zahtevali njihovo izvedbo v skladu z dotlej veljavno zakonsko ureditvijo. To bi bil po mojem mnenju tako očitno sporen poseg v že začeti postopek izvrševanja neke ustavne pravice, da ne morem razumeti stališča večine, ki sedaj Državnemu zboru šteje v slabo, da ni storil nečesa, kar bi bilo zelo verjetno protiustavno - in

česar ni storil prav zato, ker je sam menil, da bi bilo to najbrž protiustavno.

Tako ravnanje Državnega zbora je še toliko bolj pravilno (stališče v tej odločbi Ustavnega sodišča pa toliko manj razumljivo in sprejemljivo), če upoštevamo odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-47/94 z dne 19.1.1995, kjer je Ustavno sodišče ugotovilo prav nasprotno sedanjemu stališču: da je vnaprejšnje zakonsko preprečevanje določenih referendumov nedopustno, čeprav bi bile z njihovo izvedbo res lahko prizadete ustavne pravice drugih, če je zavarovanje pravic drugih možno doseči na način, ki manj posega v izvrševanje pravice do referenduma.

Omenjena odločba ob razveljavitvi 10. člena ZRLI, ki je izključeval možnost referenduma v zvezi z določenimi vrstami zakonov, o tem pravi takole: "Isti cilj je namreč možno doseči z uporabo blažjega posega v ustavno pravico iz 44. in 90. člena Ustave (pravica do referendumskega odločanja), namreč z uporabo mehanizma, predvidenega v 16. členu ZRLI. (Poudarek moj.) Po njem lahko Državni zbor, kadar meni, da je vsebina zahteve za razpis referenduma v nasprotju z Ustavo, zahteva, naj o tem odloči Ustavno sodišče. Z uporabo tega mehanizma se je možno izogniti abstraktnemu zakonskemu predpisovanju, da narava v 10. členu navedenih treh vrst zakonov v vsakem primeru opravičuje poseg v ustavo pravico do referendumskega odločanja, in doseči, da bo v vsakem konkretnem primeru moralo Ustavno sodišče presoditi, ali bi bile z odložitvijo uveljavitve tistega zakona zaradi referenduma ali z njegovo neuveljavitvijo res prizadete tako pomembne ustavne pravice, da bi bilo zaradi tega - ob tehtanju prizadetih ustavnih dobrin - dopustno poseči v ustavno pravico do referendumskega odločanja." (OdlUS IV, 4 - str. 24).

Sedanji položaj je drugačen samo v tem, da je 10. člen ZRLI nekatere vrste zakonov v celoti izključeval iz referendumskega odločanja, tu pa bi šlo (oziroma v novem 12.a členu ZRLI že gre) za izključitev ene vrste zakonov (o volilnem sistemu) iz referendumskega odločanja samo začasno - eno leto pred rednimi volitvami. Toda položaj je kljub temu analogen. Ustavno sodišče bo pri presojanju ustavnosti že izpodbijanega 12.a člena ZRLI pred težko nalogo:

- ali naj, izhajajoč iz gornjega (soglasno sprejetega) načelnega stališča v odločbi OdlUS IV,4, tudi ta člen razveljavi, namreč kot preširok in preohlapen (češ, rok enega leta je morda predolg in preveč abstrakten - treba je vedno v konkretnih okoliščinah presoditi, ali bi referendum o volilnem sistemu res lahko že ogrozil normalne priprave na volitve in s tem njihovo normalno izvedbo),

- ali naj (še vedno v skladu z gornjim stališčem) ugotovi, da določba ni preširoka in preohlapna in naj ostane v veljavi (ker da bi v tem času vedno šlo za ogrožanje normalnih priprav na volitve - oziroma, da je normalna izvedba volitev tako velika vrednota za demokratično družbo, da "odtehta" tudi morebiten, v konkretnem primeru neutemeljen poseg v pravico do referenduma),

- ali naj morda načelno stališče iz omenjene prejšnje odločbe celo spremeni ali pa sploh odloči še kako drugače.

Odločanje o ustavnosti že izpodbijanega 12.a člena ZRLI pa je Ustavno sodišče na isti seji predstavilo na kasnejši čas (glej hkrati sprejeto odločbo v zadevi U-I-266/96) in tako njegovo stališče do gornjih dilem še ni jasno - hkrati pa zanika svojo pristojnost za odločanje po 16. členu ZRLI o vprašanju, za kakršne je v odločbi izpred leta in pol samo reklo, da jih je treba reševati prav v tem postopku in ne z abstraktnim zakonskim urejanjem. Protislovje je na dlani.

3. Tudi o tej zahtevi Državnega zbora bi torej Ustavno sodišče moralo meritorno odločati in izvesti v prej omenjeni odločbi napovedano tehtanje prizadetih ustavnih dobrin (oziroma "test sorazmernosti": ali bi bil poseg s prepovedjo izvedbe takega referenduma tik pred volitvami za zagotovitev normalne

izvedbe volitev kot pomembnejše ustavne vrednote primeren za doseg takega cilja, nujen in sorazmeren v ožjem smislu - glej prejšnje odločbe o uporabi načela sorazmernosti). Če bi pri tem tehtanju upoštevali to, da imamo na eni strani tehtnice volitve kot najpomembnejši in hkrati najboljčutljivejši instrument parlamentarne demokracije, na drugi strani pa le vprašanje takojšnje ali kasnejše izvedbe "predhodnega referendum" o volilnem sistemu, ki do uveljavitve bistveno drugačnega volilnega sistema za te volitve tako in tako praktično ne bi več mogel pripeljati, predvsem pa tak referendum že po mnenju večine sodnikov ob prejšnjem odločanju o referendumih sploh ni zakonodajni referendum iz 90. člena Ustave - potem odločitev najbrž ne bi smela biti težka.

Izvedba teh referendumov v takem času bi bila v nasprotju z ustavnimi načeli demokracije in pravne države (1. in 2. člen Ustave), ker naj bi se v času zadnjih priprav strank in kandidatov na volitve po veljavnem volilnem sistemu hkrati odločalo, ali naj bi ta volilni sistem (bistveno) spremenili. Da to predstavlja bistveno motnjo za normalno izvedbo volitev kot najpomembnejše osnove za delovanje demokratičnega političnega sistema, je tako očitno, da se mi zdi odveč razlagati - in to bistveno motnjo tako za stranke in kandidate na volitvah kot tudi za volilce, katerih že tako slabo razumevanje aktualnega volilnega sistema (če bo ostal) bo s hkratnimi razpravami o štirih spreminjevalnih predlogih samo še poslabšano, za prilagoditev na morebitni novi sistem pa sploh ne bi bilo nobenega časa. Najslabša varianta pa bi bilo referendumsko sprejetje enega od treh predlogov radikalnih sprememb in izvedba volitev še po starem.ocene, da to ne bi resno zamajalo zaupanja ljudi v politični sistem, štejem za povsem nerealistične. Nič ne bi pomagalo, če bi tudi vseh devet ustavnih sodnikov soglasno zatrjevalo v svojih odločbah (koliko ljudi pa jih bere?), da so očitki o nelegitimnosti takih volitev neutemeljeni - če bi prepričanje o njihovi nelegitimnosti (spontano ali spodbujeno od zunaj) postalo dejansko prepričanje večine (ali tudi pomembnejše manjšine) volilnega telesa. To so stvari, s katerimi se ne gre igrati. Italija npr. v volilnem letu (in še 6 mesecev po začetku predvolilnih shodov) prepoveduje sploh vse referendume - izvajati referendumsko glasovanje (in to tako, ki ljudi zavaja o možnih rezultatih tega glasovanja) o spremembah volilnega sistema tik pred volitvami pa preprosto ni odgovorno ne do ljudstva ne do države in temeljev njene demokratične ureditve - oziroma tako vsaj jaz mislim.

Pravila volilnega sistema bi morala biti vsem znana ne šele ob razpisu volitev - za normalen potek volitev morajo biti znana veliko prej, da se vsi sodelujoči subjekti (zlasti stranke in kandidati) na volitve lahko pripravijo - zlasti na predvolilno kampanjo, ki se začne že takoj z razpisom volitev, dejansko pa celo že prej. In priprave (kadrovske, organizacijske in druge) morajo biti bistveno drugačne, če se volilni sistem bistveno spremeni. Mislim, da so to "lekcije" iz osnovne šole demokracije.

4. Ker se je večinska odločba (z zavrženjem zahteve iz formalnih razlogov) izognila odgovoru na gornja pomembna vprašanja, je s tem seveda omogočila izvedbo referendumov o bistvenih spremembah volilnega sistema v času tik pred volitvami - oziroma ne le omogočila, ampak takorekoč zaukazala. Konkretna situacija v tem konkretnem primeru pa ni samo čas tik pred razpisom volitev, ampak hkrati tudi čas poletnih dopustov (avgust). Zakonski sedemdnevni rok za razpis teh referendumov pomeni, da mora Državni zbor sprejeti odlok o razpisu teh referendumov že v prvi dekadi avgusta, po 33. členu ZRLI pa mora biti referendum izveden v 30-45 dneh po dnevu razpisa. Vsakdo, ki spregleda 30. in 31. člen ZRLI, bo (normalno) mislil, da je dan razpisa pač tisti dan, ko je bil akt o razpisu objavljen v Uradnem listu.

Toda 30. in 31. člen določata, da "dan razpisa" ni ta dan, ampak dan, ki je v aktu o razpisu posebej določen kot "dan razpisa referendum". Šele od tega dne dalje teče torej 30-45-dnevni rok za izvedbo referendumov. Ta določba bi bila morda lahko sicer ustavno sporna, kolikor bi se uporabila npr. za nedopustno zavlačevanje z izvedbo referendumov brez utemeljenih razlogov - najbrž pa ne more biti

sporna njena ustrezna uporaba v razumnih okvirih in iz utemeljenih razlogov (če bi se npr. v aktu o razpisu referendumu v tem izjemnem primeru ta dan določil tako, da rok za "predreferendumsko kampanjo" ne bi začel teči že sredi avgusta, torej v času, ki je za tovrstno dejavnost povsem neprimeren). Ta rok 30-45 dni je namreč bolj kot tehničnim pripravam za izvedbo referendumu (za to bi zadoščal mnogo krajši rok) namenjen prav "predreferendumski kampanji": to je čas, v katerem naj bi zagovorniki in nasprotniki referendumskega predloga imeli možnost pridobivanja volilcev za podporo svojemu stališču. V konkretnem primeru, ko gre kar za štiri referendumske predloge hkrati in to za predloge o izjemno zapleteni in strokovno zahtevni problematiki, ki jo širši krog volilcev (tudi drugod po svetu) zelo slabo pozna, je še toliko bolj pomembno, da ta "predreferendumska kampanja" ne bi potekala v času, ki tako mnogim volilcem kot tudi strankam in drugim udeležencem te kampanje onemogoča učinkovito pripravo in izvedbo te kampanje oziroma udeležbo v njej. To se mi zdi pomembno ustavnopravno vprašanje, da ne bi zaradi izvedbe te kampanje npr. v času od 10. avgusta do 10. septembra prišlo kasneje do novih ustavnih sporov o tem, ali niso bile s tako izvedbo kršene ustavne pravice državljanov, političnih strank itd., npr. pravica iz 44. člena Ustave do neposrednega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev.

II.

Glsoval sem za 1. točko izreka in tudi k njeni obrazložitvi nimam bistvenih pripomb. Le k navedbi, da so prve štiri alineje vprašanja, vsebovanega v referendumski zahtevi, nesporne, pripominjam, da jih vlagatelj zahteve za presojo ustavnosti (Državni zbor) res ni izpodbijal, da pa je zame sam večinski sistem že načelno v nasprotju z načelom enakosti volilne pravice in da je lahko ustavno dopusten le, če njegovo uvedbo zahteva nujen ustavnopravni razlog, kot npr. morda obstaja v Italiji - medtem ko je britanski, ameriški in francoski večinski volilni sistem tradicionalen del njihovega političnega sistema in s tem nepisane ustavne ureditve, v ameriški in francoski pisani ustavi pa enakost volilne pravice ni zapisana kot posebna ustavno varovana človekova pravica, tako kot npr. pri nas in v Nemčiji, od koder sem povzel teoretična ustavnopravna spoznanja o načelni nezdržljivosti večinskega volilnega sistema z enakostjo volilne pravice. Podrobneje sem to prikazal v svojem pritrilnem ločenem mnenju k nedavni odločbi o ustavnosti volilnega praga.

III.

Glsoval sem tudi za 3. točko izreka. K njej in njeni obrazložitvi dodajam le svojo (tokrat) nesprejeto idejo, da bi bilo v takih primerih, ko Ustavno sodišče zaradi protiustavnosti izloči iz referendumskega vprašanja njegov pomemben del, primerno (na podlagi pooblastila v 40. členu Zakona o Ustavnem sodišču) hkrati vsem podpisnikom pobude ali zahteve dati npr. 15-dnevni rok, v katerem lahko Državnemu zboru sporočijo (z uradno overjenim podpisom) svoj individualni odstop od zahteve, če tako okrnjenega referendumskega predloga ne podpirajo več. V tem konkretnem primeru se sicer strinjam z oceno v odločbi, da tudi tako okrnjeno vprašanje ustreza volji podpisnikov - zlasti zato, ker bi po splošno sprejetem stališču tujih ustavnih sodišč v takem primeru, ko referendumski predlog združuje dve raznorodni in ločljivi vprašanji, po načelu "enotnosti materije" lahko ustavno sodišče odredilo celo izvedbo ločenih referendumov o teh dveh vprašanjih (če eno od teh dveh vprašanj ne bi bilo protiustavno). Za bodoče, morda bolj kočljive primere pa bi bila taka praksa po mojem mnenju priporočljiva, včasih morda celo nujna, zato sem se zavzemal za to, da jo kot načelni pristop Ustavnega sodišča k temu vprašanju uvedemo že v tem primeru.

Sodnik
mag. Matevž Krivic

Pritrdilno in odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Lojzeta Udeta

1. Glasoval sem za odločitev pod točko 1. odločbe, torej za ugotovitev, da peta alineja vprašanja, vsebovanega v zahtevi skupine 43.710 volilcev za razpis referendumu o volilnem sistemu za volitve v Državni zbor, ni v skladu z ustavo. Bistvo spornega dela referendumskega vprašanja je v tem, da se z zakonom oblikujeta dva posebna volilna okraja, v katerih volijo volilni upravičenci, ki nimajo stalnega prebivališča v Sloveniji. Po navedbah predstavnika podpisnikov zahteve je namen tega predloga v tem, "da bi lahko tudi Slovenci po svetu poslej brez večjih težav uresničevali svojo pasivno in aktivno volilno pravico, tako kot jo lahko že sedaj tisti volilci, ki imajo stalno bivališče znotraj meja Slovenije".

Odločba Ustavnega sodišča je glede tega vprašanja zavzela stališče, da taka zakonska določba ne bi bila v nasprotju z 82. členom Ustave, ker bi bila tudi v teh dveh volilnih okrajih izvoljena poslanca predstavnika vsega ljudstva in ne bi bila vezana na navodila tistih, ki so ju izvolili. Obenem pa odločba ugotavlja, da je tako referendumsko vprašanje v nasprotje s prvim odstavkom 43. člena Ustave, ki ureja volilno pravico in z drugim odstavkom 80. člena Ustave o sestavi Državnega zbora in volitvah v Državni zbor. Pri oblikovanju dveh posebnih volilnih okrajev bi prišlo do bistvenega odstopanja od načela, da mora biti glas vsakega volilca enakovreden glasu drugega volilca. Za uveljavitev tega načela morajo biti volilni okraji oblikovani tako, da zajemajo približno enako število volilnih upravičencev. V primeru oblikovanja dveh posebnih volilnih okrajev pa bi lahko prišlo do bistvenih odstopanj v pogledu števila volilnih upravičencev. Če upoštevamo podatek, da ima 57.857 polnoletnih državljanov Slovenije stalno prebivališče v tujini, bi prišlo v primeru oblikovanja dveh volilnih okrajev do bistvenega odstopanja v korist volilnih upravičencev s stalnim prebivališčem v Sloveniji (v enem volilnem okraju bi namreč bilo po sistemu, ki ga vsebuje zahteva volilcev, 17.850 volilnih upravičencev). Če pa na drugi strani upoštevamo podatek, da je bila udeležba državljanov, ki nimajo stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji na zadnjih volitvah majhna (okoli 1300), pa bi bila ob razdelitvi teh volilcev na dva volilna okraja bistveno kršena enakost volilne pravice v njihovo korist.

Mislim, da ta razlog sicer drži, da pa ni edini in celo ni najpomembnejši.

2. Razlog, ki ga predstavnik podpisnikov zahteve navaja, nikakor ne drži. Na kakšen način naj bi bila državljanom Slovenije s stalnim prebivališčem v tujini olajšano glasovaje, če bi bila oblikovana za te volilce dva posebna volilna okraja, ni pojasnjeno. Glasovali bi natanko tako, kot bodo glasovali, če bodo glede na svoje zadnje stalno prebivališče v Sloveniji razporejeni v različne volilne okraje.

Pač pa bi slovenski državljani v tujini, če bi bili vsi zajeti v dveh posebnih volilnih okrajih, predstavljali posebno socialno skupino s svojimi interesi. Volilni okraji, na katere bi bila razdeljena Slovenija (in na katere bo razdeljena pri skoraj vsakem volilnem sistemu), seveda lahko zajemajo področja, na katerih živi večji ali manjši odstotek posameznih socialnih skupin državljanov z različnimi interesi. Nekateri zajemajo prebivalstvo v mestih, v urbanih sredinah, drugi pa v izrazito industrijskih sredinah ali pa v kmetijskih okoljih. Vendar je geografska razdelitev Slovenije na volilne okraje nujna, sestav prebivalstva v teh okrajih pa posledica take delitve. Slovenski državljani v tujini pa imajo kot posebna socialna skupina drugačne interese, najsi živijo v državah, ki so se izoblikovale iz bivših republik razpadle Jugoslavije, ali pa v drugih državah. Ti državljani ne živijo stalno v Republiki Sloveniji, niso enako zainteresirani na ekonomski politiki, na socialni politiki, v Sloveniji ne plačujejo davkov itd. Predstavljajo torej skupino s specifičnimi interesi. Zaradi tega bi po mojem mnenju oblikovanje dveh posebnih volilnih okrajev ne predstavljalo le kršitve 43. člena ustave o enakosti volilne pravice in 80. člena Ustave o enakem glasovanju, temveč tudi kršitev 82. člena Ustave, zlasti določbe prvega

odstavka tega člena, da so poslanci predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila. Realno je namreč pričakovati, da bi bili v teh dveh okrajih izvoljeni poslanci, ki bi glede na svoje poprejšnje politično prepričanje in ravnanje zagotavljali zavzemanje za posebne interese volilnih upravičencev v spornih dveh okrajih.

Ustava posebej ureja predstavništvo posebnih skupin volilcev s specifičnimi interesi. Tako v tretjem odstavku 64. člena določa, da sta italijanska in madžarska narodna skupnost neposredno zastopani v Državnem zboru, v tretjem odstavku 80. člena pa Ustava določa, da se v Državni zbor vedno izvoli po en poslanec italijanske in madžarske narodne skupnosti. Zastopanost posebnih interesnih skupin v Državnem zboru je torej ustavna materija in je ne more uveljaviti zakon, ki ureja volilni sistem.

3. Ne strinjam pa se z odločitvijo večinske odločbe pod točko 4, torej z odločitvijo, s katero je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo Državnega zbora, kolikor se nanaša na oceno ustavnosti izvedbe referendumov o vprašanjih, vsebovanih v zahtevah Državnega sveta in skupine 43.710 volilcev, v času neposredno pred rednimi volitvami v Državni zbor. Odločba večine glede tega vprašanja ugotavlja, da take zahteve ni mogoče razumeti kot zahtevo na podlagi 16. člena ZRLI. Na podlagi te določbe je namreč Ustavno sodišče pristojno za oceno ustavnosti predlaganih referendumskih vprašanj, ne pa tudi za oceno ustavnosti izvedbe referendumov v določenem času. To zahtevo bi bilo kvečjemu mogoče razumeti kot zahtevo za presojo ustavnosti ZRLI oziroma kot zahtevo za ugotovitev neustavne pravne praznine, ker zakon ne določa, da v času neposredno pred volitvami ni mogoče izpeljati referendumov o volilnem sistemu. To pravno praznino pa bi lahko zapolnil Državni zbor sam.

Osebnost sem mnenja, da je z interpretacijo 16. člena ZRLI mogoče zaključiti, da Državni zbor lahko vložiti tudi zahtevo takšne vsebine. Po določbi 16. člena ZRLI lahko Državni zbor, če meni, da je vsebina zahteve za razpis referendumov v nasprotju z Ustavo, zahteva, naj o tem odloči Državni zbor. Čemu ne bi smel postaviti Državni zbor postaviti take zahteve tedaj, kadar meni, da je razpis referendumov v določenem času v nasprotju z Ustavo? Državni zbor razpiše referendum s posebnim aktom. Tak akt pa je itak mogoče s strani upravičenega predlagatelja (naprimer tretjine poslancev, vlade, državnega sveta) izpodbijati pred Ustavnim sodiščem. Zaradi tega sem mnenja, da bi morale Ustavno sodišče vsebinsko odločati tudi o tej zahtevi.

4. Ustavno sodišče bi moralo pri odločanju oceniti, ali je zahteva Državnega zbora iz razlogov, ki jih Državni zbor navaja, utemeljena ali ne.

Taka ocena bi morala seveda upoštevati dejstvo, da je zaradi prekratkega roka dejansko nemogoče spremeniti na podlagi morebitnega uspelega referendumov volilni zakon v takem času, da bi bilo mogoče na njegovi podlagi izvesti predstoječe volitve.

Določbe 90. člena Ustave in ZRLI ne zagotavljajo, da bi bilo v primeru referendumovske odločitve o koreniti spremembi volilnega sistema v času tik pred končnim rokom za razpis volitev mogoče tako spremembo uresničiti v Zakonu o volitvah v Državni zbor.

Sprememba volilne zakonodaje po preteku roka za razpis volitev oz. po samem razpisu pa bi po mojem mnenju pomenila tudi kršitev načel pravne države, saj morajo biti pravila volilnega sistema ob razpisu znana vsem udeleženi subjektom, zlasti pa volilcem in volilnim organom. Seveda je tudi gotovo, da eventualna referendumovska odločitev o drugačnem volilnem sistemu, kot jo vsebuje sedaj veljavni zakon, v ničemer ne bi vplivala na ustavnosti in zakonitost volitev. Zlasti zadnja ugotovitev bi utemeljevala tudi zaključek, da referendum o volilnem sistemu v kratkem času pred volitvami, ni v nasprotju z Ustavo oz. z načeli demokratične in pravne države iz prvega in drugega člena Ustave.

Na drugi strani pa bi bilo treba tudi oceniti, ali je referendumsko odločanje o volilnem sistemu tik pred volitvami, ki na sam sistem ne bo moglo vplivati, v skladu z načeli pravne in demokratične države. Smisel neposrednega odločanja, o katerem govorita drugi odstavek 3. člena in 44. člen Ustave, je v tem, da volja ljudstva, izjavljena na referendumu, tudi dejansko v razumnem roku učinkuje. Drugače je res mogoče očitati v takem času izvedenem referendumu, da je izveden predvsem zato, da se formalno izpeljejo ustavne določbe o neposrednem odločanju ljudstva, ne pa zaradi tega, da se izražena volja ljudstva tudi udejani. Tak referendum, izveden pred volitvami, bi bil torej predvsem v funkciji volilne propagande strank, ne pa zaradi dejanske uveljavitve neposrednega odločanja ljudstva. Seveda je mogoče tudi drugačno razlogovanje in sicer, da so v tem odstavku navedeni razlogi predvsem politične narave, v katere naj se Ustavno sodišče ne spušča.

Mnenja sem, da bi torej Ustavno sodišče moralo vsebinsko oceniti, ali je izvedba referendumu o volilnem sistemu tik pred volitvami ustavno dopustna.

S o d n i k
dr. Lojze Ude

Odklonilno ločeno mnenje sodnikov Jambreka in Šturma

Glasovala sva proti drugi točki izreka zato, ker se ne strinjava z zaključkom iz 26. točke obrazložitve. Meniva, da je vprašanje, vsebovano v zahtevi Državnega sveta, notranje protislovno. Predloga v zakonu ni mogoče izpeljati tako, da bi bila na vsakokratnih volitvah zanesljivo hkrati zagotovljena izvolitev 44 poslancev po večinskem načelu (ki izhaja iz prve alineje referendumskega vprašanja) in popolna proporcionalnost večinskega sistema (ki izhaja iz druge alineje tega vprašanja).

Nepredvidljivost učinkov volilnega sistema bi bila v Sloveniji zaradi relativno majhnega števila poslanskih mest še toliko večja.

Referendumsko vprašanje je zaradi notranje protislovnosti in neizvedljivosti v neskladju z načeli pravne države in zato ni v skladu z Ustavo.

Sodnik:
dr. Peter Jambrek

Sodnik:
dr. Lovro Šturm

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

zakon

Vlagatelj:

Državni zbor

Datum vloge:

22. 7. 1996

Datum odločitve:

31. 7. 1996

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

ugotovitev - je v neskladju z Ustavo/zakonom

Objava:

Ur. list RS, št. 43/96 in OdlUS V, 125

Dokument:

US17980