



**REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-265/96

Datum: 31.7.1996

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti vprašanj, vsebovanih v zahtevah za razpis referendumov, 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 referendumov o volilnem sistemu za volitve v Državni zbor, ni v skladu z Ustavo.
2. Vprašanje, vsebovano v zahtevi Državnega sveta za razpis referendumov 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 referendumov o vprašanih, 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 referendumov 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 vprašanih, 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 referendumu 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 referendumske odločitve do poteka končnega roka za razpis referendumu 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 referendumu 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 referendumu 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 referendumu 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 predstavništav. 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 referendumu 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 referendumu 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 referenduma 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 referenduma 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 alinee 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 referendumu 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 referendumu, 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 referendumu 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 referendumu 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 nestranske 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 presojeti 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 referenduma, 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 grede 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 glas), se izračun opravi ponovno tako, da se pri izračunu volilnega količnika ne upoštevajo mandati te liste in glasovi zanjo. 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 glas 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 povzročata 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 Jambreč, 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