



## REPUBLIKA SLOVENIJA USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-265/96

Datum: 8. avgust 1996

### **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 referenduma 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.

Mislím, 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 referendumu 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 referendumu 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 referendumu 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 vloži tudi zahtevo takšne vsebine. Po določbi 16. člena ZRLI lahko Državni zbor, če meni, da je vsebina zahteve za razpis referendumu 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 referendumu 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 moralo 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 referendumu 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 referendumu 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 referendumu 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 referendumu 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 referendumoma o volilnem sistemu tik pred volitvami ustavno dopustna.

S o d n i k  
dr. Lojze Ude