

dr. Zoran Božič  
Državni svetnik

Ljubljana, 4. junij 2014

DRŽAVNI SVET REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejeto:	05-06-2014
Šifra:	004-0114-12/1
Povezava:	020-10114-54
EPA:	EU:
Sign. zn.:	
Kratice:	

Gospod  
Mitja Bervar  
Predsednik  
Državnega sveta Republike Slovenije

Na podlagi 68. člena Poslovnika Državnega sveta (Ur. l. RS, št. 70/08, 73/09, 101/10 in 6/14) vlagam:

- **Pobudo za oceno ustavnosti Odloka o razpustitvi Državnega zbora Republike Slovenije in o razpisu predčasnih volitev v Državni zbor Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 39/14)**

dr. Zoran Božič l.r.

Priloga:

- Predlog zahteve za oceno ustavnosti

Državni svet Republike Slovenije je na podlagi tretje alineje prvega odstavka 23. a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 ) sprejel

## ZAHTEVO

za oceno ustavnosti Odloka o razpustitvi Državnega zbora Republike Slovenije in o razpisu predčasnih volitev v Državni zbor Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 39/14)

Državni svet Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni svet) predlaga, da Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustavno sodišče):

- po opravljenem postopku odloči, da je Odlok o razpustitvi Državnega zbora Republike Slovenije in o razpisu predčasnih volitev v Državni zbor Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 39/14) v neskladju s 1., 2., 3., 43. in 44. členom v povezavi z 80. in 82. členom Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33I/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13; v nadaljevanju: Ustava);
- da do končne odločitve začasno zadrži izvajanje Odloka o razpustitvi Državnega zbora Republike Slovenije in o razpisu predčasnih volitev v Državni zbor Republike Slovenije;
- prednostno obravnava zadevo.

## OBRAZLOŽITEV

Volitve so v sodobnem pojmovanju demokracije eden najpomembnejših izrazov ljudske suverenosti in nujen pogoj za demokratično oblikovanje najpomembnejših državnih organov, zlasti predstavnškega telesa. Zato so demokratične volitve tudi nujen pogoj za vzpostavitev in ohranitev sodobne pravne države. Volitve tako omogočajo volivcem neposreden vpliv na sestavo parlamenta, s tem pa tudi vpliv na odločitve, ki jih ta sprejema. Z volitvami volivci podelijo članom parlamenta mandat, pooblastilo za to, da odločajo v njihovem imenu o najpomembnejših družbenih vprašanjih. Zato volitve dajejo legitimnost izvajanju oblasti s strani predstavnškega telesa. V sodobnih političnih sistemih so volitve splošno sprejeta demokratična osnova in tipična oblika konstituiranja političnega predstavništva.<sup>1</sup>

Predsednik republike je Odlok o razpustitvi Državnega zbora Republike Slovenije in o razpisu predčasnih volitev v Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu : Odlok) izdal 1. junija 2014. Z njim je z dnem 2. junija 2014 razpustil Državni zbor ter razpisal predčasne volitve poslancev v Državni zbor, ki bodo v nedeljo 13. julija 2014.

Državni svet kot predlagatelj zahteve za presojo ustavnosti meni, da je razpis predčasnih volitev v času poletnih počitnic, ko je pomemben del volilnega telesa na dopustu izven domačega kraja ali celo izven meja Republike Slovenije<sup>2</sup>, v nasprotju z volilno pravico (43. člen Ustave) ter pravico sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave). Z razpisom volitev v mesecu juliju pa je prav tako kršeno ustavno

<sup>1</sup> Kristan, Ribičič, Grad, Kaučič, Državna ureditev Slovenije, 1994, str. 57

<sup>2</sup> Statistične informacije, št. 7/2012 z dne 7.6.2012

načelo demokracije (1. člen Ustave), načelo pravne države (2. člen Ustave) ter načelo suverenosti ljudstva (3. člen Ustave).

Iz načela demokratičnosti so glede posredne (predstavniške) demokracije na področju volitev izpeljana načela svobode, splošnosti in enakosti volilne pravice ter neposrednosti in tajnosti volitev.<sup>3</sup> V demokratični državi (1. člen Ustave) oblast izvršuje ljudstvo neposredno ali posredno - prek izvoljenih predstavnikov (drugi odstavek 3. člena Ustave). V okviru predstavniške demokracije izvoljeni nosilci funkcij v državnih organih sprejemajo odločitve v imenu ljudstva. Posameznik ima pravico, da sodeluje pri oblikovanju teh državnih organov tako, da v naprej predpisani obliki in na predpisan način izraža svojo voljo o tem, kdo naj ga zastopa in v njegovem imenu sprejema temeljne družbene odločitve.<sup>4</sup>

Volilna pravica je temeljna politična človekova pravica, ki je vtkana v samo bistvo demokratične države. Je tista pravica, ki državljanu spremeni iz objekta v subjekt politike. Brez svobodne volilne pravice ni demokracije. Volilna pravica je hkrati osebna in kolektivna pravica, ki jo posameznik lahko uresničuje samo skupaj z drugimi nosilci te pravice in v posebej določenem postopku, katerega cilj je vzpostavitev zakonitih organov oblasti na nivoju države oziroma vzpostavitev zakonitosti organov lokalnih skupnosti.<sup>5</sup>

Volilna pravica je prav tako tudi tesno povezana s človekovo pravico iz 44. člena Ustave, saj se z njenim izvrševanjem v bistvu zagotavlja državljanu sodelovanje pri upravljanju javnih zadev po izvoljenih predstavnikih. V 44. členu Ustave je določeno, da ima vsak državljan pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodelujejo pri upravljanju javnih zadev. Določba o enakosti volilne pravice predstavlja hkrati tudi *lex specialis* splošnega načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave<sup>6</sup>.

Država je dolžna z zakonom urediti način uresničevanja volilne pravice, ker je to nujno zaradi same narave te pravice (drugi odstavek 15. člena Ustave). Ureditev, ki bi presegla način uresničevanja in ki bi pomenila že poseg v volilno pravico, ki ga ne bi določala že sama Ustava, je treba presojati po strogem testu sorazmernosti.

V dosedanji praksi je Ustavno sodišče že trikrat odločilo, da kampanja in izvedba glasovanja (odločalo je o referendumu) ne sodita v čas poletnih počitnic, predvsem ne v mesecu avgustu. V odločbah št. U-I- 279/96 z dne 10. 9. 1996 in št. U-I-304/96 z dne 7. 11. 1996 je Ustavno sodišče presojalo zakonsko ureditev roka, ki lahko preteče od dneva objave akta o razpisu referendumu do dneva, ki je določen kot dan razpisa v zvezi s predhodnim zakonodajnim referendumom. Ugotovilo je, da Zakon o referendumu in ljudski iniciativi ne dopušča odlaganja izvedbe referendumu za nesorazmerno dolgo obdobje. Od dneva objave akta o razpisu referendumu do dneva, ki je določen kot dan razpisa referendumu, ne bi smelo miniti več kot 15 dni,

---

<sup>3</sup> Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana, 2002, str. 46

<sup>4</sup> Grad, Volitve in volilni sistemi, IJU, Ljubljana 1996, str. 46

<sup>5</sup> Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana, 2002, str. 474

<sup>6</sup> Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana, 2002, str. 476

razen, kadar bi določitev dneva razpisa znotraj petnajstdnevnega roka po objavi akta o razpisu privedla do položaja, v katerem bi izvedba referendumu padla na dan, ko bi bila udeležba na referendumu onemogočena ali otežena večjemu številu volivcev. Ustavno sodišče je kot takšen razlog v obrazložitvi odločb primeroma navedlo počitnice (npr. mesec avgust).

Nedavna odločitev Ustavnega sodišča št. U-I-76/14 z dne 10. 4. 2014 je sledila precedensom iz omenjenih odločb, da določitev dneva glasovanja neposredno po času državnega praznika in šolskih počitnic že sama po sebi otežuje udeležbo volivk in volivcev na referendumu ter s tem učinkovito uresničevanje pravice glasovanja na referendumu. Ustavno sodišče je v 24. točki obrazložitve odločbe št. U-I-76/14 zapisalo: »Zakonodajalec je torej kot dan (glavnega) glasovanja določil dela prost dan, ko se volivci zaradi praviloma manjših obveznosti, kot jih imajo v dneh za veliko večino običajnega delavnika, lažje udeležijo referendumu. Predčasno glasovanje je namenjeno tistim, ki so odsotni na glasovalni dan bodisi zaradi službenih obveznosti bodisi zaradi prostočasnih aktivnosti, ki so vezane na konec tedna. Te volivke in volivci se lahko udeležijo glasovanja v času pred dnem glasovanja. V tem primeru glavni dan glasovanja sledi prvomajskemu prazniku, ta pa šolskim počitnicam. Zaradi tega celotno predčasno glasovanje pade v čas praznika oziroma šolskih počitnic. Pa tudi referendumsko kampanja se zaključuje v tem času.«

Razpis splošnih volitev dne 13. 7. 2014 je v nasprotju z zgoraj navedenimi stališči Ustavnega sodišča, saj navedeni datum pade ravno v čas šolskih počitnic, kar pomeni, da bi bil zaključek volilne kampanje in same volitve v času, ki ga je Ustavno sodišče kot neprimerne ocenilo v obrazložitvi odločbe št. U-I-76/14.

Nedavne volitve v Evropski parlament, ki se jih je udeležila zgolj četrtnina volilnega telesa, so jasn znak, da se zaupanje slovenskih državljanov v tovrstne demokratične mehanizme zmanjšuje. Državnozborskim volitvam meseca julija se glede na dejstvo, da se jih pomemben del volilnega telesa sploh ne bi mogel udeležiti, ravno razpis volitev v času poletnih počitnic (ki je tudi v širšem evropskem prostoru velika izjema) pa še povečuje nezaupanje volivcev v uresničevanje demokratičnih načel slovenske ustave, obeta izjemno nizka volilna udeležba. V povsem možnem primeru, da volilna udeležba pade pod polovico volilnega telesa, bomo sicer dobili legalno izvoljen nov Državni zbor, ki pa bo imel zelo vprašljivo legitimnost, saj bo lahko zakone sprejemala koalicija, ki jo je podprla samo dobra četrtnina volilnih upravičencev. Glede na dejstvo, da je z nedavnimi spremembami referendumске zakonodaje neposredno izvrševanje oblasti zaradi predpisanih referendumskih izjem zelo oteženo, so volitve poslancev v Državni zbor, ki predstavlja zakonodajno vejo oblasti, kljub posrednosti postale še pomembnejši mehanizem izražanja in uveljavljanja volje ljudstva.

Državni svet meni, da sta mesec julij in avgust neprimerna meseca za izvedbo volilnih opravil in volitev, in je zato Odlok v nasprotju s 1., 2., 3., 43. in 44. členom Ustave, v povezavi z 80. členom Ustave, ki določa, da se poslanci volijo s splošnim, enakim in neposrednim glasovanjem ter da se volijo po načelu sorazmernega predstavništva, in z 82. členom Ustave, ki določa, da so poslanci predstavniki vsega ljudstva.

Zastavlja se vprašanje, ali je v času poletnih počitnic, ko pomemben del volilnega telesa zaradi odsotnosti ne more spremljati predvolilne kampanje, ki je izjemno pomembna prvina demokratičnega odločanja, in ko se pomemben del volilnega telesa zaradi odsotnosti ne more udeležiti volitev, volilna pravica res splošna in enaka, ali se s tem pomembnemu delu slovenskih državljanov ne jemlje pravica voliti in sodelovati pri upravljanju javnih zadev in ali je na tak način v Državnem zboru možno uveljaviti načelo sorazmernega predstavnštva.

Državni svet meni, da je pri določanju rokov za izvedbo volilnih opravil in volitev treba gledati širše od rokov, ki jih določa 81. člen Ustave, ki pravi, da se v primeru razpusta Državnega zbora nov izvoli najkasneje dva meseca po razpustu prejšnjega. Državni svet meni, da bi moralo Ustavno sodišče pri koliziji določbe 81. člena Ustave z določbami 1., 2., 3., 43. in 44. člena Ustave odločiti v prid volilne pravice in s tem v prid demokratične in pravne države. Volilna pravica in pravica sodelovanja pri upravljanju javnih zadev sta temeljni pravici pri uresničevanju načela, da ima oblast v Republiki Sloveniji ljudstvo. V kolikor bo volilna kampanja potekala in se z volitvami zaključila v času šolskih počitnic, bo s tem velikemu delu volilnega telesa onemogočeno, da bi spremljali predstavitve kandidatov ter se na podlagi njihovih programov odločilo, kateri predstavniki bodo v naslednjih štirih letih izvajali oblast v imenu ljudstva in v kakšno smer se bo razvijala slovenska družba.

Izvedba volilnih opravil in volitev v mesecu juliju in avgustu lahko resno ogrozi legitimnost volitev in s tem povzročijo škodljive in nepopravljive posledice. Odlok prekomerno posega v zgoraj navedene ustavne pravice in svoboščine, zato Ustavnemu sodišču predlagamo, da za čas do odločitve sodišča ustavi izvrševanje odloka in s tem potek rokov za opravila, ki so potrebni za izvedbo volitev in po prednostni obravnavi ugotovi njegovo neustavnost ter ga odpravi.