

SKUPŠČINA  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
Komisija za ustavna vprašanja

Številka: 0610-12/90-48

Z a p i s n i k

48. seja Komisije Skupščine Republike Slovenije za ustavna vprašanja, ki je bila v ponedeljek, 29. junija 1992, v prostorih Skupščine Republike Slovenije.

Seja se je pričela ob 9.00 uri in je bila zaključena ob 15.40 uri.

Sejo je vodil predsednik komisije dr. France Bučar.

Prisotni: predsednik dr. France Bučar; podpredsednika Vitodrag Pukl in Miran Polič;

člani: Tone Anderlič, Roberto Battelli, Ludvik Gumilar, Ciril Kolesnik, Darja Lavtizar-Behler, Andrej Magajna, Tone Peršak, dr. Rajko Pirnat, dr. Ciril Ribičič, Vilijem Sekereš, Danijel Starman, d. Leo Šešerko, Mile Šetinc, dr. Ludvik Toplak, Zdravko Zabukovec, dr. Franc Zagožen in Zvone Žagar;

Odsotni: Ivan Bizjak, Boštjan Kovačič, Mojmir Ocvirk, Borut Pahor in dr. Primož Rode;

Seji so prisostvovali tudi:

Miro Cerar, Štefka Kučan, Lojze Janko, dr. Franci Grad, Pavle Svete in Marko Golobič;

Predlagan in sprejet je bil naslednji

d n e v n i r e d :

1. Potrditev zapisnika 47. seje ustavne komisije;
2. Oblikovanje predlogov:
  - a - zakona o volitvah v državni zbor
  - b - zakona o državnem svetu
  - c - zakona o volitvah predsednika republike
- imenovanje delovne skupine za zakonodajni referendum;

\*\*\*

Razprava na seji komisije je razvidna iz neredigiranega in neavtoriziranega magnetogramskega zapisa te seje.

\*\*\*

Člani so prejeli naslednje gradivo:

- predlog zakona o volitvah v državni zbor z obrazložitvijo;
- predlog zakona o državnem svetu z obrazložitvijo;
- predlog zakona o volitvah predsednika republike z obrazložitvijo;
- osnutek zapisnika 47.seje komisije za ustavna vprašanja z dne 16.6.1992;

Ad 1)

a)

Komisija je potrdila zapisnik 47. seje ustavne komisije v predlaganem besedilu.

Ad 2)

Član strokovne delovne skupine ustavne komisije Pavle Svete je uvodno povzel obrazložitev, ki jo je navedena skupina oblikovala ob delovnem gradivu predloga Zakona o volitvah v državni zbor, z dne 23.6.1992. V obrazložitvi je bilo predlagano naslednje besedilo:

Skupščina Republike Slovenije je na sejah zborov 11. in 17.6.1992 obravnavala in sprejela predlog za izdajo zakona o volitvah v državni zbor z osnutkom zakona, ki ga je predložila Komisija Skupščine Republike Slovenije za ustavna vprašanja. Zbori so naročili predlagatelju, naj pri pripravi predloga zakona prouči in ustrezno upošteva stališča, pripombe, predloge in mnenja delovnih teles skupščine, mnenje vlade, pisne pripombe ter stališča, pripombe in predloge iz razprav poslancev na sejah zborov.

Zbori skupščine so z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev podprli izhodišča, načela in poglobitve rešitve v predlogu za izdajo zakona ter sprejeli na teh podlagah izdelani osnutek zakona, ki je zato osnova za pripravo predloga zakona. Glede na to predlagatelj ni mogel upoštevati tistih stališč, pripomb, predlogov in mnenj, ki spreminjajo v predlogu za izdajo zakona opredeljena ter v osnutku zakona oblikovana izhodišča in načela ter temeljne rešitve zakona. Tako predlagatelj ni mogel upoštevati predlogov, da se glasuje o listah kandidatov v volilni enoti, kot tudi ne predlogov, da se pri drugi delitvi mandatov na ravni države dodeljujejo mandati kandidatom po vrstnem redu, določenim na "rezervni" listi. Ti predlogi odstopajo od načela

čimbolj neposrednega vpliva volilcev na personalno sestavo parlamenta in od načela čimbolj enakomerne zastopanosti prebivalstva in povezanosti poslancev z volilci. Tema dvema načeloma ustrezata rešitvi, da se o posameznih kandidatih z list kandidatov glasuje po volilnih okrajih in da je volilna enota tudi izvolilna enota, kar pomeni, da se tudi pri drugi delitvi mandator na ravni države dodelijo mandati listam in kandidatom, ki so dobili ustrezno podporo v volilnih enotah.

Predlagatelj je upošteval pripombe in predloge, ki prispevajo k izboljšanju, večji jasnosti in pravno-tehnični izdelanosti zakonskega besedila, med njimi zlasti večino pripomb in predlogov Zakonodajno-pravne komisije (19., 24., 33., 43., 57., 90. in 109. člen).

Ob upoštevanju pripombe Zakonodajno-pravne komisije k 19. členu zakona je v tem členu tudi natančneje opredeljen postopek nadomestnih volitev. Na podlagi predloga Komisije za narodnosti je drugače urejeno kandidiranje (45. člen) in postopek izvolitve poslancev narodnih skupnosti. O kandidatih za poslanca narodne skupnosti se glasuje z označevanjem prednostnega vrstnega reda, ki se pri ugotavljanju izida glasovanja točkuje, izvoljen pa je tisti kandidat, ki je dobil največje število točk (74., 94. in 95. člen). V skladu s tem so dopolnjene oziroma spremenjene tudi določbe o nadomestnih volitvah poslanca narodne skupnosti (17. in 18. člen).

V skladu s predlogi iz razprave so v predlogu zakona še nekatere druge spremembe in dopolnitve. Tako je dopolnjen 34. člen z novim četrtem odstavkom, ki ureja način imenovanja članov okrajnih volilnih komisij. V 109. členu je v novem drugem odstavku posebej opredeljen prekršek iz prejšnje pete točke in zanj zagrožena višja denarna kazen ter alternativno tudi kazen zapora do 30 dni. V 110. členu pa je število delegatov zborov Skupščine Republike Slovenije, ki je potrebno za podporo listam političnih strank pri prvih volitvah v državni zbor, znižano od 10 na 8, kar sorazmerno ustreza v 43. členu določenemu številu poslancev državnega zbora.

Predlagatelj ni upošteval naslednjih pripomb, predlogov, mnenj oziroma stališč:

Predlagatelj ni upošteval predlogov, da se kandidiranje omeji na osebe, ki imajo stalno prebivališče v volilni enoti. Po mnenju predlagatelja ta pogoj ni primeren glede na to, da je kandidat lahko povezan z volilci v volilni enoti tudi na druge načine, npr. ker je tam v preteklosti dalj časa prebival ali je tam zaposlen in podobno. Stvar predlagateljev list kandidatov pa je, da ocenijo, kateri kandidat je primeren in lahko računa na podporo volilcev v določeni volilni enoti.

Poslanski klub Demos je predlagal, Zbor občin pa je sprejel stališče, da se v zakonu določi, da mora kandidat za poslanca predložiti tudi pisno izjavo o tem, ali je kdaj sodeloval s tajno

službo v enopartijskem sistemu do volitev spomladi leta 1990, ter da ima kriva izjava o tem za posledico izgubo mandata. Predlagatelj tega predloga oziroma stališča ni upošteval, ker je po veljavni zakonodaji izguba določenih pravic lahko samo posledica obsodbe za določena kazniva dejanja ali na določene kazni.

Predlagatelj tudi ni upošteval predlogov, da se v zakonu podrobneje opredeli javna volilna propaganda oziroma volilni molk (5. člen) in katera dejanja obsega prepoved agitacije na volišču (65. člen). Javno volilno propagando bo podrobneje opredelil zakon o predvolilni dejavnosti. Agitacija pa je znan in uveljavljen pojem, tako da je povsem jasno, da prepoved agitacije na volišču obsega vse oblike vplivanja na opredelitev volilca. Zakonodajno-pravna komisija je menila, da bi tudi za oblikovanje volilnih okrajev zakon določil podobno načelo, kot velja za volilne enote, to je, da se o enem kandidatu glasuje na približno enako število prebivalcev (20. člen). Predlagatelj meni, da ta opredelitev v tem zakonu ni potrebna. Volilne okraje bo določil poseben zakon o volilnih enotah in volilnih okrajih. Predlagatelj tudi ni upošteval sugestije Zakonodajno-pravne komisije, da bi se namesto izraza "volilni okraj" uporabil izraz "volilno okrožje", saj je izraz "volilni okraj" dovolj jasno opredeljen kot določeno volilno območje in se po tem razločuje od morebitnih drugih območij, ki bi bila poimenovana kot "okraj" (upravni okraj, sodni okraj ipd.) Prav tako predlagatelj ni upošteval predloga Zakonodajno-pravne komisije, naj bo na glasovnici tudi informacija, da glas ne gre direktno kandidatu, ampak njegovi stranki (73. člen). Taka informacija bi bila napačna, ker gre glas volilca tako kandidatu, kot listi kandidatov, poleg tega pa natančnejše informiranje volilcev o volilnem sistemu ne sodi na glasovnico.

Predlagatelj tudi ni upošteval predlogov za zvišanje oziroma znižanje praga za dodelitev mandatov na državni ravni (tretji odstavek 90. člena), ker ocenjuje, da je predlagani prag najmanj treh mandatov primeren.

\* \* \*

Zgornjo obrazložitev je komisija sprejela ter po opravljeni razpravi predlagala še nekatere dodatne spremembe oziroma dopolnila, kot je razvidno iz nadaljevanja.

V razpravi je komisija najprej obravnavala predlog člana komisije g. Starmana, da naj se v vse tri zakone vnese tekst z naslednjo vsebino:

" Kandidat za poslanca, državnega svetnika in predsednika Republike Slovenije mora ob sprejemu kandidature predložiti tudi pisno izjavo, s katero odgovori na vprašanje: Ali ste v času do volitev spomladi 1990 sodelovali s Službo državne varnosti? Kot sodelovanje s Službo državne varnosti se šteje: biti agent službe, biti redni ali občasni sodelavec službe, biti pooblaščen uporabnik ugotovitev službe.

Pisna izjava kandidata se deponira pri Republiški volilni komisiji. V primeru, da se pozneje dokaže, da izjava ni resnična, njen avtor, kot sankcijo izgubi mandat in odgovarja zaradi krive izpovedi."

Predlagatelj citiranega besedila ni vztrajal pri tem, da bi bilo potrebno njegov predlog sprejeti v točno tako zapisani formulaciji, temveč je menil, da se lahko besedilo po potrebi spremeni oziroma dopolni, pri čemer pa mora njegova osnovna vsebina ostati smiselno nespremenjena.

Po daljši razpravi je ustavna komisija glasovala o tem, ali naj se v predloge zakonov vnese besedilo g.Starmana oziroma kakršnokoli smiselno podobno besedilo. Z večino glasov (6 za, 11 proti, 1 vzdržan) so člani zavrnil predlog g.Starmana oziroma sklenili, da se ta ne uvrsti v nobenega od treh obravnavanih zakonov. Takšno odločitev je komisija utemeljila z dejstvom, da navedeni predlog ni pravno sprejemljiv, saj pomeni omejevanje pasivne volilne pravice brez podlage v sodni odločbi. Kolikor bi izjava, ki je vsebovana v navedenem predlogu ne imela pravne narave, pa je uvrstitev predlaganega besedila v pravni akt, oziroma zakon, nesmiselna.

Na predlog člana komisije dr.Pirnata je komisija sprejela stališče, da je potrebno zakonsko urediti tudi volilno pravico volilcev, ki nimajo stalnega prebivališča. Takšno določbo naj bi vseboval zakon o evidenci volilne pravice, če pa bi v tem zakonu takšne določbe ne bilo, naj se ta vnese v zakon o volitvah v državni zbor. Ob tem je komisija sprejela tudi sklep, da se v zakon o volitvah v državni zbor vnese določba, ki bo omogočila slovenskim državljanom, da volijo predsednika Republike Slovenije tudi v slovenskih konzularnih oziroma diplomatskih predstavništvih v tujini. Strokovna skupina pa naj preuči ali je mogoče takšen način oddaje glasov zakonsko določiti tudi za volitve poslancev državnega zbora, pri čemer je potrebno posebej upoštevati načelo proporcionalnosti in načelo domicila, ki ju takšna možnost volitev ne sme porušiti.

Komisija je razpravljala tudi o tem, ali naj se v zakonu o volitvah v državni zbor določi volilna pravica Slovencev, ki nimajo slovenskega državljanstva. Komisija z glasovanjem (4 za, 4 proti, 6 vzdržanih) ni podprla takšne rešitve.

Komisija je sprejela sklep, da se v 45.členu delovnega gradiva predloga Zakona o volitvah v državni zbor črta beseda "lahko".

Komisija je sprejela sklep, da se v 20.členu, v drugem odstavku za besedama "Volilne enote" dodajo besede "in volilni okraji", delovna skupina pa naj preuči ali je mogoče formulacijo "približno enako število prebivalcev" nadomestiti s formulacijo, ki bi še bolj omejila možnost prevelikega odstopanja od načela proporcionalnosti. Strokovna skupina naj preuči ali je mogoče v tretjem odstavku istega člena formulacijo "se glasuje o enem kandidatu s posamezne liste kandidatov." nadomestiti z bolj jasno



formulacijo. V 20. členu se zamenja vrstni red drugega in tretjega odstavka.

Z navedenimi spremembami oziroma dopolnili je komisija sprejela predlog Zakona o volitvah poslancev v državni zbor, ki ga predlaga v sprejem zborom Skupščine Republike Slovenije. Predlog tega zakona je sestavni del zapisnika.

\* \* \*

b)

član strokovne delovne skupine ustavne komisije Pavle Svete je uvodno povzel obrazložitev, ki jo je navedena skupina oblikovala ob delovnem gradivu predloga Zakona o državnem svetu, z dne 23.6.1992. V obrazložitvi je bilo predlagano naslednje besedilo:

"Skupščina Republike Slovenije je na sejah zborov 11. in 17.6.1992 obravnavala in sprejela predlog za izdajo zakona o volitvah v državni svet z osnutkom zakona, ki ga je predložila Komisija Skupščine Republike Slovenije za ustavna vprašanja. Zbori so naročili predlagatelju, naj pri pripravi predloga zakona prouči in ustrezno upošteva stališča, pripombe, predloge in mnenja delovnih teles skupščine, mnenje vlade, pisne pripombe ter stališča, pripombe in predloge iz razprav poslancev na sejah zborov.

Zbori skupščine so z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev podprli izhodišča, načela in poglobilne rešitve v predlogu za izdajo zakona ter sprejeli na teh podlagah izdelani osnutek zakona, ki je zato osnova za pripravo predloga zakona.

Predlagatelj je upošteval pripombe redakcijskega značaja, ki jih je dala Zakonodajno-pravna komisija, in ustrezno popravil besedilo 17., 25., 27., 33., 37. in 40. člena. Redakcijsko je popravljeno tudi besedilo 3., 5., 34. in 35. člena.

Prav tako je predlagatelj upošteval predloge, da pri prvih volitvah članov državnega sveta izvolijo predstavnike občin v volilnem telesu za volitve predstavnikov lokalnih interesov skupščine občin in ne samo zbori krajevnih skupnosti (67. člen). Predlagatelj sprejema utemeljitev, da se lokalni interesi oblikujejo v skupščini občine kot celoti in ne samo v zboru krajevnih skupnosti.

V posebnih določbah za prve volitve članov državnega sveta je zaradi jasnosti dodana tudi nova določba, po kateri prve volitve v državni svet razpiše in njegovo prvo sejo skliče predsednik Skupščine Republike Slovenije (novi 68. člen).

Predlagatelj ni upošteval naslednjih pripomb, predlogov, mnenj oziroma stališč:

Poslanski klub Demos je predlagal, Zbor občin pa je sprejel stališče, da se v zakonu določi, da mora kandidat za poslanca,

člana državnega sveta ali predsednika republike predložiti tudi pisno izjavo o tem, ali je kdaj sodeloval s tajno službo v enopartijskem sistemu do volitev spomladi leta 1990, ter da ima kriva izjava o tem za posledico izgubo mandata. Predlagatelj tega predloga oziroma stališča ni upošteval iz razlogov, ki so navedeni v obrazložitvi predloga zakona o volitvah v državni zbor.

Predlagatelj ni mogel upoštevati predlogov, da se v zakonu določi, da se v državni svet izvoli tudi predstavnik upokojencev in predstavnik športnikov. Upokojenci v ustavi niso določeni kot posebna interesna skupina, ki ima svojega predstavnika v državnem svetu. Poklicni športniki pa volijo predstavnika v državni svet v okviru interesne skupine samostojnih poklicev.

Prav tako predlagatelj ni mogel upoštevati predlogov, da zakon določi, da se v državni svet izvolita predstavnik zamejskih Slovencev in predstavnik slovenskih izseljencev, ker ustava ne predvideva predstavnikov teh skupin v državnem svetu.

Predlogov, da se vsaj pri prvih volitvah predstavniki lokalnih interesov volijo neposredno, kot tudi predlogov, da se člani državnega sveta izvolijo z absolutno večino, predlagatelj ni upošteval iz razlogov, ki so navedeni že v predlogu za izdajo zakona.

Predlagatelj tudi ni upošteval predlogov, naj se volitve in organizacija državnega sveta uredita z ločenima zakonoma, ker se sprejemata z različno večino. Predlagatelj meni, da je s pravno-sistemskega vidika ne glede na različen način sprejemanja obeh delov zakona smotrnno, da se volitve in organizacija državnega sveta uredijo z enim zakonom, kot je bilo to obrazloženo že v predlogu za izdajo zakona.

Prav tako predlagatelj ni upošteval predloga, da bi se predsednik in podpredsednik državnega sveta volila za celotno mandatno dobo državnega sveta. Enoletni mandat predsednika in podpredsednika državnega sveta je utemeljen s tem, da je tudi pri vodenju državnega sveta zagotovljena enakomerna zastopanost interesnih skupin v državnem svetu, in s tem, da se funkcije v državnem svetu ne opravljajo profesionalno."

\* \* \*

Zgornjo obrazložitev je komisija sprejela ter po opravljeni razpravi predlagala še nekatere dodatne spremembe oziroma dopolnila, kot je razvidno iz nadaljevanja.

Komisija je po razpravi sklenila, da naj strokovna skupina v prehodne določbe zakona uvrsti določbo, ki opredeljuje reprezentativne sindikate, kajti zakon o reprezentativnosti sindikatov še ni sprejet in tudi ni gotovo, da bo sprejet še pred začetkom veljave volilne zakonodaje.

V 63. členu naj se v prvem odstavku doda nova alineja, ki naj določi, da lahko članu državnega sveta preneha mandat tudi v drugih primerih, ki jih določa zakon.

Z navedenimi spremembami oziroma dopolnili je komisija sprejela predlog Zakona o državnem svetu, ki ga predlaga v sprejem zborom Skupščine Republike Slovenije. Predlog tega zakona je sestavni del zapisnika.

\* \* \*

c)

Član strokovne delovne skupine ustavne komisije Pavle Svete je uvodno povzel obrazložitev, ki jo je navedena skupina oblikovala ob delovnem gradivu predloga Zakona o volitvah predsednika republike, z dne 23.6.1992. V obrazložitvi je bilo predlagano naslednje besedilo:

"Skupščina Republike Slovenije je na sejah zborov 11. in 17.6.1992 obravnavala in sprejela predlog za izdajo zakona o volitvah predsednika republike z osnutkom zakona, ki ga je predložila Komisija Skupščine Republike Slovenije za ustavna vprašanja. Zbori so naročili predlagatelju, naj pri pripravi predloga zakona prouči in ustrezno upošteva stališča, pripombe, predloge in mnenja delovnih teles skupščine, mnenje vlade, pisne pripombe ter stališča, pripombe in predloge iz razprav poslancev na sejah zborov.

Zbori skupščine so z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev podprli izhodišča, načela in pogloblitve rešitve v predlogu za izdajo zakona ter sprejeli na teh podlagah izdelani osnutek zakona, ki je zato osnova za pripravo predloga zakona. Predlagatelj je upošteval predlog zakonodajno-pravne komisije, da se v drugem odstavku 15. člena pri roku za umik soglasja kandidata izpusti navedba ure. Redakcijsko je popravljeno besedilo 19. in 21. člena. V 26. členu pa je zaradi jasnosti dodana določba, da prve volitve predsednika republike razpiše predsednik Skupščine Republike Slovenije.

Predlagatelj ni upošteval naslednjih pripomb, predlogov, mnenj oziroma stališč:

V Komisiji za volitve, imenovanja in administrativne zadeve je bilo izraženo mnenje, da bi kazalo proučiti določbo, da je za predsednika republike lahko izvoljen državljan Republike Slovenije, ki je dopolnil 18 let. Poslanec Zbora združenega dela Ivan Dretnik pa je predlagal, da se ta starostna meja zviša zaradi življenjskih izkušenj, ki so za to funkcijo potrebne. Predlagatelj tega mnenja oziroma predloga ni mogel upoštevati, ker ustava ne določa posebne starostne meje za pasivno volilno pravico za predsednika republike in zato velja starostna meja 18 let, ki je določena za splošno volilno pravico v 43. členu ustave.



Poslanski klub Demos je predlagal, Zbor občin pa je sprejel stališče, da se v zakonu določi, da mora kandidat za poslanca, člana državnega sveta ali predsednika republike predložiti tudi pisno izjavo o tem, ali je kdaj sodeloval s tajno službo v enopartijskem sistemu do volitev spomladi leta 1990, ter da ima kriva izjava o tem za posledico izgubo mandata. Predlagatelj tega predloga oziroma stališča ni upošteval iz razlogov, ki so navedeni v obrazložitvi predloga zakona o volitvah v državni zbor.

V Komisiji za notranjo politiko je bilo v zvezi z določilom 26. člena, po katerem lahko določi kandidata pri prvih volitvah predsednika republike skupina najmanj 80 delegatov zborov

Skupščine Republike Slovenije, izraženo mnenje, da bi kazalo razmisliti o nekoliko nižjem pragu, npr. 60 delegatov. Predlagatelj tega mnenja ni upošteval, ker je število 80 delegatov sedanje skupščine sorazmerno številu 30 poslancev državnega zbora, ki je določeno v 11. členu."

\* \* \*

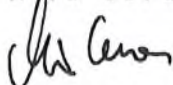
Zgornjo obrazložitev je komisija sprejela ter ni imela pripomb na zakonsko besedilo.

Komisija je sprejela predlog zakona o volitvah predsednika republike, ki ga predlaga v sprejem zborom Skupščine Republike Slovenije. Predlog tega zakona je sestavni del zapisnika.

\* \* \*

Komisija je v skladu s sklepom, ki ga je sprejela na 47. seji imenovala skupino, ki naj preuči vprašanja, ki zadevajo zakonodajni referendum. Za vodjo skupine je komisija imenovala podpredsednika ustavne komisije g. Potrča, za člana skupine pa člana ustavne komisije g. Pirnata in g. Peršaka. Za strokovne člane skupine je imenovala dr. Francija Grada, Pavleta Sveteta in Marka Golobica.

S e k r e t a r :  
Miro Cerar



P r e d s e d n i k :  
dr. France Bučar

