



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-201/96

Datum: 14.6.1996

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem z zahtevo Državnega sveta in na pobudo Socialdemokratske stranke Slovenije in podpisnikov pobude za zbiranje podpisov pod zahtevo za referendum o večinskem volilnem sistemu na seji dne 14. junija 1996

o d l o č i l o :

1. Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94) ni v neskladju z Ustavo, če se razlaga tako:

- da se hkrati izvedejo referendumi o vseh vprašanih, ki naj bodo predmet referenduma, vsebovanih v vseh pobudah ali zahtevah za razpis referenduma o vprašanih, ki se urejajo z istim zakonom, če so bile vložene do sprejetja akta o razpisu zakonodajnega referenduma, glede vseh pa so izpolnjeni pogoji iz 15. in 16. člena Zakona, in

- da je Državni zbor v primeru, če je sprejeta odločitev na dveh ali več referendumih, vezan na izid tistega, ki je dobil največji odstotni delež glasov "za" v celotnem številu volivcev, ki so glasovali na posameznem referendumu.

2. Tretja in četrta točka Odloka o razpisu zakonodajnega referenduma za volitve v Državni zbor (Uradni list RS, št. 25/96) se odpravita.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Državni svet izpodbija Odlok o razpisu zakonodajnega referenduma za volitve v Državni zbor (Uradni list RS, št. 25/96 - v nadaljevanju: Odlok), ker naj bi z njegovim sprejetjem Državni zbor diskriminatorno obravnaval zahtevo Državnega sveta za razpis predhodnega zakonodajnega referenduma. Državni svet navaja, da je bila njegova zahteva za razpis referenduma vložena le nekaj minut po vložitvi zahteve skupine 35 poslancev Državnega zbora. Državni svet zatrjuje, da je bil z vložitvijo zahteve 35 poslancev zlorabljen postopek, in sicer "z namenom, da se prehitijo Državni svet ter se onemogoči izvedba zahteve Državnega sveta".

2. Državni svet podrejeno (če Ustavno sodišče ne bi odpravilo oziroma razveljavilo Odloka) izpodbija tudi določbe 9. do 25. člena Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZRLI). Po njegovih navedbah naj bi zakon predhodni zakonodajni referendum urejal nepopolno in tako omogočal proceduralna izigravanja ustavne pravice zahtevati razpis referenduma (drugi odstavek 90. člena Ustave) oziroma ustavne pristojnosti Državnega sveta, da zahteva razpis referenduma (prvi odstavek 97. člena Ustave).

3. Podpisniki pobude za zbiranje podpisov pod zahtevo za referendum o večinskem volilnem sistemu (v nadaljevanju: podpisniki) in Socialdemokratska stranka Slovenije (v nadaljevanju: SDS) izpodbijajo Odlok zato, ker naj bi diskriminiral zahtevo 40.000 volivcev za razpis referenduma.

Podpisniki in SDS menijo, da Državni zbor ne bi bil smel razpisati nobenega referenduma o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v Državni zbor (EPA 1286) pred iztekom roka za zbiranje podpisov pod zahtevo. O pobudi za zbiranje podpisov je bil po navedbah podpisnikov pobude in SDS predsednik Državnega zbora obveščen 12.4.1996.

Podpisniki in SDS zatrjujejo, da je bilo z razpisom referendum na zahtevo skupine poslancev "postavljeno pod vprašaj bistvo referendum", ki naj bi bilo v tem, da nasprotje med voljo ljudstva in Državnega zbora razreši merodajna odločitev ljudstva, ki je za Državni zbor zavezujoča. Razpis referendum na zahtevo skupine poslancev in vložitev zahteve Državnega sveta za razpis referendum ocenjujejo kot zlorabo pravice za vložitev zahteve za razpis referendum. Menijo, da bi moral Državni zbor najprej razpisati referendum na zahtevo 40.000 volivcev. Nasprotujejo pa zadržanju izvrševanja oziroma razveljavitvi ZRLI, saj bi bilo to po njihovem mnenju v neskladju z načeli pravne države.

4. Podpisniki pobude in SDS izpodbijajo Odlok tudi zaradi tega, ker naj bi bilo referendumsko vprašanje v delu, ki govori o "neposrednem vplivu volivcev na izbiro poslancev" nejasno in zavajajoče ter zato v neskladju z ZRLI in Ustavo.

5. Na zahtevo Državnega sveta in pobudo podpisnikov ter SDS je odgovoril Sekretariat Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve (v nadaljevanju: Sekretariat).

Sekretariat meni, da izpodbijani Odlok ni predpis, temveč posamičen akt, in da zato ne more biti predmet postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti. Meni tudi, da Odlok v vsebinskem smislu ni sporen, saj naj bi bil Državni zbor moral razpisati referendum na zahtevo skupine poslancev, ki je bila vložena prva. Sekretariat se sklicuje na "splošna pravna načela časovne prioritete vlaganja zahtev in njihovega reševanja". Sklicuje se tudi na 25. člen ZRLI, po katerem je Državni zbor vezan na izid referendum in eno leto po izvedbi referendum ne more sprejeti zakona, ki bi bil v nasprotju z izidom referendum, niti ponoviti referendum o istem vprašanju. Prav tako se sklicuje na določbo 49. člena ZRLI, da se pri ugotavljanju izida glasovanja ugotavlja število volivcev, ki so glasovali "za" in število volivcev, ki so glasovali "proti".

Glede na to po mnenju Sekretariata v ZRLI ni zakonsko urejen položaj, ko bi se hkrati izvedla dva ali več referendumov o isti vsebini z nasprotujočimi si referenduskimi vprašanji. V odgovoru Sekretariata je analiziran tudi pojem "isto vprašanje", ki naj bi pomenil "isto rešitev v zakonu oziroma zadevo, ki jo zakon ureja ali naj bi jo uredil tako ali drugače".

Sekretariat sklepa, da v danih okoliščinah ni podlage za razpis še drugega referendum o istih vprašanih zakonske ureditve, "ker bi šlo za med seboj izključujoča se zakonodajna referenduma".

Sekretariat opozarja tudi na stališče Ustavnega sodišča, izraženo v odločbi Up-62/96, da bi bil referendum o bistvenih spremembah volilnega sistema v času tik pred volitvami lahko ustavno sporen. Referendumsko vprašanje, o katerem je bil z Odlokom razpisan referendum, pa se, navaja Sekretariat, nanaša le na manjše korekture obstoječega volilnega sistema.

6. Glede pobude podpisnikov pobude in SDS Sekretariat navaja, da zanjo smiselno veljajo vsi razlogi, navedeni v zvezi z zahtevo Državnega sveta. Posebej pa poudarja, da "glede na jasno določbo Ustave in 19. člen ZRLI Državni zbor ni smel čakati z razpisom referendum po vloženi zahtevi poslancev Državnega zbora". Glede vprašanja jasnosti referendumskega vprašanja, ki je izpostavljeno v pobudi, Sekretariat navaja, da se to vprašanje "po določbah ZRLI obravnava in o njem odloči v Državnem zboru in to ni stvar odločanja v ustavnem sporu".

7. Glede zahteve za oceno ustavnosti 9. do 25. člena ZRLI pa Sekretariat meni, da razlogi, ki jih navaja Državni svet, niso utemeljeni in da je s pravilno razlago določb ZRLI mogoče rešiti zaplet, ki ga kot spornega prikazuje Državni svet.

B. - I.

8. Dejansko stanje med vlagatelji in Državnim zborom ni sporno.

Socialdemokratska stranka Slovenije je dne 12.4.1996 predsednika Državnega zbora obvestila o pobudi volivcem za zbiranje podpisov pod zahtevo za razpis referendum o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v Državni zbor. Referendumsko vprašanje je zastavljeno tako, da sprašuje volivce, ali so za uvedbo dvokrožnega večinskega volilnega sistema v 86 volilnih enotah.

Dne 17.4.1996 so zahtevi za razpis dveh referendumov vložili Državni svet in skupina 35 poslancev Državnega zbora. Zahteva skupine poslancev je bila vložena pred zahtevo Državnega sveta.

Zahtevi vsebujeta referendumski vprašanji, ki se nanašata na isto vsebino - volilni sistem. Referendumsko vprašanje, ki je postavljeno v zahtevi skupine poslancev, se nanaša na modifikacije veljavnega proporcionalnega volilnega sistema (odprava nacionalnih list, enakomerna zastopanost volilnih enot, upoštevanje uspešnosti posameznega kandidata z liste pri delitvi mandatov v okviru liste, zmanjšanje volilnega količnika, potrebnega za pridobitev mandata v volilni enoti).

Referendumsko vprašanje, zastavljeno v zahtevi Državnega sveta, pa se nanaša na uvedbo volilnega sistema, ki temelji na dveh glasovih. Enega odda volivec za neposredno izvolitev poslanca v enem od 44 volilnih okrajev, drugega pa za listo kandidatov v volilni enoti, pri čemer se vsi poslanski mandati med liste delijo proporcionalno (na podlagi drugih glasov).

Dne 23.5.1996 je Ustavno sodišče od podpisnikov in SDS prejelo v vednost zahtevo 43.710 volilk in volilcev in zapisnik z dne 23.5.1996 o prevzemu te zahteve ter obrazcev s podpisi. Šteti je (kolikor ne bodo kasneje ugotovljene pomanjkljivosti), da je bila tega dne vložena zahteva volivcev na pobudo SDS.

9. Izpodbijani Odlok vsebuje pet točk. Prva točka določa, da se na zahtevo 35 poslancev razpiše predhodni zakonodajni referendum o predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v Državni zbor (EPA 1286). V drugi točki je opredeljeno vprašanje, ki se daje na referendum. V tretji točki je določen 23.5.1996 kot dan razpisa referenduma, s katerim začnejo teči roki za opravila, ki so potrebna za izvedbo referenduma. Četrta točka pa določa, da se referendum izvede v nedeljo, 30. junija 1996.

Odlok je po svoji obliki podzakonski predpis. Vsebinska analiza pa pokaže, da vsebuje pravne norme, ki so generalne (ker se nanašajo na vse volilne upravičence) in konkretne (ker konkretizirajo zakonske določbe za vse volilne upravičence, ki bodo lahko glasovali, in za vse organe, zadolžene za pripravo in izvedbo referenduma). Ustavno sodišče je ocenilo, da je lahko Odlok predmet postopka za oceno ustavnosti, ne pa predmet ustavne pritožbe.

10. Ustava določa v drugem odstavku 3. člena, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami. V 44. členu Ustave pa je določeno, da ima vsak državljan pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev. Oblika neposredne demokracije je referendum. Zakonodajni referendum ureja Ustava v 90. členu, kjer je (v prvem in drugem odstavku) določeno: "(1) Državni zbor lahko o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, razpiše referendum. Državni zbor je vezan na izid referenduma. (2) Državni zbor lahko razpiše referendum iz prejšnjega odstavka na svojo pobudo, mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj tretjina poslancev, Državni svet ali štirideset tisoč volivcev."

Ustavne določbe (90. člen) določajo predmet referendumskega odločanja ("vprašanja, ki se urejajo z zakonom"), vezanost Državnega zbora na izid referenduma in obveznost Državnega zbora, da razpiše referendum, če to zahteva Državni svet, najmanj tretjina poslancev ali 40.000 volivcev. V četrtem odstavku 90. člena je določeno, da je predlog na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so glasovali.

11. Z ZRLI je zakonodajalec uredil dve obliki zakonodajnega referenduma - predhodni in naknadni referendum. Naknadni referendum je referendum o zakonu, ki ga je Državni zbor že sprejel. Referendumsko vprašanje, o katerem se odloča na predhodnem referendumu, pa se nanaša na predlog zakona, ki je predložen Državnemu zboru. Vsebina referendumskega vprašanja, ki se daje na predhodni referendum, je urejena v 18. členu ZRLI.

ZRLI ureja postopek vlaganja zahtev za razpis referenduma. V primeru zahteve 40.000 volivcev se postopek začne s pobudo, ki jo lahko da vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov. Pobuda mora vsebovati opredeljeno zahtevo (v materialnem smislu, torej "potencialno" zahtevo), ki je obrazložena in v kateri je jasno izraženo referendumsko vprašanje, in mora biti podprta

s podpisi najmanj 200 volivcev. Pobudnik o pobudi obvesti predsednika Državnega zbora, ta pa ministrstvo, pristojno za vodenje evidence volilne pravice. Predsednik Državnega zbora mora tudi določiti rok za zbiranje podpisov.

Navedene določbe veljajo tako za predhodni kot za naknadni referendum. ZRLI vsebuje le nekatere postopkovne določbe, ki veljajo samo za predhodni referendum. Takšne določbe vsebujejo 17., 18. člen in 19. člen. Slednji določa rok, v katerem mora Državni zbor razpisati predhodni zakonodajni referendum. Ta rok je trideset dni po vložitvi zahteve oziroma sedem dni po odločitvi Ustavnega sodišča v morebitnem postopku za presojo ustavnosti referendumskega vprašanja.

Referendum (predhodni ali naknadni) se mora razpisati tako, da od dneva razpisa do izvedbe ne preteče manj kot 30 dni in ne več kot 45 dni (33. člen). V 46. členu ZRLI sta določena vsebina glasovnice in način glasovanja. Glasovnica vsebuje vprašanje, o katerem se odloča na referendumu, in navodilo o načinu glasovanja. Če se glasuje o več referendumskih vprašanjih, se o vsakem vprašanju glasuje s posebno glasovnico. Glasuje se tako, da glasovalec obkroži na glasovnici besedo "za" ali "proti".

Odločitev je na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali (23. člen ZRLI).

V 25. členu ZRLI je izpeljana ustavna določba o vezanosti Državnega zbora na izid referenduma. V drugem odstavku je določeno, da mora Državni zbor pri sprejemanju zakona upoštevati odločitev, sprejeto na predhodnem referendumu. V tretjem odstavku 25. člena pa ZRLI določa, da Državni zbor eno leto po izvedbi referenduma ne more sprejeti zakona, ki bi bil v nasprotju z izidom referenduma, niti ponoviti referenduma o istem vprašanju. Pri predhodnem zakonodajnem referendumu vezanost na izid pomeni, da mora Državni zbor vsebino, ki je predmet referendumskega vprašanja, urediti tako, da v zakon vgradi rešitve, ki upoštevajo (pozitivni ali negativni) referendumski izid, oziroma da določenih rešitev (spet upoštevajo referendumski izid) v zakon ne vgradi.

Določba o enoletni prepovedi sprejetja zakona, ki bi bil v nasprotju z referendumskim izidom, pa pomeni, da Državni zbor v zakon, na katerega je navezано referendumsko vprašanje, ali v katerikoli drug zakon, ne sme vgraditi rešitev v nasprotju z referendumskim izidom.

B. - II.

12. Zahteva Državnega sveta in pobuda podpisnikov in SDS očitata Odloku, da neupravičeno daje prednost zahtevi skupine poslancev. Državni svet meni, da je potrebno določbe ZRLI o predhodnem zakonodajnem referendumu razveljaviti oziroma ugotoviti njihovo neustavnost, če jih ni mogoče interpretirati tako, da se preprečijo zlorabe in diskriminacija.

13. Izpodbijani Odlok vsebuje določbe o razpisu referenduma na zahtevo skupine 35 poslancev. Čeprav je bila istega dne vložena tudi zahteva Državnega sveta, Državni zbor te zahteve ni upošteval in ni razpisal referenduma o vprašanju, ki ga predlaga Državni svet. Prav tako ni upošteval možnosti, da se na pobudo SDS, o kateri je bil predsednik Državnega zbora obveščen v skladu z ZRLI, zbere zadostno število podpisov, da nastane nova zahteva za razpis referenduma.

14. ZRLI posebej ne ureja položaja, ko pride do kumulacije več referendumskih zahtev o isti vsebini, čeprav je po zakonu možno (in to je tudi realno pričakovati), da lahko ob vsaki pobudi za začetek zbiranja podpisov pod zahtevo za razpis referenduma Državni svet in skupina poslancev vložijo zahteve, s katerimi predlagajo svoje protipredloge v zvezi z istim zakonom. Prav tako lahko svoj protipredlog postavi Državni zbor, ki lahko referendum razpiše tudi na lastno pobudo. Iz ZRLI ne izhaja, da bi Državni zbor v tem primeru moral upoštevati vrstni red, v katerem so bile zahteve vložene. Upoštevanje kriterija časovne prioritete torej nima podlage v zakonu, poleg tega pa krši načelo enakosti pred zakonom (14. člen Ustave). Takšna nepravilna razlaga ZRLI krši tudi načela demokratične države (1. in 3. člen Ustave). Zaporedno razpisovanje referendumov o isti vsebini namreč ne omogoča demokratičnega ugotavljanja volje volivcev, saj je mogoče, da le-ti večinsko podpirajo več izmed vloženi predlogov (zahtev). Tako se lahko zgodi, da referendum, ki se izvede prvi, uspe in se tako onemogoči izvedba referenduma o protipredlogu, ki bi ga lahko volivci prav tako večinsko (in celo v večjem številu) podprli.

15. Zahtevi Državnega sveta in skupine poslancev Državnega zbora sta bili vloženi na isti dan. Zahteva volivcev je bila sicer vložena 35 dni kasneje kot zahtevi Državnega sveta in skupine poslancev, vendar je bila pobuda za začetek zbiranja podpisov pod zahtevo dana že pred vložitvijo drugih dveh zahtev. Državni zbor mora v takšnem položaju vse tri zahteve obravnavati enako. To pa pomeni, da mora razpisati vse tri referendumne zahteve za isti dan. Čeprav se vsi referendumi izvedejo na isti dan, se izvede vsak posebej; za vsak referendum se izdela posebna glasovnica, ki v skladu s 46. členom ZRLI vsebuje vprašanje, navodilo, kako se glasuje, in besedi "za" in "proti". Volivec se lahko udeleži enega ali več referendumov. Na vsakem referendumu lahko glasuje "za" ali "proti". Za vsak referendum posebej se v skladu z 49. členom ZRLI ugotovi število volivcev, ki so glasovali, število volivcev, ki so glasovali "za" in število volivcev, ki so glasovali "proti". V skladu s četrtem odstavkom 90. člena Ustave in 23. členom ZRLI je odločitev na posameznem izmed referendumov sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali na posameznem izmed njih.

16. Ob hkratni izvedbi več referendumov z nasprotujočimi si predlogi odločitev lahko pride do položaja, ko v smislu četrtega odstavka 90. člena Ustave hkrati uspe več referendumov. V tem primeru je potrebno interpretirati določbo prvega odstavka 90. člena Ustave in 23. člen ZRLI tako, da se kot merilo za ugotavljanje, kateri izmed uspešnih referendumov zavezuje Državni zbor, uporabi odstotni delež glasov "za" v celotnem številu volivcev, ki so glasovali na posameznem referendumu. Državni zbor pa lahko na podlagi pooblastila iz petega odstavka 90. člena Ustave z dopolnitvijo ZRLI postavi tudi drugačen kriterij, vendar se lahko ta kriterij uporabi za referendumne zahteve, razpisane na zahtevo Državnega sveta, skupine poslancev in volivcev, samo v primeru, da ta zakonska določba stopi v veljavo pred dnem izvedbe glasovanja.

17. Ustavno sodišče je odpravilo 3. in 4. točko Odloka, ki določata dan, ki se šteje za dan razpisa referendumov (23.5.1996), in dan glasovanja (30.6.1996). Državni zbor bo moral zato v Odloku določiti nov dan glasovanja, za isti dan pa bo moral razpisati tudi preostala dva referendumna. Državni zbor bo moral, če niso podane ovire iz 15. in 16. člena ZRLI (nejasno izraženo vprašanje, zahteva brez obrazložitve, neskladje vsebine zahteve z Ustavo), razpisati vse referendumne zahteve najkasneje do dne, ko izteče rok iz prvega odstavka 19. člena ZRLI za zadnje vložene zahteve.

C.

18. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. in 45. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94) 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. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti štirim. Proti so glasovali sodniki Krivic, Snoj, Šinkovec in Ude. Sodniki Krivic, Šinkovec in Ude so dali odklonilna ločena mnenja, sodniki Jambrek, Jerovšek, Šturm in Testen pa pritrtilna.

Predsednik
dr. Tone Jerovšek