



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-279/96

Datum: 10.9.1996

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo vlagateljev zahteve za razpis referendumu o volilnem sistemu, na seji dne 10. septembra 1996

o d l o č i l o:

1. Tretja točka Odloka o razpisu zakonodajnega referendumu za volitve v Državni zbor (Uradni list RS, št. 44/96) se razveljavi.
2. Četrta točka Odloka o razpisu zakonodajnega referendumu za volitve v Državni zbor ni v neskladju z Ustavo in zakonom.
3. Državni zbor mora določiti nov dan razpisa referendumu o vprašanjih, vsebovanih v Odloku iz prve točke tega izreka, v sedmih dneh po vročitvi te odločbe.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pobudniki - 43.710 volivk in volivcev kot vlagateljev zahteve za razpis referendumu o volilnem sistemu, ki jih zastopa Janez Janša - predlagajo, da Ustavno sodišče ugotovi, da sta tretja in četrta točka Odloka o razpisu zakonodajnega referendumu za volitve v Državni zbor (v nadaljevanju: OdRZRV) v neskladju z Ustavo in Zakonom o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94, 38/96 in 43/96 - odl. US; v nadaljevanju: ZRLI) ter da naj ju odpravi.

2. Po mnenju pobudnikov naj bi bila tretja točka OdRZRV v neskladju z 19. členom ZRLI, ki po njihovem mnenju nedvoumno določa roke za razpis referendumu. Razlaga, po kateri bi Državni zbor lahko poljubno odložil izvedbo referendumu v neskončnost, bi bila po mnenju pobudnikov v nasprotju z namenom rokov, ki so predpisani za sprejem odločitve Ustavnega sodišča in za razpis referendumu po prejemu odločitve Ustavnega sodišča o ustavnosti vsebine zahteve za razpis referendumu. Zaradi neskladnosti z 19. členom ZRLI naj bi bila tretja točka OdRZRV v nasprotju s tretjim odstavkom 153. člena Ustave, ki določa, da morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z Ustavo in z zakoni.

3. Pobudniki navajajo, da bi uresničitev tretje točke OdRZRV povzročila nepopravljive posledice za 43.710 vlagateljev zahteve za razpis referendumu, saj naj bi izničila ustavno določbo o pravici do neposrednega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (v zakonitih rokih). S tem naj bi bila dokončno izigrana njihova jasno izražena volja, da sami izberejo sistem, po katerem bodo volili že na teh ali katerihkoli naslednjih državnozborskih volitvah. Poleg tega naj bi ta točka odprla tudi različne možnosti zlorabe postopka.

4. Zaradi medsebojne povezanosti se na enake razloge kot glede tretje točke OdRZRV pobudniki sklicujejo tudi pri zatrevanju, da je v neskladju z Ustavo in ZRLI četrta točka istega odloka.

Zato predlagajo, da Ustavno sodišče odpravi obe.

5. Ker naj bi bilo po mnenju pobudnikov očitno, da v konkretnem primeru Državni zbor ne namerava spoštovati Ustave, ZRLI in odločbe Ustavnega sodišča v zadevi U-I-265/96 (Uradni list RS, št. 43/96), predlagajo, da Ustavno sodišče določi dan, s katerim pričnejo teči roki za opravila, potrebna za

izvedbo referendumu, in dan glasovanja o referendumih za volitve v Državni zbor, saj naj bi bilo le tako mogoče preprečiti nepopravljive posledice izpodbijanega odloka.

6. Državnemu zboru je bila pobuda poslana v odgovor 12.8.1996.

Državni zbor je 16.8.1996 poslal kot odgovor gradivo, ki je bilo obravnavano na njegovi 49. izredni seji ob sprejemanju OdRZRV.

Po njegovem mnenju je iz tega gradiva (predlog OdRZRV, poročilo Odbora DZ za notranjo politiko in pravosodje ter magnetogram seje) razvidno, da je bila večina vprašanj, ki jih navajajo pobudniki, prisotna v razpravi na seji Državnega zbora. Gradivu je priložen tudi predlog sklepa, ki ga je ob sprejemanju OdRZRV predlagal Državnemu zboru poslanec dr. Ciril Ribičič. S tem sklepom naj bi Državni zbor Vlado zadolžil, da do 15.9.1996 pripravi spremembe ZRLI, ki bodo razrešile vprašanje načina glasovanja in ugotavljanja izida v primeru, če se na isti dan razpiše več konkurenčnih referendumov.

B. - I.

7. Ustavno sodišče je z odločbo U-I-265/96 z dne 31.7.1996 odločilo o zahtevi Državnega zbora za oceno ustavnosti vprašanj, vsebovanih v zahtevah za razpis referendumu, ki so ju vložili Državni svet ter 43.710 volilk in volilcev. Ugotovilo je, da vprašanje, vsebovano v zahtevi Državnega sveta, ni v neskladju z Ustavo, da pa je v neskladju z njo peta alineja vprašanja, vsebovanega v zahtevi skupine 43.710 volilk in volilcev. Zato je z navedeno odločbo med drugim naložilo Državnemu zboru, da mora razpisati referendum o preostalem delu vprašanja, vsebovanega v zahtevi skupine volilk in volilcev, in o vprašanju, vsebovanem v zahtevi Državnega sveta.

8. Državni zbor je razpisal predhodni zakonodajni referendum o štirih referendumskih vprašanjih z OdRZRV, ki je začel veljati 10.8.1996. V tretji točki OdRZRV je določeno, da je dan razpisa referendumu, s katerim začnejo teči roki za opravila, potrebna za izvedbo referendumu, devetdeseti dan po konstituiranju Državnega zbora novega sklica. V njegovi četrti točki pa je določeno, da se glasovanje na referendumu izvede prvo nedeljo po preteku trideset dni od dneva razpisa referendumu.

B. - II.

9. Ustava v drugem odstavku 3. člena določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami. V 44. členu Ustave je določeno, da ima vsak državljan pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev.

10. Zakonodajni referendum ureja Ustava v 90. členu, kjer je v drugem odstavku določeno: "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 volilcev." Ta določba Ustave torej določa obveznost Državnega zbora, da razpiše referendum, če to zahteva Državni svet, najmanj tretjina poslancev ali 40.000 volilcev.

11. ZRLI, ki ureja izvedbo zakonodajnega referendumu, vsebuje nekatere postopkovne določbe, ki veljajo samo za predhodni zakonodajni referendum. Takšne določbe vsebujejo 17., 18. 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 vsebine zahteve za razpis referendumu. V takšnem postopku mora Ustavno sodišče odločiti v tridesetih dneh (16. člen).

12. ZRLI določa vsebino akta o razpisu referendumu (30. člen).

Akt o razpisu referendumu določa vrsto referendumu, akt, o katerem se odloča na referendumu, besedilo vprašanja, ki se daje na referendum, dan razpisa referendumu in dan glasovanja na referendumu. Z dnem, ki je določen kot dan razpisa referendumu, začnejo teči roki za opravila, ki so potrebna za izvedbo referendumu (31. člen).

13. ZRLI določa obdobje, ki mora oziroma ki lahko preteče med dnevom razpisa in dnevom izvedbe referendumu (33. člen ZRLI).

Referendum se mora namreč razpisati tako, da od dneva razpisa do izvedbe ne preteče manj kot 30 dni in ne več kot 45 dni.

B. - III.

14. V konkretnem primeru je bil po določbi 19. člena ZRLI Državni zbor dolžan razpisati referendum najkasneje v sedmih dneh po prejemu odločbe Ustavnega sodišča, da zahtevi skupine 43.710 volilk in volilcev (razen pete alineje vprašanja, vsebovanega v njihovi zahtevi) in Državnega sveta nista protiustavni. Skladno z odločbo Ustavnega sodišča in 30. členom ZRLI je Državni zbor sprejel akt o razpisu referendumu (OdRZR) in z njim določil tudi dan razpisa referendumu in dan glasovanja na referendumu.

15. Kot dan razpisa referendumu je Državni zbor določil devetdeseti dan po konstituiranju Državnega zbora novega sklica. To pomeni, da je določil kot dan razpisa dan, ki je od dneva uveljavitve akta o razpisu (OdRZR) odmaknjen vsaj 180 dni.

Pooblastilo iz prvega odstavka 30. člena ZRLI, da v aktu o razpisu referendumu določi tudi dan razpisa referendumu, je razumel tako, kot da lahko ta dan določi po lastni presoji in s tem posredno preloži tudi dan izvedbe referendumu za čas, ki se mu zdi primeren.

16. ZRLI določa za posamezna dejanja med vložitvijo zahteve za razpis referendumu in izvedbo glasovanja naslednje roke: rok za odločitev Ustavnega sodišča o ustavnosti vprašanja, vsebovanega v zahtevi (30 dni), rok za razpis referendumu (30 oziroma 7 dni) in rok med dnem razpisa in dnem izvedbe referendumu (30 do 45 dni). Analiza teh rokov pokaže, da ZRLI ne dopušča odlaganja izvedbe referendumu brez podlage v Ustavi ali zakonu. Določb, ki govorijo o "dnevu razpisa referendumu" oziroma o "dnevu, ki je določen kot dan razpisa referendumu", ni mogoče razlagati tako, kot da pooblaščajajo Državni zbor, da določi čas med objavo akta o razpisu referendumu in dnem razpisa referendumu, ki ni v razumnem sorazmerju z drugimi roki, določenimi v ZRLI.

17. Določbe ZRLI, ki govorijo o posebnem "dnevu, ki je določen kot dan razpisa", so bile mehanično privzete iz Zakona o volitvah v Državni zbor. V obeh zakonih imajo te določbe le tehničen oziroma instrumentalen pomen. Teh določb v ZRLI ni mogoče razlagati kot pooblastilo za odlaganje dneva izvedbe referendumu. Njihov namen je lahko le v tem, da se predlagatelji referendumu in organi, pristojni za izvajanje dejanj v zvezi z referendumom, seznanijo z vsebino akta o razpisu. Njihov namen je lahko tudi v drugih razlogih instrumentalne oziroma tehnične narave, npr. v potrebi po določitvi dneva glasovanja v skladu s prvim odstavkom 32. člena ZRLI (na nedeljo ali drug dela prost dan) oziroma v potrebi po določitvi glasovanja na dan, ki omogoča racionalno in ekonomično izvedbo referendumu (npr. istočasno z volitvami ali izven obdobja daljših praznikov, počitnic ipd.). Rok, ki poteče od objave akta o razpisu do "dneva, ki je določen kot dan razpisa", ima pomen in učinek vakacijskega roka (*vacatio legis*), ki mora poteči od objave do uveljavitve splošnega pravnega akta.

18. Ker ZRLI določa relativno kratke roke za vsa dejanja v postopku med vložitvijo zahteve za razpis referendumu in izvedbo le-tega, pri sprejemanju akta o razpisu referendumu Državni zbor ne sme zlorabiti instituta "*vacatio legis*", prav tako pa tudi ne (temu institutu podobnega) pooblastila za določitev dneva razpisa referendumu za nerazumno odlaganje izvedbe referendumu.

Ker izrecne določbe o tem, kolikšen čas lahko preteče od objave akta o razpisu do dneva, ki je določen kot dan razpisa, v ZRLI ni, je potrebno kot razumen rok šteti z Ustavo določen presumptivni vakacijski rok, torej 15 dni. To pomeni, da seštevek vakacijskega roka, določenega v aktu o razpisu referendumu, in časa od uveljavitve tega akta do dneva, ki je določen kot dan razpisa, praviloma ne bi smel presegati tega roka. Od objave akta o razpisu referendumu do dneva, ki je določen kot dan razpisa, torej ne sme preteči več kot 15 dni, razen če obstajajo utemeljeni razlogi tehnične oziroma instrumentalne narave, opisani v prejšnji točki.

19. Tretja točka OdRZRZV je iz navedenih razlogov v neskladju s 30. členom v zvezi z 19. in 33. členom ZRLI. Čeprav to neskladje obstaja že od same uveljavitve OdRZRZV, pa posledic nezakonnosti za nazaj ni mogoče odpraviti, saj mora biti zagotovljen čas (najmanj 30 dni) za pripravo referendumu in za referendumsko kampanjo. Zato Ustavno sodišče OdRZRZV ni odpravilo (z učinkom za nazaj), temveč razveljavilo (z učinkom za naprej). Ker kršitev ZRLI s tem ni odpravljena oziroma ker je z razveljavitvijo 3. točke OdRZRZV nastopilo stanje, kakršno je bilo ob izdaji odločbe v zadevi U-I-265/96, je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) in ob smiselni uporabi 19. člena ZRLI Državnemu zboru naložilo, da v sedmih dneh po vročitvi te odločbe določi dan razpisa referendumu, torej sprejme novo, z ZRLI skladno tretjo točko OdRZVZ.

20. V četrti točki OdRZRZV je Državni zbor določil rok za izvedbo glasovanja na referendumu. Rok je določil skladno z 32. in 33. členom ZRLI, zato ni v nasprotju niti z njim niti z Ustavo. Četrta točka OdRZRZV, ki napotuje na prejšnjo (tretjo) točko istega akta, je seveda z razveljavitvijo tretje točke izgubila svoj pomen. Ko bo Državni zbor nadomestil razveljavljeno tretjo točko OdRZVZ, bo ta pomanjkljivost odpravljena; četrta točka se bo nanašala na novo tretjo.

21. Pri tem ima seveda Državni zbor možnost, da v okviru zakonskega razpona (30 do 45 dni, pri čemer je dan glasovanja nedelja), spremeni tudi četrto točko. Državni zbor torej lahko dan razpisa (v mejah, določenih v 17. in 18. točki te obrazložitve) in rok med tem dnevom in dnevom glasovanja določi tako, da bo(do) referendum(i) izveden(i) hkrati z volitvami v Državni zbor. Takšna rešitev bi po mnenju Ustavnega sodišča ustrezala tudi pravnim načelom racionalnosti in ekonomičnosti.

C.

22. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS 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. Prvo točko izreka je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu (proti je glasoval sodnik Krivic), drugo točko izreka soglasno, tretjo točko pa s sedmimi glasovi proti dvema (proti sta glasovala sodnika Krivic in Ude). Odklonilno ločeno mnenje sta napovedala sodnika Krivic in Ude, pritrdilno ločeno mnenje pa sodnik Jambrek.

Predsednik
dr. Tone Jerovšek