



**REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-266/96

Datum: 31.7.1996

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo podpisnikov pobude za zbiranje podpisov pod zahtevo za razpis referendumu o volilnem sistemu, na seji dne 31. julija 1996

o d l o č i l o :

1. Drugi odstavek 19. člena Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94 in 38/96) ni v neskladju z Ustavo.
2. Razveljavi se drugi odstavek 23. člena istega zakona.
3. Razveljavita se tretji odstavek 46. člena istega zakona in del četrtega odstavka 46. člena istega zakona, ki se glasi: v primeru iz prejšnjega odstavka pa tako, da volilec obkroži zaporedno številko pred vprašanjem, ki vsebuje predlog, za katerega želi glasovati .

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pobudniki predlagajo, da Ustavno sodišče razveljavi 1., 3., 4. in 5. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 38/96, v nadaljevanju: novela ZRLI). Zatrjujejo, da 1. člen novele ZRLI (novi 12.a člen Zakona o referendumu in ljudski iniciativi, Uradni list RS, št. 15/94 in 38/96 - v nadaljevanju: ZRLI), ki določa, da zakonodajnega referendumu, ki se nanaša na volitve v Državni zbor, ni možno razpisati v obdobju enega leta pred rednimi volitvami v Državni zbor, protiustavno omejuje ustavni pravici iz 44. in 90. člena Ustave.
2. Člen 3 novele ZRLI (novi drugi odstavek 19. člena ZRLI), ki določa, da mora Državni zbor v primeru več vloženih zahtev za razpis predhodnega zakonodajnega referendumu o vprašanjih, ki se med seboj izključujejo, razpisati referendum o vseh vloženih zahtevah na isti dan, naj bi bil v neskladju z 90. členom Ustave, ker naj bi pravico do razpisa referendumov o različnih vprašanjih reduciriral v razpis enega samega referendumu .
3. Pobudniki zatrjujejo, da je v nasprotju z 90. členom Ustave tudi četrti člen novele ZRLI (novi drugi odstavek 23. člena ZRLI), ki predpisuje za referendum o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, ki ga Državni zbor sprejema z dvetretjinsko večino vseh poslancev, kvorum večine vseh volilcev.
4. V neskladju z Ustavo naj bi bila tudi določba 5. člena novele ZRLI (novi tretji odstavek 46. člena in novi del četrtega - prej tretjega - odstavka 46. člena ZRLI), ki določa, da se o vprašanjih, ki se med seboj izključujejo, glasuje na glasovnici, ki vsebuje vsa referendumsko vprašanja, in sicer tako, da volilec obkroži zaporedno številko pred vprašanjem, ki vsebuje predlog, za katerega želi glasovati. Pobudniki navajajo, da ta določba povzroča razpršitev glasov in da jo je mogoče zlorabiti z vlaganjem novih referendumskih zahtev, da bi se preprečil sprejem katerekoli odločitve na referendumu.
5. Poleg tega naj bi bile vse navedene določbe novele ZRLI tudi v neskladju s 155. členom Ustave, ker naj bi imele učinek za nazaj.
6. Sekretariat Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve v odgovoru na pobudo navaja, da je želel z novelo ZRLI zakonodajalec urediti postopke (predvsem način glasovanja in ugotavljanje izida) za primere kumulacije več referendumskih zahtev o isti zakonski materiji. Sekretariat navaja, da je

Državni zbor pri sprejemanju novele upošteval tudi odločbo Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-201/96.

Po mnenju Sekretariata sporna določbe nimajo retroaktivnega učinka, temveč le učinek za reševanje nastajajočih zapletov v zvezi z izvajanjem ZRLI za naprej.

Določba o prepovedi razpisa referendumov v določenem času pred rednimi volitvami je po mnenju Sekretariata utemeljena z varovanjem stabilnosti političnega sistema kot ustavne vrednote. Sekretariat tudi navaja, da so takšne omejitve uveljavljene tudi v številnih tujih pravnih sistemih. Referendumi o volilni zakonodaji v zadnjem letu pred volitvami oziroma v tem okviru celo tik pred volitvami bi lahko po mnenju Sekretariata povzročili nestabilne razmere in ogrozili normalne priprave na volitve. Sekretariat opozarja na posebno vsebinsko zahtevnost sistemske zakonodaje o volitvah, odgovornost Državnega zbora za kakovostno urejanje teh vprašanj in na to, da zadnje leto pred volitvami oziroma tik pred volitvami ni nobenega zagotovila, da bo zakon (...) tudi dejansko in brez zapletov s potrebno večino (...) lahko normalno pripravljen in sprejet .

Glede nove ureditve načina glasovanja in ugotavljanja izidov Sekretariat meni, da vsebina 90. člena Ustave nesporno napotuje na sklep, da mora biti volja volilcev na referendumu jasno izražena, zato ne more biti sporno, da je ob več konkurenčnih vprašanjih sprejeto le tisto, za katerega je glasovala večina volilcev, ki so glasovali. Ob tem morajo imeti volilci možnost alternativne odločitve, ne pa da hkrati glasujejo za več predlogov, ki se med seboj izrecno izključujejo .

Določitev udeležbe večine volilnih upravičencev kot pogoja za sprejem odločitve na referendumu pa je po mnenju Sekretariata utemeljena z naravo volilnega zakona. Volilni sistem, navaja Sekretariat, je praviloma ustavna materija. Pri nas, navaja Sekretariat, ustavodajalec ni dosegel potrebne večine, da bi bile določbe o volilnem sistemu vključene v Ustavo, zaradi česar je v Ustavi določil, da se zakon, ki ureja volitve v Državni zbor, sprejema z dvetretjinsko večino. Ta zakon naj bi se po navedbah Sekretariata sprejemal celo po postopku, zahtevnejšem od dvofaznega postopka za spremembo Ustave. Določba četrtega odstavka 90. člena Ustave kvoruma izrecno ne predpisuje, vendar ga po mnenju Sekretariata tudi izrecno ne prepoveduje.

B.

7. S 3. in 5. členom novele ZRLI je zakonodajalec želel urediti položaj, ko je do sprejetja akta o razpisu referendumov vloženi več zahtev za razpis referendumov o vprašanjih, ki se med seboj izključujejo. Pri tem je izhajal iz načela enakopravnega obravnavanja teh zahtev oziroma načela, da je potrebno hkrati izvesti referendum o vseh konkurenčnih vprašanjih, vsebovanih v zahtevah, vloženi v določenem časovnem obdobju.

S 3. členom ZRLI je v 19. členu ZRLI dodan nov drugi odstavek, ki določa, da mora v primeru več zahtev za razpis referendumov o vprašanjih, ki se med seboj izključujejo, Državni zbor razpisati referendum o vseh vloženi zahtevah na isti dan.

S 5. členom novele pa je dopolnjen 46. člen ZRLI, in sicer tako, da se sedaj v celoti glasi:

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.

Če se glasuje o več referendumskih vprašanjih, ki se med seboj izključujejo, se glasuje na glasovnici, ki vsebuje vsa referendumska vprašanja, o katerih se odloča na referendumu.

Glasuje se tako, da glasovalec obkroži na glasovnici besedo za ali proti , v primeru iz prejšnjega odstavka pa tako, da volivec obkroži zaporedno številko pred vprašanjem, ki vsebuje predlog, za katerega želi glasovati.

8. Z novelo ZRLI je torej določeno, da se v primeru več zahtev za razpis referendumov o vprašanjih, ki se med seboj izključujejo (v nadaljevanju: konkurenčna vprašanja), o vseh referendumskih vprašanjih

izvede en sam referendum, pri čemer glasovnica vsebuje vsa vprašanja. Ugotavljanje izidov referenduma za takšen primer ni posebej urejeno, temveč se izidi tudi v primeru konkurenčnih referendumskih vprašanj ugotavljajo v skladu s 23. členom ZRLI, ki je enak četrtemu odstavku 90. člena Ustave - odločitev je na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volilcev, ki so glasovali.

9. Referendumsko odločanje po četrtem odstavku 90. člena Ustave temelji na načelu absolutne večine. Da bi bila odločitev sprejeta, mora zanjo glasovati več kot polovica glasujočih in ne le relativna večina. V primeru referenduma, na katerem se ne glasuje o konkurenčnih vprašanjih, se volilec odloča med dvema alternativama - za ali proti ; tretje možnosti nima. V primeru izvedbe referenduma o konkurenčnih vprašanjih pa volilec ne izbira le med dvema alternativama, temveč je pri vsakem vprašanju, ko ga primerja z veljavno ureditvijo, postavljen pred alternativo za ali proti . Če podpira več odločitev, ko jih primerja z veljavno ureditvijo, seveda eni izmed teh odločitev lahko daje prednost pred vsemi ostalimi, drugi spet prednost pred naslednjimi itd. Dejstvo, da je glasoval za enega izmed predlogov, še ne pomeni, da v primeru neuspeha tega predloga (če predlog ne doseže potrebne večine) podpira veljavno ureditev, da torej (podrejeno) ne bi želel glasovati za drug predlog.

10. Del določbe četrtega odstavka 46. člena ureja glasovanje v primeru konkurenčnih vprašanj (predlogov) tako, da volilec lahko izbere enega izmed teh predlogov. Ker se z glasovanjem uvrsti v število vseh, ki so glasovali (od tega števila pa se računa potrebna večina za sprejem odločitve), s to izbiro dejansko glasuje proti vsem drugim predlogom, čeprav tega morda ne želi.

Iz njegove odločitve za enega izmed predlogov še ni mogoče sklepati, da v primeru, da ta predlog ne bo dobil potrebne večine, podpira veljavno ureditev. Volilčeva volja je lahko tudi drugačna: ob neuspehu predloga, za katerega je glasoval, bi morda volilec želel, da gre njegov glas drugemu izmed predlogov, ob neuspehu tega predloga, da gre njegov glas tretjemu predlogu itd.

Namesto da bi zakon zagotovil odločanje med alternativama za in proti pri vsakem predlogu, posredno vsiljuje volilcu (oziroma ustvarja fikcijo), da z izbiro enega predloga odda glas proti pri vseh drugih predlogih.

11. V ureditvi, ki jo je za primere referendumov s konkurenčnimi vprašanji prinesla novela ZRLI, pride do pojava cepitve glasov, ki lahko privede do referendumskega izida, ki ni v skladu z voljo volilcev (ta pojav je znan tudi v nemški in švicarski ustavnopravni teoriji, in sicer kot Aufsplitterung der Stimmen). Teoretično lahko vsi volilci nasprotujejo obstoječi (veljavni) ureditvi in dajejo prednost pred to ureditvijo kateremukoli izmed ponujenih predlogov, pa zaradi razpršitve glasov na referendumu ni sprejet noben predlog, tako da obstoječa zakonska ureditev ostane v veljavi. Do tega pride zato, ker volilcu ni dana možnost, da podrejeno (če odločitev, ki jo najbolj podpira, ni sprejeta) podpre tudi drug predlog, ki mu še vedno bolj ustreza kot obstoječa zakonska ureditev. Zato njegov glas za enega izmed predlogov nujno pomeni glas proti vsem ostalim predlogom. Če se na referendumu glasuje o konkurenčnih predlogih, ki so si v bistvenih točkah podobni, obstaja velika verjetnost, da se bodo glasovi razporedili med posamezne predloge tako, da noben izmed njih ne bo zbrala potrebne večine, pa čeprav še tako velika večina glasujočih očitno nasprotuje obstoječi zakonski ureditvi zadeve, o kateri se odloča na referendumu. Nevarnost cepitve glasov in s tem odmika referendumskega izida od dejanske volje volilcev narašča s številom in vsebinsko podobnostjo referendumskih vprašanj.

Ureditev, ki jo je prinesla novela ZRLI, motivira zagovornike veljavne zakonske ureditve, da vlagajo zahteve za razpis referenduma samo zato, da bi povzročili cepitev glasov in tako preprečili sprejem kakršnekoli odločitve na referendumu.

12. Izpodbijana zakonska ureditev načina glasovanja v primerih konkurenčnih predlogov je v neskladju s tretjim odstavkom 90. člena Ustave, ki določa, da imajo pravico glasovanja na referendumu vsi državljani, ki imajo volilno pravico. Z določbami, ki posredno silijo volilca, da glasuje proti vsem predlogom, razen za predlog, ki ga najbolj podpira, je ta pravica bistveno okrnjena, ker onemogoča možnost izrekanja volilcev o vsakem predlogu posebej .

Izpodbijana zakonska ureditev, ki onemogoča demokratično izražanje volje volilnih upravičencev oziroma dosledno ugotavljanje te volje (referendumskega izida), je tudi v neskladju s 1. členom Ustave, ki določa, da je Slovenija demokratična republika, z drugim odstavkom 3. člena Ustave, ki

določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo in da jo državljanke in državljani izvršujejo neposredno in z volitvami, in s 44. členom Ustave, ki določa, da ima vsak državljan pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev.

13. Bavarsko ustavno sodišče je v svoji odločbi (BayVerfGH, E. v. 30.5.1968, E 21 II, 110, citirano po Przygode, Die deutsche Rechtsprechung zur unmittelbaren Demokratie, str. 227) izrazilo prav takšno stališče, kot ga izraža Ustavno sodišče v tej odločbi - da bi bila ureditev, v kateri bi bil volilčev glas za določen predlog nujno štet kot glas proti vsem ostalim predlogom, nezdržljiv z ustavo.

14. Določba prvega odstavka 5. člena novele ZRLI, s katero je dodan v 46. členu ZRLI nov tretji odstavek (glasovanje o več predlogih na eni glasovnici), je zgolj tehnična določba, ki ureja vprašanja v zvezi z izvedbo referendumov o konkurenčnih vprašanjih, in zato sama po sebi ne bi bila v neskladju z Ustavo, če bi zakonodajalec ustrezno uredil način glasovanja in način ugotavljanja izida glasovanja. Ustavno sodišče jo je razveljavilo zato, ker predstavlja neločljiv del izpodbijane zakonske ureditve, ki jo je spoznalo za neskladno z Ustavo.

15. Določbo drugega odstavka 19. člena ZRLI, ki govori o razpisu referendumov na isti dan, je potrebno po razveljavitvi tretjega odstavka in dela četrtega odstavka 46. člena razlagati tako, da se razpiše o vsakem vprašanju poseben referendum.

16. Glede na to, da po razveljavitvi tretjega odstavka 46. člena in dela četrtega odstavka 46. člena ZRLI in pred njihovo morebitno nadomestitvijo z drugačno zakonsko ureditvijo, v ZRLI spet ni posebnih določb o načinu glasovanja in o ugotavljanju izida referendumov o konkurenčnih vprašanjih, Ustavno sodišče opozarja na svojo odločbo v zadevi št. U-I-201/96 (Uradni list RS, št. 34/96), po kateri je z Ustavo skladna naslednja razlaga ZRLI: v primeru, da več predlogov dobi potrebno večino glasov vseh volilcev, ki so o predlogu glasovali, je Državni zbor vezan na odločitev, ki je dobila najvišji odstotni delež glasov za v celotnem številu volilcev, ki so glasovali na posameznem referendumu.

17. Ustavno sodišče pri tem poudarja, da bi lahko Državni zbor položaj, ko je vloženih več zahtev s konkurenčnimi predlogi, uredil tudi drugače - tudi tako, da se o vseh vprašanjih glasuje na eni glasovnici. Vendar bi bilo potrebno v tem primeru način glasovanja in ugotavljanja izidov urediti tako, da ne bi povzročal izkrivljanja volje volilcev oziroma cepitve glasov; da bi torej omogočil volilcu, da na ustrezen način izrazi svojo voljo glede vsakega konkurenčnega vprašanja posebej.

Pri tem se ponuja več možnosti - z vidika možnosti doslednega ugotavljanja volje volilcev bi bilo najustreznejše glasovanje, pri katerem bi se lahko volilec opredelil za ali proti pri vseh ponujenih predlogih, v primeru glasovanja za več predlogov pa bi imel še možnost opredeliti se za vrstni red, v katerem podpira te predloge. Tako ne bi prišlo do položaja, ko se v primeru, da ni sprejeta odločitev, za katero je volilec glasoval, njegov glas dejansko spremeni v glas podpore obstoječi zakonski ureditvi. Če ni sprejet predlog, za katerega je volilec glasoval v prvi vrsti, se njegov glas prenese na predlog, za katerega je glasoval v drugi vrsti in tako naprej.

Poleg takšne ureditve, ki je najbliže idealu doslednega ugotavljanja volje volilcev, bi bila ustavno dopustna tudi vsaka druga rešitev, ki ne bi onemogočala možnosti odločanja volilcev o vsakem predlogu posebej.

Potrebne spremembe in dopolnitve ZRLI je mogoče pripraviti in sprejeti v relativno kratkem času (to se je izkazalo tudi ob sprejemanju izpodbijane novele ZRLI). Izvedba opisanega modela, ki omogoča demokratično izražanje in dosledno ugotavljanje volje volilcev, ne bi zahtevala večjih vsebinskih posegov v zakon.

Državni zbor ima torej še vedno možnost, da ob razpisu referendumov uzakoni drugačen način glasovanja in ugotavljanja izidov, seveda v času, ko bi bilo še mogoče v skladu s sprejeto novelo zakona izvesti potrebna tehnična opravila do dneva glasovanja.

18. Primeri referendumov o konkurenčnih predlogih so urejeni tudi v primerjalnem pravu nekaterih evropskih držav (Nemčije in Švice). Švicarska ustava je bila npr. dopolnjena z novim členom 121 bi se prav zato, da bi se v primeru glasovanja o konkurenčnih predlogih preprečila cepitev glasov.

Navedena ustavna določba omogoča glasovanje za dva predloga hkrati: za ljudski predlog za spremembo ustave in za protipredlog zvezne skupščine. Volilec ima možnost, da odgovori še na tretje vprašanje: kateremu predlogu daje prednost v primeru, da bi oba predloga dobila zadostno večino.

Nekateri zakoni nemških zveznih dežel (npr. Bavarske) vsebujejo določbe o glasovanju in ugotavljanju izidov glasovanja v primeru referendumov o konkurenčnih vprašanjih. Volilec lahko glasuje le za en predlog, vendar lahko pri ostalih predlogih glasuje proti ali pa se glasovanja vzdrži. Če več predlogov dobi več glasov za kot proti, je sprejet predlog, ki je dobil največje (absolutno) število glasov za. Takšna ureditev v veliki meri (ne pa v celoti) preprečuje cepitev glasov in posredno prisilitev volilca, da z glasovanjem za določen predlog ipso facto glasuje proti vsem ostalim. Bavarsko ustavno sodišče je v svoji odločbi (BayVerfGH, E. v. 30.5.1968, E 21 II, 110, citirano po Przygode, Die deutsche Rechtsprechung zur unmittelbaren Demokratie, str. 227) izrazilo prav takšno stališče, kot ga izraža ustavno sodišče v tej odločbi - da bi bila ureditev, v kateri bi bil volilčev glas za določen predlog ipso facto štet kot glas proti vsem ostalim predlogom, nezdržljiv z ustavo.

19. Izpodbijani novi drugi odstavek 23. člena ZRLI določa, da je v primerih, ko se na referendumu odloča o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, ki ga sprejema Državni zbor z dvetretjinsko večino glasov vseh poslancev, odločitev na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volilcev, ki so glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volilcev.

Ustava v četrtem odstavku 90. člena Ustave določa, da je predlog na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volilcev, ki so glasovali. Iz logične in sistematične razlage četrtega odstavka 90. člena Ustave izhaja, da je določitev kvoruma kot pogoja za sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu ustavno nedopustna. Namen ustavodajalca je bil, da s četrnim odstavkom dokončno uredi bistveno vprašanje načina ugotavljanja referendumskega izida (kdaj je odločitev na referendumu sprejeta). Če bi bil ustavodajalec želel določiti poseben kvorum za referendum o določenih vrstah vprašanj, bi bil to izrecno zapisal. Če bi bil želel prepustiti to vprašanje zakonodajalcu, bi bil tudi to moral izrecno določiti. Določba petega odstavka 90. člena Ustave, po kateri se referendum ureja z zakonom, pooblašča Državni zbor le za ureditev načina uresničevanja ustavnih določb o referendumu. Določitev kvoruma za udeležbo na referendumu pa upošteva določbo četrtega odstavka 90. člena Ustave pomeni več kot zgolj urejanje načina izvedbe referendumov - pomeni postavljanje dodatnih pogojev (pogojev, ki jih Ustava ne določa) za sprejem odločitve na referendumu. Dodatni argument za takšno stališče je tudi določba drugega odstavka 170. člena Ustave, ki določa udeležbo večine vseh volilcev za sprejem spremembe Ustave na ustavnorevizijskem referendumu. V tej določbi je ustavodajalec izrecno postavil kvorum kot pogoj za sprejem odločitve na referendumu. Sklepanje po nasprotnem razlogovanju privede do sklepa, da pri zakonodajnem referendumu ustavodajalec kvoruma ni želel določiti oziroma da je možnost njegove določitve izključil.

20. Določitev kvoruma je v nasprotju s četrnim z 90. členom Ustave in pomeni poseg v ustavno pravico do referendumov, ki jo vsebuje ta člen. Takšen poseg bi bil dopusten, če bi imel za cilj varovanje neke druge ustavne vrednote in če bi bil v sorazmerju s pomenom ene in druge ustavne vrednote. Za določitev kvoruma udeležbe ni mogoče najti takšne utemeljitve. Če je bil namen zakonodajalca zagotoviti večjo stopnjo konsenza (odločenosti) volilcev, je za doseg tega namena zakonodajalec izbral neprimerno sredstvo. Kvorum pri udeležbi na referendumu le otežuje sprejem odločitve, kar pa ni legitimni cilj, ki bi lahko upravičeval takšen poseg. Glede na to, da za opisani poseg v ustavno pravico ni legitimnega cilja, preizkusa sorazmernosti v ožjem smislu sploh ni bilo potrebno oziroma ni bilo mogoče izvesti.

21. Trditev pobudnikov, da imajo izpodbijane zakonske določbe učinek za nazaj, ne drži. Novela ZRLI je začela veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije in velja za razpis, izvedbo in ugotavljanje izidov referendumov od dne uveljavitve.

22. Dela pobude, ki se nanaša na ustavnost novega 12.a člena ZRLI, ki po določbi 6. člena novele ZRLI prične veljati šele s 1. januarjem 1997, Ustavno sodišče še ni obravnavalo, temveč je ta del pobude izločilo in ga sklenilo obravnavati kot samostojno zadevo.

23. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. in 43. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94) v sestavi: predsednik dr. Tone Jerovšek in sodniki dr. Peter Jambreč, 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 Zupančič), drugo točko izreka s petimi glasovi proti štirim (proti so glasovali sodniki Krivic, Snoj, Šinkovec in Ude), tretjo točko izreka pa s sedmimi glasovi proti dvema (proti sta glasovala sodnika Krivic in Snoj). Sodnik Krivic je napovedal odklonilno ločeno mnenje k drugi in tretji točki izreka, sodnik Ude pa odklonilno ločeno mnenje k drugi točki izreka.

Predsednik
dr. Tone Jerovšek