



**REPUBLIKA SLOVENIJA**  
**USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-185/01

Datum: 13. 9. 2001

**S K L E P**

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude Nove stranke, Ljubljana, ki jo zastopata soprodsednik Gorazd Drevenšek in tajnik Blaž Babič, na seji dne 13. septembra 2001

**s k l e n i l o:**

Pobuda za presojo ustavnosti Zakona o preoblikovanju prostih carinskih prodajaln na cestnih mejnih prehodih z državami članicami Evropskih skupnosti, ki delujejo v okviru Evropske unije, v mejne prodajalne in o posebnih ukrepih nadzora teh prodajaln (Uradni list RS, št. 62/01) se zavrne.

**O b r a z l o ž i t e v**

**A.**

1. Pobudnica izpodbija postopek sprejemanja Zakona o preoblikovanju prostih carinskih prodajaln na cestnih mejnih prehodih z državami članicami Evropskih skupnosti, ki delujejo v okviru Evropske unije, v mejne prodajalne in o posebnih ukrepih nadzora teh prodajaln (v nadaljevanju ZPPCPEU). Navaja, da so bile storjene v postopku zbiranja podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu številne nepravilnosti, kršitve in posamična dejanja, ki predstavljajo kršitev pravice vsakega državljana, da sodeluje pri upravljanju javnih zadev (44. člen v povezavi z 90. členom Ustave). To naj bi imelo za posledico, da ni uspela zbrati štirideset tisoč podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu, kar je ustavni pogoj za vložitev zahteve volivcev za razpis referendumu. Na ta način naj bi bilo volivcem preprečeno, da sodelujejo v postopku sprejemanja izpodbijanega zakona in na referendumu odločijo o njegovem sprejemu oziroma zavrnitvi. Zaradi navedenega naj bi bila podana kršitev zakonodajnega postopka, ki naj bi bila take narave, da bi bilo treba zaradi nje razveljaviti izpodbijani zakon.

2. Pobudnica navaja naslednje kršitve v postopku zbiranja podpisov volivcev :

- določitev roka oziroma pričetka teka roka za zbiranje podpisov s strani Predsednika Državnega zbora. Zatrjuje, da je Predsednik Državnega zbora določil pričetek teka roka za zbiranje podpisov, ne da bi pri tem upošteval dejstvo, da za nemoten potek tega opravila niso pripravljene ne upravni organi ne sama pobudnica.

Mnenja je, da bi moral Predsednik Državnega zbora pri določitvi roka to dejstvo upoštevati. Ker ga ni, naj bi bila njegova odločitev arbitrarna. V dokaz utemeljenosti svojih navedb navaja tudi izjave Predsednika Vlade in Ministra za evropske zadeve, s katerimi sta izražala upanje, da pobuda ne bo prejela dovolj podpore volivcev, ter koalicijsko pogodbo vladajočih strank; - ravnanja Ministrstva za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ) in pristojnih državnih organov pri določanju krajev (prostorov), kjer se lahko overjajo podpisi volivcev, časa, v katerem se podpisi lahko overjajo, in načina overjanja podpisov oziroma vnaprejšnjega preverjanja vpisa v volilni imenik. Tako navaja, da je MNZ izročilo pobudnici podatke o sedežih upravnih enot z imeni načelnikov upravnih enot in telefonskimi števkami, vendar naj bi bili podatki nepopolni ali netočni (neprava imena načelnikov oziroma nepravne telefonske številke). MNZ naj bi pobudnici ne izročilo podatkov o uradnih urah uradov za občane po posameznih upravnih enotah. Uradne ure oziroma delovni čas uradov pa naj bi se v času zbiranja podpisov oziroma njihovega overjanja spremenil (nastop poletnega urnika uradnih ur). Na posameznih upravnih enotah naj bi z odprtjem posebnega okenca ali kako drugače ne zagotovili, da bi postopki tekli hitro, brez nepotrebne čakalnice. Zaradi tega naj bi nastajale dolge vrste in dolga čakalna doba. Prav tako naj bi jim MNZ zamolčalo, da lahko overjajo podpise ne le na sedežih upravnih enot, temveč tudi v krajevnih uradih, izpostavah in sprejemno-informacijskih pisarnah. Pobudnica posebej poudarja, da je

bilo pogojevanje overjanja podpisov z delovanjem računalniške mreže, povezane z osrednjo bazo volilnih upravičencev, nezakonito. Zakon naj ne bi zahteval vnaprejšnjega preverjanja, ali je podpisnik volilni upravičenec in ali ni morda že oddal svoje podpore pri drugem uradu. Tak način naj bi bil tudi neustrezen in naj bi podaljševal čas, potreben za overovitev enega podpisa, saj bi lahko navedena dejstva preverjali po zaključku zbiranja podpisov. Razen tega je bila na posameznih upravnih enotah povezava s centralnim registrom volilne pravice večkrat za krajši ali daljši čas prekinjena, kar je onemogočalo overjanje podpisov. Tak način preverjanja je tudi onemogočil, da bi se podpisi lahko overjali na tistih enotah (zlasti na krajevnih uradih), ki niso računalniško povezani s centralnim registrom.

Navaja tudi, da v nekaterih upravnih enotah niso bili ves čas na razpolago obrazci za dajanje podpore;

- predpisani način podpisovanja obrazcev podpore onemogoča dajanje podpore vsem, ki iz zdravstvenih ali podobnih razlogov (bolezni, invalidnost, starost) niso sposobni priti v prostore upravnih organov.

3. Predlaga prednostno obravnavo in zadržanje izvrševanja ZPPCPEU do končne odločitve.

#### B. - I.

4. Pobudnica je vložila pobudo za razpis naknadnega zakonodajnega referendumu o ZPPCPEU. Predsednik Državnega zbora je 20. 6. 2001 določil rok za zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu. Rok za zbiranje podpisov je iztekel 20. 7. 2001. Pobudnica je zbrala 22 567 podpisov. Pravni interes pobudnice za vložitev pobude za presojo ustavnosti postopka, v katerem je bil izpodbijani zakon sprejet, je podan, saj bi morebitna kršitev postopka lahko posegla v njene ustavne pravice (pravica sodelovati pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave oziroma sodelovati pri odločanju z referendumom iz 90. člena Ustave).

5. Pobudnica izpodbija ustavnost postopka, v katerem je bil izpodbijani akt sprejet zaradi kršitev, ki naj bi nastale v postopku v zvezi z razpisom naknadnega zakonodajnega referendumu. Tako izpodbija akt Predsednika Državnega zbora o določitvi roka za zbiranje podpisov podpore in posamična dejanja MNZ oziroma njegovih uslužbencev. Zakonitost akta Predsednika Državnega zbora in zakonitost posamičnih dejanj, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, pa je praviloma treba najprej izpodbijati, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, v upravnem sporu pred Upravnim sodiščem (drugi odstavek 157. člena Ustave, tako tudi v sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-346/89 z dne 26. 10. 2000, OdlUS IX, 255). Vendar pa bi v primeru pobude za naknadni zakonodajni referendum vztrajanje pri takem postopku lahko pomenilo dejansko onemogočanje učinkovitega pravnega varstva zoper morebitne posege v ustavne pravice. Tako je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I- 104/01 z dne 14. 6. 2001 (Uradni list RS, št. 52/01) sprejelo naslednje stališče: "Vendar pa možnosti uveljavljanja naknadnega zakonodajnega referendumu, vključno z morebitnim sodnim varstvom, pobudnik za razpis naknadnega referendumu nima, če Državni zbor zakon še pred potekom roka za vložitev pobude oziroma zahteve za razpis referendumu pošlje v razglasitev in objavo. Upravičenci v tem primeru ne morejo doseči učinkovitega varstva v upravnem sporu zoper morebitne kršitve v zvezi s pobudo ali zahtevo za razpis referendumu niti z uporabo določb drugega odstavka 69. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 50/97 in nasl. - ZUS). Na zakon, ki je splošni pravni akt, lahko poseže le Ustavno sodišče." Pobudnik za razpis naknadnega zakonodajnega referendumu mora praviloma najprej uporabiti pravno varstvo po drugem odstavku 157. člena Ustave. Če pa je Državni zbor zakon, o katerem naj bi se izrekli volivci na referendumu, objavil pred potekom roka za vložitev pobude oziroma zahteve za razpis naknadnega referendumu ali pred potekom roka za zbiranje podpisov volilcev za podporo razpisu referendumu ali pred dokončanjem postopka pred sodiščem na podlagi drugega odstavka 157. člena Ustave, lahko pobudnik vložijo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti postopka, po katerem je bil izpodbijani zakon sprejet. Glede na sedanjo zakonsko ureditev referendumu (Zakon o referendumu in ljudski iniciativi, Uradni list RS, št. 14/94 in nasl. - v nadaljevanju ZRLI) pobudnik v takih primerih nima drugega učinkovitega sodnega varstva. Ustavno sodišče bo pri presoji ocenjevalo tako ustavnost zakonodajnega postopka v širšem smislu (ustavnost postopka sprejema zakona v Državnem zboru ter razglasitve in objave zakona) kot tudi zakonitost aktov in dejanj Predsednika Državnega zbora in drugih državnih organov ter organov lokalnih skupnosti in drugih nosilcev javnih pooblastil, ki sodelujejo v postopku za razpis referendumu, če se s

temi akti in dejanji posega v ustavne pravice posameznika. Če bi Ustavno sodišče presodilo, da so morebitne kršitve take narave, da so ali bi lahko vplivale na uresničevanje ustavne pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev oziroma do ustavne pravice do odločanja na referendumu do take mere, da je bilo uveljavljanje pravice dejansko onemogočeno, bo moralo razveljaviti zakon, ki je bil sprejet po postopku, neskladnem z Ustavo.

#### B. - II.

6. Navedba pobudnice, da je Predsednik Državnega zbora pri določitvi roka za zbiranje podpisov podpore ravnal arbitrarno ni utemeljena. ZRLI je v drugem odstavku 21. člena določal, da lahko vloži zahtevo za razpis naknadnega referendumu najmanj štirideset tisoč volivcev v tridesetih dneh po sprejemu zakona pod pogojem, da pobudnik zahteve v sedmih dneh po sprejetju zakona obvesti o svoji pobudi Predsednika Državnega zbora na način, ki je določen v 13. členu tega zakona. Po tretjem odstavku 13. člena ZRLI obvesti Predsednik Državnega zbora o dani pobudi najpozneje v treh dneh po prejemu pobude ministrstvo, pristojno za vodenje evidence volilne pravice, in določi rok, v katerem se zbirajo podpisi volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu. O tem roku obvesti tudi pobudnika zahteve. V konkretni zadevi pa je bil Predsednik Državnega zbora dolžan spoštovati tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-104/01 z dne (3. točka izreka odločbe v povezavi z 52. točko obrazložitve), ki je odločilo, da je treba v konkretnem primeru določiti rok za zbiranje podpisov podpore tako, da teče od vročitve odločitve o pobudi dalje. Predsednik Državnega zbora je z aktom št. 005-02/97-8/8 z dne 20. 6. 2001 določil, da se rok za zbiranje podpisov podpore prične 21. 6. 2001 in se zaključi 20. 7. 2001.

7. Določitev roka za zbiranje podpisov podpore je skladna z določbami ZRLI in odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-104/01.

Navedba pobudnice, da Predsednik Državnega zbora ni upošteval njene prošnje, naj začetek roka določi na kasnejši datum, ker še ni pripravljena na zbiranje podpisov, ni relevantna. Predsednik ni dolžan čakati z določitvijo roka na pripravljenost pobudnice, temveč je dolžan ta rok določiti čimprej. V primeru, ko oceni, da je pobuda vložena skladno z ZRLI, je dolžan določiti rok za zbiranje podpisov takoj oziroma najkasneje v treh dneh po prejemu pobude. Upoštevati je treba dejstvo, da predstavlja pravilno vložena pobuda oviro za razglasitev in objavo zakona in da bodo zakon, če bo vložena tudi zahteva za razpis referendumu, sprejemali volivci. Šele po odločitvi volivcev na referendumu bo zakon sprejet oziroma zavrnjen. Vsako zavlačevanje s postopki odlaga sprejem in uveljavitev zakona. Dolžnost Predsednika Državnega zbora pa je tudi skrb za nemoteno delo Državnega zbora, zlasti za potek zakonodajnega postopka. Prav tako ZRLI izhaja iz tega, da so upravni organi, ki bodo overjali podpise podpor volivcev, vsak čas pripravljeni opravljati vse svoje naloge, saj gre za trajne državne organe, ki opravljajo funkcije in naloge uprave in se ne ustanovijo (organizirajo) posebej za opravljanje nalog v zvezi s postopki zbiranja podpisov podpore za razpis referendumu. Zato ZRLI določa, da Predsednik Državnega zbora le obvesti pristojno ministrstvo o vloženi pobudi in določenem roku za zbiranje podpisov (tretji odstavek 13. člena) in to najpozneje v treh dneh od prejema pobude. Pobudnica trdi tudi, da ji akt Predsednika Državnega zbora o določitvi roka za zbiranje podpisov sploh ni bil vročen in v dokaz prilaga zapečateni kuverte Državnega zbora. Očitno je, da je pobudnica pošiljko prejela (sicer je ne bi priložila v dokaz svojih navedb), da pa ni hotela potrditi prejema. Ne nazadnje je postopek zbiranja podpisov tudi začela.

8. Pobudnica navaja vrsto nepravilnosti in nekorektnosti oziroma ravnanj tako MNZ (vodstva) kot posameznih funkcionarjev in uslužbencev v nekaterih upravnih enotah. Iz pobude in priloženih listin pa izhaja, da očitane kršitve sploh niso podane ali da so bile odpravljene že med postopkom ali da so take narave, da niso vplivale ali niso mogle vplivati na izvrševanje ustavne pravice oziroma niso onemogočile izvajanja ustavne pravice do odločanja na referendumu.

9. Pri oceni očitanih dejanj in nepravilnosti je treba izhajati iz razmejitve med dolžnostmi upravnega organa in dolžnostmi pobudnika. Izhodišče te razmejitve je četrti odstavek 13. člena ZRLI, ki določa: "Volivec da svojo podporo zahtevi s podpisom na obrazcu, ki ga določi ministrstvo, pristojno za evidenco volilne pravice. V obrazcu mora biti navedena zahteva za razpis referendumu, na katero se nanaša podpora volivca. Volivec podpiše obrazec osebno pred pristojnim organom, ki vodi evidenco

volilne pravice. Volivec lahko da podporo s podpisom posamezni zahtevi za razpis referendumu samo enkrat."

10. Iz navedenih določb izhaja, da MNZ določi obrazec. Iz Zakona izrecno ne izhaja, da MNZ izda obrazce oziroma da bi bilo dolžno zagotoviti obrazce. Obrazce podpore s predpisano vsebino, bi lahko zagotovil tudi pobudnik oziroma bi si obrazec moral zagotoviti vsak posameznik sam. Doslej se je uveljavila ustrezna praksa, da obrazce zagotavlja državni organ oziroma da so na razpolago pri organu pred katerim se obrazec podpore podpiše. Vendar to ne preprečuje pobudniku, da bi dodatne obrazce lahko zagotovil tudi sam. Iz pobudnikovih navedb izhaja, da so obrazci podpore bili na razpolago, da pa so ponekod občasno primanjkovali in so jih na uradih sproti fotokopirali, kar naj bi povzročalo vrste in nepotrebno čakanje. Vendar iz teh navedb pobudnika ni mogoče skleniti, da bi se to dogajalo namerno in da bi onemogočalo dajanje podpore.

11. Iz navedene določbe nadalje izhaja, da izpolnjen obrazec podpiše volivec lastnoročno pred pristojnim organom, ki vodi evidenco volilne pravice, in da volivec podporo k posamezni zadevi le enkrat. Iz te določbe izhaja dolžnost državnega organa, da ugotovi identiteto osebe, ki želi dati podporo zahtevi za razpis referendumu, da ugotovi, ali ima ta oseba volilno pravico (ali je vpisana v evidenco volilne pravice), da ugotovi, ali ni že dala svoje podpore k isti zahtevi in da overi podpis (volivec podpiše obrazec pred pristojnim organom).

12. Državni organ, pristojen za vodenje evidence volilne pravice, je torej dolžan opraviti navedene naloge, tako kot je dolžan opraviti katerokoli drugo nalogo iz svoje pristojnosti. To predvsem pomeni, da vse naloge iz svoje pristojnosti opravlja v rednem, za stranke določenem delovnem času, skladno s predpisi, ki urejajo poslovanje državnih organov (Uredba o poslovnem času, uradnih urah in delovnem času v organih državne uprave, Uradni list RS, št. 21/01 - v nadaljevanju Uredba). Iz navedb v pobudi in priloženih prilog izhaja, da so pristojni državni organi opravljali naloge iz 13. člena ZRLI v času rednih uradnih ur.

Dolžnost državnega organa je, da uradne ure in njihov raspored objavi (10. člen Uredbe), tako da se lahko stranke z njim seznanijo (tudi pobudnik v konkretni zadevi). Navedbe pobudnice, da je moral sam ugotavljati, kdaj imajo posamezne upravne enote in njihove izpostave uradne ure, kdo so predstojniki upravnih enot, kakšne so njihove telefonske številke in da naj bi to predstavljalo onemogočanje zbiranja podpisov in torej kršitve postopka, niso utemeljene. Državni organi niso pri tem ravnali v nasprotju s predpisi niti niso ravnali nekorektno, kot to zatrjuje pobudnica.

13. Navedba pobudnice, da je bila storjena kršitev postopka in s tem onemogočanje zbiranja podpisov, s tem da niso odprli posebnih okenc izključno za zbiranje podpisov, ni utemeljena. Upravne enote so bile opozorjene, naj v skladu s svojimi prostorskimi in kadrovskimi možnostmi to storijo, vendar gre pri tem predvsem za vprašanje organizacije dela in ne za dolžnost pristojnega organa. Le ta je namreč dolžan v okviru kadrovskih in prostorskih možnosti zagotoviti normalno opravljanje vseh nalog za vse državljanke.

Pobudnica je dejansko zahtevala privilegirano obravnavanje, česar državni organi niso bili dolžni zagotoviti in zato to ne predstavlja nepravilnosti pri zbiranju podpisov. Iz pobudi priloženih listin pa izhaja, da je bila, kjer je to bilo mogoče, zagotovljena tudi taka možnost.

14. Pobudnica zatrjuje tudi, da je bilo pogojevanje zbiranja podpisov z delovanjem interne računalniške mreže, povezane s centralnim registrom volilnih upravičencev, protizakonito. Zaradi tega naj bi bilo onemogočeno zbiranje podpisov povsod tam (zlasti na krajevnih uradih in izpostavah), kjer ni vzpostavljena neposredna računalniška povezava s centralnim registrom. Razen tega naj bi sprotno preverjanje podaljšalo čas, potreben za overitev obrazca podpore; v nekaterih upravnih enotah pa je občasno prihajalo do prekinitve zvez. Vse to naj bi ne le otežilo zbiranje podpisov, temveč tudi onemogočilo velikemu številu volilcev, da bi sploh lahko dali podporo zahtevi za referendum.

15. Iz ZRLI (četrti odstavek 13. člena) izhaja, da volivec podpiše obrazec podpore pred pristojnim organom, ki vodi evidenco volilne pravice in da sme dati podporo isti zahtevi samo enkrat. To pomeni, da je pristojni državni organ dolžan preveriti, ali ima oseba, ki želi dati podporo, volilno pravico. To pa je mogoče preveriti le z vpogledom v evidenco volilne pravice. Zakon o evidenci volilne pravice

(Uradni list RS, št. 46/92 in nasl. - ZEVP) v 1. členu določa, da se stalna evidenca državljanov volilne pravice vodi v registru stalnega prebivalstva v občini in v centralnem registru prebivalstva. Ta je računalniško vodena zbirka podatkov o posameznikih, ki imajo stalno ali začasno prebivališče na območju Republike Slovenije, vodi in vzdržuje pa ga upravna enota za svoje območje (19. člen Zakona o prijavi prebivališča, Uradni list RS, št. 9/01 - ZPPreb). Iz navedenega izhaja, da so trditve pobudnice neutemeljene, saj je postopek potekal v skladu z navedenimi predpisi. Navedbe pobudnice, da bi se zbiranje podpisov lahko opravljalo tudi drugače, enostavneje, manj togo in manj formalizirano, niso relevantne in predstavljajo nezadovoljstvo pobudnice z veljavno zakonsko ureditvijo, ne pa dokaz o nezakonitem delovanju pristojnega organa.

16. Navedba pobudnice, da ZRLI sistematično omejuje in onemogoča zbiranje podpisov vsem, ki zaradi bolezni ali invalidnosti ne morejo priti pred pristojni organ, in da je zato vprašljivo, ali je določba četrtega odstavka 13. člena ZRLI skladna z Ustavo, bi sicer lahko bila predmet posebne presoje ustavnosti navedene določbe ZRLI. Vendar je to lahko predmet posebnega postopka in ni predmet presoje v konkretni zadevi. V konkretni zadevi Ustavno sodišče presoja morebitne nepravilnosti upravnih organov v postopku zbiranja podpisov. Pobudnica ni izkazala, da bi bilo zaradi določbe četrtega odstavka 13. člena ZRLI onemogočeno zbiranje podpisov tolikšnemu številu oseb, ki bi lahko pripeljalo do bistveno drugačnega števila zbranih podpisov.

17. Pobuda je očitna neutemeljena. Večina zatrjevanih kršitev (ravnanj pristojnih organov) glede na navedbe pobudnice ne predstavlja kršitev v postopku zbiranja podpisov oziroma v postopku podpisovanja obrazca podpore pred pristojnim organom. V pobudi je navedenih nekaj nepravilnosti pri delu posameznih pristojnih organov, ki pa očitno, tudi če bi bile v resnici podane, že glede na navedbe v pobudi niso mogle vplivati na zbiranje podpisov podpore v taki meri, da bi predstavljale poseg v ustavno pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev oziroma onemogočile uveljavitev ustavne pravice do odločanja o sprejetem zakonu na naknadnem referendumu. Pri tem je treba upoštevati dejstvo, da je pobudnik zbral 22 567 podpisov podpore, za vložitev zahteve za razpis referenduma pa bi jih moral zbrati 40 000 (drugi odstavek 90. člena Ustave).

### C.

18. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi drugega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - ZUstS) in prve alineje 52. člena Poslovnika Ustavnega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 49/98) v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam- Lukič. Sklep je sprejelo soglasno. Sodnik Fišer je dal pritrdilno ločeno mnenje.

Namestnik predsednika  
dr. Lojze Ude

Opomba:

1Drugi odstavek 21. člena ZRLI je bil z novelo (Uradni list RS, št. 59/01 - ZRLI-B) spremenjen. Novela je stopila v veljavo 20. 7. 2001.