



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

Številka: U-I-304/96

Datum: 7.11.1996

**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 7. novembra 1996

**o d l o č i l o :**

Tretja in četrta točka Odloka o razpisu zakonodajnega referendumu za volitve v Državni zbor (Uradni list RS, št. 44/96 in 53/96) sta v neskladju z zakonom.

**O b r a z l o ž i t e v :**

**A.**

1. Predstavnik pobudnikov predlaga, da Ustavno sodišče odpravi tretjo in četrto točko Odloka o razpisu zakonodajnega referendumu o volitvah v Državni zbor (v nadaljevanju: OdRZRZV). Navaja, da je Državni zbor dne 19.9.1996 sprejel Odlok o spremembah in dopolnitvah OdRZRZV (v nadaljevanju: novela OdRZRZV), s katerim je za dan razpisa referendumu določil 8. november 1996, za dan izvedbe referendumu pa 8. december 1996 (tretja in četrta točka OdRZRZV). Zatrjuje, da sta tretja in četrta točka OdRZRZV v neskladju s 30. členom v zvezi z 19. in 33. členom Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94, 39/96 in 43/96 - odl. US; v nadaljevanju: ZRLI). Pri tem se sklicuje tudi na odločbo Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I- 279/96. Poleg odprave spornih točk OdRZRZV predlaga tudi, naj Ustavno sodišče za dan razpisa referendumu določi 10. oktober 1996, za dan glasovanja pa nedeljo, 10. novembra 1996, češ da bo le tako mogoče preprečiti nadaljnje nepopravljive posledice izpodbijanega OdRZRZV . Meni, da so zaradi političnih in osebnih interesov večine poslancev kršene človekove pravice državljanek in državljanov Republike Slovenije .

2. Sekretariat Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve v odgovoru na pobudo povzema poglobitne poudarke iz razprave ob sprejemanju OdRZRZV, ki naj bi tudi predstavljali temelj za odločitev, ki je dobila končni odraz v vsebini Odloka. Ti poudarki so naslednji:

- Izvedba referendumu o volilnem sistemu in volitve poslancev Državnega zbora na isti dan naj bi pomenila nedopustno mešanje glasovanja o dveh izredno pomembnih temeljih sistema parlamentarne demokracije in bi bila na škodo obeh; pomenila naj bi grožnjo ustavnemu institutu volilne pravice.

- Istočasnost (prepletanje) volilne in referendumuške kampanje naj bi povzročila motnje in škodljive posledice na obeh straneh.

- Daljši čas do dneva razpisa referendumu naj bi bil potreben tudi zaradi zapolnitve pravne praznine v ZRLI glede načina glasovanja in ugotavljanja izidov v primeru konkurenčnih predlogov.

- Odložitev dneva razpisa naj bi bila utemeljena z razlogi instrumentalne narave, kot jih je opredelilo Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-279/96, in naj ne bi bila nesorazmerno dolga.

Sekretariat v odgovoru tudi poudarja, da ni nobene pravne podlage, da bi Ustavno sodišče ugodilo pobudnikom in samo določilo dan razpisa in dan izvedbe referendumu. Dodaja tudi, da je uveljavitev OdRZRZV nujna za realizacijo možnosti, da bodo državljanek na referendumu sami odločali o izbiri volilnega sistema.

**B.**

3. Državni zbor je po odločitvi Ustavnega sodišča o ustavnosti vsebine zahtev za razpis referendumu o volilnem sistemu (odločba v zadevi št. U-I-265/96 z dne 31.7.1996) razpisal referendum o štirih referendumskih vprašanjih, pri čemer je za dan razpisa, s katerim začnejo teči roki za opravila, potrebna za izvedbo referendumu, določil devetdeset dan po konstituiranju Državnega zbora novega sklica. Za dan izvedbe referendumu pa je bila določena prva nedelja po preteku trideset dni od dneva razpisa referendumu.

4. Ustavno sodišče je na pobudo vlagateljev zahteve za razpis referendumu z odločbo v zadevi št. U-I-279/96 z dne 10.9.1996 razveljavilo tretjo točko OdRZRZV zaradi neskladnosti z zakonom. V obrazložitvi odločbe je poudarilo, da analiza rokov, ki jih za izvedbo posameznih dejanj od vložitve zahteve za razpis referendumu (oziroma od morebitne odločitve Ustavnega sodišča o ustavnosti vsebine zahtev) do izvedbe glasovanja predpisuje ZRLI, pokaže, da določb o dnevu razpisa referendumu ni mogoče razlagati tako, kot da pooblaščajo Državni zbor, da po svoji presoji odloži dan razpisa referendumu za nesorazmerno dolgo obdobje. Ustavno sodišče je ocenilo, da imajo določbe o dnevu razpisa referendumu podoben učinek kot vakacijski rok (možnost seznanitve vlagateljev zahtev in organov, pristojnih za izvedbo referendumu, z vsebino akta o razpisu) ter da imajo poleg tega namena le tehničen oziroma instrumentalen značaj. Če niso podani razlogi tehnične ali instrumentalne narave (kar pa je glede na razpon preostalih rokov - roka za razpis referendumu in roka od dneva razpisa do dneva izvedbe referendumu - malo verjetno), od dneva objave akta o razpisu referendumu do dneva, določenega kot dan razpisa, ne bi smelo miniti več kot 15 dni, kolikor znaša presumptivni ustavni vakacijski rok. Ob drugačni razlagi zakona bi imel Državni zbor možnost, da odloži izvedbo referendumu za poljubno dolgo obdobje.

Ustavno sodišče je z navedeno odločbo naložilo Državnemu zboru, da v sedmih dneh po vročitvi odločbe določi nov dan razpisa referendumu, v obrazložitvi odločbe pa ugotovilo, da nezakonitosti OdRZRZV za nazaj sploh ni več mogoče odpraviti.

5. Državni zbor je 19.9.1996 s sprejetjem nove tretje točke in s spremembo četrte točke OdRZRZV določil za dan razpisa referendumu 8. november 1996, za dan izvedbe glasovanja pa 8. december 1996.

6. Ustavno sodišče znova poudarja, da s sistematično razlago (upoštevanje vseh določb ZRLI kot povezane celote) in teleološko razlago (upoštevanje namena zakonskih določb o rokih in dnevu razpisa referendumu ) določb 30., 31. in 33. člena ZRLI ni mogoče priti do ugotovitve, da ZRLI dopušča odlaganje izvedbe referendumu za nesorazmerno dolgo obdobje. Za dejanja od vložitve zahteve do dneva izvedbe glasovanja so v ZRLI določeni relativno kratki roki; določitev teh rokov bi bila brez vsakega pomena, če bi bilo mogoče določbi 30. in 33. člena ZRLI razlagati kot pooblastilo Državnemu zboru, da odlaga izvedbo referendumu. Od dneva objave akta o razpisu referendumu do dneva, ki je določen kot dan razpisa referendumu, ne bi smelo miniti več kot 15 dni (razen v omenjenih izjemnih primerih).

7. Argumenti, s katerimi Državni zbor opravičuje svoje ravnanje, niso utemeljeni.

Trditev, da hkratna izvedba referendumu in volitev ogroža volilno pravico, izhaja iz predpostavke, da volilci niso sposobni na isti dan odgovorno glasovati na volitvah in referendumu. Ta predpostavka je z vidika določb 3., 44. in 90. člena Ustave pravno nevzdržna. Referendum in volitve je mogoče tehnično izvesti tako, da ni nobenih ovir, ki bi oteževale udeležbo volilcev na eni in drugi obliki demokratičnega izražanja volje. Pravni argumenti, ki jih v podporo svoji odločitvi navaja Državni zbor, so torej neutemeljeni. Oportunistična hkratna izvedba referendumu in volitev pa je stvar politične ocene. Morebitne zgolj politične posledice (vpliv na volilni izid in na izid referendumu) izvedbe referendumu na dan volitev ne morejo biti razlog za nespoštovanje določb ZRLI, ki ga Državni zbor sprejema z dvetretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

Iz ravnanja Državnega zbora pri sprejemanju prvotnega besedila OdRZRZV (tedaj je Državni zbor utemeljeval najmanj polletni odlog izvedbe referendumu z nevarnostjo, da bi bil na referendumu sprejet eden izmed predlogov, volitve pa bi potekale po drugem volilnem sistemu, kar naj bi postavilo pod vprašaj njihovo legitimnost) in pri sprejemanju novele je mogoče sklepati, da je Državni zbor zaradi političnih ciljev namenoma kršil zakon. Na to kaže tudi dejstvo, da Državni zbor v Odloku o

razpisu zakonodajnega referendumu za volitve v Državni zbor (Uradni list RS, št. 25/96), s katerim je razpisal samo referendum na zahtevo 35 poslancev in s tem diskriminiral druge vlagatelje zahtev za razpis referendumu, ni imel nobenih pomislekov glede vpliva referendumu na legitimnost volitev in je določil dan razpisa referendumu v skladu z ZRLI. V navedenem primeru so poslanci vložili zahtevo dne 17.4.1996, Državni zbor je sprejel odlok dne 14.5.1996, objavljen je bil dne 16.5.1996, kot dan razpisa pa določen 23.5.1996, to je devet dni po sprejetju akta o razpisu referendumu oziroma sedem dni po njegovi objavi v Uradnem listu RS.

8. Utemeljitev, ki jo za odložitev dneva razpisa referendumu navaja Državni zbor na prvem mestu, ne predstavlja razlogov tehnične oziroma instrumentalne narave. Ti razlogi pridejo v poštev izjemoma, kadar bi določitev dneva razpisa znotraj petnajstdnevnega roka po objavi akta o razpisu privedla do položaja, v katerem bi izvedba referendumu padla na dan, ko bi bila udeležba na referendumu onemogočena ali otežena večjemu številu volilcev. Ustavno sodišče je kot takšen razlog v obrazložitvi odločbe v zadevi U-I-279/96 primeroma navedlo počitnice (torej npr. mesec avgust). V primeru hkratne izvedbe referendumu in volitev pa ne gre za takšen ali temu podoben razlog, saj sovpadanje datuma izvedbe referendumu in volitev ne otežuje glasovanja na referendumu.

9. Utemeljevanje odlaganja izvedbe referendumu na čas, ki presega zakonsko dopustne roke, z mešanjem volilne in referendumuške kampanje, prav tako temelji na politični oceni oportuniteti rešitve, ki bi privedla do takšnega položaja, saj prepletanje referendumuške in volilne kampanje v ničemer ne ogroža volilne pravice.

10. Utemeljitev, da je potreben pred izvedbo referendumu daljši čas zaradi nujnosti zapolnitve pravne praznine glede načina glasovanja in ugotavljanja izidov, je brezpredmetna, saj je Ustavno sodišče v svoji odločbi v zadevi U-I-201/96 ugotovilo, kakšna razlaga določb ZRLI o načinu glasovanja, ugotavljanja izidov in vezanosti Državnega zbora na izid referendumu je v skladu z Ustavo, kadar gre za več referendumov o izključujočih se vprašanjih. Poleg tega je Državni zbor na seji dne 1. oktobra 1996 sprejel Zakon o načinu glasovanja in o ugotavljanju izida glasovanja na referendumu o volilnem sistemu (Uradni list RS, št. 57/96), s katerim so urejena prav ta vprašanja.

11. Ustavno sodišče je moralo v obravnavani zadevi odgovoriti na vprašanje, ali določbe ZRLI o dnevu razpisa referendumu vsebujejo pooblastilo za odlaganje dneva izvedbe referendumu zaradi razlogov, s katerimi to odlaganje utemeljuje Državni zbor (mešanje referendumuške in volilne kampanje, mešanje glasovanja). S teleološko in sistematično razlago zakona je prišlo do odgovora, da tega pooblastila ZRLI ne vsebuje.

12. Tretja in četrta točka OdRZRZV sta iz navedenih razlogov v neskladju s 30. členom v zvezi z 19. in 33. členom ZRLI.

13. Ustavno sodišče lahko v skladu s prvim odstavkom 45. člena ZUstS nezakonit podzakonski predpis razveljavi ali odpravi. V obravnavanem primeru bi to pomenilo odpravo ali razveljavitev tretje in četrte točke OdRZRZV. Vendar z odpravo ali razveljavitvijo ne bi nastalo zakonito stanje, ampak stanje, ko dan razpisa referendumu sploh ne bi bil določen, kar bi pomenilo še hujšo kršitev zakona od obstoječe. Veljavni OdRZRZV kljub nezakonnosti zagotavlja, da bo referendum izveden še v letošnjem letu.

Tudi če bi Ustavno sodišče takoj po prejemu odgovora Državnega zbora na pobudo odločilo o zadevi in ocenilo, da ima na podlagi drugega odstavka 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) pooblastilo, da samo določi dan razpisa referendumu, bi bil s tem dosežen premik dneva izvedbe referendumu na zgodnejši čas za največ štiri tedne. Za uresničevanje določb 3., 44. in 90. člena Ustave pa takšen premik v času, ko je že nekaj časa jasno, da referendum ne more vplivati na spremembo Zakona o volitvah v Državni zbor pred razpisom teh volitev, ne bi imel nobenega pomena.

Iz navedenih razlogov je Ustavno sodišče v tem primeru uporabilo institut ugotovitvene odločbe iz prvega odstavka 48. člena ZUstS. Kljub nezakonnosti tretja in četrta točka OdRZRZV v celoti ostajata v veljavi.

14. Na podlagi drugega odstavka 48. člena ZUstS je Ustavno sodišče pooblaščen, da v primeru ugotovitvene odločbe naloži organu, ki je izdal protiuustaven oziroma nezakonit akt, da ugotovljeno protiuustavnost ali nezakonitost v določenem roku odpravi.

V obravnavani zadevi pa ugotovljene nezakonitosti sploh ni mogoče odpraviti. Zaradi potez, ki jih je napravil Državni zbor, in glede na to, da nezakonite določbe OdRZRV ni mogoče odpraviti z učinkom za nazaj, sploh ni več mogoče določiti dneva razpisa referendumu v skladu z zakonom. Roki iz ZRLI so namreč začeli teči z dnem, ko je bila Državnemu zboru vročena odločba Ustavnega sodišča v zadevi U-I-265/96. Rok, do katerega bi bilo mogoče v skladu z zakonom določiti dan razpisa referendumu, je že iztekkel. Predstava, da začne ta rok teči znova vsakič po morebitni razveljavitvi odloka o razpisu referendumu, je napačna, saj bi pomenila, da lahko Državni zbor s ponavljanjem kršitve zakona doseže, da bo na koncu "zakonito" določil dan razpisa referendumu, ki bo poljubno oddaljen od dneva, ko je Državni zbor prejel zahtevo za razpis referendumu oziroma odločbo Ustavnega sodišča o ustavnosti referendumskega vprašanja.

Naložitev odprave nezakonitosti v obravnavanem primeru torej ne bi imela nikakršnega pomena. Celo če bi Ustavno sodišče o pobudi odločilo takoj po prejemu odgovora Državnega zbora in določilo za odpravo nezakonitosti OdRZRV najkrajši rok (upoštevaje, da mora biti ta rok razumen) in četudi bi Državni zbor v celoti spoštoval odločbo in nemudoma sprejel novelo OdRZRV, v kateri bi določil za dan razpisa referendumu dan v okviru petnajst dni po objavi OdRZRV, to ne bi pomenilo odprave nezakonitosti, referendum pa bi se izvedel kvečjemu dva do štiri tedne prej, kar bi imelo za uresničevanje določb 3., 44. in 90. člena Ustave minimalen pomen. Glede na dan sprejema te odločbe (7. november 1996) pa bi bila uporaba pooblastila iz drugega odstavka 48. člena ZUstS sploh nesmiselna. Ustavno sodišče zato pooblastila iz drugega odstavka 48. člena ZUstS ni uporabilo.

15. Slovenija je pravna država. Njen ustavni sistem temelji na delitvi oblasti. Organi zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti v okviru svojih pristojnosti izvajajo funkcije državne oblasti, pri čemer je med njimi vzpostavljen sistem mehanizmov medsebojnega nadzora in omejevanja. Ustavno sodišče ima v sistemu delitve oblasti vlogo varuha ustavnosti in zakonitosti, in sicer v razmerju do vseh drugih državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. ZUstS v tretjem odstavku 1. člena določa, da so odločbe Ustavnega sodišča obvezne.

V prvem postopku za oceno zakonitosti OdRZRV je Ustavno sodišče razveljavilo nezakonito določbo tega akta in v obrazložitvi odločbe pojasnilo, kakšna je pravilna razlaga določb ZRLI o dnevu razpisa referendumu, ni pa moglo samo določiti dneva razpisa.

Državni zbor je sprejel novelo OdRZRV, ki je v nasprotju s stališčem, izraženim v odločbi Ustavnega sodišča, in tako poleg določb ZRLI kršil tudi tretji odstavek 1. člena ZUstS. Ustavno sodišče ocenjuje, da je Državni zbor z neupoštevanjem vsebine odločbe ogrozil ravnovesje v ustavnem sistemu, ki temelji na spoštovanju z Ustavo in zakoni določenih medsebojnih razmerjih organov oblasti.

### C.

16. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 48. člena ZUstS 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. Odločbo je sprejelo s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodniki Krivic, Šinkovec in Ude. Pritrdilno ločeno mnenje so dali sodniki Jambreč, Jerovšek in Testen, odklonilno pa sodnika Ude in Krivic.

Predsednik  
dr. Tone Jerovšek