



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-204/00-6

Datum: 14. 9. 2000

S K L E P

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude Roberta Hledeta iz Kopra na seji dne 14. septembra 2000

sklenilo:

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 2., 20., 90., 92. in 93. člena Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92 in 60/95) se zavrne.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pobudnik izpodbija 2., 20., 90., 91., 92. in 93. člen Zakona o volitvah v Državni zbor (v nadaljevanju: ZVDZ) oziroma obstoječi sorazmerni volilni sistem, ker naj bi bil v neskladju z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-12/97 z dne 8. 10. 1998 (Uradni list RS, št. 82/98 in OdlUS VII, 180) in z rezultati referendumu o spremembi Zakona o volitvah v Državni zbor.

2. V pobudi, ki jo je vložil pred sprejetjem Ustavnega zakona o dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 66/2000 - v nadaljevanju: UZ80), navaja, da imamo v Sloveniji volilni sistem, ki je v nasprotju z navedeno odločbo Ustavnega sodišča. Odločba Ustavnega sodišča naj bi bila naložila Državnemu zboru, da sprejme novo volilno zakonodajo, ki bo uzakonila referendumsko izraženo voljo državljanov po večinskem volilnem sistemu, česar pa Državni zbor vse do vložitve pobude ni storil. Morebitni neuspeh pri (tedaj že napovedanem) poskusu spreminjanja Ustave naj bi pripeljal do razpisa volitev po obstoječem volilnem zakonu, ki pa naj bi bil toliko sporen, da kot volivec ne bi vedel, ali se udeležuje zakonitih ali pa nezakonitih volitev. To pa naj bi predstavljalo poseg v pobudnikove državljanske in druge ustavne pravice, s čimer je pobudnik utemeljeval svoj pravni interes.

3. Pobudnik je po sprejetju UZ80 svojo pobudo dopolnil in navedel, da pri pobudi vztraja "ne glede na dejstvo (ali prav zato), da je medtem prišlo do spremembe 80. člena Ustave". Na poziv Ustavnega sodišča je pobudo dopolnil še z navedbo, da so izpodbijani členi ZVDZ oziroma sorazmerni volilni sistem v nasprotju s prvim in četrtem odstavkom 15. člena, z drugim odstavkom 43. člena in s prvim odstavkom 90. člena Ustave, kršene pa naj bi bile tudi določbe 3. in 22. člena Ustave. Svoj pravni interes je dodatno utemeljil s tem, da mu kot državljanu ni vseeno, če se ne spoštuje pravni red države, v kateri živi.

Nespoštovanje izida referendumu, odločb Ustavnega sodišča in naknadno spreminjanje pravil naj bi kazalo na resne motnje pri uresničevanju načel pravne države in vrednot, ki iz tega izhajajo.

4. Predlaga, naj se Ustavno sodišče nedvoumno izreče o ustavnosti ZVDZ oziroma sorazmernega volilnega sistema in njegovi skladnosti z navedeno odločbo Ustavnega sodišča, ter naj izpodbijane člene ZVDZ razveljavi. V primeru razpisa volitev po izpodbijanem zakonu, in po razveljavitvi izpodbijanih členov ZVDZ, predlaga, naj Ustavno sodišče začasno zadrži izvedbo volitev v Državni zbor do sprejema novega volilnega zakona.

B.

5. Po drugem odstavku 162. člena Ustave lahko vsakdo da pobudo za začetek postopka pred Ustavnim sodiščem, če izkaže svoj pravni interes. Po določbi 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) je pravni interes podan, če izpodbijani predpis neposredno posega v pobudnikove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj.

6. V primeru predpisov, ki urejajo sodelovanje državljanov pri izvajanju oblasti, samo zatrjevanje, da posamezne njihove določbe niso v skladu z Ustavo, praviloma ne bo zadoščalo za priznanje pravnega interesa vsakemu državljanu, razen če bo šlo za določbe, ki bi neposredno določale pravni položaj ožjega kroga oseb, ki bi mu pripadal tudi pobudnik. Vendar pa se v primerih, kadar so predmet izpodbijanja predpisi, ki urejajo položaj (vsakega) državljan pri izvajanju oblasti, lahko vprašanje, kdaj gre za neposredno prizadetost pravno varovanih položajev posameznika, pokaže v posebni luči. Zlasti, kadar bi zatrjevane protiustavnosti posameznih določb ali pa kar zakona v celoti pomenile tako globok poseg v pravice iz 3., 43., 44. in 90. člena Ustave, da bi bilo prizadeto njihovo bistvo, je treba vsakemu državljanu priznati neposredno prizadetost v njegovem (ustavno)pravno varovanem položaju, ne da bi moral utemeljevati, kako izpodbijana ureditev konkretno in neposredno prizadeva ravno njega. Ustava določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo (drugi odstavek 3. člena Ustave). Državljanke in državljani po tej določbi izvršujejo (svojo) oblast neposredno in z volitvami. Volitve so torej temelj demokratične oblasti v Sloveniji kot demokratični republiki (1. člen Ustave) in pravni državi (2. člen Ustave). Pobudnik izrecno navaja, da uveljavitev volilnega sistema, ki naj bi bil v celoti v nasprotju z Ustavo, posega v njegovo ustavno zagotovljeno volilno pravico (43. člen Ustave).

Poleg te pravice naj bi bila z obstoječim ZVDZ glede na posebnost primera (izvedeni referendum za uvedbo dvokrožnega večinskega volilnega sistema) kršena še pravica iz 90. člena Ustave (zakonodajni referendum), ki ima tudi svoj temelj v določbi 3. člena Ustave. Ob takih navedbah ni mogoče zahtevati od pobudnika še dodatnih utemeljitev, v čem izpodbijana ureditev prizadeva ravno njegov specifičen pravni položaj. Glede na to je Ustavno sodišče pobudniku priznalo pravni interes za izpodbijanje ZVDZ.

7. Pobudnik zatrjuje neskladnost izpodbijanih določb ZVDZ z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-12/97 in posledično s prvim odstavkom 90. člena Ustave, po katerem je Državni zbor vezan na izid referenduma. Meni, da ta neskladnost tudi s sprejetjem UZ80, s katerim je bil dopolnjen 80. člen Ustave, ni bila odpravljena, saj naj bi njegovo sprejetje v nasprotju z izidom referenduma pomenilo kršitev prvega odstavka 90. člena Ustave, zaradi česar naj bi bil UZ80 v nasprotju z načeli pravne države (2. člen Ustave).

8. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-12/97 ugotovilo, da je bil na podlagi Poročila Republiške volilne komisije o izidu glasovanja na referendumu o volilnem sistemu, ki je bil 8. 12. 1996, na tem referendumu izglasovan predlog, vsebovan v referendumskem vprašanju, postavljenem na zahtevo 43 710 volivk in volivcev (druga točka izreka navedene odločbe). V obrazložitvi odločbe št. U-I-12/97 je Ustavno sodišče pozvalo Državni zbor, naj v razumnem roku sprejme v skladu z 90. členom Ustave in v skladu s to odločbo zakon, s katerim bo uredil vprašanje volilnega sistema tako, kot to narekuje izid referenduma (točka 51 obrazložitve).

9. Vezanost Državnega zbora na odločbo s takim izrekom je Ustavno sodišče opredelilo ne le kot politično oziroma moralno, temveč tudi kot pravno. Pri obravnavanju pravne vezanosti zakonodajalca na odločbe Ustavnega sodišča pa je treba poleg načela delitve oblasti in s tem povezane vezanosti parlamenta na odločbe Ustavnega sodišča upoštevati tudi hierarhijo pravnih norm in razmerje med ustavnimi in zakonskimi določbami. Odločba Ustavnega sodišča, ki se nanaša na ugotovitev rezultata na zakonodajnem referendumu, veže parlament le kot zakonodajalca, ne pa tudi kot ustavodajalca pri spreminjanju Ustave. Državni zbor kot ustavodajalec lahko po postopku, določenem z Ustavo, ta najvišji pravni akt države tudi spremeni. Državni zbor je z UZ80 spremenil ustavno ureditev volilnega sistema. Uvedel je volitve po načelu sorazmernega predstavništva ob štiriodstotnem volilnem pragu in z uveljavitvijo zahteve po odločilnem vplivu volivcev na dodelitev mandatov kandidatom. Taka spremenjena ustavna ureditev pa je zahtevala tudi določitev izvedbe in zagotovitev prehoda k uporabi spremenjene ureditve. To je ustavodajalec na podlagi prvega odstavka 174. člena Ustave storil z določbami prvega odstavka II. točke UZ80. Z njimi je uredil vprašanje prehoda v novo ustavno ureditev. Z UZ80 je torej parlament na eni strani spremenil vsebinske določbe Ustave, na drugi strani pa uveljavil potrebne določbe za izvedbo ustavnih sprememb. Za presojo takega ustavnega zakona

pa Ustavno sodišče ni pristojno (tako Ustavno sodišče v sklepu št. U-I-214/00 z dne 14. 9. 2000, ki je priložen).

10. S sprejemom UZ80 je prenehala pravna vezanost Državnega zbora na odločbo Ustavnega sodišča. Člen 90 Ustave ureja zakonodajni referendum in kot rečeno je na izid zakonodajnega referenduma Državni zbor vezan kot zakonodajalec, medtem ko ga izvedeni referendum kot ustavodajalca ne zavezuje. Tudi v postopku ustavne revizije poznamo referendum, vendar gre le za tako imenovani potrditveni referendum. Po določbi 170. člena Ustave mora namreč Državni zbor predlagano spremembo Ustave predložiti v sprejem volivcem na referendumu, če to zahteva najmanj 30 poslancev. Iz teh določb je očitno, da pri spreminjanju Ustave Državni zbor na predhodni zakonodajni referendum ni vezan. To je tudi razumljivo, saj Ustava zahteva za potrditveni referendum, na katerem volivci odločajo o sprejemu ustavnih sprememb, določen kvorum. Po določbi drugega odstavka 170. člena je sprememba Ustave na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volivcev.

11. Ker je pobuda očitno neutemeljena, jo je bilo treba zavrniti. Ker je pobudo Ustavno sodišče zavrnilo, ni odločalo o predlogu za začasno zadržanje.

C.

12. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi drugega odstavka 26. člena 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. Miroslava Geč-Korošec, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude, dr. Dragica Wedam-Lukić. Sklep je sprejelo soglasno. Pritrdilni ločeni mnenji sta dala sodnika Čebulj in Testen.

P r e d s e d n i k
Franc Testen