



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-276/96

Datum: 10. 2. 2000

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 10. februarja 2000

o d l o č i l o :

Člen 12.a Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94 in 38/96) ni v neskladju z Ustavo.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo podpisnikov pobude za zbiranje podpisov pod zahtevo za razpis referendumu o volilnem sistemu, odločilo o ustavnosti izpodbijanega 3., 4. in 5. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 38/96 - v nadaljevanju: Novela ZRLI), pobudo za oceno ustavnosti 1. člena pa je izločilo in jo sklenilo obravnavati kot samostojno zadevo (odločba št. U-I-266/96 z dne 31. 7. 1996, Uradni list RS, št. 43/96 in OdlUS V, 124).

2. Pobudniki predlagajo, naj Ustavno sodišče razveljavi 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 omejuje razpis zakonodajnega referendumu, ki se nanaša na volitve v Državni zbor, v obdobju enega leta pred rednimi volitvami. Menijo, da izpodbijana določba omejuje ustavni pravici iz 44. in 90. člena Ustave, v nasprotju pa je tudi s tretjim in petim odstavkom 15. člena Ustave. Izpodbijana določba 12.a člena je po mnenju pobudnikov tudi nejasna, ker rok volitev po tretjem odstavku 81. člena Ustave ni točno določen, z razpisom predčasnih volitev pa bi se lahko tudi trajno "blokiral" referendumsko zahtevo za spremembo volilne zakonodaje.

3. Sekretariat Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve v odgovoru na pobudo navaja, da pri določbi o prepovedi razpisa referendumu v določenem času pred rednimi volitvami ne gre za neutemeljeno omejevanje ustavnih pravic. Možnost referendumu o vseh vprašanjih in ob vsakem času lahko ogrozi stabilnost političnega sistema kot ustavne vrednote in možnost odgovornega ter nemotenega izvajanja volilne pravice državljanov.

Referendumi o volilni zakonodaji v zadnjem letu pred volitvami ali celo tik pred volitvami bi lahko povzročili nestabilne razmere in ogrozili normalne priprave na volitve po veljavni sistemski ureditvi. Po mnenju Sekretariata takih razumnih omejitev ni mogoče kvalificirati kot poseganje v ustavne pravice oziroma jih označevati kot onemogočanje izražanja ljudske volje. Šlo naj bi za dopusten poseg v izvajanje pravice do referendumu, ki ga poznajo tudi številni tuji pravni sistemi.

Sekretariat opozarja na posebno vsebinsko zahtevnost systemske 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, ki ureja oziroma bistveno spreminja volilni sistem, tudi dejansko in brez zapletov s potrebno posebno večino tudi v tem času lahko normalno pripravljen in sprejet.

B.

4. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo. Ker so bili izpolnjeni pogoji, določeni v četrtem odstavku 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS), je takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

5. Ustava v drugem odstavku 3. člena določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo in da to oblast izvršujejo državljanke in državljani neposredno in (posredno) z volitvami. Načelo ljudske suverenosti pomeni, da lahko ljudje svojo zakonodajno voljo izrazijo tudi neposredno in ne samo posredno po svojih izvoljenih predstavnikih. Pravica do neposrednega zakonskega urejanja se uresničuje z zakonodajnim referendumom. Ustava v 90. členu vsebuje temeljne določbe o zakonodajnem referendumu.

Zakonodajni referendum je dopusten o vprašanih, ki se urejajo z zakonom (prvi odstavek 90. člena). Referendum lahko razpiše le Državni zbor; razpiše pa ga lahko na svojo pobudo, mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj tretjina poslancev, Državni svet ali štirideset tisoč volilcev (prvi in drugi odstavek 90. člena Ustave). Pravico glasovanja na referendumu imajo vsi državljani, ki imajo volilno pravico (tretji odstavek 90. člena). Za sprejem referendumskega predloga je v četrtem odstavku 90. člena Ustave določena navadna večina. Predlog je na referendumu sprejet, če je zanj glasovala večina volilcev, ki so glasovali (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-266/96 z dne 31. 7. 1996, Uradni list RS, št. 43/96 in OdlUS V, 124). Z navedenimi določbami je Ustava določila vsebino in obseg (materialnopravni okvir) pravice do referendumskega odločanja.

6. Iz prvega odstavka 90. člena Ustave izhaja, da so lahko predmet referenduma vsa vprašanja, ki se urejajo z zakonom. Da Ustava ne določa nobenih omejitev glede vprašanj, o katerih je mogoče odločiti na zakonodajnem referendumu, je Ustavno sodišče ugotovilo že z odločbo št. U-I-47/94 z dne 19. 1. 1995 (Uradni list RS, št. 13/95 in OdlUS IV, 4) ob presoji 10. člena ZRLI, ki je izključeval referendum glede določenih vprašanj. V skladu s tem je odločilo, da vsako omejevanje ustavne pravice zahtevati razpis referenduma, tako da bi bila glede nekaterih vrst zakonov ta pravica izvzeta, pomeni njeno omejitev. Izpodbijana določba 12.a člena ZRLI, ki izključuje zakonodajni referendum o vprašanih, ki se nanašajo na volitve v Državni zbor, v času enega leta pred rednimi volitvami, torej pomeni omejitev pravice do referendumskega odločanja iz 90. člena Ustave in pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave, ki jo državljani neposredno izvršujejo z glasovanjem na referendumu.

7. Pravica do referendumskega odločanja, ki jo omogoča 90. člen Ustave, in pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave sta pravici, za kateri Ustava ne določa zakonskega pridržka. To pomeni, da ju je dopustno omejiti le tedaj, kadar je to potrebno zaradi varstva pravic drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave). Enako stališče je Ustavno sodišče sprejelo že v odločbi št. U-I-47/94.1 Na podlagi tretjega odstavka 15. člena Ustave so omejitve ustavnih pravic dopustne le, če so v skladu s t.i. načelom sorazmernosti. To pomeni, da morajo biti izpolnjeni trije pogoji za dopustnost takih omejitev ali posegov: nujnost, primernost in sorazmernost v ožjem smislu. Poseg v ustavno pravico je dopusten samo v primeru, če je nujen (neizogiben) za varstvo drugih človekovih pravic, kar pomeni, da zakonodajnega cilja ni mogoče doseči z nobenim milejšim posegom v ustavno pravico ali brez njega. Poseg mora biti primeren za doseg želenega, ustavno dopustnega cilja (npr. varstva pravic drugih ali tudi javnega interesa, kadar je varstvo javnega interesa ustavno dopusten cilj). Poseg tudi ne sme biti prekomeren, kar pomeni, da je dopusten le najblažji izmed možnih posegov, s katerim se lahko zagotovi ustavno dopustni in želeni cilj, to je varstvo enako pomembnih pravic drugih. V okviru sorazmernosti pa je treba tehtati pomembnost posega v prizadete pravice v primerjavi s pomembnostjo pravice, ki se s tem posegom želi zavarovati (odločba št. U-I-158/95 z dne 2.4.1998, Uradni list RS, št. 70/98 in OdlUS VII, 56).

8. Izpodbijana določba 12.a člena ZRLI določa, da se predhodni zakonodajni referendum o vprašanih, ki se nanašajo na volitve v Državni zbor, ne sme razpisati v času enega leta pred rednimi volitvami. Čeprav določba 12.a člena govori le o zakonodajnem referendumu in ne določa izrecno, za katero obliko zakonodajnega referenduma velja, jo je mogoče razlagati le tako, da velja prepoved za predhodni zakonodajni referendum. Takšno razlago izpodbijane določbe v celoti utemeljuje njen namen, ki naj bi bil dosežen z njeno uporabo v referenduskem postopku (namenska - teleološka razlaga). Izpodbijani 12.a člen je bil sprejet z Novelo ZRLI iz leta 1996. Njen sprejem so narekovale

razmere, ki so nastale v času pred rednimi volitvami konec leta 1996. V aprilu leta 1996 so bile namreč vložene kar tri različne zahteve za razpis predhodnega zakonodajnega referendumu za spremembo volilnega sistema. Iz zakonodajnega gradiva (EPA 1558) je razvidno, da je bila izpodbijana določba predlagana kot amandma k predlogu Novele ZRLI z namenom, da bi se preprečilo "referendumsko politično tekmovanje" v obdobju pred volitvami v Državni zbor. Predlagana določba naj bi omogočala volilcem, da bi potekala razprava o vprašanih spremembe volilnega sistema v umirjenem političnem ozračju in da referendumi ne bi postali sredstvo za merjenje moči političnih sil pred volitvami.

Predlagana določba naj bi zagotavljala, da bi volilci "v miru in brez časovne stiske" odločali o referendumskih vprašanih v zvezi z volilnim sistemom ter da bi tudi Državni zbor imel dovolj časa za pripravo volitev.

9. Kot je razvidno iz zakonodajnega gradiva, se izpodbijana določba nanaša na predhodni zakonodajni referendum. ZRLI v 9. členu določa, da se zakonodajni referendum lahko izvede kot predhodni referendum (volilci se lahko vnaprej izjavijo o vprašanih, ki se urejajo z zakonom) ali kot naknadni referendum (volilci potrjujejo zakon, ki ga je Državni zbor že sprejel).

Naknadni zakonodajni referendum je možen glede vprašanj, ki jih je zakonodajalec že uredil z zakonom, in se na referendumu sprejeti zakon le potrdi ali zavrne (24. člen). S predhodnim referendumom pa se odloča o vseh vprašanih, ki so lahko predmet zakonskega urejanja, in je zato možnost uporabe predhodnega referendumu v praksi dosti večja, tako glede predmeta odločanja kot glede časa njegove izvedbe. Prepogoste pobude oziroma zahteve za razpis predhodnega zakonodajnega referendumu bi lahko omajale zakonodajno vlogo predstavniškega telesa in s tem stabilnost ustavne (državne) ureditve. Zakonodajna pristojnost namreč prvenstveno pripada Državnemu zboru (87. člen Ustave).

Iz navedenega razloga zakonska ureditev predhodnega referendumu že pred Novelo ZRLI ni dopuščala vložitve pobude oziroma zahteve za razpis predhodnega zakonodajnega referendumu kadarkoli in o kateremkoli vprašanju, ki se ureja z zakonom.

ZRLI v prvem odstavku 17. člena določa, da se predlog ali zahteva za razpis predhodnega referendumu lahko vloži od dneva, ko je predlog zakona predložen Državnemu zboru, do začetka tretje obravnave predloga zakona. Predhodni zakonodajni referendum je torej možen, če se predlog oziroma zahteva za razpis referendumu nanaša na povsem določen zakonski predlog, ki je že v zakonodajnem postopku. Izpodbijana določba 12.a člen ZRLI pa razpisa zakonodajnega referendumu o vprašanih, ki se nanašajo na volitve v Državni zbor, časovno še dodatno omejuje.

10. Ustavno sodišče ugotavlja, da izpodbijana določba, kot je razvidno iz zakonodajnega gradiva in odgovora nasprotnega udeleženca, zasleduje ustavno dopusten cilj in da je zakonodajalec imel nujne razloge za sprejem izpodbijane določbe. Z izpodbijano določbo je zakonodajalec omejil pravico do referendumskega odločanja in s tem tudi pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev z namenom, da bi zagotovil pravočasno uresničitev referendumske odločitve (prelitje v zakon, po katerem naj bi se opravile prihodnje volitve) in večje varstvo volilne pravice, ki se uresničuje na volitvah (43. člen Ustave). Volitve v Državni zbor, če ne upoštevamo možnosti predčasnih volitev (drugi odstavek 81. člena in četrti ter peti odstavek 111. člena Ustave) se opravijo vsake štiri leta (prvi odstavek 81. člena Ustave). Do uporabe zakona, ki ureja volilni sistem (Zakon o volitvah v Državni zbor, Uradni list RS, št. 44/92 in 60/95 - v nadaljevanju: ZVDZ), pride torej praviloma vsake štiri leta (redne volitve). Nov Državni zbor mora biti izvoljen najprej dva meseca in najkasneje 15 dni pred potekom štirih let od prve seje prejšnjega Državnega zbora (drugi odstavek 81. člena Ustave in 13. člen ZVDZ). Navedeni roki zahtevajo, da zakon določa časovni okvir, v katerem morajo biti opravljena določena volilna opravila. Tako se redne volitve razpišejo najprej 135 dni in najkasneje 75 dni pred potekom štirih let od prve seje prejšnjega Državnega zbora. Od dneva razpisa volitev do dneva glasovanja ne sme preteči več kot 90 dni in ne manj kot 60 dni (15. člen ZVDZ). Čeprav se formalno začnejo izvajati volilna opravila z dnevom razpisa volitev, se politične stranke kot tudi sami volilci začnejo pripravljati na volitve mnogo prej. Upoštevati je treba, da na predhodnem zakonodajnem referendumu volilci ne odločajo o celotni volilni ureditvi (celotnem zakonu), ampak odločajo le o vprašanih, ki naj bi se šele na novo uredila z zakonom. Odločitev, sprejeto na predhodnem

zakonodajnem referendumu, je treba še prelitati v zakon, to je oblikovati zakonsko besedilo in ga obravnavati v vseh fazah zakonodajnega postopka. Zakon o volilnem sistemu morajo poslanci sprejeti s kvalificirano dvotretjinsko večino.

Zakonodajni postopek o spremembi volilnega zakona je glede na svojo politično pomembnost nedvomno zahteven in lahko tudi dolgotrajen. Že narava predhodnega zakonodajnega referenduma, katerega predmet je odločanje o bodoči zakonski ureditvi volitev, ki se lahko izvedejo le v določenem časovnem okviru, opravičuje posebno ureditev tega predhodnega zakonodajnega referenduma. Razpis referenduma, katerega odločitev ne bi mogla biti uresničena, ker je bila sprejeta prepozno oziroma je objektivno ne bi bilo mogoče več uresničiti, bi bil ustavno sporen.² Ustavno sodišče je že v odločbi št. Up-62/96 z dne 11. 4. 1996 (OdlUS V, 68) postavilo vprašanje ustavnosti predhodnega zakonodajnega referenduma o volilni zakonodaji v času tik pred volitvami. Izrecno je navedlo: " .. je za parlamentarno demokracijo zakon o bistvenih spremembah volilnega sistema tako ključnega pomena, da bi bil lahko ustavno sporen referendum o bistvenih spremembah volilnega sistema v času tik pred volitvami, ko parlamentu ne bi ostalo dovolj časa za normalno in dovolj pretehtano odločanje o morebitnih različnih možnih načinih vgraditve referendumske sprejete odločitve v celovit in konsistenten volilni sistem".

11. Ustavno sodišče v skladu z načelom sorazmernosti tudi ugotavlja, da zakonodajalec ni mogel doseči svojega zakonodajnega cilja s kakšnim drugim ukrepom, s katerim ne bi posegel v ustavne pravice iz 44. in 90. člena Ustave ali s katerim bi posegel z manjšo intenziteto in da je podano sorazmerje med posegom v prizadete pravice v primerjavi s pomembnostjo ustavne pravice, ki se s tem posegom želi zavarovati, to je splošno in enako volilno pravico vseh državljanov, da na svobodnih in neposrednih volitvah izvolijo svoje predstavnike v organe državne ureditve. Poseg je časovno razumno omejen na eno leto pred rednimi volitvami, upoštevajoč zahteve zakonodajnega postopka. Kot je bilo že obrazloženo, določba 12.a člena velja le za predhodni zakonodajni referendum. Državni zbor ne sme razpisati predhodnega zakonodajnega referenduma, ki bi se nanašal na volitve v Državni zbor, eno leto pred rednimi volitvami niti na svojo lastno pobudo niti na zahtevo tretjine poslancev, Državnega sveta ali štirideset tisoč volilcev. Ta prepoved pa ne izključuje možnosti razpisa naknadnega zakonodajnega referenduma in to ne glede na čas sprejema zakona, ki bi se nanašal na volitve v Državni zbor.

Pravica volilcev do naknadnega zakonodajnega referenduma z določbo 12.a člena ni omejena. Z njo tudi ni omejena pravica do ljudske iniciative, ki omogoča volilcem (najmanj pettisoč), da predložijo Državnemu zboru predlog za zakonsko ureditev določenega vprašanja, čeprav vprašanje ni predmet nobenega že v postopek vloženega zakonskega predloga (88. člen Ustave in 58. člen ZRLI).

12. Ker izpodbijana določba na ustavno dopusten način (tretji odstavek 15. člena Ustave) v skladu z načelom sorazmernosti omejuje ustavni pravici iz 44. in 90. člena Ustave, je Ustavno sodišče odločilo, da ni v neskladju z Ustavo.

13. Pobudniki izpodbijajo določbo 12.a člena tudi ker naj bi bila nejasna, saj iz nje ni mogoče ugotoviti, od katerega roka, določenega v tretjem odstavku 81. člena Ustave, začne teči enoletni rok o prepovedi zakonodajnega referenduma o vprašanjih volilnega sistema. Ustava v 81. členu določa, da volilci uresničujejo svojo volilno pravico na volitvah, ki se izvedejo vsako četrto leto in tudi določa časovni okvir izvolitve novega Državnega zbora. Ker sta v navedem časovnem okviru določljiva dva datuma (dva meseca ali 15 dni pred potekom štirih let od prve seje prejšnjega Državnega zbora), bi bilo zaradi jasnosti zakonske določbe priporočljivo, da bi zakonodajalec določil, od katerega datuma začne teči navedeni rok. Vendar navedena nejasnost sama po sebi ne pomeni, da določba ni v skladu z Ustavo (2. člen Ustave). Namen izpodbijane določbe je med drugim tudi ta, da vsi, ki imajo pravico začeti referendumski postopek, začnejo pripravljati referendum dovolj zgodaj in da podajo zahtevo ali pobudo pravočasno in ne šele tik pred začetkom enoletnega roka iz 12.a člena. Kot je bilo že poudarjeno, bi morala biti referendumska odločitev o vprašanjih volitev že uzakonjena pred samim razpisom rednih volitev, ki se lahko razpišejo najprej 135 dni in najkasneje 75 dni pred potekom štirih let od prve seje prejšnjega Državnega zbora (prvi odstavek 15. člena ZVDZ). V skladu z navedenim namenom je izpodbijano določbo mogoče razlagati le v tem smislu, da se enoletni rok šteje od prvega datuma, ko bi nov Državni zbor bil že lahko izvoljen, to je dva meseca pred potekom štirih let od prve seje prejšnjega Državnega zbora.

14. Pobudniki nadalje menijo, da je izpodbijana določba v nasprotju z Ustavo, ker bi z razpisom večkratnih predčasnih volitev lahko trajno onemogočili referendumsko odločanje o spremembi volilne zakonodaje. Predčasne volitve se razpišejo, če se Državni zbor razpusti pred potekom štiriletne mandatne dobe v primerih, ki jih določa Ustava (četrti odstavek 111. člena in 117. člen Ustave). Razpisani predhodni zakonodajni referendum o volilnih vprašanjih ne more vplivati na izvedbo predčasnih volitev, ki se izvedejo po veljavni volilni zakonodaji. Postopek predhodnega zakonodajnega referenduma z izvedbo predčasnih volitev ne more biti prekinjen, ampak poteka v skladu ZRLI. Predčasne volitve vplivajo le na enoletni rok iz 12.a člena ZRLI v tem smislu, da se ta rok na novo določi od predvidenih naslednjih rednih volitev oziroma se prvotno določeni rok pomakne naprej glede na čas naslednjih rednih volitev. Volilni zakon, sprejet na podlagi referendumske odločitve, velja za naslednje redne ali predčasne volitve.

Predčasne volitve, razpisane v skladu z Ustavo, z ničimer ne omejujejo pravice do predhodnega zakonodajnega referenduma in izpodbijana določba tudi iz tega razloga ni v neskladju z Ustavo. Ustavno sodišče pri oceni ustavnosti izpodbijane določbe ne more upoštevati navedb pobudnikov o morebitnih izrednih kršitvah ustavnih pravic, ki bi lahko nastale z večkratnim razpisom predčasnih volitev z namenom, da se prepreči uresničitev sprejete referendumske odločitve. Akti, s katerimi bi prišlo do takih zlorab pravic in kršitev ustavnih načel, so lahko predmet samostojne ustavnosodne presoje.

C.

15. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, dr. Miroslava Geč-Korošec, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Lojze Ude, dr. Mirjam Škrk in dr. Dragica Wedam-Lukič. Odločbo je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Čebulj, ki je dal odklonilno ločeno mnenje. Sodnika Testen in Ude sta dala pritrdilni ločeni mnenji.

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

Opombi:

1Obrazložitev odločbe U-I-47/93, točka 2: "Tudi določbe 44. člena Ustave, po kateri ima "vsak državljan pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev", ni mogoče razumeti tako, da bi zakon ustavnopravni okvir za neposredno odločanje, določen v prvem odstavku 90. člena Ustave, lahko poljubno zoževal. To bi bilo možno kvečjemu, če ta okvir ne bi bil postavljen v Ustavi sami - tako pa lahko zakon ureja samo način uresničevanja te ustavne pravice v skladu z drugim odstavkom 15. člena Ustave, medtem ko bi morebitne omejitve te ustavne pravice lahko predpisal le v skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave (torej, ker v sami Ustavi možnost omejevanja te ustavne pravice ni predvidena, samo v primeru, če bi bilo to nujno zaradi varstva pravic drugih - oziroma zaradi varstva javnega interesa, kadar varstvo javnega interesa pomeni hkrati tudi varstvo "pravic drugih")."

2Tako je iz strokovne literature razvidno, da švicarski zvezni parlament zavrne ljudsko inicitivo, če njen predlog ne more biti realiziran (The Referendum and its Control in Switzerland, Report by Mr Ulrich Hafelin, professor, Zurich, Constitutional Justice and Democracy by Referendum, Science and Technique of Democracy, No14, Council of Europe).