



Številka: U-I-85/16-15
Up-398/16-9
Datum: 14. 7. 2016

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopkih za preizkus pobude in ustavne pritožbe ter v postopku odločanja o zahtevi v sporu o dopustnosti referendumu, ki jih je vložil Sindikat delavcev migrantov Slovenije, Apače, ki ga zastopa Davor Ozmec, odvetnik v Mariboru, na seji 14. julija 2016

sklenilo:

- 1. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o izvajanju carinske zakonodaje Evropske unije (Uradni list RS, št. 32/16), Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 32/16), Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu kulturne dediščine (Uradni list RS, št. 32/16), Zakona o partnerski zvezi (Uradni list RS, št. 33/16), Zakona o spremembah in dopolnitvah Pomorskega zakonika (Uradni list RS, št. 33/16) in Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16) se zavrne.**
- 2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 16.a člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo) se zavrne.**
- 3. Ustavna pritožba zoper akta predsednika Državnega zbora o nedoločitvi roka za zbiranje podpisov volivcev z dne 2. 5. 2016 in 5. 5. 2016 ter zoper akta predsednika Državnega zbora o predložitvi zakonov v razglasitev in objavo z dne 3. 5. 2016 in 6. 5. 2016 se zavrže.**
- 4. Zahteva za odločitev v sporu o dopustnosti referendumu o uveljavitvi zakonov iz 1. točke tega izreka se zavrže.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudnik izpodbija postopek sprejetja zakonov, navedenih v 1. točki izreka tega sklepa. Protiustavnost postopka njihovega sprejemanja utemeljuje z navedbo, da so bili zakoni razglašeni, čeprav naj se zakonodajni in z njim povezani referendumski postopek še ne bi končala. Z ustavno pritožbo izpodbija akta predsednika Državnega zbora (v nadaljevanju predsednik DZ) o nedoločitvi roka za zbiranje podpisov volivcev z dne 2. 5. 2016 in 5. 5. 2016 ter akta predsednika DZ o predložitvi treh zakonov v razglasitev in objavo z dne 3. 5. 2016 in 6. 5. 2016. Zatrjuje, da bi moral predsednik DZ določiti rok za zbiranje podpisov volivcev v podporo zahtevi za razpis referendumu. Ker tega ni storil, naj bi kršil 39., 44. in 90. člen Ustave. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (v nadaljevanju ZRLI) naj ne bi urejal možnosti, da predsednik DZ ne bi določil roka za zbiranje podpisov, saj naj bi bila po ZRLI to njegova dolžnost. Nedoločitev roka naj bi v vsakem primeru pomenila opustitev dolžnega ravnanja po ZRLI in Ustavi, ki naj bi ga predsedniku DZ nalagala 16.a člen ZRLI in 90. člen Ustave. Predsednik DZ bi moral tudi v primeru morebitne zlorabe pravice ta rok razpisati. Pritožnik meni, da ima izpodbijana odločitev predsednika DZ naravo posamičnega akta, ki ima za posledico hud poseg v pravice pobudnika in v pravice podpisnikov pobude. Najbolj očitno protiustavna naj bi bila odločitev predsednika DZ, da pošlje zakone v razglasitev. Pobudnik meni, da bi moral na podlagi drugega odstavka II. razdelka Ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list št. 47/13 – v nadaljevanju UZ90, 97, 99) predsednik DZ sprožiti postopek pred Ustavnim sodiščem in počakati s pošiljanjem zakonov v razglasitev do njegove končne odločitve. Meni, da je predsednik DZ s svojimi odločitvami kršil 2., 23., 25., 39., 44. in 90. člen Ustave. Predlaga, naj Ustavno sodišče do svoje končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih aktov predsednika DZ in izpodbijanih zakonov ter zadevo obravnava absolutno prednostno.

2. Pobudnik izpodbija 16.a člen ZRLI, ker naj ne bi urejal postopka ali pravnega sredstva, ki bi bilo na voljo pobudniku referendumu ali podpisnikom pobude volivcem za zbiranje podpisov za vložitev zahteve za razpis referendumu (v nadaljevanju pobuda volivcem za zbiranje podpisov) ali drugim volivcem, ki nameravajo v naslednji fazi s podpisom podpreti zahtevo za razpis referendumu. Zato naj bi vseboval protiustavno pravno praznino (2. člen Ustave). Ker naj bi bila tem osebam odvzeta možnost učinkovitega in hitrega sodnega varstva, naj bi bila ta ureditev v neskladju s 23. in 25. členom Ustave. Posledično naj bi bila odvzeta možnost zbiranja podpisov in glasovanja na referendumu, zaradi česar naj bi bila izpodbijana določba ZRLI tudi v neskladju s 44. in 90. členom Ustave ter 10. členom Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). Pobudnik zatrjuje, da bi moral imeti pobudnik referendumu zagotovljeno sodno varstvo, ki naj bi bilo učinkovito le v primeru, če bi bilo zagotovljeno pred objavo zakona.

3. Predsednik DZ ni določil roka za zbiranje podpisov volivcev v podporo zahtevi za razpis referendumu, ker je ocenil, da dotedanje ravnanje predstavnikov pobudnika referendumu vsebuje elemente, ki kažejo na zlorabo pravice do pobude volivcem za razpis referendumu. Iz tega ravnanja naj bi izhajale objektivne okoliščine, ki naj bi kazale na to, da namen pobudnika ni bil zbrati štirideset tisoč podpisov volivcev v podporo zahtevi za razpis referendumu in vložiti zahtevo za razpis referendumu. Predsednik DZ je ugotovil, da pobudnik referendumu oziroma njegovi predstavniki ne med posameznimi zakonodajnimi postopki ne v javnih izjavah, povezanih z vlaganjem pobud volivcem za zbiranje podpisov, niso pojasnili, katere določbe zakonov naj bi bile v škodo državljanov, temveč so le pavšalno navajali spornost oziroma dvoumnost zakonov, ki jih je sprejel Državni zbor. Predsednik DZ je upošteval tudi številčnost pobud volivcem za zbiranje podpisov in ponavljanje vlaganja teh pobud v krajšem časovnem obdobju, umik dveh pobud volivcem za zbiranje podpisov v kratkem času po začetku zbiranja podpisov, vsebinsko nepovezanost med zakoni, zoper katere se vlagajo pobude volivcem za zbiranje podpisov za vložitev zahteve za razpis referendumu, in vsebinsko nepovezanost med vsebino zakonov ter nameni, cilji in nalogami pobudnika referendumu, kot so opredeljene v 3. členu Statuta Sindikata delavcev migrantov Slovenije. Upošteval je tudi javne izjave predstavnikov pobudnika referendumu v medijih, najprej o tem, da vlagajo pobude volivcem za zbiranje podpisov kot obliko državljanske nepokorščine, ker Vlada nima poslušanja za urejanje njihovega položaja, ki ni v povezavi s temi zakoni, temveč z zakonom, ki ureja dohodnino, kasneje pa, da so izpodbijani zakoni v škodo državljanom, zaradi česar se bodo vlaganja pobud volivcem za zbiranje podpisov posluževali do nadaljnjega. Na podlagi vsega navedenega je predsednik DZ ocenil, da dejanski namen vlaganja pobud volivcem za zbiranje podpisov, vloženih 25. 4. 2016 in 28. 4. 2016, ni uresničevanje pravice do neposrednega sodelovanja državljanov pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave) oziroma preprečitev uveljavitve zakonov, kar je cilj zavrinitvenega zakonodajnega referendumu (90. člen Ustave), temveč da so podane objektivne okoliščine, ki pomenijo zlorabo pravice do referendumu.

4. Državni zbor v odgovoru na pobudo navaja, da v ZRLI sicer ne obstaja izrecna pravna podlaga, da predsednik DZ ne določi koledarskega roka za zbiranje podpisov, če ugotovi, da vložena pobuda pomeni zlorabo pravice do referendumu. Vendar meni, da pravno podlago za takšno pristojnost predsednika DZ pomeni načelo pravne države (2. člen Ustave), ki vsebuje tudi načelo prepovedi zlorabe pravic kot eno temeljnih načel vsakega pravnega reda. To načelo naj bi učinkovalo neposredno, čeprav ni navedeno v zakonu. Zato prvega odstavka 16.a člena ZRLI po mnenju Državnega zbora ni dovoljeno razlagati zgolj po črki zakona oziroma dobesedno, temveč je treba upoštevati namen pravice do zavrinitvenega zakonodajnega referendumu, ki izhaja iz Ustave in ZRLI. Državni zbor navaja, da niso izpolnjeni zakonski pogoji za določitev koledarskega roka za zbiranje podpisov, če predsednik DZ v okviru presoje zakonitosti vložene pobude ugotovi, da njen dejanski namen ni ljudski veto, temveč zgolj začasna odložitev promulgacije, objave in s tem uveljavitve zakona izključno zaradi izboljšanja položaja pobudnika v pogajanjih z Vlado glede problematike obdavčitve delavcev migrantov. Poudarja, da pobuda, s katero se pravica do referendumu zlorabi, ni vložena v skladu z zakonom, četudi je formalno

zakonita. Opozarja, da to ni prvi primer, v katerem je predsednik DZ odločil, da ne določi koledarskega roka za zbiranje podpisov. Tudi v odločitvah Ustavnega sodišča naj bi bilo uveljavljeno stališče, da mora predsednik DZ skrbeti, da v postopkih po ZRLI ne pride do zlorabe pravice do referendumu (odločbi Ustavnega sodišča št. U-II-3/04 z dne 20. 4. 2004, Uradni list RS, št. 44/04, in OdlUS XIII, 29, in št. U-II-4/04 z dne 17. 6. 2004, Uradni list RS, št. 72/04, in OdlUS XIII, 50). Nosilna odločba, v kateri naj bi Ustavno sodišče potrdilo tako svoje stališče, naj bi bila odločba št. Up-396/05 z dne 6. 10. 2005 (Uradni list RS, št. 94/05). V tej odločbi naj bi Ustavno sodišče poudarilo, da je iz dosedanje ustavnosodne presoje na področju referendumu in ljudske iniciative razvidno, da je izvrševanje pravice do referendumu z namenom zavlačevanja zakonodajnega postopka v nasprotju z namenom same pravice do referendumu oziroma v nasprotju z namenom ZRLI. Državni zbor navaja, da presoja, ali gre za zlorabo ustavne pravice do referendumu, temelji na oceni dejanskega stanja. Predsednik DZ naj bi v konkretnem primeru vestno in skrbno presodil vse okoliščine, ki naj bi kazale na zlorabo pravice, tako da naj bi bil izključen vsakršen dvom o arbitrarni presoji. Svojo odločitev naj bi tudi izčrpno, logično, preverljivo in razumno obrazložil.

5. V zvezi z načelom prepovedi zlorabe pravic se Državni zbor sklicuje na stališča teorije, iz katerih naj bi izhajalo, da o zlorabi pravic lahko govorimo, kadar se pravice uporabljajo v nasprotju z njihovim družbenim namenom. V sodobnem času naj bi prevladovala objektivna teorija zlorabe pravice, ki naj bi upoštevala, da ima vsaka pravica svoj cilj in socialno funkcijo; kdor od namena pravice odstopa, naj bi jo zlorabljal in naj bi bil za svoje ravnanje odgovoren, in sicer ne glede na lastno krivdo, torej že zgolj tako, da naj bi pri izvrševanju pravice presegel njen objektivizirani družbeni namen in s tem prizadel pravico drugega. V zvezi z zlorabo pravice se Državni zbor sklicuje na odločitve Ustavnega sodišča, in sicer sklep št. U-I-413/98 z dne 25. 5. 2000 (OdlUS IX, 125), odločbo št. U-I-136/07 z dne 10. 9. 2009 (Uradni list RS, št. 74/09, in OdlUS XVIII, 37) ter sklep št. Up-448/12 z dne 21. 6. 2012 (Uradni list RS, št. 57/12). Konkretno okoliščine, ki so navedene v obvestilu predsednika DZ pobudniku referendumu, naj bi tudi po presoji Državnega zbora dokazovale, da je šlo za izvrševanje pravice v nasprotju z njenim namenom. Množično vlaganje referendumskih pobud naj bi bilo v očitnem nasprotju z namenom pravice do referendumu, ker naj bi sistematično oviralo učinkovito izvrševanje ustavno določene zakonodajne funkcije Državnega zbora (drugi odstavek 3. člena, 87. in 89. člen Ustave) ter posredno posegalo v človekove pravice drugih državljanov in v javni interes, ki se odraža v sprejetih zakonih (tretji odstavek 15. člena Ustave).

6. Glede očitka o izostanku pravnega pouka v obvestilu Državni zbor opozarja, da gre za specifično odločitev predsednika DZ v postopku nastajanja zakona kot splošnega pravnega akta in ne v prvi vrsti za odločanje o pravicah posameznika, čeprav ima posredno tudi ta pomen. Šlo naj bi za posebne vrste procesno odločitev v zakonodajnem postopku. Tudi v sodni praksi naj bi bilo sprejeto stališče, da obvestilo predsednika DZ ni upravni akt in da zanj ne veljajo določbe 210. člena in naslednjih členov Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13 – ZUP) o sestavinah upravnega akta, vključno s pravnim

poukom. V zvezi z očitkom, da bi moral predsednik DZ zadržati objavo zakonov in sprožiti postopek pred Ustavnim sodiščem, Državni zbor meni, da predsednik DZ v skladu z drugim odstavkom II. razdelka UZ90, 97, 99 nima pristojnosti sprožiti postopka za presojo ustavnosti svoje odločitve. Takšne presoje naj ne bi mogel zahtevati niti pobudnik referendumu, saj naj bi bilo sodno varstvo zoper odločitve predsednika DZ, sprejete na podlagi prvega odstavka 16.a člena ZRLI, zagotovljeno v postopku s pobudo za oceno ustavnosti zakona pred Ustavnim sodiščem. Zato Državni zbor zavrača tudi očitek o protiustavni pravni praznini, ki naj bi jo vseboval prvi odstavek 16.a člena ZRLI. Poudarja, da v konkretnem primeru ne gre za primer ustavne nedopustnosti referendumu po drugem odstavku 90. člena Ustave.

7. Vlada meni, da v ZRLI obstaja ustrezna pravna podlaga za to, da predsednik DZ ne določi roka za zbiranje podpisov za podporo zahtevi za razpis referendumu, če meni, da vložena pobuda pomeni zlorabo pravice. Ne glede na dejstvo, da ZRLI tega posebej ne določa, naj bi predsednik DZ imel pristojnost, da v postopku preverjanja zakonitosti vložene pobude volivcem za zbiranje podpisov za vložitev zahteve za razpis referendumu poleg formalnih pogojev preveri, ali gre pri uveljavljanju pravice do referendumu za njeno zlorabo. Splošno pravno načelo prepovedi zlorabe pravic naj bi bilo eno temeljnih načel vsakega pravnega reda, ki naj bi bilo varovano v okviru ustavnega načela pravne države (2. člen Ustave). Če se ugotovijo protiustavni nameni pobudnika, je po mnenju Vlade predsednik DZ dolžan preprečiti razpis referendumu, pobudnik pa ima v nadaljevanju zagotovljeno učinkovito sodno varstvo s pobudo za presojo ustavnosti zakona pred Ustavnim sodiščem. Glede na to Vlada meni, da ne gre za kršitev 2., 23., 24., 25., 39., 44. in 90. člena Ustave in da v primeru 16.a člena ZRLI ne gre za protiustavno pravno praznino.

8. O odgovoru Državnega zbora in mnenju Vlade se je izjavil pobudnik. Ponavlja, da podaljšanje zakonodajnega postopka za 35 dni ne pomeni bistvenega podaljšanja tega postopka. Zato naj uveljavitev zakonov 35 dni prej ne bi mogla odtehtati posega v pravice, do katerega naj bi prišlo zaradi nedoločitve roka za zbiranje podpisov volivcev. Vztraja pri trditvi, da je izostanek pravnega pouka v obvestilu predsednika DZ bistvena kršitev postopka, še posebej, kadar ni povsem jasno, kakšno pravno sredstvo ima stranka na voljo. Nasprotuje stališču Državnega zbora, da pomeni sprožitev referendumskega postopka z namenom opozarjanja na pravni položaj pobudnika v zvezi z ureditvijo dohodnine zlorabo. Zatrjuje, da je po EKČP referendum oblika izražanja in da je v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice pravica do sodelovanja na referendumu zaščitena z 10. členom EKČP. Volivec naj bi s sodelovanjem na referendumu izražal svoje (politično) stališče. Meni, da pravica do svobode izražanja ne more biti zlorabljen. Svojo pobudo dopolnjuje z zatrjevanjem, da je predsednik DZ z nedoločitvijo roka za zbiranje podpisov volivcev kršil pravico do svobode izražanja, zagotovljeno v 10. členu EKČP in 39. členu Ustave. Navaja tudi, da Državni zbor z dopolnjevanjem obrazložitve ne more odpraviti pomanjkljive utemeljitve v obvestilu predsednika DZ. Zatrjuje, da ni niti enega dokaza ali znaka, da bi pobudnik pri zadnjih štirih referendumskih pobudah želel izkoriščati svoje pravice v nasprotju z namenom.

Zavrnitev določitve roka za zbiranje podpisov volivcev zaradi ravnanj pobudnika izpred pol leta bi po mnenju pobudnika lahko pomenila zavrnitev vseh nadaljnjih pobud volivcem za zbiranje podpisov volivcev. V zvezi z mnenjem Vlade navaja, da sodno varstvo v postopku s pobudo pred Ustavnim sodiščem pomeni, da bo v prihodnje predsednik DZ pobude volivcem za zbiranje podpisov ignoriral in s tem izničil pravico do referendumu, breme odločanja o vsakem referendumu pa preložil na Ustavno sodišče, in to potem, ko bodo zakoni že uveljavljeni.

B. – I.

9. Ustava ureja zakonodajni referendum kot temeljno obliko neposredne demokracije v 90. členu.¹ V prvem odstavku tega člena določa, da Državni zbor razpiše referendum o uveljavitvi zakona, če to zahteva najmanj štirideset tisoč volivcev. Drugi odstavek 90. člena Ustave določa primere, ko zakonodajni referendum ni dopusten. V skladu s tretjim odstavkom 90. člena Ustave imajo pravico glasovanja na referendumu vsi državljani, ki imajo volilno pravico. Na podlagi četrtega odstavka 90. člena Ustave je zakon na referendumu zavrjen, če proti njemu glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj petina vseh volivcev. Gre za t. i. zavrnitveni referendum. Ustava v petem odstavku 90. člena prepušča zakonodajalcu ureditev načina izvrševanja zakonodajnega referendumu.² Ustavna sprememba zahteva uskladitev ZRLI z njo v roku enega leta (prvi odstavek II. razdelka UZ90, 97, 99), česar zakonodajalec kljub izteku roka še ni izvedel. Glede na to se po prvem stavku drugega odstavka II. razdelka UZ90, 97, 99 nove ustavne določbe o zakonodajnem referendumu še vedno uporabljajo ob smiselni uporabi ZRLI. To ne velja v celoti za določbe 21. člena ZRLI, glede katerih je ustavodajalec posebej določil njihovo uporabo na način, po katerem Ustavno sodišče odloči o sporu med predlagateljem referendumu in Državnim zborom, ki zavrne razpis referendumu o zakonu (drugi stavek drugega odstavka II. razdelka UZ90, 97, 99).

10. Po zakonski ureditvi, ki se torej smiselno uporablja, se referendumski postopek zakonodajnega referendumu, ki ga po veljavni ureditvi lahko zahtevajo le volivci, začne s t. i. predhodnim postopkom, ki je razdeljen na dve fazi. Prva faza se začne s pobudo volivcem za zbiranje podpisov za vložitev zahteve za razpis referendumu (v nadaljevanju pobuda volivcem za zbiranje podpisov), ki jo lahko da vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov (prvi odstavek 16. člena ZRLI). Pobudnik mora o svoji pobudi v sedmih dneh po sprejetju zakona obvestiti predsednika DZ (drugi odstavek 12.a člena ZRLI), pobuda pa mora biti podprta s podpisi najmanj dva tisoč petsto volivcev (drugi odstavek 16. člena ZRLI). Če je pobuda volivcem za zbiranje podpisov vložena v skladu z zakonom, o njej predsednik DZ v sedmih dneh po njenem prejemu obvesti ministrstvo, pristojno za vodenje evidence volilne pravice, in določi koledarski rok, v

¹ Ustavna ureditev zakonodajnega referendumu je bila spremenjena z UZ90, 97, 99.

² Peti odstavek 90. člena Ustave določa, da se referendum ureja z zakonom, ki ga sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

katerem se zbirajo podpisi volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu. O določitvi tega koledarskega roka predsednik DZ istočasno obvesti tudi pobudnika referendumu. S tem nastopi druga faza tega postopka, to je zbiranje podpisov najmanj štirideset tisoč volivcev, ki morajo biti oddani na posebnem obrazcu, podpisanem osebno pred pristojnim organom ali pooblaščen osebo ali prek enotnega državnega portala e-uprava z varnim elektronskim podpisom, overjenim s kvalificiranim potrdilom (16.b člen ZRLI).

11. Pobudnik zatrjuje protiustavnost postopka sprejetja izpodbijanih zakonov zaradi domnevne nepravilnosti, do katere naj bi prišlo v začetni fazi referendumskega postopka, ki jo ureja 16.a člen ZRLI, tj. v fazi pobude volivcem za zbiranje podpisov. Pravica vložiti pobudo volivcem za zbiranje podpisov ni urejena v Ustavi, temveč jo ureja le ZRLI. Ustava v 90. členu ureja zgolj pravico zahtevati razpis referendumu, ki jo ima skupaj najmanj štirideset tisoč volivcev.

12. Čeprav naj bi bila po zatrjevanju pobudnika pobuda volivcem za zbiranje podpisov vložena v skladu z ZRLI, predsednik DZ kljub temu ni določil roka za zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu. Pobudnik trdi, da je predsednik DZ s svojimi odločitvami kršil 2., 23., 25., 39., 44. in 90. člen Ustave. Navaja, da bi moral na podlagi drugega odstavka II. razdelka UZ90, 97, 99 sprožiti postopek pred Ustavnim sodiščem in počakati s pošiljanjem zakonov v razglasitev do njegove končne odločitve. Pobudnik meni, da bi moral predsednik DZ tudi v primeru morebitne zlorabe določiti rok za zbiranje podpisov, ker naj mu ZRLI ne bi dajal pooblastila za takšno presojo.

13. Iz obvestila predsednika DZ pobudniku referendumu izhaja, da je bilo ugotovljeno, da pobude volivcem za zbiranje podpisov sicer izpolnjujejo z zakonom določene formalne pogoje, tj. da jih je vložil upravičeni pobudnik, da so bile vložene pravočasno, da jih je podprlo zakonsko zahtevano število volivk in volivcev, da je posamezno referendumsko vprašanje oblikovano v skladu z zakonom ter da posredovani obrazci posameznega seznama za preverjanje verodostojnosti podpisov in obstoja podpisnikov vsebujejo vse sestavine, ki jih morajo vsebovati v skladu s 16.c členom ZRLI. Kljub temu predsednik DZ roka za zbiranje podpisov volivcev ni določil, ker je ocenil, da gre v primeru vloženih pobud zaradi ugotovljenih objektivnih in subjektivnih okoliščin, ki so navzven spoznavne, za zlorabo pravice. Svojo odločitev je utemeljil z načeli pravne države, iz katerih izhaja tudi prepoved zlorabe pravic (2. člen Ustave).

14. ZRLI nima določb o prepovedi zlorabe pravic v zvezi z referendumom, vendar splošna prepoved zlorabe pravic izhaja iz ustavnih načel, ki Republiko Slovenijo opredeljujejo kot pravno državo (2. člen Ustave). Splošno sprejeto pravno načelo je, da je pravice treba izvrševati v njihovih mejah in v skladu z njihovim namenom. Slovenskemu pravu ustreza splošna prepoved zlorabe pravic, ki sloni na objektivnih merilih, v skladu s katerimi ima vsaka pravica svoj cilj in socialno funkcijo. Kdor od namena pravice odstopa, jo zlorablja in je za svoje ravnanje odgovoren.³ Objektivna

³ M. Pavčnik, Teorija prava: prispevek k razumevanju prava, 5. pregledana in dopolnjena izdaja, IUS Software in GV Založba, Ljubljana 2015, str. 176–178.

teorija zlorabe pravice se je uveljavila tudi v ustavnosodni presoji.⁴ Zloraba pravice pomeni uveljavljanje ali izvrševanje neke pravice v nasprotju z namenom, zaradi katerega jo postavlja pravni red. Zloraba pravice ne more uživati pravnega varstva (glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-413/98).⁵

15. Ustavno sodišče je že opozorilo, da se zakonodajni referendum ne sme uporabljati v protiustavne namene (odločbi Ustavnega sodišča št. U-II-3/04 in št. U-II-4/04). Če Državni zbor ali pred njim predsednik DZ ugotovita takšne namene pobudnika, morata po že sprejetem stališču Ustavnega sodišča v okviru pristojnosti, ki jima jih daje ZRLI, preprečiti razpis referenduma. V odločbi št. U-I-54/09 z dne 14. 4. 2011 (Uradni list RS, št. 34/11, 28. točka obrazložitve) je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da lahko pobudnik referenduma zlorabe ali nepravilnosti, ki jih zagrešijo državni organi v predhodnem referendumskem postopku in ki pomenijo kršitev ustavne pravice zahtevati razpis referenduma, uveljavlja s pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti zakona, o katerem naj bi se odločalo na referendumu. To stališče se nanaša tudi na odločitve predsednika DZ v začetni fazi referendumskega postopka v zvezi s pravico do pobude volivcem za zbiranje podpisov. Ustavni zakon, s katerim je bil spremenjen 90. člen Ustave, je spremenil ureditev v zvezi z ustavno pravico zahtevati referendum (prvi odstavek 90. člena Ustave), ne pa tudi v zvezi s pravico do pobude volivcem za zbiranje podpisov, ki jo ureja ZRLI. O tem, ali je ta dana v skladu z zakonom, odloča na podlagi prvega odstavka 16.a člena ZRLI predsednik DZ. To pomeni, da so položaj in pristojnosti predsednika DZ v začetni fazi referendumskega postopka kljub spremembi 90. člena Ustave ostali nespremenjeni in da je sodno varstvo zoper njegove odločitve zagotovljeno v postopku s pobudo pred Ustavnim sodiščem, kot je bilo odločeno z odločbo št. U-I-54/09.

16. Ustavno sodišče je torej že sprejelo stališče, da pravica do pobude volivcem za zbiranje podpisov ne sme biti uporabljena v protiustavne namene in da ima zato v začetni fazi referendumskega postopka predsednik DZ pooblastilo in dolžnost preprečiti udejanjanje te pravice, če oceni, da gre za njeno zlorabo. Zoper njegovo odločitev je zagotovljeno učinkovito sodno varstvo v postopku s pobudo pred Ustavnim sodiščem. Zato je predsednik DZ pristojen preveriti, ali gre glede na konkretne okoliščine pri vložitvi pobud volivcem za zbiranje podpisov za zlorabo te pravice. Očitki pobudnika, da predsednik DZ te pristojnosti nima in da mu ZRLI v primeru vsake pobude volivcem za zbiranje podpisov nalaga določiti rok za zbiranje podpisov volivcev v podporo zahtevi za razpis referenduma, so zato neutemeljeni.

⁴ Glej naslednje odločitve Ustavnega sodišča: sklep št. U-I-413/98; odločbo št. U-II-3/04; odločbo št. U-II-4/04; sklep št. Up-1030/05 z dne 19. 10. 2006; sklep št. U-I-235/07 z dne 4. 12. 2008 in sklep št. Up-448/12.

⁵ Ustavno sodišče je o zlorabi pravice doslej že večkrat odločilo tudi glede vloženih ustavnih pritožb v zvezi s prekrški ter v zvezi s ponavljajočimi se predlogi za izločitev sodnikov in ponavljajočimi se ustavnimi pritožbami. Ugotovilo je, da je zloraba pravice do ustavne pritožbe med drugim podana tedaj, ko je ustavna pritožba očitno nedovoljena in neutemeljena, vsak razumen posameznik pa šteje njeno vložitev kot brez vseh možnosti za uspeh (npr. sklepa št. Up-448/12 in št. Up-7/13 z dne 24. 4. 2013).

17. Nova ustavna ureditev je uveljavila t. i. zavrnitveni referendum (četrti odstavek 90. člena Ustave), ki je namenjen preprečitvi uveljavitve zakona.⁶ Za zavrnitev zakona je potrebno, da mu nasprotuje določeno število volivcev. Referendum volivcem omogoča, da zavrnejo v zakonodajnem telesu sprejeti zakon, kar ima značaj suspenzivnega veta.⁷ Glede na to je namen predlagateljev zakonodajnega referenduma, ki na podlagi prvega odstavka 90. člena Ustave uresničujejo pravico zahtevati referendum, doseči zavrnitev zakona na referendumu.⁸ Pravica do pobude volivcem za zbiranje podpisov je potrebna prav zaradi nastanka ustavne pravice zahtevati referendum.⁹ Njena narava je pomožna, saj je namenjena nastanku pravice zahtevati razpis referenduma; z nastankom slednje se pobuda volivcem za zbiranje podpisov v bistvu izčrpa. Zato je jasno, da je v temelju namen obeh pravic enak. To pa je z odločanjem volivcev na referendumu doseči zavrnitev zakona zoper voljo parlamentarne večine, ki je zakon sprejela.

18. Predsednik DZ je svojo odločitev o zlorabi pravice do pobude volivcem za zbiranje podpisov med drugim utemeljil na ugotovitvah, da je šlo za ponavljanje vlaganja pobud v krajšem časovnem obdobju, da so pobudniki umaknili dve pobudi volivcem za zbiranje podpisov v kratkem času po začetku zbiranja podpisov, da zakoni, zoper katere so bile vložene pobude, med seboj niso povezani, in tudi ne s cilji pobudnika referenduma, ki jih je javno izrazil. Odločitev temelji na javnih izjavah predstavnikov pobudnikov referenduma, da vlagajo pobude volivcem za zbiranje podpisov kot obliko državljanske nepokorščine, ker Vlada nima posluha za urejanje njihovega položaja, ki ni v povezavi s temi zakoni, temveč z zakonom, ki ureja dohodnino. Temelji tudi na njihovih kasnejših navedbah, da so izpodbijani zakoni v škodo državljanom, zaradi česar bodo do nadaljnjega vlagali pobude volivcem za zbiranje podpisov. Na podlagi tega je predsednik DZ ugotovil, da pobudnik ni imel namena zbrati najmanj štirideset tisoč podpisov volivcev ter doseči razpis zakonodajnih referendumov in odločanje volivcev na njih, temveč je bil njegov namen le vlagati pobude volivcem za zbiranje podpisov zaradi zavlačevanja uveljavitve izpodbijanih zakonov. Ni razlogov, da Ustavno sodišče tej oceni predsednika DZ ne bi pritrdilo, saj je bilo izražanje nezadovoljstva delavcev migrantov in predstavnikov pobudnika z ureditvijo dohodnine splošno znano. Da namen pobudnika referendumov ni bil zbrati zadostnega števila podpisov volivcev, izhaja tudi iz same pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti postopka sprejemanja izpodbijanih zakonov ter iz izjave pobudnika na odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade. V njih namreč pobudnik navaja, da tudi v primeru morebitne zlorabe pravic določitev 35-dnevnega roka za

⁶ V gradivu Strokovne skupine za zakonodajni referendum (Predlog ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (UZ90, 97, 99), delovni osnutek z dne 6. 3. 2013, str. 8) je navedeno: "V naši referendumski praksi velja, da referendum zahtevajo tisti, ki nasprotujejo zakonu, ki ga je sprejel Državni zbor. Temu veliko bolj ustreza zavrnitveni model zakonodajnega referenduma, katerega namen je preprečiti uveljavitev zakona (ljudski veto)."

⁷ Povzeto po I. Kaučič, Zavrnitveni zakonodajni referendum, Javna uprava, št. 1–2 (2013), str. 36–37.

⁸ Predlog ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (UZ90, 97, 99), Strokovna skupina za zakonodajni referendum, delovni osnutek z dne 6. 3. 2013, str. 8.

⁹ Glej J. Sovdat, Sodno varstvo referenduma, Pravniki, št. 9–10 (2013), str. 627.

zbiranje podpisov ne bi imela hudih posledic za državo ali njene državljane, saj naj ne bi bilo bistveno, ali zakoni začnejo veljati 35 dni prej ali pozneje. Odločitev o nedoločitvi roka naj bi bila po njegovem mnenju skladna z Ustavo le, če bi bil poseg v pravice iz 44., 90. in 39. člena Ustave ter 10. člena EKČP manjše zlo od 35-dnevne zakasnitve pri uveljavitvi zakona. Tudi to potrjuje pobudnikov namen doseči le odložitev uveljavitve v Državnem zboru že sprejetih zakonov.

19. Ugotovljeni namen pobudnika, ki je bil zgolj v zavlačevanju uveljavitve zakonov, utemeljuje ugotovitev o zlorabi pravice do pobude volivcem za zbiranje podpisov. Pobudnik referendumov je očitno želel zgolj zavlačevati zakonodajne postopke, da bi na ta način dosegel drugačno zakonsko ureditev dohodnine. Pobude volivcem za zbiranje podpisov so bile tako uporabljene v nasprotju z njihovim namenom in zgolj za uresničitev povsem drugega namena pobudnika. Taka uporaba pravice v nasprotju z njenim namenom pa tudi po oceni Ustavnega sodišča glede na prikazane okoliščine tega primera pomeni njeno očitno zlorabo.

20. Na zlorabo pravice mora biti pozoren vsak državni organ, ki mu zakon nalaga odločanje o pravici. Zloraba pravice ne more uživati pravnega varstva. To zavezuje tudi predsednika DZ, ko mora odločiti, ali je na podlagi prvega odstavka 16.a člena ZRLI vložena pobuda volivcem v skladu z zakonom. Presoja, ali je v skladu z zakonom, vsebuje tudi to, da mora nedvomno preprečiti očitne zlorabe te pravice, na kar je Ustavno sodišče opozorilo že v odločbah št. U-II-3/04 in št. U-II-4/04. Če bi pri tem predsednik DZ ravnal protiustavno, je zoper njegovo odločitev referendumskemu pobudniku na voljo pobuda, s katero lahko doseže pred Ustavnim sodiščem presojo ustavnosti njegovega ravnanja (odločba št. U-I-54/09). S tem je pobudnikom zagotovljeno učinkovito sodno varstvo pravice do pobude volivcem za zbiranje podpisov.

21. Glede na navedeno so očitki pobudnika o protiustavnosti ravnanja predsednika DZ in s tem o protiustavnosti postopka sprejetja izpodbijanih zakonov neutemeljeni. Pobudniku je treba tudi pojasniti, da pravica do svobode izražanja, ki jo varuje prvi odstavek 39. člena Ustave, ni absolutna. Zato njegovo zatiranje o poseganju v pravico do svobode izražanja ne more vplivati na odločitev o zlorabi pravice do pobude volivcem za zbiranje podpisov, kajti nobena zloraba pravice ne more uživati pravnega varstva. Zato je Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti postopka sprejetja izpodbijanih zakonov na podlagi drugega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) kot neutemeljeno zavrnilo (1. točka izreka).

B. – II.

22. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-54/09 že presojalo ustavnost 16.a člena ZRLI. Ugotovilo je, da Ustava ne predvideva sodnega nadzora nad odločitvami organov oziroma njihovih predstavnikov, sprejetih v okviru zakonodajnega postopka, katerega del

v širšem smislu je tudi referendumski postopek. Zato tudi v tem postopku brez ustrezne podlage v Ustavi ne more biti predvideno vmešavanje sodne veje oblasti. Nadzor nad izvrševanjem zakonodajne funkcije v skladu z načelom delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave) izvaja Ustavno sodišče, ki je pristojno odločati o skladnosti zakonov z Ustavo. Pri tem ne presoja le tega, ali so zakoni po svoji vsebini skladni z Ustavo, temveč tudi, ali so bili sprejeti po postopku po veljavni ureditvi, ki je bil izveden v skladu z Ustavo (tretji odstavek 21. člena ZUstS). V skladu s tem je predviden samo naknadni ustavnosodni nadzor nad postopkom sprejemanja zakona. Glede na navedeno je Ustavno sodišče odločilo, da ni v neskladju z Ustavo, če ZRLI zoper akt predsednika Državnega zbora, s katerim obvesti referendumskega pobudnika, da ne bo določil roka za zbiranje podpisov, ne določa posebnega sodnega varstva.

23. Ker pobudnik ne navaja razlogov, ki jih Ustavno sodišče ne bi upoštevalo že pri presoji v citirani odločbi, je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 16.a člena ZRLI kot neutemeljeno zavrnilo (2. točka izreka).

B. – III.

24. Ustava ne predvideva sodnega nadzora nad odločitvami, sprejetimi v okviru zakonodajnega postopka, katerega del v širšem smislu je tudi referendumski postopek (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-54/09). Odločitev predsednika DZ zato ni posamični akt, zoper katerega bi bilo na podlagi prvega odstavka 50. člena ZUstS dovoljeno vložiti ustavno pritožbo. Glede na to je Ustavno sodišče ustavno pritožbo zoper akte predsednika DZ zavrglo (3. točka izreka).

25. Pobudnik navaja tudi, da vlaga pritožbo po II. razdelku UZ90, 97, 99. Meni, da bi moral predsednik DZ na podlagi II. razdelka UZ90, 97, 99 sprožiti postopek pred Ustavnim sodiščem in počakati s pošiljanjem zakonov v razglasitev do njegove končne odločitve. Pobudnik ne upošteva dejstva, da gre v obravnavani zadevi za odločitev v začetni fazi referendumskega postopka. Kot je bilo že povedano, Ustava te faze referendumskega postopka ne ureja, temveč je ta zgolj predmet ureditve ZRLI. Ustava v 90. členu ureja zgolj postopek v zvezi z razpisom referenduma po tem, ko je najmanj štirideset tisoč podpisov volivcev že zbranih. Tedaj UZ90, 97, 99 predvideva odločitev Državnega zbora (in ne predsednika DZ) o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referenduma in pristojnost Ustavnega sodišča, da odloči v sporu med njim in predlagateljem referenduma, ki se z odločitvijo Državnega zbora o zavrnitvi razpisa referenduma ne strinja (drugi stavek drugega odstavka II. razdelka UZ90, 97, 99). Ta postopek v skladu z navedeno ustavno ureditvijo ostaja urejen v 21. členu ZRLI, ki se do nove zakonske ureditve smiselno uporablja. Sprožiti ga je sicer mogoče tudi v fazi, ko še ni nastala pravica zahtevati zakonodajni referendum (smiselna uporaba drugega odstavka 21. člena ZRLI), tj. v času zbiranja podpisov v podporo zahtevi za razpis referenduma. Ni pa mogoč, preden predsednik DZ v skladu s prvim odstavkom 16.a člena ZRLI sploh ugotovi, da je pobuda volivcem za zbiranje podpisov vložena v skladu z zakonom. Ta

pristojnost je dana predsedniku DZ (smiselna uporaba prvega odstavka 16.a člena ZRLI v zvezi s prvim stavkom drugega odstavka II. razdelka UZ90, 97, 99). Gre torej za ločeni pristojnosti predsednika DZ in Državnega zbora v različnih fazah referendumskega postopka. Predsednik DZ svojo pristojnost mora izvršiti, da bi se bodisi ugotovilo, da pobuda volivcem za zbiranje podpisov ni vložena v skladu z zakonom, bodisi da bi se, če je vložena v skladu z zakonom, začelo zbiranje podpisov za vložitev zahteve za razpis zakonodajnega referenduma in s tem za uresničitev ustavne pravice iz prvega odstavka 90. člena Ustave. Glede na to zoper odločitve predsednika DZ v začetni fazi referendumskega postopka ni predvideno sodno varstvo po drugem stavku drugega odstavka II. razdelka UZ90, 97, 99. Zato je Ustavno sodišče zavrglo zahtevo, saj v obravnavni zadevi ne gre za spor med predlagateljem referenduma (oziroma pobudnikom ob pogojih iz drugega odstavka 21. člena ZRLI) in Državnim zborom, ki bi zavrnil razpis referenduma o zakonu (4. točka izreka).

C.

26. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi drugega odstavka 26. člena, prve alineje prvega odstavka 55.b člena in prvega odstavka 25. člena v zvezi s prvim odstavkom 49. člena ZUstS ter petega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) v sestavi: predsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodnika dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, dr. Etelka Korpič – Horvat, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Sklep je sprejelo s šestimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Deisinger, ki je dal odklonilno ločeno mnenje. Sodnik Zobec je dal pritrdilno ločeno mnenje.

mag. Miroslav Mozetič
Predsednik