

Številka zadeve: U-I-201/96

Datum odločbe: 14. 06. 1996

Področje: Razpis zakonodajnega referenduma

Izrek:

1. Zakon o referendumu in ljudski iniciativi ni v neskladju z Ustavo, če se razlaga tako:

- da se hkrati izvedejo referendum o vseh vprašanjih, ki naj bodo predmet referenduma, vsebovanih v vseh pobudah ali zahtevah za razpis referenduma o vprašanjih, ki se urejajo z istim zakonom, če so bile vložene do sprejetja akta o razpisu zakonodajnega referenduma, glede vseh pa so izpolnjeni pogoji iz 15. in 16. člena Zakona, in

- da je Državni zbor v primeru, če je sprejeta odločitev na dveh ali več referendumih, vezan na izid tistega, ki je dobil največji odstotni delež glasov "za" v celotnem številu volivcev, ki so glasovali na posameznem referendumu.

2. Tretja in četrta točka Odloka o razpisu zakonodajnega referenduma za volitve v Državni zbor se odpravita.

Dodatno: Odgovor Sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve Državnega zbora.

Odločitev: število glasov ZA: 5; PROTI: 4; število PLM: 3, število OLM: 2.

SAMO ZA: Zupančič

SAMO PROTI: Snoj

PLM1: Jambrek, Jerovšek

PLM2: Testen

PLM3: Šturm

OLM1: Ude, Šinkovec

OLM2: Krivic

POVZETEK ZADEVE:

V obravnavani zadevi sta Državni svet in podpisniki pobude za zbiranje podpisov pod zahtevo za referendum o večinskem volilnem sistemu (v nadaljevanju podpisniki) izpodbijala Odlok o razpisu zakonodajnega referenduma za volitve v Državni zbor (v nadaljevanju Odlok). Državni svet je trdil, da je bila njegova zahteva za razpis predhodnega zakonodajnega referenduma, ki je bil vložena nekaj minut po vložitvi zahteve 35 poslancev Državnega zbora, učinkovito spregledana in zlorabljen z namenom, da se prehitijo Državni svet ter se onemogoči izvedba njegove zahteve, podpisniki in Socialdemokratska stranka Slovenije (SDS) pa so trdili, da Odlok diskriminira zahtevo 40.000 volivcev za razpis referenduma. Podrejeno je Državni svet izpodbijal tudi določbe 9. do 25. člena Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI), ki naj bi zaradi svoje normativne nedorečenosti omogočal proceduralna izigravanja ustavne pravice zahtevati razpis referenduma.

Na zahtevo Državnega sveta in pobudo podpisnikov ter SDS je podal odgovor Sekretariat Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve (Sekretariat), ki je menil, da je izpodbijani Odlok posamični akt, ki ne more biti predmet postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti. Sekretariat je tudi menil, da Odlok v vsebinskem smislu ni sporen, češ da naj bi bil Državni zbor primoran razpisati referendum na zahtevo skupine poslancev, ki je bila vložena prva, pri čemer se je skliceval na "splošna pravna načela časovne prioritete vlaganja zahtev in njihovega reševanja" ter na 25. člen ZRLI, po katerem je Državni zbor vezan na izid referenduma in eno leto po izvedbi referenduma ne more sprejeti zakona, ki bi bil v nasprotju z izidom referenduma, niti ponoviti referenduma o istem vprašanju. Sekretariat je tudi menil, da obstaja pravna praznina glede ureditve položaja, v katerem bi se izvedla dva ali več referendumov o isti vsebini z nasprotujočimi si referenduskimi vprašanji, kot tudi glede pojma »isto vprašanje«.

Ustavno sodišče je torej odločalo o situaciji, v kateri si trije subjekti, tj. 35 poslancev, Državni svet in pobudniki, prizadevajo za izvedbo referenduma o vsebinsko izrazito povezanih vprašanjih. V odločbi,

ki jo je podprla večina sodnikov, je bilo ugotovljeno, da ZRLI ne ureja položaja, ko pride do kumulacije večih referendumskih vprašanj o isti vsebini, pri čemer vseeno dopušča, da do takšnega položaja pride. Večina prav tako ni našla zakonske podlage za rešitev zakonodajalca, ki je z upoštevanjem časovne prioritete dosegel uveljavitev zgolj samo svoje zahteve za razpis predhodnega referenduma; takšni razlagi ZRLI je očitala kršitev načela demokratične države. V izogib morebitnemu omejevanju ustavnih pravic katerekoli izmed navedenih treh subjektov, je večina sodnikov pristala na rešitev, v kateri naj bi moral Državni zbor vse tri zahteve obravnavati enako. To pa pomeni, da bi moral razpisati tri referendume na isti dan. Če pa bi prišlo do situacije, kjer bi hkrati uspelo več referendumov, bi bilo potrebno razlagati 90. člen Ustave ter 23. člen ZRLI tako, da bi se kot zavezujoči uspeli referendum uporabil tisti, ki je dosegel največji odstotni delež glasov "za" v celotnem številu volivcev, ki so glasovali na posameznem referendumu. Na koncu obrazložitve odločbe večine se nahaja še pojasnilo druge točke izreka; z odpravo 3. in 4. točke Odloka je bil odpravljen dan, ki se šteje za dan razpisa referenduma in dan glasovanja.

Jambrek in Jerovšek sta v pritrdilnem ločenem mnenju (PLM1) zavzela stališče, da bi morebiten poseg Ustavnega sodišča v veljavno ureditev ZRLI onemogočil realizacijo katerekoli izmed ustavnih pravic pobudnikov. S posegom naj bi prišlo do suspenza učinkov že začelih in izvršenih dejanj zbiranja podpisov, podpisovanja zahteve za referendum ter predložitve zahtev za razpis referenduma za nedoločen čas, kar pa bi nasprotovalo prepovedi retroaktivne veljavnosti pravnih aktov in načelu zaupanja v pravo. Sodnika sta sicer soglašala s stališčem Državnega sveta, češ da ZRLI omogoča proceduralno izigravanje ustavne pravice zahtevati razpis referenduma ter diskriminacijo vlagateljev zahtev, a vendar pa podnormiranost ni vedno v nasprotju z načelom pravne države v tolikšni meri, da bi morala avtomatično rezultirati v neustavnosti zakonske ureditve. Ta okoliščina naj bi še posebej veljala v konkretnem primeru, kjer je prišlo do kolizije vrednot svobodne demokratične družbe ter potrebe po normativni reguliranosti družbenih razmerij, tj. kolizije, ki zahteva optimalno realizacijo obeh vrednot. Prav zaradi tega naj bi bilo Ustavno sodišče primorano uresničiti realizacijo pravic vseh prizadetih subjektov tako, da je določilo način izvršitve nasprotujočih si pravic.

Sodnik Testen je s svojim pritrdilnim ločenim mnenjem (PLM2) izpostavil, da se je zavzemal za drugačno rešitev problematike proceduralnega izigravanja ustavne pravice zahtevati razpis referenduma in da ni našel odločilnih razlogov, zaradi katerih bi lahko bila ureditev predhodnega zakonodajnega referenduma v ZRLI v neskladju z Ustavo. Prepričan je bil, da je problematiko konkurence večih referendumov o istem vprašanju potrebno reševati z razpisom referendumov po vrstnem redu, kot so bile vložene zahteve oziroma pobude, vendar se je zaradi premajhne podpore vendarle odločil podpreti stališče večine; tj. da se istočasno lahko glasuje tudi o več vprašanjih, katerih vsebina se med seboj izključuje. Testen je bil tudi prepričan, da pravne praznine v ZRLI še ne zadoščajo za razveljavitev določb, ki urejajo predhodni referendum.

Sodnik Šturm je v pritrdilnem ločenem mnenju (PLM3) poudaril, da se je zavzel za iskanje možnosti ohranitve relevantnih določb ZRLI s pomočjo ustavnoskladne razlage. Trdil je, da pravica do referenduma ni pravica, ki bi v konkretnem primeru kolidirala s kakšno drugo ustavno pravico, zaradi česar je bila vloga Ustavnega sodišča zlasti v tem, da poišče razlago, ki bi omogočila uveljavitev te pravice v skladu z maksimo *in dubio pro libertate*. Podobno kot sodnik Testen se je zavzemal za dajanje prednosti časovno najstarejši zahtevi za razpis referenduma, kar naj bi v konkretnem primeru bila zahteva 40.000 volivcev, vendar je na koncu le pristal na kompromisno rešitev, da se referendumi izvedejo hkrati. Glede vprašanja reševanja normativnih praznin je Šturm podal primerjalnopravno analizo nemške ureditve, v kateri je, grobo rečeno, ustavnemu sodišču dovoljeno samemu določiti način izvršitve odločbe, kar pa na nek način dopušča možnosti za vzpostavitev »dopolnilne zakonodaje«, oziroma izdelave zakona s strani sodišča samega, če ga ustava zahteva.

Ude in Šinkovec sta v odklonilnem ločenem mnenju (OLM1) zapisala, da se je večina opredelila tako do vprašanja ustavnosti ZRLI kot tudi predpisala pravila za izvedbo referendumov, zlasti tedaj, kadar se referendumske zahteve nanašajo na isto zakonodajno področje in se med seboj vsebinsko izključujejo. Ker je odločba večine torej vsebovala presojo ustavnosti ZRLI, se je Udetu ter Šinkovcu zdelo neprimerno, da je večina obšla kopico ustavnopravnih vprašanj, ki se nanašajo na institut predhodnega referenduma, pri čemer sta izpostavila vprašanje ustavne dopustnosti instituta predhodnega referenduma ter vprašanje normativne dorečenosti oziroma popolnosti zakonodajne ureditve predhodnega referenduma. Menila sta, da trenutna ureditev predhodnega referenduma ne ustreza ustavni zahtevi neposrednega izvrševanja oblasti s strani državljanov, zaradi česar bi bila potrebna natančnejša preučitev vseh odprtih konceptualnih in izvedbenih vprašanj. Bila sta tudi mnenja, da bi bilo težko reči, da gre v obravnavanem primeru za interpretacijsko odločbo, saj odločba predpisuje pravila postopka, s čemer dopolnjuje zakon, resnična interpretacijska odločba pa bi morala vsebovati zgolj pravilno ustavnodopustno razlago zakona.

Sodnik Krivic je z vsebinsko izčrpnim odklonilnim ločenim mnenjem (OLM2) izpostavil naslednje temeljne teze, ki povzemajo njegovo stališče:

1. Večinska odločba temelji na prepričanju, da je predhodni referendum realizacija 90. člena Ustave. Krivic je menil, da glede tega prepričanja ni bila podana dovolj močna podpora; šlo naj bi za pojmovanje, ki ga eden izmed sodnikov iz večinske peterice ne sprejema.
2. ZRLI podaja ustavno neskladen koncept predhodnega zakonodajnega referenduma, ki ne omogoča ustavno obljubljenih in zahtevanih neposredne demokracije.
3. Neustaven je tudi naknadni referendum, ki ne zadošča namenu 3. in 90. člena Ustave.
4. Ker ZRLI ne omogoča ustavno skladnega uresničevanja pravic iz 3. in 90. člena Ustave, bi ga bilo potrebno razveljaviti in zahtevati uzakonitev referenduma, ki ljudstvu omogoča sprejemanje zakonov, ne zgolj dajanje smernic zakonodajalcu.
5. Krivic se je zavzemal za odločbo, s katero bi bilo Državnemu zboru naloženo, da takoj po uzakonitvi pravega zakonodajnega referenduma razpiše referendum o zahtevah Državnega sveta in 44.000 volivcev. To argumentira s tem, da sta bili te pobudi vezani na že obstoječ osnutek oziroma zakona, torej bi šlo za pravi zakonodajni referendum.
6. Stališče večine bi moralo vsebovati ugotovitev o protiustavnosti podnormiranosti ZRLI.
7. Izum pravila o hkratni izvedbi treh konkurenčnih referendumov predstavlja aktivistični poseg Ustavnega sodišča v polje vprašanj, ki so po Ustavi pridržana zakonodajalcu.
8. Referendumi bodo izvedeni v času dopustniškega političnega mrtvila in tik pred volitvami, kar naj bi služilo ustvarjanju politične zmede in delegitimaciji volivcev.
9. Z referendumom, ki je razpisan nekaj mesecev pred volitvami, ljudstvo svoje volje ne more uveljaviti nasproti parlamentu.
10. »Normalni« zakonodajni referendum bi v nasprotju z obstoječimi referendumi moral vezati zakonodajalca na izid referenduma o volilnem sistemu v roku, daljšem od enega leta.

EKONOMSKA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe			Nerazporejeno		

Odločba ne vsebuje ekonomske dimenzije.

DRUŽBENA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe			S		PS

Pozicija LM	PLM1	PLM2, PLM3	
PLM1: Jambrek, Jerovšek	2		
PLM2: Testen		2	
PLM3: Šturm		2	
PROTI: Snoj, Ude, Šinkovec, Krivic (OLM na tej dimenziji neocenjena)		0,5	1
ZA: Zupančič	1	1	0,5

Družbena dimenzija se v obravnavani odločbi nanaša na horizontalno razmerje med 40.000 volivci, Državnim zborom in Državnim svetom kot z ustavo določenimi subjekti, ki lahko vložijo zahtevo za referendum, zlasti ob očitkih diskriminacije zahteve 40.000 volivcev oziroma posega v njihovo pravico zahtevati referendum. Gre za razmerje, v katerem sta pravici Državnega sveta in volivcev zahtevati referendum relativno šibkejši v primerjavi z Državnim zborom, ki si je »prisvojil« pravico odločiti o temu, kateri izmed treh zahtev bo ugodeno, s pomočjo sklicevanja na »splošna pravna načela časovne prioritete vlaganja zahtev in njihovega reševanja«. Ker odločba večine postavlja vse zahteve na skupni imenovalc z rešitvijo, ki terja enako obravnavo zahtev s strani Državnega zbora in hkratno izvedbo referendumov, gre večinski **odločbi pozicija 3**, saj je večina na nek način uravnotežila konflikt tako, da nobeni izmed pravic ni dalo prednosti pred drugo. Pod **pozicijo 3** se prav tako uvršča **PLM1**, v katerem sta sodnika Jambrek in Jerovšek prav pisala o težnji po optimalni realizaciji konfliktnih vrednot svobodne demokratične družbe in potrebi po normativni reguliranosti družbenih razmerij.

Nasprotni odločbi, v kateri večina ne bi našla razlogov za ugovarjanje reševanju obravnavanega konflikta s pomočjo kriterija časovne prioritete, bi šla **pozicija 5**. V takšni odločbi bi bilo namreč Državnemu zboru prepuščeno, da še naprej ignorira preostali zahtevi oziroma prosto presodi, kaj naj z zahtevama sploh stori.

Sodnika Testen (**PLM2**) in Šturm (**PLM3**) sta bila stališča, da je problematiko konkurence večih referendumov o istem vprašanju potrebno reševati z razpisom referendumov po vrstnem redu, kot so bile vložene zahteve oziroma pobude, kar ju sicer nekoliko približa stališču nasprotne odločbe, vendar pa iz obeh ločenih mnenj izhaja, da je bila v konkretnem primeru na prvem mestu časovne prioritete zahteva volivcev, ne Državnega zbora. Hkrati pa bi bilo težko trditi, da bi sodnika pristala na izigravanje in ignoriranje zahtev Državnega sveta in volivcev, kot je izhajalo iz očitkov predlagateljev, zaradi česar jima gre **pozicija 4** na družbeni dimenziji.

Sodniki Ude, Šinkovec in Krivic (**OLM1 in OLM2**) niso pristali na odločitev večina zaradi stališča, da normativna nedorečenost in pravne praznine določb ZRLI o predhodnem referendumu terjajo razveljavitev določb tega zakona. Kaj bi se v tovrstnem primeru zgodilo z zahtevo Državnega sveta in volivcev ni povsem jasno, saj se sodniki zavzemajo za vzpostavitev nove zakonodaje, v kateri bi bilo vprašanje prioritete med konkurirajočimi zahtevami za referendum razrešeno s strani zakonodajalca. Ker se OLM torej ne nanašata na vprašanje, ki smo ga uporabili za oceno družbene dimenzije, družbene dimenzije OLM ne moremo posebej oceniti, zato sodnike ocenimo enako kot sodnika, ki je glasoval proti brez ločenega mnenja.

AVTORITARNA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe			S		PS
Pozicija LM	OLM1, OLM2		PLM1	PLM2	PLM3
PLM1: Jambrek, Jerovšek			2		
PLM2: Testen				2	
PLM3: Šturm					2
OLM1: Ude, Šinkovec	2				
OLM2: Krivic	2				
PROTI: Snoj				0,5	1
ZA: Zupančič		1	1	0,5	

Avtoritarno dimenzijo je mogoče analizirati s pomočjo naslednjih vprašanj: (a) ali ZRLI z vsemi svojimi pomanjkljivostmi dopušča ustavnoskladno razlago? Ob pritrdilnem odgovoru bi namreč ZRLI ostal v veljavi, ob nikalnem pa bi ga bilo potrebno razveljaviti zaradi neuresničevanja načel pravne države iz 2. člena Ustave oziroma neustreznega uveljavljanja pravice do zakonodajnega referendumu iz 90. člena Ustave; (b) ali je US z natančno določitvijo, kako naj se referendumi izvedejo, preseglo svoja ustavna pooblastila in kršilo ustavno načelo delitve oblasti in s tem samo ravnalo avtoritarno oziroma arbitrarno v odnosu do zakonodajalca; (c) kolikšen in kakšen pomen je pri iskanju odgovorov na ta vprašanja pripisalo ustavno zagotovljeni pravici do referendumu v razmerju do avtoritete zakonodajalca in izpodbijanega odloka.

Odločitev večine, ki se opira na ustavnoskladno razlago ZRLI zavoljo razrešitve spora med subjekti, ki so zahtevali referendum, ter s tem ohranja sporne določbe v celoti, vendar zgolj ob ustavnoskladni razlagi, na podlagi katere natančno predpiše način izvedbe referendumov in ugotavljanja rezultata, ker je sicer pristojnost zakonodajalca, je s tega vidika avtoritarna. Ker pa se je večina za takšno odločitev odločila predvsem zato, ker je pravico do referendumu ocenila kot pomembnejšo od odprave podnormiranosti ZRLI, s čigar razveljavitvijo bi se onemogočila tudi izvedba referendumov, lahko sodbo vidimo kot iskanje ravnotežne in predvsem pragmatične rešitve v korist referendumu in jo ocenimo s **pozicijo 3**. Enako velja za pritrdilno ločeno mnenje sodnikov Jambreka in Jerovška (**PLM1**), ki le natančneje pojasnita stališče večine glede obravnavane problematike in ga zato tudi umestimo na pozicijo 3.

Sodnika Testen in Šturm (**PLM2, PLM3**) sta se v razpravi zavzemala za razlago, ki omogoča razvrstitev zahtev po časovni prioriteti in ki Državnemu zboru kot organu, pristojnemu za razpis referendumu, omogoča razvrstitev zahtev in nadaljnje špekuliranje o tem, kateri izmed datumov vložitve zahteve je bolj zavezujoč in kateri ni. Sodnik Šturm je zagovarjal tudi zelo široko pristojnost US glede vsebine izvedbenih odločb, celo v smislu sprejemanja zavezujočih pravnih norm. Glede na to gre PLM2 **pozicija 4**, PLM3 pa **pozicija 5**.

V obeh odklonilni ločeni mnenji (**OLM1**, **OLM2**) se sodniki Ude, Šinkovec in Krivic zavzemajo za razveljavitev ZRLI ne le zaradi podnormiranosti, ampak predvsem zato, ker sploh ne omogoča uresničitve ustavne pravice do neposrednega uresničevanja oblasti ljudstva, zato je potrebna vzpostavitev novih določb o zakonodajnem referendumu, ki bi uresničili ustavne zahteve, podane v 90. členu Ustave. Sodniki tudi menijo, da je večinska odločba s predpisovanjem načina izvedbe referendum presegla ustavna pooblastila US in kršila načelo delitve oblasti. Zato imata obe odklonilni ločeni mnenji **pozicijo 1**.

Nasprotna odločba bi ugotovila skladnost Odloka z ustavo ter s tem legitimirala arbitrarno odločitev DZ o razpisu le enega referenduma ter posredno tudi potrdila ustavno skladnost obstoječega ZRLI, zato ji gre **pozicija 5**.

MEDNARODNA PRAVNA VPETOST (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno-NC)		
Odločitev in sodniki ZA: Zupančič	1	<i>Odločba ne vsebuje sklicevanj na mednarodno pravo, tuje pravo oziroma sodno prakso.</i>
PLM1: Jambrek, Jerovšek	1	<i>PLM1 se ne sklicuje na mednarodno/tuje pravo ali sodno prakso.</i>
PLM2: Testen	1	<i>PLM2 se ne sklicuje na mednarodno/tuje pravo ali sodno prakso.</i>
PLM3: Šturm	4	<i>Ločeno mnenje sodnika Šturma vsebuje primerjalnopravno analizo nemške ureditve glede problematike pravnih praznin.</i>
OLM1: Ude, Šinkovec	1	<i>OLM1 se ne sklicuje na mednarodno/tuje pravo ali sodno prakso.</i>
OLM2: Krivic	4	<i>Ločeno mnenje sodnika Krivica vsebuje obsežno primerjalnopravno študijo tujih pravnih sistemov, na katero se opira pri interpretaciji obstoječe zakonodaje kot tudi pri predlogih za vzpostavitev »klasičnega« zakonodajnega referenduma.</i>
PROTI: Snoj	NC	

NAKLONJENOST DZ (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC)		
Odločitev in sodniki ZA: Zupančič	2	<i>Odločba večine se sicer strinja s stališčem Sekretariata glede obstoja pravne praznine glede vprašanja kumulacije dveh ali več vsebinsko povezanih referendumov, se pa ne strinja s težnjo Sekretariata, ki si ne želi izvedbe večih referendumov na isti dan; večina namreč podpira rešitev izvedbe vseh treh referendumov na isti dan. Večina tudi ne pristaja na mnenje Sekretariata, češ da je odlok posamični pravni akt, ki ne more biti predmet postopka ocene ustavnosti in zakonitosti. Pozicija 2.</i>
PLM1: Jambrek, Jerovšek	2	<i>Ker Jambrek in Jerovšek nista polemizirala stališča Sekretariata (tj. vzpostavitev časovne prioritete zahtev, normativna nedorečenost oz. pravna praznina ureditve predhodnega referenduma in težnja po razpisu zgolj enega referenduma namesto večih) se jima pripiše stališče večine, torej pozicija 2.</i>

PLM2: Testen	3	<i>Testen ni soglašal z ugotovitvijo večine, da bi upoštevanje vrstnega reda vloženih zahtev kršilo načelo enakosti pred zakonom in da bi nasprotovalo načelom demokratične države, zaradi česar bi bilo možno sklepati, da je njegovo stališče bližje stališču Sekretariata, ki se je skliceval na »splošna pravna načela časovne prioritete vlaganja zahtev in njihovega reševanja«. Pozicija 3.</i>
PLM3: Šturm	3	<i>Podobno kot Testen se je tudi Šturm pri vprašanju o dajanju prednosti zahtevi Državnega zbora, Državnega sveta ali 40.000 volivcev zavzel za rešitev, po kateri bi imela v takšnem primeru prednost zahteve 40.000 volivcev, ker je bila časovno prva. Pozicija 3.</i>
OLM1: Ude, Šinkovec	1	<i>Ude in Šinkovec ne sprejemata rešitev, ki jih v odgovoru podaja Sekretariat, niti se ne strinjata z rešitvijo, ki jo je podala večina; po njunem stališču bi morale Ustavno sodišče natančneje preučiti vsa odprta konceptualna in izvedbena vprašanja o institutu referendumu. Pozicija 1.</i>
OLM2: Krivic	1	<i>Podobno kot za prejšnje ločeno mnenje velja tudi za odklonilno ločeno mnenje sodnika Krivica. Pozicija 1.</i>
PROTI: Snoj	NC	