

Številka zadeve: Up-62/96

Datum odločbe: 11. 4. 1996

Področje: Zakonodajni referendum

Izrek: Ustavna pritožba SDSS in podpisnikov pobude za vložitev zahteve za razpis referenduma o predlogu Zakona o volitvah poslank in poslancev zoper posamični akt, s katerim je predsednik Državnega zbora odločil, da o pobudi SDSS za razpis referenduma ne obvesti ministrstva, pristojnega za vodenje evidence volilne pravice, in da ne določi roka za zbiranje podpisov za zahtevo za razpis referenduma, se zavrže.

Dodatno: Odgovor predsednika DZ

Odločitev: 5:4

SAMO ZA: Snoj, Šinkovec, Testen, Ude

PLM1: Krivic

OLM1: Jambrek

OLM2: Jerovšek

OLM3: Šturm

OLM4: Zupančič

#### POVZETEK ZADEVE:

SDSS je vložila v zakonodajni postopek predlog Zakona o volitvah poslank in poslancev in da je 5.3.1996 predsednika Državnega zbora (v nadaljevanju: DZ) obvestila o pobudi volilcem za zbiranje podpisov za predhodni zakonodajni referendum o navedenem zakonu ter priložila 225 podpisov volilcev. Vendar predsednik DZ v nasprotju z določili 13. člena Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (ZLRI) v treh dneh po prejemu obvestila o pobudi volilcem ni določil roka za zbiranje podpisov, ampak je odločil, da niso izpolnjeni procesni pogoji za začetek zbiranja podpisov in s tem oblastno odločil o pravici pobudnikov.

Za tako odločitev po ZRLI nima nobenih pooblastil. S tem je predsednik DZ nastopil kot državni organ, čeprav mu Ustava in zakon tega položaja ne priznavata.

Kršeneso bile njihove ustavne pravice - pravica do neposrednega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave) in pravica do vlaganja peticij in drugih pobud splošnega pomena (45. člen Ustave). Pritožniki navajajo, da je z napadenim aktom predsednik DZ očitno kršil tudi 90. člen Ustave, ki med drugim določa, da mora DZ razpisati referendum, katerega izid je zanj zavezujoč, če to zahteva 40.000 volilcev.

Predsednik DZ obširno utemeljuje, da je bilo njegovo ravnanje po določbah poslovnika DZ in ZRLI zakonito.

US se ukvarja z vprašanjem, ali so izpolnjene procesne predpostavke, da o ustavni pobudi odloči, in ugotovi, da ne, čeprav je senat pobudo sprejel v obravnavo. Zato pobudo zavrže.

**PLM1: Krivic** Povsem normalno in prav je, da predsednik DZ najprej preizkusi, ali vložena pobuda sploh izpolnjuje zakonske predpostavke (če bi res moral omogočiti zbiranje podpisov tudi za nezakonite pobude, bi bila to anarhija in neresno igranje z referendumi oziroma z volilci) - sporno je tukaj morda le to, da zakon zoper take njegove odločitve ne daje pritožbe direktno na ustavno sodišče. Sporna je tudi sama referendumska ureditev, ki pa ni predmet presoje te odločbe.

US je ravnalo prav, ker je pobudo zavrгло. Ni protislovja: najprej je bila ustavna pritožba (zakonito) od trojice sodnikov sprejeta v (predčasno) obravnavo, nato pa - zaradi drugačne plenarne presoje podanosti procesnih predpostavk - spet zakonito od plenuma zavržena. Pred ustavno sodišče torej ne

bo mogla priti mimo Vrhovnega sodišča, ampak šele po njegovi odločitvi, če ta za pritožnike ne bo ugodna.

**OLM1: Jambrek** US bi moralo o pritožbi meritorno odločati, saj je bila sprejeta v obravnavo s sklepom senata, ki je ugotovil, da sta procesni predpostavki (da je zatrjevana kršitev očitna in da bi z izvršitvijo akta nastale za pritožnika nepopravljive posledice) izpolnjeni in je ne bi smelo zavreči. Odločiti bi moralo, ali je posamični akt organa posegel v ustavno varovano pravico pritožnika in ali je ta poseg protiustaven.

Čeprav bi bila javna obravnava upravičena (pritožnik jo je zahteval, US je ni razpisalo), je pretehtalo to, da je bolj nujna hitra odločitev.

Ustavno sodišče bi moralo oceniti ("pretehtati"), ali je bil ali ni bil poseg predsednika DZ v ustavne pravice pritožnikov do neposrednega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev na podlagi referendumu, sorazmeren z navajanimi legitimnimi cilji sestavljalca poslovnika DZ (predhodno ugotavljanje pomanjkljivosti pobude, nered v zakonodajnih postopkih, nemožnost izpeljave referendumu, ipd.).

Niti iz Ustave niti iz ZRLI ne izhaja, da je predhodni zakonodajni referendum dovoljen samo o vprašanju, ki naj bi se urejal z že predloženim zakonom. Poslovnik se kot akt, s katerim se ureja organizacija in način dela DZ, ne more uporabljati kot dopolnitev zakona in to še tako, da se z njim omejuje ustavna pravica.

Iz vseh navedenih razlogov ugotavlja, da poseg predsednika DZ v ustavne pravice pritožnikov ni bil zakonit in da torej pomeni kršitev njihovih relevantnih pravic.

Ugotovi, da je najprej večina sodnikov dala svojo besedo (pisno in ustno) za sklep o kršitvi Ustave z aktom predsednika DZ. Zatem je neka druga večina ugotovila, da ni izkazana očitnost te kršitve. Nato je na podlagi nedokazljive, v bistvu politične prognoze ocenila, da za pritožnike ne bi nastale nepopravljive posledice tudi, če bi bila kršitev očitna. In se posledično odrekla odgovornosti odločiti o pravici skupine državljanov, in favorem auctoritatis.

**OLM2: Jerovšek** Plenum Ustavnega sodišča nima pristojnosti za odločanje o sprejemu ali nesprejemu ustavne pritožbe. Večina izhaja iz zmotnega in povsem nesprejemljivega stališča, da lahko plenum že sprejeto odločitev senata (ali trojice sodnikov) ponovno presodi glede procesnih predpostavk. O istem vprašanju ne moreta eksistirati dve sodni odločitvi, še zlasti ne, če pretendirata na odločitev o dopustnosti pritožbe. Zato je bilo sodišče pristojno odločati le o tem, ali je kršitev očitna, ne pa več, ali se ustavna pritožba sprejme.

Nesporno je, da pobuda volicem, ki so jo vložili pritožniki za zbiranje podpisov 40.000 volilcev po 13. členu ZRLI, ni v nikakršni zvezi z 17. členom ZRLI. Da bi dana pobuda postala zahteva za razpis predhodnega referendumu po 17. členu, bi morala najprej dobiti 40.000 podpisov volicem, nato bi morala prestati morebiten preizkus po 15. in 16. členu ZRLI, glede jasnosti izraženega referendumskega vprašanja oziroma celo ustavnosti, kar je stvar Državnega zbora oziroma šele nato Ustavnega sodišča, da bi se izenačila z zahtevo, ki jo lahko da tretjina poslancev ali Državni svet. Vse to pa je preprečil predsednik Državnega zbora s tem, ko ni o dani pobudi obvestil pristojno ministrstvo. ZRLI izrecno govori o tem, da predsednik Državnega zbora le obvesti ministrstvo in pri tem o ničemer ne odloča. Določi le čas zbiranja podpisov. Do uporabe 17. člena torej še sploh ni moglo priti, zato je sklicevanje predsednika Državnega zbora nanj povsem neutemeljeno, pa tudi sicer mu ta člen ne daje nobene pristojnosti, še posebej pa je zgrešeno, da to določbo v to presojo vpleta Ustavno sodišče.

### **OLM3: Šturm**

V obrazložitvi odločbe je zapisano, da kršitev, ki jo pritožniki očitajo predsedniku DZ, ni očitna. Meni, da je kršitev popolnoma očitna. Do predložitve zakonskega predloga DZ lahko pride ves čas med zbiranjem podpisov v podporo pobudi, lahko pa tudi potem, ko je že zbrano zadostno število podpisov. Šele obveznost DZ, da v skladu s prvim odstavkom 19. člena ZRLI razpiše referendum, je pogojena s

predložitvijo predloga zakona. Iz navedenih argumentov izhaja, da je ustavna pritožba očitno utemeljena, da je torej predsednik DZ brez zakonske podlage ravnal v nasprotju s četrtem odstavkom 13. člena ZRLI. S svojo odločitvijo, ki izhaja iz vsebine napadenega akta, je tako kršil pravico vseh volilcev, da s podpisi izrazijo svojo podporo zahtevi za razpis referenduma. S tem pa je bila pritožnikom kršena ustavna pravica iz 44. člena Ustave (da sodeluje pri upravljanju javnih zadev.), kakor tudi pravica, ki jo implicitno vsebuje 90. člen Ustave v določbi, da mora Državni zbor razpisati referendum, če to zahteva najmanj 40.000 volilcev. Onemogočanje začetka postopka za zbiranje podpisov za vložitev zahteve pomeni kršitev navedenih ustavnih pravic. Argumenti, ki naj bi podpirali stališče, da kršitve sploh ni bilo, so neutemeljeni. Meni, da je razlaga pojma "predložiti zakon" iz prvega odstavka 17. člena ZRLI, na katero se sklicuje predsednik DZ, pravno nevzdržna. Poslovnik DZ ne daje podlage, da se referendumski postopek ustavi zato, ker je v zakonodajnem postopku že predlog z enako ali podobno vsebino. novem volilnem sistemu. Izhodišče, ki vnaprej postavlja pod vprašaj možnost spremembe, ni sprejemljivo. Pri ustavnospornih posegih v ustavne pravice, ki so vezane na nek časovni rok, je treba izhajati iz stališča, da so nepopravljive škodljive posledice nastale, če so verjetne. Postavljanje domnev o morebitnih možnih proceduralnih ali drugih ovirah, ki naj bi preprečile realizacijo časovnega okvira, ni na ravni ustavne presoje.

Ustavna pritožba zagotavlja in utrjuje ustavni red. S svojo odločitvijo, s katero se je izognilo meritorni presoji o ustavni pritožbi, je Ustavno sodišče prezrlo ta splošni pomen. Upa, da v javnosti in pri nosilcih politične oblasti, zlasti pri najbolj izpostavljenih, ne bo prišlo do vtisa, da smejo slednji ravnati nezakonito in kršiti ustavne pravice brez učinkovitega in pravočasnega ustavnosodnega nadzora nad takim ravnanjem.

#### **OLM4: Zupančič**

Pritožnik je vložil ustavno pritožbo. Trije sodniki Ustavnega sodišča so se postavili na preiščljeno stališče, da je kršitev predsednika Državnega zbora očitna in da bi za pritožnika zaradi te kršitve lahko nastale nepopravljive posledice. Večina petih sodnikov pa je potem na plenarni seji Ustavnega sodišča zavzela stališče, da so se omenjeni trije sodniki v svoji presoji očitnosti kršitve in verjetnosti nepopravljivih posledic pač zmotili in da zaradi tega Ustavno sodišče kot celota, češ da niso podane "procesne predpostavke", o tem sploh ne sme soditi. Objektivno gledano torej ni dvoma o tem, da se je petčlanska večina v dani odločbi iz razlogov "procesne higiene" odrekla določeni pristojnosti Ustavnega sodišča.

US bi moralo o pritožbi meritorno razpravljati, ne pa še enkrat preverjati procesnih predpostavk.

Sam seveda meni, da so določbe Zakona o referendumu in ljudski iniciativi popolnoma jasne in da je iz njih mogoče sklepati, da je pobuda za pričetek zbiranja podpisov dana volivcem in ne Državnemu zboru in še toliko manj njegovemu predsedniku. Ta ima tu zgolj vlogo naslova, na katerega pobudnik pošlje svojo vlogo. V tem primeru se jasno soočata dva različna načina mišljenja. Na eni strani je široko ustavno pojmovanje, ki jemlje v ozir preskriptivne ustavne razsežnosti problema in presoja tehnične podrobnosti kot instrumentalne norme, ki se ali morajo Ustavi prilagoditi z ustavno-konformno interpretacijo ali pa propasti kot protiustavne. Na drugi strani je pojmovanje, ki jemlje prav te instrumentalne norme kot odločilne. Razlika med obema načinoma je bila v tem primeru očitna in odločilna. Njemu osebno je nepojmljivo že razlogovanje predsednika Državnega zbora, ki je zavrl zbiranje podpisov, češ da bi lahko prišlo do zmede v zakonodajnem telesu --, ko pa je povsem očitno, da pobudo od zahteve loči 40.000 še ne zbranih podpisov. Še bolj nerazumljivo pa mu je, da se je večina glede kapitalnega ustavnega vprašanja neposredne demokracije v Republiki Sloveniji lahko opredelila na podlagi analogije s pravnim postopkom. Zato je glasoval proti odločitvi večine.

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

Sodba ne vsebuje ekonomske dimenzije.

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

Družbena dimenzija ni podana, niti v najširšem pomenu, ker US ni presoјalo odnosov med družbenimi skupinami, temveč gre za tipično oblastveno razmerje med državo in posamezniki.

AVTORITARNA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe	PS				S
Pozicija LM	OLM1, OLM2, OLM3, OLM4			PLM1	
PLM1: Krivic				2	
OLM1: Jambrek	2				
OLM2: Jerovšek	2				
OLM3: Šturm	2				
OLM4: Zupančič	2				
ZA: Snoj, Šinkovec, Testen, Ude				0,5	1

#### Obrazložitev pozicij

Ustavno sodišče lahko na seji ponovno preizkusi obstoj procesne predpostavke iz drugega odstavka 51. člena Zakona o Ustavnem sodišču in zavrže ustavno pritožbo, čeprav je bila že sprejeta v senatu ali po četrtem odstavku 55. člena ZUstS. Očitna kršitev v smislu drugega odstavka 51. člena ZUstS je podana, če trditve, da je prišlo do kršitve, ni mogoče ovreči ali omajati niti po vsestranskem preizkusu, ker vse okoliščine, zdrava pamet in vse izkušnje, brez dokazovanja in brez možnosti nasprotnega utemeljevanja izključujejo vsako možnost drugega sklepa. Morebitna kršitev ustavne pravice ne more povzročiti nepopravljivih posledic za pritožnika, ker je bila pobuda za razpis referendumu o spremembi volilnega sistema vložena prepozno, da bi bila možna izvedba referendumu, nato pa v primeru uspeha referendumu še sprejem zakona, ki bi predstavljal podlago za bližajoče se volitve v Državni zbor. Pozicija sodbe je 5, saj je to še ena izmed

odločb, v katerih US v celoti zaščiti avtoriteto države oziroma obstoječi družbeno-pravni red. Pozicija proti sodbe pa je 1, v kateri bi US močno zaščitilo pravico posameznika in to postavilo nad interes države.

PLM Krivic: Predhodni zakonodajni referendum se lahko izpelje le glede zakona, ki je že vložen. V sporni zadevi je treba počakati na odločitev Vrhovnega sodišča, prav je, da je US pobudo zavrglo. ustavno pritožbo).

Ustavno sporna je ureditev v Poslovniku DZ, po kateri predsednik DZ sam in samo on lahko zadrži dodelitev predloga zakona v zakonodajni postopek, če je v njem že predlog z enako ali podobno vsebino. Pozicija 4.

### **OLM 1: Jambrek**

Vsakdo lahko vloži ustavno pritožbo, če meni, da mu je s posamičnim aktom državnega organa kršena njegova človekova pravica ali temeljna svoboda. Pritožniki zatrjujejo, da so bile kršene njihovo ustavne pravice, da v skladu z zakonom neposredno sodelujejo pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave), da vlagajo peticije in pobude splošnega pomena (45. člen Ustave) in njihova pravica, da mora Državni zbor razpisati referendum, katerega izid je za Državni zbor zavezujoč, če to zahteva štirideset tisoč volivcev ter da se referendum ureja z zakonom, saj je s svojim dejanjem preprečil, da bi se izrazila volja ljudi (90. člen Ustave).

Navajane ustavne določbe so med seboj vsebinsko povezane, utemeljujejo pa jih zlasti splošne ustavne določbe, da je Slovenija demokratična republika in pravna država, v kateri ima oblast ljudstvo, in določba, da državljanke in državljani izvršujejo oblast, inter alia, neposredno. Ustavno sodišče bi moralo torej najprej ugotoviti, ali je bil z napadenim aktom izvršen poseg v ustavno pravico do neposrednega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev na podlagi referenduma, ki mora biti razpisan, če to zahteva 40 tisoč volivcev. Misli, da je obstoj posega v ustavne pravice pritožnika utemeljeno podan. OLM1 je zato na poziciji 1.

### **OLM 2: Jerovšek**

Argumenti, da kršitve sploh ni, naj bi bili v tem, da je določba prvega odstavka 17. člena ZRLI nejasna. Nesporno je, da pobuda volivcem, ki so jo vložili pritožniki za zbiranje podpisov 40.000 volivcev po 13. členu ZRLI, ni v nikakršni zvezi z 17. členom ZRLI. Da bi dana pobuda postala zahteva za razpis predhodnega referenduma po 17. členu, bi morala najprej dobiti 40.000 podpisov volivcev, nato bi morala prestati morebiten preizkus po 15. in 16. členu ZRLI, glede jasnosti izraženega referendumskega vprašanja oziroma celo ustavnosti, kar je stvar Državnega zbora oziroma šele nato Ustavnega sodišča, da bi se izenačila z zahtevo, ki jo lahko da tretjina poslancev ali Državni svet. Vse to pa je preprečil predsednik Državnega zbora s tem, ko ni o dani pobudi obvestil pristojno ministrstvo. ZRLI izrecno govori o tem, da predsednik Državnega zbora le obvesti ministrstvo in pri tem o ničemer ne odloča. Določi le čas zbiranja podpisov. Do uporabe 17. člena torej še sploh ni moglo priti, zato je sklicevanje predsednika Državnega zbora nanj povsem neutemeljeno, pa tudi sicer mu ta člen ne daje nobene pristojnosti, še posebej pa je zgrešeno, da to določbo v to presojo vpleta Ustavno sodišče. OLM2 je zato na poziciji 1.

### **OLM 3: Šturm**

Argumenti, ki naj bi podpirali stališče, da kršitve sploh ni bilo, so neutemeljeni. Sklicevanje na "ustaljeno prakso" (v resnici gre po navedbah predsednika DZ za en sam tak primer, ki se je zgodil v preteklosti), je po njegovem mnenju strokovno nevzdržno.

Ne strinja se s stališčem, izraženim v obrazložitvi odločbe, da je bila pobuda volivcem za razpis referenduma vložena "prepozno, da bi bila možna izvedba referenduma, nato pa v primeru uspešnega referenduma še zakonodajni postopek, tako da bi lahko nov zakon predstavljal podlago za pred stoječe volitve v DZ". Iz analize rokov, opravljene v postopku za preizkus ustavne pritožbe, je razvidno, da bi

bilo mogoče referendum izvesti v času, ki bi (upoštevaje določbo ZRLI, da je DZ vezan na izid referenduma) ob morebitnem uspehu tega referenduma omogočal volitve po novem volilnem sistemu. Izhodišče, ki vnaprej postavlja pod vprašaj možnost spremembe, ni sprejemljivo. OLM3 je zato na poziciji 1.

#### OLM 4: Zupančič

Meni, da so določbe Zakona o referendumu in ljudski iniciativi popolnoma jasne in da je iz njih mogoče sklepati, da je pobuda za pričetek zbiranja podpisov dana volivcem in ne Državnemu zboru in še toliko manj njegovemu predsedniku. Ta ima zgolj vlogo naslova, na katerega pobudnik pošlje svojo vlogo. V tem primeru se jasno soočata dva različna načina mišljenja. Njemu osebno je nepojmljivo že razlogovanje predsednika Državnega zbora, ki je zavrl zbiranje podpisov, češ da bi lahko prišlo do zmede v zakonodajnem telesu-, ko pa je povsem očitno, da pobudo od zahteve loči 40.000 še ne zbranih podpisov. Še bolj nerazumljivo pa mu je, da se je večina glede kapitalnega ustavnega vprašanja neposredne demokracije v Republiki Sloveniji lahko opredelila na podlagi analogije s pravnim postopkom. OLM4 je zato na poziciji 1.

MEDNARODNA PRAVNA VPETOST (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno-NC)		
Odločitev in sodniki ZA	<b>1</b>	<i>Se ne sklicuje na mednarodno/tuje pravo ali sodno prakso</i>
PLM1: Krivic	<b>2</b>	<i>Se sklicuje na tujo pravno prakso, a ni bistvena za argumentacijo.</i>
OLM1: Jambrek	<b>4</b>	<i>Se sklicuje na odločbo ESČP in nemško zakonodajo.</i>
OLM2: Jerovšek	<b>1</b>	<i>Se ne sklicuje na mednarodno/tuje pravo ali sodno prakso</i>
OLM3: Šturm	<b>1</b>	<i>Se ne sklicuje na mednarodno/tuje pravo ali sodno prakso</i>
OLM4: Zupančič	<b>1</b>	<i>Se ne sklicuje na mednarodno/tuje pravo ali sodno prakso</i>

NAKLONJENOST VLADI (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC)		
Odločitev in sodniki ZA	<b>NC</b>	<i>Neocenjeno</i>
PLM1: Krivic	<b>NC</b>	<i>Neocenjeno</i>
OLM1: Jambrek	<b>NC</b>	<i>Neocenjeno</i>
OLM2: Jerovšek	<b>NC</b>	<i>Neocenjeno</i>
OLM3: Šturm	<b>NC</b>	<i>Neocenjeno</i>
OLM4: Zupančič	<b>NC</b>	<i>Neocenjeno</i>

Če je bilo mnenje DZ drugačno od mnenja vlade oz. če je mnenje podalo samo DZ:

NAKLONJENOST DZ (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC)		
Odločitev in sodniki ZA	<b>4</b>	<i>Sledijo navedbam predsednika DZ.</i>
PLM1: Krivic	<b>4</b>	<i>pritrди predsedniku DZ</i>

OLM1: Jambrek	<b>1</b>	<i>navedbe predsednika DZ nimajo pravne podlage</i>
OLM2: Jerovšek	<b>2</b>	<i>navedbe predsednika DZ so neutemeljene, a jih ne izpodbija neposredno</i>
OLM3: Šturm	<b>1</b>	<i>navedbe predsednika DZ so neutemeljene in jih izpodbije</i>
OLM4: Zupančič	<b>1</b>	<i>navedbe predsednika DZ niso prepričljive, a to ni bistveno za OLM</i>