



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-12/97

Datum: 8.10.1998

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo pobudnikov in vlagateljev zahteve za razpis referendumu o volilnem sistemu za volitve v Državni zbor, na seji dne 8. oktobra 1998

o d l o č i l o :

1. Tretji odstavek 3. člena Zakona o načinu glasovanja in o ugotavljanju izida glasovanja na referendumu o volilnem sistemu (Uradni list RS, št. 57/96) je v skladu z Ustavo, če se razlaga tako, da je izglasovan predlog, za katerega je glasovala večina volilcev, ki so glasovali pri tem referendumskem vprašanju.
2. Na podlagi Poročila Republiške volilne komisije o izidu glasovanja na referendumu o volilnem sistemu, ki je bil 8. decembra 1996, Ustavno sodišče v skladu z ugotovitvijo iz prve točke izreka te odločbe ugotavlja, da je bil na tem referendumu izglasovan predlog, vsebovan v referendumskem vprašanju, postavljenem na zahtevo 43.710 volivk in volivcev.
3. Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94, 13/95 - odl. US, 38/96 in 43/96 - odl. US) je v neskladju z Ustavo, ker ne določa roka, v katerem mora Državni zbor po sprejemu predloga na predhodnem referendumu sprejeti zakon, s katerim uveljavi rešitev, sprejeto na referendumu.
4. Del določbe tretjega odstavka 25. člena Zakona o referendumu in ljudski iniciativi, ki se glasi: "Eno leto po izvedbi referendumu Državni zbor ne more sprejeti zakona, ki bi bil v nasprotju z izidom referendumu," je v neskladju z Ustavo, kolikor se nanaša na predhodni referendum.
5. Državni zbor mora neskladje, ugotovljeno v 3. in 4. točki izreka te odločbe, odpraviti v šestih mesecih od njene objave v Uradnem listu RS.

O b r a z l o ž i t e v

Prvi del

Dejanske in pravne podlage

A. Postopek pred Ustavnim sodiščem

1. Pobudniki so z ustavno pritožbo z dne 16.12.1996 izpodbijali Poročilo Republiške volilne komisije o izidu glasovanja na referendumu o volilnem sistemu, ki je bil 8. decembra 1996.
2. Ustavno sodišče je ustavno pritožbo zavrglo (sklep št. Up- 341/96), del vloge, ki se nanaša na Zakon o načinu glasovanja in o ugotavljanju izida glasovanja na referendumu o volilnem sistemu (v nadaljevanju: ZNGUIG), pa sklenilo obravnavati kot samostojno pobudo za oceno ustavnosti.
3. Državni zbor kljub pozivu z dne 21.2.1997 na pobudo ni odgovoril.

4. Predsednik Ustavnega sodišča je o zadevi razpisal javno obravnavo, ki je bila 16. aprila 1998. Državni zbor se na vabilo ni odzval in njegov predstavnik se ni udeležil javne obravnave. V imenu Vlade je bil na javni obravnavi navzoč dr. Gorazd Trpin, državni sekretar.

B. Dejansko in pravno stanje zadeve

5. Pobudniki predlagajo Ustavnemu sodišču, da ugotovi, da je ZNGUIG v skladu z Ustavo samo, če se razlaga na način, ki ne bo pomenil kršitve človekovih pravic, in sicer tako, da se izid referendumu ugotovi za vsako referendumsko vprašanje posebej, da se pri ugotavljanju izida referendumu za posamezno referendumsko vprašanje upoštevajo le glasovi volilcev, ki so o tem vprašanju veljavno glasovali, in tako, da Republiška volilna komisija v svojem poročilu ugotovi, ali je bil posamezen predlog sprejet ali ne.

6. Socialdemokratska stranka Slovenija je dne 29.2.1996 vložila v zakonodajni postopek predlog Zakona o volitvah poslank in poslancev. Dne 5.3.1996 je obvestila predsednika Državnega zbora o pobudi volilcem za zbiranje podpisov za predhodni zakonodajni referendum o navedenem zakonu. Obvestilu je priložila 225 podpisov volilcev na posebnem seznamu.

7. Predsednik Državnega zbora v treh dneh po prejemu obvestila o pobudi volilcem ni določil roka za zbiranje podpisov (glej 13. člen Zakona o referendumu in ljudski iniciativi, Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZRLI), ampak je z aktom št. 005- 02/96-4/1 z dne 7.3.1996 odločil, da niso izpolnjeni procesni pogoji za začetek zbiranja podpisov.

8. Dne 12.4.1996 je Socialdemokratska stranka Slovenije predsednika Državnega zbora znova obvestila o pobudi volilcem za zbiranje podpisov pod zahtevo za razpis predhodnega referendumu, le da je tokrat vezala referendumsko vprašanje na Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v Državni zbor, ki je bil tedaj že v zakonodajnem postopku.

9. Pet dni kasneje (17.4.1996) je Državni zbor prejel dve zahtevi za razpis predhodnega referendumu o istem zakonu in sicer zahtevo skupine 35 poslancev in zahtevo Državnega sveta. Državni zbor je razpisal referendum o predlogu, vsebovanem v zahtevi skupine poslancev.

10. Ustavno sodišče je na pobudo Državnega sveta in Socialdemokratske stranke Slovenije ter podpisnikov pobude za zbiranje podpisov pod zahtevo za razpis referendumu v zadevi št. U-I-201/96 (OdlUS V, 99) odpravilo določbe tretje in četrte točke Odloka o razpisu zakonodajnega referendumu za volitve v Državni zbor (Uradni list RS, št. 25/96). Ugotovilo je, da je Državni zbor s tem odlokom diskriminiral zahtevo Državnega sveta in pobudo Socialdemokratske stranke Slovenije. Državni zbor je namreč razpisal samo referendum o predlogu skupine poslancev, ki so svojo zahtevo za razpis referendumu vložili prvi, ne pa tudi referendumu na zahtevo Državnega sveta, ki je svoj predlog že dalj časa pripravljal in zahtevo vložil nemudoma za skupino poslancev. Prav tako Državni zbor ni upošteval dejstva, da je bila pred obema zahtevama vložena pobuda Socialdemokratske stranke, podprta s potrebnom številom podpisov, za začetek zbiranja podpisov pod zahtevo za razpis referendumu (pobudniki so v zakonskem roku in še pred izdajo odločbe zbrali zadostno število podpisov). V izreku citirane odločbe je Ustavno sodišče ugotovilo, da ZRLI ni v neskladju z Ustavo, če se razlaga tako: - da se hkrati izvedejo referendumi o vseh vprašanjih, ki naj bodo predmet referendumu, vsebovanih v vseh pobudah ali zahtevah za razpis referendumu o vprašanjih, ki se urejajo z istim zakonom, če so bile vložene do sprejetja akta o razpisu zakonodajnega referendumu, glede vseh pa so izpolnjeni pogoji iz 15. in 16. člena ZRLI, 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 volilcev, ki so glasovali na posameznem referendumu.

11. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 38/96 - v nadaljevanju: novela ZRLI) je Državni zbor določil kvorum (udeležbo večine vseh volilcev) kot pogoj za to, da bi bil na referendumu sprejet predlog, ki se nanaša na vprašanja, ki jih Državni zbor sprejema z dvetretjinsko večino vseh poslancev. Z novelo ZRLI je Državni zbor tudi uredil način glasovanja in ugotavljanja izida na referendumu, na katerem se glasuje o konkurenčnih (izključujočih se) predlogih. Določeno je bilo, da je potrebno hkrati izvesti referendum o vseh konkurenčnih vprašanjih, vsebovanih v zahtevah, vloženi v določenem časovnem obdobju. S 3.

členom novele ZRLI je bil v 19. členu ZRLI dodan nov drugi odstavek, s katerim je bilo določeno, da mora v primeru več zahtev za razpis referendumov o vprašanjih, ki se med seboj izključujejo, Državni zbor razpisati referendum o vseh vloženih zahtevah na isti dan.

12. S 5. členom novele je bil dopolnjen 46. člen ZRLI, in sicer tako, da se je v celoti glasil: "Glasovnica vsebuje vprašanje, o katerem se odloča na referendumu, in navodilo o načinu glasovanja. Če se glasuje o več referendumskih vprašanjih, se o vsakem vprašanju glasuje s posebno glasovnico. Če se glasuje o več referendumskih vprašanjih, ki se med seboj izključujejo, se glasuje na glasovnici, ki vsebuje vsa referendumska vprašanja, o katerih se odloča na referendumu. Glasuje se tako, da glasovalec obkroži na glasovnici besedo za ali proti, v primeru iz prejšnjega odstavka pa tako, da volivec obkroži zaporedno številko pred vprašanjem, ki vsebuje predlog, za katerega želi glasovati."

13. Z novelo ZRLI je bilo torej določeno, da se v primeru več zahtev za razpis referendumov o konkurenčnih predlogih o vseh teh predlogih izvede en sam referendum, pri čemer glasovnica vsebuje vsa vprašanja, volivec pa lahko da svoj glas le enemu predlogu (z obkrožitvijo zaporedne številke pred vprašanjem). Ugotavljanje izidov referendumov za takšen primer ni bilo posebej urejeno. 23. člen ZRLI pa je smiselno enak četrtemu odstavku 90. člena Ustave: "Odločitev je na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volilcev, ki so glasovali."

14. Podpisniki pobude Socialdemokratske stranke za razpis referendumov o volilnem sistemu so vložili pobudo za oceno ustavnosti novele ZRLI kmalu po njeni uveljavitvi. Ustavno sodišče je na njihovo pobudo z odločbo št. U-I-266/96 (OdlUS V, 124) razveljavilo drugi odstavek 23. člena (kvorum), tretji odstavek 46. člena in del četrtega odstavka, ki se glasi: "v primeru iz prejšnjega odstavka pa tako, da volivec obkroži zaporedno številko pred vprašanjem, ki vsebuje predlog, za katerega želi glasovati. V obrazložitvi je Ustavno sodišče poudarilo, da je ureditev, po kateri lahko volivec odda glas le za enega izmed konkurenčnih predlogov, protiustavna, ker povzroča cepitev glasov, onemogoča uspeh referendumskega predloga z vlaganjem podobnih konkurenčnih predlogov in potvarja voljo volivca, ki po tej ureditvi z glasom za en predlog dejansko avtomatično glasuje proti vsem ostalim, čeprav bi želel morda kateremu od teh predlogov dati prednost pred obstoječo ureditvijo.

15. Državni zbor je vložil na Ustavno sodišče zahtevo za presojo ustavnosti vprašanj, vsebovanih v zahtevah za razpis referendumov, ki sta ju vložila Državni zbor in skupina 43.710 volivk in volivcev. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je vprašanje, vsebovano v zahtevi Državnega sveta, v skladu z Ustavo, in da peta alineja vprašanja, vsebovanega v zahtevi skupine volivk in volivcev (posebni volilni enoti za slovenske državljane brez stalnega prebivališča v Sloveniji) ni v skladu z Ustavo. Ustavno sodišče je naložilo Državnemu zboru, da mora razpisati referendum o preostalem delu vprašanja, vsebovanega v zahtevi skupine volivk in volivcev.

16. Državni zbor je nato razpisal referendum o vprašanjih, vsebovanih v vseh dotlej vloženih zahtevah, nanašajočih se na volilni sistem za volitve v Državni zbor. Vendar ga je razpisal tako, da je za dan razpisa določil devetdeseti dan po konstituiranju Državnega zbora novega sklica, glasovanje pa bi se izvedlo na prvo nedeljo po preteku 30 dni od dneva razpisa referendumov.

17. Ustavno sodišče je na pobudo vlagateljev zahteve za razpis referendumov razveljavilo tretjo točko odloka o razpisu referendumov (U-I-279/96, v zbirki: OdlUS V, 126), ker je ugotovilo, da omemba posebnega "dneva, ki je določen kot dan razpisa referendumov" (to sintagmo uporablja ZRLI v 31. členu) ne daje podlage za sklepanje, da bi Državni zbor lahko poljubno odlagal dan izvedbe referendumov po prejetju zahteve za razpis.

18. Državni zbor je nato ponovno razpisal referendum, vendar je spet na nezakonit način odložil dan izvedbe referendumov. Ustavno sodišče je na pobudo vlagateljev zahteve za razpis referendumov ugotovilo to neskladje z zakonom (U-I-304/96 - v zbirki: OdlUS V, 147), ni pa izpodbijane ureditve razveljavilo ali odpravilo, ker bi z odpravo ali razveljavitvijo nastalo stanje, ki bi pomenilo še hujšo kršitev zakona.

19. Referendum je bil izveden 8. decembra 1996.

20. Republiška volilna komisija je v Poročilu o izidu glasovanja na referendumu o volilnem sistemu (številka: 1-1/92-96/R, datum: 12.12.1996, podpisana predsednica RVK Marija Ude Marinček) na podlagi zapisnikov o delu okrajnih volilnih komisij in volilnih komisij volilnih enot pri ugotavljanju izida glasovanja ugotovila:

"A. Na referendumu o volilnem sistemu, razpisanim z odlokom Državnega zbora (Uradni list RS, št. 44/96, 51/96 - odločba US in 53/96), je imelo pravico glasovati: 1. 1.537.459 volivcev, vpisanih v splošne volilne imenike; 2. 70 volivcev, ki so glasovali s potrdili, ker pomotoma niso bili vpisani v volilni imenik; 3. skupno število volivcev, ki so imeli pravico glasovati: 1.537.529.

B. Na referendumu je glasovalo:

1. 583.310 volivcev, vpisanih v splošne volilne imenike:

2. 70 volivcev, ki so glasovali s potrdili, ker pomotoma niso bili vpisani v volilni imenik:

3. skupno število volivcev, ki so glasovali: 583.380.

C. Oddanih je bilo 583.297 glasovnic.

D. Neveljavnih glasovnic je bilo: 56.907.

E. Veljavnih glasovnic je bilo: 526.390.

od tega 23.974 glasovnic, na katerih je volivec glasoval "proti" pri vseh treh referendumskih vprašanjih ter 502.416 preostalih veljavnih glasovnic.

F. Pri posameznih referendumskih vprašanjih je izid glasovanja naslednji:

a) Referendumsko vprašanje, postavljeno na zahtevo Državnega sveta:

ZA 83.864 oz. 14,4 % od števila oddanih glasovnic

PROTI 237.041

b) Referendumsko vprašanje, postavljeno na zahtevo 43.710 volivk in volivcev:

ZA 259.687 oz. 44.5% od števila oddanih glasovnic

PROTI 139.384

c) referendumsko vprašanje, postavljeno na zahtevo 30 poslank in poslancev:

ZA 152.784 oz. 26,2% od števila oddanih glasovnic

PROTI 207.965

G. Republiška volilna komisija je ugotovila, da volilne komisije volilnih enot in okrajne volilne komisije pri delu volilnih odborov niso ugotovile nepravilnosti, ki bi bistveno vplivale na izid glasovanja."

21. Vse do sprejema te odločbe Republiška volilna komisija na podlagi zgoraj navedenega poročila še vedno ni ugotovila in objavila izida glasovanja na referendumu, ki je bil 8. decembra 1996, tako da bi ugotovila, kateri od treh predlogov je bil izglasovan. Niti še ni Državni zbor sprejel takega sklepa.

C. Precedenčna stališča Ustavnega sodišča

22. V odločbi št. U-I-47/94 (OdIUS IV, 4) je Ustavno sodišče navedlo, da "je ustavodajalec prepustil odločitev o vrsti zakonodajnega referenduma rednemu zakonodajalcu. Tudi iz načel pravne in

demokratske države ter načela, da ljudstvo izvršuje oblast tudi neposredno, ne izhaja, da je tem načelom zadoščeno zgolj tedaj, če je zakonodajni referendum urejen tako, da vključuje prav vse možne in doslej poznane vrste takega referenduma."

23. V obrazložitvi odločbe U-I-266/96 (OdlUS V,124) je Ustavno sodišče izrazilo naslednja stališča: "...Referendumsko odločanje po četrtem odstavku 90. člena Ustave temelji na načelu absolutne večine. Da bi bila odločitev sprejeta, mora zanjo glasovati več kot polovica glasujočih in ne le relativna večina. V primeru referenduma, na katerem se ne glasuje o konkurenčnih vprašanjih, se volivec odloča med dvema alternativama - za ali proti ; tretje možnosti nima. V primeru izvedbe referenduma o konkurenčnih vprašanjih pa volivec ne izbira le med dvema alternativama, temveč je pri vsakem vprašanju, ko ga primerja z veljavno ureditvijo, postavljen pred alternativo za ali proti . Če podpira več odločitev, ko jih primerja z veljavno ureditvijo, seveda eni izmed teh odločitev lahko daje prednost pred vsemi ostalimi, drugi spet prednost pred naslednjimi itd.

Dejstvo, da je glasoval za enega izmed predlogov, še ne pomeni, da v primeru neuspeha tega predloga (če predlog ne doseže potrebne večine) podpira veljavno ureditev, da torej (podrejeno) ne bi želel glasovati za drug predlog."

... Namesto da bi zakon zagotovil odločanje med alternativama za in proti pri vsakem predlogu, posredno vsiljuje volilcu (oziroma ustvarja fikcijo), da z izbiro enega predloga odda glas proti pri vseh drugih predlogih."

... "V ureditvi, ki jo je za primere referendumov s konkurenčnimi vprašanji prinesla novela ZRLI, pride do pojava cepitve glasov, ki lahko privede do referendumskega izida, ki ni v skladu z voljo volivcev (ta pojav je znan tudi v nemški in švicarski ustavnopravni teoriji, in sicer kot Aufsplitterung der Stimmen). Teoretično lahko vsi volivci nasprotujejo obstoječi (veljavni) ureditvi in dajejo prednost pred to ureditvijo kateremukoli izmed ponujenih predlogov, pa zaradi razpršitve glasov na referendumu ni sprejet noben predlog, tako da obstoječa zakonska ureditev ostane v veljavi. Do tega pride zato, ker volivcu ni dana možnost, da podrejeno (če odločitev, ki jo najbolj podpira, ni sprejeta) podpre tudi drug predlog, ki mu še vedno bolj ustreza kot obstoječa zakonska ureditev. Zato njegov glas za enega izmed predlogov nujno pomeni glas proti vsem ostalim predlogom. Če se na referendumu glasuje o konkurenčnih predlogih, ki so si v bistvenih točkah podobni, obstaja velika verjetnost, da se bodo glasovi razporedili med posamezne predloge tako, da noben izmed njih ne bo zbral potrebne večine, pa čeprav še tako velika večina glasujočih očitno nasprotuje obstoječi zakonski ureditvi zadeve, o kateri se odloča na referendumu. Nevarnost cepitve glasov in s tem odmika referendumskega izida od dejanske volje volilcev narašča s številom in vsebinsko podobnostjo referendumskih vprašanj.

Ureditev, ki jo je prinesla novela ZRLI, motivira zagovornike veljavne zakonske ureditve, da vlagajo zahteve za razpis referenduma samo zato, da bi povzročili cepitev glasov in tako preprečili sprejem kakršnekoli odločitve na referendumu." ..."Izpodbijana zakonska ureditev načina glasovanja v primerih konkurenčnih predlogov je v neskladju s tretjim odstavkom 90. člena Ustave, ki določa, da imajo pravico glasovanja na referendumu vsi državljani, ki imajo volilno pravico. Z določbami, ki posredno silijo volivca, da glasuje proti vsem predlogom, razen za predlog, ki ga najbolj podpira, je ta pravica bistveno okrnjena, ker onemogoča možnost izrekanja volivcev o vsakem predlogu posebej.

... Izpodbijana zakonska ureditev, ki onemogoča demokratično izražanje volje volilnih upravičencev oziroma dosledno ugotavljanje te volje (referendumskega izida), je tudi v neskladju s 1. členom Ustave, ki določa, da je Slovenija demokratična republika, z drugim odstavkom 3. člena Ustave, ki določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo in da jo državljani in državljani izvršujejo neposredno in z volitvami, in s 44. členom Ustave, ki določa, da ima vsak državljan pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev."

24. V obrazložitvi citirane odločbe je Ustavno sodišče navedlo tudi odločbo bavarskega ustavnega sodišča (BayVerfGH, E. v. 30.5.1968, E 21 II, 110, citirano po Przygode, Die deutsche Rechtsprechung zur unmittelbaren Demokratie, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft 1995, str. 227), v kateri je izraženo prav takšno stališče, kot ga je izrazilo Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-266/96 - da bi bila ureditev, v kateri bi bil volilčev glas za določen predlog nujno štet kot glas proti vsem ostalim predlogom, nezdržljiva z ustavo.

25. Ustavno sodišče je v obrazložitvi citirane odločbe navedlo še, da ureditev, po kateri se o konkurenčnih vprašanjih izvede en sam referendum, tako da so na eni glasovnici vsi predlogi, sama po sebi ni protiustavna (ni torej potrebno, da bi se o vsakem vprašanju izvedel poseben referendum), če zakonodajalec ustrezno uredi način glasovanja in ugotavljanja izida.

Drugi del

Ocena ustavnosti

A. Procesne predpostavke

26. Ustavno sodišče je moralo najprej odločiti, ali je pristojno za presojo, ali je izkazan pravni interes pobudnikov in ali je pobuda očitno neutemeljena.

27. Ustavno sodišče je praviloma pristojno odločati o ustavnosti veljavnih predpisov. Zato je moralo oceniti tudi veljavnost napadenih določb ZNGUIG kot procesno predpostavko za sprejem pobude. Vendar je to oceno lahko podalo šele po meritorni oceni pravne narave relevantnih določb ZNGUIG.

28. Na podlagi te ocene, ki je podana v meritornem delu te odločbe, je ugotovilo, da nekatere določbe ZNGUIG ne veljajo več. To je mogoče ugotoviti za določbe, ki urejajo vsebino glasovnice (prvi odstavek 2. člena) in način glasovanja (drugi odstavek 2. člena), tehnične vidike ugotavljanja izida (prvi odstavek 3. člena) in veljavnost glasovnice (drugi odstavek 3. člena). Te določbe se nanašajo na samo izvedbo referenduma in so z izvedenim referendumom in ugotovitvijo številčnega izida referenduma s strani Republiške volilne komisije izgubile veljavo.

29. Določba tretjega odstavka 3. člena ZNGUIG, ki določa, da je izglasovan predlog, za katerega je glasovala večina volivcev, ki so glasovali, pa se ne nanaša na samo izvedbo referenduma, temveč ureja način ugotavljanja, kateri izmed predlogov (če sploh kateri) je bil na referendumu izglasovan. Z izvedbo referenduma ni izgubila veljave, temveč je tedaj - torej po tistem, ko je bilo glasovanje izvedeno - šele lahko začela učinkovati.

30. Učinek oziroma veljavnost navedene določbe tretjega odstavka 3. člena ZNGUIG sta povezana s pravnimi posledicami predhodnega referenduma. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je predhodni referendum po svoji ustavni naravi zavezujoč. Državni zbor je vezan na odločitev, sprejeto na tem referendumu; in jo mora obvezno prenesti v zakon, v katerem uzakoni referendumsko odločitev. Določba tretjega odstavka 3. člena ZNGUIG, ki določa, kdaj je predlog izglasovan, torej ni izgubila veljavnosti z izvedbo referenduma, temveč je šele po izvedenem referendumu lahko začela učinkovati.

31. Pobudniki in predlagatelji referendumske zahteve utemljujejo svoj pravni interes z dejstvom, da bodo v primeru neustavnega tolmačenja pomanjkljive referendumske zakonodaje očitno kršene pravice 43.710 volivk in volilcev, ki so vložili zahtevo za zakonodajni referendum o volilnem sistemu. Ustavno sodišče je na podlagi ustaljenega testa za presojo, ali napadene določbe neposredno posegajo v pravice, pravne interese oziroma pravni položaj pobudnikov, ki veljavno predstavljajo interese prizadetih vlagateljev zahteve za predhodni referendum, ocenilo, da je njihov pravni interes izkazan.

32. Ustavno sodišče je ocenilo, da pobuda ni očitno neutemeljena in da je od njene rešitve pričakovati rešitev pomembnega pravnega vprašanja. Zato jo je po opravljenem postopku njenega preizkusa sprejelo.

33. Glede na to, da je relevantna določba izpodbijanega zakona še veljavna, da je izkazan pravni interes pobudnikov, in da pobuda ni očitno neutemeljena, je Ustavno sodišče v skladu s četrtem odstavkom 26. člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS) nadaljevalo z odločanjem o zadevi.

34. Med pripravljalnimi postopki je Ustavno sodišče ugotovilo, da je v zvezi z napadeno določbo tudi del določbe tretjega odstavka 25. člena ZRLI in pa ugotovljena pravna praznina v ZRLI glede roka, v katerem mora Državni zbor po sprejemu predloga na predhodnem referendumu sprejeti zakon, s katerim uveljavi rešitev, sprejeto na referendumu. Ugotovilo je tudi, da je ocena ustavnosti obeh vprašanj nujna za rešitev zadeve - zlasti z vidika pravnega interesa pobudnikov, ki je odvisen od pravnih posledic referenduma. Zato je sklenilo, da v skladu s 30. členom ZUst oceni tudi ustavnost teh dveh vprašanj.

B. Ustavna ocena določbe tretjega odstavka 3. člena ZNGUIG

35. Tretji odstavek 3. člena ZNGUIG se glasi: "Izglasovan je predlog, za katerega je glasovala večina volivcev, ki so glasovali." Niti slovnična razlaga tega stavka niti upoštevanje njegovega običajnega pogovornega pomena po oceni Ustavnega sodišča ne omogočata nedvoumno ugotoviti, ali označuje sintagma "volivci, ki so glasovali" tiste volivce, ki so glasovali pri vsakem referendumskem vprašanju posebej, ali pa tiste volivce, ki so glasovali na referendumu o vseh predlaganih vprašanih skupaj. Od tega, kateri od obeh pomenov je v skladu z Ustavo, je odvisen postopek ugotavljanja večine znotraj števila "volivcev, ki so glasovali" in posledično tudi ugotovitev, kateri izmed konkurenčnih referendumskih predlogov je bil izglasovan.

36. Da bi Ustavno sodišče lahko ocenilo, kateri od obeh pomenov je skladen z Ustavo, je moralo preizkusiti namen zakonodajalca (teleološka razlaga), pojmovni kontekst zakona, v katerega je umeščena sporna sintagma, njegovo mesto v strukturi napadenega zakona, ustavno določenost zakonodajne sintagme in argumente ter ocene iz relevantne judikature Ustavnega sodišča. Pri tem Ustavno sodišče opozarja, da se niti Republiška volilna komisija niti Državni zbor nista opredelila o tem vprašanju, ki je ključnega pomena za ustavnokonformno razlago tretjega odstavka 3. člena ZNGUIG.

Namen zakonodajalca

37. V spremnem gradivu k predlogu zakona (materialia legis) se predlagatelj izrecno sklicuje na bavarski model, ki ga v obrazložitvi tudi pravilno razlaga. Navaja, da se je zgledoval po t.i. "bavarskem modelu". Tega pa omenja tudi Ustavno sodišče kot primer tuje ureditve, ki "v veliki meri (ne pa v celoti) preprečuje cepitev glasov" (drugi odstavek 18. točke odločbe o zadevi št. U-I-266/96 z dne 31.7.1996). Če primerjamo ZNGUIG z bavarskim volilnim zakonom (Landeswahlgesetz), ugotovimo, da je v ZNGUIG smiselno povzeta določba njegovega tretjega odstavka 76. člena (način glasovanja o konkurenčnih predlogih). Bistvo bavarskega modela je v tem, da lahko več predlogov dobi večino glasov, saj se število glasujočih ugotavlja za vsak predlog posebej. Če se to zgodi, je izmed predlogov, ki so dobili več glasov za kot proti, sprejet tisti, ki je dobil največje število glasov za .

Pojmovni kontekst zakona

38. Zakon omogoča glasovanje "proti", kar je smiselno samo ob razlagi, da se pri vsakem predlogu (vprašanju) posebej ugotovi, koliko volivcev je glasovalo o njem (za ali proti), izglasovan pa je predlog, ki je dobil več glasov "za" kot "proti". Zakon določa, da se število glasov "za" in "proti" ugotovi pri vsakem vprašanju posebej. Ta določba bi bila nepotrebna, če glasovi "proti" ne bi imeli nobenega pravnega učinka. Ne bi ga namreč imeli, če bi se večina določala glede na sintagmo "volilci, ki so glasovali na referendumu o vseh predlaganih vprašanih skupaj." Zakon določa, da se šteje, da so tisti, ki so glasovali trikrat proti, glasovali pri vsakem referendumskem vprašanju.

Gre znova za določbo, ki ima smisel samo, če se zakon razlaga tako, da je izglasovan predlog, ki je dobil večino glasov, ki so se do njega opredelili (torej več "za" kot "proti").

Mesto v strukturi zakona

39. ZNGUIG v 3. členu navaja, da se "število volivcev, ki so glasovali 'za', in število volivcev, ki so glasovali 'proti', (se) ugotovi pri vsakem referendumskem vprašanju posebej." Glede na to predhodno formulacijo iz prvega odstavka tega člena je potrebno sklepati, da je ob predpostavki konsistentne uporabe pojmov zakonodajalec želel izraziti isto vsebino tudi v tretjem odstavku istega člena s

sintagmo "večina volilcev, ki so glasovali". Pri tem pa je kot redundantno opustil dodatno označbo "pri vsakem referendumskem vprašanju."

Ustavna določenost

40. Ustava določa v 90. členu, da Državni zbor mora razpisati referendum o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, če to zahteva najmanj štirideset tisoč volilcev. Ustavno določeno število volilcev ima torej ustavno pravico do obveznega razpisa referenduma o vprašanju, ki so ga opredelili v svoji zahtevi.

Zakonodajalec v skladu s 15. členom Ustave lahko predpiše zgolj način uresničevanja te ustavne pravice, ne more pa je samovoljno omejiti. Prav tako omejitve pa bi pomenila razlaga zakonske sintagme iz tretjega odstavka 3. člena ZNGUIG "volivci, ki so glasovali", po kateri bi bil ustavno določeni način ugotavljanja, ali je bil njihov predlog na referendumu sprejet ali ne (tretji odstavek 90. člena Ustave: "Predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volilcev, ki so glasovali".), odvisen od nepredvidljivih okoliščin, na katere predlagatelji sami ne bi imeli vpliva: koliko drugih konkurenčnih referendumskih vprašanj je bilo postavljenih, kako podobna so si vprašanja, kolikšno je skupno število vseh volilcev, ki glasovali za vsa referendumška vprašanja, ipd.

41. Bistveno drugačno obravnavanje oziroma diskriminacija med možnostmi uspeha predlagateljev referendumskega vprašanja, ki mu ne konkurirajo druga vprašanja glede istega "vprašanja, ki se ureja z zakonom", in tistimi, katerih referendumski predlog se nahaja na isti glasovnici hkrati z drugimi konkurenčnimi vprašanji, bi pomenila tudi poseg v ustavno načelo enakosti pred zakonom (14. člen Ustave) oziroma bi nasprotovala načelu enakega obravnavanja enakih in različnega obravnavanja različnih položajev. V konkretnem primeru bi sporna ureditev med drugim motivirala zagovornike veljavne zakonske ureditve, da vlagajo zahteve za razpis referenduma samo zato, da bi povzročili cepitev glasov in tako preprečili sprejem kakršnekoli odločitve na referendumu (primerjaj razloge iz odločbe št. U-I-266/96, OdlUS V,124).

42. Ureditev ugotavljanja, kateri predlog (če sploh kateri) je bil na referendumu o konkurenčnih vprašanjih izglasovan, ki bi temeljila na razlagi, po kateri bi sintagma "volilci, ki so glasovali" iz tretjega odstavka 3. člena ZNGUIG ne pomenila zgolj "volilcev, ki so glasovali pri posameznem referendumskem vprašanju", bi izkrivljala voljo posameznega volilca, ker bi mu ob glasovanju za en predlog avtomatično pripisala, da je glasoval tudi proti ostalim. Izkrivljala pa bi tudi referendumski izid, ker bi povzročala cepitev glasov. Sprememba v primerjavi z ureditvijo, ki jo je Ustavno sodišče že razveljavilo, bi bila le navidezna in zavajajoča. ZNGUIG bi namreč tako urejal glasovanje in ugotavljanje izida glasovanja na način, ki bi bil v neskladju s 1. členom Ustave (načelo demokratične države), drugim odstavkom 3. člena Ustave (po katerem ima oblast ljudstvo), 44. členom (pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev), in 90. členom (zakonodajni referendum) Ustave.

Relevantna judikatura Ustavnega sodišča

43. Razlaga, ki bi uzakonjala sintagmo "volilci, ki so glasovali na referendumu o vseh predlaganih vprašanjih skupaj", bi bila v pravno bistvenih prvinah enaka ureditvi, ki jo je Ustavno sodišče razveljavilo z odločbo št. U-I-266/96. Razlika bi bila le tehnična in simbolična; prej je lahko volilec le izbral (obkrožil) enega izmed predlogov, po ZNGUIG pa bi lahko poleg izbire predloga, za katerega bi glasoval, pri drugih predlogih izbiral med glasom "proti" in vzdržanjem (tako, da ne bi obkrožil ne "za" ne "proti") - pri tem pa v pravnem učinku ne bi bilo nobene razlike med takšnim vzdržanjem in glasovanjem proti nekemu predlogu. Šlo bi torej za sistem glasovanja in ugotavljanja izida, ki bi bil v vseh pravno relevantnih prvinah istoveten sistemu, ki je bil že razveljavljen kot protiustaven z odločbo št. U-I-266/96.

44. Volivec je po določbah ZNGUIG lahko dal svoj glas "za" le enemu izmed konkurenčnih predlogov, pri drugih pa je lahko glasoval proti ali se vzdržal. Taka ureditev načina glasovanja sama po sebi ni bila protiustavna. Protiustavna pa bi bila razlaga te določbe, po kateri bi bil sprejet predlog, ki bi dobil večino glasov vseh volilcev, ki so glasovali na referendumu - torej ne le tistih, ki so se opredelili do posameznega predloga; s tem bi se namreč izničil pomen, ki ga ima možnost vzdržanja pri posameznih predlogih. Po navedeni protiustavni razlagi bi bil sistem ugotavljanja izida smiselno enak ureditvi, razveljavljeni z odločbo št. U-I-266/96, možnost volivčeve izbire med glasovanjem proti in

vzdržanjem pa bi bila nesmiselna in zavajajoča. Ureditev ugotavljanja izida bi bila protiustavna iz istih razlogov, iz katerih bi bila protiustavna ureditev po razveljavljeni noveli ZRLI - zato, ker izkrivlja voljo posameznega volivca. Njegov glas "za" en predlog bi avtomatično pomenil glas "proti" ostalim, četudi bi se volilec pri ostalih predlogih vzdržal. Protiustavna bi bila tudi zato, ker bi povzročila cepitev glasov ter bi tako izkrivljala volilni izid v celoti.

45. Iz navedenih razlogov je Ustavno sodišče moralo ugotoviti, da bi bila v nasprotju z Ustavo razlaga tretjega odstavka 3. člena ZNGUIG, po kateri bi se štelo, da bi bil izglasovan predlog, za katerega je glasovala večina volilcev, ki so glasovali na referendumu o vseh predlaganih vprašanih skupaj, in da je z Ustavo skladna le razlaga, po kateri je izglasovan predlog, za katerega je glasovala večina volilcev, ki so glasovali pri vsakem referendumskem vprašanju posebej.

C. Ugotovitev izida referenduma

46. Na izvedenem referendumu se je izkazalo (glej Poročilo Republiške volilne komisije z dne 12.12.1996 o izidu glasovanja na referendumu o volilnem sistemu, ki je bil 8. decembra 1996.), da je le predlog 43.710 volilk in volilcev od vseh treh konkurenčnih predlogov dobil več glasov "za" kot "proti" (ZA: 259.687, PROTI: 139.384, oziroma v odstotnih deležih ZA: 65%, PROTI:35%). Predlog volilk in volilcev bi bil izglasovan celo v primeru, da bi se tudi neveljavne glasovnice in glasovi volilcev, ki niso oddali glasovnice, štete kot glasovi "proti" temu predlogu (v tem primeru bi bil izid ZA: 259.687, PROTI: 196.374, oziroma v odstotnih deležih ZA: 57%, PROTI: 43%).

47. Referendum je bil izveden 8. decembra 1996. Poročilo o izidu glasovanja Republiške volilne komisije je bilo izdano 12. decembra 1996. Do dneva glasovanja o tej odločitvi nista niti Republiška volilna komisija niti Državni zbor ugotovila oziroma objavila izida glasovanja na referendumu, tako da bi ugotovila in objavila, kateri izmed treh predlogov, če sploh kateri, je bil izglasovan.

48. Po vložitvi pobude za oceno ustavnosti ZNGUIG s strani predlagateljev referendumске zahteve Državni zbor tudi kot udeleženec v ustavnosodnem postopku ni odgovoril na navedbe pobudnika. Ko je bil isti udeleženec v postopku vabljen na javno obravnavo, ki jo je sklical Ustavno sodišče in ki je potekala 16. aprila 1998, se vabilu ni odzval.

49. Ustavno sodišče ugotavlja, da doslej še ni bilo ugotovljeno, ali je bil kateri izmed referendumskih predlogov (in če, kateri) sprejet in ali je Državni zbor posledično vezan na katerega izmed predlogov (in če, katerega).

50. Da bi zagotovilo ustrezen način izvršitve svoje odločbe s strani Državnega zbora, ki je kot zakonodajalec v skladu s prvim odstavkom 90. člena Ustave vezan na izid referenduma, se je Ustavno sodišče odločilo, da na podlagi ocene o ustavnokonformni razlagi tretjega odstavka 3. člena ZNGUIG in na podlagi Poročila Republiške volilne komisije samo ugotovi in s to odločbo tudi objavi, da je bil na referendumu izglasovan predlog, vsebovan v referendumskem vprašanju, postavljenem na zahtevo 43.710 volilk in volilcev. To je Ustavno sodišče storilo na podlagi svoje pristojnosti iz 40. člena ZUst, ki ga pooblašča, da določi, če je potrebno, na kakšen način naj se izvrši njegova odločba in kateri organ jo mora izvršiti.

D. Obvezna narava referendumске odločitve

51. Ustavno sodišče poziva Državni zbor, da v razumnem roku sprejme v skladu z 90. členom Ustave in v skladu s to odločbo zakon, s katerim bo uredil vprašanje volilnega sistema tako, kot to narekuje izid referenduma.

52. Ustavna določba, da je Državni zbor vezan na izid referenduma, pomeni, da mora Državni zbor referendumsko odločitev obvezno preliči v zakon. Vezanost ni zgolj politična oziroma moralna, temveč je tudi pravna. Državni zbor mora obvezno sprejeti zakon, v katerem uzakoni referendumsko odločitev. Če bi Državni zbor določbo o vezanosti prekršil (npr. tako, da bi sprejel zakon z vsebino, ki bi nasprotovala referendumski odločitvi, ali tako, da zakona, ki ureja materijo, o kateri se je odločalo na referendumu, sploh ne bi sprejel), potem bi ustavnost odločitev zakonodajnega organa po Ustavi nadziralo Ustavno sodišče, ki ima za primere kršitev Ustave na voljo tudi različne sankcije

(razveljavitev zakona, ugotovitev protiustavnosti, naložitev odprave protiustavnosti). Pravna vezanost zakonodajnega organa je normalen pojav v vsakem ustavnem sistemu, v katerem obstaja hierarhija med ustavnimi in zakonskimi normami.

53. Predhodni referendum je v zakonu zasnovan kot zavezujoč referendum, torej referendum, na katerega izid je Državni zbor vezan. Če se je zakonodajalec odločil za uzakonitev takšnega referenduma, je bil dolžan konceptu predhodnega referenduma slediti v celoti. V nasprotnem primeru bi bil predhodni referendum zgolj posvetovalen; takšen referendum pa ZRLI uvaja poleg predhodnega. Vezanost Državnega zbora se ne nanaša le na odločanje, kakšne vsebine bo zakon, na katerega se je nanašal referendum, temveč tudi na odločitve o tem, ali bo Državni zbor zakon sprejel ali ne. V primeru, da je na referendumu sprejet predlog določene ureditve nekega vprašanja, ki se ureja z zakonom, Državni zbor takšno rešitev mora preliči v zakon.

54. Rok za uzakonitev referendumске odločitve: Državni zbor z izpolnitvijo opisane obveznosti ne sme po nepotrebnem zavlačevati, temveč jo mora izpolniti v razumnem roku - v času, ki je nujno potreben za potek zakonodajnega postopka. Ta zahteva bi morala biti postavljena tudi v zakonu, ki ureja referendum - ta zakon bi moral zavezati Državni zbor, da v določenem roku (glede odločitve, v kolikšnem, ima zakonodajalec določen prostor lastne politične presoje) preliči referendumsko odločitev v zakon. V ZRLI ni določen rok za izpolnitev te obveznosti. Ta pravna praznina je v neskladju z določbo prvega odstavka 90. člena Ustave, po kateri je Državni zbor vezan na izid referenduma. Ustavno sodišče je zato naložilo zakonodajalcu, da to pravno praznino zapolni.

55. Prav tako je, kolikor se nanaša na predhodni referendum, v neskladju z Ustavo tudi določba tretjega odstavka 25. člena ZRLI, po kateri Državni zbor eno leto po izvedbi referenduma ne sme sprejeti zakona, ki bi bil v nasprotju z referendumsko odločitvijo. Ta določba omogoča, da vezanost Državnega zbora na izid referenduma lahko poteče, še preden Državni zbor z zakonom uveljavi rešitev, sprejeto na referendumu. Za ugotovitev protiustavnosti te določbe ni bilo potrebno analizirati, ali se določba prvega odstavka 90. člena ZRLI nanaša tudi na t.i. negativno vezanost Državnega zbora na izid referenduma (prepoved sprejemanja zakonov, ki bi bili v neskladju z referendumsko odločitvijo). Za ugotovitev protiustavnosti je bila dovolj ugotovitev, da določba lahko onemogoči realizacijo pozitivne vezanosti Državnega zbora na izid referenduma, na katero prvi odstavek 90. člena nedvomno meri (glej 25. točko obrazložitve).

V neskladju z ustavno določbo o vezanosti Državnega zbora na izid referenduma je to, da ZRLI omogoča, da Državni zbor sprejme zakon, ki je v nasprotju z referendumsko odločitvijo, v času, ko sploh še ni uzakonil rešitve, ki jo prinaša predlog, sprejet na referendumu. Ustavno sodišče je Državnemu zboru naložilo, da to protiustavnost odpravi.

E.

56. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena, 30. člena, 40. člena, 43. člena in drugega odstavka 48. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Lovro Šturm ter sodnici in sodniki dr. Miroslava Geč - Korošec, dr. Peter Jambrek, dr. Tone Jerovšek, mag. Matevž Krivic, Franc Testen, dr. Dragica Wedam - Lukić in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodnica Wedam - Lukić ter sodnika Krivic in Testen, ki so dali odklonilna ločena mnenja. Sodnik Jambrek je dal pritrdilno ločeno mnenje.

P r e d s e d n i k :
dr. Lovro Šturm