

Opravična št.: U-I-47/94

Akt: Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (Ur. list RS, št. 15/94) (ZRLI), 9., 10. in 2. odst. 15. čl.

Izrek: 1. Člen 9 Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi ni v neskladju z Ustavo.
2. Člen 10 istega zakona se razveljavi.
3. Drugi odstavek 15. člena istega zakona ni v skladu z Ustavo, kolikor proti odločitvi Državnega zbora, da referendum ne razpiše, ne zagotavlja ustreznega sodnega varstva. Državni zbor mora ugotovljeno protiustavnost odpraviti v roku šestih mesecev od objave te odločbe v Uradnem listu.

Evidenčni stavek: 1. Določba 90. člena Ustave ne zahteva, da Zakon o referendumu predvidi vse znane oblike referenduma (predhodni, naknadni, razveljavitveni). Ni v nasprotju z Ustavo ureditev, ki ne vsebuje določbe, da je referendum lahko tudi razveljavitveni.

2. Razveljavitve veljavnega zakona je možno doseči tudi po poti zakonodajne iniciative za sprejem zakona o razveljavitvi takega zakona in na to vezane zahteve za razpis predhodnega referenduma o predlogu takega zakona. V primeru pravočasne vložitve pobude po 13. členu ZRLI se zakonodajalec referendumu ne more izogniti tako, da bi že v prvi obravnavi predlog zakona zavrnil in s tem zakonodajni postopek končal (smiselna razlaga tretjega odstavka 17. člena ZRLI).

3. Ustava v 90. členu z določbo petega odstavka, da se referendum ureja z zakonom, ne daje pooblastila za omejevanje ustavne pravice zahtevati razpis referenduma, tako da bi bila glede določenih vrst zakonov ta pravica izvzeta, ker je v prvem odstavku 90. člena Ustava sama določila obseg te pravice z določbo, da se referendum lahko razpiše o (vseh) vprašanjih, ki se urejajo z zakonom.

4. Z omejitvijo pravice iz 90. člena Ustave se indirektno omejuje tudi ustavna pravica iz 44. člena Ustave (pravica sodelovati pri upravljanju javnih zadev posredno ali neposredno, torej tudi z referendumskim odločanjem). Tudi določba 44. člena Ustave, da se ta pravica uresničuje "v skladu z zakonom", ne daje zakonodajalcu pooblastila za njeno omejevanje (po drugem odstavku 15. člena Ustave), ampak le pooblastilo za urejanje načina njenega uresničevanja (po tretjem odstavku istega člena).

5. Zakon lahko v skladu z določbo tretjega odstavka 15. člena Ustave ustavno pravico omejuje le, kadar je to nujno zaradi varstva pravic drugih (v skladu z načelom sorazmernosti), in pa v primerih, ko to Ustava sama določa - s takoimenovanimi zakonskimi pridržki (s formulacijami "pod pogoji, ki jih določa zakon", "v primerih, ki jih določa zakon", "v mejah zakona", "omejiti z zakonom" ipd.). Kadar sta vsebina in obseg pravice določena že v Ustavi, pomeni ustavna formulacija, da se ta pravica uresničuje "v skladu z zakonom" ali da "se ureja z zakonom", le pooblastilo zakonodajalcu, da (v skladu z drugim odstavkom 15. člena Ustave) predpiše način uresničevanja pravice, ne pa tudi njenih omejitev. 6. V nasprotju z Ustavo je zakonska določba, ki pooblašča Državni zbor, da ocenjuje jasnost referendumskega vprašanja, ki pa obenem proti odločitvi Državnega zbora, da zaradi nejasnosti vprašanja, ki naj bo predmet referenduma, referendum ne razpiše, ne omogoča ustreznega sodnega varstva. Sodno varstvo po drugem odstavku 157. člena Ustave (če za take primere sploh pride v poštev - to vprašanje je ostalo odprto) namreč v takih primerih ne pomeni učinkovitega in zato ustreznega varstva prizadete ustavne pravice.

Geslo: Referendum: predhodni, naknadni, razveljavitveni. Zakonodajna iniciativa. Ustavno pooblastilo za urejanje referenduma z zakonom. Ustavna pravica zahtevati razpis referenduma. Pravica sodelovati pri upravljanju javnih zadev. Omejevanje in uresničevanje ustavnih pravic. Pooblastilo državnega zbora za oceno jasnosti referendumskega vprašanja.

Načelo enakosti pred zakonom. Pravica državljanov do neposrednega izvrševanja oblasti.

Pravna podlaga: Ustava, 3., 14., 15., 44., 1. odst. 90., 157. čl. Zakon o Ustavnem sodišču (ZUstS), 1. odst. 21. in 1. odst. 48. čl.

Opomba: K obravnavani zadevi je bila s sklepom ustavnega sodišča z dne 5.5.1994 pridružena zadeva U-I-66/94 zaradi skupnega obravnavanja in odločanja.

Polno besedilo: U-I-47/94 - 12

19.1.1995

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na zahtevo Državnega sveta ter na pobudo Nacional-socialne zveze Slovenije, Velenje, na seji dne 19.1.1995

o d l o č i l o:

1. Člen 9 Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94) ni v neskladju z Ustavo.

2. Člen 10 istega zakona se razveljavi.

3. Drugi odstavek 15. člena istega zakona ni v skladu z Ustavo, kolikor proti odločitvi Državnega zbora, da referenduma ne razpiše, ne zagotavlja ustreznega sodnega varstva. Državni zbor mora ugotovljeno protiuustavnost odpraviti v roku šestih mesecev od objave te odločbe v Uradnem listu.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Državni svet je vložil zahtevo za oceno ustavnosti 9., 10. in 15. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (v nadaljevanju: ZRLI). V zahtevi navaja, da 9. člen ni v skladu z Ustavo, ker določa le predhodni in naknadni referendum, ne pa tudi razveljavitvenega, čeprav Ustava v prvem odstavku 90. člena glede vrste referenduma ne postavlja nobene omejitve. Deseti člen Zakona naj bi bil v nasprotju s prvim odstavkom 90. člena Ustave, ker določa zakone, o katerih ni mogoče razpisati referenduma.

Izključitev možnosti referenduma naj bi po mnenju Državnega sveta prišla v poštev samo za predhodni in naknadni referendum, kakor ju ureja Zakon, in sicer zaradi podaljšanja postopka, nikakor pa ne za razveljavitveni referendum (ko zakon že velja). V nasprotju z Ustavo naj bi bila torej prepoved razpisa referenduma o zakonu, ki je bil sprejet po hitrem postopku. Člen 15 pa naj bi bil v neskladju z drugim odstavkom 90. člena Ustave, ker določa, da Državni zbor odloči, če se ne strinja s postavljenim vprašanjem za referendum, predstavnik predlagatelja pa pri vprašanju vztraja, da referenduma ne razpiše, saj s tako določbo omejuje pravico do referendumskega odločanja.

Pobudo za oceno ustavnosti istega zakona pa je dala Nacional-socialna zveza Slovenije. Tudi pobudnica meni, da je ZRLI v neskladju z Ustavo, ker ne dovoljuje razveljavitvenega referenduma in ker predvideva v primeru, ko Državni zbor mora razpisati referendum, da mora le-ta soglašati s postavljenim vprašanjem, ki je predmet referendumskega odločanja. S tako ureditvijo naj bi zakonodajalec kršil tudi 3. člen in 14. člen Ustave, ker da nedopustno posega v pravico državljanov, da neposredno izvršujejo oblast, ter ne spoštuje načela enakosti

pred zakonom. Svoj pravni interes utemeljuje pobudnica z dejstvom, da je kot politična organizacija zbrala 50.000 podpisov za referendum o razveljavitvi Zakona o državljanstvu, ki pa ni bil razpisan, čeprav so bili izpolnjeni z Ustavo določeni pogoji.

2. V imenu nasprotnega udeleženca je na navedbe v zahtevi ter pobudi odgovoril Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve Državnega zbora. Glede 9. člena spodbijanega zakona nasprotni udeleženec meni, da je zakon ali njegove posamezne določbe mogoče spremeniti le z zakonom, razveljaviti pa z zakonom ali z odločbo Ustavnega sodišča. Z referendumom, ki ga določa 90. člen Ustave, pa ni mogoče neposredno spremeniti ali razveljaviti zakona, temveč le odločiti o tem, ali naj se sprejme ali potrdi zakon, s katerim naj se razveljavi neki zakon ali njegove posamezne določbe.

Razveljavitveni referendum naj bi torej pomenil referendum o zakonu, s katerim se razveljavi neki zakon, in je zato mogoč v obeh oblikah zakonodajnega referenduma, ki sta predvideni v 9. členu ZRLI.

Ob 10. členu nasprotni udeleženec meni, da zakonodajna ureditev odstopa od ustavne le ob ozki jezikovni razlagi ustavne določbe, da je mogoče razpisati referendum o vsakem vprašanju, ki ga ureja zakon, da pa logična in sistematična razlaga pokažeta, da določbe 10. člena niso neskladne z Ustavo. Ker imata predhodni in naknadni referendum lahko tudi učinke razveljavitvenega referenduma, je po tem mnenju na referendumu mogoče odločati tudi o razveljavitvi tistih vrst zakonov, ki so navedene v 10. členu.

V zvezi s 15. členom nasprotni udeleženec ugotavlja, da mora biti vprašanje, o katerem naj se odloči na referendumu, jasno postavljeno, saj sicer referendum ni mogoče izvesti. Pri tem pa naj bi bilo povsem razumljivo, da ZRLI prepušča presojo tega pogoja najvišjemu predstavniškemu organu v državi.

Pri odgovoru na pobudo se nasprotni udeleženec ob vprašanju razveljavitvenega referenduma sklicuje na tisti del odgovora, ki ga je podal ob zahtevi Državnega sveta, sicer pa meni, da spodbijani zakon z nobeno določbo ne preprečuje dejanske oblasti ljudstvu in tudi ne krši načela enakosti pred zakonom.

B.

1. Ustava v 90. členu predvideva zakonodajni referendum, ki ga Državni zbor lahko razpiše na svojo pobudo, razpisati pa ga mora, če to zahteva najmanj tretjina poslancev, Državni svet ali 40.000 volivcev. Razen tega razlikovanja Ustava ne določa nobene tipologije zakonodajnega referenduma. Ker niti teoretični, zgodovinsko-razvojni ter primerjalno-pravni vidiki zakonodajnega referenduma ne vodijo k sklepu, da bi že pojmovno zakonodajni referendum vselej moral vključevati vse znane vrste referenduma, je očitno, da je ustavodajalec prepustil odločitev o vrsti zakonodajnega referenduma rednemu zakonodajalcu. Tudi iz načel pravne in demokratične 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. V državah, kjer je referendum ustavno dopusten, poznajo večinoma samo eno od možnih vrst referenduma. Tudi pri nas je bil v prvotnem besedilu predloga Ustave predviden samo predhodni referendum, na koncu pa je bila beseda "predhodni" sicer črtana, toda ne z namenom obvezne vpeljave vseh možnih vrst referenduma, kar tudi iz sprejetega besedila določbe ne izhaja, ampak prav zato, ker smiselnost in smotrnost uvedbe predhodnega referenduma še ni bila dovolj proučena. To naj bi omogočilo zakonodajalcu, da stvar še natančneje prouči in ugotovi, kakšno vrsto referenduma bi bilo v našem ustavnem sistemu smiselno vpeljati. Določba 9. člena spodbijanega zakona zato ni v neskladju z Ustavo.

Ob tem pa je treba pripomniti, da je tudi neke vrste razveljavitveni referendum pri nas

vendarle možen. Razveljavitveni referendum vsebinsko pomeni referendum o razveljavitvi veljavnega zakona (zakona, ki je že stopil v veljavo in ki je lahko tudi že dalj časa veljal), zaradi česar proti takemu zakonu takoimenovani naknadni referendum (po sprejetju, vendar pred razglasitvijo zakona) ni več možen. Razveljavitve takega zakona pa je seveda vedno možna z novim zakonom, h katerega sprejemu je zakonodajalca možno prisiliti s sprožitvijo ustrezne zakonodajne iniciative in z vložitvijo zahteve za predhodni referendum o takem zakonu. Če je na referendumu predlog za sprejetje takega razveljavitvenega zakona sprejet, ga zakonodajalec mora sprejeti. Na ta način je torej tudi brez instituta izrecnega razveljavitvenega referenduma (kakršnega poznajo v Italiji - vendar je tam možna samo ta vrsta referenduma) tudi pri nas možno doseči razveljavitve že veljavnega zakona.

Pomislek, da bi zakonodajalec to lahko preprečil na ta način, da bi postopek za izdajo takega zakona, začel z zakonodajno iniciativo (ali kakorkoli drugače), že v prvi obravnavi končal s sklepom, da se zakon ne sprejme (po 185. členu Poslovnika), ne drži. Če bi bila pred tem po 13. členu ZRLI že vložena pobuda za vložitev zahteve za razpis referenduma o takem zakonu, zakonodajalec takega sklepa ne bi smel sprejeti, ker bi bilo to v nasprotju s tretjim odstavkom 17. člena ZRLI ter z ustavnima pravicama iz 44. in 90. člena Ustave. Omenjena določba ZRLI sicer izrecno določa samo, da v primeru vložitve prej omenjene pobude zakonodajalec pred potekom roka iz drugega odstavka istega člena ne sme začeti tretje obravnave predloga zakona. Namen te določbe pa je jasen: če bo po vložitvi pobude (z najmanj 200 podpisi) do omenjenega roka zbranih potrebnih 40.000 podpisov, bo referendum izveden in mora zakonodajalec s svojo odločitvijo o zakonu počakati na izid referenduma, saj je nanj vezan - če podpisi ne bodo zbrani in referendum ne bo, pa bo seveda lahko odločil o zakonskem predlogu po svoji volji. Če zakonodajalec po izrecni določbi torej ne sme tretje obravnave niti začeti, iz tega logično sledi, da sme v takem primeru (po vložitvi omenjene pobude za referendum) toliko manj obravnavo zakona že prej končati. Že v prvi obravnavi bi jo torej smel končati le v primeru, če do konca prve obravnave ne bi bila vložena pobuda za referendum po 13. členu ZRLI. Drugačna razlaga tretjega odstavka 17. člena ZRLI bi bila v nasprotju z ustavnima pravicama iz 44. in 90. člena Ustave in torej ne bi bila dopustna. S tem je pri nas referendum omogočen res v zvezi z vsemi zakoni (s tistimi v postopku nastajanja, z že sprejetimi in tudi z že uveljavljenimi), čeprav dikcija 90. člena Ustave tega (vsaj izrecno) ne zahteva.

2. Ustava ne določa nobenih omejitev glede vprašanj, o katerih je mogoče odločati na zakonodajnem referendumu, saj je referendum mogoče razpisati "o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom" - torej o vseh takih vprašanjih. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi pa je v 10. členu določil tri sklope zakonov, za katere ni mogoče razpisati zakonodajnega referenduma. Ni sprejemljivo stališče nasprotnega udeleženca, da je v obliki predhodnega ali naknadnega referenduma o zakonu, s katerim naj bi se zakon iz 10. člena razveljavil, tudi o takih zakonih referendum po določbah ZRLI možen. Glede zakonov iz druge in tretje alineje 10. člena ZRLI (zakoni, od katerih je neposredno odvisno izvrševanje proračuna, in zakoni za izvrševanje ratificiranih mednarodnih pogodb) je povsem jasno, da po 10. členu ZRLI zoper take zakone referendum ni dovoljen. Sporno bi to lahko bilo morda le glede zakonov iz prve alineje (zakoni, ki se sprejemajo po hitrem postopku, kadar to zahtevajo izredne potrebe države, interesi obrambe ali naravne nesreče), ker zakon tu uporablja dikcijo "ki se sprejemajo po hitrem postopku", češ da bi zaradi te dikcije ne bili zajeti tudi zakoni, ki so bili sprejeti po hitrem postopku (torej ti isti zakoni, potem ko bi bili že sprejeti in uveljavljeni). Toda taka razlaga prve alineje 10. člena ZRLI bi bila v očitnem nasprotju z namenom te zakonske določbe (preprečiti možno škodo zaradi referendumskega zavlačevanja uveljavitve in izvrševanja nujnih ukrepov), zato bi bil tudi referendum zoper zakonsko določitev takih ukrepov, vse dokler bi še trajale razmere, zaradi katerih so bili taki ukrepi potrebni, gotovo v nasprotju z vsebino in namenom te zakonske določbe. Šele po prenehanju takih razmer bi bilo torej zoper zakon, ki bi kljub temu še naprej učinkoval, dopustno izvesti "razveljavitveni" referendum - to pa ne bi bil več referendum, ki ga prva alineja 10. člena prepoveduje. Glede na gornjo razlago je Ustavno sodišče štelo, da določbe 10. člena ZRLI v resnici onemogočajo

referendum o tam navedenih treh vrstah zakonov, zato je moralo presoditi, ali so te določbe v skladu z Ustavo.

Določbe 90. člena Ustave (o zakonodajnem referendumu) so pretežno ustavne določbe organizatorične in procesne narave, ki naj omogočijo uresničitev materialnopravne ustavne določbe iz 44. člena Ustave o pravici državljanov do neposrednega in posrednega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, vendar pa je v prvem odstavku 90. člena postavljen tudi materialnopravni okvir tistemu delu ustavne pravice iz 44. člena Ustave, ki se nanaša na neposredno sodelovanje državljanov pri upravljanju javnih zadev, torej na referendum kot praktično edino moderno obliko takega sodelovanja. Ta okvir je tam postavljen z določbo, da lahko Državni zbor razpiše referendum o (vseh) vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, pri čemer z Ustavo od tega niso izvzeta nobena vprašanja, kot so izrecno izvzeta v ustavah nekaterih drugih sodobnih držav. Ker se vsi nadaljnji odstavki 90. člena nanašajo na referendum, kakor je opredeljen v prvem odstavku, torej tudi zanje velja tam opredeljeni ustavnopravni okvir, v katerem se lahko giblje oziroma uresničuje ustavna pravica iz 44. člena: tudi volivci imajo pravico zahtevati referendum o vsakem vprašanju, ki se ureja z zakonom.

Primerjalnopravno bi bilo sicer možno razpravljati o vprašanju, ali ne bi bila tudi pri nas smotrna ustavna izključitev možnosti referenduma zoper določene vrste zakonov, toda z zakonom tako omejevanje ustavne pravice ni dopustno. Niti določbe 44. člena Ustave (o pravici do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev v skladu z zakonom) niti določbe petega odstavka 90. člena Ustave (da se referendum ureja z zakonom) namreč ni mogoče razumeti kot tako imenovani zakonski pridržek, s katerim ustava dovoljuje zakonodajalcu omejevanje ustavne pravice (kadar je pravica torej urejena v Ustavi, vendar z izrecnim pridržkom možnih zakonskih omejitev). Tak izrecni pridržek (podobno kot v nekaterih tujih ustavnih ureditvah) zahteva tretji odstavek 15. člena Ustave, po katerem so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene samo s pravicami drugih in pa "v primerih, ki jih določa ta ustava".

Zakon sme torej omejiti ustavno določeno pravico - razen kadar je to nujno zaradi varovanja pravic drugih - le takrat, kadar je to v Ustavi pri opredeljevanju pravice izrecno predvideno, na primer z izrazi "pod pogoji, ki jih določa zakon", "v primerih, ki jih določa zakon", "v mejah zakona", "omejiti z zakonom" in podobno. Kadar je v Ustavi ob opredeljevanju pravice rečeno samo, da se pravica uresničuje "v skladu z zakonom" ali da se "ureja z zakonom" (če je pri tem obseg pravice določen že z Ustavo), pa s tem zakonodajalcu ni dana možnost omejevanja ustavne pravice, ampak le možnost (in hkrati dolžnost) "predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar tako določa ustava" (drugi odstavek 15. člena Ustave). Meja med omejevanjem ustavnih pravic (po tretjem odstavku 15. člena Ustave) in predpisovanjem načina njihovega uresničevanja (po drugem odstavku istega člena) sicer ni vedno lahko določljiva. V spornih primerih bo zato moralo na koncu odločiti Ustavno sodišče, ali je v posameznem takem primeru predpisovanje načina izvrševanja pravice že preraslo v omejevanje pravice ali še ne.

Določba petega odstavka 90. člena, po kateri se referendum ureja z zakonom, torej pomeni le, da je referendum v prej nakazanih ustavnopravnih okvirih (ko Ustava torej daje pravico zahtevati referendum zoper vse zakone) možno natančneje urediti z zakonom, ne pa, da bi bilo z zakonom dopustno ta ustavnopravni okvir omejevati. Ker 90. člen pomeni ustavno izpeljavo ustavne pravice do neposrednega odločanja državljanov iz 44. člena Ustave, pa tudi zato, ker je tudi v njem samem zajeto pravico 40.000 volilcev, da zahtevajo razpis referenduma, možno šteti za "človekovo pravico", podvrženo pravnemu režimu iz 15. člena Ustave, tudi za morebitne zakonske posege v njegove določbe (kolikor se nanašajo na to ustavno pravico) veljajo določbe drugega in tretjega odstavka 15. člena Ustave.

Tudi določbe 44. člena Ustave, po kateri ima "vsak državljan pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev", ni mogoče razumeti tako, da bi zakon ustavnopravni okvir za neposredno odločanje, določen v prvem

odstavku 90. člena Ustave, lahko poljubno zoževal. To bi bilo možno kvečjemu, če ta okvir ne bi bil postavljen v Ustavi sami - tako pa lahko zakon ureja samo način uresničevanja te ustavne pravice v skladu z drugim odstavkom 15. člena Ustave, medtem ko bi morebitne omejitve te ustavne pravice lahko predpisal le v skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave (torej, ker v sami Ustavi možnost omejevanja te ustavne pravice ni predvidena, samo v primeru, če bi bilo to nujno zaradi varstva pravic drugih - oziroma zaradi varstva javnega interesa, kadar varstvo javnega interesa pomeni hkrati tudi varstvo "pravic drugih") .

Glede na že zgoraj nakazano možnost omejevanja ustavnih pravic (v skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave) zaradi varstva "pravic drugih" preko varstva javnega interesa je bilo treba izpodbijano zakonsko določbo preskusiti še s tega gledišča - ali je izključitev referendumov za določene vrste zakonov morda nujna zaradi varstva javnega interesa. Pri tem je treba opozoriti, da so take omejitve ustavnih pravic zaradi varstva pravic drugih (ali javnega interesa) dopustne samo - kot je to Ustavno sodišče že poudarilo v nekaterih svojih prejšnjih odločbah - če so v skladu s tako imenovanim načelom sorazmernosti, torej če so za varstvo teh drugih pravic sploh primerne, če so za dosego tega cilja nujne (cilj ni dosegljiv na noben drug način oziroma z blažjim sredstvom ali blažjim posegom v ustavno pravico) in če je poseg v eno ustavno pravico zaradi varstva druge tudi sorazmeren s "težo" ene in druge ustavne pravice (sorazmernost v ožjem pomenu).

Pri vseh treh vrstah zakonov, pri katerih je z določbo 10. člena ZRLI referendum izključen, bi bilo ta poseg morda sicer možno utemeljiti s potrebo po varstvu javnega interesa oziroma s tem, da bi bile brez takega posega lahko prizadete "pravice drugih" - pri nekaterih zakonih iz druge alineje (zaradi izvrševanja proračuna) npr. pravica do socialne varnosti in podobno, vendar podrobnejše raziskovanje v to smer ni bilo potrebno. Tudi če bi bilo za vse zakone, zajete z določbo 10. člena, možno ugotoviti, da je njihov cilj oziroma namen varstvo "pravic drugih" preko varstva javnega interesa (kar ni gotovo), pa je očitno, da za dosego takega cilja absolutna izključitev možnosti referendumov ni nujna. Isti cilj je namreč možno doseči z uporabo blažjega posega v ustavno pravico iz 44. in 90. člena Ustave (v nadaljevanju: pravica do referendumskega odločanja), namreč z uporabo mehanizma, predvidenega v 16. členu ZRLI. Po njem lahko Državni zbor, kadar meni, da je vsebina zahteve za razpis referendumov nasprotju z Ustavo, zahteva, naj o tem odloči Ustavno sodišče. Z uporabo tega mehanizma se je možno izogniti abstraktnemu zakonskemu predpisovanju, da narava v 10. členu navedenih treh vrst zakonov v vsakem primeru opravičuje poseg v ustavno pravico do referendumskega odločanja, in doseči, da bo v vsakem konkretnem primeru moralo Ustavno sodišče presoditi, ali bi bile z odložitvijo uveljavitve tistega zakona zaradi referendumov ali z njegovo neuveljavitvijo res prizadete tako pomembne ustavne pravice, da bi bilo zaradi tega - ob tehtanju prizadetih ustavnih dobrin - dopustno poseči v ustavno pravico do referendumskega odločanja.

Edini pomislek, ki ob tem še ostaja, je ta, ali pri zakonih iz prve alineje 10. člena postopek po 16. členu ZRLI morda ne bi bil prepočasen in bi že zgolj zaradi njegove izvedbe (tudi če bi Ustavno sodišče hitro ugodilo predlogu Državnega zbora, naj se referendum o nekem takem nujnem zakonu o izrednih potrebah države, interesih obrambe ali naravnih nesrečah zaradi protiustavnosti ne izvede) lahko bile zelo pomembne ustavne dobrine hudo ali celo nepopravljivo prizadete. Ni mogoče vnaprej izključiti možnosti, da bi pri kakšnem takem zakonu lahko prišlo do tega, vendar pa je na drugi strani očitno, da je sedanja formulacija prve alineje 10. člena vendarle preširoka oziroma preohlapna. Povzročila bi namreč avtomatično izključitev možnosti referendumov, brž ko bi šlo za zakon, sprejet po hitrem postopku, ki bi se nanašal na kakršnokoli izredno potrebo države, na kakršnokoli interes obrambe ali na kakršnokoli naravno nesrečo. Prišlo bi lahko torej tudi do zlorabe pojma "izrednih potreb države" ali pojma "interesov obrambe" z namenom, da bi se neka zakonska ureditev izmaknila možnemu referendumskemu preverjanju. Iz navedenih razlogov je zato Ustavno sodišče tudi prvo alinejo 10. člena spoznalo za neskladno z Ustavo in razveljavilo celoten 10. člen, čeprav je mnenja, da bi natančnejša formulacija določbe prve alineje, ki bi upoštevala gornje

pomislike in v večji meri izključila možnost zlorabe, morda vzdržala preskus skladnosti z Ustavo.

3. Štirinajsti člen spodbijanega zakona določa, da mora biti jasno izraženo vprašanje, ki naj bo predmet referendumu, zahteva pa mora biti obrazložena. Presoja, ali sta ti zahtevi izpolnjeni, je v celoti prepuščena Državnemu zboru, ki lahko v skladu s 15. členom ZRLI odloči, da referendum ne bo razpisal, če pogoja nista izpolnjena. Ustava teh pogojev ne določa, toda prav gotovo sodita v okvir zakonodajnega urejanja referendumu. Zakonodajalec mora oblikovati tako ureditev referendumu, ki bo omogočala njegovo izvedbo. Očitno je, da o nejasnem in nerazumljivem vprašanju ni mogoče izvesti referendumu, ki naj bi dosegel svoj normalni in z Ustavo določeni namen. Tudi to, da je presoja jasnosti vprašanja prepuščena Državnemu zboru, z vidika ustavnosti ni sporno, saj je za razpis referendumu ustavno pristojen Državni zbor in mora torej presoditi, ali so izpolnjeni pogoji za tak razpis. Toda presoja jasnosti vprašanja je občutljiva presoja, ki ne izključuje možnosti arbitrarnosti. V skladu z načelom pravne in demokratične države je zahteva, da je treba na vseh ravneh pravnega odločanja preprečiti arbitrarnost, zlasti tedaj, kadar bi morebitna arbitrarnost lahko ogrozila z Ustavo zajamčene pravice. Ker je pravica do odločanja z referendumom ustavna pravica državljanov, je ureditev, ki jo predvideva drugi odstavek 15. člena spodbijanega zakona, v neskladju z Ustavo, kolikor ne predvideva, da je proti odločitvi Državnega zbora možno sodno varstvo. Po četrtem odstavku 15. člena Ustave mora biti namreč zagotovljeno sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

S tem je praviloma mišljeno tako imenovano redno sodno varstvo (v kazenskem, civilnem ali upravnosodnem postopku, pri slednjem vključno z "rezervnim" sodnim varstvom po drugem odstavku 157. člena Ustave), vendar je ta oblika varstva možna le zoper dejanja ("materialne akte") in posamične pravne akte. V drugem odstavku 157. člena Ustave je sicer nelogična formulacija "posamičnih dejanj in aktov" namesto "dejanj in posamičnih aktov", saj le pravne akte delimo na splošne in posamične, medtem ko (materialnih ali fizičnih) dejanj ni mogoče deliti na posamična in splošna dejanja - a tudi v primeru, če bi izrazu "posamično dejanje" lahko pripisali neki pomen, se izraz "posamično" v besedni zvezi "posamičnih dejanj in aktov" vsekakor nanaša tudi na akte (sodno varstvo v tako imenovanem kvazi-upravnem sporu po drugem odstavku 157. člena Ustave je torej zagotovljeno le zoper posamične in ne tudi zoper splošne pravne akte, kot so npr. predpisi).

Odločitev Državnega zbora po drugem odstavku 15. člena ZRLI vsekakor ni "dejanje" v zgoraj navedenem smislu (materialni oziroma fizični akt), vendar pa hkrati ni povsem jasno, ali bi jo bilo možno uvrstiti med posamične pravne akte, kakor so zlasti upravne in sodne odločbe, s katerimi pristojni organi odločajo o pravicah posameznikov v konkretnih primerih. Obravnavana odločitev Državnega zbora je namreč specifična odločitev zakonodajnega organa v postopku nastajanja zakona kot splošnega pravnega akta in torej ne pomeni v prvi vrsti odločanja o pravicah posameznikov, čeprav ima v tem primeru indirektno tudi ta pomen. Gre torej za posebne vrste procesno odločitev v zakonodajnem postopku. Če procesne odločitve v sodnih ali upravnih postopkih prizadenejo konkretne stranke v teh postopkih, imajo te seveda zagotovljeno sodno varstvo zoper take kršitve svojih (procesnih) pravic, vključno z ustavno pritožbo, če je šlo pri tem za kršitev ustavne pravice.

Glede obravnavane odločitve Državnega zbora pa ni povsem jasno, ali je zoper njo zagotovljeno sodno varstvo, in če je, kakšno. Na gornje vprašanje so možni trije odgovori:

a) ali je tudi v primeru kršitve procesnih pravic volivcev v zakonodajnem postopku (njihove pravice zahtevati referendum) zagotovljeno tem pravicam najprej redno sodno varstvo (po drugem odstavku 157. člena Ustave - ob še nepreverjeni predpostavki, da odločitev Državnega zbora po drugem odstavku 15. člena ZRLI je posamični pravni akt), torej v upravnem sporu, in šele po izčrpanju te pravne poti eventualno še z ustavno pritožbo pred Ustavnim sodiščem;

b) ali omenjena odločitev Državnega zbora ni posamični pravni akt (ampak procesni akt sui generis v zakonodajnem postopku) in torej prej omenjeno sodno varstvo ni zagotovljeno;

c) ali pa bi ji bilo sicer možno priznati lastnost posamičnega pravnega akta, vendar bi bilo glede na specifičnosti zakonodajnega postopka in še zlasti glede na nedvomno nujnost čimhitrejše razrešitve spornega vprašanja o dopustnosti ali nedopustnosti predlaganega referendumu nujno predvideti v zakonu za ta specifični primer neposredno varstvo pred Ustavnim sodiščem (podobno kot je to predvideno v 82. členu Ustave za pritožbo zoper odločitev Državnega zbora o potrditvi poslanskih mandatov) - ali pa vsaj s posebnimi zakonskimi določbami kar najbolj skrajšati in pospešiti morebitni postopek po drugem odstavku 157. člena Ustave (zlasti če bo ta dvostopenjski).

Ker za odločitev o vprašanjih, ki so predmet tega postopka, ni bilo potrebno dokončno odgovoriti tudi na gornje vprašanje, je Ustavno sodišče s svojo odločitvijo v 3. točki izreka pustilo to vprašanje še odprto. Ta točka izreka torej pomeni, da po presoji Ustavnega sodišča drugi odstavek 15. člena ZRLI vsekakor ne zagotavlja obravnavani ustavni pravici ustreznega sodnega varstva: ali to varstvo v tem specifičnem primeru sploh ni zagotovljeno ali pa, če je zagotovljeno z možnostjo kvazi-upravnega spora po drugem odstavku 157. člena Ustave, takega varstva v tem specifičnem primeru ni mogoče šteti za ustrezno in učinkovito, če ne bo prilagojeno njegovim specifičnostim ali pa zagotovljeno neposredno pred Ustavnim sodiščem. Taka odločitev omogoča, da se opravi še temeljita politična in zlasti strokovna obravnava gornjega odprtega vprašanja, ki naj ustvari čim zanesljivejšo podlago za odločitev Državnega zbora o tem, s kakšno zakonsko ureditvijo spornega vprašanja odstraniti s to odločbo Ustavnega sodišča ugotovljeno neskladnost z Ustavo. Ker v zvezi z zagotovljenostjo sodnega varstva ustavne pravice do referendumskega odločanja enak problem kot pri drugem odstavku 15. člena ZRLI lahko nastane tudi pri tretjem odstavku 17. člena ZRLI (namreč problem sodnega varstva te pravice v primeru, če bi Državni zbor kršil svoje obveznosti, ki izhajajo iz te določbe - glej zgoraj), bi bilo smotno, če bi Državni zbor ob dopolnitvi ali spremembi 15. člena ustrezno spremenil ali dopolnil tudi 17. člen ZRLI.

Ker trenutno stanje, po katerem za ustavno pravico do referendumskega odločanja ni zagotovljeno ustrezno sodno varstvo, ne sme trajati predolgo, je Ustavno sodišče za odpravo ugotovljene protiustavnosti določilo rok šestih mesecev.

C.

Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 21. člena in prvega odstavka 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94) v sestavi: predsednik dr. Tone Jerovšek in sodniki dr. Peter Jambreč, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, dr. Lovro Šturm in dr. Lojze Ude. Odločbo je sprejelo soglasno.

P r e d s e d n i k

dr. Tone Jerovšek

Vrsta zadeve: ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta: zakon

Vlagatelj: Nacional-socialna zveza Slovenije, Velenje

Datum vloge: 10.03.1994

Datum odločitve: 19.01.1995

Vrsta odločba
odločitve:

Vrsta ugotovitev – ni v neskladju z Ustavo/zakonom
rešitve:

Objava: Ur. list RS, št. 13/95

Dokument: US17315