



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-295/07-8

Datum: 22. 10. 2008

DRŽAVNI SVET REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejeto:	U-I-295/07-8 2008
Številka	004-01/92-8/36
Povezava	
EPA	

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Državnega sveta, na seji 22. oktobra 2008

odločilo:

1. Šesti odstavek 4. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji (Uradni list RS, št. 41/07) je v neskladju z Ustavo, kolikor se nanaša na Državni svet.
2. Državni zbor mora ugotovljeno neskladje z Ustavo odpraviti v šestih mesecih po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

Obrazložitev

A.

1. Državni svet kot upravičeni predlagatelj izpodbija šesti odstavek 4. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji (v nadaljevanju ZVRK), ker ta pooblašča Vlado, da po prostem preudarku odloči o dodelitvi dodatnih proračunskih sredstev za referendumsko kampanjo, kadar so pobudniki ali predlagatelji referenduma proračunski uporabniki. Predlagatelj svoje očitke osredinja na položaj Državnega sveta, pri čemer izpodbijani ureditvi očita neskladje z 2. členom Ustave in z drugim odstavkom 120. člena v povezavi s četrnim odstavkom 153. člena Ustave.

2. V neskladju z načeli pravne države (2. člen Ustave) in načelom zakonitosti delovanja upravnih organov (120. člen Ustave) naj bi bilo, da ZVRK ni jasno in določno uredil financiranja referendumske kampanje, kadar je predlagatelj referenduma Državni svet, temveč je vsakokratno odločitev o dodelitvi in o višini sredstev prepustil Vladi, ki o tem odloča po popolnoma nevezanem prostem preudarku. Navaja, da iz zakonodajnega gradiva izhaja, da zakonodajalec ni imel v mislih odločanja po diskreciji, pač pa izjemo od splošne prepovedi financiranja referendumske kampanje iz proračunskih sredstev. Šlo naj bi le za pooblastilo Vladi, naj proračunskim uporabnikom nameni sredstva (če zanje zaprosijo), ker državni organi kot pobudniki ali predlagatelji referenduma za referendumsko kampanjo ne smejo uporabljati svojih siceršnjih proračunskih sredstev. Kolikor je zakon mogoče razumeti tako, da dopušča Vladi odločanje po prostem

preudarku, tako odločanje ne bi smelo biti samovoljno, temeljiti bi moralo na razumnih in stvarno utemeljenih razlogih, ob spoštovanju načela enakosti pred zakonom, načela zakonitosti ter ustavnih pristojnosti Državnega sveta. Namen pooblastila za odločanje po prostem preudarku po predlagateljevem mnenju iz zakona ni nedvoumno ugotovljiv. Prav tako bi morali biti kriteriji za odločanje Vlade bolj jasno določeni.

3. Državni svet meni, da bi moral imeti kot predlagatelj zahteve za referendum možnost sodelovati v referendumski kampanji in omogočiti volivcem, da se seznani z vsebino referenduma in argumenti predlagatelja. Možnost vplivanja na volivce v referendumski kampanji je neposredno povezana s samo učinkovitostjo zahteve za razpis zakonodajnega referenduma. Diskrecijsko odločanje Vlade o sredstvih za referendumsko kampanjo naj bi izničilo ustavno pristojnost Državnega sveta zahtevati razpis referenduma. Zaradi takega pooblastila Vladi naj bi bila otežena izvedba referenduma. Poleg tega opozarja, da je malo verjetno, da bi Vlada dala dodatna finančna sredstva za kampanjo proti zakonu, ki ga je sama predlagala v sprejem Državnemu zboru. Ne strinja se s tem, da Vlada odloča o dodelitvi sredstev za referendumsko kampanjo, v kateri lahko sama nastopa kot nasprotni udeleženec.

4. Državni zbor na zahtevo ni odgovoril.

B.

5. Drugi stavek prvega odstavka 4. člena ZVRK določa, da volilne kampanje ni dovoljeno financirati s proračunskimi sredstvi, razen s sredstvi, ki jih v skladu z zakonom, ki ureja politične stranke, iz proračuna dobijo politične stranke. V skladu s četrnim odstavkom 1. člena ZVRK veljajo za referendumsko kampanjo določbe o volilni kampanji, razen če ta zakon ne določa drugače, kar pomeni, da tudi referendumske kampanje ni dovoljeno financirati s proračunskimi sredstvi, razen s sredstvi političnih strank, ki jih te dobijo iz proračuna. Izpodbijana določba šestega odstavka 4. člena ZVRK določa izjemo od tega pravila: "Ne glede na določbo prvega odstavka tega člena lahko Vlada Republike Slovenije s sklepom nameni sredstva za referendumsko kampanjo, kadar je pobudnik ali predlagatelj referenduma proračunski uporabnik. Sredstva, ki jih Vlada Republike Slovenije nameni za referendumsko kampanjo, ne smejo presegati 25% dopustne višine stroškov iz šestega odstavka 23. člena tega zakona."

6. Glede na to, da je zahtevo vložil Državni svet, je Ustavno sodišče opravilo presojo ustavnosti izpodbijane zakonske ureditve samo z vidika navedb in položaja Državnega sveta.¹

7. Predlagatelj navaja, da je izpodbijano določbo mogoče razumeti na več načinov. Iz nje naj ne bi bilo mogoče jasno razbrati, ali daje Vladi pooblastilo za odločanje po prostem preudarku. Če Vlada takšno pooblastilo ima, naj bi s tem Zakon izničil ustavno pristojnost Državnega sveta, da zahteva zakonodajni referendum.

8. Po presoji Ustavnega sodišča z metodami razlage ni mogoče priti do drugačnega sklepa, kot da določba daje Vladi pooblastilo, da odloča po prostem preudarku. Iz

¹ Zakonodajni referendum lahko razpiše Državni zbor na svojo pobudo, mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj tretjina poslancev, Državni svet ali štirideset tisoč volivcev (drugi odstavek 90. člena Ustave).

zakonodajnega gradiva sicer ni razvidno, da bi zakonodajalec v postopku sprejemanja zakona izrecno razmišljal o diskrecijskem odločanju na podlagi izpodbijane določbe, vendar iz besedila, da Vlada "lahko ... s sklepom nameni sredstva za referendumsko kampanjo ...", jasno izhaja, da ima Vlada pooblastilo odločati po prostem preudarku. Tako je bilo tudi stališče Vlade, ko je dne 2. 11. 2007 zavrnila vlogo Državnega sveta za dodelitev dodatnih sredstev za referendumsko kampanjo v zvezi s spremembami in z dopolnitvami zakona, ki ureja lastninsko preoblikovanje zavarovalnic. V sporočilu za javnost z istega dne, ne pa tudi v obrazložitvi sklepa, je Vlada zavzela stališče, da ji izpodbijani šesti odstavek 4. člena ZVRK "podeljuje diskrecijsko pravico (ne obvezo), da s sklepom nameni sredstva za referendumsko kampanjo, kadar je pobudnik ali predlagatelj referenduma proračunski uporabnik."

9. Ker je za predlagatelja sporen že sam obstoj pooblastila za diskrecijsko odločanje, je Ustavno sodišče presodilo, ali je ustavno dopustno, da o sredstvih Državnega sveta za referendumsko kampanjo, ki jih opredeljuje zakon, odloča Vlada po prostem preudarku. Pri tem je izhajalo iz položaja Državnega sveta v ustavnem sistemu Republike Slovenije (členi 96 do 101 Ustave).

10. Državni svet ima poseben položaj v organizaciji oblasti, Ustava ga uvršča takoj za Državnim zborom. Njegove pristojnosti kažejo, da gre za organ, ki deluje v okviru zakonodajne funkcije. Državni svet ne sprejema zakonov, vendar je celotno njegovo delovanje naravnano na vpliv na delovanje Državnega zbora kot zakonodajnega telesa. S tega vidika lahko govorimo o nepopolni dvodomnosti slovenskega parlamenta, kajti po ustavnopravni teoriji se šteje za dvodomno vsaka ureditev, v kateri delujeta na področju zakonodajne funkcije dva organa, ne glede na to, kakšno razmerje je med njima.² Smisel dvodomnosti v unitarnih državah je v tem, da drugi dom sodeluje s prvim domom pri sprejemanju zakonov in opozarja na prenačljene in nezadostno premišljene odločitve prvega doma. Drugi dom naj bi zaviral pretirane in prenačljene odločitve prvega doma ter zagotavljal večjo preudarnost pri zakonodajnem odločanju.³

11. O položaju Državnega sveta v ustavni ureditvi, zlasti v razmerju do Državnega zbora, se je že opredelilo tudi Ustavno sodišče (odločba št. U-I-332/05 z dne 4. 10. 2007, Uradni list RS, št. 94/07 in OdlUS XVI, 73). Državni svet je zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov (prvi odstavek 96. člena). Glede na svoje ustavne naloge (97. člen Ustave) Državni svet opravlja iniciativno, suspenzivno in svetovalno funkcijo v razmerju do Državnega zbora. Predlaga lahko sprejem zakonov, zahteva razpis zakonodajnega referenduma ali uvedbo parlamentarne preiskave ali zahteva od Državnega zbora, da o že sprejetem zakonu ponovno odloča, kjer je za sprejem zakona potrebna zahtevnejša večina, kakor tudi, da po lastni presoji ali na zahtevo Državnega zbora temu daje mnenja o vseh zadevah iz njegove pristojnosti.⁴ Gre torej za organ, ki deluje v okviru zakonodajne funkcije in njegova vloga pomeni korekcijski mehanizem zakonodajne oblasti Državnega zbora.⁵ Organizacijo Državnega sveta Ustava v celoti prepušča zakonu (tretji odstavek 96. člena), določa pa, da ima Državni svet poslovnik (101. člen). Glede na to so pooblastila zakonodajalcu, kako

² F. Grad, Parlament in vlada, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2000, str. 141 in 251.

³ Prim. L. Pitamic, Država, Cankarjeva založba, Ljubljana 1996, str. 301.

⁴ F. Grad, I. Kaučič, C. Ribičič, I. Kristan, Državna ureditev Slovenije, 2. spremenjena in dopolnjena izdaja, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1999, str. 131.

⁵ Isto, str. 129.

organizirati ta organ, široka, spoštovati pa mora z Ustavo določen položaj Državnega sveta in zagotoviti izvajanje z Ustavo določenih nalog.

12. Navedeno stališče, da je treba pri zakonskem urejanju organizacije Državnega sveta zagotoviti izvajanje njegovih z Ustavo določenih nalog, je treba nadgraditi z zahtevo, da je treba učinkovito izvajanje ustavnih nalog Državnega sveta zagotoviti tudi pri nadaljnji zakonski ureditvi njegovih že ustavno določenih pristojnosti. Ena od teh je pristojnost zahtevati razpis zakonodajnega referendumu (četrti alineja prvega odstavka 97. člena Ustave in drugi odstavek 90. člena Ustave). Zakonsko izpeljavo ustavne zasnove zakonodajnega referendumu ureja Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94, 38/96, 59/01, 83/04, 24/05 – ur. p. b., 139/06 in 26/07 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZRLI), ki predvideva samo naknadni zakonodajni referendum. Postavlja se vprašanje, ali se ustavna pristojnost Državnega sveta zahtevati zakonodajni referendum izčrpa že s samo vložitvijo zahteve, ne da bi bilo treba nato Državnemu svetu zagotoviti kakršnokoli aktivno udeležbo v referendumskem postopku, ali pa je treba za učinkovito izvrševanje te pristojnosti Državnemu svetu omogočiti, da se aktivno vključi v referendumsko kampanjo, vključno s tem, da so mu za tako kampanjo zagotovljena primerna finančna sredstva.

13. Ustavne naloge Državnega sveta so vezane na zakonodajno področje. V konkretnih zakonodajnih postopkih ima Državni svet na voljo dva instituta, s katerima lahko aktivno poseže v postopek sprejemanja zakona: suspenzivni veto in zakonodajni referendum. Z zahtevo za razpis zakonodajnega referendumu se Državni svet vključi v postopek odločanja o zakonu (glede suspenzivnega veta primerjaj odločbo št. U-I-84/96 z dne 21. 10. 1999, Uradni list RS, št. 95/99 in OdlUS VIII, 224). Postopek z zakonodajnim referendumom je del zakonodajnega postopka, saj pomeni ustavnopravno oviro za razglasitev zakona. Šele razglasitev (promulgacija) namreč pomeni akt ugotovitve, da je zakon s sodelovanjem vseh po Ustavi upravičenih subjektov nastal in da zato obstaja (odločba št. U-I-104/01 z dne 14. 6. 2001, Uradni list RS, št. 52/01 in OdlUS X, 123). Do razglasitve in nato do uveljavitve zakona pa lahko pride le, če ga volivci na referendumu podprejo.

14. Državni svet je torej ustavni organ, ki se prek svoje ustavne pristojnosti zahtevati zakonodajni referendum vključuje v postopek sprejemanja zakona. Z referendumom se odločitev o sprejemu zakona prepusti volivcem, Državni svet pa na ta način opravlja korekcijo zakonodajnega dela Državnega zbora. Iz takega ustavnega položaja Državnega sveta, ki vključuje tudi sodelovanje z Državnim zborom v zakonodajnem postopku, izhaja, da ima Državni svet legitimen interes volivce v referendumskem postopku seznaniti s svojimi stališči in z argumenti, ki govorijo za sprejem oziroma proti sprejemu zakona. Ker Državni svet z zahtevo za zakonodajni referendum uresničuje svojo ustavno pristojnost in se tako aktivno vključi v zakonodajni postopek, mu je treba zagotoviti, da lahko dejavno sodeluje tudi v referendumski kampanji, zlasti tako, da sodeluje pri seznanjanju in obveščanju volivcev in s tem vpliva na njihovo odločanje na referendumu.⁶ Smisel zahteve za zakonodajni referendum je, da se volivce povabi, naj kot zadnji arbiter odločijo o zakonski ureditvi, o kateri so se v političnem parlamentarnem procesu pojavila nesoglasja. Pristojnost zahtevati odločitev ljudstva je Ustava dala tudi Državnemu svetu in izvajanje te pristojnosti bi bilo lahko resno ogroženo ali celo izničeno, če Državni svet ne bi imel možnosti sodelovati v referendumski kampanji. Zato

⁶ Tretji odstavek 1. člena ZVRK določa: "Referendumska kampanja so oglaševalske vsebine in druge oblike propagande, katerih namen je vplivati na odločanje volivcev pri glasovanju na referendumu."

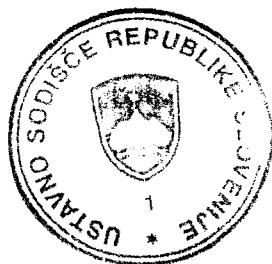
pravica organizirati in voditi referendumsko kampanjo implicitno izhaja iz pristojnosti Državnega sveta, da zahteva zakonodajni referendum, in je njen sestavni del. Bistvenega pomena za izvedbo kampanje pa je, da so Državnemu svetu zagotovljena primerna sredstva. Ker je delovanje Državnega sveta kot državnega organa v celoti financirano iz državnega proračuna (v Državnem svetu niso organizirano navzoče politične stranke, ki bi bile upravičene do proračunskih sredstev v skladu z zakonom, ki ureja politične stranke), mu je treba za referendumsko kampanjo zagotoviti ustrezna proračunska sredstva. V nasprotnem primeru je lahko prizadeto učinkovito izvrševanje ene od njegovih ustavnih nalog, s čimer je kršen 97. člen Ustave, ki določa pristojnosti Državnega sveta.

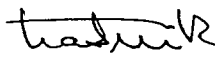
15. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo neskladje izpodbijane ureditve s 97. členom Ustave, ni presojalo drugih očitkov predlagatelja.

16. Ustavno sodišče izpodbijane ureditve ni razveljavilo, ker zakon spornega vprašanja ne ureja na način, ki bi omogočal razveljavitev le za Državni svet. Z razveljavitvijo izpodbijane zakonske določbe bi bili zajeti vsi proračunski uporabniki, ki so lahko pobudniki ali predlagatelji referenduma. Zato je glede izpodbijane ureditve ugotovilo neskladje z Ustavo in zakonodajalcu naložilo, naj ZVRK v roku šestih mesecev uskladi z Ustavo.

C.

17. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – ur. p. b. – ZUstS) v sestavi: predsednik Jože Tratnik ter sodnici in sodniki mag. Marija Krisper Kramberger, mag. Miroslav Mozetič, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, dr. Ciril Ribičič in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.




Jože Tratnik
Predsednik