

SCIENTIA
IUSTITIA

Bruna Žuber

Ustavnosodni nadzor zakonodajnega referenduma

LEXPERA®

GV
ZALOŽBA

Ljubljana 2018

Predgovor

Z Ustavo Republike Slovenije in z zakoni na njeni podlagi so bile v našo pravno ureditev uvedene vse najpomembnejše oblike neposredne demokracije, ki državljanom omogočajo udeležbo v procesu oblikovanja ustavnih, zakonskih in drugih splošnih pravnih aktov ter odločanja o njih in drugih pomembnih odločitvah na državni in lokalni ravni. Po njihovem številu in raznovrstnosti se Slovenija uvršča med države z razvito neposredno demokracijo. Med temi instrumenti je nedvomno najpomembnejši referendum in znotraj njega zakonodajni referendum, ki pomeni neposredno odločanje volivcev pri sprejemanju zakona, za kar je sicer pristojen Državni zbor. Skupaj z ljudsko zakonodajno iniciativo, ki volivcem omogoča, da predlagajo zakone, je zakonodajni referendum pomemben mehanizem neposrednega sodelovanja ljudstva pri izvrševanju zakonodajne funkcije. Z njim se pomembno omejuje zakonodajna oblast parlamenta.

Ustavna ureditev zakonodajnega referenduma je v Sloveniji že nekaj let eno najbolj spornih političnih in strokovnih vprašanj. To je bilo še posebno izrazito do spremembe ustavne ureditve zakonodajnega referenduma leta 2013, ki je ta ustavni institut temeljito preuredila. Uveljavila je načelo o izključni ljudski referendumski iniciativi (po katerem je razpis zakonodajnega referenduma povsem v rokah volivcev), omejila predmet referendumskega odločanja (referendum ni več dopusten za nekatere zakone) in z določitvijo kvoruma zavrnitve okrepila legitimnost referendumske odločitve (za zavrnitev zakona je potrebna najmanj petina vseh volivcev). Namesto potrditvenega je bil uveden zavrnitveni model zakonodajnega referenduma, ki volivcem omogoča, da zavrnejo v Državnem zboru sprejeti zakon, kar ima naravo suspenzivnega veta. Nova ureditev poudarja vlogo referenduma kot instrumenta ljudskega nadzora nad delom parlamenta in ljudskega veta, hkrati pa omejuje možnosti njegove uporabe za reševanje notranjih parlamentarnih (strankarskih) nasprotij oziroma političnih

nasprotij med obema domovoma predstavniškega telesa. Za razreševanje teh nasprotij so v pravnem redu na voljo druga sredstva.

Referendumsko odločanje je po naravi bolj ali manj vedno omejeno. Razlogi so številni, mednje spada tudi kolizija med neposredno in ustavno demokracijo. Omejitve referendumskega odločanja so procesne in materialne narave ter eksplicitne in implicitne, določene pa so lahko na vstopni ali izstopni strani referendumskega procesa. Vsaka omejitev referendumskega odločanja nujno pomeni poseg v ustavno načelo demokratičnosti, torej v razmerje med neposredno in predstavniško demokracijo. Zato je treba pri določitvi omejitev spoštovati načelo sorazmernosti, po katerem se presoja, ali so takšne omejitve sploh primerne, ali so za dosego cilja nujne in ali so omejitve referendumskega odločanja sorazmerne s težo te in druge pravice, ki jo varujemo. Ustavno sodišče izhaja iz tega, da potrebuje večinska (parlamentarna ali referendumska) demokracija v sodobni demokratični ureditvi nujno korekcijo. V nasprotnem bi večina lahko zlorabljalala svojo moč za to, da bi posegla v doseženo raven varstva človekovih pravic in svoboščin ter še zlasti v pridobljeni položaj vsakovrstnih manjšin in politične opozicije. Poudarilo je (in to pogosto ponovilo), da je v Sloveniji vzpostavljena tako imenovana ustavna demokracija, katere bistvo je, da lahko vrednote, ki jih varuje Ustava, še posebno temeljne človekove pravice in svoboščine, prevladujejo nad demokratično sprejetimi odločitvami večine. Glede na to mora Ustavno sodišče pri presoji dopustnosti referendumskega odločanja upoštevati, da na referendumu ni dovoljeno sprejemati odločitev, ki bi bile v neskladju z Ustavo.

Pomembna sestavina zakonodajnega referenduma je njegovo sodno varstvo. Pri referendumu sta ključni dve temeljni pravici, in sicer pravica zahtevati referendum in pravica glasovati na referendumu. Pri nas je pravica zahtevati referendum že v izhodišču pomembno omejena, ker Ustava prepoveduje referendumsko odločanje o posameznih zakonih, medtem ko je poleg pravice glasovanja na zakonodajnem referendumu, ki jo imajo vsi državljani z volilno pravico, za veljavnost referendumske odločitve predpisan strožji pogoj, to je zavrtnitveni kvorum. V naši ureditvi je sodno varstvo prve pravice v pristojnosti Ustavnega varstva druge pa rednega sodstva. Za njuno ureditev velja, da je pomanjkljiva, mestoma nedosledna, poleg tega pa nekaterih vprašanj sploh ne ureja. To v praksi povzroča težave tako predlagateljem referenduma, ki želijo učinkovito zavarovati svoje referendumske pravice, kot tudi sodiščem in Ustavnemu sodišču, ki morajo odločiti v sporih. Varstvo (ustavne) pravice do referenduma

je namreč temeljni kazalnik demokratičnosti referendumске ureditve, zato mora biti ustrezno normativno urejeno. Znanstvena monografija dr. Brune Žuber vključuje varstvo pravice pobude volivcem za razpis referendumа, pravice zahtevati razpis referendumа in pravice glasovati na referendumu. Učinkovito varstvo teh pravic je pogoj za pošteno izvedbo referendumskega postopka in legitimno referendumsko odločitev. To je že vse od ustavne uvedbe zakonodajnega referendumа eno osrednjih ustavnoprocесnih vprašanj v naši pravni kot tudi politični razpravi. Pomanjkljiva, mestoma nedorečena in nedosledna ureditev ustavnosodnega nadzora zakonodajnega referendumа je ena večjih slabosti naše referendumске ureditve in hkrati tudi razlog za nenehne težave in zaplete pri vsakokratni izvedbi referendumа.

Monografija obravnava obe temeljni obliki ustavnosodnega nadzora, to je abstraktno in zlasti konkretno, pri tej drugi pa tudi vse tri pojavne oblike, in sicer predhodni in naknadni nadzor ter nadzor izvedbe zakonodajnega referendumа. Vsaka od teh sestavin je deležna poglobljene in sistematične teoretične kot tudi normativne obravnave ustavne, zakonske in poslovniške ureditve ter prakse. Vse to podpira kritična analiza naše več kot dvajsetletne ustavnosodne prakse na tem področju, ki predstavlja zaokrožen vpogled v mehanizem ustavnosodnega nadzora zakonodajnega referendumа. Iz tega izhajajo številna zapletena vprašanja, ki se v referendumskih zadevah že pojavljajo ali jih je mogoče utemeljeno pričakovati, na primer ustreznost nadzora zakonodajnega referendumа v upravnem sporu, uveljavljanje referendumskih kršitev v postopku presoje ustavnosti zakona ipd. Na tej podlagi avtorica predlaga nekatere zakonske rešitve *de lege ferenda*, ki predpostavljajo spremembo Zakona o referendumu in ljudski iniciativi. Ta bi sicer moral biti spremenjen že pred leti na podlagi leta 2013 spremenjenega 90. člena Ustave, vendar predpisane ustavnorevizijske podpore v Državnem zboru ni dobil.

Čeprav je v slovenski pravni literaturi institut zakonodajnega referendumа pogosto obravnavan, se znanstveno raziskovanje večinoma omejuje na materialnopravne in procesne vidike, ki so potrebni za izvedbo posameznega zakonodajnega referendumа. Področje ustavnosodnega varstva zakonodajnega referendumа je obravnavano bistveno skromneje in parcialno, pretežno kot odziv na aktualno referendumsko dogajanje. To vrzel zapolnjuje monografija dr. Brune Žuber, ki prvič pri nas na sistematičen in vsebinsko celovit način obravnava ustavnosodni nadzor zakonodajnega referendumа. Procesne sestavine tega ustavnega instituta je avtorica analizirala izčrpno, dosledno in natančno ter strokovno prepričljivo. S poglobljeno analizo in sintezo

je zaokrožila teoretično in doktrinarno razumevanje predmeta raziskovanja, številna zahtevna vprašanja je poglobljeno analizirala in nanje argumentirano odgovorila. Odlika tega dela je tudi njegova povezava s prakso, saj v precejšnjem delu temelji na soočenju s konkretnimi postopki ter judikaturou Ustavnega sodišča, hkrati pa ponuja pravne rešitve za ustrežnejšo normativno ureditev ustavnosodnega nadzora pri nas. S tega vidika je problematika, s katero se je spopadla avtorica, izredno aktualna tako pri nas kot tudi v drugih državah z razvito referendumsko prakso. Knjiga temelji na avtoričini doktorski disertaciji, ki jo je za objavo ustrezno priredila in tudi dopolnila.

Monografija je temeljno delo s področja sodnega varstva zakonodajnega referenduma pri nas. Je pomemben prispevek k ustavnemu procesnemu pravu in znotraj njega še posebno k teoriji in praksi referendumske demokracije pri nas. Namenjena je vsem tistim, ki jih zanima referendumsko pravo in se želijo podrobneje seznaniti z vprašanji ustavnosodnega nadzora zakonodajnega referenduma. Med temi so strokovnjaki, ki se na teoretični ali praktični ravni ukvarjajo z institutom zakonodajnega referenduma, in študenti, ki preučujejo to pravno področje. Tako je lahko spodbuda za nadaljnja raziskovanja na tem področju, kot to sicer velja za vse še neveljavljene ustavne institute. Odgovore na številna vprašanja referendumskega procesa bodo lahko dobili tudi predlagatelji oziroma pobudniki zakonodajnega referenduma in njihovi predstavniki, ne nazadnje pa je knjiga lahko dragocen strokovni pripomoček pripravljavcem sprememb na področju pravne ureditve ustavnosodnega nadzora zakonodajnega referenduma v prihodnje.

prof. dr. Igor Kaučič

Ljubljana, 6. aprila 2018

Kazalo

Uvod	13
------------	----

Prvi del: Temeljno o ustavnosodnem nadzoru zakonodajnega referenduma

1. Opredelitev in pravna podlaga ustavnosodnega nadzora zakonodajnega referenduma	19
1.1. Opredelitev ustavnosodnega nadzora zakonodajnega referenduma	19
1.2. Abstraktni ustavnosodni nadzor zakonodajnega referenduma	21
1.3. Konkretni ustavnosodni nadzor zakonodajnega referenduma	24
1.3.1. Zasnova in namen konkretnega ustavnosodnega nadzora v referendumski praksi.....	24
1.3.2. Oblike konkretnega ustavnosodnega nadzora zakonodajnega referenduma	27
1.3.3. Pravna podlaga konkretnega ustavnosodnega nadzora zakonodajnega referenduma	31
2. Temeljna načela ustavnosodnega nadzora zakonodajnega referenduma	33
2.1. Splošna načela ustavnosodnega nadzora zakonodajnega referenduma	34
2.1.1. Načelo delitve oblasti	34
2.1.1.1. Doktrina zlorabe instituta zakonodajnega referenduma	37
2.1.1.2. Doktrina zlorabe zakonodajne pristojnosti ...	43
2.1.2. Načelo jasnosti in določnosti pravne ureditve referendumskega nadzora	49
2.1.3. Načelo varstva človekovih pravic in svoboščin.....	51

2.2. Materialno načelo ustavne demokracije	55
2.3. Procesna načela ustavnosodnega nadzora zakonodajnega referenduma	59
2.3.1. Načelo učinkovitega sistema pravnih sredstev	59
2.3.2. Načelo ekonomičnosti postopka	63
2.4. Pogoji za uveljavitev temeljnih načel referendumskega nadzora	65

Drugi del: Konkretni ustavnosodni nadzor zakonodajnega referenduma v Republiki Sloveniji

3. Predhodni nadzor zakonodajnega referenduma	69
3.1. Splošno o predhodnem nadzoru zakonodajnega referenduma	69
3.2. Varstvo pravice pobude volivcem za razpis zakonodajnega referenduma	71
3.2.1. Pravna podlaga in predmet varstva	71
3.2.2. Nadzor postopka referendumске pobude	75
3.2.2.1. Temeljno o nadzoru nad referendumsko pobudo do njene vložitve	75
3.2.2.2. Varstvo v primeru samovoljnega ravnanja predstavnika pobude	79
3.2.2.3. Varstvo referendumskih pravic v primeru več hkrati vloženih referendumskih pobud ...	82
3.2.3. Nadzor preverjanja vložene pobude za razpis referenduma	83
3.2.4. Zloraba pravice pobude volivcem za razpis referenduma	94
3.2.5. Izpodbijanje akta o določitvi teka roka za zbiranje podpisov	100
3.3. Varstvo pravice zahtevati razpis zakonodajnega referenduma	103
3.3.1. Pravna podlaga in predmet varstva	103
3.3.2. Varstvo v primeru kršitev v postopku zbiranja podpisov	105
3.3.3. Varstvo v primeru nevlóžitve zahteve za razpis referenduma	106
3.4. Temelji presoje dopustnosti referendumskega odločanja ...	106
3.4.1. Konceptualna izhodišča presoje dopustnosti referendumskega odločanja	106

3.4.2.	Pravna podlaga postopka presoje dopustnosti referendumskega odločanja	109
3.5.	Presoja dopustnosti zakonodajnega referenduma pred spremembo Ustave leta 2013	112
3.5.1.	Dopustnost referendumskega odločanja na predhodnem referendumu	112
3.5.1.1.	Predmet spora in predlagatelj postopka	112
3.5.1.2.	Prikaz ustavnosodne prakse	114
3.5.2.	Dopustnost referendumskega odločanja na potrditvenem referendumu	119
3.5.2.1.	Postopkovni vidiki presoje dopustnosti referendumu	119
3.5.2.2.	Razvoj ustavnosodne doktrine presoje dopustnosti referendumu	122
3.5.2.2.1.	Obseg ustavnosodne presoje dopustnosti referendumu	127
3.5.2.2.2.	Protiustavne posledice	132
3.5.2.2.3.	Tehtanje ustavnih vrednot	142
3.6.	Presoja dopustnosti zavrnitvenega zakonodajnega referenduma	151
3.6.1.	Presoja dopustnosti referenduma v Državnem zboru	152
3.6.1.1.	Pristojnosti Državnega zbora v postopku presoje dopustnosti referenduma	152
3.6.1.2.	Postopek in končna odločitev Državnega zbora	154
3.6.2.	Presoja dopustnosti referenduma na Ustavnem sodišču	161
3.6.2.1.	Predmet spora med predlagateljem referenduma in Državnim zborom	161
3.6.2.2.	Začetek postopka presoje dopustnosti referendumskega odločanja	163
3.6.2.3.	Trditveno in dokazno breme v postopku	165
3.6.3.	Ustavnosodna presoja dopustnosti referenduma v ožjem pomenu	168
3.6.3.1.	Ustavno določeni zakoni	170
3.6.3.1.1.	Zakoni iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave	175
3.6.3.1.2.	Zakoni iz druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave	177
3.6.3.1.3.	Zakoni iz tretje alineje drugega odstavka 90. člena Ustave	179
3.6.3.2.	Zakoni, ki odpravljajo protiustavnost	180
3.6.3.2.1.	Obstoj protiustavnosti	181

3.6.3.2.2.	Odprava protiustavnosti	188
3.6.3.3.	Ustavnosodna presoja z vidika taksativnosti oziroma eksemplifikativnosti referendumskih prepovedi	193
3.6.4.	Pravni učinki odločitve Ustavnega sodišča	199
4.	Nadzor izvedbe zakonodajnega referenduma	201
4.1.	Ustavnosodna presoja odloka o razpisu referenduma	201
4.2.	Nadzor referendumске kampanje	207
4.3.	Varstvo pravice glasovati na referendumu	218
4.3.1.	Varstvo pravice glasovati pred Državno volilno komisijo	220
4.3.2.	Sodno varstvo pravice glasovati na referendumu	222
4.3.3.	Ustavnosodno varstvo pravice glasovati na referendumu	231
5.	Naknadni nadzor zakonodajnega referenduma	239
5.1.	Splošno o vezanosti na referendumsko odločitev	240
5.2.	Spori glede vezanosti na referendumsko odločitev	244
5.3.	Dileme ustavnosodnega varstva vezanosti na referendumsko odločitev	246
5.3.1.	Varstvo v primeru ustavno in zakonsko opredeljene vezanosti na referendumsko odločitev	246
5.3.2.	Varstvo vezanosti na referendumsko odločitev v nekaterih drugih primerih	248
	Constitutional Review of the Legislative Referendum	
	Summary	251
	Literatura in viri	255
	Imensko kazalo	275
	Stvarno kazalo	277