

**Opravična št.:**

U-I-12/97

ECLI:

ECLI:SI:USRS:1998:U.I.12.97

Akt:

Zakon o načinu glasovanja in o ugotavljanju izida glasovanja na referendumu o volilnem sistemu (Uradni list RS, št. 57/96) (ZNGUIG), 3. odst. 3. čl., 25. čl.

Izrek:

Tretji odstavek 3. člena Zakona o načinu glasovanja in o ugotavljanju izida glasovanja na referendumu o volilnem sistemu 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. 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. Zakon o referendumu in ljudski iniciativi 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. Del določbe tretjega odstavka 25. člena Zakona o referendumu in ljudski iniciativi, ki se glasi: "Eno leto po izvedbi referenduma Državni zbor ne more sprejeti zakona, ki bi bil v nasprotju z izidom referenduma," je v neskladju z Ustavo, kolikor se nanaša na predhodni referendum. Državni zbor mora neskladje, ugotovljeno v 3. in 4. točki izreka te odločbe, odpraviti v šestih mesecih od njene objave v Uradnem listu RS.

Evidenčni stavek:

V nasprotju z Ustavo je 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.

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) prelije 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.

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.

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.

Geslo:

Določitev roka zakonodajalcu za uskladitev neustavne zakonske določbe z ustavo.

Določitev načina izvršitve odločbe Ustavnega sodišča.

Državni zbor, volitve, volilni sistem.

Referendum, o volilnem sistemu.

Referendum, referendumsko vprašanje.

Načelo demokratičnosti.

Načelo delitve oblasti.

Načelo pri upravljanju javnih zadev.

Zakonodajni referendum.

Pritrdilno ločeno mnenje ustavnega sodnika.

Odklonilno ločeno mnenje ustavnega sodnika.

Pravna podlaga:

Ustava, 1., 3., 44., 90. čl.

Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI), 3., 15., 16., 19., 23., 25., 46., 90. čl.

Zakon o Ustavnem sodišču (ZUstS), 21., 26., 30., 40., 43., 2. odst. 48. čl.

Opomba:

V obrazložitvi svoje odločitve se Ustavno sodišče sklicuje na svoje zadeve št. U-I-201/96 (OdlUS V,99), št. U-I-279/96 (OdlUS V,126), št. U-I-266/96 (OdlUS V,124), št. U-I-304/96 (OdlUS V,147), št. U-I-47/97 (OdlUS IV,4).

Dokument v PDF obliki:



[U-I-12-97.pdf](#)



[U-I-12-97_LM Wedam.pdf](#)



[U-I-12-97_LM Jambrek.pdf](#)



[U-I-12-97_LM Krivic.pdf](#)



[U-I-12-97_LM Testen.pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-12/97

8.10.1998

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo pobudnikov in vlagateljev zahteve za razpis referenduma 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 referenduma Državni zbor ne more sprejeti zakona, ki bi bil v nasprotju z izidom referenduma," 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 referenduma ugotovi za vsako referendumsko vprašanje posebej, da se pri ugotavljanju izida referenduma 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 referenduma, 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 referenduma 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 referenduma v zadevi št. U-I-201/96 (OdlUS V, 99) odpravilo določbe tretje in četrte točke Odloka o razpisu zakonodajnega referenduma 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 referenduma vložili prvi, ne pa tudi referenduma 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 potrebnim številom podpisov, za začetek zbiranja podpisov pod zahtevo za razpis referenduma (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 referenduma, vsebovanih v vseh pobudah ali zahtevah za razpis referenduma o vprašanjih, ki se urejajo z istim zakonom, če so bile vložene do sprejetja akta o razpisu zakonodajnega referenduma, 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 referenduma o vprašanjih, ki se med seboj izključujejo, Državni zbor razpisati referendum o vseh vloženi 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 referendumu 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 prelogu (z obkrožitvijo zaporedne številke pred vprašanjem). Ugotavljanje izidov referendumu 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 referendumu 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 volilec 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 referendumu, 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 vloženi 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 referendumu.

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

18. Državni zbor je nato ponovno razpisal referendum, vendar je spet na nezakonit način odložil dan izvedbe referendumu. Ustavno sodišče je na pobudo vlagateljev zahteve za razpis referendumu 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 (OdlUS IV, 4) je Ustavno sodišče navedlo, da "je ustavodajalec prepustil odločitev o vrsti zakonodajnega referendumu 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 referendumu."

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 referendumu, na katerem se ne glasuje o konkurenčnih vprašanjih, se volivec odloča med dvema alternativama - za ali proti ; tretje možnosti nima. V primeru izvedbe referendumu 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 referendumu 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 državljanke 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 referendumu. 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 prebiti 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 referendumu, temveč je šele po izvedenem referendumu lahko začela učinkovati.

31. Pobudniki in predlagatelji referendumske zahteve utemeljujejo 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 pripravljalnim postopkom 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 referendumu. Zato je sklenilo, da v skladu s 30. členom ZUstS 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 vprašanjih 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 vprašanih, 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 referendumska 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 referendumu 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 volivcev, 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 vprašanjih 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 referendumu

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 referendumske 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 sklicalo 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 referendumu, 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 referendumske 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 referendumu.

52. Ustavna določba, da je Državni zbor vezan na izid referendumu, pomeni, da mora Državni zbor referendumsko odločitev obvezno preiti 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 odločitev 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 prelitati 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) prelije 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

Odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Wedam - Lukić

Proti večinski odločbi sem glasovala predvsem zato, ker menim, da bi morale Ustavno sodišče pobudo pobudnikov in vlagateljev zahteve za razpis referendumu o volilnem sistemu za volitve v Državni zbor zavreči.

Zakon o načinu glasovanja in o ugotavljanju izida glasovanja na referendumu o volilnem sistemu (ZNGUIG) je bil sprejet in je veljal samo za referendum, ki je bil 8. decembra 1996. Po izvedbi referendumu zakon nima več pravnih učinkov oziroma je prenehal veljati. Menim, da bi lahko pobudniki zakon izpodbijali po njegovi uveljavitvi, samo dokler referendum ni bil izveden.

Mnenje večine, da je o skladnosti zakona z Ustavo še vedno mogoče odločati, temelji na stališču, da z izvedbo referendumu določba tretjega odstavka 3. člena ZNGUIG, ki določa, da je "izglasovan predlog, za katerega je glasovala večina volivcev, ki so glasovali", ni izgubila veljave, temveč je ta določba začela učinkovati šele potem, ki je bilo glasovanje izvedeno (tč. 29 obrazložitve). Menim, da to stališče ni pravilno.

ZNGUIG je bil sprejet za izvedbo določenega referendumu, torej tudi za ugotavljanje izida glasovanja na tem referendumu.

Izvedba referendumu obsega izvedbo glasovanja in ugotavljanje izida glasovanja, jasno pa je, da se lahko izid glasovanja ugotovi šele potem, ko je bilo glasovanje izvedeno.

Proti odločbi pa sem glasovala tudi zato, ker se ne strinjam z njeno vsebino.

Ustavno sodišče (večina petih sodnikov) je v prvi točki izreka odločilo, da je tretji odstavek 3. člena ZNGUIG v skladu z Ustavo, če se razlaga tako, da je izglasovan predlog, za katerega je glasovala večina volivcev, ki so glasovali pri tem referendumskem vprašanju.

Menim, da odločba Ustavnega sodišča v tem delu presega meje interpretacije, saj daje besedilo spodijane določbe vsebino, ki je v resnici nima. Določba tretjega odstavka 3. člena se glasi: "Izglasovan je predlog, za katerega je glasovala večina volivcev, ki so glasovali". Glede na to, da je šlo za en referendum s tremi referendumskimi vprašanji, o katerih so volivci glasovali na eni glasovnici, je mogoče to določbo razumeti samo tako, da je izglasovan predlog, za katerega je glasovala večina volivcev, ki so se udeležili referendumu. To je razvidno tudi iz tega, da je ZNGUIG v drugem odstavku 2. člena izrecno določil, da je mogoče besedo "za" obkrožiti samo pri enem referendumskem vprašanju.

Drugo vprašanje je, ali je takšna ureditev glasovanja in ugotavljanja izidov glasovanja, za kakršno se je odločil Državni zbor, v skladu z Ustavo oziroma s stališči, ki jih je glede tega, kakšna ureditev bi bila v skladu z Ustavo, zavzelo Ustavno sodišče v prejšnjih odločbah. Ustavno sodišče je v odločbi U-I-266/96 pri presoji novele Zakona o referendumu in ljudski iniciativi kot protiušten označilo način glasovanja, ki volivcu ne omogoča, da glasuje za več referendumskih predlogov, ker to pripelje do cepitve glasov. Zakonodajalec tej ideji očitno ni sledil, saj ni omogočil glasovanja za več predlogov.

Tega tudi ni mogoče zaobiti z "interpretacijo", ki temelji na dvomljivi ideji, da je zakonodajalec volivcem omogočil glasovanje za več predlogov s tem, da ne glasujejo proti posameznim predlogom. Če je lahko sporna rešitev, po kateri volivec nima možnosti glasovati za več predlogov, pa je sporna tudi interpretacija Ustavnega sodišča, ki volivcu pravzaprav onemogoča, da se glasovanja o

določenem predlogu ne udeleži.

Zato menim, da neskladja z Ustavo ni mogoče odpraviti z interpretacijsko odločbo, ampak bi moralo Ustavno sodišče ZNGUIG razveljaviti. To pa bi seveda lahko storilo le, če bi Zakon še vedno veljal. Tudi v tem primeru pa sodišče glede na določbo 43. člena ZUstS Zakona ne bi moglo odpraviti, ampak bi razveljavitev lahko učinkovala samo za naprej.

V drugi točki izreka je Ustavno sodišče na podlagi "Poročila o izidu glasovanja na referendumu o volilnem sistemu, ki je bil 8. decembra 1996 Republiške volilne komisije z dne 12.12.1996 v skladu z ugotovitvijo iz prve točke izreka ugotovilo, da je bil na referendumu dne 8. decembra 1996 izglasovan predlog, vsebovan v referendumskem vprašanju, postavljenem na zahtevo 43.710 volivk in volivcev. To svojo odločitev je Ustavno sodišče utemeljilo s tem, da 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 izglasovan (tč. 47 obrazložitve). S to trditvijo se ne morem strinjati. Republiška volilna komisija v Poročilu res ni izrecno navedla, da noben od referendumov ni dobil zadostnega števila glasov, vendar taka ugotovitev iz Poročila nedvomno izhaja. Poleg števila glasov volivcev, ki so glasovali za in proti posameznemu vprašanju, so navedeni odstotki volivcev, ki so glasovali za posamezno referendumsko vprašanje v razmerju do skupnega števila volivcev, ki so glasovali na referendumu. Pri tem pa noben referendumski predlog ni dosegel absolutne večine, ki bi bila tudi po stališču Ustavnega sodišča (glej obrazložitev odločbe U-I-266/96) potrebna za to, da bi bila odločitev sprejeta.

Kolikor bi bilo Poročilo Republiške volilne komisije v resnici pomanjkljivo ali napačno, pa bi o tem Ustavno sodišče lahko odločalo samo na podlagi ustavne pritožbe. To so pobudniki sicer vložili, vendar jo je Ustavno sodišče s sklepom Up 341/96 z dne 19.12.1996 zavrglo, ker pobudniki pred tem niso izčrpali pravnih sredstev. Glede na to Ustavno sodišče ne bi smelo samo ugotoviti izida glasovanja, kot je to storilo v drugi točki izreka. Tudi če bi Ustavno sodišče še lahko posegalo v Poročilo Republiške volilne komisije, bi v primeru razveljavitve ZNGUIG ne smelo samo ugotoviti rezultatov glasovanja, ampak bi moralo referendum razveljaviti, Državnemu zboru pa naložiti, da ponovno izvede referendumu. Z naknadno ugotovitvijo rezultatov glasovanja na podlagi (naknadne) interpretacije tretjega odstavka 3. člena ZNGUIG, pa je Ustavno sodišče po izvedenem referendumu za nazaj spremenilo način ugotavljanja izidov glasovanja. Volivec, ki se je izrecno opredelil za eno izmed referendumskih vprašanj, o drugem (ali drugih dveh) pa ni želel glasovati, pač ni mogel pričakovati, da bo to pomenilo, da je glasoval tudi za drugi (oziroma druga dva) predloga. Ustavno sodišče je s svojo odločbo poseglo v načelo predvidljivosti pravnih posledic glasovanja in s tem v načelo varstva zaupanja v pravo.

V tretji, četrti in peti točki izreka je Ustavno sodišče odločanje razširilo na presojo ustavnosti Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI). Ugotovilo je, da je ZRLI v neskladju z ustavo, ker ne določa roka, v katerem mora Državni zbor uzakoniti rešitev, sprejeto na referendumu, ter Državnemu zboru naložilo, da mora to neskladje odpraviti v šestih mesecih. ZRLI je bil že nekajkrat predmet presoje pred Ustavnim sodiščem, iz česar je mogoče sklepati, da predhodni zakonodajni referendum v njem ni dovolj jasno koncipiran. Na to kaže tudi veliko število ločenih mnenj pri posameznih odločbah, v katerih so prišla do izraza zelo različna stališča o smislu in mogočih učinkih takega referenduma (glej zlasti ločena mnenja pri odločbi U-I-201/96). Menim, da Ustavno sodišče ne bi smelo parcialno poseči v zakon in zakonodajalcu naložiti, da mora določiti rok, v katerem je referendumsko odločitev dolžan preliči v zakon, ne da bi prej pretehtalo nekatere pomisleke proti takšni ureditvi. Gre pred vsem za vprašanje, ali je mogoče Državni zbor vezati na referendumski izid, pri tem ko po mnenju Ustavnega sodišča določitev kvoruma ustavno ni dopustna, tudi če se referendum nanaša na vprašanje, ki ga Državni zbor ureja z zakonom, ki mora biti sprejet z dvotretjinsko večino (odločba U- I-266/96;

nasprotno stališče je zastopal dr. Ude v svojem ločenem mnenju) . Teoretično bi se namreč lahko zgodilo, da bi referendum izglasovalo manj volivcev, kot je poslancev Državnega zbora. Drugo vprašanje pa je, kako zagotoviti, da bo zakon, ki bo predložen Državnemu zboru, v njem tudi izglasovan s potrebno večino, in kakšne posledice bodo, če se to ne bo zgodilo. Končno se postavlja tudi vprašanje, ali bo lahko zakon, če bo sprejet, učinkoval tudi za nazaj - za referendum, katerega izide je za nazaj ugotovilo Ustavno sodišče, potem ko je za nazaj razložilo pravila o ugotavljanju izida glasovanja.

Ker menim, da odločba Ustavnega sodišča na ta vprašanja ne daje odgovora in lahko zato povzroči nadaljnje probleme, sem glasovala tudi proti tretji, četrti in peti točki izreka.

Dr. Dragica Wedam - Lukić

Odklonilno ločeno mnenje sodnika Testena

V tej zadevi sem se prvenstveno zavzemal za zavrženje pobude, ker je bilo poročilo Republiške volilne komisije z dne 12.12.1996 o izidu glasovanja na referendumu o volilnem sistemu, ki je bil dne 8. decembra 1996, na dan odločanja o pobudi že pravnomočno. To sodišče je namreč s sklepom Up 341/96 dne 19.12.1996 zavrglo ustavno pritožbo, ki so jo pobudniki vložili zoper navedeno poročilo, pobudniki pa ga tudi niso izpodbijali pred pristojnim sodiščem po določbi prvega odstavka 157. člena Ustave. Glede na to bi tudi morebitna razveljavitev izpodbijanega ZNGUIG na izide referenduma, ki jih je v tem poročilu ugotovila Republiška volilna komisija, ne mogla vplivati. Člen 44 Zakona o ustavnem sodišču namreč določa, da se zakon ali del zakona, ki ga je ustavno sodišče razveljavilo, ne uporablja za razmerja, nastala pred dnem, ko je razveljavitev začela učinkovati, (samo) če do tega dne o njih ni bilo pravnomočno odločeno. Za morebitno razveljavitev zakona ali njegovega dela torej v času odločanja pobudniki niso imeli pravovarstvene potrebe.

Po ugotovitvi, da bi bilo pobudo treba zavreči, ker bi tudi morebitna razveljavitev zakona ne mogla izboljšati pravnega položaja pobudnikov, bi se lahko tudi ne opredeljeval do pravilnosti odločitve, ki jo je sprejela večina. Če meni, da da ni podana katerakoli procesna predpostavka, se sodnik lahko (v nekaterih primerih naj bi se celo moral - gl. n.pr. ločena mnenja sodnikov v zadevi U-I-128/98) odpove opredeljevanju do merituma, to je do vsebine spora. Če bi večina odločila, da izpodbijani zakon razveljavi, bi tudi v tem primeru ravnal tako. Sodišče pa se v tem primeru ni odločilo za razveljavitev, ampak za razlago izpodbijanih določb in (v točki 2 izreka) za vsebinsko odločitev v tej v bistvu posamični zadevi. Za takšno razlago in posledično vsebinsko ugoditev ustavni pritožbi (ki jo je formalno pred tem to sodišče že zavrglo) pa pobudniki vsekakor imajo pravni interes, zato štejem, da se do takšne odločitve - kljub temu, da sem se sicer zavzemal za zavrženje - moram tudi vsebinsko opredeliti.

Ne morem soglašati z odločitvijo večine, da je tretji odstavek 3. člena Zakona o načinu glasovanja in o ugotavljanju izida glasovanja na referendumu o volilnem sistemu sploh možno (kaj šele edino ustavno dopustno) razlagati tako, da je izglasovan predlog, za katerega je glasovala večina volivcev, ki so glasovali pri tem referendumskem vprašanju. Takšna razlaga določb o načinu ugotavljanja izida glasovanja v bistvu pomeni, da se je ustavno sodišče postavilo na stališče, da so bili dne 8.12.1996 opravljeni trije referendum, na katerih je glasovalo različno število volivk oziroma volivcev. To sodišče je sicer samo ukazalo takšno (sočasno) izvedbo več referendumov v svoji odločbi v zadevi U-I-201/96

(OdlUS V, 99). Tam je med drugim odločilo, da Zakon o referendumu in ljudski iniciativi ni v neskladju z Ustavo, če se razlaga tako, da se hkrati izvedejo referendumi (torej več referendumov) o vseh vprašanih, ki naj bodo predmet referenduma, vsebovanih v vseh pobudah ali zahtevah za razpis referenduma, ki se urejajo z istim zakonom.

O več referendumih je mogoče govoriti le, če se vsak volivec odloča, katerega od referendumov se bo sploh udeležil in če lahko na vsakem referendumu prosto glasuje ne glede na to, kako je (bo) glasoval na konkurenčnih referendumih. Takšno stališče izhaja tudi iz obrazložitve že navedene odločbe U-I-201/96. V 15. točki obrazložitve je tako ustavno sodišče navedlo, da se sicer vsi (v tem primeru trije) ... "referendumi izvedejo na isti dan, (vendar) se izvede vsak posebej; za vsak referendum se izdelata posebna glasovnica, ki v skladu s 46. členom ZRLI vsebuje vprašanje, navodilo, kako se glasuje, in besedi "za" in "proti". Volivec se lahko udeleži enega ali več referendumov. Na vsakem referendumu lahko glasuje "za" ali "proti". Za vsak referendum posebej se v skladu z 49. členom ZRLI ugotovi število volivcev, ki so glasovali, število volivcev, ki so glasovali "za" in število volivcev, ki so glasovali "proti". V skladu s četrtem odstavkom 90. člena Ustave in 23. členom ZRLI je odločitev na posameznem izmed referendumov sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali na posameznem izmed njih". Iz navedenega stališča ustavnega sodišča pa jasno izhaja, da je pri presoji, ali je šlo v opisanem primeru za en referendum z več vprašanji ali pa za tri referendume, - od česar je odvisno, kako je treba ugotavljati število volivcev, ki so glasovali - treba upoštevati celotno ureditev referendumskega postopka, torej način glasovanja in temu načinu prilagojen in od njega odvisen ter z njim povezan način štetja glasov oziroma ugotavljanja izida referenduma. V izpodbijanem zakonu pa določbe o načinu glasovanja kažejo, da je šlo za en sam referendum s tremi vprašanji. O (tem, da je imel vsak volivec možnost udeležbe na) treh referendumih namreč ni mogoče govoriti, če lahko volivec besedo "za" obkroži samo pri enem referendumskem vprašanju.

Takšno je namreč navodilo o načinu glasovanja, ki ga določa drugi odstavek 2. člena izpodbijanega zakona. Takšna ureditev je lahko sicer ustavno sporna, vendar bi bilo to mogoče popraviti le, če bi ustavno sodišče lahko zakon odpravilo, česar pa po izrecni določbi 43. člena ZUstS ne more storiti. Vsekakor pa takšne morebitne neustavnosti zakona ni mogoče popraviti z razlago, ki vzpostavlja notranje neskladje med posameznimi določbami zakona: iz določb o načinu glasovanja izhaja, da gre za en referendum, glasovi pa naj se preštejejo in upoštevajo tako, kot da gre za tri referendume. Ravno na takšni razlagi pa temelji Večinska odločitev, da je bil na referendumu dne 8.12.1996 izglasovan predlog, vsebovan v referendumskem vprašanju, postavljenem na zahtevo 43 710 volivk in volivcev.

Zato nisem mogel glasovati za prvo in drugo točko izreka.

V 3., 4. in 5. točki izreka je ustavno sodišče odločilo o ustavnosti nekaterih določb zakona o referendumu in ljudski iniciativi. Postopek za presojanje teh določb je sodišče začelo na podlagi 30. člena ZUstS. V teh točkah se nisem mogel pridružiti večinski odločitvi, ker v tem delu odločanja državni zbor ni imel možnosti, da bi posredoval svoja stališča. Res je, da državni zbor na pobudo sploh ni odgovoril. Res je tudi, da se ni udeležil javne obravnave. Po moji oceni je državni zbor tudi sicer pokazal popolno inertnost pri reševanju številnih neurejenih vprašanj v zvezi z zakonsko ureditvijo referenduma, na katera ga je med drugim opozarjalo tudi to sodišče v svojih odločbah, posamezni sodniki pa v ločenih mnenjih. Na zakonodajnem polju se je v zvezi z vprašanji referenduma pojavil samo, kadar je bilo treba odigrati potezo, s katero je zmanjšal možnost, da bi kako referendumsko vprašanje dobilo potrebno večino - nazadnje ravno ob sprejetju ZNGUIG - potem pa se spet "umaknil v zasedo", kjer čaka na morebitne bodoče pobudnike zakonodajnih referendumov. Vendar pa iz tega, da je državni zbor v postopku po pobudi pokazal popolno nezainteresiranost za izvrševanje svojih procesnih pravic, ni mogoče napraviti sklepa, da se jim je tudi odpovedal.

Odklonilno ločeno mnenje sodnika Krivica

A. Splošno o odločbi

S to odločbo je Ustavno sodišče v sestavu, v kakršnem je delovalo v letih 1993-1998, tik pred koncem svojega delovanja storilo nekaj, po čemer bo gotovo "prišlo v zgodovino". Po očitnih prekoračevanjih ustavnosodnih pristojnosti v nekaterih nedavnih politično odmevnih in za politična in ustavnopravna razmerja v državi pomembnih zadevah so bile pa tokrat (zame) prekoračene vse meje dopustnega in razumnega v ustavnosodnem odločanju.

S temi besedami nikakor ne mislim na odločitev, zapisano v točkah 3-5 izreka. Ta odločitev je po mojem mnenju sicer hudo zgrešena in izraža neko globoko nerazumevanje samega instituta zakonodajnega referenduma in še bolj temeljnih ustavnih načel tako neposredne kot tudi predstavniške demokracije iz 3. člena Ustave, toda taka pač je. To je (zame) huda strokovna napaka, zlasti odločitev v 3. točki izreka, ni pa ji mogoče očitati prekoračevanja pristojnosti. Njen - čeprav nehoteni - učinek bo morda celo "zdravilen", če bo namreč na tem ustavnopravnem področju "speče" teoretike in politike s svojimi šokantnimi zahtevami, ki jih ustavnopravno sploh ni mogoče realizirati (prisiliti parlament, da izglasuje zakon, kakršnega noče), "zdramila" iz lenobnega dremeža in jih prisilila, da končno vendarle "zgrabijo bika za roge", kot sem to v svojih ločenih mnenjih že večkrat imenoval, in v temelju spremenijo zakon o referendumu tako, da bo v skladu s 3. členom Ustave - to pomeni, da bo namesto neuresničljivega siljenja parlamenta k sprejemanju zakonov, s katerimi se ta ne strinja, omogočal ljudstvu, da tak zakon proti volji parlamenta samo izglasuje na pravem zakonodajnem referendumu, kakršnega poznajo zlasti v Švici ter v nemških in ameriških zveznih državah.

Točno to in prav nič drugega namreč pomeni ustavni pojem neposredne demokracije - če se kdo takega "ljudskega" pisanja zakonov in to o čemerkoli boji (in boji se ga mnogo več kot pol sveta, tudi med demokratičnimi državami, kjer sme zato zakone sprejemati samo parlament), mu pa preostane samo to, da predlaga črtanje neposrednega izvrševanja (zakonodajne) oblasti iz 3. člena Ustave. Če seveda noče še naprej podpirati hinavščine, ko se Slovenija v 3. členu Ustave "šopiri" z določbo o "ljudskem", neposrednem izvrševanju (zakonodajne) oblasti - v zakonu o referendumu pa si te pogumne in gotovo tvegane ustavne obljube in zaveze ne upa uresničiti, njeno ustavno sodišče pa si ob tej očitni neuresničenosti enega od temeljnih ustavnih načel zatiska oči in molči, češ, saj to že tri leta trobi samo Krivic, vprašal nas pa o tem uradno (z vloženo pobudo) še nihče ni in zato na to tudi odgovarjali ne bomo. Ne morem si kaj, da si tu ne bi sposodil prispodobe iz ločenega mnenja sodnika Jambreka v zadevi U-I-128/98 (slovensko-izraelski sporazum) - da namreč tu, pri vprašanju referendumov, Ustavno sodišče prav zares "pod krinko in pretvezo sodne zadržanosti in strogo restriktivne razlage pozitivnega procesnega prava /ravna/ podobno tisti mitološki opici, ki nič ne vidi, nič ne sliši in nič ne reče - ker si sama, z lastnimi rokami zatiska ušesa, oči in usta". Tu gre pa namreč res za "izjemno hudo protiustavnost naše zakonske ureditve referendumov, za katero ni absolutno nikakršnega opravičila", kot sem to napisal 27.3.1998 v svojem ločenem mnenju v zadevi U-I-311/971.

Tudi gornje moje trditve niso lahke, toda uvodne besede pa se ne nanašajo na zgoraj prikazano odločitev, ampak le na odločitev, zapisano v 1. in 2. točki izreka. Ob njej sem že iskal besede in stavke, ki bi ustrezno (sintetično) izrazili moj odnos do nje - toda, namesto da jih iščem, raje prehajam

na stvarno utemeljitev.

B. Posamezne najbolj sporne točke

1. Oživiljanje "mrtvega" zakona (1. točka izreka)

Da bi ta odločba lahko naredila nemogoče (doseženi in uradno ugotovljeni izid 44,5% glasov za predlog SDS proglasila za večino glasov - glej 2. točko izreka), je morala pred tem narediti še nekaj nemogočega: zakonske določbe, ki so zaradi konzumiranosti že izgubile veljavo, ponovno "obuditi" v življenje. Izpodbijani "Zakon o načinu glasovanja in ugotavljanju izida glasovanja na referendumu o volilnem sistemu" (ZNGUIG) je bil namreč "zakon za enkratno uporabo" (Einzelfallgesetz, kot temu pravijo Nemci). Ni veljal za vsak bodoči referendum o volilnem sistemu, kot bi morda kdo lahko napačno sklepal zgolj iz njegovega naslova, ker je bilo v njegovem 1. členu povsem jasno določeno, da velja le za način glasovanja in tudi za način ugotavljanja izida samo na enem samem referendumu (tistem, ki je bil nato izveden 8.12.1996).

Do tega nenavadnega (in sistemsko gotovo problematičnega) pojava "zakona za enkratno uporabo" je prišlo v takratni časovni stiski, ko ni bilo časa za sistemsko in trajno ureditev načina glasovanja in načina ugotavljanja izida referenduma, na katerem se hkrati zastavi volilcem več konkurenčnih referendumskih vprašanj. Gotovo ni prav in bi bilo vredno kritike, da sistemska ureditev teh vprašanj še do danes ni bila uzakonjena - toda to ne spreminja dejstva, da je bil pa ZNGUIG "zakon za enkratno uporabo" in da je z izvedbo (vključno z ugotovitvijo izida) referenduma 8.12.1996 izčrpal svojo moč oziroma da so njegove določbe s tem izgubile veljavo. Točno tako (da so "izgubile veljavo") zanje ugotavlja tudi odločba US, le da naredi izjemo za eno samo od teh določb - za tisto seveda, ki jo potrebuje za izvedbo enačbe "44,5% = večina" v 2. točki izreka.

Utemeljitev te izjeme je v 29. točki podana s "sofizmom", da se določba o potrebni večini za zmago ("večina volivcev, ki so glasovali") "ne nanaša na samo izvedbo referenduma, temveč ureja način ugotavljanja, kateri izmed predlogov (če sploh kateri) je bil na referendumu izglasovan". In dalje: "Z izvedbo referenduma ni izgubila veljave, temveč je tedaj - torej po tem, ko je bilo glasovanje izvedeno - šele lahko začela učinkovati." Izvedba referenduma seveda že sama po sebi ne pomeni samo izvedbe glasovanja, ampak tudi ugotovitev izidov. Predvsem pa sporni zakon v 1. členu ne omejuje svoje veljavnosti samo na "izvedbo glasovanja", ampak izrecno določa, da njegove določbe veljajo za način glasovanja in način ugotavljanja izida glasovanja na tem referendumu (8.12.1996). Drugi od zgoraj citiranih stavkov iz 29. točke (da določba o načinu ugotavljanja izida z izvedbo glasovanja še ni izgubila veljave, ampak da jo je bilo šele tedaj sploh možno uporabiti) seveda drži - toda nato je, pravzaprav molče, v odločbi prišlo do klasične logične napake "zamenjava teze": iz pravilne ugotovitve, da omenjena določba z izvedbo glasovanja (še) ni izgubila veljave, je bil izpeljan napačen sklep, da je tudi po koncu vseh postopkov, ki sestavljajo "izvedbo referenduma" (vključno z "ugotovitvijo številčnega izida glasovanja"), ni izgubila. Ko so bili v nekaj dneh vsi ti postopki končani, je bil ta enkratni referendum dokončno "izveden" - in ZNGUIG kot Einzelfallgesetz je s tem izčrpal svojo moč in v celoti prenehal veljati.

Če bi se bil takrat kdo pritožil pristojnemu organu, da je bil zakon napačno uporabljen, bi ta organ zakonitost uporabe zakona (npr. v izračunu in poročilu Republiške volilne komisije - RVK) seveda še vedno presojal po ZNGUIG, torej po zakonu, ki ga je bilo treba na ta primer uporabiti, čeprav v trenutku instančne presoje zakon ne bi bil več v veljavi. SDS (če se izražam skrajšano - namreč kot pobudnica referendumskega vprašanja 43.710 volivcev) je takrat sicer vložila ustavno pritožbo, toda Ustavno sodišče jo je zavrglo, ker še ni bila izčrpana redna pravna pot, to je upravni spor pred (takrat) Vrhovnim sodiščem.

S tem so bili pobudniki opozorjeni, po kateri poti bi zakonitost izida, ki ga je ugotovila RVK, lahko pravno izpodbijali, toda tega niso storili (kar je postalo znano šele na javni obravnavi 16.4.1998).

V primeru, da bi pobudniki v upravnem sporu ne uspeli, bi odločitev Vrhovnega sodišča lahko ponovno izpodbijali z ustavno pritožbo - in takrat bi seveda tudi Ustavno sodišče zakonitost ravnanja RVK prav tako moralo presojati po zakonu, ki je takrat veljal (po ZNGUIG), čeprav danes ne velja več. Toda pobudniki te redne pravne poti, na katero so bili izrecno opozorjeni, niso izčrpali - in s tem je bilo te zgodbe nepreklicno konec. Vsaj moralo bi je biti, če bi se mi držali pravil, katerih spoštovanje v vseh drugih primerih tako dosledno in tako neizprosno (pravilno) zahtevamo od drugih.

Toda za SDS očitno veljajo drugačna pravila. Ker SDS - kdo ve, zakaj - kljub izrecnemu opozorilu ni storila tega, kar bi v varstvo domnevno kršenih pravic podpornikov njenega referendumskega predloga morala storiti, ji je peterica v Ustavnem sodišču z neverjetnimi pravnimi in logičnimi (i) "akrobacijami" odprla že zdavnaj zaprto pot do "zmage" na referendumu - najprej torej s tem, da si je dovolila presojati ustavnost ne več veljavnega zakona, čeprav je bila njegova uporaba v vseh predvidenih postopkih že končana in ga torej ni bilo več mogoče uporabiti.

2. Vsebinska presoja "mrtvega" zakona (1. točka izreka) a) "Protiustavnost" iz Ustave prepisane določbe?

Težko je reči, katera pravno-logična "akrobacija" je hujša - tista prej opisana ali tale naslednja (a še ne zadnja v tej neverjetni seriji). Odločba namreč šteje sporno zakonsko določbo za neustavno, če se razlaga tako, kot je bila mišljena in kakor jo je razumela tudi RVK pri svojem izračunu referendumskih izidov (pri čemer je ta določba celo dobesedno prepisana iz 90. člena Ustave), in ukazuje, da jo je treba razlagati "tako, da je izglasovan predlog, za katerega je glasovala večina volilcev, ki so glasovali pri tem referendumskem vprašanju" (in ne tako, da je izglasovan predlog, za katerega je glasovala večina volivcev, ki so se tega "trojnega referenduma na eni glasovnici" udeležili in na njem kakorkoli glasovali).

Iz vsebine navodila na glasovnicah in iz vseh predreferendumskih informacij je izhajalo nekaj bistveno drugačnega: da je glasovnica veljavna, tudi če si se opredelil (z za ali proti) le do enega ali dveh referendumskih vprašanj in da je pravzaprav bistveno le to, da poveš, kje si 'za', ne, kje si 'proti'. Res je seveda, da to povzroča pri treh hkratnih konkurenčnih vprašanjih cepitev glasov, toda to poznajo pri konkurenčnih referendumih marsikje po svetu, pa nikjer (razen pred precej leti na Bavarskem in po nekritičnem posnemanju te bavarske odločbe potem predlani pri nas) tega niso proglasili za nekaj protiustavnega.

Zakaj ne, je povsem logično: večina držav na svetu tako in tako ne gre v tolikšno "demokratično tveganje", da bi dopuščale ljudstvu, da bi na referendumu sprejemalo (lahko povsem improvizirane in slabo pripravljene) zakone celo proti volji parlamenta (čisto nekaj drugega so referendumi, ki jih o svojem zakonu razpiše parlament sam) - pri tistih redkih državah, ki to dopuščajo, pa je potem neizpodbitni demokratični minimum za to, da bi tak "ljudski" zakonski predlog obveljal za sprejetega, to, da zanj glasuje vsaj večina tistih, ki so na tak referendum prišli. Ponavljam, to je tudi in predvsem minimalna zahteva demokracije, ne le državniške previdnosti.

Pri nas pa je sedaj ustavno sodišče s pravno-logičnimi "triki", ki jih še polovica pravnikov ne razume, kaj šele običajen volilec, doseženo udeležbo na "trojnem" referendumu o volilnem sistemu umetno oziroma fiktivno zmanjšalo in s tem ustvarilo fikcijo, da je en predlog vendarle dobil večino "volivcev, ki so glasovali" (ustavna zahteva) - čeprav je v resnici ni. In to dve leti po izvedenem referendumu oziroma po tem, ko je Republiška volilna komisija po takrat veljavnih pravilih uradno ugotovila, da je

predlog SDS dobil 44,5% glasov| Sedaj pa je Ustavno sodišče "ugotovilo", da je 44,5% glasov lahko tudi večina (več od polovice) - samo če pravila naknadno malo "zasukamo" in jih razlagamo drugače, kot so bila mišljena in javno razlagana takrat, ko se je glasovalo ... Človek ne bi verjel, da je kaj takega mogoče.

b) "Interpretacija" jasne, iz Ustave prepisane določbe Toda to še ni vse. Poglejmo si malo поблиže še samo vsebino 1. točke izreka, ki pravi, da je sporna določba ZNGUIG "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". Pri katerem? Se je avtorjem tu morda malo "zareklo"? No, bolj verjetno gre le za logični lapsus in bi se namesto "pri tem" moralo glasiti "pri posameznem" (torej kateremkoli) referendumskem vprašanju.

Toda s to logično-redakcijsko korekturo glavna nelogičnost te točke ni odstranjena, ampak pravzaprav še le povsem jasno stopi pred oči. Njeni avtorji so namreč nekaj bistvenega spregledali: njihovo pravilo, da za zmago na takem "trojnem" (ali četvernem itd.) referendumu ni potrebno doseči večine glasov od vseh udeležencev takega glasovanja, kot to izhaja iz ustave, ampak da zadošča večina od tistih, ki so obkrožili 'za' ali 'proti' pri posameznem od teh treh vprašanj, sploh ne rešuje vprašanja, kaj v primeru, če je tako "relativno" večino dobilo več referendumskih predlogov in ne le en sam|

Ustavno sodišče ima na vprašanje, kakšno pravilo bi moralo veljati v takih primerih, seveda že pripravljen odgovor (glej prejšnje "referendumske" odločbe - a tudi moja ločena mnenja k njim) - toda tukaj mu to nič ne pomaga. Tudi če bi hotelo tisto "interpretacijsko" pravilo (vsebinsko sicer povsem nesprejemljivo in nedemokratično - glej tudi kritiko v strokovni publicistiki), sprejeto v odločbi št. U-I-201/96 v zvezi z drugačno pravno ureditvijo (treh hkrati izvedenih samostojnih referendumov, ne enega samega s tremi vprašanji), po analogiji prenesti tudi na novo ureditev po ZNGUIG, bi to moralo v tej odločbi storiti, pa tega ni storilo.

In tega tudi ne bi moglo storiti, saj je tako iz zakonodajnega gradiva ob nastajanju ZNGUIG kot tudi iz vseh razlag ob njegovi praktični uporabi pri referendumu 8.12.1996 povsem nesporno, da je ta zakon hotel uveljaviti tako pravilo, po katerem sploh ne bo možno, da bi imeli "dva zmagovalca" (dva referendumski predloga z dobljeno večino glasov), med katerima bi potem po "pravilu Ustavnega sodišča" lahko odločali odlomki odstotnih deležev in to ob bistveno različni udeležbi, ampak pravilo, po katerem bo lahko večino dobil samo eden od več konkurenčnih predlogov - ali pa nobeden, če se bodo glasovi preveč razdelili. (Ponavljam: prav to je nujna demokratična zahteva - če naj "ljudska volja" premaga voljo poslancev, mora biti res večinska; dokler ljudstvo parlamentarno sprejeti volilni zakon sicer večinsko odklanja, ne more pa znotraj sebe ustvariti jasne večine za predlog, kakšna nova ureditev naj prejšnjo nadomesti, bo pač prejšnja ureditev do nadaljnjega še ostala v veljavi.

Predvsem pa so povsem neresne trditve, da način glasovanja, ki omogoča cepljenje glasov, ljudstvu sploh onemogoča "zmago" na referendumu: predlogu SDS je že pri tokratnem prvem poskusu do zmage manjkalo manj kot 6%.)

Zakonu, ki je imel nesporno tak namen, pa ni mogoče z "interpretacijo" podtakniti diametralno nasprotno vsebine - razen kadar bi bil zakonodajalec do te mere nespreten, da bi njegov sicer nesporno ugotovljeni namen v zakonskem besedilu sploh ne bil izražen, ampak da bi, nasprotno, besedilo povsem nesporno določalo nekaj povsem drugega od tega, kar je zakonodajalec hotel, in bi se v praksi naslovljenci zakona zanašali na to, kar v zakonu res piše, in ne na to, kar je zakonodajalec le želel napisati, pa mu ni uspelo. Toda primer sporne določbe ZNGUIG ni tak, je ravno nasproten: besedilo sporne določbe je jasno, njen namen prav tako, in zato za kakršnokoli interpretacijo sploh ni nobene potrebe (interpretacija je potrebna le pri nejasnih ali dvoumih določbah) - razen za tistega, ki

hoče nekemu referendumskemu predlogu, ki je dobil 44,5% glasov, dve leti kasneje z nakladno "preinterpretacijo" dotlej jasnih pravil omogočiti, da bi tistih 44,5% postalo več kot 50%.

Iz gornje logične analize (žal nujno malo daljše) torej jasno izhaja, da 1. točka izreka ne pomeni le nedopustnega odločanja o "mrtvem" zakonu, ampak tudi tako "interpretacijo" ene od njegovih določb, ki dotlej jasno določbo spremeni v povsem nejasno (kar je seveda ravno nasprotno namenu interpretacije in tudi zato napačno).

c) Zavrnitev 38. in 39. točke obrazložitve

Na koncu te točke argumentacije moram zavrniti še možni ugovor, da v tem konkretnem spornem primeru zgoraj prikazana pomanjkljivost 1. točke izreka (da tam podana "interpretacija" ne rešuje vprašanja, kaj v primeru pozitivnega izida pri več referendumskih predlogih) ni pomembna in da jo lahko spregledamo oziroma zanemarimo, ker da je šlo tako in tako samo za "zakon za enkratno uporabo", pri tej enkratni uporabi pa do takega primera na srečo ni prišlo in je le eden od treh predlogov dobil več glasov 'za' kot 'proti'. Da, to je res, kljub temu pa zgoraj prikazana napaka v 1. točki izreka tudi za zakonito rešitev tega konkretnega spora ni nepomembna, ampak je, nasprotno, bistvena. Šele v luči vsega zgoraj povedanega je namreč mogoče jasno in prepričljivo odgovoriti na 39. točko obrazložitve, ki je na prvi pogled videti prepričljiva, češ, če 3. člen ZNGUIG v prvem odstavku govori o tem, da je potrebno ugotoviti število glasov 'za' in 'proti' pri vsakem predlogu posebej, potem je treba tudi določbo v tretjem odstavku o "večini volilcev, ki so glasovali", razumeti tako, da je bila s tem mišljena večina volilcev, ki so glasovali pri posameznem vprašanju (v 39. točki spet piše napačno, a drugače kot v izreku: "pri vsakem referendumskem vprašanju", kar pa bi spet pomenilo čisto nekaj drugega).

Gornja analiza pa je pokazala, da v sporni določbi ("Izglasovan je predlog, za katerega je glasovala večina volilcev, ki so glasovali" - kar je dobeseden povzetek določbe četrtega odstavka 90.člena Ustave) nikakor ni bila mišljena večina le od tistih, ki so glasovali o posameznem predlogu. Kaj tako nenavadnega (celo če bi zakonodajalec namen šel v to smer - pa je bilo ravno nasprotno) bi moralo biti v zakonu potem seveda zelo jasno povedano, da bi lahko obveljala taka "interpretacija" - nenavadnega namreč zato, ker je tu šlo za en referendum, ne za tri, volilci so dobili eno glasovnico, ne treh, in pri vseh glasovanjih se udeležba računa po oddanih glasovnicah. Morebitna izjema od tega splošno znanega in povsod po svetu običajnega pravila bi torej morala biti v zakonu jasno določena in je nikakor ni mogoče "pripeljati" v zakon z nekakšno "interpretacijo" - in to dve leti po opravljenem glasovanju in uradno izračunanem izidu.

Podobno velja tudi za argumentacijo v 38. točki. Vsebina prvega odstavka 3. člena ZNGUIG je za interpretacijo tretjega odstavka povsem nepomembna. Kot pravi sama odločba (v 28. točki), gre v prvem odstavku le za "tehnične vidike ugotavljanja izida". Gre pravzaprav le za nekakšen "tehnični" napotek volilni komisiji, katerega vsebina pa logično sledi iz drugih zakonskih določb in je torej v bistvu povsem nepotrebna in bi lahko tudi izostala.

Pri naši (ne)dodelanosti in (ne)preciznosti zakonodajne tehnike, ki je splošno znana, ni prav nič čudnega, če v neki zakon (še zlasti v takega, ki je bil sprejet tako na hitro), pridejo marsikdaj tudi taki nepotrebni "tehnični" dodatki. Zadnja dva stavka prvega odstavka sta celo povsem nesmiselna - in na takih povsem nesmiselnih določbah (kdor misli, da česa takega v naši zakonodaji ni najti, jo slabo pozna) graditi neko tako dalekosežno interpretacijo, ki bi po dveh letih spremenila uradno ugotovljeni izid referenduma o bodočem volilnem sistemu v državi (ki ga po ustavi zakonodajalec lahko sprejme samo z dvetretjinsko večino), se mi zdi skrajno neodgovorno. Č) Se "bavarski model" sme uporabiti ali ne?

Toda to še vedno ni vse. Ne le, da je stališče, ki ga s svojo "posiljeno" interpretacijo tu zakonodajalcu že dve leti vsiljuje ustavno sodišče, strokovno (tudi s primerjalnopravnega gledišča) povsem nesprejemljivo. Mnogo hujše je to, da mu je pred dvema letoma sugeriralo, da pri zakonskem reševanju tega problema lahko uporabi bodisi sistem single transferable vote (ki ga pri referendumih ne uporabljajo nikjer na svetu) bodisi švicarski model (ki pa je uporaben le za dva konkurenčna predloga, ne za tri ali več) bodisi t.i. bavarski model - in ko je zakonodajalec v spornem ZNGUIG dejansko uporabil bavarski model, mu pa Ustavno sodišče v tej odločbi sporoči, da tega ni smel storiti! Seveda naš zakonodajalec bavarskega modela ni mogel uporabiti v celoti, ampak le delno. Ovira za celovito uporabo bavarskega modela je bila neka "malenkost" - ustavna določba v 90. členu Ustave, da je pri nas za zmago na referendumu potrebna večina vseh, ki so na referendumu glasovali (točno tista, ki jo je zakonodajalec iz Ustave "prepisal" v ZNGUIG), medtem ko bavarska ustava take "ovire" nima. A kljub temu odločba US našemu zakonodajalcu (v 37. točki) očita prav to, da bavarskega modela ni povzel v celoti - to pa je storil ravno zato, ker se je zavedal, da v Sloveniji velja slovenska ustava, ne bavarska.

Toda Ustavnega sodišča to očitno nič ne moti.

Večinska peterica, ki je sprejela to odločitev, očitno noče videti in priznati (čeprav je bila na to izrecno opozorjena), da je bilo njeno stališče v odločbi št. U-I-266/96 izrazito nelogično oziroma protislovno (v tej in še v nekaterih točkah - glej natančno analizo v mojem takratnem ločenem mnenju²) - to, da skuša sedaj odgovornost za površnost in protislovnost lastnih stališč prevreči na zakonodajalca, pa je skrajno nekorektno in neodgovorno.

2. Ugotovitev izida - poseg v pristojnost RVK (2. točka izreka)

Bistvene in najhujše prekoračitve svojih pristojnosti je Ustavno sodišče storilo s 1. točko izreka. To, kar je odločilo z 2. točko izreka, je v nekem smislu le logična posledica. Toda tudi to je spet prekoračitev pristojnosti oziroma nezakonito ravnanje. Po drugem odstavku 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču (ZUstS) namreč Ustavno sodišče lahko določi način izvršitve svoje odločbe in to, kdo naj jo izvrši, le, "če je potrebno" - torej takrat, kadar drugače ne bi bilo jasno, kdo jo mora izvršiti in kako.

Vseh teh nujnih predpostavk za uporabo te izjemne možnosti v tem primeru ni. Povsem jasno je, kdo bi moral 1. točko izreka odločbe US izvršiti: Republiška volilna komisija (RVK). In tudi, kako: z izvedbo preproste matematične operacije, ki jo je sedaj izvedlo Ustavno sodišče v 46. točki obrazložitve, in z razglasitvijo njenega rezultata oziroma izida referendumu z dne 8.12.1996, kakršen izhaja iz take razlage sporne določbe ZNGUIG, kakršno je odredilo Ustavno sodišče v 1. točki izreka. Če bi se Ustavno sodišče balo, da RVK morda ne bi hotela ali znala pravilno izvršiti 1. točke izreka, bi lahko kvečjemu (točno po določbi drugega odstavka 40. člena ZUstS) določilo, "kateri organ mora izvršiti odločbo in na kakšen način" - nikakršnega pooblastila in tudi nikakršne potrebe pa ni bilo za to, da je namesto RVK izid referendumu ugotovilo kar Ustavno sodišče samo. Navsezadnje s tem po nepotrebem (bistveno drugače, kot je bilo to v zadevi Ceglar, kjer pristojni organ ni hotel izvršiti odločbe Ustavnega sodišča) temu delu svoje odločbe daje status odločbe RVK, zoper katero je možno sodno varstvo pred Upravnim in nato Vrhovnim sodiščem.

Predvsem pa so povsem nesmiselne "ugotovitve" v 21. in 49. točki obrazložitve, da doslej še ni bilo ugotovljeno, ali je bil na referendumu 8.12.1998 kateri od treh predlogov sprejet, tako da je Državni zbor posledično nanj vezan. V poročilu RVK, ki je v celoti povzeto v 20. točki obrazložitve, je povsem jasno zapisano, da je prvi predlog dobil 14,4% glasov, drugi 44,5% glasov in tretji 26,2% glasov ("od števila oddanih glasovnic").

Res v poročilu ni izrecno zapisan logični sklep, ki iz ugotovitve teh rezultatov sledi - sklep, da torej noben od treh predlogov ni dobil potrebnega števila glasov (več kot 50%). "Manjkajoča" ugotovitev, da je tudi 44,5% manj kot 50%, pa je v logičnem dometu absolventov prvega razreda osnovne šole.

Ni torej res, da je ta odločba US le dopolnila nekaj, kar je v Poročilu RVK manjkalo - pač pa je Ustavno sodišče to poročilo, ki je dobilo po izteku rokov za sodno varstvo naravo pravnomočne odločbe, spremenilo in mu dalo povsem drugo vsebino.

3. Odločanje o zakonu, zoper katerega se postopek sploh še ni začel (točke 3-5 izreka)

V teh točkah se odloča o ustavnosti ZRLI, ne da bi bil postopek zoper ZRLI kadarkoli sploh začel. V 2. točki obrazložitve je povedano, da je US sklenilo obravnavati kot samostojno pobudo za oceno ustavnosti le "del vloge, ki se nanaša na ZNGUIG" - na ZRLI pa se vloga sploh ne nanaša. Šele v 34. točki je nato povedano, da je US "med pripravljanim postopkom 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 ..." - in "da je ocena ustavnosti obeh vprašanj nujna za rešitev zadeve".

Tudi če bi bilo to zadnje (nujnost za rešitev zadeve) res, to ne bi opravičevalo hude procesne kršitve, da Državnemu zboru sprožitev postopka za oceno ZRLI sploh ni bila sporočena - niti s posebnim sklepom niti z dopisom, kot se je zadnji čas prakticiralo. Tudi vabilo na javno obravnavo te procesne kršitve ni odpravilo, saj niti v njem razširitev postopka z ZNGUIG na ZRLI ni bila omenjena niti ob neudeležbi DZ na javni obravnavi ni bilo sklenjeno, da se ga pozove k odgovoru tudi glede domnevne neustavnosti ZRLI. Če se udeleženec postopka javne obravnave ne udeleži, s tem seveda prevzame nase vse posledice take neudeležbe - seveda pa to ne more iti tako daleč, da bi bil potem lahko "procesuiran" tudi v zvezi z zadevo, ki sploh ni bila predmet postopka, v katerem je bila razpisana javna obravnavo.

Poleg tega pa ocena ustavnosti omenjenih dveh točk ZRLI v resnici niti najmanj ni nujna za rešitev spora o ustavnosti ZNGUIG. Če je bil ta spor rešen s točkama 1 in 2 izreka, bi lahko vsebina teh dveh točk ostala popolnoma nespremenjena, tudi če točk 3-5 ne bi bilo. Kvečjemu bi bilo treba (po čl. 40/II ZUstS - način izvršitve) odrediti, da v tem primeru, kjer je bil (pravilen, zakonit) izid referendumu ugotovljen in razglašen šele dve leti po izvedbi referendumu, enoletni rok iz 25. člena ZRLI začne teči šele naslednji dan po objavi te odločbe US.

Seveda bi v tem primeru ostale "v veljavi" vse slabosti ZRLI, ugotovljene sedaj v 3. in 4. točki izreka - toda brez izvedbe korektnega postopka proti zakonu Ustavno sodišče ne more nekega zakona kar takole "mimogrede" razveljaviti. Če gre za zakon, ki ureja tako pomembno vprašanje, kot je uresničevanje pravice ljudstva do neposrednega izvrševanja (zakonodajne) oblasti po poti referendumu, pa še toliko manj. Če so te slabosti morda res tako velike, da bi lahko onemogočile tudi realizacijo te odločbe US (oz. njenih točk 1 in 2), pa seveda ni nikakršne ovire, da bi prizadeti (zmagovalci na referendumu o volilnem sistemu) takoj po objavi naše odločbe dodatno napadli še te slabosti ZRLI - in da bi jih potem US v korektnem postopku razveljavilo, še preden bi onemogočile uspešno realizacijo posledic izida referendumu.

4. Vsebina točk 3-5 izreka

Ta del izreka in njegova obrazložitve (točke 51-54) je "šolski" primer tega, kako (na kakšen način) ustavno sodišče o tako izjemno pomembnem vprašanju tako za nadaljnje izvrševanje zakonodajne oblasti kakor tudi za izvrševanje neposredne demokracije ne bi smelo odločati: sploh izven zakonito izpeljanega postopka ustavnosodne presoje zakona, torej ob kršitvi določb Zakona o Ustavnem

sodišču, in zato brez vsakih stališč zakonodajalca do teh izjemno pomembnih vprašanj, poleg tega pa tudi brez vsake resne analize te zapletene problematike - kar na kratko v štirih točkah obrazložitve, na eni strani.

Vsa "argumentacija" te izredno dalekosežne odločitve je praktično zajeta v prvih dveh apodiktičnih stavkih 51. točke: "Ustavna določba, da je Državni zbor vezan na izid referendumu, pomeni, da mora DZ referendumsko odločitev obvezno prebiti v zakon. Vezanost ni zgolj politična oziroma moralna, temveč je tudi pravna." Tako bodi, je reklo Ustavno sodišče - drugo ga ne zanima. Ne, kaj o tem menijo drugod po svetu, kjer tako "čudno" vrsto referendumu vsaj na papirju (v zakonodaji) tudi poznajo, to je v dveh nemških zveznih deželah in v nekem (nam še neznanem) švicarskem kantonu, ne, kaj je bilo o tem morda tudi že doma napisano.

Od slednjega mi je ta trenutek pri roki le to, kar sem napisal sam. V ločenem mnenju k odločbi št. U-I-201/96 (glej OdlUS V/2, str. 115) sem o tem napisal takole: "Namesto da bi zakon ljudstvo tretiral kot suverena zakonodajalca, kot bi ga po Ustavi moral, ga tretira kot nekakšnega "predlogodajalca", na katerega predloge naj bi bil parlament potem sicer vezan, vendar to žal ni izvedljivo in tudi 25. člen ZRLI dovolj jasno pove, da je vezan le negativno (eno leto ne sme sprejeti drugačnega zakona), ne pa tudi pozitivno (da bi tak zakon sploh moral sprejeti in to v določenem roku).

Nekateri menijo, da vsaj drugi odstavek 25. člena ZRLI pomeni vsaj poskus pozitivnega vezanja zakonodajalca na doseženi referendumski izid, pa čeprav bi bila to *lex imperfecta* (določba brez sankcije): "Državni zbor mora pri sprejemanju zakona upoštevati odločitev, sprejeto na predhodnem referendumu." Mislim, da je tudi ta interpretacija napačna. V citatu poudarjene besede dovolj jasno povedo, da je tu DZ "pozitivno vezan" res le točno v tem okviru, kot ga ta določba postavlja, torej "pri sprejemanju zakona": če bo zakon sprejel, mora v njem upoštevati referendumsko odločitev - ta določba pa ga očitno in brez vsakega dvoma ne zavezuje k temu, da bi pa tak zakon sploh moral sprejeti. Če ga bo, mora biti vanj "vgrajena" tudi referendumska odločitev - če pa ga sploh ne bo sprejel ali če ga bo sicer sprejel, vendar kasneje kot v enem letu, pa vezanosti ni (vezanost po drugem odstavku 25. člena tega sploh ne zajema, ne le, da bi bila to *lex imperfecta*)."" Na neznane švicarske kantone ter na nemški deželi Bremen in Schleswig-Holstein pa se je bila večina pripravljena sklicevati le takrat, ko je s tem skušala zavračati moje dokazovanje, da tako "čudne" vrste referendumu v praksi nikjer ne poznajo in da, tudi če jo kje morda res prakticirajo, imajo poleg nje seveda še pravi zakonodajni referendum - tega pa morda le za nekakšen "dodatek". Sedaj, ko smo pri nas ta "čudni" referendum z nedefiniranimi in nejasnimi učinki prvič izvedli (preden so bili ti učinki znani in pojasnjeni) in ko je seveda takoj nastal spor o dometu teh učinkov, pa Ustavnega sodišča ne zanima več, kaj prav o tem, torej o možnih učinkih, mislijo npr. v Nemčiji. In to ob tem, ko imamo v strokovnem gradivu, ki je bilo pripravljeno v prejšnjih fazah obravnavanja te zadeve, že zapisane naslednje ugotovitve (ne moje) in sicer v zvezi z ureditvijo v deželi Schleswig-Holstein: "Ta vezanost je lahko le v tem, meni avtor, da deželni zbor ne sme sprejemati odločitev, ki bi nasprotovale referendumski. Ob tem se zastavlja še vprašanje, ali ta vezanost traja na veke ali preneha z izvolitvijo novega deželnega zbora. Avtor poudarja, da zoper vezanost govori tudi ustavna določba, da poslanci niso vezani na kakršnakoli navodila. Vezanost, zaključuje, je zgolj politična, ne pravna." (iz knjige Jurgens: *Direkte Demokratie in den Bundesländern*).

Pri nas pa Ustavno sodišče - kar brez razprave - pribije "vezanost je tudi pravna". Res je pri nas vezanost določena v 90. členu Ustave - toda tudi tam ni prav nič povedano o tem, ali je ta vezanost "pozitivna" (dolžnost sprejeti tak zakon) ali morda le "negativna" (ne sprejeti temu nasprotnih odločitev).

Zgoraj citirani nemški avtor jasno pove, da je po njegovem mnenju ta vezanost lahko le negativna. Pri

tem je še zlasti pomembno njegovo sklicevanje na ustavno določbo (povsem enako tisti v 82. členu naše ustave), da poslanci niso vezani na kakršnakoli navodila. Pa tudi brez take izrecne ustavne določbe bi bilo povsem jasno, da poslancu nihče ne more ukazati, kdaj naj dvigne roko za karkoli - to je njegova suverena odločitev.

Toda vsi ti težki ustavnopravni problemi našega Ustavnega sodišča ne zanimajo.

Še več. V 55. točki celo izrecno pove, da za razveljavitev določbe iz tretjega odstavka 25. člena ZRLI o enoletni "negativni" vezanosti (4. točka izreka) Ustavnemu sodišču "ni bilo potrebno analizirati, ali se določba prvega odstavka 90. člena ZRLI nanaša tudi na t.i. negativno vezanost DZ na izid referendumu ..." in nadaljuje: "Za ugotovitev protiustavnosti je bila dovolj ugotovitev, da določba lahko onemogoči realizacijo pozitivne vezanosti DZ na izid referendumu, na katero prvi odstavek 90. člena nedvomno meri (glej 25. točko obrazložitve)". V resnici sta tu najbrž mišljeni 52. in 53. točka obrazložitve, toda tudi v teh dveh točkah ni (poleg apodiktičnih trditev) nikakršne analize, kaj šele argumenta za to, da prvi odstavek 90. člena "nedvomno meri na pozitivno vezanost". Spet klasična napaka v argumentiranju ("zamenjava teze"), če ne še kaj hujšega: v 52. točki postaviš trditve (brez dokaza), da iz A (90.člena) izhaja B (pozitivna vezanost), nato pa v 55. točki neko povsem tretjo trditve, da je C (enoletna negativna vezanost po 25. členu ZRLI) protiustaven, "dokazuješ" s trditvijo, da je tako ne zaradi njegove lastne vsebine (C določa namreč le negativno vezanost), ampak zato, ker da bi lahko onemogočil realizacijo B-ja (pozitivne vezanosti) - pri tem pa "pozabiš", da trditve B sploh še nisi dokazal, ampak da si jo samo postavil. Tako argumentacijsko zmedo v sodnih odločbah redko srečaš - ustavnosodni odločbi pa še celo ni v čast.

Še hujše od te argumentacijske zmede - da se vrnem na misel iz začetka prejšnjega odstavka - pa je stališče, da za razveljavitev določbe ZRLI, ki jasno in izrecno govori samo o negativni vezanosti, ni bilo potrebno analizirati, ali se 90. člen Ustave na negativno vezanost sploh nanaša| Če je negativna vezanost šibkejša oblika vezanosti, pozitivna vezanost pa močnejša, vendar drugačna oblika vezanosti, ki negativne vezanosti v sebi ne zajema, potem bi bilo določbo o negativni vezanosti logično razveljaviti kvečjemu v primeru, če bi ugotovili, da je po 90. členu Ustave dopustna samo pozitivna vezanost (ki je ZRLI sedaj v bistvu sploh ne določa), negativna pa ne - tako sklepanje pa se mi zdi absurdno. Če bo uspelo komu dokazati (Ustavno sodišče tega niti poskusilo ni), da iz Ustave res izhaja nujnost (in možnost) tudi pozitivne vezanosti, bo to pomenilo samo, da v ZRLI nekaj manjka (določbe o pozitivni vezanosti), ne pa, da so tam že zapisane norme o negativni vezanosti zato protiustavne. Tista o enoletni negativni vezanosti bi bila lahko protiustavna kvečjemu zaradi enoletnega roka, ne pa zaradi negativne vezanosti same. Da je vprašanje, koliko časa sme ta negativna vezanost trajati, spet izredno težko ustavnopravno vprašanje, bi se pa Ustavno sodišče lahko spet poučilo iz že prej omenjenega strokovnega gradiva, pripravljenega v lastni hiši (povzetek stališč prav o tem iz dela Stefan Przygode: Die deutsche Rechtsprechung zur unmittelbarer Demokratie) - toda to mu je bilo v naglici, s katero je na koncu hotelo še pred zaključkom mandata petih sedanjih sodnikov zaključiti dve leti trajajoči spor, očitno odveč - čeprav sem sam večino prav na ta stališča izrecno opozoril.

Na koncu te točke le še pripomba k 5. točki izreka - k šestmesečnemu roku, v katerem naj bi Državni zbor odpravil neustavnosti, ugotovljene v 3. in 4. točki izreka. Če naj bi to storil tako površno in "z levo roko", kot je Ustavno sodišče izdalo to odločbo, potem seveda ne bo imel velikih težav: če bo oba roka (v zvezi s 3. in 4. točko izreka) izenačil, tako da bo sedaj enoletni rok negativne vezanosti podaljšal npr. na dve leti - ali pa (analogno s sugestijami iz prej omenjenega dela Stefana Przygode) oba roka vezal na eno legislativno obdobje, češ da je na izid referendumu parlament lahko vezan le eno mandatno obdobje - potem morda prevelikih težav ne bo, čeprav se ob tej zanimivi Przygodovi ideji stvar že lahko precej zaplete. Še zlasti, ker pri tem konkretnem referendumu ne gre za referendum o

čemerkoli, ampak za uvedbo večinskega volilnega sistema, kar bi si "zmagovalci" na referendumu seveda želeli videti uresničeno že pri volitvah jeseni leta 2000, torej že čez dve leti.

Vsakemu realnemu opazovalcu in poznavalcu pa je vnaprej jasno, da je uvedba novega volilnega sistema (in to pri nas celo z dvetretjinsko večino) tako strokovno in politično zahteven projekt, da celo v primeru, če bi se takega projekta lotila zanj vnaprej zagreta dvetretjinska parlamentarna večina, ne bi nihče mogel jamčiti, da ga bo uspešno in pravočasno pripeljala do konca in da ji tega ne bodo preprečila notranja nesoglasja, ki se med zakonodajnim postopkom kaj lahko pojavijo. Samo politični interes jih potem v resnici lahko prisili, da bodo poiskali nujne in možne kompromise in zakon sprejeli, drugače ga pač ne bodo, pa če se Ustavno sodišče na glavo postavi. Ponavljam, govorim o dvetretjinski parlamentarni večini za tak projekt, ki bi vsaj v temelju že obstajala. Da v našem sedanjem parlamentu še navadne večine zanj ni, pa je menda vsakomur jasno. Tistemu, ki hoče tak parlament "prisiliti", naj sprejme nekaj, s čimer se absolutno ne strinja, vsaj dokler bo v njem šest ali sedem relativno majhnih strank, ki bi po uzakonitvi večinskega volilnega sistema skoraj vse nujno izginile s političnega prizorišča, bodisi ni jasno prav nič, kako se sprejemajo zakoni nasploh in tisti o volilnem sistemu še posebej - ali pa, če se tega zaveda, želi samo še dodatno povečevati zmedo na političnem prizorišču. Ali je to v nacionalnem oziroma državnem interesu, bomo lahko kmalu videli.

Gornja razmišljanja in sklepanja so (vsaj zame) samo še dodatna potrditev mojega trdnega prepričanja, do katerega pa sem že zdavnaj prišel na podlagi izključno ustavnopravnih razmislekov (ki se tu morda zgolj slučajno ujemajo tudi s širšimi, tudi političnimi razmisleki): neposredno zakonodajno oblast, ki jo našemu ljudstvu obljublja 3. člen Ustave, lahko ljudstvo uresničuje samo preko pravega zakonodajnega referenduma, to je takega, kjer bo samo dokončno sprejelo npr. zakon o uvedbi večinskega volilnega sistema - ali pa kakšnega drugega (npr. mešanega po nemškem vzoru), če ga bodo politiki in drugi v to prepričali. Parlament ga morda ne bo nikoli.

Da bi pa ljudstvo to enkrat lahko storilo, je treba prej temeljito spremeniti sedanji skrajno ponesrečeni - in, ponavljam, tudi nevarni (200 podpisov lahko kar dvakrat za več mesecev ustavi vsak, še tako nujen zakonski postopek) - zakon o referendumu (ZRLI). Toda pri nas se vsi, od politikov preko strokovnjakov do ustavnega sodišča, raje znova in znova "igramo" z reševanjem nepotrebnih in nesmiselnih zapletov, ki jih vedno znova povzročajo sedanja absurda, čudaška in nikjer drugje na svetu prakticirana referendumska ureditev, kakor da bi zavihali rokave in - v nekaj letih trdega dela, hitro to gotovo ne bo šlo, najprej bi bila potrebna temeljita strokovna analiza svetovnih izkušenj - pripravili novo, s svetovnimi izkušnjami skladno zakonsko ureditev referendumskega odločanja.

C. Zaključek

Take odločbe ugledu Ustavnega sodišča gotovo ne koristijo, nasprotno, povečujejo kredibilnost tez o krizi Ustavnega sodišča. Novi sestav institucije, ki temu našemu sledi, na srečo ne vzbuja strahov, da bi bil dovteten za tovrstne skušnjave v eno ali drugo politično smer. Toda to ne bo zadnji sestav. Zato tudi tokrat ponavljam svoj večni ceterum censeo: način volitev ustavnih sodnikov je treba takoj spremeniti tako, da bo v sestavu ustavnega sodišča zagotovljena njegova politično- nazorska uravnovešenost (tudi s povečanjem števila sodnikov na deset, drugače najbrž ne bo šlo) in da bo hkrati zagotovljena prednost strokovnim kriterijem pred političnimi. Brez hearinga pred pretežno strokovnim forumom teh dveh navidez nezdružljivih zahtev združiti v enotnem postopku po mojem mnenju preprosto ni mogoče. Če kdo ve za kakšen boljši način, naj ga predlaga. Če se bo o tem ponovno začelo resneje razmišljati šele takrat, ko bodo morda neko bodočo ekipo ustavnih sodnikov spet obšle podobne "skušnjave" kot našo, bo najbrž prepozno. Caveant consules!

Opombi:

1Iz ločenega mnenja v zadevi št. U-I-311/97: "Hujše ignoriranje ustave si je že skoraj težko zamisliti. To je podobno, kot če določba 1. člena, da je Slovenija demokratična republika, ne bi imela zakonske izvedbe v temu ustrezni volilni zakonodaji (in bi zakon namesto neposrednih volitev npr. kar obdržal nekdanji delegatski sistem ali kakšen drug sistem posrednih volitev) - ali kot če bi bila zakonska izvedba določbe 2. člena, da je Slovenija pravna država, do te mere zgrešena (ne le pomanjkljiva), da npr. sploh ne bi bilo zagotovljeno sodno varstvo vseh ustavnih pravic ali da bi npr. sodne odločbe celo moral potrjevati parlament (podobno kot ljudstvo sedaj ne more uveljaviti svoje zakonodajne volje, če parlament temu nasprotuje).

Kot rečeno, hujšo kršitev Ustave s strani zakonodajalca si je že težko zamisliti. S tem se ne opredeljujem do izjemno težkega ustavnopravnega in politološkega vprašanja, ali je ljudstvu smiselno zaupati neposredno zakonodajno oblast (ali je ljudstvo za to "zrelo", ali je vseljudsko glasovanje, recimo, tudi o zapletenih in strokovno zahtevnih zakonih smiselno, ali se ne bo izrodilo v demagoško manipuliranje z množicami volilcev itd. itd.). Vse to so vprašanja, o katerih je treba poglobljeno in odgovorno razpravljati - toda preden se v ustavo napiše, da ima v tej in tej državi ljudstvo neposredno (zakonodajno) oblast.

Prav zaradi gornjih in še mnogih drugih pomislekov je mnogo držav na svetu, ki take določbe v svoji ustavi nimajo (in potem zelo previdno razpisujejo npr. zgolj posvetovalne referendumne, npr. o vstopu v EU), pa jih prav tako štejemo med nesporno demokratične države. Ko pa enkrat v ustavi taka določba je (in pri nas je), se mi zdi pa skrajno neresno in celo žaljivo - za državljanke in za državo samo, če se za tako ustavno določbo skoraj nihče resno ne zmeni. Kdor misli, da ni realna ali da je preveč drzna in tvegana, naj pač predlaga njeno črtanje iz ustave - dokler jo imamo v ustavi (in jaz sem med tistimi, ki jo podpirajo), pa bi jo v državi, ki bi hotela biti pravna država, morali spoštovati in ne ignorirati kot doslej. Tudi - in najbolj - na Ustavnem sodišču." ...

... "Že samo gornji dve, le grobo nakazani vprašanji nakazujeta, kako pomembna in zapletena vprašanja bi moral urediti ZRLI, če bi hotel realizirati ustavno določbo 3. člena o ljudski zakonodaji. Da bi bilo mogoče to zapleteno materijo temeljito preštudirati in dobro pripraviti za kasnejšo uzakonitev, bo seveda potrebno precej truda in časa - zato bi se bilo treba tega zahtevnega zakonodajnega projekta lotiti čimprej. Tega pa ne bo, dokler od vlade in zakonodajalca tega ne bo zahtevalo ustavno sodišče - le-to pa to lahko naredi samo na ta način, da končno vendar že enkrat uradno "ugotovi" to, kar je bilo že večkrat ugotovljeno, namreč da sedanji ZRLI ne zagotavlja in ne omogoča državljanom realizacije ene od najpomembnejših političnih pravic - pravice do "ljudske zakonodaje". Ko bi to Ustavno sodišče enkrat končno ugotovilo, bi ob tej ugotovitvi seveda hkrati moralo določiti zakonodajalcu tudi rok za odpravo ugotovljene neustavnosti ZRLI - in ta rok seveda ne bi smel biti nerealno kratek. Rok do konca mandatne dobe parlamenta sedanjega sklica, tj. do konca leta 2000, bi bil sedaj seveda že prekratek - štiriletni rok (od sedaj do leta 2002) pa bi bil morda že realno uresničljiv. Ali morda še malo daljši rok, upoštevajoč to, da bi parlament najbrž moral najprej naložiti in plačati izvedbo temeljite raziskovalne naloge o pravni ureditvi ter referendumskih izkušnjah zlasti v Švici, ZDA in Nemčiji - in se lastnega zakonodajnega dela na tem zahtevnem projektu lotiti šele potem, ko bi bilo to pripravljeno delo opravljeno. A kaj, ko noben rok sploh še teči ne more začeti, ker Ustavno sodišče vztrajno zavrača moje predloge, da bi se opisanega težkega in pomembnega problema sploh lotilo." ... "Ravnodušnost našega ustavnega sodišča (in seveda predvsem parlamenta ter vlade) ob vseh takih problemih - oziroma "benigne" odločbe kot je tale o skladnosti 17. in 18. člena ZRLI z Ustavo - sem v internem pisanju enkrat že označil za nekaj podobnega, kot če bi gorečo hišo prizadevno in vztrajno gasili s kozarčki vode. Goreča hiša? Če nam to, kaj za normalno izvajanje zakonodajne oblasti in za normalno delovanje države pomeni slaboumno-avanturistični in "jugo-slovensko originalni" koncept t.i. predhodnega referenduma¹, ni jasno iz izkušenj zadnjih dveh

let, potem nam Bog pomagaj. Bomo ta genialni koncept referendumu najprej preizkusili morda še pri davčnih zakonih, pri proračunu ipd., preden nas bo srečala pamet? Če že ustavno sodišče noče in noče ugrizniti v to kislno jabolko, dokler ga nekdo ne bo v to direktno prisilil (namreč z dovolj jasno oblikovano pobudo in z nesporno izkazanim pravnim interesom), pišem te obupane vrstice z namenom, da bi vsaj parlament in vlado opozoril na nevarnosti, ki jih skriva naš avanturistični in strokovno povsem nedodelani sedanji referendumski koncept."

2Ki sem ga - po 20 knjižnih strani dolge natančne analize - sklenil takole: "Ta odločba je po mojem mnenju v svoji argumentaciji tako površna in protislovna, da je morda celo zagovorniki political question doctrine ... ne bodo mogli razlagati kot kvaliteten prispevek k utrjevanju demokratičnih pravil referendumskega odločanja. Ali morda vendarle?" Razvoj dogodkov je pokazal, da sem imel prav.

Opomba:

1ko lahko 200 ljudi vtakne palico v zakonodajno kolesje kateregakoli, še tako nujnega zakona, in potem 90 poslancev in 9 ustavnih sodnikov mesec dni ne počne drugega kot premlewa pametne ali neumne ideje teh 200 ljudi, preden lahko zakonodajni postopek steče naprej - medtem pa ...

Matevž Krivic

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Jambreka

1. Pri predhodnem zakonodajnem referendumu vezanost na izid pomeni, da mora Državni zbor vsebino, ki je predmet referendumskega vprašanja, urediti tako, da v zakon vgradi rešitve, ki upoštevajo (pozitivni ali negativni) referendumski izidi (U-I-201/96 z dne 14. 6. 1996 v zvezi z 90/1 členom Ustave). Stališče Ustavnega sodišča iz obrazložitve odločbe U-I- 47/94 (z dne 19. 1. 1995) pa navaja, da je k sprejemu novega zakona na podlagi uspelega predhodnega referenduma "zakonodajalca možno prisiliti".

2. Ko Evropsko sodišče za človekove pravice ugotavlja pomen kakega pravnega izraza, se najprej vpraša, kakšen je njegov "običajni besedni pomen" ("ordinary meaning of the term").

Ustavni pojem "vezanosti na izid referendumu" je v normalni besedni rabi povsem jasen, njegovo vsebino pa je Ustavno sodišče že pogloblje opredelilo (glej zgoraj tč. 1). Namen evropske interpretacije možne nejasnosti je, da se omogoči

transparentnost in demokratična komunikativnost prava. Tudi slovenska ustava je zgrajena na takem pojmovanju pravne norme, ne pa na predpostavki pedantno oblikovanega represivnega mehanizma, ki naj sankcionira vsako ustavno določbo. Tudi 160. člen Ustave vsebuje na primer določbo o "vezanosti Državnega zbora na mnenje Ustavnega sodišča v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe," ne da bi bila ta vezanost pogloblje pozitivno pravno urejena. Nedavni primer mnenja Ustavnega sodišča o Evropskem asociacijskem sporazumu pa tudi izkustveno dokazuje, da je Državni zbor ta ustavni termin razumel in realiziral v običajnem jezikovnem pomenu, oziroma širše, v skladu z normalnim evropskim razumevanjem pravnih izrazov.

Seveda pa je v diktaturah, ki ne temeljijo na demokratičnem soglasju o pravilih igre, po katerih se

sprejemajo pravne norme, nujno opremiti te norme tudi z natančnimi navodili in ukazi, da se morajo izvršiti, in kako se morajo izvršiti. Splošneje povedano, diktaturam je potrebno rigidno in pedantno pozitivistično normiranje, med drugim, ker je prepovedana neodvisna, samostojna in nepristranska sodniška drža. Nasprotno pa izkušnja evropske demokratične pravne kulture temelji na predstavi o osnovnem moralnem soglasju, ki ga napolnjujejo interiorizirane - generalne in konkretizirane - predstave o pravilnem, dobrem in poštenem.

Ne dvomim torej, da bi v normalni pravni kulturi bilo tako volivcem kot tudi njihovim poslancem povsem jasno, da ustavna določba o vezanosti parlamenta na izid referendumu ni v nobenem pogledu sporna. Slovenska pravna kultura in zavest je sicer resda obremenjena z dediščino in usedlinami še do nedavnega neposredno doživljane diktature. Vendar po drugi strani ne dvomim, da je glede na zgoraj obravnavani vidik že umeščena v okvir normalnega. To mojo domnevo potrjuje že uveljavljena vloga ustavnosodne judikature v novejši slovenski praksi.

3. Aktualno odločbo Ustavnega sodišča je potrebno razumeti v kontekstu serije zakonodajnih, referendumskih in ustavnosodnih pobud in pravnih odločitev. Začetek omenjene serije sovпада z vložitvijo predloga Zakona o volitvah poslank in poslancev v zakonodajni postopek dne 29. 2. 1996 in z obvestilom sedanjega pobudnika predsedniku Državnega zbora o pobudi volivcem za zbiranje podpisov za predhodni zakonodajni referendum o navedenem zakonu (z dne 5. 3. 1996). V razdelku o "dejanskem in pravnem stanju zadeve" obrazložitve odločbe (točke 5 do 18 obrazložitve) je Sodišče v povzetku kronološko prikazalo dogajanje in ključne poudarke sosledja konfliktov v trikotniku med predlagateljem predhodnega zakonodajnega referendumu, zakonodajalcem in Ustavnim sodiščem.

Bralec, ki do sedaj še ni bil seznanjen s potekom omenjenega dogajanja, ali pri njem ni bil udeležen, se z njim lahko izčrpno seznanja na podlagi citiranih pravnih dokumentov (glej točke 5 - 18 obrazložitve odločbe). Mislim, da je utemeljeno podan sum, da so bila vsa ravnanja Državnega zbora suspektno motivirana, namreč da so poskušala z improviziranimi in arbitrarnimi protiakcijami preprečiti (najprej) izvedbo predlaganega referendumu, (potem) njegovo ustavno in zakonito predvideni način izvedbe in ugotovitve izida in (končno) na podlagi ne ugotovitve oziroma pravno nepravilne ugotovitve referendumskega izida. Objektivna analiza interesnih nasprotij med predlagatelji referendumu in njihovimi nasprotniki v Državnem zboru pokaže, da je šlo za sosledje poskusov onemogočiti in preprečiti realizacijo temeljne ustavne pravice do neposrednega izvrševanja oblasti ljudstva (3. člen Ustave) z zakonodajnim referendumom (90. člen Ustave).

4. Na tem mestu pa se soočimo z osrednjim in temeljnim, tudi monocetrično opredeljenim vprašanjem pričujoče odločbe: Ali je Državni zbor (izvedbeno pa tudi Republiška volilna komisija) ustavno nedopustno posegel v ustavno pravico predlagateljev referendumu in državljanov, ki so na njem glasovali, da neposredno izvršujejo oblast (z referendumom). To vprašanje je v celoti in brez ostanka opredeljivo in rešljivo na podlagi specifičnih metod ustavnosodne interpretacije in presoje.

Končni odgovor Ustavnega sodišča se v bistvu reducira na izrek, da so bile pobudnikom in državljanom, ki jih predstavljajo, kršene temeljne ustavne pravice, konkretno da bi bil ugotovljen izid referendumu, kot je bil izglasovan na podlagi zakonitega merila, ki je skladno z ustavo.

5. Ključni del obrazložitve odločbe je vsebovan v točkah 35 do 45. Ustavno sodišče je ugotovilo - logično in empirično vodotesno ter na podlagi metodološko zanesljivo uporabljenih testov - da je ustavnokonformna le ena sama interpretacija tretjega odstavka 3. člena ZNGUIG. Ključni problem, o katerem je bilo treba odločiti, pa je enostaven; Ali je izglasovan predlog, za katerega je glasovala večina volivcev, ki so glasovali "za", od vseh, ki so glasovali pri tem referendumskem vprašanju, ali pa je nasprotno izglasovan predlog, za katerega je glasovala večina volilcev, ki so glasovali "za" od vseh,

ki so glasovali pri vseh treh referendumskih vprašanjih.

Zakaj je ustavno konformna le razlaga, ki temelji na sintagmi "ki so glasovali pri tem referendumskem vprašanju", je razvidno iz podrobno in obširno obrazloženih precedenčnih stališč Ustavnega sodišča, zlasti o vprašanjih ustavne narave zakonodajnega referenduma v zvezi s pravico do pobude in zahteve do razpisa konkretnega referenduma, ter o vprašanju protiustavnosti cepitve glasov, če se istemu telesu volilcev zastavi več referendumskih vprašanj hkrati, pa se ne zagotovi ločenega ugotavljanja izida glede na udeležbo (glasovanje) pri vsakem referendumskem vprašanju posebej. Pričujoča solucija Ustavnega sodišča je nadalje utemeljena tudi s tekstualno analizo besedila sporne določbe.

6. 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 ZUstS oceni tudi ustavnost obeh vprašanj.

Ustavno sodišče na podlagi 28. člena ZUstS pošlje organu, ki je izdal napadeni predpis, v tem primeru Državnemu zboru, pobudo v odgovor. Državni zbor kljub pozivu Ustavnega sodišča z dne 21.2.1997 na pobudo ni odgovoril. Predsednik Ustavnega sodišča je o zadevi razpisal javno obravnavo, ki je bila 16. aprila 1998.

Sodnik poročevalec je na javni obravnavi zastavil udeležencem vrsto vprašanj, med drugim tudi v zvezi z (po koneksiteti) obravnavanim ZRLI. Državni zbor se na vabilo Sodišča na javno obravnavo ni odzval in njegov predstavnik se je ni udeležil.

Neudeležba Državnega zbora ni bila opravičena, niti je Državni zbor ni poskušal naknadno nadomestiti tako, da bi svoja stališča posredoval Sodišču v pisni obliki, ali da bi kakorkoli drugače poskušal Sodišče seznaniti s svojimi stališči.

Procesno stanje, ko Sodišče samo po koneksiteti sproži postopek obravnave predpisa oziroma njegove konkretne določbe, se razlikuje od stanja, ko je predpis napadel določen pobudnik ali upravičenec do zahteve. V slednjem primeru je relevantnost načela kontradiktornosti oziroma enakosti orožja bistveno različna od situacije, ko Sodišče samo ex offo sproži postopek.

Na podlagi 30. člena ZUstS Ustavno sodišče pri odločanju o ustavnosti in zakonitosti predpisa ni vezano na predlog iz pobude. Oceni lahko tudi ustavnost in zakonitost drugih določb drugega predpisa, katerih ocena ustavnosti ali zakonitosti ni bila predlagana, če so te določbe v medsebojni zvezi ali če je to nujno za rešitev zadeve. ZUstS v 36. členu tudi ureja, da izostanek udeležencev in drugih vabljenih oseb ne preprečuje Ustavnemu sodišču, da izvede postopek in odloči o zadevi.

Ustavno sodišče lahko takoj nadaljuje z odločanjem o stvari sami, če je pobuda sprejeta, če je dejansko stanje pojasnjeno in če je bila nasprotnemu udeležencu dana možnost, da se izjavi.

V pričujoči zadevi so bili vsi navedeni pogoji za odločanje podani. Državnemu zboru je bila dana možnost, da se izjavi na javni obravnavi. Te možnosti se je sam odrekel z neudeležbo in mora zato tudi sam nositi posledice neudeležbe. Tudi dejansko stanje zadeve je bilo med obravnavo v celoti pojasnjeno. To dejstvo dokazuje tudi okoliščina, da vse do končnega odločanja noben sodnik ni

predlagal, da se ponovno in ne glede na neudeležbo na javni obravnavi pozove Državni zbor k odgovoru o specifičnem morda še ne povsem razjasnjem vprašanju.

7. Pač pa je označevala obravnavanje in odločanje o tej zadevi neka druga procesna pomanjkljivost, na katero sem sam pisno opozoril Ustavno sodišče, ko sem dne 7.3.1996 na predsednika, sodnike in sekretarja naslovil dopis, v katerem med drugim navajam: "Dne 6.3.1996 (pa) je sodnik Ustavnega sodišča mag. Matevž Krivic objavil v časopisu Delo (str. 2) članek z naslovom 'Ločeno mnenje in 'nacionalne liste', v katerem piše, med drugim, tudi, kaj si misli o večinskem volilnem sistemu, namreč, 'da je groba kršitev ustavnega načela enakosti volilne pravice in ustavnopravno nedopusten' ter sprt ' z enakostjo, pravičnostjo in zdravo pametjo.' Pristojnosti Ustavnega sodišča dobro poznamo, o inštitutu izločitve sodnika sva s kolegom Krivicem podrobno razpravljala, tudi v javnosti. Zato je komentar zgornjih dveh podatkov odveč."

Sodnik Krivic se po tem opozorilu ni bil pripravljen sam izločiti, niti ga ni s sklepom izločilo Ustavno sodišče samo - na podlagi argumenta, da se sodnik v tem primeru ni opredeljeval do vprašanj, ki jih sproža pobuda in ki so v zvezi z ustavnostjo referendumске ureditve, ampak se je opredelil do večinskega volilnega sistema, ki pa da ne sovпада z relevantnim meritornim vprašanjem. Sam sem že tedaj opozoril, da sta obe vrsti vprašanj v tesni zvezi, da se sodnikova kategorična vnaprejšnja negativna opredelitev do večinskega volilnega sistema nujno povezuje z vprašanjem uspeha določenega referendumskega vprašanja, in da Ustavno sodišče kot celota zaradi sodelovanja pristransko opredeljenega sodnika niti subjektivno niti glede na zunanji videz ne more soditi tako nepristransko in neodvisno, kot mu to zapovedujeta Ustava in ZUstS.

8. Nadaljnji potek obravnave in odločanja o zadevi me žal še utrjujeta v prepričanju, da sem imel tedaj prav. O tem me na primer prepričujejo povsem politična sklepna razglabljanja sodnika Krivica o večinskem volilnem sistemu in o njegovih političnih posledicah ("izginotje šest ali sedem relativno majhnih strank s političnega prizorišča", "zmeda na političnem prizorišču"), ne nazadnje pa tudi jezno napadalni ter žaljivi slog pisanja, ki temelji na metodi osebne diskvalifikacije svojih kolegov ("character assassination"). V končni posledici pomenita oblika in vsebina tega ločenega mnenja slabo prikrit poskus hujskanja slovenske javnosti k nespoštovanju veljavne odločbe Ustavnega sodišča. Seveda moram priznati, da sodnik Krivic izrečno vendarle ni prestopil Rubikona, torej tiste usodne črte, ki ločuje vladavino prava od nadvlade revolucije, in pravno državo od državnega udara. Res pa je, da se ne giblje zgolj ob robu te črte, ampak po njej tudi hodi.

9. Seveda se strinjam z mnenjem, da bo Ustavno sodišče v sestavu, v kakršnem je delovalo v letih 1993-1998 "prišlo v zgodovino." Točneje, v zgodovino je že prišlo, če drugega ne, z debelimi knjigami zbirke svojih odločb, ki jih je v tem času izdalo. Nepristranska pravnozgodovinska analiza bo slej ko prej pokazala, kako je Ustavno sodišče kot inštitucija, in kako je vsak posamezni sodnik opravil poslanstvo, za katerega je bil izvoljen in ki mu je (bil) zaprisežen: da sodi po Ustavi, po zakonu in po svoji vesti, in da si z vsemi svojimi močmi prizadeva za ustavnost, zakonitost ter za varovanje človekovih pravic in svoboščin.

Ta poslanstva in te zaveze so postavljeni zelo visoko. Med njimi ni izrečno navedene zaveze varovanja koristi svojega naroda in domovine, čeprav mora sodnik praviloma tehtati med pravico posameznika ter blaginjo ljudstva. Pogosto si obe koristi nasprotujeta. V času mandata sodnikov, ki v letu 1998 zapuščajo Ustavno sodišče, pa je bila še posebej moteča okoliščina, da posamezniku pravic ni kratil samo legitimni cilj demokratične države, ampak tudi -in prepogosto - v plašč javnega interesa zavita korist dedičev in naslednikov polpretekle diktature.

Ustavnim sodnikom moramo torej priporočiti dovolj poguma, da se v imenu poslanstva, ki so mu

zapriseženi, uprejo tej dediščini, ter mu hkrati zaželeli, da bo lahko delovalo v pravni kulturi, ki bo postala počasi spet normalna.

dr. Peter Jambrek

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

zakon

Vlagatelj:

Pobudniki in vlagatelji zahteve za razpis referendumu o volilnem sistemu za volitve v Državni zbor

Datum vloge:

16. 12. 1997

Datum odločitve:

8. 10. 1998

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

ugotovitev - je v neskladju z Ustavo/zakonom

Objava:

Uradni list RS, št. 82/98 in OdlUS VII, 180

Dokument:

US19136