



REPUBLIKA SLOVENIJA USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-12/97

Datum: 8.10.1998

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), "zdrabila" iz lenobnega dreveža 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 protiuustavnost 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 presojsati 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 (!) "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 "demokratsko 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 pobliže 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 šele 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 referendumska 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. (Ponavljjam: 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 nadaljnega 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 dvoumnih določbah) - razen za tistega, ki hoče nekemu referendumskemu predlogu, ki je dobil 44,5% glasov, dve leti kasneje z naknadno "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 volivcev, 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 zakonodajalčev 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 referendumu 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 absolutentov 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 referenduma.

4. Vsebina točk 3-5 izreka

Ta del izreka in njegova obrazložitev (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 referenduma, pomeni, da mora DZ referendumsko odločitev obvezno preliči 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 referenduma 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 suverenega 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 referendumsko 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 referenduma 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 apodiktčnih 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 trditev (brez dokaza), da iz A (90.člena) izhaja B (pozitivna vezanost), nato pa v 55. točki neko povsem tretjo trditev, 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 dozeten 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 nezdržljivih 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 državljane 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 morale 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 referenduma 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 kislo 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 preleva pametne ali neumne ideje teh 200 ljudi, preden lahko zakonodajni postopek steče naprej - medtem pa ...

Matevž Krivic