



REPUBLIKA SLOVENIJA USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-12/97

Datum: 8.10.1998

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 referendumi, 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 izdela 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 presojo 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.

Franc Testen