



**REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-12/97

Datum: 8.10.1998

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 besedilu 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 protiustaven 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, četrta 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 preliti 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