



**REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**

**Ločeno mnenje sodnika Udeta,
ki se mu pridružuje sodnik Šinkovec**

1. Odločba večine ugotavlja, da Zakon o referendumu in ljudski iniciativi ni v neskladju z Ustavo, če se razlaga tako, da se hkrati izvedejo referendumi o vseh vprašanih, ki naj bodo predmet referenduma, vsebovanih v vseh pobudah ali zahtevah za razpis referenduma o vprašanih, ki se urejajo z istim zakonom 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 volivcev, ki so glasovali na posameznem referendumu.

Poleg tega pa odločba večine v obrazložitvi (tč. 14) ugotavlja, da v primeru kumulacije več referendumskih zahtev o isti vsebini upoštevanje kriterija časovne prioritete nima podlage v zakonu ter krši načelo enakosti pred zakonom (14. člen Ustave). V 15. in 16. tč. obrazložitve pa odločba vsebuje pravila o izvedbi referendmov in o ugotavljanju rezultatov teh referendmov. Tako je zapisano, da se izvede vsak referendum posebej, da se na vsakem referendumu lahko glasuje "za" ali "proti", da se za vsak referendum posebej ugotovi število volivcev, ki so glasovali in število volivcev, ki so glasovali "za" ter število volivcev, ki so glasovali "proti". Z izrekom in obrazložitvijo je torej Ustavno sodišče odgovorilo tako na vprašanje o ustavnosti Zakona o referendumu in ljudski iniciativi kot tudi predpisalo pravila za izvedbo referendmov, zlasti tedaj, kadar se referendumske zahteve nanašajo na isto zakonodajno področje in se med seboj vsebinsko izključujejo.

2. Formalno je torej odločba večine ocenjevala tudi ustavnost zakona, pri tem pa je obšla vsa ustavno-pravna vprašanja, ki se nanašajo na sam institut predhodnega referenduma, ki jih je zlasti obširno že med postopkom in v svojem ločenem mnenju prikazal sodnik Krivic. Za svoj prikaz je uporabil tudi bogato primerjalno- pravno literaturo. Menim, da bi moralo Ustavno sodišče odgovoriti vsaj na naslednja vprašanja:

- Ali je predhodni referendum, kot ga uveljavlja naš zakon, z ustavno-pravnega vidika dopusten in ali pomeni uveljavitev določb drugega odstavka 3. člena in 90. člena Ustave?

- Ali je predhodni referendum v zakonu urejen popolno, ali torej zakon ureja vsa ključna vprašanja, ki se nanašajo na vsebino in postopek referenduma ter na vprašanje, kako referendumsko odločitev uveljaviti v zakonodajnem postopku (kolikor bi seveda ocenili, da je predhodni referendum tak, kot je urejen v zakonu, ustavno-pravno dopusten) in ali torej zadovoljuje načelom pravne države iz 2. člena Ustave in tudi pomeni uveljavitev določbe petega odstavka 90. člena Ustave?

Kar se tiče vprašanja, ali pomeni institut predhodnega referenduma uveljavitev določb drugega odstavka 3. člena in 90. člena Ustave, sem mnenja, da je odgovor na to vprašanje lahko samo negativen. Čeprav je predhodni referendum zavezujoč (način uveljavitve referendumske odločitve v zakonodajnem postopku pa ni določen), se vendarle nanaša samo na reševanje konceptualnih vprašanj zakona, ki ga na koncu sprejema Državni zbor. Ne gre torej za neposredno izvrševanje oblasti s strani državljanov. Predhodni referendum, kot je uveljavljen, predstavlja kvečjemu uveljavitev določbe 44. člena Ustave, ki govori o sodelovanju državljanov pri upravljanju javnih zadev. Kar se tiče drugega vprašanja, ali je predhodni referendum, tak kot ga opredeljuje zakon, urejen z vidika pravne države dovolj popolno, tako da je njegova izvedba brez določanja posebnih pravil sploh mogoča, pa sem osebno mnenja, da je institut predhodnega referenduma v zakonu podnormiran in iz tega razloga v neskladju z Ustavo.

Menim, da izvedba predhodnega referenduma (predhodnih referendmov) le na podlagi interpretacijske odločbe in pomanjkljivega zakona ter brez natančnejše proučitve vseh odprtih konceptualnih in izvedbenih vprašanj ne koristi institutu referenduma kot oblike neposredne demokracije.

3. Ustavno sodišče je izdalo "interpretacijsko odločbo", ki po mojem mnenju ne predstavlja razlage zakona, temveč predpisuje pravila postopka in s tem zakon dopolnjuje. Očitno je (to ugotavlja tudi odločba večine), da zakon ne ureja vprašanja, kaj tedaj, ko je predlaganih več referendumov o istem zakonodajnem področju, referendumske zahteve pa se med seboj izključujejo.

Zakon tudi ne ureja vprašanja, kako v takem primeru izpeljati referendume (ali po vrstnem redu ali istočasno), ali se v takem primeru izvede več referendumov ali pa le enega (na katerem bi bila zastavljena nasprotujoča si vprašanja udeležencem referenduma tako, da bi se opredelili lahko z "za" le za enega) in kateri referendum je treba upoštevati, če je sprejeta odločitev na dveh ali več referendumih. Vsa ta vprašanja predstavljajo gotovo dopolnjevanje pravil za izvedbo referenduma ne pa interpretacijo zakona.

Mnenja sem, da je mogoče izdati interpretacijsko odločbo le tedaj, kadar zakon dopušča več razlag, le ena od njih pa je ustavno dopustna. V tem primeru pa po mojem mnenju že sama odločitev, da je treba izvesti referendume istočasno, presega interpretacijo. Še v večji meri to velja za pravila o ugotavljanju izida referendumov in o vezanosti zakonodajalca le na izid enega od referendumov.

4. Po določbi petega odstavka 90. člena Ustave se referendum ureja z zakonom, ki ga sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev (s tako večino sprejema Državni zbor po 24. členu tudi poslovnik, medtem, ko je za zakon, ki ureja volilni sistem, predpisana v četrtem odstavku 80. člena dvotretjinska večina glasov vseh poslancev). V tem primeru je torej interpretacijska odločba Ustavnega sodišča nadomestila zakonsko urejanje referenduma, nadomestila je torej zakon, ki se sprejema s kvalificirano večino in ki se nanaša na eno najbolj občutljivih pravno-političnih področij, na uveljavitev oblik neposrednega izvrševanja oblasti s strani državljanov. To je storilo Ustavno sodišče celo v primeru, ko bo predmet referendumskega odločanja volilni sistem, ki je temeljni kamen parlamentarne demokracije.

S o d n i k
dr. Lojze Ude

Se pridružujem:

S o d n i k
dr. Janez Šinkovec