



REPUBLIKA SLOVENIJA USTAVNO SODIŠČE

Ločeno mnenje sodnika dr. Lojzeta Udeta

1. Glasoval sem proti razveljavitvi drugega odstavka 23. člena Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI), ki je bil vnešen v zakon s 4. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 38/96). Večinska odločba glede tega vprašanja zavzema stališče, da je določitev kvoruma kot pogoja za sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu ustavno nedopustna, ker četrti odstavek 90. člena Ustave jasno določa, da je predlog na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volilcev, ki so glasovali. Logična in sistematična razlaga te ustavne določbe ne dopušča določitve kvoruma. Določba petega odstavka 90. člena ustave, po kateri se referendum ureja z zakonom, pa pooblašča Državni zbor le za "ureditev načina" uresničevanja ustavnih določb o referendumu. Ustavodajalec je v določbi drugega odstavka 170. člena določil udeležbo večine vseh volilcev za sprejem spremembe Ustave na ustavno revizijskem referendumu. Pri zakonodajnem referendumu pa ustavodajalec tega ni storil, iz česar sledi zaključek, da je možnost določitve kvoruma izključil. Določitev kvoruma bi pomenil tudi poseg v ustavno pravico do referenduma iz 90. člena, ki bi bil dopusten, če bi imel za cilj varovanje neke druge ustavne vrednote in če bi bil v sorazmerju s pomenom ene in druge ustavne vrednote. Kvorum pri udeležbi na referendumu pa le otežuje sprejem odločitve, kar pa ni legitimen cilj, ki bi tak poseg upravičeval.

2. Mnenja sem, da ustavne določbe, še posebej določba petega odstavka 90. člena Ustave, dopuščajo določitev kvoruma za udeležbo večine volilcev kot pogoja za sprejem odločitve na referendumu. V določbi petega odstavka 90. člena Ustave nikjer ni zapisano (kot je to zapisano v obrazložitvi večinske odločitve), da vsebuje ta določba le pooblastilo za urejanje "načina izvedbe" referenduma. Nasprotno določba 90. člena se glasi, da se referendum ureja z zakonom. Očitno je torej ustavodajalec zaradi tega, ker sam ni vključil podrobnejših določb že v ustavo samo, prepustil urejanje referenduma zakonu, za sprejem takega zakona pa predpisal, da ga sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

Tudi argument, ki se nanaša na ustavno revizijski referendum iz 170. člena Ustave, po mojem mnenju ne drži. Popolnoma logično je, da ves postopek za spremembo ustave vsebuje ustava sama.

Zaradi tega iz dejstva, da Ustava za ustavnorevizijski referendum zahteva udeležbo večine vseh volilcev, še ne sledi, da je pri vseh drugih referendumih določitev kvoruma kot pogoja za uspeh referenduma nedopustno. Pri tem se sicer strinjam z izhodiščem, da bi bilo določanje kvoruma za referendume o vseh vprašanjih, ki se urejajo z različnimi zakoni, lahko ustavno nedopustna. Vendar pa gre v tem primeru za določitev kvoruma kot pogoja za veljavnost referenduma, na katerem bi ljudstvo odločalo o volilnem sistemu. Ustavodajalec ni določil kvoruma za veljavnost vseh referendumov, temveč je določil kvorum le za veljavnost referenduma o volilnem sistemu. To dejstvo je prišlo v odločbi večine premalo do izraza.

3. Volilni sistem je gotovo ključen za uveljavitev parlamentarne demokracije, kot jo opredeljujeta zlasti 1. in 3. člen ustave.

Zaradi tega vsebujejo nekatere ustave podrobnejše določbe o volilnem sistemu, kot jo vsebuje slovenska ustava. Pravna teorija šteje volilni sistem če ne formalno, pa vsebinsko za ustavni kategorialni sistem oziroma za sistem, ki ga ni mogoče izenačevati z drugimi zakonodajnimi področji. Prav zaradi tega tudi naša ustava vsebuje v četrtem odstavku 80. člena določbo, da volilni sistem ureja zakon, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. To pa je natanko tista večina, ki jo določa 169. člen Ustave za sprejem akta o spremembi ustave s strani Državnega zbora. Zaradi tega je določba o kvorumu za veljavnost referenduma, ki se nanaša na volilni sistem, povsem logična in ustavnopravno dopustna.

4. Odločba večine ne najde ustavne vrednote, ki bi opravičevala določitev spornega kvoruma. Vendar je iz primerjalnih sistemov razvidno, da se referendumov pogosto udeležuje razmeroma majhen

odstotek vseh volilcev, manjši kot je odstotek volilcev, ki se udeležujejo volitev v parlament. Niso redki referendumi, ki se jih udeleži mnogo manj kot petdeset odstotkov vseh volilcev.

Referendum o volilnem sistemu, ki bi odločil o sprejemu volilne zakonodaje, bi bil torej tudi v našem okolju lahko uspešen ob majhni udeležbi, kar bi pomenilo, da zainteresirano vendar sorazmerno majhno število volilcev zavezuje parlament pri spremembi volilne zakonodaje. To pa po mojem mnenju ne bi bilo v skladu z načelom demokratične države iz prvega in tretjega člena ustave. Taka ureditev pa lahko tudi pripelje do bistvene krnitve vloge parlamenta, ki je realno gledano vendarle glavna - čeprav posredna - oblika izvajanja oblasti državljanov in državljanek.

S o d n i k
dr. Lojze Ude