



**REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-265/96

Datum: 1.8.1996

Delno odklonilno in delno pritrdilno ločeno mnenje sodnika Krivica

I.

1. Glasoval sem proti 4. točki izreka, s katero je bila zavržena ena izmed treh zahtev Državnega zbora za odločitev o ustavnosti po 16. členu ZRLI. Zavržena je bila z obrazložitvijo, da te zahteve (o presoji ustavnosti izvedbe referendumov o volilnem sistemu tik pred volitvami) ni mogoče šteti za zahtevo na podlagi 16. člena ZRLI, ampak kvečjemu kot zahtevo za presojo ZRLI, v katerem bi to vprašanje lahko bilo že zakonsko urejeno in za čas od 1.1.1997 tudi že je urejeno - da še ni urejeno tudi za sedanjí čas, pa da je rezultat odločitve samega Državnega zbora.

2. To stališče spregleduje dejstvo, da je bila že ta ureditev (za čas po 1.1.1997) v Državnem zboru ob sprejemanju izpodbijana kot domnevno protiustavna, da je spor o tem že pred Ustavnim sodiščem in da je od raztegnitve veljavnosti te določbe na sedanjí čas Državni zbor odstopil prav zaradi očitkov oziroma lastnih (utemeljenih) dvomov o tem, ali ne bi bilo protiustavno naknadno onemogočiti izvedbe tovrstnih letošnjih referendumov, potem ko so upravičeni predlagatelji že zahtevali njihovo izvedbo v skladu z dotlej veljavno zakonsko ureditvijo. To bi bil po mojem mnenju tako očitno sporen poseg v že začeti postopek izvrševanja neke ustavne pravice, da ne morem razumeti stališča večine, ki sedaj Državnemu zboru šteje v slabo, da ni storil nečesa, kar bi bilo zelo verjetno protiustavno - in česar ni storil prav zato, ker je sam menil, da bi bilo to najbrž protiustavno.

Tako ravnanje Državnega zbora je še toliko bolj pravilno (stališče v tej odločbi Ustavnega sodišča pa toliko manj razumljivo in sprejemljivo), če upoštevamo odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-47/94 z dne 19.1.1995, kjer je Ustavno sodišče ugotovilo prav nasprotno sedanjemu stališču: da je vnaprejšnje zakonsko preprečevanje določenih referendumov nedopustno, čeprav bi bile z njihovo izvedbo res lahko prizadete ustavne pravice drugih, če je zavarovanje pravic drugih možno doseči na način, ki manj posega v izvrševanje pravice do referenduma.

Omenjena odločba ob razveljavitvi 10. člena ZRLI, ki je izključeval možnost referenduma v zvezi z določenimi vrstami zakonov, o tem pravi takole: "Isti cilj je namreč možno doseči z uporabo blažjega posega v ustavno pravico iz 44. in 90. člena Ustave (pravica do referendumskega odločanja), namreč z uporabo mehanizma, predvidenega v 16. členu ZRLI. (Poudarek moj.) Po njem lahko Državni zbor, kadar meni, da je vsebina zahteve za razpis referenduma v nasprotju z Ustavo, zahteva, naj o tem odloči Ustavno sodišče. Z uporabo tega mehanizma se je možno izogniti abstraktnemu zakonskemu predpisovanju, da narava v 10. členu navedenih treh vrst zakonov v vsakem primeru opravičuje poseg v ustavo pravico do referendumskega odločanja, in doseči, da bo v vsakem konkretnem primeru moralo Ustavno sodišče presoditi, ali bi bile z odložitvijo uveljavitve tistega zakona zaradi referenduma ali z njegovo neveljavitvijo res prizadete tako pomembne ustavne pravice, da bi bilo zaradi tega - ob tehtanju prizadetih ustavnih dobrin - dopustno poseči v ustavno pravico do referendumskega odločanja." (OdlUS IV, 4 - str. 24).

Sedanji položaj je drugačen samo v tem, da je 10. člen ZRLI nekatere vrste zakonov v celoti izključeval iz referendumskega odločanja, tu pa bi šlo (oziroma v novem 12.a členu ZRLI že gre) za izključitev ene vrste zakonov (o volilnem sistemu) iz referendumskega odločanja samo začasno - eno leto pred rednimi volitvami. Toda položaj je kljub temu analogen. Ustavno sodišče bo pri presojanju ustavnosti že izpodbijanega 12.a člena ZRLI pred težko nalogo:

- ali naj, izhajajoč iz gornjega (soglasno sprejetega) načelnega stališča v odločbi OdlUS IV,4, tudi ta člen razveljavi, namreč kot preširok in preohlapen (češ, rok enega leta je morda predolg in preveč abstrakten - treba je vedno v konkretnih okoliščinah presoditi, ali bi referendum o volilnem sistemu res lahko že ogrozil normalne priprave na volitve in s tem njihovo normalno izvedbo),

- ali naj (še vedno v skladu z gornjim stališčem) ugotovi, da določba ni preširoka in preohlapna in naj ostane v veljavi (ker da bi v tem času vedno šlo za ogrožanje normalnih priprav na volitve - oziroma, da je normalna izvedba volitev tako velika vrednota za demokratično družbo, da "odtehta" tudi morebiten, v konkretnem primeru neutemeljen poseg v pravico do referendumu),

- ali naj morda načelno stališče iz omenjene prejšnje odločbe celo spremeni ali pa sploh odloči še kako drugače.

Odločanje o ustavnosti že izpodbijanega 12.a člena ZRLI pa je Ustavno sodišče na isti seji predstavilo na kasnejši čas (glej hkrati sprejeto odločbo v zadevi U-I-266/96) in tako njegovo stališče do gornjih dilem še ni jasno - hkrati pa zanika svojo pristojnost za odločanje po 16. členu ZRLI o vprašanju, za kakršne je v odločbi izpred leta in pol samo reklo, da jih je treba reševati prav v tem postopku in ne z abstraktnim zakonskim urejanjem. Protislovje je na dlani.

3. Tudi o tej zahtevi Državnega zbora bi torej Ustavno sodišče moralo meritorno odločati in izvesti v prej omenjeni odločbi napovedano tehtanje prizadetih ustavnih dobrin (oziroma "test sorazmernosti": ali bi bil poseg s prepovedjo izvedbe takega referendumu tik pred volitvami za zagotovitev normalne izvedbe volitev kot pomembnejše ustavne vrednote primeren za doseg takega cilja, nujen in sorazmeren v ožjem smislu - glej prejšnje odločbe o uporabi načela sorazmernosti). Če bi pri tem tehtanju upoštevali to, da imamo na eni strani tehtnice volitve kot najpomembnejši in hkrati najboljčutljivejši instrument parlamentarne demokracije, na drugi strani pa le vprašanje takojšnje ali kasnejše izvedbe "predhodnega referendumu" o volilnem sistemu, ki do uveljavitve bistveno drugačnega volilnega sistema za te volitve tako in tako praktično ne bi več mogel pripeljati, predvsem pa tak referendum že po mnenju večine sodnikov ob prejšnjem odločanju o referendumih sploh ni zakonodajni referendum iz 90. člena Ustave - potem odločitev najbrž ne bi smela biti težka.

Izvedba teh referendumov v takem času bi bila v nasprotju z ustavnimi načeli demokracije in pravne države (1. in 2. člen Ustave), ker naj bi se v času zadnjih priprav strank in kandidatov na volitve po veljavnem volilnem sistemu hkrati odločalo, ali naj bi ta volilni sistem (bistveno) spremenili. Da to predstavlja bistveno motnjo za normalno izvedbo volitev kot najpomembnejše osnove za delovanje demokratičnega političnega sistema, je tako očitno, da se mi zdi odveč razlagati - in to bistveno motnjo tako za stranke in kandidate na volitvah kot tudi za volilce, katerih že tako slabo razumevanje aktualnega volilnega sistema (če bo ostal) bo s hkratnimi razpravami o štirih spreminjalnih predlogih samo še poslabšano, za prilagoditev na morebitni novi sistem pa sploh ne bi bilo nobenega časa. Najslabša varianta pa bi bilo referendumsko sprejetje enega od treh predlogov radikalnih sprememb in izvedba volitev še po starem.ocene, da to ne bi resno zamajalo zaupanja ljudi v politični sistem, štejem za povsem nerealistične. Nič ne bi pomagalo, če bi tudi vseh devet ustavnih sodnikov soglasno zatrjevalo v svojih odločbah (koliko ljudi pa jih bere?), da so očitki o nelegitimnosti takih volitev neutemeljeni - če bi prepričanje o njihovi nelegitimnosti (spontano ali spodbujeno od zunaj) postalo dejansko prepričanje večine (ali tudi pomembnejše manjšine) volilnega telesa. To so stvari, s katerimi se ne gre igrati. Italija npr. v volilnem letu (in še 6 mesecev po začetku predvolilnih shodov) prepoveduje sploh vse referendumu - izvajati referendumsko glasovanje (in to tako, ki ljudi zavaja o možnih rezultatih tega glasovanja) o spremembah volilnega sistema tik pred volitvami pa preprosto ni odgovorno ne do ljudstva ne do države in temeljev njene demokratične ureditve - oziroma tako vsaj jaz mislim.

Pravila volilnega sistema bi morala biti vsem znana ne šele ob razpisu volitev - za normalen potek volitev morajo biti znana veliko prej, da se vsi sodelujoči subjekti (zlasti stranke in kandidati) na volitve lahko pripravijo - zlasti na predvolilno kampanjo, ki se začne že takoj z razpisom volitev, dejansko pa celo že prej. In priprave (kadrovske, organizacijske in druge) morajo biti bistveno drugačne, če se volilni sistem bistveno spremeni. Mislim, da so to "lekcije" iz osnovne šole demokracije.

4. Ker se je večinska odločba (z zavrženjem zahteve iz formalnih razlogov) izognila odgovoru na gornja pomembna vprašanja, je s tem seveda omogočila izvedbo referendumov o bistvenih spremembah volilnega sistema v času tik pred volitvami - oziroma ne le omogočila, ampak takorekoč zaukazala. Konkretna situacija v tem konkretnem primeru pa ni samo čas tik pred razpisom volitev, ampak hkrati tudi čas poletnih dopustov (avgust). Zakonski sedemdnevni rok za razpis teh

referendumov pomeni, da mora Državni zbor sprejeti odlok o razpisu teh referendumov že v prvi dekadi avgusta, po 33. členu ZRLI pa mora biti referendum izveden v 30-45 dneh po dnevu razpisa. Vsakdo, ki spregleda 30. in 31. člen ZRLI, bo (normalno) mislil, da je dan razpisa pač tisti dan, ko je bil akt o razpisu objavljen v Uradnem listu.

Toda 30. in 31. člen določata, da "dan razpisa" ni ta dan, ampak dan, ki je v aktu o razpisu posebej določen kot "dan razpisa referenduma". Šele od tega dne dalje teče torej 30-45-dnevni rok za izvedbo referenduma. Ta določba bi bila morda lahko sicer ustavno sporna, kolikor bi se uporabila npr. za nedopustno zavlačevanje z izvedbo referenduma brez utemeljenih razlogov - najbrž pa ne more biti sporna njena ustrezna uporaba v razumnih okvirih in iz utemeljenih razlogov (če bi se npr. v aktu o razpisu referenduma v tem izjemnem primeru ta dan določil tako, da rok za "predreferendumsko kampanjo" ne bi začel teči že sredi avgusta, torej v času, ki je za tovrstno dejavnost povsem neprimeren). Ta rok 30-45 dni je namreč bolj kot tehničnim pripravam za izvedbo referenduma (za to bi zadoščal mnogo krajši rok) namenjen prav "predreferendumski kampanji": to je čas, v katerem naj bi zagovorniki in nasprotniki referendumskega predloga imeli možnost pridobivanja volilcev za podporo svojemu stališču. V konkretnem primeru, ko gre kar za štiri referendumske predloge hkrati in to za predloge o izjemno zapleteni in strokovno zahtevni problematiki, ki jo širši krog volilcev (tudi drugod po svetu) zelo slabo pozna, je še toliko bolj pomembno, da ta "predreferendumska kampanja" ne bi potekala v času, ki tako mnogim volilcem kot tudi strankam in drugim udeležencem te kampanje onemogoča učinkovito pripravo in izvedbo te kampanje oziroma udeležbo v njej. To se mi zdi pomembno ustavnopravno vprašanje, da ne bi zaradi izvedbe te kampanje npr. v času od 10. avgusta do 10. septembra prišlo kasneje do novih ustavnih sporov o tem, ali niso bile s tako izvedbo kršene ustavne pravice državljanov, političnih strank itd., npr. pravica iz 44. člena Ustave do neposrednega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev.

II.

Glasoval sem za 1. točko izreka in tudi k njeni obrazložitvi nimam bistvenih pripomb. Le k navedbi, da so prve štiri alineje vprašanja, vsebovanega v referendumski zahtevi, nesporne, pripominjam, da jih vlagatelj zahteve za presojo ustavnosti (Državni zbor) res ni izpodbijal, da pa je zame sam večinski sistem že načelno v nasprotju z načelom enakosti volilne pravice in da je lahko ustavno dopusten le, če njegovo uvedbo zahteva nujen ustavnopravni razlog, kot npr. morda obstaja v Italiji - medtem ko je britanski, ameriški in francoski večinski volilni sistem tradicionalen del njihovega političnega sistema in s tem nepisane ustavne ureditve, v ameriški in francoski pisani ustavi pa enakost volilne pravice ni zapisana kot posebna ustavno varovana človekova pravica, tako kot npr. pri nas in v Nemčiji, od koder sem povzel teoretična ustavnopravna spoznanja o načelni nezdržljivosti večinskega volilnega sistema z enakostjo volilne pravice. Podrobneje sem to prikazal v svojem pritrilnem ločenem mnenju k nedavni odločbi o ustavnosti volilnega praga.

III.

Glasoval sem tudi za 3. točko izreka. K njej in njeni obrazložitvi dodajam le svojo (tokrat) nesprejeto idejo, da bi bilo v takih primerih, ko Ustavno sodišče zaradi protiustavnosti izloči iz referendumskega vprašanja njegov pomemben del, primerno (na podlagi pooblastila v 40. členu Zakona o Ustavnem sodišču) hkrati vsem podpisnikom pobude ali zahteve dati npr. 15-dnevni rok, v katerem lahko Državnemu zboru sporočijo (z uradno overjenim podpisom) svoj individualni odstop od zahteve, če tako okrnjenega referendumskega predloga ne podpirajo več. V tem konkretnem primeru se sicer strinjam z oceno v odločbi, da tudi tako okrnjeno vprašanje ustreza volji podpisnikov - zlasti zato, ker bi po splošno sprejetem stališču tujih ustavnih sodišč v takem primeru, ko referendumski predlog združuje dve raznorodni in ločljivi vprašanji, po načelu "enotnosti materije" lahko ustavno sodišče odredilo celo izvedbo ločenih referendumov o teh dveh vprašanjih (če eno od teh dveh vprašanj ne bi bilo protiustavno). Za bodoče, morda bolj kočljive primere pa bi bila taka praksa po mojem mnenju priporočljiva, včasih morda celo nujna, zato sem se zavzemal za to, da jo kot načelni pristop Ustavnega sodišča k temu vprašanju uvedemo že v tem primeru.

Sodnik
mag. Matevž Krivic

