



REPUBLIKA SLOVENIJA USTAVNO SODIŠČE

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika Testena

Z odločitvijo v celoti soglašam. To ločeno mnenje dajem zato, da se opredelim do nekaterih vprašanj, ki so se v zvezi z zadevo izkristalizirala v postopku obravnavanja, zaradi ne do konca izpeljane kontradiktornosti postoka pred ustavnim sodiščem pa udeleženci o njih niso dali ustreznih navedb in jih zato sodišče ne obravnava v obrazložitvi odločbe. Pričakujem pa, da bodo svoja stališča do teh vprašanj v svojih odklonilnih ločenih mnenjih objavili kolegi sodniki, ki se z odločitvijo niso strinjali. Brez dodatnih pojasnil v pritrdilnem ločenem mnenju bi bila v takšnem primeru odločba lahko na videz pomanjkljivo utemeljena.

1. Eno od ključnih vprašanj v obravnavani zadevi je bilo, ali so podlage, ki jih je za odložitev dneva izvedbe referendumov navajal državni zbor, lahko ustavna oziroma zakonska podlaga za takšno odločitev, ali pa gre le za politične argumente državnega zbora.

2. Državni zbor v svojem odgovoru navaja podlage za odločitev o določitvi dneva razpisa referenduma in teh podlag seveda ne kvalificira kot politično presojo. Vse razloge, ki so ga vodili k ponovnemu odlaganju dne razpisa referenduma, opredeljuje kot utemeljene razloge instrumentalne narave. Odločitev o odlaganju dne razpisa referenduma torej državni zbor v svojem odgovoru opira na zakon, pri tem pa ga razlaga očitno drugače kot ga je v svoji odločbi U-I-279/96 razložilo ustavno sodišče. Da se izognem ponavljanju tega, kar je o tem že napisano v obrazložitvi odločbe, h kateri dajem to ločeno mnenje, naj samo opozorim, da je kot razlog instrumentalne oziroma tehnične narave ustavno sodišče v odločbi U-I-279/96 navedlo tudi možnost, da se datum referenduma, ki bi moral biti z mehanično uporabo določb 30. člena ZRLI opravljen pred volitvami, pomakne na dan volitev. Da se takšen razlog lahko uporabi tudi pri referendumih o vprašanjih, vezanih z volilno zakonodajo, pa jasno izhaja iz točke 21 obrazložitve navedene odločbe. Iz navedene odločbe ustavnega sodišča torej več kot jasno izhaja, da (obstoječi) zakon ne more biti podlaga za takšno odlaganje dne izvedbe referendumov na čas po volitvah.

Hujše ignoriranje odločbe ustavnega sodišča, kot ga je v tem primeru storil državni zbor, si je težko predstavljati. Če ostajam v okviru primeroma naštetih razlogov za dopustnost odlaganja izvedbe referenduma iz navedene odločbe ustavnega sodišča, bi bila odločitvi v izpodbijanem odloku podobna na primer odločitev državnega zbora, ki bi dan razpisa referenduma, katerega izvedba bi sicer padla v čas pred dopusti, odložil za en mesec in se pri tem skliceval na to, da v skladu z odločbo ustavnega sodišča razlogi instrumentalne in tehnične narave zahtevajo, da se referendum opravi med dopusti.

3. Prej navedena stališča ustavnega sodišča pa logično implicirajo tudi njegovo stališče, da izvedba referendumov na isti dan z volitvami ne bi bila tudi v nasprotju z ustavo.¹ S tem v zvezi opozarjam še na odločbo ustavnega sodišča U-I-47/94 z dne 19.1.1995 (OdlUS IV,4), kjer je ustavno sodišče razveljavitev 10. člena zakona o referendumu in ljudski iniciativi utemeljilo s tem, da tudi zaradi varstva javnega interesa in pravic drugih državni zbor ne sme z zakonom posegati v ustavno pravico po 90. in tudi po 44. členu ustave, ker je za doseg tega cilja na razpolago milejši ukrep, to je postopek pred ustavnim sodiščem po 16. členu ZRLI. Četudi v tem primeru takšnega milejšega ukrepa ni na razpolago, pa seveda državni zbor ne more posegati v navedene pravice brez zakonskega pooblastila s podzakonskim aktom, kakršen je izpodbijani odlok o razpisu referenduma.²

4. Pri obravnavanju te zadeve pa se je pokazalo, da državni zbor tudi glede drugih vprašanj ne upošteva odločb ustavnega sodišča. Kot enega od razlogov za odlaganje dne razpisa referendumov namreč državni zbor navaja tudi potrebo po tem, da se pred izvedbo referendumov uredi pravna praznina v zakonu glede načina izvedbe referenduma o več nasprotujočih si vprašanjih o isti temi ter o ugotavljanju rezultatov takšnega referenduma. Trditev, da je šlo na navedenem področju za pravno praznino, je v direktnem nasprotju z odločbo ustavnega sodišča U-I-201/96 (Uradni list RS, št. 34/96). V navedeni odločbi je ustavno sodišče dalo interpretacijo ustreznih določb zakona. Državni zbor je pozneje te določbe spremenil (zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o referendumu in ljudski

inicijativi - Uradni list RS, št. 38/96), vendar je ustavno sodišče spremembe zakona razveljavilo z odločbo U-I-266/96 (Uradni list RS, št. 43/96), tako da v času, ko je državni zbor sprejemal izpodbijani odlok, na tem področju ni bilo pravne praznine, ampak je veljala ureditev, kakršno je ugotovilo ustavno sodišče z odločbo U-I-201/96. Na to je ustavno sodišče tudi izrecno opozorilo v točki 16 obrazložitve navedene odločbe.³

5. Da gre za vprašanje, ki je (tudi) stvar politične ocene, ni potrebno posebej utemeljevati. Od tega, kdaj bodo referendum o volilni zakonodaji, je gotovo lahko odvisen tudi izid referendumov in s tem razporeditev moči oziroma oblasti med političnimi strankami. Povsem legitimno je torej, da politične stranke in poslanci pri odločanju o tem, kdaj naj bodo referendum o volilnih sistemih, upoštevajo tudi, kako bo čas izvedbe referendumov vplival na ohranjanje oziroma razporeditev politične moči (oblasti). Vendar mora tudi državni zbor pri tem ostajati v okvirih ustave in zakona. Ob tem, ko je v času določanja dne razpisa referendum državn zbor razpolagal z interpretacijo zakona, ki jo je dalo ustavno sodišče, ob sklicevanju na zakon pa odločil očitno v nasprotju z njim, ustavno sodišče ni moglo najti drugih kot politične motive za takšno odločitev državnega zbora.

Sodnik
Franc Testen

Opombe:

1Državni zbor sploh ni utemeljil, zakaj bi referendum, izveden istočasno z volitvami ogrozil ustavni institut volilne pravice. Pravila predreferendumske kampanje tudi v času pred izvedbo odloženega referendum niso uzakonjena. Potreba po zapolnitvi pravne praznine ne obstaja in temelji na razumevanju, ki ne spoštuje odločitev ustavnega sodišča (glej v nadaljevanju).

2Pri zavračanju takšnega stališča se tudi ni mogoče sklicevati na stališče, izraženo v odločbi ustavnega sodišča U-I-265/96 (Uradni list RS, št. 43/96), s katero je bila zavržena zahteva državnega zbora glede zahteve, naj ugotovi, da ni v skladu z ustavo izvedba referendum o dveh referendumskih vprašanjih v času neposredno pred rednimi volitvami v državni zbor. V navedeni odločbi je sodišče ugotovilo, da vprašanje ustavnosti izvedbe referendum v določenem času ni isto kot vprašanje ustavnosti referendumskih vprašanj. Če bi hotel zakonodajalec urediti to vprašanje, bi ga moral urediti z zakonom (kar je v 1. členu novele ZRLI - Uradni list RS, št. 38/96, vendar z veljavnostjo od 1.1.1997 tudi storil). S tem, da je ustavno sodišče reklo, da ne gre za primer, ki ga ureja 16. člen ZRLI, seveda ni reklo, da presojo ustavnosti izvedbe referendum v določenem času v vsakem posamičnem primeru lahko opravi državni zbor s podzakonskim aktom.

3Dne 1.10.1996 pa je državni zbor sprejel zakon o načinu glasovanja in ugotavljanju izida glasovanja na referendumu o volilnem sistemu (Uradni list RS, št. 57/96). Ta zakon velja samo za referendume o volilnih sistemih, ki so bili v času njegovega sprejetja že razpisani, zatrjevano "pravno praznino" ZRLI za druge referendume, kjer bo morebiti tudi postavljenih več nasprotujočih si vprašanj, pa pušča odprto. To pomeni, da za druge referendume velja ureditev, kot jo je interpretiralo ustavno sodišče, za sporne referendume pa nova ureditev, ki po moji oceni vsebuje postopkovne določbe, zaradi katerih bo prišlo do cepljenja glasov in velikega zmanjšanja možnosti, da se na referendumu sprejme katerikoli predlog.