



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Čebulja,
ki se mu pridružuje sodnik Testen

1. Strinjam se z izrekom odločitve Ustavnega sodišča, s katerim je zavrnilo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti izpodbijanih določb Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92 in 60/95 - v nadaljevanju: ZVDZ). Vendar iz obrazložitve sklepa niso razvidni vsi razlogi, ki bi zadostno utemeljevali izrek. Gre za tisti del obrazložitve, ki odgovarja na navedbe pobudnika o neskladnosti izpodbijanih določb ZVDZ z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-12/97 in posledično s prvim odstavkom 90. člena Ustave, po katerem je Državni zbor vezan na izid referendumu. Pobudnik je zatrjeval, da ta neskladnost tudi s sprejetjem Ustavnega zakona o dopolnitvi 80. člena Ustave (Uradni list RS, št. 66/00 - v nadaljevanju: UZ80) ni bila odpravljena, saj naj bi njegovo sprejetje v nasprotju z izidom referendumu pomenilo kršitev prvega odstavka 90. člena Ustave, zaradi česar naj bi bil UZ80 v nasprotju z načeli pravne države (2. člen Ustave). Ker gre za razloge, ki so bistveno vplivali na mojo odločitev, jih navajam v nadaljevanju.

2. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-12/97 ugotovilo, da je bil na podlagi Poročila Republiške volilne komisije o izidu glasovanja na referendumu o volilnem sistemu, ki je bil 8. 12. 1996, na tem referendumu izglasovan predlog, vsebovan v referendumskem vprašanju, postavljenem na zahtevo 43.710 volivk in volivcev (druga točka izreka navedene odločbe). V obrazložitvi odločbe št. U-I-12/97 je Ustavno sodišče pozvalo Državni zbor, naj v razumnem roku sprejme v skladu z 90. členom Ustave in v skladu s to odločbo zakon, s katerim bo uredil vprašanje volilnega sistema tako, kot to narekuje izid referendumu (točka 51 obrazložitve). Ustavno sodišče je tudi posebej obrazložilo (točka 52 obrazložitve) pravno naravo vezanosti Državnega zbora. Poudarilo je, da Ustavna določba, da je Državni zbor vezan na izid referendumu, pomeni, da mora Državni zbor referendumsko odločitev obvezno prelini v zakon.

Vežanost ni zgolj politična oziroma moralna, temveč je tudi pravna. Državni zbor mora po stališču Ustavnega sodišča iz navedene odločbe obvezno sprejeti zakon, v katerem uzakoni referendumsko odločitev. Če bi Državni zbor določbo o vežanosti prekršil (npr. tako, da bi sprejel zakon z vsebino, ki bi nasprotovala referendumski odločitvi, ali tako, da zakona, ki ureja materijo, o kateri se je odločalo na referendumu, sploh ne bi sprejel), potem bi ustavnost odločitev zakonodajnega organa po Ustavi nadziralo Ustavno sodišče, ki ima za primere kršitev Ustave na voljo tudi različne sankcije (razveljavitev zakona, ugotovitev protiustavnosti, naložitev odprave protiustavnosti).

Ustavno sodišče je še poudarilo, da je pravna vežanost zakonodajnega organa normalen pojav v vsakem ustavnem sistemu, v katerem obstaja hierarhija med ustavnimi in zakonskimi normami.

3. Iz navedenega izhaja, da Ustavno sodišče uzakonitve referendumskega izida (dvokrožnega večinskega volilnega sistema) Državnemu zboru ni naložilo na podlagi drugega odstavka 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS), ki ga pooblašča, da, kadar je to potrebno, določi, kateri organ mora izvršiti njegovo odločbo in na kakšen način. Tako je Ustavno sodišče ravnalo npr. v odločbi št. U-I-301/98 z dne 17. 9. 1998 (Uradni list RS, št. 67/98 in OdlUS VII, 157), s katero je ugotovilo neskladnost 2. točke 3. člena Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94 - ZUODNO) z Ustavo in Državnemu zboru določilo enoletni rok za odpravo ugotovljene neskladnosti. Poleg tega je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS v tretji točki navedene odločbe sklenilo: "Organom Mestne občine Koper se podaljša mandat do nastopa mandata organov novih občin, ki bodo ustanovljene v skladu z drugo točko tega izreka." Vendar tudi, če bi Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-12/97 naložilo Državnemu zboru uzakonitev referendumskega izida na podlagi drugega odstavka 42. člena ZUstS, pa bi ta uzakonil drugačno rešitev, ne bi šlo za vprašanje skladnosti med takšno (drugačno) zakonsko ureditvijo in odločbo Ustavnega sodišča v delu, ki bi določala način izvršitve, temveč za vprašanje njene skladnosti z Ustavo. Ustavno sodišče je namreč že v obrazložitvi odločbe št. U-I-163/99 z dne

23. 9. 1999 (Uradni list RS, št. 80/99 in OdlUS VIII, 209) zapisalo, da z odločitvijo na tej podlagi (na podlagi drugega odstavka 42. člena ZUstS) Ustavno sodišče ne razlaga nujno Ustave in torej v tem delu izrecno ne izvršuje ustavnosodne presoje, za katero je pristojno na podlagi 160. in 161. člena Ustave (in na katero je Državni zbor vezan). To pa pomeni, da je pravna narava odločitve, ki jo sprejme Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS, drugačna od pravne narave odločitve, ki zadeva ustavnosodno presojo predpisa. Zato lahko zakonodajalec način izvršitve, določen na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS, spremeni z zakonom. Sprejem takšnega zakona sam po sebi ni protiustaven. Protiustaven je lahko samo v zakonu vsebovan način izvrševanja, kar pa mora biti predmet morebitne vsakokratne ponovne ustavnosodne presoje, če je ta pred Ustavnim sodiščem sprožena (točka 10 obrazložitve).

4. Gornje stališče izhaja tudi iz zgoraj citiranih 51. in 52. točke obrazložitve odločbe št. U-I-12/97. V teh delih obrazložitve Ustavno sodišče same obveze Državnega zbora, da sprejme zakon, ki bo uzakonil dvokrožni večinski volilni sistem, ki je bil po ugotovitvi sodišča izglasovan na referendumu, ni utemeljevalo na obveznosti odločbe Ustavnega sodišča ali na obveznosti spoštovanja načina izvršitve odločbe. Vezanost Državnega zbora je opredelilo ne le kot politično oziroma moralno, temveč tudi kot pravno. Pravna vezanost (sprejeti zakon kot tudi z njim uzakoniti dvokrožni večinski volilni sistem) pa naj bi po stališču Ustavnega sodišča v tem primeru izhajala iz prvega odstavka 90. člena Ustave, ne pa iz same odločbe št. U- I-12/97, razen kolikor se ta nanaša na samo ugotovitev izida referenduma. Vendar gre pri pravni vezanosti za vezanost zakonodajnega organa kot posledico hierarhije med ustavnimi in zakonskimi normami. Zato tudi odločba Ustavnega sodišča (pa čeprav vsebuje interpretacijo ustavnih norm) veže zakonodajalca, ne veže pa ustavodajalca pri spreminjanju Ustave.

5. Izpodbijane določbe ZVDZ je torej lahko Ustavno sodišče ocenjevalo le z vidika Ustave, vključno s spremembo njenega 80. člena, ki je bila opravljena s sprejetjem in razglasitvijo UZ80. S prvo točko UZ80 je Državni zbor kot ustavodajalec spremenil ustavno ureditev volilnega sistema. Z njo je uvedel volitve po načelu sorazmernega predstavnštva ob štiriodstotnem volilnem pragu in zahtevi po odločilnem vplivu volivcev na dodelitev mandatov kandidatom. Gre torej za spremenjeno ustavno ureditev, ki je glede na obstoječo volilno zakonodajo zahtevala tudi določitev izvedbe in zagotovitev prehoda k uporabi spremenjene ureditve. To je ustavodajalec na podlagi prvega odstavka 174. člena Ustave storil z določbami prvega odstavka druge točke UZ80. Z njimi je uredil vprašanja prehoda v novo ustavno ureditev, ki bodo tudi del vsebine ZVDZ. S tem je Državni zbor na ustavnopravnem nivoju uskladił izpodbijane določbe ZVDZ s spremembo Ustave, sprejeto s prvo točko UZ80 (tako Ustavno sodišče v sklepu št. U-I-214/00 z dne 14. 9. 2000).

6. Vendar po pobudnikovem mnenju sprejetje UZ80 neustavnosti ZVZD ne odpravlja, saj naj bi njegovo sprejetje v nasprotju z izidom referenduma pomenilo kršitev prvega odstavka 90. člena Ustave, zaradi česar naj bi bil UZ80 v nasprotju z načeli pravne države (2. člen Ustave). Prvi odstavek 90. člena Ustave določa, da je Državni zbor vezan na izid referenduma, ki se razpiše o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom. Glede tega, da je na izid referenduma vezan kot zakonodajalec, ni nobenega dvoma. To je zapisalo Ustavno sodišče tudi v obrazložitvi odločbe št. U-I- 12/97 (točka 52) in poudarilo, da je takšna pravna vezanost zakonodajnega organa normalen pojav v vsakem ustavnem sistemu, v katerem obstaja hierarhija med ustavnimi in zakonskimi normami. Če bi Državni zbor določbo o vezanosti (prvi odstavek 90. člena Ustave) prekršil (npr. tako, da bi sprejel zakon z vsebino, ki bi nasprotovala referendumski odločitvi, ali tako, da zakona, ki ureja materijo, o kateri se je odločalo na referendumu, sploh ne bi sprejel), potem bi ustavnost odločitev zakonodajnega organa po Ustavi nadziralo Ustavno sodišče, ki ima za primere kršitev Ustave na voljo tudi različne sankcije (razveljavitev zakona, ugotovitev protiustavnosti, naložitev odprave protiustavnosti).

7. V primeru pobudnikovega zatrjevanja neustavnosti UZ80, ki naj bi bil v nasprotju s prvim odstavkom 90. člena in z 2. členom Ustave, pa ne gre več za pravno vezanost, ki temelji na hierarhiji med ustavnimi in zakonskimi normami. Člen 90 Ustave namreč ureja zakonodajni referendum in na izid zakonodajnega referenduma je vezan Državni zbor kot zakonodajalec. Državni zbor lahko kot ustavodajalec po postopku, ki je določen v Ustavi (členi 168 do 171) spremeni Ustavo (podrobneje o tem v sklepu št. U-I-214/00 z dne 14. 9. 2000). Pri spreminjanju Ustave ga prvi odstavek 90. člena Ustave kot ustavodajalca ne zavezuje.

Ustavodajnega referendumu v takšnem smislu, kot to velja za predhodni zakonodajni referendum, naša pravna ureditev ne pozna. Tudi iz ustavnih določb (168. člen Ustave), ki kot enega od predlagateljev za začetek postopka za spremembo Ustave, opredeljuje tudi najmanj trideset tisoč volivcev, izhaja, da je Ustava glede njenega spreminjanja uveljavila primat ustavodajalca. Ta je vezan edino na izid referendumu o potrditvi predlaganih sprememb Ustave, do katerega pa prav tako lahko pride le, če to zahteva najmanj trideset poslancev (170. člen Ustave). Po mojem mnenju lahko glede na besedilo 170. člena Ustave, ki govori o predlaganih spremembah, edino 30 poslancev "prenese" funkcijo sprejemanja sprememb Ustave na volivce. Edino v tem primeru volivci neposredno sprejemajo spremembe Ustave, seveda če so predlagane po določbah 168. člena Ustave. In samo v takšnem primeru je na referendumski izid vezan tudi Državni zbor kot ustavodajalec.

dr. Janez Čebulj

Pridružujem se ločenemu mnenju sodnika Čebulja, s tem, da se ne opredeljujem do vrste in postopka referendumu za potrditev spremembe Ustave po 170. členu Ustave (zadnja dva stavka v 7. točki ločenega mnenja).

Franc Testen