



REPUBLIKA SLOVENIJA USTAVNO SODIŠČE

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika Testena

1. Najprej naj omenim, da trdno podpiram izhodiščno ugotovitev sprejete odločbe, da izpodbijani 12.a člen ZRLI pomeni poseg v ustavni pravici iz 44. in 90. člena Ustave. Ob tem bi rad le spomnil na stališče, ki ga je ustavno sodišče glede ustavnopravne narave pravice 40 000 volivcev, da zahtevajo razpis referendum, oblikovalo v odločbi U-I-47/94 - OdlUS IV, 4. Tam je med drugim navedlo, da je "... pravico 40 000 volivcev, da zahtevajo razpis referendum, možno šteti za človekovo pravico, podvrženo pravnemu režimu iz 15. člena ustave ...". Stališča, da suspenz (te) človekove pravice (vsaka štiri leta) za eno leto predstavlja poseg v to pravico, ne pa morda samo določitev njenega izvrševanja, ni treba še posebej utemeljevati.

2. Nadalje soglašam tudi z rezultatom opravljenega tehtanja: poseg je ustavno dopusten in torej ne predstavlja kršitve ustave. Vendar sem do takšnega rezultata prišel po nekoliko drugačni poti kot izhaja iz utemeljitve sprejete odločbe. Na obeh straneh - tako na tisti, ki govori za protiustavnost (teža posega), kot na tisti, ki govori za njegovo dopustnost (pomembnost ustavne dobrine, ki jo takšen poseg varuje) - sem namreč videl nekoliko tehtnejše razloge kot jih je videla večina, čeprav so na koncu tudi pri meni pretehtali slednji.

3. Po moji oceni je poseg v tisti del pravice iz 44. in 90. člena ustave, ki ga predstavlja pravica 40 000 volivcev, globlji kot to izrecno izhaja iz obrazložitve sprejete odločitve. Pri teži posega je namreč treba poleg tam navedenega upoštevati še naslednje.

Izpodbijana določba za eno leto prepoveduje zakonodajni referendum o kateremkoli (ne le bistvenem) vprašanju, ki se nanaša na volitve. Poseg je torej izredno globok in za eno leto predstavlja ukinitve, ne le omejitev te pravice na področju zakonodaje, ki ureja volitve v državni zbor. Pri tem je treba dodatno upoštevati, da za državni zbor glede tega vprašanja ne velja nikakršna omejitev: medtem ko lahko državni zbor do dne razpisa volitev še z veljavnostjo za te volitve sprejema tudi spremembo volilnega sistema v celoti, pa je pravica volivcev do sodelovanja pri sprejemanju volilne zakonodaje suspendirana tudi, če naj bi šlo le za minimalne spremembe zakonodaje na tem področju.

4. Če naj bo tako globok poseg v ustavno pravico dopusten, morajo za to obstajati zelo močni ustavnopravni razlogi. Sprejeta odločba povzema razloge, ki jih kot opravičilo za takšen poseg navaja Sekretariat državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve (tč. 3 obrazložitve) in bi jih lahko na kratko povzeli kot skrb za normalne priprave na volitve po veljavni sistemski ureditvi in upoštevanje dejstva, da zadnje leto pred volitvami ni nobenega zagotovila, da bo zakon, ki ureja oziroma bistveno spreminja volilni sistem, tudi dejansko in brez zapletov s potrebno posebno večino tudi v tem času lahko normalno pripravljen in sprejet. V nadaljevanju pa (tč. 8 obrazložitve) povzema tudi tiste razloge, ki za izpodbijano ureditev izhajajo iz zakonodajnega gradiva (EPA 1558). Glede na te razloge naj bi začasno prepoved referendum opravičevala skrb za to, da razprava o vprašanih spremembe volilnega sistema poteka v umirjenem političnem ozračju. Volivci naj bi na ta način imeli možnost, da v miru in brez časovne stiske odločajo o referendumskih vprašanih v zvezi z volilnim sistemom, državni zbor pa naj bi na ta način imel dovolj časa za pripravo volitev.

5. V nadaljevanju se sprejeta odločitev ne opredeli jasno do vseh naštetih razlogov, ampak (v 10. tč. obrazložitve) kot razloge, ki jih je utemeljeno upošteval zakonodajalec, navaja zagotovitev pravočasne uresničitve referendumske odločitve (prelitje v zakon, po katerem naj bi se opravile prihodnje volitve) in večje varstvo volilne pravice, ki se uresničuje na volitvah (43. člen ustave).

6. Obrazložitev ne pove izrecno, na kakšen način taka omejitev zagotavlja večje varstvo volilne pravice. Sam lahko to utemeljitev razumem le kot pritrjevanje stališču nasprotnega udeleženca, da bi razpis referendum v zadnjem letu pred volitvami ogrozil normalne priprave na volitve po veljavni sistemski ureditvi. Za razpis referendum, katerega uresničitev ne bi mogla biti uresničena, ker je bila sprejeta prepozno oziroma je objektivno ne bi bilo mogoče več uresničiti, pa je v nadaljevanju rečeno,

da bi bil ustavno sporen. Ob tem se odločba sklicuje na to, kar je ustavno sodišče reklo v zadevi Up 62/96 - OdlUS V, 68, da bi bil namreč lahko ustavno sporen referendum o bistvenih spremembah volilnega sistema v času tik pred volitvami, ko parlamentu ne bi ostalo dovolj časa za normalno in dovolj pretehtano odločanje o morebitnih različnih možnih načinih vgraditve referendumsko sprejete odločitve v celovit in konsistenten volilni sistem.

7. Prvi navedeni razlog me ne prepričuje. Preprečevanje "motnje" in odstranjevanje "šuma", ki bi ga v volilnem letu z izvajanjem svoje pravice do neposrednega izvrševanja oblasti (3. člen ustave) povzročali državljanke in državljani, ne more biti tak v demokratični družbi nujen razlog, ki bi opravičeval enoletni suspenz te pravice. To toliko bolj velja, ker gre ravno za suspenz pravice, kjer si konkurirata tisti, ki mu po ustavi pripada oblast (ljudstvo) in tisti, po katerem ljudstvo to oblast (posredno) tudi izvršuje (zakonodajalec). Zakonodajalec za eno leto odstrani ljudstvo z zakonodajnega polja, da ne bi povzročalo motenj, ki jih lahko v tem času povzroča zakonodajalec sam z nezmanjšano močjo. V času, ko pišem to ločeno mnenje, je do naslednjih državnozborskih volitev manj kot eno leto, v državnem zboru potekajo burne razprave o spremembi volilnega sistema, politična in strokovna javnost sta vznemirjeni, časa za sprejem nove ureditve zmanjkuje, poleg obveznosti, ki izhajajo za državni zbor iz referenduma (katerega izid je bil znan že pred več kot enim letom), je tudi ustavno sodišče z ugotovitvenimi odločbami naložilo državnemu zboru nekaj sprememb oziroma uskladitev zakona o volitvah. Kako se bo volilo, je popolnoma negotovo. Da nevarnost nastanka takšnega stanja ne more biti razlog za začasno prepoved predhodnega referenduma, jasno izhaja tudi iz razlage ustavnega sodišča: za naknadni referendum takšne prepovedi ni. Če se spreminjanja volilne zakonodaje v volilnem letu loti zakonodajalec, možnost naknadnega referenduma v enaki in še večji meri grozi z vsemi navedenimi težavami, ki naj bi jih preprečeval izpodbijani 12.a člen ZRLI.

8. Pač pa me prepričuje drugi navedeni razlog: zakonodajalec je utemeljeno prepovedal referendumska glasovanja o spremembah volilne zakonodaje, za katera je verjetno, da jih iz objektivnih razlogov ne bo mogoče pravočasno preliti v zakon, po katerem naj bi se opravile prihodnje volitve. Le da je tu obrazložitev sprejete odločitve ostala na pol poti: ne pove izrečno, katero ustavno dobrino varuje takšen poseg v pravico iz 44. in 90. člena ustave. Sam vidim kot varovano dobrino v tem primeru načelo pravne države (2. člen) in načelo delitve oblasti ter ravno ureditev, po kateri ima oblast ljudstvo (3. člen ustave). Samo dejstvo, da bi volitve, ki bi bile opravljene po volilnem zakonu, ki bi ne bil v skladu z večinsko voljo, izraženo na referendumu, močno prizadele ustavna načela iz 2. in 3. člena ustave, lahko predstavlja takšen nujen razlog, zaradi katerega je dopustno prepovedati izvajanje pravice do referenduma v času, ko referendum zaradi časovne stiske morebiti ne bi mogel roditi sadu. Ne glede na to, ali gre res ravno za varovanje načela pravne države in delitve oblasti, pa iz takšnega zakonodajalčevega stališča in ravnanja izhaja jasno sporočilo: celo če obstajajo objektivne (časovne) ovire za uresničitev volje, izražene na referendumu, predstavlja nadaljnja uporaba zakona, ki te volje ne upošteva, poseg v pomembne ustavno varovane položaje. Toliko bolj mora to veljati za primere, ko se to zgodi, ne da bi za to obstajale objektivne ovire.

9. Za sklep: zakonodajalec je močno posegel v dve ustavni pravici državljanek in državljanov. To je lahko storil, ker varuje močan ustavnopravni interes: referendum naj se opravi tako, da bo v mejah, ki jih daje sedanja zakonska ureditev, zagotovil učinkovito prelitje referendumskega izida v zakon. Uporaba zakona, ki bi bil v nasprotju z izidom glasovanja na referendumu, bi tako močno ogrozila ustavno varovane vrednote, da to opravičuje prepoved referenduma, kjer bi iz objektivnih razlogov lahko prišlo do takšnega položaja.

Franc Testen