



Revus

Journal for Constitutional Theory and Philosophy of
Law / Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava

4 | 2005

Svoboda izražanja

Smiselno bi bilo odpraviti predhodni referendum

It would be Reasonable to Abolish Precursive Referendum

Igor Kaučič



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revus/1684>

DOI: 10.4000/revus.1684

ISSN: 1855-7112

Publisher

Klub Revus

Printed version

Date of publication: 1 janvier 2005

Number of pages: 7-9

ISSN: 1581-7652

Electronic reference

Igor Kaučič, « Smiselno bi bilo odpraviti predhodni referendum », *Revus* [Spletna izdaja], 4 | 2005,

Datum spletne objave: 27 février 2013, ogled: 22 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revus/1684> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revus.1684>

All rights reserved

S M I S E L N O B I B I L O O D P R A V I T I P R E D H O D N I R E F E R E N D U M

Že večkrat sem zapisal, da je naša pravna ureditev referendumov dokaj pomanjkljiva in tudi neustrezna, kar še zlasti velja za predhodni zakonodajni referendum. Uporaba tega referendumov, ki ga v tej obliki drugi sistemi ne poznajo, je v praksi pokazala vrsto slabosti, povzročala je težave in zaplete, prav tako pa tudi neustavno oviranje državnega zbora pri izpolnjevanju zakonodajne funkcije. Poleg tega njegova ureditev ne daje ustreznih rešitev za številne praktične zaplete, omogoča pa tudi proceduralno izigravanje in celo zlorabe. Zato je moralo večkrat intervenirati ustavno sodišče, to pa je prineslo pogoste bolj ali manj ustrezne spremembe zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI). Vse to je obširno strokovno elaborirano, zato tega tokrat ne gre ponavljati. Poudarim naj le osebno prepričanje, da je zelo težko normativno predvideti vse možne situacije, do katerih lahko pride v praksi, in celovito urediti postopek s predhodnim referendumom, zato bi ga bilo smiselno odpraviti. Temu stališču strokovna javnost v glavnem ne oporeka, drugače pa je ob vprašanju, ali bi ga bilo smiselno nadomestiti s kako drugo obliko referendumov, kot je npr. referendum na podlagi ljudske iniciative. Ustreznejši ureditvi tega vprašanja sta bila namenjena zlasti predlog novega zakona o referendumu in ljudski iniciativi iz leta

1999 in predlog za spremembo 90. člena ustave iz leta 2001, ki pa ju državni zbor ni sprejel. To je bilo pretežno povezano s prizadevanji nekaterih parlamentarnih političnih strank, da bi (zlasti predhodni) zakonodajni referendum še naprej instrumentalizirale za doseg strankarskopoličnih ciljev. Na to strokovno in politično razpravo pa bo nedvomno vplivala tudi odločba Ustavnega sodišča št. U-I-217/02-34 z dne 17. februarja 2005.

V tej zadevi je ustavno sodišče presojalo nekatere določbe predhodnega postopka ZRLI, ki urejajo postopek z zahtevo volivcev za razpis referenduma. Gre za določbe, ki se nanašajo na postopek ob vložitvi pobude volivcem za vložitev referendumske zahteve, na varstvo osebnih podatkov podpisnikov pobude, na način sprejemanja podpore volivcev referendumski zahtevi, na dajanje podpore referendumski zahtevi volivcem, ki so stalno ali začasno v tujini, na način postavitve vprašanj na predhodnem referendumu in na možnost ponavljanja pobud oziroma zahtev za razpis predhodnega referenduma. Za ta predhodni postopek je ustavno sodišče presodilo, da je njegova ureditev delno neskladna z ustavo, ker vsebuje neskladne določbe in protiustavne pravne praznine, to pa povzroča takšno nekonsistentnost celotne ureditve tega postopka, da ni mogoče razveljaviti zgolj posameznih določb ali zgolj ugotoviti neustavnih pravnih praznin, temveč je nujno razveljaviti celoten oddelek (vse določbe 2. oddelka II. poglavja) ZRLI, kolikor se nanaša na predhodni referendum. Pri tem je treba poudariti, da so določbe drugega oddelka osrednji materialni in procesni del ZRLI, saj neposredno razčlenjujejo 90. člen ustave o zakonodajnem referendumu. Predhodni postopek v zvezi z zahtevo volivcev po razpisu referenduma je samo eden izmed delov tega oddelka. Razveljavitev začne učinkovati po preteku enega leta od objave odločbe in v tem času lahko državni zbor na novo uredi predhodni referendum.

V zvezi s to odločbo se zastavlja več vprašanj, povezanih tako z ugotovitvijo protiustavnosti nekaterih izpodbijanih določb predhodnega postopka in protiustavnosti pravnih praznin v njem kot odločitve in njenih pravnih posledic. Ustavno sodišče je namreč presojalo samo nekatere določbe predhodnega postopka ZRLI, ki se nanašajo na zahtevo volivcev za razpis referenduma. Predmet presoje torej niso bile vse določbe predhodnega postopka in tudi ne vse določbe predhodnega zakonodajnega referenduma. Izpodbijane določbe, ki so po presoji ustavnega sodišča neskladne z ustavo, niso takega pomena, da bi nujno zahtevale razveljavitev vseh določb ZRLI, ki se nanašajo na predhodni zakonodajni referendum. Zato je očitno, da gre za nekakšno »stopnjevanje sankcij« ustavnega sodišča, čeprav to izrecno ne izhaja iz obrazložitve navedene ustavnosodne odločbe. Te in z njimi izpodbijane določbe ZRLI so bile že nekajkrat

predmet ustavnosodne presoje in tudi razlogov in priložnosti za takšno sankcijo je bilo v preteklosti več kot v tem primeru.

Bolj zapleteno vprašanje te odločbe je povezano s samo odločitvijo oziroma z njenimi pravnimi posledicami. Med prej naštetimi presojanimi določbami ZRLI se izključno na predhodni referendum nanašata samo dve (to je način postavitve vprašanj na predhodnem referendumu in možnost ponavljanja pobud oziroma zahtev za razpis predhodnega referenduma), preostale štiri pa so skupne tako naknadnemu kot predhodnemu zakonodajnemu referendumu in celo ljudski iniciativi. Čeprav je ustavno sodišče za vse te ugotovilo protiustavnost in protiustavne pravne praznine, jih je razveljavilo samo v tistem delu, v katerem se nanašajo na predhodni referendum. V delu, v katerem se te določbe nanašajo na naknadni referendum in na ljudsko iniciativo, pa jih ni razveljavilo. Zanje torej ni uveljavilo iste sankcije kot za predhodni referendum, kar pomeni, da bodo veljale tudi po preteku enoletnega odloženega roka. Ob tem ni povsem razumljivo, zakaj naj bi z ustavo neskladne določbe in protiustavne pravne praznine povzročale takšno nekonsistentnost celotne ureditve tega postopka, da ni mogoče razveljaviti zgolj posameznih določb ali zgolj ugotoviti neustavnih pravnih praznin, temveč je nujno razveljaviti celoten oddelek ZRLI, ki ureja predhodni referendum, ne pa tudi naknadnega referenduma (ter s tem povezano ljudsko iniciativo), čeprav se velika večina teh določb nanaša tudi nanje.

Na ta in še nekatera druga vprašanja obrazložitev ne daje prepričljivega odgovora. Napovedati je mogoče, da bo zato prišlo v praksi uporabe ljudske referendumске zahteve za razpis naknadnega referenduma do novih zapletov, zato bi bilo smiselno v tem delu ustrezno spremeniti ZRLI (mimogrede, do njegove dopolnitve bi morale tako ali tako priti že na podlagi ustavnega zakona o spremembi ustave iz leta 2003, ki je z novim 3.a členom ustave uvedel referendum o mednarodnih povezavah). V nasprotnem se bodo nadaljevale z referendumsko ureditvijo povezane vaje iz argumentiranja, to pa bi bilo lahko še dodatno krivo za razvrednotenje te institucije neposredne demokracije pri nas.

DR. IGOR KAUČIČ,

PROFESOR USTAVNEGA PRAVA NA PRAVNI FAKULTETI UNIVERZE V LJUBLJANI