



Številka: U-I-23/12-19

Datum: 19. 4. 2012

ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNIKA JANA ZOBCA K ODLOČBI ŠT. U-I-23/12

1. Vzrok mojega nasprotovanja izglasovani odločbi je nestrinjanje z razlago ustavnega pojma "mandatna doba Državnega zbora". Po večinskem mnenju je treba ta pojem razlagati ozko in enoznačno. To, da Ustava ne določa izrecno, kakšen je obseg zakonodajne funkcije Državnega zbora (v nadaljevanju DZ) potem, ko ga Predsednik republike razpusti in razpiše volitve, po mnenju večine zadošča za sklep, "da glede tega na ustavnopravni ravni ni nobenih omejitev" (17. točka obrazložitve). Taki razlagi nikakor ni mogoče odrekati jezikovno-logične korektnosti: ker je DZ svoj mandat pridobil na (periodičnih, splošnih in neposrednih) volitvah, je v skladu z načelom demokratičnosti, da (ne samo sme, ampak tudi) mora tako pridobljen mandat opravljati, dokler traja. In ker Ustava določa, da ta mandat traja do začetka izvrševanja mandata novoizvoljenega DZ, pri čemer ne predvideva izrecno omejitve zakonodajne funkcije, ima DZ neomejeno zakonodajno pooblastilo ves čas trajanja mandata, kar pomeni do prve seje novega DZ (tretji odstavek 81. člena Ustave). Stališče večine je torej, da bi morala Ustava "[v]sakršno omejitev zakonodajne funkcije, ki je ena od treh temeljnih funkcij državne oblasti, [...] izrecno predvideti" (17. točka obrazložitve). Jedro mojega nestrinjanja je prav v tej točki – namreč, da bi moral ustavodajalec omejitev zakonodajne funkcije DZ v času njegovega razpusta izrecno predvideti. Menim, da je večinsko stališče preozko in pretogo, upam si reči celo ekskluzivno pozitivistično. Poglejmo, zakaj.

2. Določbe Ustave o mandatni dobi so seveda pravila in ne načela. Težava s pravili (v primerjavi z načeli) je, da so težje (če sploh) občutljiva na odtenke in prehode. Pravila so namreč izključujoča. Delujejo trdo in neizprosno, po načelu vse ali nič. Zato so nagnjena k temu, da delajo silo stvarnosti, ki je po svoji naravi sestavljena iz odtenkov (njeno povprečje je samo abstraktna, matematično-statistična fikcija, v bistvu ponaredek). Življenje se ne odvija vselej po pravilih in ne vselej tako, kot si je tisti, ki je pravilo oblikoval, zamislil – že po naravi stvari je življenjska praksa pametnejša od pravodajalca. Večina življenjskih dejanskih stanov je samo niansiranih abstraktnih dejanskih stanov pravil. Manj, ko je dejanski stan pravila abstrakten, bolj, ko so uporabljeni pojmi enoznačni, manj, ko je v pravilu razlagalnega prostora, bolj, ko je pravilo togo, striktno,

trdo in strogo, večja je zato verjetnost, da bo udarilo mimo. Preprosto zato, ker gre pač življenje mimo.

3. In tako gredo mimo pravila o trajanju mandatne dobe DZ s polnimi zakonodajnimi pooblastili, kot je to pravilo razložila večina, nekateri odtenki in (redke) oblike življenja DZ. V konkretnem primeru je tak (izraziti in v oči bodeč) odtenek izzval razpust DZ in razpis novih volitev. Čeprav Ustava nesporno izhaja iz podmene, da se funkcije državne oblasti izvajajo nepretrgoma in čeprav akta Predsednika republike, s katerim razpusti DZ in razpiše predčasne volitve, zato nikakor ni mogoče razumeti kot takojšnje prenehanje nosilca zakonodajne oblasti oziroma odvzem njegove zakonodajne funkcije (do te točke je moje stališče enako večinskemu), ima razpust DZ ustavno pomemben učinek – ne na obstoj zakonodajnega telesa, pač pa na obseg njegovih zakonodajnih pooblastil. Razpust je stanje prehoda, ki mora imeti svoj odsev tudi v obsegu zakonodajnih pooblastil. V nasprotnem bi ostal ta pojem brez ustavne vsebine, omejen na neko administrativno tehnično stanje pred predčasnimi volitvami – če bi imel ustavodajalec tak namen, bi v četrtem in petem odstavku 111. člena in v prvem odstavku 117. člena Ustave zapisal samo, da Predsednik republike "razpiše nove volitve". Razpust ni ustavni predpogoj za razpis predčasnih volitev, temveč nasprotno – je samo (logična) posledica izpolnitve pogojev (v resnici ustavnega ukaza) za razpis predčasnih volitev. Razlog za razpust je enak razlogu za predčasne volitve (ki niso nič drugega kot poseg v mandatno dobo, podeljeno z volitvami).

4. Do potrebe po razpustu DZ pride zato, ker med DZ in Vlado ni (več) mogoče vzpostaviti razmerja, ki je običajno za delovanje zakonodajne in izvršilne veje oblasti v parlamentarnem sistemu. Ker se je to razmerje, ki mora temeljiti na zaupanju zakonodajne oblasti v izvršilno oblast, "porušilo" in ker v sistemu delitve oblasti zakonodajna oblast ne more delovati brez izvršilne oblasti, so pač nujne predčasne volitve. Ker se v takih krizah v skladu z načelom demokratičnosti odločitev o oblikovanju predstavniškega in vladnega telesa prepusti volivcem, je demokratična legitimnost razpuščenega DZ okrnjena. Razpust je posledica spoznanja, da je treba v krizi, ki jo povzroči "padec" vlade in ki v sistemu delitve oblasti ogroža delovanje mehanizmov nadzora in ravnotežij, zakonodajno oblast omejiti – omejiti tako, da jo zaradi predčasnih volitev Predsednik republike razpusti.

5. Položaj je torej bistveno drugačen kot pri rednih volitvah, ki so posledica izteka mandatne dobe, ne pa porušenega razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo. Razlog, ki narekuje predčasne volitve, torej poseg v mandat, podeljen z volitvami, je hkrati tudi razlog za razpust DZ pred predčasnimi volitvami in zato tudi razlog za omejitev zakonodajnih pooblastil v tem času. Toliko, kot je v tem obdobju okrnjena demokratična legitimnost aktualnega sklica DZ, zaradi česar je treba poseči v njegov mandat, (za) toliko naj bodo okrnjena tudi njegova zakonodajna pooblastila. Zato je tudi rok, v katerem mora biti izvoljen nov DZ, skrajno kratek – tako kratek, da bi njegovo skrajšanje že ogrozilo poštenost volitev. Njegovo sporočilo je nedvoumno: čim prej je treba dobiti zakonodajno (in posledično izvršilno) oblast s polnimi pooblastili. Stanje, ko v državi deluje

zakonodajna oblast z zoženimi pooblastili, mora biti kar se da kratko, nikakor ne daljše od dveh mesecev.

6. Stališče večine, po katerem je mandatna doba DZ enoznačen ter na odtenke in prehode povsem neobčutljiv pravni pojem (kar posledično tudi pomeni, da razpust DZ ne vpliva na ustavnopravno veljavnost zakonov in drugih odločitev, sprejetih v času razpusta do konstituiranja novega DZ), bi dosledno izpeljano v skrajnem primeru pomenilo, da so ustavnopravno veljavni tudi vsi zakoni, sprejeti v obdobju med izvolitvijo novega DZ in njegovo prvo (konstitutivno) sejo, se pravi v času, ko so volivci oblast že predali nekemu drugemu. Da je taka razlaga v neskladju z drugim odstavkom 3. člena Ustave, po katerem ima oblast ljudstvo, ki to oblast izvršuje neposredno in z volitvami, ni treba posebej utemeljevati.

7. Zato menim, da je v času razpusta zakonodajna oblast DZ zožena na nujne, neodložljive odločitve. Katere so te, je stvar posamične presoje. Že zdaj pa lahko rečem, da v ta krog zagotovo spadajo zakoni, s katerimi se izvršujejo odločbe Ustavnega sodišča, ali odpravljajo druge protiustavnosti, zakoni, ki so nujni za izvrševanje mednarodnih pogodb ali prava EU, in, če si pomagam s prvim odstavkom 143. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo in 105/10 – v nadaljevanju PoDZ-1), "[k]adar je sprejem zakona nujen zaradi interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države [...]". Prav tako lahko brez obotavljanja ugotovim, da med nujne, neodložljive ne sodijo izpodbijani zakoni – vsekakor ne takrat, ko so bili sprejeti.¹ Pri treh od njih je namreč že zakonodajalec odložil učinkovanje (Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika, Uradni list RS, št. 91/11, Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku, Uradni list RS, št. 91/11 in Zakon o odvzemu premoženja nezakonitega izvora, Uradni list RS, št. 91/11), pri enem (Zakon o dopolnitvah Zakona o gospodarskih družbah, Uradni list RS, št. 91/11) je Ustavno sodišče pretehtalo škodljive posledice in zadržalo tako rekoč celotno vsebino zakona (sklep U-I-311/11 z dne 8. 12. 2011, Uradni list RS, št. 100/11), odložitev uveljavitve petega (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lastninskem preoblikovanju Loterije Slovenije, Uradni list RS, št. 109/11) pa tudi ne bi povzročila nič dramatičnega.²

8. Edini argument v prid tezi, da je bilo sprejetje teh zakonov ustavnopravna nujnost, bi bil lahko v tem, da je razpuščen DZ o njih odločal na podlagi odločilnega veta Državnega sveta (v nadaljevanju DS). Ustaljeno stališče Ustavnega sodišča je namreč, da se z vložitvijo odločilnega veta DS vključi v postopek odločanja o zakonu (odločba U-I-84/96 z dne 21. 10. 1999, Uradni list RS, št. 95/99, in OdlUS VIII, 224). Po vložnem vetu je ponovno odločanje o zakonu del zakonodajnega postopka v širšem smislu (kar velja tudi

¹ Standard "nujnosti" je odvisen tudi od trajanja razpusta. Z daljšanjem tega obdobja narašča potreba po zakonodajni aktivnosti, – ki lahko na določeni točki preraste v nujnost.

² Ta zakon namreč spreminja sestavo Sveta FIHO, zaradi česar naj bi prišlo do prerazporeditve finančnih sredstev v korist humanitarnih organizacij in v škodo invalidskih organizacij.

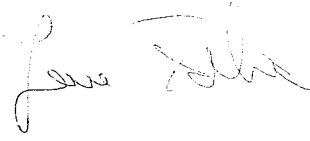
za zakonodajni referendum): zakon je sprejet šele potem, ko ga je DZ ponovno sprejel z ustavno predpisano večino (tako Ustavno sodišče v odločbi U-I-104/01 z dne 14. 6. 2001, Uradni list RS, št. 52/01, in OdlUS X, 123). Zakon, o katerem je DS zahteval ponovno odločanje, je tako še vedno v zakonodajnem postopku. Po drugem odstavku 91. člena Ustave mora DZ o takem zakonu ponovno odločati – opustitev te dolžnosti bi bila protiustavno ravnanje.

9. Čeprav Ustava ne predvideva, da bi se odločanje o vetu DS lahko prestavilo na čas po volitvah, pa tega tudi ne prepoveduje. Iz nje namreč ne izhaja zahteva, da bi o zakonu, na katerega je dal DS veto, odločal tisti DZ, ki je zakon sprejel prvič. Kot je navedeno v 15. točki obrazložitve odločbe, namreč "Ustava izhaja iz podmene, da se funkcije državne oblasti izvajajo kontinuirano". In tudi načelo stvarne diskontinuitete (določba prvega odstavka 154. člena PoDZ-1), po katerem so s prenehanjem mandatne dobe DZ končani vsi zakonodajni postopki in postopki za sprejem drugih aktov, ki so bili začeti v tej mandatni dobi (razen tistih, ki so bili začeti na predlog DS ali pet tisoč volivcev), še ni razlog, da bi bilo ponovno odločanje o zakonu, na katerega je dal veto DS, ustavnopravno nujna zadeva. Je pa glede na drugi odstavek 91. člena Ustave ponovno odločanje o takem zakonu vsekakor ustavnopravna nujnost. Nujnost zato, ker bi se sicer odložilni veto DS spremenil v absolutnega – kar pa še ne pomeni, da je ponovno odločanje neodložljiva zadeva. Tudi ob stališču večine, po katerem ima DZ med razpustom polno zakonodajno pooblastilo, bi v primeru, da razpuščeni DZ ne bi ponovno odločil o zakonu, na katerega je bil dan veto (lahko tudi iz povsem objektivnih razlogov – ker je bil npr. veto dan tik pred koncem mandatne dobe, teoretično lahko celo že po njenem izteku), o tem zakonu moral odločiti novi sklic DZ. Nasprotno bi pomenilo protiustavno opustitev dolžnosti iz drugega odstavka 91. člena Ustave. Zato menim, da ponovno odločanje o zakonu, do katerega pride na podlagi odložilnega veta DS, samo po sebi še ni ustavnopravno nujna zadeva – je pa tak položaj ustavno nujna izjema od načela stvarne diskontinuitete (ki že zaradi omenjenih izjem iz prvega odstavka 154. člena PoDZ-1 v slovenskem ustavnem pravu ni hermetično).³

10. S ponovnim odločanjem o izpodbijanih zakonih, od katerih nobeden ni bil nujen, je torej razpuščeni DZ prekoračil svoja pooblastila. To dejanje zakonodajnega postopka bi moral prepustiti novemu sklicu. Glasovanje o teh zakonih in posledično sam izid

³ O načelu stvarne diskontinuitete v nemškem ustavnem pravu, ki glede zakonodajnih postopkov strnjeno rečeno pomeni, da zakon ne more imeti "dveh očetov" v obliki dveh sklicev zakonodajnega telesa, glej L. A. Verstejl v Münch - Kunig, Grundgesetz Kommentar, 1. knjiga, Beck, München 2012, str. 2296-2298 (glej tudi B. Pieroth, v Jarass - Pieroth Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, Beck, München 2011, str. 703 in 704). Čeprav ima to načelo normativno podlago samo v § 125 Poslovnika Bundestaga (po katerem veljajo s koncem mandatne dobe vsi predlogi za rešene), mu zaradi zgodovinskih razmislekov nemška doktrina pripisuje raven ustavnega načela. Vendar je treba upoštevati posebnosti slovenskega ustavnega reda – poleg omenjenih dveh izjem iz prvega odstavka 154. člena PoDZ-1 predvsem to, da nemški Temeljni zakon ne pozna odložilnega veta. Zato se mi za slovensko ustavno ureditev ne zdi uporabno stališče, po katerem je treba z iztekom mandatne dobe DZ vzeti za rešene, končane in brezpredmetne vse tiste predloge in vsa tista dejanja ustavnih organov (torej v tem primeru tudi DS), ki zahtevajo ponovno odločanje DZ (tako za nemško pravo B. Pieroth, nav. delo, str. 704).

glasovanja (se pravi zakone, ki so bili sprejeti na podlagi nedovoljenega glasovanja) bi bilo treba razveljaviti ter zadevo vrniti DZ v novo odločanje. Zato sem glasoval proti sprejeti odločbi.



Jan Zobec
Sodnik