



Številka: 713-01/12-3
Ljubljana, 25. 1. 2012

USTAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE
Beethovnova 4
1000 LJUBLJANA

Državni svet Republike Slovenije je na 43. seji 25. 1. 2012 na podlagi tretje alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 - UPB1 in 108/07 - Skl.US: U-I-259/07-10) sprejel

Z A H T E V O

za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1B), Uradni list RS, št. 91/2011.

Zakon se izpodbija v celoti, zato navedba posameznih členov ni relevantna.

Obrazložitev:

I. Neskladje z Ustavo RS in razlogi za to neskladje:

1.

Dne 21. oktobra 2011 je na podlagi prvega odstavka 117. člena in prve alineje prvega odstavka 107. člena Ustave predsednik republike podpisal in izdal Odlok o razpustitvi Državnega zbora Republike Slovenije in o razpisu predčasnih volitev v Državni zbor Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 83/2011 z dne 21. 10. 2011). Od dne 21. oktobra 2011 dalje je bil Državni zbor (v nadaljevanju: DZ) razpuščen.

2.

Kolegij predsednika DZ je nekaj dni pred razpustom, 14. oktobra 2011, brez kakršnekoli podlage v Ustavi RS in Poslovniku DZ, sprejel sklep, da DZ ob razpustu ne bo prenehal z delom, ampak bo obdržal določene pristojnosti, čeprav teh pristojnosti razpuščen DZ po Ustavi nima oz. Ustava ne določa pristojnosti razpuščenega DZ. Kljub večinskemu mnenju pravnih strokovnjakov, s katerimi se je predsednik DZ sestal konec septembra 2011, da se razpuščen parlament ne sme sestajati oz. se lahko sestane le v nujnih primerih, je kolegij predsednika DZ sprejel t.i. »Dogovor o delu Državnega zbora v času razpusta«, v katerem je precej široko opredelil svoje pristojnosti v času po razpustu DZ. Med pristojnostmi, ki jih je kolegij DZ z navedenim dogovorom določil, je bila tudi pristojnost razpuščenega DZ o ponovnem glasovanju o zakonu na izredni seji, če tako zahteva Državni svet, torej če Državni svet na sprejeti zakon vloži veto. Po mnenju stroke ponovno glasovanje o zakonih, ki

so bili v DZ sprejeti po rednem in ne nujnem postopku, pa je nato Državni svet na njih dal veto, ne spada med nujna opravila, ki bi jih lahko opravljal razpuščen DZ. Kljub temu je DZ na 50. izredni seji 2. novembra 2011, po predhodno izglasovanem vetu Državnega sveta RS, poleg Zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1B – Uradni list RS, št. 91/2011) potrdil še štiri zakone: Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku (ZKP-K – Uradni list RS, št. 91/2011), Zakon o odvzemu premoženja nezakonitega izvora (ZOPNI – Uradni list RS, št. 91/2011), Zakon o dopolnitvah Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1E – Uradni list RS, št. 91/2011) in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lastninskem preoblikovanju Loterije Slovenije (ZLPLS-D – Uradni list RS, št. 109/2011). Nobeden od navedenih zakonov ni bil sprejet po nujnem postopku, kar pomeni, da ponovnega glasovanja o teh zakonih ni moč šteti za nujno zadevo, katero bi po mnenju stroke razpuščen DZ načeloma lahko opravljal, čeprav tudi za to ni izrecnega pooblastila v Ustavi. Ker so bili vsi zakoni sprejeti sočasno, na podlagi »Dogovora o delu Državnega zbora v času razpusta«, katerega zakonitost je sporna, se Ustavnemu sodišču predlaga, da v okviru svojih pooblastil na podlagi 30. člena Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS-UPB1 – Uradni list RS, št. 64/2007), pri odločanju o ustavnosti in zakonitosti Zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1B – Uradni list RS, št. 91/2011) oceni tudi ustavnost in zakonitost še ostalih zgoraj navedenih zakonov, saj so bili sprejeti na isti sporni podlagi.

Kolegij DZ ni organ, ki ga predvideva Ustava, in nima ustavnopravnih pristojnosti odločanja o vprašanju zakonodajnega postopka oziroma o vprašanju nujnosti zakonodajnega postopka. Prav ta organ pa je odločil, da razpuščen DZ ponovno odloča o sprejetju zakonov, če tako zahteva Državni svet, torej je dal razpuščenemu DZ pooblastilo, da ponovno odloča o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1B) in še štirih drugih zakonih, na katere je Državni svet izglasoval veto.

3.

V Ustavi niso nikjer izrecno določene pristojnosti razpuščenega DZ, drugače kot za »razrešeno vlado«. V primeru, če je izglasovana nezaupnica vladi, Ustava v 116. členu določa, da mora razrešeni predsednik vlade, skupaj s svojimi ministri, opravljati tekoče posle do prisege nove vlade. Veljavna zakonodaja tudi ne vsebuje pooblastila, na podlagi katerega bi kolegij DZ določal pristojnosti razpuščenega DZ.

4.

Delovanje razpuščenega DZ in sprejete odločitve v zadevah, katerih ne moremo opredeliti za nujne, so pravno sporne oz. protiustavne, s tem pa so protiustavni tudi vsi zakoni o katerih je razpuščen DZ odločal na 50. izredni seji. Sprejeti zakoni so zato v nasprotju z določbam drugega odstavka 3. člena, 85. člena, 86. člena, drugega odstavka 91. člena in prvega odstavka 117. člena Ustave.

Po drugem odstavku 3. člena Ustave ima v Sloveniji oblast ljudstvo, državljanke in državljani pa jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Ta ustavna določba uveljavlja načelo delitve oblasti, po katerem so pristojnosti treh vej oblasti jasno ločene. Eden od elementov tega načela je tudi sistem zavor in ravnesij, po katerem ena veja z ustavnim institutom lahko ustavlja oziroma zavira drugo. Tako lahko v primeru, da so za to izpolnjeni pogoji, predsednik republike razpusti zakonodajno vejo in ji s tem odvzame zakonodajno pristojnost. Morebitno nadaljevanje izvrševanja zakonodajnih pristojnosti s strani zakonodajnega telesa, ki mu je bila ta pristojnost z razpustom odvzeta, nasprotuje 3. členu Ustave. Posledično so vse odločitve na zakonodajnem področju, vključno z navedenimi zakoni, protiustavne.

Ljudstvo po drugem odstavku 3. člena Ustave zakonodajno oblast izvršuje le preko poslancev, ki so izvoljeni na volitvah in imajo določene pristojnosti in pooblastila, dana s strani volivcev. Z razpustom DZ se mandatna doba skrajša in poslancem predčasno preneha

poslanski mandat. To pomeni, da se njihova funkcijska doba predčasno konča, torej so jim odvzete tudi zakonodajne pristojnosti. Te bodo dobili novoizvoljeni poslanci, to je namreč bistvo razpusta parlamenta. V kolikor bi poslanci sprejemali zakone v času pred potrditvijo mandatov ali po razpustu DZ, bi ti zakoni nasprotovali drugemu odstavku 3. člena Ustave. Navedenih pet zakonov je torej v nasprotju z drugim odstavkom 3. člena ustave, saj so bili sprejeti v času, ko je bil DZ že razpuščen.

Ustava v 85. členu določa, da DZ dela na sejah. V kolikor je DZ razpuščen, tudi veljavnih sklicev sej, veljavnih sej in veljavnega odločanja ni, saj se je mandatna doba razpuščenega DZ predčasno končala. Ker 85. člen Ustave tudi določa, da lahko predsednik republike zahteva sklic izredne seje, bi se morda lahko 85. člen Ustave interpretiral tako, kot se na primer razlaga ustava Latvije, in sicer, da predsednik, ki je razpustil parlament, lahko po razpustu skliče sejo razpuščenega parlamenta (v tem primeru on pripravi dnevni red seje in sejo tudi vodi). Ampak slovenski predsednik države ni zahteval sklica izredne seje. Tako se je nedvomno moč postaviti na stališče, da je 50. izredna seja, ki jo je opravil razpuščen DZ, v nasprotju z veljavnim 85. členom Ustave oziroma, da tako opravljena seja nima pravnih učinkov.

86. člen Ustave ureja odločanje DZ, če je na seji navzoča večina poslancev. Poudariti pa je potrebno, da DZ lahko veljavno odloča le v času svoje mandatne dobe, torej če ni razpuščen, saj se mu z razpustom mandatna doba predčasno konča, s tem pa se konča tudi mandatna doba vseh poslancev razpuščenega DZ. Torej odločanje v času razpusta tako tudi ni v skladu s 86. členom Ustave in so zakoni, sprejeti v času razpusta, protiustavni.

Drugi odstavek 91. člena Ustave določa, da mora za sprejem zakona pri ponovnem odločanju, ki sledi zahtevi Državnega sveta, glasovati večina vseh poslancev. S tem, ko pride do razpustitve DZ in mandatna doba razpuščenega DZ predčasno preneha, so končani vsi zakonodajni postopki, ki so bili začeti v tej mandatni dobi, ki se je zaključila pred potekom štirih let. Enako kot se prekinejo in s tem zaključijo vsi ostali nedokončani zakonodajni postopki, se tudi tisti, pri katerih je Državni svet zahteval ponovno odločanje. Ker v Ustavi niso opredeljene pristojnosti razpuščenega DZ, je moč trditi, da razpuščen DZ ne more nadaljevati zakonodajnega postopka tako, da o zakonu, na katerega je Državni svet izglasoval veto, ponovno odloča. V kolikor je do ponovnega glasovanja o takem zakonu s strani razpuščenega DZ prišlo, to glasovanje ne more biti veljavno sprejemanje zakona po 91. členu Ustave. Torej so bili navedeni zakoni sprejeti v neskladju z navedeno ustavno določbo.

Prvi odstavek 117. člena Ustave omogoča predsedniku republike, da ob izpolnjenih pogojih iz tega odstavka razpusti DZ. Če poslanci ali DZ nadaljujejo s sprejemanjem odločitev, ki niso nujne, se zastavlja vprašanje smiselnosti tega instituta.

5.

Ustava in Poslovnik DZ ne opredelujeta izraza "razpuščen", prav tako niso ustavno določene oziroma opredeljene pristojnosti razpuščenega parlamenta. Povsem smiselno je, da pristojnosti razpuščenega parlamenta niso opredeljene, saj razpuščen parlament pristojnosti nima. Bistvo razpusta je namreč prav v odvzemu pristojnosti. Ker so izpolnjeni pogoji za razpust ali ker predsednik republike oceni, da DZ več ni sposoben sprejemati odločitev, se parlamentu odvzame pristojnosti.

Razlaga, da je razpuščen parlament brez pristojnosti, še posebno pa brez pristojnosti na zakonodajnem področju, je edina sprejemljiva razlaga tudi v svetu. Ni najti države, kjer bi razpuščen parlament lahko nadaljeval z delom, skliceval seje, si sestavil dnevni red, se sestajal in sprejemal zakone. V svetu sta poznana dva primera (Kosovo in Sierra Leone), ko se je razpuščen parlament sestal in sprejel odločitve, ki pa niso bile veljavne.

Ker se je z razpustom DZ pokazala potreba po opredelitvi pojma »razpuščen«, je Ustavno sodišče tisti organ, ki lahko to interpretacijo poda. Kot že navedeno, Ustava ne daje razpuščenemu DZ nobenih izrecno pristojnosti. Zato bi bilo smotrno razumevanje izraza "razpuščen parlament", kot se je uveljavil v tujini, torej razpuščen parlament nima nobenih pristojnosti. V kolikor bo izraz "razpuščen parlament" Ustavno sodišče razlagalo v skladu z mednarodno uveljavljenim razumevanjem izraza, bo odločilo, da so odločitve, sprejete po razpustu DZ, protiustavne.

Iz strokovnega mnenja Jurija Toplaka in asis. Tadeja Dubrovnika s Pravne fakultete v Mariboru izhaja, da je edina z ustavo skladna in mednarodno primerljiva razlaga izraza "razpuščen" takšna, da si razpuščen parlament ne more jemati pristojnosti, da nadaljuje z delom in sprejema zakone. Osnutek mnenja je bil že pred razpustom DZ predstavljen predsedniku DZ na sestanku, ki ga je ta imel s pravnimi strokovnjaki. V nadaljevanju je predstavljena ureditev tujih držav, povzeta iz tega strokovnega mnenja.

»V svetu sta znana dva primera, ko se je razpuščen parlament sestal in sprejemal odločitve (Kosovo in Sierra Leone), a v obeh primerih odločitve razpuščenega parlamenta niso bile veljavne.

V tujini se je že zgodilo, da so sodišča naknadno odpravila odločitve razpuščenih parlamentov in vlad (na primer v Šri Lanki so vse kadrovske odločitve vlade naknadno izgubile veljavnost, ko je bilo ugotovljeno, da imenovanje oseb na razne položaje ne spada med "tekoče posle"). V Sloveniji bo Ustavno sodišče moralo odločiti, ali pri nas "razpuščen parlament" pomeni podobno kot v tujini, ali pa pomeni v Sloveniji ta izraz nekaj drugega, morda celo ne pomeni nič. Argument v prid tej zadnji razlagi je določba v 81. členu Ustave, po kateri mandat DZ traja do prve seje novega DZ, verjetno pa gre le za formalno trajanje mandata do prve seje novega parlamenta.

V nadaljevanju sledi pregled pristojnosti razpuščenih parlamentov nekaterih tujih držav in relevantne določbe Ustave.

ZDRUŽENO KRALJESTVO

Ko je angleški parlament oz. spodnji dom razpuščen, preneha obstajati, poslancem preneha funkcija, poslanci niti nimajo več vstopa v stavbo parlamenta. Plačo prejemajo. Strokovne službe imajo vstop v stavbo in določene naloge opravljajo, večine pa ne. Položaj angleškega parlamenta je lepo razviden na primeru komuniciranja z javnostjo. Parlament v času, ko je razpuščen, ne daje niti informacij javnega značaja javnosti, ampak pošilja le odgovore, v katerih piše, da državnega organa trenutno ni.

(When Parliament has been dissolved there is no 'House of Commons'; there was therefore no 'public authority'. The ICO found in favour of the House, that Parliament, when dissolved, ceases to exist as a legal entity and the timetable for replying to FoI requests is suspended.)

KANADA

Podobno kot v Združenem kraljestvu, poslanci z razpustom prenehajo biti člani parlamenta in se ne morejo več sestati.

AVSTRIJA

Če predsednik razpusti parlament, se ta ne more več sestati, poslanci prenehajo opravljati funkcijo poslancev. V tem primeru so vsi zakonodajni postopki končani takoj, svojo funkcijo pa obdržijo le predsednik državnega zbora ter dva odbora. Nove volitve je potrebno izvesti tako, da se novoizvoljen državni zbor lahko sestane najkasneje stoti dan po razpustu. Predsednik republike se tovrstnega razpusta v obdobju Druge republike še ni poslužil.

Avstrijska ustavna ureditev omogoča, da pride do predčasnega razpusta parlamenta še v dveh primerih:

- predčasno prenehanje mandatne dobe državnega zbora je lahko posledica referendumu, kjer volivci zavrnejo odstavitev zveznega predsednika, kar ima za posledico prenehanje

funkcije državnega zbora. S tem namreč volivci izrazijo, da državni zbor, ki je predlagal odstavitev zveznega predsednika, ne uživa podpore ljudstva.

- Prvi dom avstrijskega parlamenta (»Nationalrat«) se lahko na podlagi zakona razpusti sam, za kar je predpisana navadna večina. Državni zbor takšno odločitev sprejme samostojno, kadar je to politično zaželeno (pri čemer drugi dom parlamenta nima nobene možnosti ugovora). V tem primeru so se zakonodajni postopki, ki so se pričeli v tej mandatni dobi, končani šele s sestavo novoizvoljenega državnega zbora, kar pomeni, da vsi organi vse do tedaj obdržijo svojo funkcijo.

NEMČIJA – ZVEZNE DEŽELE

Če predsednik razpusti parlament, se ta ne more več sestati, poslanci prenehajo opravljati funkcijo poslancev.

JUGOSLAVIJA

Leta 1990 je bila razpuščena skupščina Kosova, ki se je nato vseeno sestala in sprejela ustavo, a oblast, ki jo je razpustila, ni priznala odločitev razpuščene skupščine.

LATVIJA

V ustavi Latvije je določba, identična določbi slovenske ustave, po kateri se pristojnosti parlamenta končajo šele s prvo sejo novega parlamenta:

(12. člen: The newly-elected Saeima shall hold its first sitting on the first Tuesday in November, on which day the powers of the previous Saeima shall have expired.)

V Latviji se parlament po razpustu na lastno pobudo ne more več sestati, čeprav mu po citiranem 12. členu mandat še traja. Lahko pa sejo parlamenta po razpustu skliče predsednik republike, a v tem primeru on pripravi dnevni red seje in sejo vodi. Julija 2011 je tako prišlo do razpusta latvijskega parlamenta (Saeima) in ta je še 8. septembra, le 9 dni pred volitvami (te so bile 17. septembra), spreminjal zakonodajo tudi volilno zakonodajo (podaljšal čas odprtja volišč, kršitve pravil financiranja volilne kampanje določil za kazniva dejanja z visokimi zagroženimi zapornimi kaznimi, ipd.)

TANZANIJA

Mandat parlamenta se je ob razpustu aprila 2011 končal, parlament se ni mogel več sestati, pojavilo pa se je vprašanje, ali lahko poslanci dobijo plačo med tem časom. Stranke in strokovnjaki si niso bili soglasni.

ŠRI LANKA

Parlament se v primeru razpusta ne more sestati, vlada opravlja le tekoče posle. Predsednik pa ima pristojnost, da v primeru nujne situacije oziroma izrednega stanja lahko skliče sejo parlamenta, četudi je ta razpuščen (70. člen ustave, sedmi odstavek 7).

V času, ko vlada ni imela zaupanja parlamenta, ta pa je bil razpuščen, je vlada kljub temu zaposlovala ljudi in jih imenovala na različne funkcije. Kasneje je vlada priznala, da te odločitve ne spadajo med 'tekoče posle' in jih je razveljavila.

MALEZIJA

Vsi strokovnjaki so bili soglasni, da se parlament ne more sestati po tem, ko je že razpuščen, niso pa bili soglasni glede pristojnosti izvršilne veje oblasti v tem času.

SIERRA LEONE

Predsednik je razpustil parlament. Razpuščen parlament se je kljub temu sestel, a njegove odločitve niso veljavne.

Strokovno mnenje omenja tudi dve izjemi, in sicer Šri Lanka in Latvijo. V teh dveh državah lahko na podlagi določb ustave, ki to omogočajo, razpustitelj parlamenta skliče njegovo sejo in pripravi dnevni red in tudi vodi sejo poslancev ter tako omeji svoj razpust v nekakšen delni

razpust. Tudi v Sloveniji določba 85. člena Ustave omogoča predsedniku republike, da zahteva izredno sejo DZ. Tako bi bilo morda mogoče tudi slovensko Ustavo, enako kot ustavo Latvije, razlagati tako, da v času razpusta predsednik lahko sproži sejo DZ, ji določi dnevni red in na ta način upravlja z razpustom. Vendar predsednik republike seje DZ na podlagi 85. člena Ustave v času razpusta DZ ni zahteval.

Iz navedenega strokovnega mnenja izhaja, da se je pred razpustom predsednik DZ posvetoval s številnimi pravnimi strokovnjaki. Ti so imeli različna stališča o pristojnostih razpuščenega parlamenta, prevladujoče pa je bilo stališče, da bi smel DZ po razpustu odločati le v nujnih primerih. Med nujne primere pa ni mogoče šteti ponovno odločanje o zakonih, ki so bili predhodno sprejeti v rednih oziroma skrajšanih postopkih in na katere je Državni svet izglasoval veto. Iz strokovnega mnenja izhaja: »Na sestanku, ki ga je s pravnimi strokovnjaki konec septembra 2011 sklical predsednik DZ, je prevladovalo mnenje, da lahko parlament opravlja določene nujne naloge, kot nujne pa se lahko smatrajo le tiste, ki jih za nujne ocenita dve tretjini DZ. Kasneje je kolegij predsednika DZ sprejel dokument, po katerem bo DZ sprejemal še številne druge odločitve.«

6.

Bistvenega pomena pri razlagi izraza »razpuščen« in pri določitvi pristojnosti DZ po razpustu so tudi "pripravljalna gradiva" oziroma "travaux préparatoires." Iz njih se vidi namen ustavodajalca oziroma kaj je ustavodajalec z besedilom Ustave mislil povedati. Za pripravljalna gradiva slovenske Ustave štejemo predvsem zapise sej Komisije za ustavna vprašanja v letih 1990-1991, ki jih je leta 2001 izdal DZ v treh zvezkih pod naslovom »Nastajanje slovenske ustave«.

Iz teh gradiv je razvidno, da so avtorji Ustave razumeli razpust tako, da DZ po razpustu nima nobenih pristojnosti in tudi predsednika ni oziroma nima nobenih pristojnosti. Nikjer v magnetogramih in gradivih ni nihče niti omenil ali pomislil na to, da bi DZ imel kakršnokoli pristojnost po razpustu. Glej na primer mnenje Cirila Ribičiča, iz katerega je razvidno, da v času razpusta predsednik DZ ne more niti razpisati volitev predsednika republike:

»dr. CIRIL RIBIČIČ: Pri 103. členu malenkost po mojem še manjka. Prvi odstavek, da je treba razpisati volitve za novega predsednika republike v 15 dneh po prenehanju funkcije. Treba je rešiti problem, kaj v primeru, če je v tem času DZ razpuščen. Namreč, ker razpisuje predsednik DZ. Če bi bil pa DZ v tem času razpuščen, lahko nastopi nek vakuum. Predlagam, da tu komisija poišče primerno rešitev.

dr. FRANC ZAGOŽEN: Ustavno sodišče je najboljša za vse take stvari.«

(»Nastajanje slovenske ustave : izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja 1990-1991« Cerar Miro et al. (ur.). Ljubljana: Državni zbor RS, 2001, str. 933.)

Iz gradiv je razvidno, da se je med pripravo besedila Ustave zgodilo le enkrat, da je eden od članov Komisije za ustavna vprašanja Skupščine RS predlagal, da bi predsednik DZ obdržal eno od pristojnosti v času razpustitve parlamenta. Pa še v tem primeru ne gre za pristojnost, povezano s parlamentom, ampak pristojnost nadomeščati predsednika republike. In predlog ni dobil podpore Komisije. Glej del magnetograma ob obravnavi 87. člena Ustave:

»(neznan): Gre za tisti stavek, ki pravi: "Če se DZ razpusti." Kako potem? "Se izvoli takrat in takrat." Mislim, da bi bilo treba za vsak slučaj tukaj predvideti možnost, ki je sicer malo verjetna, je pa možna. Namreč, da v času razpustitve DZ, če do tega pride, ni predsednika republike, da je njegovo mesto prazno. V tem primeru vemo, da bo v eni drugi določbi nadomeščal predsednika republike predsednik DZ, in v tem primeru te dvojne koincidence nihče ne bo mogel razpisati volitev. Moj predlog bi bil, da bi pač napisali: "Če ob razpustitvi DZ predsednik DZ nadomešča predsednika republike, obdrži to funkcijo do izvolitve novega predsednika republike." S tem bi bil ta problem rešen. Zavedam se, da je malo verjetno, ampak možno je.«

Iz teh razprav je jasno, da so avtorji Ustave razumeli razpuščen DZ kot DZ, ki se mu je predčasno končal mandat in nima nobenih pristojnosti več. Še takrat, ko je nekdo predlagal, da bi predsednik DZ obdržal eno od pristojnosti, ki z delom DZ niti ni povezana, predlog ni dobil podpore. Stališče, da ima DZ pristojnosti tudi v času razpusta, torej nasprotuje namenu ustavodajalca.

7.

Ustava v 81. členu določa:

„Če se DZ razpusti, se izvoli nov najkasneje dva meseca po razpustu prejšnjega.“ Določa tudi, da se „Mandatna doba prejšnjega DZ konča s prvo sejo novega DZ, ki jo skliče predsednik republike najkasneje 20 dni po njegovi izvolitvi.“ Vendar to ne pomeni, da akt razpusta ne spremeni ničesar in da DZ po razpustu in do prve seje novega DZ ohrani vse pristojnosti.

V Komentarju Ustave Republike Slovenije (Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, ur. Lovro Šturm, Ljubljana, 2002, str. 779) k 81. členu (peti odstavek komentarja) je zapisano: »Redno prenehanje mandatne dobe DZ je vezano na začetek mandata novega DZ oziroma na njegovo prvo sejo, ki jo skliče predsednik republike najpozneje 20 dni po njegovi izvolitvi.« Avtor komentarja, zdajšnji ustavni sodnik M. Mozetič, je poudaril, da gre za redno prenehanje mandatne dobe, torej po poteku štiriletnega mandata.

Da se to določilo tretjega odstavka 81. člena nanaša zgolj na redni zaključek štiriletnega mandata DZ, kaže prvi stavek tretjega odstavka 81. člena in ker je vsebina drugega stavka (ki bi sicer posredno lahko napeljevala na drugačno razlago) zapisana v istem odstavku. Takšna celovita razlaga tretjega odstavka 81. člena Ustave je edino logična in dosledno teleološka, temu v prid govori tudi določilo drugega odstavka 81. člena, ki posebej ureja primere, kateri odstopajo od redne štiri letne mandatne dobe, tj. v primeru vojne ali izrednega stanja.

Če bi zakonodajalec želel urediti določene pristojnosti razpuščenega DZ po 117. členu Ustave, kakršen je konkretni primer (torej, ko ne gre za razpust DZ po 81. členu Ustave), bi to posebej uredil, kot je uredil za druge neredne (posebne) primere prenehanja delovanja DZ.

To nedvomno kaže, da si DZ na predlog svojega ožjega delovnega telesa, ne sme poljubno časovno in stvarno (vsebinska pristojnost) podaljševati svojega mandata. Posledično to pomeni, da sprejetje zakonskih aktov, po razpustu DZ v skladu z 117. členom Ustave, nima pravnega učinkovanja.

Torej se v drugih primerih prenehanja delovanja DZ, kot npr. v primeru razpusta po 117. členu Ustave, mandatna doba konča s samim razpustom DZ in ne s prvo sejo novega DZ. Kar pomeni, da DZ z razpustom izgubi vse svoje pristojnosti. V kolikor bi Ustava dopuščala (na podlagi cilju prirejene razlage), da DZ v konkretnem primeru lahko nadaljuje z delom, bi bil razpust DZ po 117. členu Ustave le mrtva črka na papirju.

V kolikor bi Ustavno sodišče razlagalo Ustavo tako, da ta omogoča veljavno sprejemanje predpisov tudi razpuščenemu parlamentu, bi to lahko privedlo do absurdne situacije, ko bi razpuščen parlament, na primer, spremenil Ustavo in si podaljšal mandat, preklical razpust ali preklical razpisane volitve. V kolikor bi razpuščen parlament lahko sprejemal veljavne odločitve, bi se lahko organu, ki ga je razpustil, »maščeval« tako, da bi ga s spremembo Ustave tudi ukinil.

Vsekakor je edina sprejemljiva razlaga ta, da z razpustitvijo prenehajo zakonodajne in ustavodajne pristojnosti parlamenta in med razpustom odločitve sprejemajo drugi,

zakonodajno pristojnost pa dobi šele novoizvoljeni parlament. Vsaka druga razlaga bi bila posebnost v svetovnem merilu, z njo bi izraz "razpust" v Sloveniji imel drugačen pomen, kot ga ima v drugih ustavnih sistemih, odpiral pa bi možnosti za že omenjene absurdne situacije.

8.

Slovenska ustava pozna pojem "tekoči posli", a le pri delu vlade. Medtem ko za vlado določa, da po izglasovani nezaupnici opravlja "tekoče posle", tega za DZ ne določa. Za DZ določa, da je "razpuščen" in ta razlika, ki jo dela že Ustava, je pomembna. Za razliko od vlade, ki lahko opravlja tekoče posle, DZ po razpustu ne more opravljati nobenih poslov.

II. Predlog Ustavnemu sodišču

Ustavnemu sodišču predlagamo, da odloči, da je Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1B – Uradni list RS, št. 91/2011) sprejet v nasprotju z Ustavo. Enako velja za ostale zakone, ki so bili sprejeti na podlagi »Dogovora o delu DZ v času razpusta«, ki ga je sprejel kolegij predsednika DZ 14. 10. 2011. O teh zakonih (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku (ZKP-K – Uradni list RS, št. 91/2011), Zakon o odvzemu premoženja nezakonitega izvora (ZOPNI – Uradni list RS, št. 91/2011), Zakon o dopolnitvah Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1E – Uradni list RS, št. 91/2011) in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lastninskem preoblikovanju Loterije Slovenije (ZLPLS-D – Uradni list RS, št. 109/201) namreč ni odločal DZ, ki bi imel pristojnost o njih odločati, saj je bil le-ta razpuščen. Ker je na zakone Državni svet izglasoval veto, zakoni niso bili sprejeti. Odločitve poslancev DZ, ki so jih ti sprejeli po razpustu 21. 10. 2011, so protiustavne, s tem pa so protiustavni tudi izpodbijani zakoni.

III. Predlog za absolutno prednostno obravnavo

Predlagamo, da Ustavno sodišče zahtevo obravnava absolutno prednostno in o njej odloči v najkrajšem možnem času. Postopek rešuje eno temeljnih vprašanj delitve oblasti in zajema pet različnih zakonov. Dva od zakonov, novela Kazenskega zakonika in novela Zakona o kazenskem postopku, s spremenjenimi definicijami skrajne sile, naklepa, malomarnosti, krivde ter novo ureditvijo pripora ter drugih institutov posegata v bistvo kazenskega prava. Absolutna prednostna obravnava zahteve za oceno ustavnosti je nujna, da se prepreči ponovni temeljit poseg v bistvo kazenskega prava, s katerim bi prišlo, v kolikor bi Ustavno sodišče o zahtevi odločilo šele po več mesecih ali celo letih.

IV. Predlog za začasno zadržanje izvajanja izpodbijanih zakonov

Na podlagi 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču sme Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev predpisa, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive posledice. Predlagamo, da Ustavno sodišče zadrži izvrševanje zakonov, ki jih je sprejel razpuščen parlament 2. 11. 2011. Enega od teh zakonov (ZGD-1E) je Ustavno sodišče že zadržalo s sklepom št. U-I-311/11-5 z dne 8. 12. 2011, čeprav iz drugih razlogov.

Kadar Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti protiustavnega zakona, in med škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane zakonske določbe zaradi zadržanja ne bi izvrševale, pozneje pa bi se ugotovilo, da niso bile v neskladju z Ustavo. Izvrševanje vseh zakonov, ki jih je sprejel razpuščen DZ, bi, če bi se

kasneje izkazali za protiustavne, lahko povzročilo nepopravljive škodljive posledice številnim posameznikom.

Izvrševanje izpodbijane novele Kazenskega zakonika bi, če bi se kasneje izkazala za protiustavno, lahko povzročila nepopravljive in škodljive posledice. Novela kazenskega zakonika temeljito spreminja definicije malomarnosti, naklepa, krivde, spreminja tudi nekatere roke in višine kazni. Če bo izpodbijani zakon spoznan za protiustavnega, bo močno poseženo v različne elemente kazenskih postopkov, ki bodo tekli na podlagi izpodbijanega Kazenskega zakonika, škodljive in nepopravljive posledice bodo v nekaterih kazenskih postopkih nastali za oškodovance, v drugih za obdolžene v postopkih. Podobno tudi izpodbijani zakon posega v postopke, ki že tečejo po kazenski zakonodaji, ki je bila v veljavi do uveljavitve izpodbijanega zakona. Nepopravljive posledice bodo nastale za osebe, ki so bili oškodovanci dejanj, ki so po starem zakonu bila kazniva dejanja, zaradi izpodbijanega zakona pa ta dejanja ne bodo več kazniva dejanja in donedavni oškodovanci ne bodo več oškodovanci. Zakon prične veljati šele šest mesecev po objavi v Uradnem listu, torej trenutno še ne velja. Škodljivih posledic z začasnim zadržanjem izvrševanja torej v nadaljnjih petih mesecih sploh ne bo.

Podobno kot pri noveli Kazenskega zakonika bi tudi izvrševanje sporne novele Zakona o kazenskem postopku, če bi se kasneje izkazala za protiustavno, lahko povzročila nepopravljive in škodljive posledice. Novela ima kar 118 členov in torej močno posega v vse elemente kazenskega postopka. Spreminja se ureditev pripora, številni roki in drugi elementi postopka, ki vplivajo na pravice obdolžencev in oškodovancev. Novela zakona je sicer že pričela veljati petnajsti dan po objavi, vendar se bo začela uporabljati šest mesecev po objavi. Torej z začasnim zadržanjem tega zakona škodljivih posledic v nadaljnjih petih mesecih ne bo.

Že v sklepu U-I-311/11-5 z dne 8. 12. 2011 je Ustavno sodišče odločilo, da poseg v funkcijo ali zaposlitev posameznika pomeni škodljivo posledico, ki opravičuje začasno zadržanje izvrševanja zakona. Do primerljivih posledic bi prišlo tudi pri izvrševanju sporne novele ZLPLS-D, ki je pred kratkim že stopila v veljavo. ZLPLS-D zakon namreč močno spreminja sestavo Sveta FIHO. Če ZLPLS-D ne bo začasno zadržan, bo njegova uporaba posegla v funkcije in zaposlitve tako članom Sveta FIHO kot tudi vsem organom in osebam, ki jih Svet FIHO imenuje ali na njih vpliva. Zaradi sporne novele zakona bodo lahko izgubili funkcijo ali zaposlitev, kar bi po ustaljenem stališču Ustavnega sodišča povzročilo škodljive in nepopravljive posledice. Izvrševanje izpodbijanega ZLPLS-D bi privedlo tudi do drugih nepopravljivih in škodljivih posledic, saj se močno spreminja način financiranja invalidskih in humanitarnih organizacij. Zaradi spremenjene sestave Sveta FIHO bo prišlo do prerazporeditve v korist humanitarnih organizacij in v škodo invalidskih organizacij. Mnoge organizacije bodo zaradi zmanjšanja financiranja prisiljene prenehati z delovanjem, kar pomeni zmanjšanje obsega aktivnosti in socialnega varstva invalidov na državni ravni.

Tudi izvrševanje izpodbijanega ZOPNI (zakon sicer že velja, vendar se še ne uporablja – šestmesečni rok) bi, če se bo izkazal za protiustavnega, lahko povzročil škodljive in nepopravljive posledice. Že v sklepu U-I-311/11-5 je Ustavno sodišče odločilo, da poseg v opravljanje funkcije, poklica ali zaposlitve predstavlja škodljivo posledico po 39. členu Zakona o ustavnem sodišču. In prav v to posega tudi izpodbijani ZOPNI.

V primeru začasnega zadržanja ne bodo nastale nobene škodljive posledice, saj se bo le nadaljevala uporaba in veljavnost do sedaj veljavne zakonodaje, ki je skladna z Ustavo. Res je, da je zakonodajalec želel z izpodbijanimi zakoni spremeniti ureditev, ki je veljala do uveljavitve izpodbijanih zakonov. A glede na to, da se izpodbijanim zakonom očita procesna in ne vsebinska pomanjkljivost, lahko zakonodajalec to odpravi kadarkoli želi s ponovnim sprejemom izpodbijanih zakonov v postopku, ki bo skladen z Ustavo. S ponovnim, tokrat

ustavnim postopkom sprejema zakonov lahko zakonodajalec torej z novim zakonom de facto odpravi tudi morebitno začasno zadržanje.

* * *

Državni svet je za svojega predstavnika v postopku pred Ustavnim sodiščem določil državnega svetnika Borisa Šuštaršiča.

Mag. Blaž Kavčič
predsednik

Priloge:

- Odlok o razpustitvi Državnega zbora Republike Slovenije in o razpisu predčasnih volitev v Državni zbor Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 83/2011 z dne 21. 10. 2011)
- Dogovor o delu Državnega zbora v času razpusta, sprejet na 119. seji Kolegija predsednika DZ 14. 10. 2011
- Toplak Jurij in Tadej Dubrovnik. Mnenje: Pristojnosti razpuščenega parlamenta. Ljubljana, 2011
- »Nastajanje slovenske ustave: izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja 1990-1991« Cerar Miro et al. (ur.). Ljubljana: Državni zbor RS, 2001, str. 839 in 933