

Prejeto:	06-03-2013		
Šifra:	001-02	12-16	65
Dokladi			
EPA:	620-VI		EU:
Sistem			
Mnenje			
Kritika			

PRITRDILNO LOČENO MNENJE K STALIŠČEM STROKOVNE SKUPINE

Že pred glasovanjem o začetku postopka sprememb Ustave sem s posebnim pismom opozoril strokovno skupino, da bodo spremembe po mojem mnenju (dodatno) porušile neravnotežje v okviru našega parlamentarnega sistema v korist izvršilne oblasti, ki s pomočjo vrhov političnih strank »učinkovito obvladuje parlamentarno večino in s tem zakonodajno oblast, poleg tega pa na različne načine, celo z grožnjami o ukinitvi trajnega sodniškega mandata, slabi sodno oblast«¹. V zadnjem času so se ponovno potrdile slabosti ureditve parlamentarnega sistema, v katerem ni prave dinamike zavor in ravnovesij med državnim zborom in vlado², ker je vlada zavarovana s konstruktivno nezaupnico, državnega zbora pa ni mogoče predčasno razpustiti. Poleg tega se določba o imenovanju in razrešitvi ministrov v državnem zboru izigrava tako, da predsednik Vlade sam nadomešča ministre, ki so odstopili, čeprav bi po ustavi morali opravljati tekoče posle do imenovanja novega ministra v državnem zboru. Po drugi strani pa takšna ureditev podaljšuje čas in pogloblja negotovost po izvolitvi mandatarja in preden začne delovati nova vlada. Čeprav so spremembe ustave nujne, tako glede preprečevanja referendumskega odločanja o za to neprimernih vprašanjih³ in varstvu človekovih pravic, kot glede zagotovitve večje legitimnosti referendumskih odločitev⁴, je nujno predlagati dograditve parlamentarnega sistema, ki naj preprečijo poglobljanje neravnotežja v korist vlade.

Prav in pomembno je, da strokovna skupina ni podprla preveč omejujočih predlogov o 50% udeležbi kot pogoju za veljavnost referendumске odločitve. Spremembe glede referenduma pa kljub temu pomembno zožujejo neposredni vpliv volilcev. Zastavlja se vprašanje, ali in kako je mogoče takšno zoževanje uskladiti z zahtevami volilcev na protestih, ki terjajo širitev pomena in vpliva neposredne demokracije. Upoštevati pa moramo, da se s predlaganimi spremembami ustave omejuje samo en vidik tega vpliva, in sicer pasivno odklanjanje sprejetih zakonov s strani volilcev (ljudski veto), medtem ko volilci zahtevajo povečanje njihovega aktivnega in ustvarjalnega vpliva na vsebino parlamentarnega odločanja. V stališčih strokovne skupine je bilo na problem »(ne)uravnoteženja« in na potrebo po krepitvi nadzornih mehanizmov in sodne veje oblasti npr. z uvedbo ustavnega veta sicer opozorjeno (točka 6), vendar bi morali pred dokončnim sprejemanjem ustavnih sprememb to usmeritev konkretizirati. Ustavnopravni strokovnjaki moramo opozoriti na možne rešitve in izboljšave, ki bi prispevale k demokratizaciji parlamentarnega sistema in h krepitvi vpliva neposredne demokracije, ker nam bodo sicer upravičeno očitali, da podpiramo predloge, ki krepijo samo

¹ Dr. Franc Grad opozarja na ostanke skupščinskega sistema na eni strani (na primer imenovanje ministrov v državnem zboru), na drugi strani pa na dejansko prevlado izvršilne veje oblasti, ki razpolaga z velikanskim upravnim aparatom, poleg tega pa je stabilnost vlade okrepljena z izvolitvijo predsednika vlade v državnem zboru in s konstruktivno nezaupnico. »Najbolj pa na razmerja med predstavniškim telesom in vlado vpliva delovanje političnih strank...« (Parlamentarno pravo, GV Založba, Ljubljana, 2013, str. 110, 111).

² Naša ustavna ureditev počiva na statičnem namesto na dinamičnem ravnotežju oblasti, ki je običajno v parlamentarnih sistemih. Širše o tem: dr. Ciril Ribičič, Dinamično ravnotežje oblasti, v: Podoba parlamentarnega desetletja, samozaložba, Ljubljana, 2000, str. 74 in nasl.

³ Strokovna skupina bi morala poiskati takšne rešitve glede prepovedi referendumov, da bi bile le-te ožje od tistih, ki jih v zadnjem obdobju uveljavlja Ustavno sodišče. Še posebej pa so upravičene zahteve, da se čim bolj restriktivno določijo zakoni, o katerih se ne sme razpisati referenduma, pa se nanašajo na finančna vprašanja. Širše o tem: dr. Ivan Kristan, Le še okras za reklamne namene?, Delo, Mnenja, 19. 2. 2013, str. 5.

⁴ Brez teh sprememb nastopi vladna kriza že, ko vlada izgubi zaupanje med volilci in se njeni zakonski projekti kmalu po volitvah rušijo na referendumih in ne šele takrat, ko pride do razpada koalicije in izgube večinske podpore vladi med poslanci.

možnosti za udobno in od ljudi odtujeno vladanje. Glede na to, da večina v strokovni skupini ni pokazala pripravljenosti za kaj takega, opozarjam sam v tem pritrdilnem ločenem mnenju na nekatere takšne možne spremembe. Menim, da ostajajo aktualne tudi po izglasovanju konstruktivne nezaupnice.

Za vprašanje ravnotežja med vejami oblasti bi bila najpomembnejša uvedba ustavnega veta predsednika republike. Ne gre za krepitev institucije šefa države, ki v našem parlamentarnem sistemu nima niti takšne samoumevne pristojnosti, kot je imenovanje ministrov na predlog predsednika vlade, pač pa gre za poudarjanje pomena ustave, ustavnosti in vloge ustavnega sodišča. Odločitev o tem, ali gre za neustavno zakonsko ureditev ali ne, bi bila v celoti v rokah ustavnega sodišča, zaradi česar bi se predsednik republike gotovo samo izjemoma, v primeru najbolj očitnih in grobih kršitev, odločal za vložitev veta. Prednost takšne rešitve je nedvomno v tem, da bi bila preprečena uveljavitev zakona, ki bi bil v neskladju z ustavo, še preden bi lahko nastale morebitne nepopravljive posledice⁵.

V okviru celovitejše reforme volilnega sistema, ki bi uvedla vsaj prednostni glas⁶, če že ne kombiniranega sistema dveh glasov po nemškem vzorcu⁷, je treba omogočiti izrekanje ljudske nezaupnice poslancem, svetnikom in županom⁸, ki so izgubili temeljno zaupanje volilcev.

V tem okviru bi morali tudi povečati možnosti za izvolitev neodvisnih, nestrankarskih kandidatov. Ukiniti bi tudi morali možnost, da kandidatom, ki jih predlagajo stranke in poslanci, ni treba zbirati podpisov volilcev, pa naj gre za kandidate za poslanca, svetnike ali župane. To bi bilo pravzaprav nadaljevanje logike, ki jo je predlagala strokovna skupina glede referendumov in po kateri lahko zahtevajo razpis referendumov samo volilci s svojimi podpisi in nihče drug, celo parlamentarna večina ne. Raziskave delovanja volilnih sistemov kažejo na večjo samostojnost poslancev, ki jih kandidirajo volilci in ne samo politične stranke. Takšne izboljšave so v skladu z zahtevami volilcev o tem, da naj oblast pripada ljudem in ne strankarskim vrhovom. Na isti liniji bi bila tudi rešitev, po kateri je treba volilcem, ki so zbrali podpise za vložitev zakonskega predloga, pa ta ni bil sprejet v državnem zboru, omogočiti da

⁵ Opozoriti velja na težave, ki jih ima Ustavno sodišče zato, ker je po uveljavitvi protiustavnega zakona izredno težko ali celo nemogoče vzpostaviti prejšnjo pravno ureditev, ki z razveljavitvijo zakona ne oživi avtomatično.

⁶ Zakonski predlog o tem je vložila poslanska skupina Pozitivne Slovenije.

⁷ Pet tisoč podpisov pod ta zakonski predlog, ki pomeni izboljšan nemški volilni sistem dveh glasov in so ga pripravili dr. Miran Mihelčič, dr. Ivan Kristan in Milan Pintar, ravnokar zbira ZDUS. Gre za model volilnega sistema, ki mu teoretični volilnega prava obetajo prevlado v prihodnosti, ker gradi na dobrih straneh obeh preživetih modelov, večinskega in proporcionalnega, ki sta obvladovala 19. in 20. stoletje. Prim. *Mixed-Member Electoral Systems, The Best of Both Worlds?*, ur. M. S. Shugart in M. P. Wattenberg, Oxford University Press, 2001, str. 2 in nasl.

⁸ Že vložena predloga odpoklica županov s strani Pozitivne Slovenije in Državljske liste ne upoštevata možnosti, ki bi zmanjšala število glasovanj pri preverjanju zaupnice županu tako, da bi bilo za to potrebno eno samo glasovanje o odpoklicu in izvolitvi župana in tako občina ne bi mogla ostati dalj časa brez župana. Gre torej za nekakšno glasovanje o konstruktivni nezaupnici županu. To bi bilo mogoče urediti tako, da bi bili tisti, ki bi zbirali podpise za glasovanje o zaupnici županu, dolžni predlagati alternativnega kandidata za župana, kar bi pomenilo da bi z enim glasovanjem odločili tako o (ne)zaupnici, kot o novem županu, in sicer po postopku, določenemu za drugi krog županskih volitev.

o njegovem sprejemu odločajo z referendumom (pri čemer bi lahko državni zbor za glasovanje na referendumu predlagal svoj, alternativni predlog zakona)⁹.

Poleg tega je smiselno, da se spremembe volilnega sistema, ki naj bi prispevale k izvolitvi novih obrazov in mlajših kandidatov, večjo enakopravnost spolov in lažji prodor nestrankarskih kandidatov v parlament, izkoristijo tudi za znižanje starostne meje za pridobitev volilne pravice z 18 na 16 let. Za takšno rešitev govorijo hitro staranje prebivalstva in parlamenta, dobra informiranost in sposobnost komuniciranja med mladimi generacijami, zainteresiranost mladih za reševanje problemov prihodnjega razvoja in neobremenjenost s prepri iz preteklosti.

Po mojem mnenju bi bilo v povezavi s spremembami ustavnih določb o zakonodajnem referendumu in spremenjeno vlogo, ki jo bo na tem področju imelo Ustavno sodišče, smiselno obnoviti razpravo o tem, da bi samo izbiralo zadeve, o katerih bo meritorno odločalo. To bi bila podlaga, da sedanjo prakso stalnega pripiranj vrta za dostop na Ustavno sodišče in negativne selekcije ogromnega deleža vseh vlog, zamenja pozitivna selekcija najpomembnejših zadev, usodnega pomena za varstvo človekovih pravic in ustavnosti.

Če tovrstni predlogi ne bodo sprejeti, temveč se bo vse končalo pri omejevanju referendumskega odločanja, bo upravičena kritika ljudi, da imajo v sedanji sestavi Državnega zbora in med etabliranimi političnimi strankami realne možnosti za uspeh samo spremembe, ki prispevajo k udobnosti vladanja, ne pa tudi druge, ki naj prispevajo k demokratizaciji in varstvu človekovih pravic in svoboščin.

prof. dr. Ciril Ribičič, član strokovne skupine

Ljubljana, 6. marca 2013

⁹ V ločenem mnenju dr. Mira Cerarja in dr. Gregorja Viranta je bila v okviru dela strokovne skupine Ustavne komisije v letu 2003 predlagana naslednja rešitev: »Če državni zbor v predloženem besedilu oziroma brez bistvenih sprememb ne sprejme predloga zakona, kot so ga v skladu z 88. členom predložili volivci, lahko najmanj štirideset tisoč volivcev zahteva razpis referenduma o tem predlogu zakona. Če je predlog zakona na referendumu potrjen, se šteje, da je zakon sprejet in se pošlje v razglasitev in objavo.« Pomisleke zoper takšno rešitev je izrazil dr. Igor Kaučič, ki je med drugim navedel: »V tem sistemu je poleg parlamenta zakonodajalec tudi ljudstvo. V primeru zavrnitve predloga zakona, ki ga je predlagala skupina volivcev, torej v sporu med delom volivcev in parlamentom, odloča neposredno ljudstvo samo. Zakonodajno telo je v tem primeru suspendirano, praviloma pa ima možnost predložiti na referendum tudi svoj protipredlog zakona. Ta oblika referenduma pomembno posega v samostojen položaj in vlogo zakonodajnega telesa ter s tem v bistvo predstavniškega sistema.«