



Številka: U-I-23/12-20

Datum: 19. 4. 2012

ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DR. MITJA DEISINGERJA K ODLOČBI ŠT. U-I-23/12

1. Glasoval sem proti odločbi štev. U-I-23/12 (v nadaljevanju Odločba), ker je po mojem mnenju nepravilno ocenjen ustavnopravni status "razpuščenega Državnega zbora" in "veta Državnega sveta". Odločitev torej ni pomembna le zaradi zakonov, ki so bili v ponovnem glasovanju, temveč bo imela dolgoročen pomen pri vsakokratnih predčasnih volitvah.

2. Ustavno sodišče je z navedeno Odločbo odločilo, da Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (Uradni list RS, št. 91/11 – v nadaljevanju KZ-1B), Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 91/11 – v nadaljevanju ZKP-K), Zakon o odvzemu premoženja nezakonitega izvora (Uradni list RS, št. 91/11 – v nadaljevanju ZOPNI), Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 91/11 – v nadaljevanju ZGD-1E) in Zakon o lastninskem preoblikovanju Loterije Slovenije (Uradni list RS, št. 109/11 – v nadaljevanju ZPLSD-D), ki jih je sprejel razpuščen Državni zbor Republike Slovenije na 50. izredni seji dne 2. 11. 2011, niso v neskladju z Ustavo, ker s ponovnim odločanjem o teh zakonih Državni zbor ni prekoračil svojih ustavnih pristojnosti (19. točka obrazložitve Odločbe).

3. Ustavno sodišče ni sprejelo stališč Državnega sveta (predlagatelja), da Državni zbor po razpustu ne more več izvrševati svojih pristojnosti, sprejemati zakonov oziroma odločati o vetu Državnega sveta. Predlagatelj je menil, da so bili navedeni zakoni sprejeti v neskladju z 91. členom Ustave. V zahtevi je predlagatelj posebej poudaril protiustavnost novele KZ-1B glede spremenjenih definicij malomarnosti, naklepa, krivde, že v vetu na spremembe navedenega zakonika pa je kot protiustavno izpostavil ponovno uvedbo psihiatričnih ukrepov, razširitev pogojne obsodbe tudi na hujša kazniva dejanja, razširitev napada na informacijski sistem po 221. členu Kazenskega zakonika (Uradni list RS, št. 55/08, 66/08 – popr., 39/09 in 91/11) ob vsaki hoteni ali nehoteni priključitvi na nezaščitena brezžična omrežja, amnestijo storilcev zaradi novega kaznivega dejanja oškodovanja javnih sredstev po 257. a členu KZ-1B itd.

RAZPUST DRŽAVNEGA ZBORA

4. O ustavnopravnem pojmu razpusta Državnega zbora ne najdemo pojasnil v pravni literaturi. Tudi v primerjalno-pravnih ureditvah ne dobimo jasnega odgovora o pristojnostih razpuščenega parlamenta, večinoma so prisotne različne omejevalne oblike (v Odločbi v opombi pod črto št. 11). Ustavno sodišče je imelo v obravnavani zadevi pomembno nalogo, da opredeli pojem "razpust državnega zbora" oziroma pristojnost razpuščenega Državnega zbora na podlagi tretjega odstavka 81. člena Ustave. Prvič po sprejemu

Ustave 23. 12. 1991 je prišlo do razpusta Državnega zbora in do sedaj omenjeni pojem v Ustavi še ni bil razložen, njegova razlaga pa je nujno potrebna za vse prihodnje možnosti razpusta Državnega zbora pred potekom mandata. Šele z Odločbo je pojem razpuščenega Državnega zbora opredeljen. Opredelitev izhaja iz izhodišča jezikovne razlage, da namreč tudi razpuščen Državni zbor ohrani vso zakonodajno pristojnost brez omejitev do sklica novega Državnega zbora. V 17. točki Odločbe je to pojasnjeno z argumentom, da bi "vsakršno omejitev zakonodajne funkcije, ki je ena od treh funkcij državne oblasti, morala Ustava izrecno predvideti". Takšna razlaga ni logična, utemeljena je prav obratna razlaga. V prvem odstavku 117. člena Ustave je določeno, da predsednik republike "razpusti Državni zbor in razpiše nove volitve". Iz tako oblikovanega besedila jasno izhaja, da "razpust Državnega zbora" ni enako kot "razpis volitev", kajti razpust Državnega zbora ima drug pomen kot samo skrajšanje mandata in razpis predčasnih volitev. Ustava bi sicer v navedenem členu le preprosto določila, da predsednik republike razpiše nove volitve.

5. Določbo tretjega odstavka 81. člena lahko razlagamo na tri načine:

- (a) razpust Državnega zbora v ničemer ne vpliva na njegovo zakonodajno pristojnost,
- (b) razpust pomeni prepoved (nepristojnost) sprejemanja kakršnegakoli zakona,
- (c) razpust pomeni, da Državni zbor načeloma ne sme sprejemati zakonov, vendar izjemoma (npr. če je to nujno) to lahko stori.

6. Predlagatelj je sicer menil, da razpuščen Državni zbor nima nikakršne zakonodajne pristojnosti, vendar to stališče ni pravilno. Nesporno je, da mandatna doba razpuščenega Državnega zbora traja do prve seje novega Državnega zbora. To pomeni, da ima še naprej zakonodajno pristojnost, tako da popolna prepoved sprejemanja zakonov ne pride v poštev. V tem pogledu se strinjam z razlogi Odločbe. Razpust parlamenta pa po mojem mnenju hkrati pomeni, da nima istih zakonodajnih pristojnosti, kot jih sicer ima Državni zbor, saj v tem primeru razpust Državnega zbora v določbi tretjega odstavka 81. člena Ustave ne bi imel nikakršnega pomena. Inštitut razpusta Državnega zbora namreč v tem primeru ne bi imel nobene vsebine, bil bi samo nekakšen tehnični termin za stanje pred volitvami. Takšna razlaga je nesprejemljiva. Ustrezna rešitev je torej edino v ustrezni opredelitvi zakonodajne pristojnosti razpuščenega Državnega zbora.

7. V 14. točki se Odločba glede neomejene pristojnosti razpuščenega Državnega zbora opira tudi na določbo 115. člena in prvega odstavka 116. člena Ustave, iz katerih naj bi izhajalo, da ta neomejena pristojnost velja tudi glede Vlade in ministrov, ki morajo opravljati tekoče posle. Tudi to stališče odstopa od mnenja Državnega zbora, ki v priloženem mnenju Zakonodajno-pravne službe tudi delo Vlade povezuje s funkcionalno povezanostjo z Državnim zborom in opravljanje tekočih poslov Vlade omejuje le na tiste posle, ki so potrebni za nemoteno delovanje države.

8. Državni zbor je v odgovoru na zahtevo z dne 3. 4. 2012 povsem logično pojasnil, da "zaradi same narave razpusta in razpisanih volitev lahko Državni zbor v tem času izvaja svoje pristojnosti v bistveno omejeni meri". Posebej pomembno je še nadaljnje stališče Državnega zbora, da "v času razpusta tako državni zbor preneha z rednim delom in obravnava le še nujne zadeve". Pri tem se je oprl na strokovno mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora z dne 13. 2. 2012. Iz tega mnenja je razvidno, da razpuščen Državni zbor opravlja le še nujne zadeve, to pa so tiste, ki jih kot takšne oceni kolegij predsednika razpuščenega Državnega zbora ter izhajajo neposredno iz Ustave in jih mora Državni zbor opraviti v določenih rokih. Med takšne sodijo tudi razpis

zakonodajnega referendumu in odločbe Ustavnega sodišča. Te zadeve so nujne zaradi posebne teže teh obveznosti in zaradi posledic, ki bi lahko nastale, če Državni zbor o njih ne bi odločal. Med takšne sicer uvršča tudi odločanje o vetu Državnega sveta, ker izhaja iz stališča, da bi bil sicer zakonodajni postopek končan brez sprejetja zakonov.

9. V Odločbi je zavzeto nasprotno stališče, da torej ni nobenih omejitev glede pristojnosti Državnega zbora, pri tem pa zaide v protislovnost, saj v 17. točki izrecno prepušča vprašanje omejitve parlamentarni avtonomiji in ne upošteva odgovora Državnega zbora, ki sam ugotavlja, da ima v času razpusta bistveno omejene pristojnosti. Iz Odločbe torej sledi, da Državni zbor neutemeljeno omejuje svoje pristojnosti, kajti odloča lahko prav o vsem.

10. V primeru vseh zakonodajnih pooblastil razpuščenega Državnega zbora ta lahko nelegitimno sprejema vse zakone, tudi takšne, ki sploh niso nujni. Lahko celo zlorablja svoj položaj in večina lahko sprejema zakone v svojo politično korist, v primeru 2/3 večine bi celo lahko spreminjala Ustavo, na primer s spremembo volitev ali celo podaljšanjem mandata. Iz teh razlogov bi bilo treba onemogočiti nelegitimno popolno zakonodajno funkcijo razpuščenega Državnega zbora, vendar Odločba tega ne dopušča, to pa bo veljalo tudi za vse naslednje primere razpusta Državnega zbora. Ob sedanjem razpustu je Državni zbor uvidel, da ima omejeno zakonodajno pristojnost. Z Dogovorom o delu Državnega zbora v času razpusta z dne 14. 10. 2011 je kolegij predsednika Državnega zbora odločil, da Državni zbor obravnava le nujne zadeve, vendar pa tudi ponovne odločitve po vetu Državnega sveta. Sporna je lahko slednja odločitev, ki bi morala biti tudi povezana z nujnostjo sprejema zakona.

11. Tudi iz pripravljanih gradiv ob nastajanju Ustave ne izhaja kakršnokoli pristojnost Državnega zbora po razpustu. V treh zvezkih pod naslovom "Nastajanje slovenske ustave", ki jih je leta 2001 izdal Državni zbor (Cerar, Perenič (ur.): Nastajanje slovenske ustave, Izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja, Državni zbor, Ljubljana 2001), je iz zapisov Komisije za ustavna vprašanja razvidno, da nihče ni omenil, da bi imel razpuščeni Državni zbor kakršnokoli pristojnost.

NUJNE ZADEVE

12. Ustavno skladna je po mojem mnenju razlaga tretjega odstavka 81. člena Ustave le v obliki omejene zakonodajne pristojnosti Državnega zbora. Edina logična razlaga pa se odraža v omejenosti na nujne zadeve. Državni zbor ohranja svoj mandat ob razpustitvi zato, da država ne pride v težave, ko bi lahko zaradi nedelovanja Državnega zbora nastale hude in nepopravljive posledice. Ohranitev mandata Državnega zbora v času razpusta ima več možnosti za opravljanje nujnih zakonodajnih in nekaterih drugih nalog in obveznosti. Tako se med drugim zagotovi nadomeščanje predsednika republike po drugem odstavku 106. člena Ustave s predsednikom Državnega zbora. Prav tako mora Državni zbor delovati po 92. členu Ustave v vojnem in izrednem času. Državni zbor mora tudi upoštevati odločbe Ustavnega sodišča o razveljavitvi zakonov, če je rok za izvršitev določen v času razpuščenega parlamenta. Poleg tega mora Državni zbor izpolniti obveznosti, ki izvirajo iz mednarodnih pogodb in predpisov Evropske unije, če jih je nujno treba izpolniti v času razpusta Državnega zbora.

13. Gornji okvir nujnih zadev kot zakonodajnih pristojnosti se smiselno dopolnjuje še s tistimi razlogi za sprejetje zakonov, ki so opredeljeni v 143. členu Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo in 105/10): interesi varnosti ali obrambe države, odprave posledic naravnih nesreč in preprečitev težko popravljivih posledic za delovanje države.

14. Poleg tega je treba upoštevati tudi kratek in omejen čas delovanja Državnega zbora, kar tudi kaže na omejeno možnost zakonodajnega delovanja. Po določi tretjega odstavka 81. člena Ustave se po razpustu Državnega zbora izvoli novi najkasneje v dveh mesecih. To je bilo upoštevano ob razpustu Državnega zbora dne 21. 10. 2011 in s konstituiranjem novega dne 21. 12. 2011. Državni zbor tudi sicer v času mandata nima rednih zasedanj med 21. decembrom in 9. januarjem ter med 15. julijem in 31. avgustom (drugi odstavek 6. člena Poslovnika Državnega zbora). Tudi v teh časovnih obdobjih bi Državni zbor zasedal zgolj v primeru nujnih zadev, ki jih ni možno odložiti na čas rednega zasedanja. To torej še bolj velja za razpuščen Državni zbor, ki bi z razširjanjem zakonodajne pristojnosti deloval nelegitimno, njegova povezava z volilnim telesom je ob razpustu Državnega zbora dejansko prekinjena, mandat pa ohranja le zato, da se v času razpusta preprečijo morebitne težko popravljive posledice za delovanje države z nujnim sprejemom posameznega zakona.

15. Določbo tretjega odstavka 81. člena Ustave bi lahko napolnili z naslednjo vsebino:

Če se Državni zbor razpusti, lahko v času razpusta sprejema zakone, ki so nujni zaradi vojnega ali izrednega stanja (92. člen Ustave), razpiše zakonodajni referendum (90. člen Ustave), izpolni odločbe Ustavnega sodišča z rokom v času razpusta (tretji odstavek 1. člena Zakona o ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo), izpolnjuje obveznosti iz mednarodnih pogodb (8. člen Ustave) in predpisov Evropske unije (tretji odstavek 3.a člena Ustave), katerih izpolnitev je nujna v času razpusta, sprejema zakone zaradi interesov varnosti ali obrambe države, odprave posledic naravnih nesreč in preprečitve težko popravljivih posledic za delovanje države (prvi odstavek 143. člena Poslovnika).

16. Ob takšni definiciji zakonodajne pristojnosti Državnega zbora seveda nobeden od petih sprejetih zakonov po vetu Državnega sveta teh kriterijev ne bi izpolnjeval. Sprejetje nobenega od teh zakonov ni bilo nujno in preložitev njihovega sprejetja ne bi povzročila nobenih škodljivih posledic za delovanje države. O tem nazorno govori že *vacatio legis* treh zakonov, KZ-1B se uveljavi šest mesecev po sprejetju, ZKP-K in ZOPNI pa se začeta uporabljati prav tako šest mesecev po sprejetju. ZGD-1E je začel veljati, vendar ga je US v pretežnem delu že zadržalo. ZLPLS-D sicer že velja, vendar ne bi nastale nobene škodljive posledice za državo, če bi bil sprejet kasneje. Zakoni so bili torej sprejeti na izredni seji Državnega zbora, čeprav Poslovnik Državnega zbora v 148. členu določa, da se ponovno glasovanje opravi na prvi naslednji seji, torej na redni seji, saj niso bili podani posebni pogoji za nujni postopek za sprejem zakonov (143. in 144. člen Poslovnika Državnega zbora). Ti zakoni bi bili lahko sprejeti v času razpuščenega Državnega zbora, če bi bil njihov sprejem nujen ali če bi bili na primer sprejeti že pred odločilnim vetom Državnega sveta po nujnem postopku.

ODLOŽILNI VETO DRŽAVNEGA SVETA

17. V primeru, da razpuščen Državni zbor ne bi ponovno glasoval o odločilnem vetu, pa še ne bi bil končan zakonodajni postopek. Državni zbor v odgovoru z dne 23. 3. 2012 pravno zgrešeno zatrjuje, da bi bil glede na določbo 154. člena Poslovnika Državnega zbora zakonodajni postopek končan in zakoni ne bi bili sprejeti. Navedena določba 154. člena ima pravno praznino, saj bi morala urediti posebno situacijo v zvezi z vetom državnega sveta, o katerem Državni zbor ne bi mogel ponovno odločiti do prenehanja mandatne dobe. S potekom mandatne dobe Državnega zbora namreč ni razveljavljen odločilni veto Državnega sveta. Po tretji alineji prvega odstavka 97. člena Ustave Državni svet zahteva, da Državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem še enkrat odloča, Državni

zbor pa potem ponovno odloči v skladu z določbo drugega odstavka 91. člena Ustave z večino vseh poslancev. Takšen veto državnega sveta se nanaša na katerikoli državni zbor, ne le na tisti, pri katerem je veto vložen. To je tudi logično, saj na primer odločilnega veta, ki je vložen tik pred koncem mandata, državni zbor sploh ne more obravnavati in mora o njem odločati novi državni zbor. Tudi v primeru, ko bi se sedemdnevni rok za vložitev odločilnega veta državnega sveta iztekel po koncu mandatne dobe državnega zbora in bi državni svet zahtevo za ponovno odločanje o zakonu vložil pri novem državnemu zboru, bi novi državni zbor nedvomno moral ponovno glasovati o zakonu.

18. Takšen poseg Državnega sveta v zakonodajni postopek in obveznost, da o tem lahko odloči tudi novi državni zbor, posredno izhaja tudi iz izjeme v prvem odstavku 154. člena Poslovnika Državnega zbora. Postopki za sprejetje zakonov, ki so bili začeti na predlog Državnega sveta, se s prenehanjem mandata državnega zbora nadaljujejo v novem državnem zboru. Iz tega sledi logična razlaga, da to velja tudi za odločilni veto Državnega sveta po splošnem razlagalnem načelu "*argumentum a minori ad maius*". Logično se torej lahko tudi odločanje o vetu državnega sveta prenese v novi državni zbor, njegova ponovna odločitev pa bi bila sprejeta v skladu z določbo drugega odstavka 91. člena Ustave. V Poslovniku Državnega zbora je očitno pravna praznina, v določbah 147. in 148. člena je sicer urejeno ponovno odločanje o zakonu, morala pa bi biti uvrščena tudi določba, da o odločilnem vetu Državnega sveta odloči novi državni zbor, če tega ne opravi državni zbor, ki mu je prenehal mandat. Vsaka drugačna rešitev je protiustavna, saj določba tretje alineje prvega odstavka 97. člena Ustave ne dovoljuje, da bi se državni zbor izognil ponovnemu glasovanju po vloženem odločilnem vetu Državnega sveta, kajti to glasovanje mora po poteku mandata opraviti novi državni zbor. Z drugačno razlago, temelječo na Poslovniku Državnega zbora, pač ni možno spreminjati navedene nedvoumne določbe Ustave.

19. S takšnim izhodiščem bi torej lahko na ustavno skladen in zakonit način opredelili zakonodajno pristojnost razpuščenega Državnega zbora, pojem nujnih zadev, ki jih obravnava razpuščen Državni zbor, ter pomen veta Državnega sveta, ki ni omejen na državni zbor, pri katerem je vložen, saj o njem lahko glasuje tudi novi državni zbor.

POSLEDICE ODLOČBE ŠT. U-I-23/12

20. Ne zaradi odločitve v obravnavani zahtevi predlagatelja, pač pa zaradi načelnih odločitev v Odločbi, ki po mojem mnenju niso ustavno skladna, sem glasoval proti takšni odločitvi. Iz sprejete Odločbe namreč izhaja naslednja ustavnopravna ureditev, s katero se ne morem strinjati:

(a) Razpuščen Državni zbor ima po tretjem odstavku 81. členu Ustave neomejeno vso zakonodajno pristojnost do sklica novega Državnega zbora.

(b) Opravljanje tekočih poslov ob prenehanju funkcije predsednika in ministrov vlade po 115. členu in ob nezaupnici vladi po prvem odstavku 116. člena Ustave ne pomeni nikakršne omejitve.

(c) Zahteva Državnega sveta po ponovnem odločanju o sprejetem zakonu po drugem odstavku 91. člena Ustave je možna le v državnem zboru, pri katerem je veto vložen.


dr. Mitja Deisinger
Sodnik