



**Številka:** U-II-1/12-25  
U-II-2/12-24  
**Datum:** 18. 12. 2012

**PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DR. ERNESTA PETRIČA K ODLOČBI  
U-II-1/12 IN U-II-2/12**

1. Najprej naj poudarim, da v zadevah U-II-1/12 in U-II-2/12 seveda ne gre za presojo Ustavnega sodišča o tem, ali sta z Zakonom o Slovenskem državnem holdingu (EPA 516-VI – v nadaljevanju ZSDH) in z Zakonom o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (EPA 637-VI – v nadaljevanju ZUKSB) uveljavljena ukrepa, ki sta po oceni Državnega zbora in Vlade del nujnega reformskega paketa, res najprimernejši rešitvi. Presoja o tem bi bila presoja primernosti teh zakonskih rešitev, kar pa ni predmet presoje Ustavnega sodišča. Odgovornost za to, ali sta ZSDH in ZUKSB primerna ukrepa oziroma najboljši možni rešitvi ali ne, nosita njuna predlagatelja, tj. Državni zbor in Vlada. Vprašanje o kvaliteti oziroma primernosti teh dveh reformnih ukrepov je ostalo sporno med predlagatelji in delom stroke na eni ter opozicijo in delom stroke na drugi strani. Ustavno sodišče pa ni tisti, ki naj bi o tem arbitral.
2. Ustavno sodišče je v skladu z 21 členom Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZRLI) in na zahtevo Državnega zbora bilo dolžno le presoditi, ali je referendum o teh zakonih treba (enega ali oba) dopustiti. Želim pa dodati nekaj razmislekov. Preden to storim, naj poudarim, da je nadgraditev (oziroma sprememba) testa presoje, katerega bistvo je tehtanje ustavno varovanih dobrin (tj. temeljnih človekovih pravic, zlasti pravice do socialne varnosti (50. člen Ustave), pravice do zdravstvenega varstva (51. člen Ustave) in obveznosti države, da zagotavlja možnosti za zaposlovanje in delo in ju varuje (66. člen Ustave)) na eni in pravice do referendumu (90. člen Ustave) na drugi strani, pomemben korak v razvoju doktrine Ustavnega sodišča glede bodočega odločanja o dopustnosti referendumov. Doslej je – predvsem zato, ker se je Ustavno sodišče srečalo s takimi zahtevami – Ustavno sodišče presojalo ali bi padec zakona na referendumu povzročil, da bi neustavnosti, ki naj bi jih novi zakon odpravil, še naprej obstajale. Pri tem pristopu je Ustavno sodišče ostalo tudi pri presoji pokojninskega zakona. To tudi zato, ker v tem primeru ni bil v ospredju vidik nujnosti, tj. neposredna, že dejansko obstoječa ogroženost ustavno varovanih dobrin.
3. Pri tokratni presoji ter s poudarjenim vidikom nujnosti je Ustavno sodišče moralo pristopiti k tehtanju pravice do referendumu (90. člen Ustave) in drugih ustavno varovanih dobrin oziroma pravic. Z izidom tehtanja, ki je izraženo v izreku in obrazložitvi odločbe, se strinjam. Pri tem, ko je Ustavno sodišče z novim oziroma

dograjenim testom tehtalo med ustavno varovanimi dobrinami, pa po mojem mnenju ni pripisalo dovolj teže navedbam Državnega zbora, da more nadaljnje odlašanje z reformami, katerih del sta tudi ZSDH in ZUKSB, voditi v krnitev suverenosti naše države, saj bi z zaprosilom za pomoč (EU in Mednarodnega denarnega sklada – v nadaljevanju MDS), kar naj bi bila po mnenju Državnega zbora posledica zastoja reformnih prizadevanj, država morala sprejeti prihod t. i. »trojke« in njen nadzor. Menim, da so ti argumenti Državnega zbora tehtni in bi morali biti upoštevani.

4. Suverenost ni le pravna kategorija (pravna vrhovnost in neodvisnost državne oblasti), temveč ima tudi dejansko vsebino. Ta izhaja že iz pravice naroda do samoodločbe, ki je praviloma uresničena v njegovi suvereni državi. Nesporno je – in to je eksplicitno izraženo v vseh najpomembnejših mednarodnih aktih, ki opredeljujejo pravico narodov do samoodločbe – določanje po lastni volji (torej svobodno!) ne le lastnega političnega statusa temveč tudi gospodarskega, kulturnega in socialnega razvoja.<sup>1</sup> To je bistvo vsebine pravice do samoodločbe in posledično vsebina suverenosti države, potem ko je narod uresničil pravico do samoodločbe z vzpostavitvijo lastne suverene države. Suverena država seveda lahko z vstopom v mednarodno organizacijo in s sklepanjem mednarodnih pogodb po lastni volji prenese del svoje suverenosti. Vendar, ko je država v položaju, da ji bodisi mednarodna organizacija, katere članica je, bodisi druge članice mednarodne organizacije ali bodoče pogodbene partnerice v bistvu narekujejo vsebino dogovora oziroma v položaju, ko mora zahtevane pogoje sprejeti, in ko zunanje zahteve posežejo v sfero njene notranje politike (npr. določanje znižanja plač, pokojnin, omejitve proračunskih izdatkov itd.) je nedvomno prizadeta njena samostojnost in neodvisnost pri določanju ekonomske, kulturne, še zlasti pa socialne politike. Okrnjena je tista »svoboda«, ki je primarna vsebina in smisel, *raison d'être* najprej samoodločbe in nato suverenosti. Položaj Grčije, kakršen je v odnosu do tistih, ki v bistvu določajo (čeprav v formi pogajanj) pogoje pomoči in izvrševanje tega dogovora nato nadzirajo (vključno s parlamenti ostalih članic EU oziroma evroskupine), v vsebinskem pogledu pomeni dejansko omejitev njene suverenosti ne glede na to, da formalno mednarodnopravno ostaja suverena država. Suverenost, njena dejanska vsebina, ne le forma, pa je vsekakor pomembna ustavno varovana vrednota (3. člen Ustave).
5. Suverenost je ena temeljnih pravic države po mednarodnem običajnem pravu in hkrati na temelju Ustanovne listine Združenih narodov (pravica do suverene enakosti – 2. člen Ustanovne listine) eno od temeljnih načel sodobnega mednarodnega prava. Prav zato je njeno omejevanje dopustno le z izrecnimi določili mednarodnih pogodb in sklepi mednarodnih organizacij, ki jih je treba tolmačiti restriktivno. Če bi Republika Slovenija zaradi odlašanja reformnih prizadevanj, kar bi – po navedbah Državnega zbora in Vlade, pa tudi vrste mednarodnih institucij – lahko bila posledica izvedbe in rezultata referendumov, prišla v položaj, ko bi ji mednarodni forumi (EU in MDS) določali pogoje in okvire, četudi v formi dogovora, njene notranje gospodarske, finančne, socialne itd.

---

<sup>1</sup> Člen 1 Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71 in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – MPDPP) se glasi: »Vsi narodi imajo pravico do samoodločbe. S to pravico si svobodno določajo svoj politični status in svobodno zagotavljajo svoj ekonomski, socialni in kulturni razvoj.« Podobno 8. točka Helsinške sklepne listine o varnosti in sodelovanju v Evropi iz leta 1975.

politike, bi to bila očitna okrnitev oziroma omejitev njene suverenosti, pomembne ustavno varovane vrednote.

6. V ločenih mnenjih k odločbam Ustavnega sodišča v zvezi z dopustnostjo referendumov (odločbe št. U-II-1/11 z dne 10. 3. 2011, Uradni list RS, št. 20/11, U-II-2/11 z dne 14. 4. 2011, Uradni list RS, št. 30/11 in U-II-3/11 z dne 8. 12. 2011, Uradni list RS, št. 109/11) sem utemeljeval, da 21. člen ZRLI pomeni v bistvu poseg sodne veje oblasti, konkretno Ustavnega sodišča, v tekoč zakonodajni postopek, za kar menim, da je z vidika ločitve in enakopravnosti treh vej oblasti (3. člen Ustave) nesprejemljivo. Še vedno menim, da bi Ustavno sodišče po koneksiteti moralo pristopiti k ustavnopravni presoji 21. člena ZRLI z vidika 3. člena Ustave. Upam sicer, da bo to vprašanje rešeno v okviru načrtovane spremembe Ustave (in posledično zakonodaje) glede ureditve referendumov. Ustavnoopravno jasna in politično primerna bi vsekakor bila ureditev, ki bi smotrno opredelila in primerno omejila uporabo pravice do referendumov. S tem bi odpadla možnost zlorabe referendumov za povzročanje političnih blokad ter prenašanje odgovornosti na Ustavno sodišče in na nosilce ustavne pravice do referendumov, tj. volivce, v zadevah, ki naj bi bile v pristojnosti in odgovornosti politike, tj. zakonodajalca in vlade pa tudi opozicije.

Sodnik  
Prof. dr. Ernest Petrič