

Zahvaljujem se vsem, ki so spodbudili nastanek utrinkov in omogočili njihovo objavo. Namenjeni so prijateljem, kolegicam in kolegom s fakultete, pa tudi bralcem, ki so kot zvezde. Morda se še nismo srečali, pa se vendarle poznamo po kakšnem utrinku, njihovem ali mojem.



dr. Ciril Pöič

O AVTORJU IN NJEGOVI KNJIGI

Ko me je dr. Ciril Ribičič povabil, naj napišem predgovor k tej knjigi, sem bila počaščena, hkrati pa kar malo v zadregi, kako predstaviti avtorja in njegovo delo na primeren način. Cirila poznam od študentskih let, na fakulteti je bil eno leto pred mano. Pripada generaciji, iz katere je izšlo nekaj pomembnih pravnikov, med njimi tudi sodnika obeh najvišjih evropskih sodišč. Po diplomami sva se oba zaposlila kot asistenta na Pravni fakulteti v Ljubljani – Ciril na takratni katedri za teorijo države in ustavno pravo, jaz pa na katedri za civilno pravo. Pozneje sva posebej tesno sodelovala na Ustavnem sodišču, danes pa v Beneški komisiji.

Dr. Ciril Ribičič je doktoriral leta 1977 s temo Razvoj skupščinskega sistema v Jugoslaviji, leto pozneje je njegova disertacija izšla v knjižni obliki. Kot študent je dobil študentsko Prešernovo nagrado, za knjigo Izvršni svet v delegatskem skupščinskem sistemu iz leta 1981 pa nagrado Kidričevega sklada. Z dr. Miho Ribaričem sta leta 1983 objavila knjigo Delegatski skupščinski sistem, v času krize jugoslovanskega federalizma pa je v soavtorstvu s prof. dr. Zdravkom Tomcem napisal tri knjige, ki so izšle v Ljubljani in Zagrebu. Leta 1992 je izšla njegova knjiga Ustavnopравни vidiki osamosvajanja Slovenije. O svojih pogledih na lokalno samoupravo je pisal v knjigi Centralizem zoper Slovenijo (izšla je dvakrat, v letih 1993 in 1994), predloge za ustavne spremembe pa je analiziral v knjigi Mozaik ustavnih sprememb leta 2003. Deset let je bil poslanec Združene liste socialnih demokratov v Državnem zboru Republike Slovenije. Takrat je med drugim vodil skupino za državno ureditev v ustavni komisiji, ki je predlagala v sprejem Ustavo Republike Slovenije. Parlamentarne izkušnje je popisal v knjigi Podoba parlamentarnega desetletja, ki je izšla leta 2000. Uredil je zbornik Regionalizem v Sloveniji (1998), o svojem nastopu pred Mednarodnim kazenskim sodiščem za nekdanjo Jugoslavijo v Haagu, kjer je pričal kot izvedenec o ustavnopravnih vidikih nastanka in delovanja Herceg-Bosne, pa je leta 2001 napisal knjigo Geneza neke zablode. Svoje izkušnje delovanja na Ustavnem sodišču, kjer je bil med letoma 2000 in 2009 sodnik, v letih med 2007 in 2009 pa tudi njegov podpredsednik, je zbral v knjigi Človekove pravice in ustav-

na demokracija, ki je izšla leta 2010, njen prevod v srbsčino pa je izšel leta 2012. Poleg tega je avtor številnih člankov s področja prava človekovih pravic, evropskega prava, parlamentarnega sistema, regionalizma, varstva narodnih manjšin, volilnega sistema, federalizma in ustavnega sodstva. Z razpravami o vlogi ustavnega sodstva je sodeloval na kongresih Mednarodnega združenja za ustavno pravo in mednarodnih konferencah ustavnih sodišč. Leta 2012 je bil imenovan za člana Beneške komisije in kljub začetnim političnim zapletom v zvezi z imenovanjem uspešno sodeluje pri njenem delu. Do leta 2013 je bil predsednik Društva za ustavno pravo Slovenije, zdaj pa je direktor Inštituta za ustavno pravo.

Iz let 2000 do 2007, ko sva bila sodnika na Ustavnem sodišču, so mi v spominu ostale njegove razprave. Včasih ni mogel razumeti, da je pot do pravice lahko komu zaprta iz formalnih razlogov. S svojimi stališči, ki so se odmikala od pogledov bolj pozitivistično usmerjenih kolegov, je pripomogel k bolj življenjski razlagi ustavnih določb in po njegovi zaslugi smo v nekaterih primerih vsi skupaj našli bolj pravično rešitev. Napisal je veliko ločenih mnenj, v katerih je bodisi navedel dodatne razloge za večinsko odločbo ali pa pojasnil svoje nestrinjanje s sprejeto odločitvijo, vedno pa je za svoja stališča navedel tehtne argumente. To velja tudi za tista ločena mnenja, s katerimi se nisem mogla strinjati. Na njegovo odklonilno ločeno mnenje se je sklicevalo Evropsko sodišče za človekove pravice v sodbi *Mladina proti Sloveniji*, v kateri je odločilo, da je bila s sodbami slovenskih sodišč, vključno z odločbo Ustavnega sodišča, pritožniku kršena pravica do svobode izražanja. Na njegova ločena mnenja se večkrat sklicujejo tudi sedanje ustavne sodnice in sodniki. Kljub številnim funkcijam in devetletni zaposlitvi na Ustavnem sodišču se je vsa leta predano posvečal delu s študenti na Pravni fakulteti. Skupaj z drugimi učitelji ustavnega prava je napisal več učbenikov, že kot asistent pa je pripravil prvi praktikum iz ustavnega prava, ki naj bi študentom pomagal pri praktični uporabi teoretičnih znanj. Izkušnje pri delu na Ustavnem sodišču so bistveno prispevale k oblikovanju predmeta evropsko pravo človekovih pravic, v okviru katerega vodi ekskurzije na Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) in organizira vseslovensko tekmovanje Rubikon v predstavitvi sodb tega sodišča. Pripravlja prenovljeno izdajo knjige Evropsko pravo človekovih pravic, izdane leta 2007, ki bo imela naslov Slovenija pred ESČP.

V knjigi Med pravom in pravičnostjo je dr. Ribičič zbral »sto in en utrinek« na temo ustavnosti in človekovih pravic. Prvi prispevek, v katerem kritično obravnava odločbo Ustavnega sodišča o referendumu o volilnih sistemih, je nastal leta 1998, zadnji, v katerem piše o nadaljnjih perspektivah delovanja ESČP in izraža razočaranje nad dejstvom, da je Sodišče EU odložilo pristop Evropske unije k Evropski konvenciji o človekovih pravicah, pa je bil objavljen v Pravni praksi na začetku leta 2015. V knjigi sta objavljena odlomka dveh člankov, objavljenih v Revusu (v prvem, iz leta 2009, je predstavljenih »sedem veličastnih« odločitev Ustavnega sodišča, v drugem, iz leta 2013, pa piše o vlogi ESČP pri vzpostavljanju standardov varstva človekovih pravic), odlomek članka, objavljenega v Odvetniku leta 2014, v katerem piše o pomenu neodvisnosti odvetništva za zagotavljanje varstva interesov strank, ter odlomek predgovora h knjigi dr. Roka Čeferina Meje svobode tiska iz 2013, v katerem opozori, da se pravo človekovih pravic razvija skozi »zgodbe, ki jih piše življenje«, zato je na tem področju nujno poznavanje prakse najvišjih nacionalnih sodišč in ESČP. Večina besedil pa je bila objavljena v Pravni praksi, nekaj v Delu in Dnevnikovem Objektivu. V njih se je pogosto odzival na aktualno dogajanje, vendar se pri tem nikoli ni spuščal na dnevnopolitično raven, temveč je obravnavane probleme prikazal v širšem kontekstu in jih osvetlil s primerjalnopravnimi podatki ter s stališči teorije in prakse. V več prispevkih se je ukvarjal s predlogi za ustavne spremembe. Med drugim se je zavzemal za uvedbo kombiniranega volilnega sistema, za spremembo načina volitev sodnikov in za pravico predsednika republike do tako imenovanega ustavnega veta. Nekaj prispevkov se nanaša na položaj Ustavnega sodišča v sistemu delitve oblasti, v katerem njegove vloge ni nikoli razumel zgolj kot negativnega zakonodajalca. Ko gre za večno dilemo med aktivizmom in samoomejevanjem Ustavnega sodišča, pozitivno ocenjuje njegov aktivizem pri ekstenzivni razlagi Ustave v korist človekovih pravic, na primer pravic pripornikov, podpisnikov zahteve za razpis referenduma, prebivalcev lokalnih skupnosti ali prebivalcev Slovenije, ki nimajo slovenskega državljanstva, ali pri omejevanju politične samovolje in arbitrarnosti vlade in parlamenta. Pomisleke pa ima proti restriktivni razlagi veljavne pravne ureditve, kadar ta vodi v neposredno zoževanje dostopa do Ustavnega sodišča. Ker se zaveda preobremenjenosti Ustavnega sodišča, se zavzema za spremembo Ustave, po kateri bi sodniki po zgledu ameriškega Vrhovnega sodišča izbirali zadeve, ki bi jih sprejeli v obravnavo. V knjigi je tudi odlomek iz članka Ločena mnenja in varstvo človekovih pravic iz

leta 2006, v katerem ugotavlja, da ima ureditev, po kateri imajo sodniki, ki so ostali v manjšini, možnost, da utemeljijo svoje stališče v ločenem mnenju, več izrazitih prednosti, saj po eni strani omogoča sodnikom glasovanje in izražanje lastnih mnenj v skladu z njihovo vestjo, svobodno in brez omejitev, po drugi strani pa ločena mnenja spodbujajo razvoj varstva človekovih pravic v skladu z novimi razmerami. Človekove pravice pa so tudi tema številnih objavljenih prispevkov, v katerih opozarja na kršitve in poziva k njihovi odpravi, pa naj gre pri tem za pravice izbrisanih, policijsko nasilje, dolgotrajnost sodnih postopkov ali diskriminatorno obravnavanje nekaterih upokoјencev po Zakonu o uravnoteženju javnih financ.

Knjiga daje zanimivo sliko časa, v katerem so nastajali v njej zbrani prispevki. Čeprav gre za več kot petnajstletno obdobje, so problemi, ki jih obravnava, še vedno aktualni, saj so nekatera vprašanja, na katera opozarja, še vedno nerešena. Daje pa tudi sliko avtorja kot prepričanega zagovornika človekovih pravic, ki ustavo razume kot živo besedilo, ki se razvija skozi prakso Ustavnega sodišča in ob upoštevanju mednarodno uveljavljenih standardov varstva človekovih pravic. Ta knjiga je izšla pri GV Založbi ob avtorjevi formalni upokoјitvi, vendar je v njej precej nedokončanih zgodb in upala bi staviti, da se bo Ciril o njih enako zavzeto kot doslej izrekal tudi v prihodnje.

Ljubljana, 28. februarja 2015

dr. Dragica Wedam Lukić

VSEBINA

1. Za zbor pokrajin	15
2. Zakonodajalčeva volja.....	19
3. Ustava in javnost	25
4. Spremeniti način spreminjanja ustave?	28
5. Kako je ustava izgubila nedolžnost	31
6. Ustava, volilni sistem in Beneška komisija.....	35
7. Deset vprašanj za vrednotenje ustavnih sprememb	39
8. Regionalizacija ne ogroža države, temveč jo krepi	43
9. Bo ustava po sprejemu evropskega člana še zaslužila to ime?	47
10. Referendum, med idealom in realnostjo.....	51
11. Za uravnoteženo zastopanje žensk in moških.....	55
12. Šef države ali šef protokola	59
13. Zastopanost prihodnosti.....	63
14. Vez med preteklostjo in prihodnostjo	66
15. Sodniki med neodvisnostjo in storilnostjo.....	69
16. Ustavno sodišče med aktivizmom in samoomejevanjem.....	73
17. Sta personalizacija in proporcionalnost združljivi?.....	78
18. Delujoča ustava živi in se spreminja	81
19. Poslanci: privilegirani ali preganjani?	86
20. So provizorični simboli najbolj trajni?.....	90
21. Enakost in pozitivna diskriminacija.....	94

22.	Yurope, ne hvala	98
23.	Evropska ustava – iskanje novih ravnotežij	102
24.	Zakaj podpiram reformiranje ESČP?	106
25.	Evropska ustava in človekove pravice	112
26.	Regionalizacija Slovenije – od prvih pobud do ustavnih sprememb	118
27.	Karneval konstitucionalizma	130
28.	Temeljna ustavna listina za Evropejce	137
29.	Tisoč štirinajst	140
30.	Priškrnjena vloga ustavnih sodišč v EU?	144
31.	Pravnofilozofska obravnava pozitivne diskriminacije	149
32.	Hrvaška v objemu ESČP	152
33.	Regionalizacija zdaj ali nikoli	162
34.	Ločena mnenja in varstvo človekovih pravic	166
35.	Črn dan za človekove pravice	176
36.	Šest odločitev na dan	180
37.	Maraton konstitucionalistov v Atenah	183
38.	Kako se odzvati na nesprejem evropske ustave	188
39.	Vzpon ali oslabitev ESČP	198
40.	Pismo z Norveškega	203
41.	Od negativnega zakonodajalca do ustavotvorca	208
42.	Od negativne k pozitivni selekciji	213
43.	Zaton belo-črnega dojetanja sveta	216
44.	Veličastnih sedem	221
45.	Pol stoletja Evropskega sodišča za človekove pravice	225

46.	Mreža, ki povezuje Vzhod z Zahodom	230
47.	Ustavni sodnik – včeraj, danes in jutri	233
48.	Usodni trikotnik	241
49.	Nekrolog	244
50.	Referendum in parlament	247
51.	Nujne spremembe ustave	252
52.	Moč in nemoč ustavnega zakona v Sloveniji	256
53.	Mladost in volilna pravica	271
54.	Predvolilna razpotja	275
55.	Referendum in človekove pravice	278
56.	Volilna pravica zapornikov	283
57.	Slovenija pred ESČP	285
58.	Pozitivni aktivizem	288
59.	Državni svet ni ostanek preteklosti, temveč zametek prihodnosti ..	291
60.	Varčevanje proti avtonomiji univerze	294
61.	Sovražnost naj se umakne človečnosti	299
62.	Neustavna diskriminacija upokoјencev	303
63.	Reševanje vladne krize	305
64.	Spodkopavanje ustavnosti	310
65.	Porušeno demokratično ravnotežje?	312
66.	Minervine sovice	314
67.	Demokratične varovalke	318
68.	Zakaj podpiram predloge Novomeškega čuvarja	320
69.	Samostojnost poslancev in politične stranke	324

70.	Za novo ravnotežje med vejami oblasti in ljudmi.....	327
71.	Tudi mi smo tujci	329
72.	Proti pretiranim omejitvam referendumskega odločanja	331
73.	Policijsko nasilje.....	336
74.	Vroče o Madžarski.....	338
75.	Volilni sistem in (ne)zaupanje v oblastnike	341
76.	Sinergija.....	345
77.	Z damoklejevim mečem nad neustavnost.....	347
78.	Kazenska odgovornost	350
79.	Evropejec sem!	352
80.	Združevanje občin.....	356
81.	Za gumb ali za denarnico	358
82.	Aktivizem po portugalsko	361
83.	Zgodbe, ki jih piše življenje.....	363
84.	O presežkih Revusovega desetletja.....	371
85.	Petdeset let ustavnega sodstva v Sloveniji.....	375
86.	Naj se predamo?	377
87.	Drugi glas	379
88.	Veličasten učinek sodbe	381
89.	Kršitve zaupnega razmerja med odvetnikom in njegovo stranko ..	383
90.	Napovedovanje izida sodnih sporov	387
91.	Konstruktivni odpoklic župana.....	389
92.	Meje ustavnosodnega odločanja	391
93.	Strpnost in sožitje	396

94. Kako normalizirati BiH?	400
95. Nadvlada?	402
96. Mirovanje mandata obsojenega poslanca	404
97. Stoti korak demokratizacije skozi pravo	407
98. Lobiranje in »lobiranje«	411
99. Spor med Davidom in Goljatom	413
100. Začasno zadržanje in enakost	416
101. Poslednje zatočišče	418
Imensko kazalo	421
Stvarno kazalo	427

1.

ZA ZBOR POKRAJIN*

Teze za spremembo ustave¹

V prepričanju, da:

- je centralizem kot vir zastojev in napetosti v političnem sistemu vsestransko škodljiv,
- lahko lokalne in regionalne zadeve javnega pomena učinkoviteje in ceneje od državne uprave rešujejo lokalne skupnosti,
- je regionalizem nujna podlaga za hitrejši in bolj uravnotežen razvoj Slovenije in pomemben element harmonizacije naše ureditve z evropsko,
- je dvodomnost parlamenta sredstvo za doseganje višje kakovosti zakonodaje,
- je zbor pokrajin oblika krepitev lokalnih in regionalnih interesov ter omejevanja moči partitokracije

* Pravna praksa, št. 8/1997, str. 22–23.

¹ Cilj teh tez je oblikovanje in sprejem predloga za spremembo Ustave Republike Slovenije. Zahteven ustavnorevidijski postopek terja širok družbeni konsenz, ki ga ni mogoče doseči brez poglobljenih strokovnih in političnih razprav. Zato prosim vse zainteresirane, zlasti Komisijo za lokalno samoupravo, Urbanistični inštitut, Katedro za ustavno pravo pravne fakultete v Ljubljani, Državni svet, Službo Vlade za reformo lokalne samouprave, Zvezo za Primorsko in poslanske skupine parlamentarnih strank ter posameznike (Janez Podobnik, dr. Ivan Kristan, dr. Janez Šmidovnik, dr. Igor Vrišer, dr. Rajko Pirnat, dr. Franc Grad, mag. Stanc Vljaj, Borut Pahor, dr. Dušan Plut, Tone Peršak, mag. Bojan Bugarič, mag. Božo Grafenauer, Aurelio Juri, dr. Dimitrij Rupel), da mi posredujete svoje pripombe in sugestije za izboljšanje tez (po internetu ali po e-pošti).

Maja 1997 bom organiziral okroglo mizo o dograjenih tezah, na katero bodo povabljeni vsi, ki bodo za to izrazili interes ali poslali pripombe na te teze. Okrogla miza bo organizirana kot internetna konferenca in bo obravnavala zlasti vprašanja: (1) ocena veljavne ureditve regionalizma v Sloveniji, (2) kako omejiti centralizacijo in koncentracijo pristojnosti v rokah države, (3) kaj moramo glede regionalizma spremeniti, da bi harmonizirali našo ureditev z evropsko, (4) ali in katere ustavne spremembe so nujne, (5) ali naj se območje pokrajin pokriva z območjem bodočih upravnih okrajev, (6) dvodomni parlament in razmejitev pristojnosti med zboroma.

dajem v razmislek in razpravo naslednje predloge ustavnih sprememb:

prvič: razširitev pristojnosti občin in pokrajin (140. člen), tako da bodo v njihovih rokah vse ali vsaj temeljne lokalne zadeve javnega pomena,

drugič: uvedba pokrajin kot obveznih regionalnih skupnosti (143. člen),

tretjič: ustanovitev zbora pokrajin kot nepopolnega drugega doma ob državnem zboru (80. člen in nasl.).

Obrazložitev

1. Pokrajine v Sloveniji obstajajo. Le ustavna ureditev in aktualno razmerje političnih sil jim za zdaj nista omogočila, da bi se uveljavile kot koristna sestavina političnega sistema. Pokrajine so samo po imenu širše lokalne skupnosti, v resnici pa so reducirane na prostovoljno medobčinsko sodelovanje. V petih letih po sprejemu ustave niso nastale, niti ena sama ne. In to kljub konkretnim pobudam za ustanovitev posameznih pokrajin (Borut Pahor je na primer leta 1995 predlagal ustanovitev primorske pokrajine) in zakonski ureditvi, po kateri je država dolžna prenesti na pokrajine določene zadeve (s področja varstva okolja, varovanja naravnih vrednot in kulturne dediščine, manjšinske in socialne politike, prometa in zvez, oskrbe z energijo, zdravstva, socialnega varstva, šolstva, poklicnega usposabljanja, kmetijstva, ribolova, preskrbe, turizma in gostinstva) in jih tudi financirati. Kot pravilna in edino realistična se je pokazala ocena dr. Janeza Šmidovnika (Lokalna samouprava, Ljubljana 1995), da pokrajin brez ustavnih sprememb ne bo.

2. Noben družbeni podsistem ali dejavnost v Sloveniji ne moreta uspešno zaživeti, če ne upoštevata velike raznolikosti slovenskih pokrajin z zgodovinskega, geografskega, gospodarskega, kulturnega, jezikovnega in mnogih drugih vidikov.² Upoštevati jo mora organiziranost vojske in policije, gospodarske zbornice in zdravstva, sodišč in upravnih enot, volilnih organov, političnih strank in cerkev. Na podlagi tradicije medobčinskega in drugega regionalnega sodelovanja bi bilo mogoče ustanoviti okrog 12 pokrajin, na primer: Pomurska,

² Več Regionalni razvoj in regionalizacija Slovenije, Urbanistični inštitut, Ljubljana 1992, in C. Ribičič, Centralizem zoper Slovenijo, Ljubljana 1994.