

Vlagatelj:

Vili Kovačič
Na Straški vrh 26
1000 Ljubljana

VLOGA STRANKE Z INTERESOM IN STRANSKEGA INTERVENIENTA IN POBUDA ZA OCENO USTAVNOSTI

Sem stranka z interesom in stranski intervenient

Vrhovno sodišče RS je prekinilo postopek, v katerem sem pritožnik, in vložilo pri Ustavnem sodišču zahtevo za oceno ustavnosti dveh zakonov (U-I-191/17 z dne 12. 12. 2017). Vrhovno sodišče meni, da sta navedena zakona protiustavna in ju zato pri svojem odločanju ne more uporabiti. Ker je od odločitve Ustavnega sodišča in od trajanja postopka pred Ustavnim sodiščem odvisno varstvo mojih pravic, od te odločitve Ustavnega sodišča pa je odvisna tudi odločitev Vrhovnega sodišča v zadevi, v kateri sem stranka, imam in moram imeti položaj stranke z interesom in položaj stranskega intervenienta v zadevi U-I-191/17 pred Ustavnim sodiščem. Prosim, da mi sodišče ta položaj tudi formalno prizna in me o tem obvesti.

Opredelitev do Zahteve Vrhovnega sodišča za oceno ustavnosti

Pritrjujem stališčem Vrhovnega sodišča, da je nujno učinkovito sodno varstva pravic, ki so varovane na podlagi ustavne in zakonske ureditve referendumov. Pritrjujem, da bi zakonodajala morala postopek varstva pravic bolje urejati. Ne soglašam pa, da trenutna zakonska ureditev referendumskega spora zaradi neustavnih pravnih praznin Vrhovnemu sodišču preprečuje odločitev o pritožbi v referendumskem sporu in da mu preprečuje, da razveljavi referendum. Menim, da bi država, torej Vrhovno ali Ustavno sodišče, že po Ustavi morala v primerih, ko je očitno, da je referendum nepošten in da je prišlo do kršitev mednarodnih standardov in poštene kampanje, tudi ob pomanjkanju podrobne ureditve pritožbenega postopka kršitve biti sposobna ugotoviti kršitev, razveljaviti odločitev volilnih organov in razpisati nov referendum.

Bistvo očitka Vrhovnega sodišča je, da zakon ne ureja pritožbenega postopka dovolj podrobno, da zakon ni uredil dopustne vsebine pritožbenih ugovorov niti podlage za presojo, ali so takšni ugovori utemeljeni ali ne, pod kakšnimi pogoji in v kakšnih primerih. Po stališču VS bi moral zakonodajalec natančno določiti, kateri ugovori se lahko podajo in ob kakšnih kršitvah nastopijo posledice, v katerih lahko Vrhovno sodišče poseže v odločitev DVK in v izraženo voljo volivcev na referendumu.

Predlagam, da v tem delu USRS zavrne zahtevo Vrhovnega sodišča kot neutemeljeno. Sklep USRS U-I-130/17 in mednarodna ustavno-pravna praksa dajeta Vrhovnemu sodišču dovolj jasne okvire za odločanje. Postopka upravnega in civilnega spora, ki se lahko smiselno uporabita, dajeta dovolj okvira Vrhovnemu sodišču, da to lahko spelje obravnavo in reši v sporu. USRS je v sklepu U-I-130/17 pojasnilo, da lahko volivec UVELJAVLJA VSE OČITKE in zatrjevanje Vrhovnega sodišča, da ne ve katere očitke lahko glasovalec uveljavlja, je neutemeljeno. Lahko uveljavlja VSE. Ustavno sodišče je tu bilo jasno. Enako je ureditev dovolj jasna tudi glede kriterijev za razveljavitev

referenduma. Mednarodna ustavno-pravna praksa, iz katere je jasno, kaj se šteje za "poštene in svobodne" (free and fair) volitve in glasovanja dajejo dovolj usmeritev glede tega, kdaj bo treba referendumski izid razveljaviti. Tu kriterij daje nedavna odločitev Ustavnega sodišča Avstrije, ki je predsedniške volitve razveljavilo in odredilo ponovitev, čeprav ni bila ugotovljena nobena kršitev, ki je vplivala na izid, ampak je bilo le slabo lepilo na kuvertah, kar bi lahko omogočilo manipulacije (pa manipulacij sploh ni bilo, a pomembno je že zaupanje volivcev, kriteriji za integriteto volitev morajo biti najvišji možni). Tudi praksa drugih demokratičnih držav, praksa ESČP in mednarodnih organizacij OVSE in Svet Evrope je jasna, da mora biti sodišče izjemno strogo in mora biti občutljivo že na najmanjše nepravilnosti pri volitvah. Predlagam, da v tem delu USRS zavrne zahtevo Vrhovnega sodišča in mu naloži, da zakon uporabi ustavno skladno: da mu omogoči vse pravice ki jih ima ta v postopku pred sodiščem, vključno s pravico do javne obravnave in zaslišanja prič, da je izjemno občutljivo do nepravilnosti in da če jih ugotovi, tudi razveljavi izid referendum in odredi ponovitev.

Pritrjujem zahtevi vlade, v katerem zatrjuje neustavnost 6. odst. 4. člena ZVRK in to neustavnost sem zatrjeval že sam v postopku pred Vrhovnim sodiščem in pred tem v postopku pred Ustavnim sodiščem.

V delu, v katerem Vrhovno sodišče predlaga, da se uvede nekakšen kvorum ali minimalno število glasovalcev, ki lahko zatrjujejo kršitve v referendumskem postopku, Vrhovno sodišče seveda nima prav in zagovarja neustavno ureditev. Vrhovno sodišče se zavezema za omejevanje in celo kratenje ustavne pravice mene in ostalih glasovalcev. Zavzema se, da USRS odvzame meni in ostalim glasovalcem pravico do pravnega sredstva, ki mi jo ustava sedaj že zagotavlja. Če US tu sledi Vrhovnemu sodišču, bo šlo za grob poseg v obstoječe pravice mene in ostalih glasovalcev. Vrhovno sodišče piše o neki namišljeni situaciji, ko bi na tisoče glasovalcev sprožilo postopke. Do sedaj je v Sloveniji bilo okoli dvajset referendumov v 25 letih in moja pritožba je prva. Torej je strah Vrhovnega sodišča neutemeljen in ne more biti podlaga za omejevanje pravic glasovalcev.

Predlog za izločitev dveh ustavnih sodnikov

Predlagam, in verjamem, da bo USRS sledilo visokemu standardu videza nepristranosti, o katerem me je predsednica USRS sama informirala dne 20. 07. 2017 (citiram: »Držim se pravila, da zaradi varstva videza nepristranskosti ne smem zunaj uveljavljenih pravil poslovanja komunicirati z udeleženci v postopku, pri čemer je treba vse obravnavati enako«) ter, da bo USRS ukrepalo tako, da se iz odločanja v tej zadevi (samo)izločita sodnica poročevalka in sodnik. In sicer:

a) dr. Jadranka Sovdat, predsednica USRS, ki je kot sodnica poročevalka v prvi moji ustavni pritožbi glede neenakosti, z nasprotovanjem začasnemu zadržanju veljavnosti zakona o 2 tiru, ki je bil predmet referendumskega odločanja in z napotitvijo mene kot pritožnika na Vrhovno sodišče, nedvomno in nedvoumno izkazala svojo bistveno in očitno nagnjenost k vladnemu predlogu. V skladu z varovanjem videza nepristranosti, ki je za USRS tudi po mnenju gospe sodnice obvezna norma, je v tem primeru z njene strani že izkazana ne samo kršitev videza pristranosti pač pa že kar dejanska pristranost sama, na škodo pritožnika, seveda. Da je to res, dokazuje odločitev Vrhovnega sodišča, ki je odločilo nasprotno.

b) dr. Jadranka Sovdat, predsednica USRS, ker je predmet spora v zadevi, v kateri pred ESČP zatrjujem, da je bila v postopku U-I-130/17 "nepoštena sodnica" (fair court), saj je odločila v politično občutljivi zadevi povsem drugače kot prej v nepolitični situaciji, ko je pisala knjige in članke. Ker pred ESČP zatrjujem njeno nepoštenost, sva tako povezana, da gre za očitno kršitev videza nepristranskosti, če sodnica sodi v tej moji zadevi.

c) dr. Matej Acceto, ki je v tem primeru zaradi interesne povezanosti z vladajočo stranko SMC objektivno in subjektivno pristranska osebnost. Dr. Acceto je bil namreč v volilnem letu 2014 soavtor strankinega predvolilnega programa za področje pravosodja in je v soavtorstvu več knjig s predsednikom vlade dr. Mirom Cerarjem. Glede na to sodnik dr. Acceto vsekakor ne zagotavlja minimalnega videza nepristranosti in jamstva poštenega odločanja v tej zadevi.

d) oba moja predloga za (samo)izločitev gospe sodnice in gospoda sodnika pa z moje strani ne pomenita nezaupanja do njiju na splošno, pač pa samo v tem, ne pa v vseh drugih primerih, kjer jima je glede na argumente, ki jih zagovarjata, možno tako nepristranost priznati.

Pobuda za oceno ustavnosti

K zahtevi vlade, v kateri zatrjuje neustavnost 6. odstavka 4. člena ZVRK, predlagam tudi ugotovitev neustavnosti 3. člena, ki je vsebinsko povezan. To utemeljujem enako, kot sem utemeljeval že v pobudi, vloženi pred referendumom. Predlagam tudi oceno neustavnosti dveh sklepov vlade.¹ V primeru, da Ustavno sodišče ne sprejme mojih navedb kot navedb stranke z interesom ali navedb stranskega intervenienta, vlagam podrejeno ločeno pobudo za oceno ustavnosti 3. člena in 6. odstavka 4. člena ZVRK ter navedenih dveh sklepov vlade kot sledi:

1. Izpodbijane določbe ZVRK so neustavne, ker ne urejajo referendumskih kampanj skladno z navedenimi mednarodnimi dokumenti. Zakon ne vsebuje pravil, po katerih bi država zagotovila, da bo referendumski kampanja obeh strani enakovredna ("level playing field"), da bo zagotovila, da ni nesorazmerne porabe sredstev v korist ene ali druge strani ("ensure that the free choice of voters is not undermined or the democratic process distorted by the disproportionate expenditure on behalf of any candidate or party"), da bo zagotovila, da oblasti ostanejo v referendumski kampanji nevtralne ("Administrative authorities must observe their duty of neutrality, which is one of the means of ensuring that voters can form an opinion freely."), da bo volivcem omogočila nepristranske informacije z argumenti za in proti ("provide voters with impartial information setting out the arguments of the supporters and opponents") in da država volivcem posreduje uravnoteženo gradivo obeh strani ("provide voters with balanced campaign material from the two sides"). ZVRK zaradi te neustavne pravne praznine nasprotuje Kodeksu dobrih referendumskih praks, nasprotuje 25. členu ICCPR, nasprotuje 39. členu ustave (in 10. člen EKČP), saj neustavno omejuje pravico do izražanja v kampanji. Krši tudi 44. člen, 14. člen, 15. člen in ustavno pravico do glasovanja na referendumu (90. in 43. in 44. člen ustave).

2. Mednarodno pravo, h kateremu se je zavezala Slovenija in je del našega ustavnega sistema, zahteva, da je referendumski kampanja obeh strani enakovredna oziroma da je tekmovališče ravno in ne nagnjeno ("level playing field"). ICCPR določa, da država mora zagotoviti, da ni nesorazmerne porabe sredstev v korist ene ali druge strani ("ensure that the free choice of voters is not undermined or the democratic process distorted by the disproportionate expenditure on behalf of any candidate or party").² Kodeks (včasih tudi preveden kot "zakonik") dobrih referendumskih praks Beneške komisije zahteva, da oblasti morajo ostati v referendumski kampanji nevtralne in pri tem uporablja izraz "must" oziroma "morajo" ("Administrative authorities must observe their duty of neutrality, which is one of the means of ensuring that voters can form an opinion freely").³ Kodeks dobrih referendumskih praks Beneške komisije, kot je v praksi interpretiran s strani OVSE in Beneške komisije, tudi zahteva, da država volivcem omogoči nepristranske informacije z argumenti za in proti ("provide voters with impartial information setting

¹ Sklep vlade 02401-7-2017/2 z datumom 20. 7. 2017, sprejet na 144. seji istega dne, s katerim je vlada imenovala Delovno skupino Vlade RS za vodenje in koordinacijo komuniciranja v referendumski kampanji v podporo uveljavitvi Zakona o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača-Koper. V delovno skupino je vlada imenovala deset oseb, vključno s svojimi uradniki, strokovnjaki za informiranje, komuniciranje in promocijo ter predstavnike podjetja 2TDK. Sklep vlade 41012-50/2017/2 z datumom 27. 7. 2017, sprejet na 145. redni seji istega dne, s katerim je vlada dodelila 97.000 eur denarja iz proračuna za potrebe vladne strani na referendumu oziroma za promocijo glasovanja "za" na referendumu.

² 19. odstavek splošnega komentarja št. 25 k 25. členu ICCPR (General Comment 25 to Article 25 of the ICCPR).

³ Venice Commission. CODE OF GOOD PRACTICE ON REFERENDUMS adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006) and the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007).

out the arguments of the supporters and opponents”). Zahteva, da država (“the state”) volivcem posreduje uravnoteženo gradivo obeh strani (“provide voters with balanced campaign material from the two sides”). Kakšna je pravilna interpretacija teh dokumentov je razvidno s prakse Beneške komisije in OVSE, na primer v zadnjem poročilu OVSE o referendumih, to je o referendumu v Turčiji aprila 2017.⁴ Povzetek argumentov je v tiskovnem poročilu OVSE, kjer je kot največja kršitev mednarodnih pravil referendumov poudarjena prav neenakost orožij obeh strani v referendumski kampanji.⁵ Naslov poročila OVSE se glasi “Pomanjkanje enakih možnosti, enostransko medijsko poročanje in omejitve temeljnih pravic povzročile izkrivljeno igrišče na turškem referendumu”.

3. Čeprav gre le za “kodeks dobrih referendumskih praks” in čeprav ICCPR govori le o volitvah in ne tudi o referendumih, sta Beneška komisija in OVSE te dokumente v zadnjih desetih letih povzdignila na raven zavezujočega mednarodnega prava, saj govorita o “zavezah” (commitments”) in v primeru nespoštovanja o “kršitvah”. Večina držav je zakonodajo s temi dokumenti že uskladila in so del njihove ustave (vsaj ustave v vsebinskem pomenu besede). Slovenija zakonodaje ni uskladila in vlada mednarodnih zavez, h katerim se je država zavezala, sploh ne pozna. Vlada je sprejela dva sklepa, da bo komunicirala le v prid glasovanju “za” in da bo tudi financirala le eno stran na referendumu. Ta dva sklepa nasprotujeta Kodeksu dobrih referendumskih praks, nasprotujeta 25. členu ICCPR, nasprotujeta 39. členu ustave (in 10, člen EKČP), saj neustavno omejujeta pravico do izražanja v kampanji. Kršita tudi 44. člen, 14. člen (načelo enakosti, saj postavljata dve strani pri referendumu v neenak položaj), 15. člen ustave in ustavno pravico do glasovanja na referendumu (90. in 43. in 44. člen ustave). Zaradi tako neustavnega sklepa je bil referendumski postopek nepošten in izid nezakonit in neustaven.

4. Pobudniku kot glasovalcu in kot pobudniku referenduma in vodji kampanje “proti”, pa tudi ostalim 40.000 podpisnikom referendumске pobude in glasovalcem, ki so pri referendumu glasovali “proti”, zakon in sklepa vlade kršita svobodo izražanja, ustavno pravico do glasovanja na referendumu, pravici iz 14. in 44. člena in ostale prej navedene. Referendumski postopek je po tej ureditvi in je tudi v praksi bil namreč nepošten in izid nezakonit in neustaven.

5. Pravni interes za vložitev te pobude pobudnik izkazuje, saj je bil glasovalec in pobudnik referenduma. Pobudo torej vlaga kot glasovalec in pobudnik referenduma. Izpodbijani izid referenduma izpodbijane zakonske določbe ter sklep vlade so posegale v njegove pravice do izvajanja kampanje, pravice, da bi lahko enakovredno z drugo stranjo izvajal kamanjo, postavljali so njega in ostale glasovalce in pobudnike referenduma v neenak položaj. Vlada je s tem, ko je agitirala “za” pri referendumu in organizirala kampanjo “za”, posegala v njegove pravice, saj mu je s pomanjkanjem nevtralnosti onemogočala enakovredno predstavitev svojih stališč volivcem.

6. Vse kršitve mednarodnega prava, ki jih je OVSE v poročilu navedla za referendum v Turčiji, so bile prisotne tudi v Sloveniji zaradi izpodbijanega sklepa vlade in izpodbijanega ZVRK. Ni bilo “level playing field”, ni bilo “ensure that the free choice of voters is not undermined or the democratic process distorted by the disproportionate expenditure on behalf of any candidate or party”, ni bilo “Administrative authorities must observe their duty of neutrality, which is one of the means of ensuring that voters can form an opinion freely.”, ni bilo “provide voters with impartial information setting out the arguments of the supporters and opponents” in ni bilo “provide voters with balanced campaign material from the two sides”.

7. Medtem ko demokratične države iščejo poti za širitev vpliva državljanov tudi tako da zagotavljajo enake možnosti za večjo udeležbo na referendumu in široko informiranost o stališčih obeh strani,

⁴ Končno poročilo OVSE ODIHR o referendumu v Turčiji: <http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/324816?download=true>

⁵ “Lack of equal opportunities, one-sided media coverage and limitations on fundamental freedoms created unlevel playing field in Turkey’s constitutional referendum, international observers say”: <http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/311726>

se je pri nas odvijal obraten proces. Proces diskriminacije davkoplačevalcev, ki so z 48.222 podpisi zahtevali referendum. Finančno protežiranje vladne strani, ki je vodilo v diskriminacijo organizatorjev kampanje na strani državljanov.

8. Do pred nekaj leti so sodišča bila pristranska in zadržana pri razveljavljanju izidov glasovanj. V zadnjih letih je pri sodiščih in v teoriji volilnega prava prevladalo stališče, da ščitenje izidov referendumov in volitev, kadar je v postopku prišlo do nepravilnosti, škodi integriteti volitev in referendumov, pa tudi integriteti sodišč. Ustavno sodišče Avstrije je leta 2016 razveljavilo predsedniške volitve zaradi minimalnih kršitev pravil (slabo lepilo pri kuvertah ipd), temu so sledila še nekatera druga sodišča. Tudi manj demokratične države po zgledu Avstrije že razveljavljajo volitve zaradi nepravilnosti. Vrhovno sodišče v Keniji je letos razveljavilo volitve in javnosti pokazalo, da je neodvisno in ne zlizano z oblastjo. Predlagamo, da zgledu Avstrije sledi tudi Slovenija in da Ustavno sodišče RS zaščiti integriteto glasovanja in svojo integriteto.

9. Nepravilnosti so lahko majhne ali velike. Če je razlika v finančnih zmožnostih ene strani bila malo večja od finančne zmožnosti druge strani, bi nepravilnost šteli za malo. Če bi ena stran imela nekajkrat več sredstev od druge, pa bi nepravilnost že vplivala (tako vsa teorija o financah v volilni kampanji, glej npr. literaturo zbrano v učbeniku Lowenstein & Hasen, Election Law, 1995 in kasnejše izdaje). Če ima ena stran nekajkrat več sredstev od druge, se to šteje tudi za kršitev 25. člena Mednarodnega pakta o pravicah človeka in državljana (ICCPR) (to jasno določa General Comment n. 25 k 25. členu ICCPR). V našem primeru je ena stran imela 97-krat več denarja od druge, saj sem jaz zbral in namenil za kampanjo le 1000 evrov, nasprotna stran pa je dobila s proračuna 97.000 evrov. Če upoštevamo le sredstva iz proračuna, pa razlika ni 97 proti 1, ampak celo 97.000 proti 1. Avtorji s področja volilne kampanje so si enotni, da pri razliki, kot je bila prisotna v tej kampanji, postopek ni pošten. Zato bo Vrhovno sodišče moralo ugotoviti, da referendumski postopek ni bil pošten, da so bile prisotne hude kršitve in da izid referenduma posledično ni bil regularen, ni bil zakonit in ni bil ustaven.

10. Ustavnemu sodišču predlagam odpravo izpodbijanih sklepov Vlade in ugotovitev neustavnosti izpodbijanih zakonskih določb.

11. Ustavnemu sodišču predlagam, da že samo ugotovi, da je pri referendumu prišlo do kršitev, zaradi katerih ga je treba ponoviti ali da Vrhovnemu sodišču da ustrezne napotke, da bo Vrhovno sodišče tako odločilo.

Predlog za izvedbo javne obravnave

Gre za več izjemno pomembnih in zelo kompleksnih ustavno-pravnih vprašanj, ki se tičejo vseh prebivalcev Slovenije. Ustna predstavitev in soočenje stališč strank ter predstavitev stališč vodilnih strokovnjakov za referendume bi Ustavnemu sodišču koristila in pripomogla k boljši odločitvi. Zato predlagam izvedbo javne obravnave na Ustavnem sodišču.

Ljubljana, 5. januar 2018

Vili Kovačič
Državljan K.
Davkoplačevalci Se Ne Damo