

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sven Berdon

Ustavna pritožba kot posebno pravno sredstvo

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sven Berdon

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

Ustavna pritožba kot posebno pravno sredstvo

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

Ustavna pritožba kot posebno pravno sredstvo

Ustavno sodišče kot najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin je imelo v času prehoda v demokratični sistem eno najpomembnejših vlog pri vzpostavljanju načel pravne države. V samostojni državi je kot eno najpomembnejših novih pristojnosti pridobilo pristojnost odločanja o ustavnih pritožbah v zvezi s kršitvami človekovih pravic oziroma o zakonitosti posamičnih aktov na podlagi ustavne pritožbe. Ta institut, ki je bil v slovenski pravni red uveden po zgledu Nemčije, pa je nadalje uspešno prispeval h graditvi pravne države.

Ustavna pritožba je namenjena varovanju ustavnih pravic in svoboščin, kadar so te kršene s posamičnimi akti državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, a dvajset let po sprejemu ustave je povsem jasno, da se število primerov pred ustavnim sodiščem v veliki meri povečuje predvsem na račun naraščanja prejetih ustavnih pritožb. Število vseh vlog se je namreč v zadnjih letih tako povečalo, da v precejšnji meri že onemogoča dostop do ustavnopravne presoje. Tako po oceni večine pravnih strokovnjakov ni dvoma, da je institut ustavne pritožbe potreben sprememb, vendar predlog ustavnih sprememb, ki naj bi kot ključno novost uvedel diskrecijsko pravico, za zdaj (še) ni dobil zadostne politične podpore v državnem zboru.

Ključne besede: Ustavno sodišče, ustavna pritožba, človekove pravice.

Constitutional complaint as a special legal remedy

The Constitutional Court as the supreme legal authority entrusted with protecting constitutionality, legality, and human rights and fundamental remedies, played a key role in enshrining the principles of the rule of law during Slovenia's transition to democracy. One of the key powers it received in the independent country was the jurisdiction to rule on constitutional complaints regarding violations of human rights, i.e. to rule on the legality of individual pieces of legislation based on constitutional complaints. This instrument, introduced into the Slovenian legal order based on the German example, successfully contributed to the construction of the framework of the rule of law.

A constitutional complaint is intended for the protection of constitutional rights and liberties when such rights are being violated by acts of bodies of the state and local communities, and bearers of public authority. But twenty years after the Constitution was adopted, it is clear that constitutional complaints are the main reason why the Constitutional Court's caseload has been increasing in recent years. The number of applications has increased so much in the recent years that it is already seriously hampering access to constitutional review. Legal experts are thus near unanimous in arguing that the instrument of constitutional complaint needs to be reformed, but proposed changes to the Constitution which would give the Court discretionary right in admitting cases is yet to receive sufficient political support in the National Assembly.

Keywords: Constitutional Court, constitutional complaint, human rights.

KAZALO

UVOD.....	6
1 METODOLOŠKO – HIPOTETIČNI DEL	7
1.1 PREDMET IN CILJI NALOGE	7
1.2 PREDSTAVITEV HIPOTEZ	10
1.3 UPORABLJENE METODE	11
2 TEORETSKA IZHODIŠČA	12
2.1 KONCEPT SODNE KONTROLE USTAVNOSTI	12
2.2 NASTAJANJE USTAVNEGA SODSTVA SKOZI ZGODOVINO.....	13
2.2.1 UREDITEV V NEKDANJI JUGOSLAVIJI	16
3 USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE	17
3.1 UREDITEV SLOVENSKEGA USTAVNEGA SODIŠČA.....	17
3.2 POSTOPEK IN PRISTOJNOSTI USTAVNEGA SODIŠČA	19
3.3 POSTOPEK ZA OCENO USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI PREDPISOV ..	21
3.4 PRIPRAVLJALNI POSTOPEK, OBRAVNAVANJE IN ODLOČANJE	23
3.5 PRAVNE POSLEDICE ODLOČITVE	25
3.6 POSEBNI POSTOPKI PRED USTAVNIM SODIŠČEM.....	26
3.6.1 SPORI GLEDE PRISTOJNOSTI	26
3.6.2 UGOTAVLJANJE ODGOVORNOSTI PREDSEDNIKA REPUBLIKE, PREDSEDNIKA VLADE ALI MINISTROV	27
3.6.3 ODLOČANJE O PROTIUSTAVNOSTI AKTOV IN DELOVANJA POLITIČNIH STRANK.....	28
3.6.4 ODLOČANJE O POTRDITVI POSLANSKIH MANDATOV.....	28
3.6.5 MNENJE O SKLADNOSTI MEDNARODNE POGODBE Z USTAVO ..	29
3.6.6 USTAVNA PRITOŽBA	29
3.7 AKTUALNA SITUACIJA IN POLITIČNOST USTAVNEGA SODIŠČA.....	30
4 USTAVNA PRITOŽBA KOT NOVO PRAVNO SREDSTVO	35
4.1 VLOŽITEV USTAVNE PRITOŽBE	36
4.1.1 NEMŠKI KONCEPT USTAVNE PRITOŽBE	37
4.2 POSTOPEK IN KRITERIJ PREIZKUSA USTAVNE PRITOŽBE.....	41
4.3 PLENARNO ODLOČANJE O PREIZKUSU PRITOŽBE	43

4.3.1	VZPOREDNICE KAŽEJO JASNE RAZLIKE.....	44
4.4	POJEM USTAVNE PRITOŽBE KOT PRAVNEGA SREDSTVA.....	46
4.4.1	USTAVNA PRITOŽBA V KAZENSKIH ZADEVAH.....	47
4.4.2	USTAVNA PRITOŽBA V CIVILNIH IN DELOVNO-SOCIALNIH ZADEVAH.....	50
4.4.3	POSEBNOSTI USTAVNE PRITOŽBE S PODROČJA UPRAVNEGA PRAVA.....	52
4.5	VRSTE ODLOČITEV USTAVNEGA SODIŠČA IN IZVRŠEVANJE ODLOČB.....	54
5	PRIMER USPEŠNE USTAVNE PRITOŽBE.....	58
5.1	PRAVICA DO SVOBODE IZRAŽANJA POMEMBNEJŠA OD PRAVICE DO ZASEBNOSTI.....	58
5.2	JAVNA FUNKCIJA VZBUJA VEČJI INTERES JAVNOSTI.....	60
6	SKLEP.....	63
6.1	VERIFIKACIJA HIPOTEZ.....	63
	LITERATURA.....	70

UVOD

Na začetku morda zgolj kratko pojasnilo o tem, kaj me je vodilo pri izbiri teme diplomske naloge, saj je verjetno malce nenavadno, da sem se kot sociolog kadrovske menedžerske smeri lotil teme, ki sodi na področje politologije. Še za odtenek bolj nenavadna postane odločitev ob dejstvu, da me je pot že pred leti zanesla v novinarstvo in da znanje, pridobljeno med študijem sociologije, med kariero v novinarstvu vsaj v večji meri žal nikoli ni dobilo uporabne vrednosti. A ravno v tem »službenem« dejstvu tiči tudi pojasnilo glede izbire teme za diplomsko nalogo, saj se kot novinar zadnja leta precej ukvarjam s slovenskim sodnim sistemom, ki mi je že od nekdanj zbuja posebno zanimanje. Tako je lahko zanimanje za sodstvo in pravno znanost do izraza prišlo vsaj ob koncu študija, torej ob izbiri teme za diplomsko nalogo. Z odločitvijo resnično nisem imel posebnih težav, znanje o ustavni pritožbi kot posebnem pravnem sredstvu v našem sodnem sistemu, ki sem ga pridobil med pripravo naloge, pa je pripomoglo k še dodatnemu poglobljanju oziroma nadgraditvi dosedanjih izkušenj s tega področja.

1 METODOLOŠKO – HIPOTETIČNI DEL

1.1 PREDMET IN CILJI NALOGE

V diplomski nalogi sem želel čim bolj osvetliti vlogo in pomen ustavnega sodišča v slovenski pravni ureditvi. Zato me je v prvem delu naloge zanimala predvsem čim bolj jasna in nazorna predstavitev pristojnosti ustavnega sodišča kot najvišjega organa sodne oblasti, ki skrbi za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekove pravice in temeljne svoboščine. V nadaljevanju sem skušal predstaviti in analizirati delo ustavnega sodišča, ob tem pa sem posebno pozornost namenil institutu ustavne pritožbe kot novosti, ki je bila v slovensko sodno prakso uvedena po osamosvojitvi in sprejemu slovenske ustave konec leta 1991. Da bi bila predstavitev in analiza dela ustavnega sodišča kot tudi same ustavne pritožbe čim nazornejša, sem v nalogo vključil še analizo konkretne ustavne pritožbe. S tem prehodom iz teoretičnega v praktično polje sem skušal v nalogo vnesti neko dodano vrednost ter na ta način konkretnije izpostaviti tako način dela kot tudi razmišljanja ustavnih sodnikov, zato sem v tej luči posebno pozornost namenil argumentaciji njihove odločitve. V zadevi, pri kateri je primarno šlo za pravico do svobode izražanja in pravico do obveščенosti, so namreč ustavni sodniki odločili povsem drugače kot prvostopenjsko in drugostopenjsko sodišče. Preko analize njihove odločitve pa je bilo mogoče zaznati predvsem izjemno širino razmišljanja, preko katerega so domnevno sporno dogajanje postavili v drugačen kontekst, iz česar je potem izšla diametralno nasprotna odločitev, kot sta jo pred tem sprejeli obe omenjeni sodišči.

V analizo slovenskega ustavnega sodišča sem vključil tudi kratek zgodovinski pregled institucije ustavnega sodišča v Evropi, čeprav segajo začetki oziroma boljše rečeno korenine te institucije globoko v zgodovino, še v čas atenskega prava. V skladu z mislijo, ki nekako najbolj odraža pomen institucije samega ustavnega sodstva za razvoj moderne družbe, je ta institucija nastala v procesu boja posameznika proti absolutni in arbitrarni oblasti, ko je prevladala ideja konstitucionalizma, da je ustava podlaga in izvor vse državne oblasti. Konstitucionalizem je namreč v svojem razvitem stadiju poudarjal potrebo po posebnem organu, ki bi bil neodvisen od politične oblasti, tako

zakonodajne kot izvršilne, in bi varoval najvišje načelo pravne države pred notranjimi skušnjavami oblasti (Brewer-Carias v Grad in drugi 1999, 94). Po nekaterih ocenah naj bi sodna kontrola ustavnosti pomenila končno zmagoslavje posameznika proti absolutni državni oblasti, iz česar je mogoče izpeljati tudi ključno vodilo sodobnih ustavnih demokracij, po katerem organi oblasti ne bi smeli delovati brez direktnega ustavnega nadzorstva.

Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 je vpeljala načelo delitve oblasti in določila ustavnemu sodišču položaj najvišjega organa sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Kot takšno ima ustavno sodišče v sistemu delitve oblasti poseben položaj, v razmerju do drugih državnih organov je nedvomno samostojen in neodvisen državni organ, mnogi pa ga vidijo celo kot posebno, četrto vejo oblasti. Že v ustavi so pristojnosti ustavnega sodišča opredeljene tako široko, da mu omogočajo nadzor nad vsemi tremi vejami oblasti, zato je v tem smislu dojeto predvsem kot neodvisni in demokratično ozaveščeni branik pred političnimi odkloni od načela pravne države s strani vlade, parlamenta in drugih (političnih) dejavnikov (Cerar 1997, 953–957). Prav gotovo se je mogoče strinjati tudi s Cerarjevo oceno, da sta v ustavnem sodišču združeni sodna funkcija in funkcija negativnega zakonodajalca.

V času osamosvajanja Slovenije oziroma v obdobju prehoda v demokratični sistem je imelo ustavno sodišče eno najpomembnejših vlog pri vzpostavljanju načel pravne države, v primerjavi z obdobjem v nekdanji Jugoslaviji pa je pridobilo tudi nekatere nove pristojnosti. Glede na ureditev, ki je veljala do sprejetja ustave leta 1991, je ustavno sodišče pridobilo pristojnost takojšnje razveljavitve neustavnega zakona, odloča lahko tudi o protiustavnosti programov in delovanja političnih strank ter o odgovornosti predsednika republike. Verjetno najpomembnejša nova pristojnost je odločanje o ustavnih pritožbah v zvezi s kršitvami človekovih pravic oziroma o zakonitosti posamičnih aktov na podlagi ustavne pritožbe. Prav ustavna pritožba posameznikov je namreč predstavljala eno bistvenih novosti pri nastanku novih ustavnih sodišč, mogoče pa je tudi reči, da je uspešno prispevala h graditvi pravne države po prehodu v demokratični sistem.

Institut ustavne pritožbe je bil v slovenski pravni red uveden po zgledu Nemčije, kjer je takšno možnost predvidela povojna ustava iz leta 1949. Ustavna pritožba je bila dopuščena zaradi kršitve ustavno zagotovljenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, s čimer je lahko pred nemškim zveznim sodiščem vsakdo dosegel odpravo teh kršitev. Nemško ustavno sodišče tako več ni bilo le najvišji organ sodne veje oblasti, temveč se je izoblikovalo tudi kot najvišji organ varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Posameznik, ki je menil, da mu je oblast kršila človekove pravice ali temeljne svoboščine, je z vložitvijo ustavne pritožbe sprožil sodni spor, v katerem se je znašel v praktično enakovrednem položaju z oblastnimi organi, ki naj bi kršili njegove pravice (Bošnjak 2010a, 6). Zato ne preseneča, da so nemško ureditev z nekaterimi prilagoditvami sprejeli v mnogih pravnih ureditvah po razpadu totalitarnih režimov, v katerih je bil posameznik nemočen pred kršitvami pravic, ki jih je zakrivila oblast.

Ustavna pritožba predstavlja v našem ustavnem oziroma pravnem sistemu posebno pravno sredstvo, namenjeno varovanju ustavnih pravic in svoboščin, kadar so te kršene s posamičnimi akti državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Z ustavno pritožbo se lahko posameznik v slovenskem pravnem redu varuje zoper posege v katerokoli človekovo pravico, medtem ko nekatere primerjalne ustavne ureditve, denimo španska in nemška, dajejo to varstvo samo zoper kršitev nekaterih, taksativno naštetih človekovih pravic (Šturm in drugi 2002, 1100). Gre za specifično pravno sredstvo za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki ne spada med redna in tudi ne med izredna pravna sredstva, prav tako pa ne predstavlja nadaljevanja pravne poti v posameznih pravnih postopkih. Kljub omenjenemu in kljub večkratnemu poudarjanju ustavnega sodišča, da ni instanca rednemu sodstvu, ni mogoče spregledati dejstva, da je z ustavno pritožbo mogoče napasti sodbo rednega sodišča in včasih doseči, da ustavno sodišče celo samo odloči o sporni pravici ali svoboščini, kar še dodatno kaže na njeno sorodnost s »klasičnimi« pravnimi sredstvi.

Ustavno sodišče je že pri obravnavi prvih ustavnih pritožb ugotovilo, da mnoge med njimi ne odpirajo ustavnopravnih vprašanj, ampak pritožniki ta novi pravni institut razumejo kot še eno v vrsti pravnih sredstev za preizkus pravilnosti in zakonitosti odločb državnih organov. Tako je moralo ustavno sodišče samo izoblikovati merila za

določitev obsega svoje presoje, v svojih sklepih pa zato stalno poudarja, da ne presoja kršitev pri ugotavljanju dejanskega stanja in uporabi prava samih po sebi. Ugotavljati mora le, ali ni bila z izpodbijano odločbo kršena katera od človekovih pravic.

Dvajset let po sprejemu slovenske ustave je jasno, da se ustavno sodišče srečuje z nekaterimi težavami, med katerimi najbolj izstopa preobremenjenost, saj se pripad zadev v zadnjih letih povečuje in v precejšnji meri že onemogoča dostop do ustavnopravne presoje. Na to dejstvo že nekaj časa opozarjajo tudi ustavni sodniki sami, ki so se s pobudo za spremembo zakona o ustavnem sodišču že pred časom obrnili na ministra za pravosodje. Spremembe naj bi zagotovile vlaganje kakovostnih vlog in bistveno pripomogle k učinkovitosti sodnega odločanja. Ob vsem skupaj izstopa ugotovitev, da se število primerov pred ustavnim sodiščem v veliki meri povečuje predvsem na račun naraščanja prejetih ustavnih pritožb. Kljub temu da sta novela zakona o ustavnem sodišču iz leta 2007 in ustrezna organizacija ustavnega sodišča, prilagojena naraščanju števila vlog, pripomogla k hitrejšemu odločanju, to težav z naraščanjem števila ustavnih pritožb (v primerjavi s skoraj nespremenjenim pripadom pobud za oceno ustavnosti in zakonitosti) ni rešilo.

1.2 PREDSTAVITEV HIPOTEZ

Navedena dejstva odpirajo vrsto zanimivih in utemeljenih vprašanj, na podlagi katerih sem izpeljal tudi hipotezi. S pomočjo prve hipoteze bom skušal preveriti, ali je dvajset let po nastanku samostojne države mogoče zatrditi, da je trdnost elementov pravne države, ki se je izoblikovala v tem času, vsaj do neke mere povezana tudi z vlogo ustavnega sodišča v pravnem oziroma sodnem sistemu ter s spoštovanjem njegovih odločitev. Namen druge hipoteze pa je bila preveritev utemeljenosti številnih opozoril o nujnosti ustavnih sprememb, ki naj bi omogočile prevetritev zdajšnje ureditve instituta ustavne pritožbe in večjo učinkovitost ustavnopravne presoje.

Hipoteza 1: Spoštovanje odločitev ustavnega sodišča je v precejšnji meri povezano z uveljavljanjem in graditvijo pravne države.

Hipoteza 2: Ureditev instituta ustavne pritožbe je zaradi povsem drugačne situacije, kot je vladala v času njenega uvajanja, potrebna spremembe.

1.3 UPORABLJENE METODE

Pri pripravi diplomske naloge sem moral glede na izbrano temo uporabiti različne metode, opiral pa sem se predvsem na analizo in interpretacijo primarnih ter sekundarnih virov. Med primarnimi viri so mi bili v največjo pomoč Ustava Republike Slovenije, zakon o ustavnem sodišču in kasnejše spremembe ter dopolnitve zakona, odločba ustavnega sodišča s področja pravice do svobode izražanja in pravice javnosti do obveščnosti ter še nekateri drugi dokumenti. Pri analizi sekundarnih virov pa sem se oprl predvsem na nekatere knjige z ustavnopravnega področja ter na članke in referate o temah s tega področja. Pri pisanju naloge sem si do neke mere pomagal tudi z zgodovinsko analizo, saj sem vanjo vključil tudi kronološko analizo oziroma zgodovinski pregled nastanka institucije ustavnega sodišča na območju Evrope.

2 TEORETSKA IZHODIŠČA

2.1 KONCEPT SODNE KONTROLE USTAVNOSTI

Ustavno sojenje v širšem in pravem smislu je reševanje v sodni obliki določenih ustavnopravnih vprašanj, in to z namenom varstva ustave; v ožjem smislu to pomeni presojo ustavnosti zakonov s strani sodišča, v širšem smislu pa tudi ustavnosodno presojo drugih predpisov, posamičnih aktov in nekatere druge ustavno in zakonsko določene pristojnosti. Ustavno sojenje zagotavlja varovanje načela ustavnosti, načela prevlade ustave nad zakoni in drugimi akti. Namen ustavnega sojenja je, s pravnimi sredstvi zagotoviti, da je tudi opravljanje samih najvišjih državnih funkcij v skladu z ustavo (Krbek v Pavčnik in Mavčič 2000, 17).

Če bi skušali na kratko povzeti nastanek koncepta sodne kontrole ustavnosti, bi lahko dejali, da je ta nastala iz potrebe po varovanju ustavnosti in zakonitosti same ustave (Rupnik in drugi 1994, 293). Na ta način se je uveljavilo stališče, da naj sodišča kot neodvisni in najbolj usposobljeni organi presojujejo tudi skladnost zakonov z ustavo. Sodišče je tako iz institucije z »nikakršno močjo« preraslo v institucijo z veliko močjo, verjetno tako zaradi potrebe po zaščiti temeljnih pravic kot zaradi potrebe po večji skladnosti pravnega reda. Vendar je ustavno sodišče, ki črpa svojo moč iz ustave, hkrati močno omejeno, njegova dejanska moč je odvisna od vrste postopkov in podvržena procesnim pravilom (Zajc 1997, 1001). Če je torej po eni strani mogoče reči, da vsa oblast v državi pripada in izhaja iz ljudstva, njihovi predstavniki pa so nosilci oblasti (Brezovšek in drugi 2008, 44), pomeni po drugi strani sodna kontrola ustavnosti končno zmagoslavje posameznika proti absolutni državni oblasti in posebej proti supremaciji in suverenosti parlamenta (Brewer-Carias v Grad in drugi 1999, 93). Načelo pravne države pa doseže z uvedbo ustavnega sodstva svojo kulminacijo (Krbek v Pavčnik in Mavčič 2000, 17).

2.2 NASTAJANJE USTAVNEGA SODSTVA SKOZI ZGODOVINO

Naj pred podrobnejšo analizo vloge in pomena ustavnega sodišča v slovenski pravni ureditvi dodam še nekaj podatkov o nastajanju sodne presoje ustavnosti ter kratek zgodovinski pregled razvoja institucije ustavnega sodišča v Evropi. V nasprotju s splošnim prepričanjem, ki nastanek najvišjih sodnih organov verjetno povezuje zgolj z novejšo zgodovino in razvojem sodobne človeške družbe, »ustanavljanje najvišjih sodnih organov za varstvo ustavnosti in zakonitosti ni odkritje sodobnih državnih ureditev, temveč je povezana z razvojem ustavnosti, predvsem na evropskem kontinentu. Tako obstajajo elementi ustavnega sodstva že v starem nemškem rajhu v letu 1180« (Pavčnik in Mavčič 2000, 17). Na splošno pa je mogoče reči, da je »kontrola ustavnosti zakona zgodovinsko nastala s pojavom prvih pisanih in togih ustav« (Kocjančič in drugi 2003, 283).

»Zamisel o obstoju ustavnega sodstva se v glavnem navezuje na tiste pravne teorije, ki poudarjajo potrebo po supremaciji ustave v hierarhično zgrajenem in koherentno povezanem sistemu pravnih aktov. Ustavno sodišče naj tako skrbi za skladnost pravnih aktov z ustavo in tudi sicer za uveljavljanje ustavnih norm v pravnem redu« (Bošnjak 2010a, 6). Kot nadalje ugotavlja Kristan (Grad in drugi 1999, 199), je institucija ustavnega sodstva nastala v procesu boja posameznika proti absolutni in arbitrarni oblasti kot sestavni del in istočasno kot rezultat razvoja konstitucionalizma in načela pravne države. Ustavno sodstvo je lahko nastalo, ko je prevladala ideja konstitucionalizma, da je ustava podlaga in izvor vse državne oblasti. Konstitucionalizem je namreč v svojem razvitem stadiju poudarjal potrebo po posebnem organu, ki bi bil neodvisen od politične oblasti, tako zakonodajne kot izvršilne, in bi varoval najvišje načelo pravne države pred notranjimi skušnjavami oblasti (Brewer-Carias v Grad in drugi 1999, 94). Takšno razmišljanje je izhajalo iz prepričanja, da so sodišča politično manj nevarna oziroma najšibkejša med vsemi tremi vejami oblasti, tako da je najmanj verjetno, da bi lahko prevladala nad drugima dvema vejama oblasti.

Demokratski ideali v sodobni ustavni demokraciji, in še posebej v posttranzitnih državah, so močno povezani z vlogo ustavnega sodišča, saj ustavno sodišče drži obstoječo politično večino v mejah zakonov, iz česar izhaja, da je splošni koncept ustavnosti nad cilji in interesi dnevne politike. Iz tega je mogoče izpeljati tudi ključno vlogo sodobnih ustavnih demokracij, po katerem organi oblasti ne bi smeli delovati brez direktnega ustavnega nadzorstva. Prav zato je potrebno, da ustavno sodišče svojo vlogo opravlja kar se da učinkovito – državljani so bolj ali manj prepričani, da je ustavno sodišče čuvaj njihove ustave in zato sprejemajo in pričakujejo aktivno vlogo ustavnega sodišča (Zajc 1997, 1001).

V začetku so se ustrezni sodni organi na stari celini ukvarjali predvsem s spori glede pristojnosti med tedanjimi oblastniki, deloma pa celo s kršitvami pravic. Določeni elementi sodne presoje ustavnosti so se v različnih oblikah pojavljali skozi vso nemško pravno zgodovino, dokler ni bila sodna presoja ustavnosti v današnjem pomenu uvedena z Weimarsko ustavo. Prehodne oblike ustavnega sojenja so obstajale v Franciji do sredine 13. stoletja, Portugalska pa je uvedla sodno presojo ustavnosti v Filipovem zakoniku iz začetka 17. stoletja (Pavčnik in Mavčič 2000, 17). Razvoj ustavnega sodstva je bil opazen tudi v ZDA, kjer »je bila kontrola ustavnosti zakona najprej uvedena po sprejemu prve ustave v formalnem pomenu v začetku 19. stoletja« (Kocjančič in drugi 2003, 283).

Ustavna sodišča kot posebni organi so se večinoma pojavila po prvi svetovni vojni. Najbolj znan primer ustanavljanja ustavnega sodišča kot posebnega organa je verjetno povezan z Avstrijo, kjer so institucijo z izključno pristojnostjo za presojo ustavnosti zakonov uvedli s prvo ustavo iz leta 1920. Isto leto, a še pred Avstrijo, so ustavno sodišče vzpostavili na Češkoslovaškem, po njunem zgledu pa so ustavna sodišča kasneje uvedle tudi druge države, denimo Liechtenstein (1925), Grčija (1927), Španija (1931) in Egipt (1941). Na Norveškem izvira sodna presoja ustavnosti iz sodne prakse od leta 1890, medtem ko je Romunija uvedla ustavno sodstvo po ameriškem modelu še pred prvo svetovno vojno. Med vsemi omenjenimi državami je kasneje največjo veljavo dobil sistem ustavnega sodstva v takratni Zvezni republiki Nemčiji, ki je nastal na podlagi ustave iz leta 1949 (Pavčnik in Mavčič 2000, 17–19 in Grad in drugi 1999,

200). »Zamisel, da država in odločanje državnih institucij, predvsem parlamenta, lahko pride pod sodno preiskavo, da se na ustavno sodišče občan lahko obrne, če so kršene njegove osnovne pravice, se je tako začela v Evropi uveljavljati šele po drugi svetovni vojni« (Žák 1997, 1035), pred tem pa je ta institut veljal za posebnost ameriškega prava. Tako je sodišče postalo odločilna politična in pravosodna sila (Schwartz 1997, 6).

V zvezi s tem še na videz nepomembna, a zanimiva in zgovorna podrobnost, ki kaže na poseben odnos do institucije ustavnega sodišča, povezana pa je z ureditvijo delovanja ustavnega sodišča v Nemčiji in na Češkem. V obeh omenjenih državah imajo namreč posebna zakona, s katerima je omejena možnost javnih zborovanj v neposredni bližini sedežev ustavnih sodišč. V nemški ureditvi tako posebni zakon (Bannmeilengesetz) določa varovano območje (razmejeno z določenimi ulicami oziroma trgi) Zveznega ustavnega sodišča in zveznih zakonodajnih organov, v katerem so praviloma prepovedana javna zborovanja in sprevedi. Izjeme lahko dovoli zvezni notranji minister s soglasjem predsednika ustavnega sodišča oziroma predsednika Bundestaga in Bundesrata. Podoben zakon o ustavnem sodišču Češke določa, da so prepovedana zborovanja v območju 100 metrov od stavbe ustavnega sodišča ali kateregakoli prostora, kjer dela in zaseda ustavno sodišče (Mavčič 2000, 75).

Čeprav kažejo do tu omenjeni primeri na pravi »razcvet« ustavnega sodstva tako v starejših demokratičnih kot v tranzicijskih državah, pa ustavno sodstvo kot pomembna institucija v številnih sodobnih pravnih ureditvah ni nujni institucionalni element pravne države. To dokazujejo primeri demokratičnih držav, v katerih se pravna država uveljavlja kljub temu, da te države nimajo institucionaliziranega ustavnega sodišča oziroma državnega organa, ki bi bil pristojen za abstraktno presojo ustavnosti zakonskih in drugih aktov. Takšne države so denimo Velika Britanija, Nizozemska, Finska in Švica, pri čemer še posebej izstopa slednja, v kateri dokončnih odločitev ne sprejema parlament kot ljudsko predstavništvo, marveč ljudstvo samo – na referendumu. Argumenti proti ustavnemu sodstvu oziroma sodni kontroli ustavnosti sicer načelno izhajajo predvsem iz dejstva, da niti demokracija niti npr. načelo delitve oblasti ne terjata nujno obstoja takšne instance, vendar pa danes v Evropi dominirajo predvsem nasprotni argumenti, ki jih v tem stoletju in še posebej v zadnjih desetletjih, kot že

rečeno, potrjuje tudi praksa »razcveta« ustavnega sodstva. V tem smislu je ustavno sodišče dojeto predvsem kot neodvisni in demokratično ozaveščeni branik pred političnimi odkloni od načela pravne države s strani vlade, parlamenta in drugih (političnih) dejavnikov (Cerar 1997, 953–957).

2.2.1 UREDITEV V NEKDANJI JUGOSLAVIJI

Sodno presojo ustavnosti so sčasoma prevzemale tudi nekatere evropske socialistične države, vendar večinoma šele v zadnjem desetletju pred padcem berlinskega zidu in velikimi sistemskimi spremembami v vzhodnem bloku. Pred tem v socialističnih sistemih praviloma niso poznali sistema sodne presoje ustavnosti, zato je precejšnje izjemo na tem področju predstavljala nekdanja Jugoslavija, ki je že leta 1963 vzpostavila ustavno sodišče po avstrijskem oziroma nemškem modelu. Junija 1963 so bili imenovani prvi predsednik in osem sodnikov tedanjega ustavnega sodišča (Pavčnik in Mavčič 2000, 19; US RS 2011).

Pred tem je njen sistem temeljil na presoji ustavnosti in zakonitosti predpisov po načelu samokontrole v okviru parlamentarnega sistema. »V praksi ti zakonodajni in izvršilni organi iz objektivnih razlogov največkrat niso bili sposobni presojati ustavnosti in zakonitosti predpisov objektivno in kritično, ker so bili sami njihovi avtorji. Uvedbi ustavnosodne presoje prek posebnih, avtonomnih organov, neodvisnih od zakonodajnih in izvršilnih oblasti, so botrovale tuje pozitivne izkušnje iz šestdesetih let. Tako so zvezna ustava iz leta 1963 in ustave takratnih republik, prav tako iz leta 1963, uvedle sodno presojo ustavnosti na zvezni ravni in na ravni republik« (Pavčnik in Mavčič 2000, 34–35). Na podlagi slovenske ustave iz leta 1963 je tako nastalo tudi prvo republiško ustavno sodišče, pri čemer z današnjega gledišča kar malce bode v oči, da kljub takratni precej centralistično organizirani ureditvi zvezno ustavno sodišče ni imelo instančne funkcije nad republiškimi ustavnimi sodišči. Pristojnosti posameznih ustavnih sodišč so bile namreč urejene v skladu s tedanjo delitvijo pristojnosti med federacijo in republikami oziroma avtonomnima pokrajinama. Vsako od sodišč je delovalo institucionalno samostojno in skladno s pristojnostmi, ki jim jih je podeljevala ustrezna ustava (Mavčič 2008).

3 USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE

3.1 UREDITEV SLOVENSKEGA USTAVNEGA SODIŠČA

Slovenija je s samostojno državo dobila tudi povsem »svoje« ustavno sodišče, ki nastane po osamosvojitvi države in na podlagi ustave iz leta 1991 ter zakona o ustavnem sodišču iz leta 1994, s čimer dobi ustavno sodišče povsem nov položaj in funkcije. Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 je vpeljala načelo delitve oblasti in določila ustavnemu sodišču položaj najvišjega organa sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ustavne določbe o pristojnostih in postopku je razčlenil novi zakon o ustavnem sodišču. Zaradi določene tradicije na tem področju se je novi sistem sodne kontrole ustavnosti sorazmerno hitro prilagodil spremenjenemu pravnemu redu. V tem okviru je ustavno sodišče pridobilo pristojnost takojšnje razveljavitve neustavnega zakona in odločanja o ustavnih pritožbah v zvezi s kršitvami človekovih pravic (Mavčič 1998, 5–6). V razmerju do drugih državnih organov je postalo samostojen in neodvisen državni organ, njegove odločbe pa so obvezne (Kocjančič in drugi 2003, 285).

Ustavno sodišče je sestavljeno iz devetih sodnikov, ki jih na predlog predsednika republike izvoli državni zbor s tajnim glasovanjem z večino glasov vseh poslancev. Za sodnika je lahko izvoljen državljan Republike Slovenije, ki je pravni strokovnjak in je star najmanj 40 let. Predsednika sodišča med seboj izvolijo sodniki s tajnim glasovanjem za dobo treh let. Sodniki ustavnega sodišča so izvoljeni za dobo devetih let in ne morejo biti ponovno voljeni.

Primerjalno gledano je ravno devetletni mandat nekakšno povprečje, sicer pa se v drugih državah mandati ustavnih sodnikov gibljejo med šestimi in petnajstimi leti, praviloma brez možnosti ponovitve. Obstajajo tudi države, kjer so ustavni sodniki izvoljeni dosmrtno oziroma lahko funkcijo opravljajo do določene starosti, možnost ponovitve pa je po nekaterih ocenah lahko sporna predvsem s stališča neodvisnosti, zato

večina držav sprejema neko splošno pravilo, po katerem naj bi bil mandat ustavnega sodnika dovolj dolg in neponovljiv (Wedam Lukić 2007a, 41). Nekdanji ustavni sodnik Ciril Ribičič, ki se mu je mandat ustavnega sodnika iztekel decembra 2009, denimo ocenjuje, da je devetletni mandat v situaciji, v kakršni slovensko ustavno sodišče deluje zadnja leta, več kot dovolj dolg. »Na načelni ravni bi bil za dvanajstletni mandat, ampak ne tukaj in zdaj. V sedanjih razmerah na ustavnem sodišču je namreč že devetletni mandat težko zdržati, psihično, fizično, zdravstveno« (Dimnik in Roglič 2010).

Sodnik ustavnega sodišča je lahko predčasno razrešen, če to sam zahteva, če je obsojen za kaznivo dejanje s kaznijo odvzema prostosti, ali zaradi trajne izgube delovne zmožnosti za opravljanje svoje funkcije. O predčasni razrešitvi odloča državni zbor, ki ugotavlja, ali je nastal eden izmed naštetih razlogov (Kocjančič in drugi 2003, 285). Ustavni sodniki sicer uživajo enako imuniteto kot poslanci državnega zbora, kar še krepi njihov samostojen in neodvisen položaj. Sodnik ni kazensko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga izreče na javni obravnavi oziroma na seji, ne sme biti priprt, niti se proti njemu brez dovoljenja državnega zbora ne sme začeti kazenski postopek, razen če je zaloten pri kaznivem dejanju, za katerega je predpisana kazen zapora nad pet let (Mavčič 1998, 7). O imuniteti sodnikov oziroma o njenem priznanju torej odloča državni zbor.

Funkcija sodnika ustavnega sodišča ni združljiva s funkcijami v organih države, lokalne samouprave, političnih strank in sindikatov; prav tako ni združljiva z delom v državnih organih, v organih lokalnih skupnosti in pri nosilcih javnih pooblastil. Nezdružljivost funkcije sega tudi na gospodarsko področje, saj ni združljiva niti s članstvom v organih vodenja in nadzora gospodarskih družb, zavodov in zadrug ter z opravljanjem poklica ali pridobitne dejavnosti, razen dejavnosti visokošolskega učitelja, znanstvenega delavca ali visokošolskega sodelavca (Kocjančič in drugi 2003, 285).

3.2 POSTOPEK IN PRISTOJNOSTI USTAVNEGA SODIŠČA

Kot najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin ima ustavno sodišče v sistemu delitve oblasti poseben položaj. Že v ustavi so pristojnosti sodišča opredeljene tako široko, da mu omogočajo nadzor nad vsemi tremi vejami oblasti. A ustavno sodišče ni zgolj varuh ustave v materialnem oziroma vsebinskem smislu, temveč ima pomembno vlogo pri vzpostavljanju zavor in ravnovesij med posameznimi državnimi organi (Wedam Lukić 2007a, 35). Ko ustavno sodišče interpretira ustavne standarde v konkretnih primerih, razjasnjuje in krepi ustavna načela, ustavni sodniki pa so pri razlagi ustavnih določil v posebnem položaju in uživajo posebno neodvisnost (Zajc 1997, 1002).

Slovenski model ustavnega sodišča sledi tistim evropskim in drugim ureditvam ustavnega sodstva, ki so prevzele razširjeno ustavnosodno kontrolo, združeno v enem sodišču kot samostojni instituciji (Mavčič 1998, 8). Uvršča se v avstrijski oziroma kontinentalni model (constitutional review) ustavnih sodišč, s čimer slovenski sistem sodne presoje ustavnosti sledi tistim ureditvam ustavnega sodstva, ki so prevzele tako imenovani evropski model ekstenzivne ustavnosodne presoje. Ključna značilnost slednje je, kot že rečeno, da jo izvaja ena sama za to izključno pristojna institucija (Pavčnik in Mavčič, 2000).

Ustavno sodišče je »v razmerju do drugih državnih organov samostojen in neodvisen državni organ«. Ustavno sodišče je torej v sistemu delitve oblasti nekakšna hibridna tvorba »sui generis«, saj sta v njem združeni sodna funkcija in funkcija negativnega zakonodajalca. »Seveda pa ima vprašanje, ali sodi ustavno sodišče (pretežno) v sodno vejo oblasti ali pa gre za posebno – četrto vejo oblasti, predvsem 'akademski' pomen, kajti za realno oceno njegovega položaja je odločilna njegova dejanska moč vplivanja na odločitve (politiko) drugih državnih organov« (Cerar 1997, 960).

Pristojnosti ustavnega sodišča lahko razvrstimo v pet skupin. Ustavno sodišče tako odloča o:

1. Medsebojni skladnosti splošnih pravnih aktov (ocena ustavnosti in zakonitosti), pri čemer presoja skladnost:

- a) zakonov z ustavo,
- b) zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava,
- c) podzakonskih predpisov z ustavo in z zakoni,
- d) predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in z zakoni,
- e) splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, z ustavo, zakoni in podzakonskimi predpisi,
- f) mednarodnih pogodb, ki so v postopku ratifikacije, z ustavo (o tem izreka le svoje mnenje).

2. Ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posameznimi akti;

3. Sporih glede pristojnosti med:

- a) državo in lokalnimi skupnostmi, in med samimi lokalnimi skupnostmi,
- b) sodišči in drugimi državnimi organi,
- c) državnim zborom, predsednikom republike in vlado.

4. Odgovornosti predsednika republike, predsednika vlade in ministrov;

5. Protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank ter o drugih zadevah, ki so mu naložene z zakoni, na primer o pritožbah v postopku potrditve poslanskih mandatov (Kocjančič in drugi 2003, 286).

Zgoraj naštetje so pristojnosti ustavnega sodišča, določene z ustavo, medtem ko nekatere pristojnosti določa tudi zakon o ustavnem sodišču. Po zakonu tako med pristojnosti

ustavnega sodišča sodi tudi odločanje o pritožbah zoper odločitve državnega zbora o izvolitvi slovenskih poslancev v evropski parlament, potem odločanje o utemeljenosti odločitve državnega zbora, da ne razpiše referendumov o spremembi ustave, ustavno sodišče pa presoja tudi ustavnost sklepa državnega zbora o razpustitvi občinskega sveta oziroma razrešitvi župana, če omenim samo tri najpomembnejše (US RS 2011).

Glede na ureditev, ki je veljala do ustave iz leta 1991, so pomembne zlasti tri nove pristojnosti:

1. Odločanje o zakonitosti posamičnih aktov na podlagi ustavne pritožbe;
2. Odločanje o protiustavnosti programov in delovanja političnih strank;
3. Odločanje o odgovornosti predsednika republike.

Pomembna novost je tudi uvedba kasatorne odločbe glede zakona, kar pomeni, da ustavno sodišče zakon lahko razveljavi. V prejšnji ureditvi je morala skupščina na podlagi ugotovitve ustavnega sodišča o protiustavnosti zakona v določenem roku sama odpraviti ugotovljeno protiustavnost (Grad in drugi 1999, 212).

3.3 POSTOPEK ZA OCENO USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI PREDPISOV

Postopek pred ustavnim sodiščem je podrobneje urejen v zakonu o ustavnem sodišču, še podrobnejša ureditev pa je prepuščena poslovniku ustavnega sodišča. Postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, se začne z vložitvijo pisne zahteve predlagatelja oziroma s sklepom ustavnega sodišča o sprejetju pobude za začetek postopka (Kocjančič in drugi 2003, 286). »Razlika med postopkom, ki se prične z zahtevo predlagatelja in postopkom, ki se prične na osnovi pobude, je v tem, da predstavlja zahteva pravno legitimacijo za določeno – točno navedeno – število subjektov, in da je sodišče v takem primeru dolžno začeti postopek, v primeru pobude pa sodišče najprej preizkusi utemeljenost pobude in

šele nato odloči, ali bo začelo postopek ali ne. Lahko rečemo, da je pobuda v ustavi in zakonu urejena kot 'pravica zahtevanja' od sodišča, da odloča o takšni pobudi« (Rupnik in drugi 1994, 299). Glede na takšen »procesni položaj« pred ustavnim sodiščem ustava izrecno predvideva, da mora ustavno sodišče v predpisanem postopku obravnavati ali točneje preizkusiti pobudo oziroma da mora začeti postopek v primeru zahteve za začetek postopka, ki jo podajajo v zakonu določeni predlagatelji.

Zahtevo za začetek postopka lahko vložijo:

- državni zbor;
- najmanj tretjina poslancev državnega zbora;
- državni svet;
- vlada;
- sodišče, državni tožilec, Banka Slovenije in Računsko sodišče Republike Slovenije, če nastane vprašanje ustavnosti in zakonitosti v zvezi s postopki, ki jih vodijo;
- varuh človekovih pravic v zvezi s posamično zadevo, ki jo obravnava;
- predstavniški organi lokalnih skupnosti, če so ogrožene pravice lokalnih skupnosti;
- reprezentativni sindikati za območje države, če so ogrožene pravice delavcev.

Ob tem je določeno, da organ, ki je sam sprejel nek predpis, ni upravičen kot predlagatelj zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti. Nekako v skladu s tem je tudi določilo glede ustavnega sodišča, ki mu zakon o ustavnem sodišču ne daje pravice ugotavljati protiuštavnosti po lastni pobudi oziroma odločitvi. Bolj enostavno rečeno to pomeni, da ustavno sodišče, tudi če se zaveda, da je nek predpis protiuštaven, le-tega brez zahteve ali predloga ne more razveljaviti – velja torej izrek »brez tožnika ni sodnika« (Rupnik in drugi 1994, 299).

Pisno pobudo za začetek postopka lahko da vsakdo, če izkaže svoj pravni interes. Ta je podan, če predpis ali splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil neposredno posega v pobudnikove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj (pobuda torej ni mogoča v smislu *actio popularis*, to je, da bi imel pravico do nje vsakdo, ne glede na neposredno prizadetost oziroma če meni, da je prizadet splošni interes). Pobudo najprej preizkusi sodnik posameznik, ki zbere podatke in pojasnila, potrebna za odločitev, ali naj ustavno

sodišče začne postopek, nato pa ustavno sodišče z večino glasov navzočih sodnikov s sklepom odloči o sprejetju oziroma zavrnitvi pobude. Ustavno sodišče pobudo zavrne, če je očitno neutemeljena ali če od odločitve ni pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja (Kocjančič in drugi 2003, 287).

Kadar ustavno sodišče pobudo sprejme, lahko takoj nadaljuje z odločanjem o stvari sami, če je dejansko stanje pojasnjeno in če je bila dana ob preizkusu pobude nasprotnemu udeležencu možnost, da se izjavi. Če pa po drugi strani niso izpolnjeni procesni pogoji (upravičen predlagatelj ali izkazan pravni interes) za vložitev zahteve oziroma pobude, ustavno sodišče zahtevo oziroma pobudo zavrne, kar pomeni, da ne pristopi k njeni vsebinski obravnavi (Rupnik in drugi 1994, 300).

3.4 PRIPRAVLJALNI POSTOPEK, OBRAVNAVANJE IN ODLOČANJE

Potem ko ustavno sodišče ugotovi, da so izpolnjeni pogoji za vložitev določene zahteve oziroma ko določeno pobudo sprejme v obravnavo, se postopek nadaljuje s pripravljalnimi postopki. V okviru tega pošlje ustavno sodišče zahtevo oziroma pobudo organu, ki je izdal predpis, da nanjo odgovori, potrebna pojasnila in mnenja pa lahko pridobi tudi od drugih udeležencev v postopku, državnih organov, organov lokalnih skupnosti, nosilcev javnih pooblastil, strokovnjakov in institucij, zasliši pa lahko tudi priče in izvedence ter zbere potrebne dokaze. V postopku odločanja o ustavnosti in zakonitosti predpisa ustavno sodišče ni vezano na predlog iz zahteve ali pobude in lahko oceni tudi druge določbe istega ali drugega predpisa (če so v medsebojni zvezi ali je to nujno za rešitev zadeve), odloča pa lahko tudi o ustavnosti in zakonitosti postopkov, po katerih so bili ti akti sprejeti; torej ne samo o materialni, ampak tudi o formalni protiustavnosti predpisov (Kocjančič in drugi 2003, 287). Če predlagatelj zahteve ali pobudnik v določenem roku ne predloži podatkov, potrebnih za nadaljevanje postopka, lahko ustavno sodišče s sklepom postopek ustavi.

Ko je pripravljalni postopek končan, ustavno sodišče zadevo obravnava na nejavni seji ali pa na javni obravnavi, pri čemer mora biti v obeh primerih navzoča večina vseh sodnikov (kvorum, to je pet sodnikov). Na javno obravnavo povabi udeležence v postopku in druge osebe, za katere meni, da je potrebna njihova udeležba. Za izključitev javnosti z obravnave ali samo dela obravnave pa se lahko odloči, če to zahtevajo razlogi varovanja morale, javnega reda, varnosti države ali pravic zasebnosti in osebnostnih pravic. Ustavno sodišče lahko poleg tega pri odločanju o posamezni zadevi izloči tudi ustavnega sodnika, če so podane okoliščine, ki vzbujajo dvom o njegovi nepristranosti (Grad in drugi 1999, 212; Kocijančič in drugi 2003, 288).

Kako funkcionira odločanje ustavnega sodišča v praksi in kako podrobno so urejeni vsi postopki, detajlno opisuje Ribičič, ki pravi, da gre v primeru, ko nekdo spodbija ustavnost določenega predpisa, za zelo ustaljene procedure, ki niso odvisne od volje trenutnega predsednika sodišča ali njegove sestave. Poročevalci, torej sodniki, ki se lotijo posamezne zadeve, so določeni po abecedi. Po Ribičičevi oceni imajo poročevalci določen vpliv na odločitev ustavnega sodišča, a je ta omejen. Poročevalcu pomagajo svetovalci, ki so določeni glede na to, na kaj se spoznajo, medtem ko posamezni ustavni sodniki nimajo svojih svetovalcev. Na tak način pride ustavno sodišče do osnutka odločitve, ki jo nato obravnava na seji ustavnega sodišča. Naredi se krog razprave, ob soglasju večine oziroma največ petih glasov se dodajo še popravki in s tem se zadeva zaključi. »Stvari so zelo podrobno urejene, celo vrstni red razprave poteka od poročevalca in gre potem v smeri urinega kazalca. Na koncu se oglasi še predsednik sodišča, ki ugotovi razmerje sil in to, ali je potrebno o odločbi ponovno razpravljati. Če je glasov manj kot pet, je poročevalec v manjšini in lahko pripravi novo odločitev ali pa zadevo prepusti drugemu« (Lubej 2010).

Odločitev o zadevi sprejme ustavno sodišče na nejavni seji z odločbo, ki mora biti obrazložena. Do končne odločitve sme v celoti ali delno zadržati izvršitev zakona ali drugega predpisa ali splošnega akta za izvrševanje javnih pooblastil, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice.

Predpisani sta dve večini:

- o glavni stvari v zadevah iz 21. člena zakona (to so prej navedene pristojnosti ustavnega sodišča) odloči ustavno sodišče z večino glasov vseh sodnikov (torej z glasovi petih sodnikov);
- o drugih vprašanjih pa odloči s sklepom z večino glasov navzočih sodnikov (to pa so najmanj trije).

Predsednik in sodniki se ne morejo vzdržati glasovanja, torej se morajo vedno izreči za ali proti neki odločitvi. Vsak sodnik pa ima pravico do ločenega mnenja, če ne soglaša z odločitvijo sodišča (odklonilno ločeno mnenje ali dissenting opinion) ali pa se ne strinja samo z obrazložitvijo odločbe (pritrdilno ločeno mnenje ali concurring opinion) (Grad in drugi 1999, 212).

3.5 PRAVNE POSLEDICE ODLOČITVE

Odločbe ustavnega sodišča so obvezne. Kadar ustavno sodišče ugotovi, da je zakon protiustaven, ga v celoti ali delno razveljavi, ob čemer lahko pod pogoji, ki jih določa zakon, do končne odločitve v celoti ali delno zadrži izvrševanje akta, katerega ustavnost ali zakonitost presoja. Razveljavitev učinkuje takoj ali v roku, ki ga določi ustavno sodišče, vendar ta ne more biti daljši od enega leta. Druge protiustavne ali nezakonite predpise ali splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil, pa ustavno sodišče odpravi ali razveljavi. Zakone je torej dopustno samo razveljaviti, podzakonske predpise in splošne akte pa razveljaviti kot tudi odpraviti. Razveljavitev učinkuje za naprej (ex nunc), odprava pa za nazaj (ex tunc) in pomeni ničnost predpisa.

Ustavno sodišče odpravi protiustavne ali nezakonite podzakonske predpise ali splošne akte, kadar ugotovi, da je potrebno odpraviti škodljive posledice, ki so nastale zaradi protiustavnosti ali nezakonitosti, torej z učinkom za nazaj. Njihovo odpravo lahko zahteva vsakdo, ki so mu na podlagi odpravljenega predpisa oziroma splošnega akta nastale škodljive posledice; če posledic ni mogoče odpraviti, lahko upravičena oseba zahteva odškodnino pred sodiščem. V vseh drugih primerih protiustavnosti ali

nezakonnosti pa sodišče takšne akte razveljavi, torej z učinkom za naprej (Kocijančič in drugi 2003, 288).

Odločbe ustavnega sodišča se objavljajo v uradnem listu ter v uradnem glasilu, v katerem je bil objavljen predpis oziroma splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil. Po odločitvi ustavnega sodišča se objavljajo tudi sklepi. Odločbe ustavnega sodišča so obvezne, odvisno od akta pa lahko učinkujejo erga omnes (za vse, proti vsem; denimo kadar gre za razveljavitev kakšnega splošnega normativnega akta – zakona, uredbe, odloka, itd.) oziroma inter pares (samo za tistega oziroma 'proti' tistemu, katerega akt se spodbija oziroma za katerega ustavno sodišče ugotovi, da je neustaven; denimo kadar gre za razveljavitev kakšnega statuta, pravilnika in podobno, s katerim se urejajo določena notranja vprašanja v tej konkretni organizaciji; ali recimo če gre za odločitev v zvezi z ustavno pritožbo) (Rupnik in drugi 1994, 302).

3.6 POSEBNI POSTOPKI PRED USTAVNIM SODIŠČEM

V delokrog ustavnega sodišča sodijo tudi posebni postopki, ki so predvideni za odločanje:

- v sporih glede pristojnosti;
- pri ugotavljanju odgovornosti predsednika republike, predsednika vlade ali ministrov;
- o protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank;
- o potrditvi poslanskih mandatov;
- o mnenju glede skladnosti mednarodne pogodbe z ustavo;
- o ustavni pritožbi.

3.6.1 SPORI GLEDE PRISTOJNOSTI

Ustavno sodišče odloča o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, med samimi lokalnimi skupnostmi, med sodišči in drugimi državnimi organi ter med

državnim zborom, predsednikom republike in vlado. Kot pri drugih sporih o pristojnosti oziroma kompetenčnih sporih lahko tudi tukaj govorimo o pozitivnem sporu (ko si dva ali več organov lasti pristojnost v neki zadevi) ali negativnem sporu (ko organi odklanjajo reševanje oziroma odločanje v neki zadevi). Če pride do spora o pristojnosti zato, ker več organov zavrača pristojnost v posamezni zadevi, lahko zahteva rešitev spora o pristojnosti organ, kateremu je bila zadeva odstopljena, pa meni, da zanjo ni pristojen. Pobudo za rešitev spora o pristojnosti lahko vloži tudi stranka v postopku, zaradi katerega je prišlo do spora o pristojnosti.

Ustavno sodišče z odločbo ugotovi, kateri organ je pristojen, lahko pa tudi razveljavi oziroma odpravi predpis, splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega protiustavnost ali nezakonitost je pri tem ugotovilo (Mavčič 1998, 134).

3.6.2 UGOTAVLJANJE ODGOVORNOSTI PREDSEDNIKA REPUBLIKE, PREDSEDNIKA VLADE ALI MINISTROV

Ena od novih pristojnosti slovenskega ustavnega sodišča je ugotavljanje odgovornosti predsednika republike, predsednika vlade in ministrov. Ustavno sodišče odloča o obtožbi omenjenih na podlagi sklepa državnega zbora, v katerem jih poslanski zbor obtoži kršitve ustave ali hujše kršitve zakona, ki naj bi jo zakrivali pri opravljanju svoje funkcije. Sklep o obtožbi mora državni zbor sprejeti z večino glasov vseh poslancev, edini zadržek je, da takšnega sklepa ni dopustno vložiti v času od razpisa predsedniških volitev pa do razglasitve volilnih rezultatov. Predsednik republike je lahko obtožen kršitve ustave ali hujše kršitve zakona, predsednik vlade in ministri pa tudi vsakršne, ne le hujše kršitve zakona. Ustavno sodišče opravi javno obravnavo, na kateri obtožbo zastopa pooblaščen predstavnik državnega zbora, na njej pa ima pravico biti navzoč tudi obtoženi.

Pred odločitvijo o obtožbi lahko ustavno sodišče z dvotretjinsko večino glasov vseh sodnikov (torej z glasovi šestih sodnikov) odloči, da obtoženi do odločitve začasno ne sme opravljati svoje funkcije (suspens obtoženega je sicer v našem sistemu fakultativen,

ponekod pa obligatoren). Če ustavno sodišče ugotovi, da obtožba ni utemeljena, obtoženega oprosti, če pa ugotovi kršitev ustave ali hujšo kršitev zakona, lahko zgolj ugotovi utemeljenost obtožbe, lahko pa tudi odloči, da obtoženemu preneha funkcija. Obe odločitvi mora ustavno sodišče sprejeti z dvotretjinsko večino glasov vseh sodnikov.

Če je zoper obtoženega uveden kazenski postopek, lahko ustavno sodišče počaka s svojo odločitvijo do odločitve v kazenskem postopku, če pa obtoženi med postopkom odstopi oziroma če mu preneha mandat, ustavno sodišče postopek ustavi. Nadaljuje ga samo v primeru, če to zahteva obtoženi ali državni zbor (Kocijančič in drugi 2003, 290).

3.6.3 ODLOČANJE O PROTIUSTAVNOSTI AKTOV IN DELOVANJA POLITIČNIH STRANK

Prav tako nova pristojnost slovenskega ustavnega sodišča je tudi odločanje o protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank. Pobudo za oceno protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank lahko da vsakdo, zahtevo pa vsi tisti, ki so tudi predlagatelji ocene ustavnosti in zakonitosti predpisov. V zahtevi oziroma pobudi morajo navesti sporne akte oziroma dejanske okoliščine protiustavnega delovanja politične stranke.

Protiustaven akt politične stranke ustavno sodišče razveljavi z odločbo, protiustavno delovanje stranke pa prepove. Odredi lahko tudi izbris politične stranke iz registra, vendar je za to odločitev potrebna dvotretjinska večina vseh sodnikov (Kocijančič in drugi 2003, 290).

3.6.4 ODLOČANJE O POTRĐITVI POSLANSKIH MANDATOV

Ustavno sodišče odloča tudi o pritožbah zoper odločitve državnega zbora o potrditvi poslanskih mandatov. Zoper odločitve državnega zbora lahko vloži pritožbo na ustavno sodišče vsak kandidat ali predstavnik liste kandidatov, ki je v skladu z zakonom o

volitvah vložil pritožbo na državni zbor zoper odločitev volilne komisije, ki lahko vpliva na potrditev poslanskih mandatov. Rok za vložitev pritožbe je osem dni od dneva odločitve državnega zbora.

Če ustavno sodišče ugotovi, da je pritožba utemeljena in da je odločitev državnega zbora v nasprotju z ustavo ali zakonom, razveljavi odločitev državnega zbora in odloči, ali se poslanski mandat potrdi ali ne (Mavčič 1998, 136).

3.6.5 MNENJE O SKLADNOSTI MEDNARODNE POGODBE Z USTAVO

Na predlog predsednika republike, vlade ali tretjine poslancev državnega zbora izreka ustavno sodišče v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe mnenje o njeni skladnosti z ustavo. Mnenje sprejme ustavno sodišče na nejavni seji, državni zbor pa je vezan na mnenje ustavnega sodišča, kar pomeni, da mednarodne pogodbe, ki ni v skladu z ustavo, ne sme ratificirati. Za razliko od drugih pristojnosti oziroma odločitev gre v tem primeru za preventivno oziroma predhodno ustavnosodno kontrolo, saj ustavno sodišče mnenje izreka pred ratifikacijo pogodbe, kar je edina izjema v našem sistemu, kjer je ustavnosodna kontrola sicer represivna (Kocijančič in drugi 2003, 291).

3.6.6 USTAVNA PRITOŽBA

Tudi ustavna pritožba je nov pravni institut, eden najpomembnejših za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Z ustavno pritožbo se lahko posameznik v slovenskem pravnem redu varuje zoper posege v katerokoli človekovo pravico, medtem ko nekatere primerjalne ustavne ureditve, denimo španska in nemška, dajejo to varstvo samo zoper kršitev nekaterih, taksativno naštetih človekovih pravic (Šturm in drugi 2002, 1100). V našem ustavnem oziroma pravnem sistemu predstavlja ustavna pritožba posebno pravno sredstvo, namenjeno varovanju ustavnih pravic in svoboščin, kadar so te kršene s posamičnimi akti državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. »Gre za specifično pravno sredstvo, ki pa ne predstavlja nadaljevanja

pravne poti v posameznih pravnih postopkih (pravdnem, kazenskem, upravnem itd.). Odločanje o ustavni pritožbi je torej le oblika ustavnosodnega nadzora nad posamičnimi akti drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, kadar se z njimi posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine« (Mavčič 2000, 74). Ustavna pritožba tako omogoča prizadetim, da pod določenimi pogoji njihov primer obravnava in o njem odloči ustavno sodišče.

O ustavni pritožbi na kratko zgolj toliko. Ker je osrednji del diplomske naloge namenjen prav ustavni pritožbi, več o posebnostih tega instituta v nadaljevanju.

3.7 AKTUALNA SITUACIJA IN POLITIČNOST USTAVNEGA SODIŠČA

Ena najbolj opaznih težav pri delu ustavnega sodišča v zadnjih letih je prav gotovo preveliko število primerov, saj se pripad zadev pred ustavnim sodiščem bistveno povečuje, kar sodišču v precejšnji meri že onemogoča normalno delo. Že pred tremi leti je takratni predsednik ustavnega sodišča Jože Tratnik opozarjal, da so v letu 2007 zabeležili nadaljnjo »absurdno veliko rast števila novih zadev, pri čemer gre povečanje predvsem na račun povečanja prejetih ustavnih pritožb«. Ob tem v oči bode predvsem ugotovitev, da velik delež ustavnih pritožb predstavljajo ustavne pritožbe v zadevah prekrškov, ki jih posamezniki vlagajo v obliki tako imenovanih tipiziranih vlog. Tratnik navaja, da je ustavno sodišče leta 2007 rešilo kar trikrat več zadev kot leto pred tem, pri tem pa je več kot polovica rešenih zadev odpadla na že omenjene tipizirane vloge ustavnih pritožb v prekrškovnih zadevah. »Selekcijski mehanizem in ustrezna organizacija dela strokovnega in administrativnega sodnega osebja sta sodnikom omogočila v skladu z novelo zakona o ustavnem sodišču hitro odločanje v tovrstnih zadevah« (Tratnik 2008, 3). Kljub temu pa je neustavljivo naraščanje števila ustavnih pritožb v primerjavi s skoraj nespremenjenim pripadom pobud za oceno ustavnosti in zakonitosti po Tratnikovih ugotovitvah že takrat tako obremenjevalo ustavno sodišče, da je skoraj onemogočalo normalno delo na plenarnih sejah in sejah senatov.

Poleg preobremenjenosti so ena od stalnic dela ustavnega sodišča že dolgo tudi kritike, še posebej iz vrst politike, da naj bi imele odločitve sodišča pogosto tudi politično konotacijo. Po mnenju nekaterih ustavnih pravnikov se očitki, da ustavno sodišče presega svoje pristojnosti in da sprejema politične odločitve, pogosto pojavljajo predvsem zaradi širokih ustavnih in zakonskih pristojnosti, ki dajejo ustavnemu sodišču relativno veliko moč. »Če izhajamo iz (naj)širše opredelitve politike, je ustavno sodišče nedvomno politični organ. Njegove odločitve so nujno 'politične', saj se nanašajo na področje zakonodajnega urejanja razmerij v državi in imajo pomembne politične posledice. Že razveljavitev zakona, s katerim skuša vlada urediti določeno področje, lahko povzroči, da vlada svojega programa ne bo mogla uresničiti. V skrajnem primeru lahko to povzroči tudi padec vlade« (Wedam Lukić 2007a, 36). A dejstvo je, da mora ustavno sodišče odločiti o vsaki zadevi, za katero je pristojno, ne glede na to, koliko je spolitizirana.

Številne zadeve, o katerih odloča ustavno sodišče, so že po svoji naravi tudi »politične«, medtem ko imajo nekatere na videz politično nevtralne zadeve pogosto močan politični naboj, še preden pridejo na ustavno sodišče. Pogosti so tudi primeri, ko se hoče politika razbremeniti lastne odgovornosti, s tem da prepusti odločitev ustavnemu sodišču. Samo po sebi umevno pa je, da mora ustavno sodišče pri odločanju ostati v mejah svoje pristojnosti in ne sme posegati v pristojnosti drugih vej oblasti. Problem je v tem, da je po ustavi ustavno sodišče tisto, ki odloča o tem, kako daleč sežejo pristojnosti posameznih državnih organov, s tem pa posredno tudi o mejah svoje pristojnosti (Wedam Lukić 2007a, 37).

V zvezi s tem je zanimivo razmišljanje Cirila Ribičiča, ki je po končanem mandatu ocenil, da doživlja ustavno sodišče resnejše pritiske preko izražanja mnenj v medijih, kot denimo zaradi lobiranja zainteresiranih skupin ali politike. Mediji namreč objavljajo stališča vrhunskih pravnih strokovnjakov, med katerimi so tudi bivši ustavni sodniki ali profesorji, ki imajo vse reference, da bi bili ustavni sodniki. »In če ti govorijo o tem, kako naj sodišče odloči in katere argumente naj uporabi, potem so to resni pritiski, ki pa gredo ponavadi v škodo stališča, ki ga medij zagovarja. Če namreč kaj deluje odbojno

med ustavnimi sodniki, potem je to poučevanje o tem, kako morajo odločiti. Sodniki potem že podzavestno iščejo rešitev, ki bo pokazala, da so suvereni in neodvisni in da se ne pustijo voditi nikomur« (Petrovčič 2010).

Ob tem ne gre spregledati pomena načina izvolitve ustavnih sodnikov, saj je lahko že pristojnost državnega zbora, da voli sodnike, spodbujevalni dejavnik političnosti ustavnega sodišča. Posebej v primerih, kadar pri predlaganju kandidatov kot eno ključnih meril prevlada bolj ali manj prepoznaven politični oziroma ideološki nazor kandidatov. Že pred tem določeno politično izbiro opravi predsednik republike, ki predlaga kandidate, nato pa ima ključno vlogo pri izvolitvi državni zbor. Kadar tam prevladuje politično homogena parlamentarna večina, lahko ta za ustavne sodnike vedno izvoli »svoje« kandidate, kadar takšne večine ni, pa so v tem pogledu potrebni kompromisi. V takšnim primerih je več možnosti, da bo strokovnost kandidatov dobila prednost pred njihovo politično usmeritvijo (Cerar 2000, 365–366).

Ustavnemu sodišču se večkrat očita političnost tudi zaradi posameznih odločitev, ki naj bi bile sprejete v korist določene politične opcije. A Dragica Wedam Lukić poudarja, da zgolj to, da je neka odločitev domnevno bolj po godu eni politični opciji kot drugi, še ne pomeni, da so pri odločanju prevladali politični kriteriji. Vendar se v praksi, kar je še posebej očitno v zadnjih letih, dogaja prav to. Da so torej kot politične ocenjene odločitve, ki niso v skladu z interesi določene politične opcije, pri čemer za »ocenjevalce« argumenti, na katerih temelji neka odločitev, niso pomembni. »Prav to pa je bistveno: kako so sodniki argumentirali svojo odločitev. Če so zanj navedli prepričljive argumente, ki so jih podkrepili s sklicevanjem na dosedanjo prakso, po možnosti tudi s sklicevanjem na stališča v teoriji in na prakso drugih sodišč, so očitki o političnosti neprepričljivi« (Wedam Lukić 2007a, 37). Wedam Lukićeva tako meni, da mora biti ustavno sodišče pri odločanju politično nevtralnno. »Kot navaja Hassemer, je odločilno, da ustavno sodišče svoje delo opravlja v jeziku, kot mu ga narekuje ustava in sodniško izročilo, in ne na podlagi pričakovanih posledic, ki jih bo njegova odločitev imela za katero od političnih strank. Glede na to je za videz neodvisnosti in nepristranskosti ustavnega sodišča pomembno tudi, kako ustavni sodniki nastopajo v javnosti« (Wedam Lukić 2007b, 18). V zvezi s tem je zgovorna misel, ki jo je izrekel

sodnik vrhovnega sodišča ZDA Anthony Kennedy, ko je dejal, da je ena od žrtev, ki so potrebne ob »vstopu« v poklic sodnika, da v nekaterih delih javnega in zasebnega življenja ne smeš več sodelovati. Kdor tega ni sposoben, ne more biti ustavni sodnik (Kennedy v *Wedam Lukić* 2007b, 18).

Težnjam vsake politične oblasti – tako v Sloveniji kot v tujini –, ki skuša na tak ali drugačen način vedno znova postaviti sebi naklonjene ustavne sodnike, tako nasproti vedno stoji želja stroke po čimbolj uravnoteženem najvišjem organu sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin, na katerega ima aktualna politična oblast čim manjši vpliv. Vendar ne gre za uravnoteženost v političnem smislu, torej nekakšno nazorsko uravnoteženost, čeprav je bilo vse od nastanka ustavnega sodišča mogoče slišati tudi številne tovrstne predloge (na primer predlog nekdanjega ustavnega sodnika Matevža Krivica, ki se je zavzemal za enakovredno zastopanje predstavnikov obeh glavnih političnih opcij v sestavi ustavnega sodišča, kar bi v praksi pomenilo, da bi bila polovica sodnikov levo, polovica pa desno usmerjenih), bistvo takšnih razmišljanj je, da mora biti ustavno sodišče politično nevtralnno, njegove odločitve pa strokovno prepričljive, kar so lahko le, če temeljijo na ustavnopravnih argumentih.

Ključno vlogo pri doseganju takšne stopnje neodvisnosti in strokovnosti ustavnega sodišča imajo kriteriji imenovanja oziroma volitev ustavnih sodnikov, ki so po svetu precej različni. Od sistema imenovanja, sistema volitev, mešanega sistema (sestavljenega iz sistema imenovanja in volitev) do vnaprej določene sestave iz vrst najvišjih sodnih funkcionarjev. Ponekod v izogib prevelikemu vplivu politike na sestavo ustavnega sodišča sodnike imenujejo oziroma volijo v različnih časovnih obdobjih (npr. tretjino sodnikov na vsaka tri leta) ali od različnih vej oblasti (npr. tretjino imenuje vlada, tretjino parlament, tretjino pa najvišji predstavniki sodstva). »Ne glede na to pa se vplivu politike na sestavo ustavnega sodišča ni mogoče nikjer povsem izogniti. Morda še najbolj uravnoteženo sestavo omogoča nemška ureditev, po kateri se za izvolitev ustavnega sodnika zahteva dvotretjinska večina, saj v večini primerov onemogoča, da bi parlamentarna večina izbrala samo 'svoje' sodnike« (*Wedam Lukić* 2007a, 38–39).

Precej podobno rešitev tovrstnih dilem navaja tudi Ribičič, ki meni, da bi vpliv politike na sestavo ustavnega sodišča zmanjšali s podaljšanjem mandata ustavnim sodnikom z devetih na dvanajst let in z uvedbo dvetretjinske večine za izvolitev ustavnega sodnika. Uvedba dvetretjinske večine bi po njegovi presoji morala pomeniti, da takšne večine ne more dobiti nihče, ki mu strokovnih odlik ne priznava tudi opozicija. »Obe spremembi bi prispevali k utrjevanju položaja ustavnega sodnika in k njegovi večji neodvisnosti« (Dimnik in Roglič 2010).

4 USTAVNA PRITOŽBA KOT NOVO PRAVNO SREDSTVO

Odločanje o ustavnih pritožbah je druga najpomembnejša pristojnost slovenskega ustavnega sodišča. Gre za novo, posebno pravno sredstvo za varstvo ustavnih pravic (človekovih pravic in temeljnih svoboščin) pred ustavnim sodiščem, ki je bilo v naš ustavni sistem vpeljano s prvo ustavo samostojne Slovenije konec leta 1991¹, in sicer pretežno po nemškem vzgledu (Krivic 2000, 167). Ustavno pritožbo je nato uvedel zakon o ustavnem sodišču, ki je stopil v veljavo aprila 1994.

Prav oblikovanje možnosti ustavne pritožbe zaradi kršitve ustavno zagotovljenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin v nemški ustavi leta 1949 predstavlja po Marku Bošnjaku tudi ključni trenutek v razvoju ustavnega procesnega prava. »S tem je bila vsakemu posamezniku dana možnost, da pred nemškim zveznim ustavnim sodiščem učinkovito doseže odpravo kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, če te odprave ni mogel doseči že prej na kateri drugi stopnji odločanja. Ustavno sodišče tako ni bilo oblikovano zgolj kot najvišji organ sodne veje oblasti za varstvo ustavnosti, temveč tudi kot najvišji organ varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin« (Bošnjak 2010a, 6).

Uvedba ustavne pritožbe kot nove pravne možnosti je bila »gotovo posledica spoznanja o pomenu varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter priznanja procesne subjektivitete vsakemu posamezniku v sporu z oblastjo« (Bošnjak 2010a, 6). Tako je lahko posameznik, ki je menil, da mu je oblast kršila človekove pravice ali temeljne svoboščine, v ustavnem sodišču našel upanje za učinkovito sodno varstvo. Z vložitvijo ustavne pritožbe je sprožil sodni spor, v katerem se je znašel v praktično enakovrednem položaju z oblastnimi organi, ki naj bi kršili njegove pravice. »Ni naključje, da so nemško možnost s prilagoditvami sprejele pravne ureditve po razpadu totalitarnih sistemov, ko je bilo živo spoznanje o kršitvah pravic s strani oblasti in o nemoči

¹ Ustavno pritožbo določa 160. člen Ustave Republike Slovenije, ki govori o pristojnostih ustavnega sodišča.

posameznika, ki ni imel mehanizma, s katerim bi dosegel odpravo teh kršitev. Med takimi pravnimi ureditvami je denimo španska po propadu Francove diktature, pa tudi mnoge srednje- in vzhodnoevropske po propadu socializma, tudi slovenska« (Bošnjak 2010a, 6).

4.1 VLOŽITEV USTAVNE PRITOŽBE

Ustavno pritožbo lahko vloži vsaka fizična ali pravna oseba, če meni, da je bila s posamičnim aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršena njena pravica ali temeljna svoboščina. Tu gre za izjemo od načela, da ustavno sodišče odloča o ustavnosti in zakonitosti splošnih aktov. Ob tem je treba omeniti, da med akte, ki se lahko izpodbijajo z ustavno pritožbo, ne sodijo akti računskega sodišča. Iz odločb ustavnega sodišča namreč izhaja, da akti računskega sodišča nimajo karakteristik oblastnega akta, zato jih ni mogoče izpodbijati z ustavno pritožbo (Šturm in drugi 2002, 1102). V zvezi z določeno zadevo, ki jo obravnava, lahko vloži ustavno pritožbo tudi varuh človekovih pravic, vendar mora imeti za vložitev soglasje osebe, katere človekove pravice in temeljne svoboščine v posamični zadevi varuje (Rupnik in drugi 1994, 302).

Ustavne pritožbe ni mogoče nasloviti na ustavno sodišče neposredno po izdaji posamičnega akta, pač pa mora pritožnik pred tem izpolniti pogoj, da je izčrpal vsa pravna sredstva – redna in izredna pravna sredstva. Ustavno pritožbo se torej lahko vloži zoper pravnomočen posamični sodni ali upravni akt, kar pomeni, da je tudi v Sloveniji sprejeto načelo subsidiarnosti, ki ga poznajo povsod drugod. Ustava sicer dopušča možnost, da bi zakon lahko uredil drugače, vendar pa tudi zakon o ustavnem sodišču postavlja pogoj, da so izčrpana vsa pravna sredstva. Izjemoma pa lahko po zakonu ustavno sodišče odloča o ustavni pritožbi tudi pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev, če je zatrjevana kršitev očitna in če bi z izvršitvijo posamičnega akta nastale za pritožnika nepopravljive posledice (Grad in drugi 1999, 216).

Rok za vložitev ustavne pritožbe je 60 dni od dneva vročitve posamičnega akta zoper katerega je mogoča ustavna pritožba. V posebno utemeljenih primerih pa lahko ustavno sodišče odloča o ustavni pritožbi tudi v primeru, če je vložena po preteku omenjenega roka.

Za ustavno pritožbo je predpisana pisna oblika, kar pomeni, da ne pride v poštev ustno vlaganje pritožbe na zapisnik. Pritožnik mora k pritožbi priložiti kopijo posamičnega akta, ki se spodbija, in ustrezne listine, na katere pritožnik opira svojo pritožbo in dokazuje domnevno kršitev človekove pravice ali temeljne svoboščine (Grad in drugi 1999, 216).

Vse do leta 2007 je veljalo, da ustavno sodišče mora obravnavati ustavno pritožbo, razen v primerih, ko niso bile podane formalne predpostavke (denimo če je pritožnik zamudil rok za vložitev) ali če je bilo očitno, da zatrjevane kršitve ni bilo. V praksi se je največkrat – v kar 95 odstotkih – zgodilo prav to, a je moralo ustavno sodišče pritožniku v vsakem primeru, torej vedno, jasno obrazložiti, zakaj pogoji za sprejem ustavne pritožbe niso podani. Nato je prišlo do spremembe, ki razširja možnosti ustavnega sodišča, da ustavne pritožbe ne sprejme, prav tako pa ustavnemu sodišče več ne »zapoveduje«, da svoje stališče jasno obrazloži. »To v praksi povzroča razumljive frustracije posameznikov, ki jih ustavno sodišče odpravi z enim stavkom. A še vedno velja, da mora ustavno sodišče ustavno pritožbo obravnavati, če gre za kršitev človekovih pravic. Če pri tem odločanju ustavno sodišče ugotovi, da so bile človekove pravice kršene, bo akte, s katerimi je do kršitve prišlo, praviloma razveljavilo« (Bošnjak 2010b).

4.1.1 NEMŠKI KONCEPT USTAVNE PRITOŽBE

Pred podrobnejšo analizo instituta ustavne pritožbe v slovenskem pravnem sistemu še pogled v nemški sistem, ki ga mnogi strokovnjaki ocenjujejo za najbolj izpopolnjenega, in po katerem so se zgledovali – kar se tiče instituta ustavne pritožbe – tudi pisci prve ustave v samostojni Sloveniji.

Pri graditvi nemškega sistema ustavne pritožbe so uporabili izkušnje Avstrije in Švice. »Na podlagi nemške ustavnosodne prakse je nastala definicija, da je ustavna pritožba posebno pravno sredstvo posameznika proti državi, ki ga lahko uporabi vsakdo, katerega z ustavo zagotovljena sfera je prekršila javna oblast, to je država v svoji celotnosti, predstavljena po kateremkoli organu; pod to predpostavko ustavne pritožbe ni mogoče uporabiti samo za varstvo temeljnih pravic, ki na negativen način varujejo svobodo posameznika, ampak tudi za uveljavitev političnih pravic aktivnega statusa, predvsem volilne pravice« (Zuck v Grad in drugi 1999, 214).

Iz te definicije izhaja več ugotovitev:

1. Ustavna pritožba je posebno pravno sredstvo.
2. Je pravno sredstvo posameznika za varstvo njegovih temeljnih pravic.
3. Je pravno sredstvo, naperjeno proti državi oziroma javni oblasti, torej proti aktom vseh treh vej oblasti – zakonodajne, izvršilne in sodne.
4. Predmet varstva so vse temeljne pravice posameznika, torej ne samo pravice negativnega statusa, ki ščitijo posameznika pred posegi države, ampak tudi pravice aktivnega statusa, torej politične pravice.
5. Ustavno pritožbo lahko uporabi posameznik samo v primeru, če so kršene njegove ustavne pravice, ne pa, če so kršene pravice drugih (zato je ustavno pritožbo treba razlikovati od popularne tožbe).
6. Za vložitev ustavne pritožbe zadostuje trditev pritožnika, da so prizadete njegove temeljne pravice.
7. Ustavna pritožba je samo posebno pravno sredstvo in sama zase ni temeljna ustavna pravica.

Popularne tožbe (*actio popularis*) slovenski pravni red ne pozna, z ustavno pritožbo sta si sicer podobni, vendar pa ju ne smemo izenačevati.

S popularno tožbo je mogoče sprožiti spor ocene ustavnosti zakona, s katerim so kršene temeljne pravice, ne da bi bil pri tem neposredno prizadet tožnik. Nasprotno pa ustavno pritožbo lahko vloži samo posameznik, če so

kršene njegove temeljne pravice oziroma če trdi, da so kršene. To pomeni, da je popularna tožba dejansko oblika institucionalnega varstva temeljnih pravic in upošteva splošni interes, medtem ko je ustavna pritožba namenjena varovanju osebnih pravnih interesov pritožnika. V zvezni republiki Nemčiji na zvezni ravni ni popularne tožbe, ta je uveljavljena samo na Bavarskem (Grad in drugi 1999, 215).

Na isto razliko med slovensko in nemško ureditvijo ustavne pritožbe opozarja tudi Matevž Krivic (Krivic 2000, 169), ko pojasnjuje, da se temeljna ustavna določba, ki uvaja institut ustavne pritožbe v naš sistem, v svojem kratkem besedilu kar v treh elementih razlikuje od analogne določbe nemške ustave:

- nemška ustavna pritožba nudi varstvo zoper vsak poseg s strani javne oblasti (tudi denimo zoper neposreden poseg z zakonom, čeprav so taki primeri v življenju precej redki), naša pa le zoper posamične akte;

- nemška ustava taksativno našteva ustavne pravice, za varstvo katerih je možna ustavna pritožba, medtem ko jih naša ustava ne (po Krivicu lahko to v nekem smislu štejemo za slabost naše ureditve, ker ni vsakomur že vnaprej povsem jasno, katere pravice mu ustavna pritožba varuje; v nekem smislu pa lahko velja tudi za njeno prednost, saj je ureditev do določene mere elastična in na mejnih področjih omogoča širjenje varstvenega področja);

- nemška ustavna pritožba varuje le zoper posege javne oblasti, pri naši pa (še) ni povsem jasno, ali njena dikcija »zaradi kršitev s posamičnimi akti« zajema le posamične akte javne oblasti, seveda v najširšem smislu, ali pa bi morda lahko vključevala tudi zasebnopravne posamične akte (recimo pogodbe), s katerimi bi bile kršene ustavne pravice.

Krivic omenja tudi četrto razliko med ureditvama, ki je sicer do neke mere povezana s tretjo razliko. »Ker je ustavna pritožba pravo sredstvo zoper posege (javne oblasti) v ustavne pravice, to pravno sredstvo seveda ni dostopno javni oblasti sami – ne le

državnih organom, ampak načeloma sploh nobeni javnopravni osebi oziroma instituciji« (Krivic 2000, 170–171)².

Tako se spori med nosilci oziroma izvajalci javne oblasti rešujejo po drugi poti, in sicer kot kompetenčni spori, ker pa je bil v Nemčiji kompetenčni spor zasnovan tako, da občine za njegovo sprožitev niso legitimirane, so jim z zakonom posebej dali pravico do specifične ustavne pritožbe (Kommunalverfassungsbeschwerde), vendar samo zoper zakone, ne tudi zoper upravne in sodne akte. »Pri nas to ni bilo potrebno, ker lahko predstavniški organ lokalne skupnosti³ pred ustavnim sodiščem z zahtevo izpodbija vsak predpis, ki ogroža pravice lokalnih skupnosti. To pa ne pomeni, da se je pri nas pojmovanje, da subjekti javnega prava načeloma ne morejo biti nosilci ustavnih pravic, uveljavilo brez težav« (Krivic 2000, 170–171).

Kljub temu je Krivic prepričan, da je od prvih treh razlik v bistvu praktično pomembna le prva, četudi je njen praktični domet zelo majhen. Ne glede na vse omenjene razlike pa lahko rečemo, da je naš koncept ustavne pritožbe skoraj enak nemškemu. Takšno trditev je konec koncev mogoče podkrepiti tudi s pogledom v samo ustavno opredelitev slovenske ustavne pritožbe, ki vsebuje še štiri pomembne elemente nemškega koncepta:

- da mora biti pred vložitvijo ustavne pritožbe praviloma izčrpano drugo pravno sredstvo (izjeme lahko določi zakon);
- da o sprejemu ustavne pritožbe v obravnavo ustavno sodišče odloča »na podlagi meril in postopka, določenih z zakonom«, torej ne diskrecijsko kot ameriško vrhovno sodišče;
- da lahko pri odločanju o ustavni pritožbi ustavno sodišče tudi odpravi ali razveljavi protiustaven predpis;
- da lahko o sprejemu ustavne pritožbe v obravnavo ustavno sodišče odloča v »ožji sestavi, ki jo določa zakon«.

² Nemško ustavno sodišče je doslej razen verskim skupnostim priznalo legitimacijo za vlaganje ustavnih pritožb samo še javnih visokošolskim in radiodifuznim zavodom – ker jim je treba kljub javnopravnemu statusu zagotoviti avtonomijo nasproti državi, da bi lahko uresničevali ustavno zajamčeno svobodo pouka in raziskovanja ter svobodo širjenja vesti in mnenj –, legitimacijo pa je odreklo npr. notarju, železnici, nosilcu pokojninskega zavarovanja, bolniški blagajni, hranilnici, odvetniški zbornici itd.

³ Po 23. členu zakona o ustavnem sodišču.

4.2 POSTOPEK IN KRITERIJ PREIZKUSA USTAVNE PRITOŽBE

Postopek in kriterije preizkusa ustavnih pritožb, torej odločanje o tem, ali bo ustavno sodišče posamezno ustavno pritožbo sprejelo v obravnavo, urejata 54. in 55. člen zakona o ustavnem sodišču. Bistvene določbe o postopku se nanašajo na odločanje v senatu treh sodnikov, na soglasno odločanje v senatu »o zavrženju oziroma sprejemu ustavne pritožbe« in na sprejem mimo senata, in sicer s podpisi katerihkoli treh sodnikov.

Postopek je namreč urejen tako, da ustavno sodišče ne vzame v obravnavo vsake ustavne pritožbe, ampak o tem, ali bo določeno pritožbo obravnavalo, odloči v senatu treh sodnikov na nejavni seji. V praksi ustavnega sodišča so se izoblikovali trije specializirani tričlanski senati: za ustavne pritožbe s področja kazenskopравnih zadev, s področja civilnopravnih zadev in s področja upravnopravnih zadev (Šturm in drugi 2002, 1117). Senat lahko v takšnem postopku preizkusa ustavne pritožbe slednjo sprejme v obravnavo, lahko pa se odloči, da pritožbe ne sprejme.

Obstajata dva vzroka, zaradi katerih ustavno sodišče ne vzame v obravnavo določene ustavne pritožbe:

- v prvem primeru jo zavrže;
- v drugem primeru pa ustavne pritožbe ne sprejme.

Ustavno pritožbo lahko ustavno sodišče zavrže v primeru, ko ni sposobna za obravnavo zaradi različnih procesnih pomanjkljivosti. Zakon o ustavnem sodišču navaja štiri procesne razloge za zavrženje, od tega, da je bila pritožba vložena prepozno, da pritožnik pred tem ni izčrpal vseh pravnih sredstev, da je ni vložila upravičena oseba (nelegitimiranost pritožnika), do tega, da pomanjkljiva vloga ni bila dopolnjena v roku.

V drugem primeru je ustavna pritožba sicer sposobna za obravnavo in nima nobenih procesnih pomanjkljivosti, vendar pa lahko ustavno sodišče kljub temu odloči, da je ne bo vzelo v obravnavo. O tem odloči že omenjeni senat treh sodnikov v postopku preizkusa ustavne pritožbe, podobno kot je to urejeno pri nemškem ustavnem sodišču.

Zakon⁴ navaja dva vsebinska razloga, s katerima ustavno sodišče utemelji zavrnitev ustavne pritožbe oziroma nesprejem v obravnavo:

- če očitno ne gre za kršitev človekovih pravic ali svoboščin iz 50. člena tega zakona, torej s posamičnim aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil;

- če od odločitve ni pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja in če kršitev človekove pravice ali temeljne svoboščine ni imela pomembnejših posledic za pritožnika (Grad in drugi 1999, 216–217).

Dr. Ivan Kristan, ki je bil v začetku devetdesetih let predsednik državnega sveta, ob tem opozarja, da je drugi razlog, na katerega lahko ustavno sodišče opre svojo odločitev, da pritožbe ne bo sprejelo, sporen. Zoper formulacijo, da »kršitev človekove pravice ali temeljne svoboščine ni imela pomembnejših posledic za pritožnika«, je ob sprejemanju zakona državni svet vložil tudi odločilni veto, vendar ga je državni zbor preglasoval. Državni svet se je zavzemal za formulacijo, da kršitev ni imela nobenih (namesto pomembnejših) posledic za pritožnika. »Razen tega se je državni svet zavzemal za to, da bi kriterije za preizkus ustavne pritožbe in njeno zavrnitev izgrajevali postopoma, saj prestrog selekcijski kriterij že na začetku uveljavljanja ustavne pritožbe lahko zmanjša njen pomen« (Grad in drugi 1999, 217).

Zelo široko opredeljena podlaga za zavrnitev ustavne pritožbe je nekoliko popravljena s tem, da mora po eni strani senat treh sodnikov zavrnitev sprejeti soglasno, po drugi strani pa, da kljub njeni zavrnitvi v senatu lahko pride do njenega sprejema, če v roku 15 dni katerikoli trije ustavni sodniki pisno zahtevajo njeno obravnavo. To praktično pomeni, da bi moral pritožnik, ki bi mu senat zavrnil ustavno pritožbo, z argumenti na ustrezen način prepričati tri druge sodnike o upravičenosti svoje pritožbe (Grad in drugi 1999, 217).

⁴ V drugem odstavku 55. člena zakona o ustavnem sodišču.

Na ta del postopka⁵ opozarja tudi Krivic, ko pravi, da je ob veliki preobremenjenosti ustavnih sodnikov v času njegovega mandata postopek po tem členu slabo deloval, dvomi pa tudi, da je sedaj kaj boljše. »Le skrajno izjemoma so se na ta način zbrali trije glasovi, predvsem pa je iluzija misliti, da sodniki kupe zadev, ki jih dobivajo na mizo kot zavržene ali nesprejete na sejah drugih dveh senatov, lahko sploh preberejo ali vsaj pogledajo« (Krivic 2000, 175–176). Šele če bi vsak sodnik imel vsaj enega lastnega strokovnega sodelavca, strokovno sposobnega spremljati delo drugih dveh senatov, bi mu ta po njegovih navodilih lahko izbral iz množice zadev za tega sodnika zanimive in potencialno sporne zadeve in mu jih predlagal v pregled. Kljub temu je po mnenju Krivica možnost sprejetja ustavne pritožbe po tem postopku treba ohraniti – »pač za izjemne primere«, saj bi lahko brez tega en sam član senata (zaradi svojih posebnih strokovnih ali tudi drugih pogledov) dokončno preprečil sprejem ustavne pritožbe, ki pa bi pri plenarnem odločanju lahko dobila večinsko podporo.

4.3 PLENARNO ODLOČANJE O PREIZKUSU PRITOŽBE

Plenarno odločanje o preizkusu pritožbe oziroma o njenem (ne)sprejetju v obravnavo je izjema, saj naj bi bil ta postopek končan v senatu ali po četrtem odstavku 55. člena zakona o ustavnem sodišču. Kljub temu pa se v izjemnih primerih lahko zgodi, da o tem odloča ustavno sodišče v plenarni sestavi. Do takšne situacije lahko pride v dveh primerih, in sicer ko je bila ustavna pritožba senatno ali po četrtem odstavku 55. člena sprejeta v obravnavo, pa se šele v plenarni obravnavi ugotovi, da niso izpolnjene procesne predpostavke za meritorno obravnavanje zadeve in se zato ustavna pritožba s plenarnim sklepom zavrže; ali pa, ko zadeva pride v plenarno odločanje brez poprejšnjega sklepa senata. To se lahko zgodi bodisi tako, da senat zadevo sicer obravnava, a pri tem sam sklene (denimo zaradi zahtevnosti in zapletenosti odločitve, lahko tudi zaradi »kompetenčnega spora« med dvema senatoma) odločitev prepustiti plenumu, bodisi tako, da je recimo zaradi nujnosti zadeva mimo senata takoj uvrščena na plenarno sejo.

⁵ Gre za četrti odstavek 55. člena zakona o ustavnem sodišču.

Prvi tak primer na slovenskem ustavnem sodišču se je zgodil leta 1996, ko je bila po četrtem odstavku 55. člena zakona o ustavnem sodišču sprejeta v obravnavo ustavna pritožba stranke SDSS in podpisnikov pobude za vložitev zahteve za razpis referendumu o volilnem sistemu, na plenarni seji pa je bila pritožba (glasovanje se je končalo s petimi glasovi ustavnih sodnikov proti štirim) zavržena, ker je sodišče ugotovilo, da niso izpolnjeni pogoji za izjemno obravnavanje ustavne pritožbe pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev, namreč pred odločitvijo pristojnega sodišča v upravnem sporu, ki ga je takrat (še pred uveljavitvijo sedanje zakonske ureditve upravnega spora) ustavno sodišče štelo v tem pogledu za neke vrste izredno pravno sredstvo. Ustavno sodišče je ugotovilo, da ni izpolnjen noben od dveh kumulativnih pogojev za izjemno obravnavo po drugem odstavku 51. člena zakona: niti očitnost kršitve niti verjetnost nastanka nepopravljivih posledic. Zanimivo je, da je v zvezi s to pritožbo ustavno sodišče podrobneje obravnavalo tudi predhodno procesno vprašanje, ali je po sprejetju ustavne pritožbe v obravnavo zavrženje pritožbe sploh še možno. Svojo odločitev o tem so nato ustavni sodniki oprli zlasti na splošno veljavno načelo v vseh sodnih postopkih, »da mora sodišče paziti na obstoj procesnih predpostavk ves čas postopka« (Krivic 2000, 188–189).

4.3.1 VZPOREDNICE KAŽEJO JASNE RAZLIKE

Pogled v prakso slovenskega ustavnega sodišča kaže, da se za nesprejem ustavne pritožbe v obravnavo uporablja skoraj izključno prvi omenjeni razlog, to je, da po oceni sodišča pri vlogah očitno ne gre za kršitev človekovih pravic ali svoboščin iz 50. člena tega zakona, torej s posamičnim aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil. Zanimivo pa je, da je »uspešnost« ustavnih pritožb v Sloveniji precej večja kot v Nemčiji, kjer prvo oviro, torej sprejem v obravnavo, »preskočita« samo okoli dva odstotka vloženih ustavnih pritožb, od katerih jih je potem še polovica vsebinsko zavrženih pri plenarnem odločanju. »Pri nas celovita statistika žal ni narejena, v letnih poročilih pa se običajno navaja okoli sedemodstotna »uspešnost« pri sprejemanju v obravnavo. Po mojem izračunu je bilo v obdobju od leta 1992 do 1999 skupaj rešenih 1338 ustavnih pritožb (od 1833 vloženih), od tega jih je prišlo v plenarno obravnavo 170, kar znaša skoraj še enkrat več (12,7 odstotka)« (Krivic 2000, 176). Zato

se Krivic sprašuje, če je vzrok za to mnogo večjo »uspešnost« ustavnih pritožb pri nas poleg (verjetno) nižje kvalitete sodnih odločb tudi »preostro« (oziroma za pritožnika preblago) merilo za sprejem po drugem odstavku 55. člena zakona o ustavnem sodišču. In odgovarja, da takšno hipotezo zelo prepričljivo ovrže podatek, da je bilo od naših 170 plenarno obravnavanih ustavnih pritožb tudi na koncu uspešnih kar 125, kar pomeni več kot 73 odstotkov. Torej je bila na koncu zavrnjena ali zavržena le vsaka četrta od sprejetih ustavnih pritožb, medtem ko je v Nemčiji to razmerje približno 50:50. »Doslej torej kriterij za sprejemanje v plenarno obravnavo nikakor ni bil preblag, ampak ravno pravi – tako rekoč idealen,« ugotavlja Krivic.

Po drugi strani analiza obravnavanih primerov na slovenskem ustavnem sodišču kaže, da so v postopkih z ustavnimi pritožbami pritožniki doslej največkrat uspeli z zatrjevanjem kršitve procesnih ustavnih pravic. »To dejstvo je delno posledica zadržanosti ustavnega sodišča pri oblikovanju meril presoje, delno pa tudi tega, da je ustava, še posebej na področju kazenskega prava, pretežno procesnopravno naravnana« (Šturm in drugi 2002, 1103).

Še nekoliko podrobnejši pogled v nemško ureditev ustavne pritožbe, ki so jo uvedli leta 1951 z zakonom o ustavnem sodišču, kaže, da je tudi tam, podobno kot zadnja leta v Sloveniji, glavni problem predstavljala preobremenjenost ustavnega sodišča zaradi prevelikega števila pritožb. Zato so ureditev tega področja od takrat do leta 1985 spreminjali in dopolnjevali že petkrat, skoraj vse novele pa so bile tako ali drugače namenjene predvsem razbremenjevanju vedno bolj obremenjenega sodišča. Med drugim so uvedli poseben postopek predhodnega preverjanja, če so vložene ustavne pritožbe upravičene ali ne. Kot že rečeno, je v Nemčiji pri sprejemanju v obravnavo »uspešnih« le dober odstotek vloženi pritožb, natančnejši statistični podatki za zadnja desetletja pa kažejo, da je bila »uspešnost« približno 1,4-odstotna (Grad in drugi 1999, 215). A kot navaja Krivic (Krivic 2000, 173), so bili tudi vsi dosedanji ukrepi nezadostni, zato je bilo v Nemčiji v zadnjih letih večkrat slišati pozive, da bo treba premagati »evropski« odpor do ameriškega diskrecijskega »certiorari« – postopka in ga v taki ali drugačni obliki vpeljati tudi v Nemčiji.

Tudi drugače sistem ustavne pritožbe v Nemčiji ne doživlja samo priznanj, ampak je izpostavljen tudi kritičnim razmišljanjem. Primer dokaj sistematiziranih kritičnih pripomb obstoječega sistema in hkrati predlogov za reformo daje dr. Rüdiger Zuck. Pomemben je denimo njegov predlog, da bi v načelu iz pristojnosti ustavnega sodišča črtali ustavno pritožbo zoper sodbo (Urteilverfassungsbeschwerde) in bi jo ohranili samo kot izjemo v dveh primerih:

- če se kršitev temeljne pravice prvič pojavi v sodbi zadnje instance;
- če sodišče na zadnji instanci svojo odločitev opre na novo (ustavnopravno izpodbojno) pravno podlago, ki jo pritožnik po redni pravni poti ni mogel pravočasno izpodbijati (Grad in drugi 1999, 215).

4.4 POJEM USTAVNE PRITOŽBE KOT PRAVNEGA SREDSTVA

Za ustavno pritožbo v našem pravnem redu na splošno velja, da, kot že rečeno, ne spada med redna in tudi ne med izredna pravna sredstva, ki jih urejajo različni procesni predpisi, da pa je vendarle neko posebno pravno sredstvo za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ustavno sodišče je že neštokrat poudarilo, da ni instanca rednemu sodstvu, kljub temu pa ostaja dejstvo, da je z ustavno pritožbo mogoče napasti sodbo rednega sodišča in včasih doseči, da ustavno sodišče celo samo odloči o sporni pravici ali svoboščini, kar še dodatno kaže na njeno sorodnost s »klasičnimi« pravnimi sredstvi.

Ustavno sodišče je že pri obravnavi prvih ustavnih pritožb ugotovilo, da številne pritožbe ne odpirajo ustavnopravnih vprašanj, ampak pritožniki ta novi pravni institut razumejo kot še eno v vrsti pravnih sredstev za preizkus pravilnosti in zakonitosti odločb državnih organov. Ustavno sodišče je moralo tako samo izoblikovati merila za določitev obsega svoje presoje, v svojih sklepih pa zato stalno poudarja, da ni instanca rednim sodiščem in da ne presoja kršitev pri ugotavljanju dejanskega stanja in uporabi prava samih po sebi. Ugotavljati mora le, ali ni bila z izpodbijano odločbo kršena katera od človekovih pravic. To velja za vsa tri pravna področja – civilno, upravno in kazensko

–, ne glede na to, da gre pri prvem praviloma za razmerja med prirejenimi subjekti, pri drugih dveh pa za razmerje med posameznikom in državo kot oblastjo. Tudi dejstvo, da gre na primer v kazenskih zadevah neredko za izjemno hude posege v pravice in svoboščine ljudi, ne daje podlage za uporabo bistveno drugačnih meril presoje na tem področju (Šturm in drugi 2002, 1103).

Po drugi strani ustavna pritožba zoper odločbe samega ustavnega sodišča ni mogoča, saj ustavna pritožba ni pravno sredstvo, s katerim bi bilo mogoče izpodbijati odločitve ustavnega sodišča, ne glede na to, ali imajo značaj splošnega ali posamičnega akta. Odločba ustavnega sodišča, izdana v postopku presoje ustavnosti in zakonitosti predpisov, po svoji vsebini ni posamičen akt, ki bi ga bilo mogoče izpodbijati z ustavno pritožbo. In tudi če bi odločitev ustavnega sodišča imela naravo posamičnega akta, ustavna pritožba ni dopustna, ker jo je mogoče »uveljavljati« le proti posamičnim aktom drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, kadar se z njimi posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine. Zakon o ustavnem sodišču celo določa, da zoper odločitev senata, sprejeto v postopku preizkusa ustavne pritožbe, to je zoper odločitev o zavrženju, sprejemu ali nesprejemu ustavne pritožbe, ni dopustna pritožba (Mavčič 2000, 74).

4.4.1 USTAVNA PRITOŽBA V KAZENSKIH ZADEVAH

V postopku po ustavni pritožbi v kazenskih zadevah prihaja pogosto do odločanja o zelo globokih, nadvse bolečih in težko popravljivih posegih v pravice in svoboščine ljudi. Predvsem za omejevanje človekove svobode že v teku kazenskega postopka, torej še pred pravnomočno obsodilno sodbo, in kaznovanje z odvzemom prostosti. S tega aspekta so kazenske zadeve težko primerljive z odločanjem o katerihkoli drugih pravicah in svoboščinah, čeprav to še zdaleč ne pomeni, da gre na drugih področjih za preproste, nepomembne in neboleče odločitve. A čeprav gre v kazenskih zadevah, kot rečeno, neredko za izjemno hude posege v pravice in svoboščine ljudi, to ne daje podlage za kakršnokoli drugačno obravnavanje ustavne pritožbe na tem področju. Temeljni pogoj za vložitev ustavne pritožbe je namreč domnevna kršitev človekove pravice ali svoboščine in ne njena teža.

Prva in najbolj splošna značilnost, ki najmočneje opredeljuje posebnosti ustavne pritožbe v kazenskih zadevah, izvira iz kazenskega prava kot takega. Kazensko pravo je »ambivalentna družbena institucija z dvema protislovnima funkcijama« (Bavcon in Šelih v Fišer 2000, 275), ki, nekoliko poenostavljeno rečeno, med drugim varuje tako, da kaznuje. Nosilci državne represivne oblasti pri tem nenehno posegajo v pravice in svoboščine ljudi – toda brez tega kazenski postopek sploh ne bi bil mogoč. »Po drugi strani se je pokazalo, da takšno poseganje, čeprav s pravom urejeno in nadzorovano, kršitve pa sankcionirane, ne poteka vselej v skladu z ustavo in z zakonom. Ustavna pritožba je zato tisti zadnji instrument v notranjem pravu, ki ga je določil pravni red, da bo poseganje v pravice in svoboščine ljudi v kazenskih zadevah, brez katerega ne znamo in ne zmoremo, podvrženo tudi ustavnosodni kontroli« (Fišer 2000, 275).

Slovenska ustava vsebuje kar nekaj določb, ki neposredno ali posredno segajo na področje kazenskega materialnega in – še posebej – na področje kazenskega procesnega prava. Zlasti te lahko pridejo v poštev kot izhodišče za presojo v zadevah ustavnih pritožb, čeprav drži, da so predmet varovanja v postopku ustavne pritožbe tudi druge ustavne pravice in ne le tiste, ki so zajete v drugem poglavju ustave. Prvi val ustavnih pritožb v kazenskih zadevah se je tako nanašal večinoma na domnevne kršitve s področja kazenskega procesnega prava. V nadaljevanju pa je mogoče pričakovati, da se utegnejo, zlasti v zadevah, ki bodo segle na področje materialnega kazenskega prava, pojaviti tudi domnevne kršitve ekonomskih in socialnih pravic iz tretjega poglavja ustave. Kar nekako logično zveni tudi podatek, da so bile v času od uvedbe instituta ustavne pritožbe v naš pravni red ves čas najbolj pogoste pritožbe, ki so izpodbijale odločitve sodišč o posegih v osebno svobodo. »Lahko bi rekli, da se je dobršen del prakse ustavnega sodišča na kazenskem področju oblikoval prav na t. i. pripornih zadevah. Na drugi strani je vendarle dokaj nenavadno, da je bilo v primerjavi s temi pritožb s področja kazenskega materialnega prava izrazito malo, uspešna pa ni bila sploh nobena« (Fišer 2000, 276–277).

Po praksi ustavnega sodišča spadajo med kazenske vsekakor zadeve s področja kazenskega materialnega in procesnega prava, vključno z mladoletniškimi kazenskimi zadevami (te so sicer redke, Fišer pa omenja zanimivo odločbo iz leta 1997, s katero je

ustavno sodišče mladoletniku, osumljenemu umora, priznalo pravico do obvezne formalne obrambe že pri prvem zaslišanju pred sodiščem), zadeve s področja gospodarskih prestopkov (tudi ustavnih pritožb s tega področja je malo) in zadeve s področja prekrškov. »V ta okvir bodo v prihodnje nedvomno spadali tudi primeri odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja« (Fišer 2000, 278).

Glede tega, zoper katere odločbe je dovoljena ustavna pritožba na kazenskem področju, ni kakšnih posebnih dvomov. Jasno je namreč, da je lahko naperjena praktično samo zoper odločbe državnih organov, ki so odločali v kazenskih zadevah. Torej proti odločbam sodišč ali organov, ki odločajo v postopku zaradi prekrška, saj si je, ob pogoju, da morajo biti pred vložitvijo ustavne pritožbe izčrpana vsa pravna sredstva, težko zamisliti kakšno drugačno možnost. Tudi glede aktivne legitimacije za vložitev ustavne pritožbe se v kazenskih zadevah ne kažejo kakšne posebnosti v primerjavi z drugimi pravnimi področji, saj je primarni in najpomembnejši filter seveda pravni interes pritožnika. Ustavno pritožbo najpogosteje vlagajo osebe, zoper katere je tekel ali teče kazenski postopek.

Toda v kazenskih zadevah so lahko kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine tudi drugih oseb: to je lahko oškodovanec, morebiti zasebni tožilec, oseba, kateri so bili v kazenskem postopku odvzeti predmeti ali premoženjska korist, pridobljena s kaznivim dejanjem, celo tretja oseba, če so pri njej stvari, ki so bile pridobljene s kaznivim dejanjem itd. Tudi ti so aktivno legitimirani za vložitev ustavne pritožbe; se pa, iz razumljivih razlogov, pojavljajo znatno redkeje kot obdolženci ali obsojenci. Glede na to, da ti udeleženci v kazenskem postopku nimajo na razpolago enakih pravnih sredstev, je logično, da ni mogoče postaviti enotnega pravila o tem, kdaj bo za vsakega izmed njih izpolnjena procesna predpostavka izčrpanosti pravnih sredstev (Fišer 2000, 283).

Ustavno pritožbo v kazenskih zadevah lahko poleg fizičnih oseb vložijo tudi pravne osebe, možnost vložiti ustavno pritožbo v določeni zadevi pa ima tudi varuh človekovih pravic, vendar lahko to stori le s soglasjem tistega, katerega človekove pravice ali

temeljne svoboščine varuje. A kot ugotavlja Fišer, se varuh človekovih pravic doslej še ni pojavil kot vlagatelj ustavne pritožbe v kazenskih zadevah.

4.4.2 USTAVNA PRITOŽBA V CIVILNIH IN DELOVNO-SOCIALNIH ZADEVAH

Čeprav se ustavna pritožba ne nek način uveljavlja tudi kot pravno sredstvo proti odločbam rednih sodišč, ustavno sodišče – še posebej – v civilnih zadevah ne deluje kot instanca rednemu sodstvu. Na sam pojem ustavne pritožbe vplivajo tudi pooblastila ustavnega sodišča, ko presoja pravnomočne odločbe civilnih sodišč, pri čemer je očitno, da so pooblastila ustavnega sodišča različna glede na vprašanje, ali presoja civilne in tudi delovno-socialne zadeve ali pa kazenske ter upravne zadeve.

Dejstvo je namreč, da so v ustavi kazensko-pravna jamstva obdolženca mnogo podrobneje urejena kot pa to velja za civilne oziroma druge individualne pravice. Ta trditev je očitna, če upoštevamo podrobne določbe v ustavi, ki se nanašajo na prepoved mučenja, varstvo osebne svobode, na odreditev in trajanje pripora, na varstvo človekove osebnosti in dostojanstva, domnevo nedolžnosti, načelo zakonitosti v kazenskem pravu, pravna jamstva v kazenskem postopku, na pravico do rehabilitacije in odškodnine in na prepoved ponovnega sojenja o isti stvari (Ude 2000, 252).

Na drugi strani pa so civilne pravice opredeljene zelo na splošno in njihovo vsebino šele določijo »navadni« zakoni, bodisi da take zakone ustava izrecno predvideva (tak je denimo primer pri pravici do nedotakljivosti stanovanja, pri varstvu osebnih podatkov ipd.) ali pa, da je zakonska ureditev nujna zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine, kot to opredeljuje drugi odstavek 15. člena ustave. Najočitnejši primer na področju civilnega prava, ki dokazuje, da so civilne pravice vsebinsko opredeljene šele z zakonodajo, je gotovo pravica do zasebne lastnine in dedovanja (33. člen ustave). »Ta pravica brez dvoma potrebuje zakonsko ureditev. Brez zakonske regulative gotovo ni

mogoče opredeliti vsebine gospodarske, socialne in ekološke funkcije lastnine, o kateri govori 67. člen ustave« (Ude 2000, 253).

Zato bo seveda prišlo ustavno sodišče pri odločanju o ustavnih pritožbah v kazenskih zadevah pogosteje v položaj, ko bo presoјalo, ali so redna sodišča v končanih postopkih kršila ustavne določbe, medtem ko bo civilno sodišče najpogosteje v položaju, ko bo ocenjevalo pravnomočne odločbe sodišč v civilnih zadevah, pri tem pa bo le redkeje prišlo do tega, da bo ugotovilo neposredno prizadetost kakšne ustavne pravice⁶. Pravilne uporabe »navadnih« zakonov s strani rednih sodišč pa ustavno sodišče po doslej uveljavljeni in dokaj dosledni praksi nikoli ne ocenjuje, razen morda tedaj, kadar ugotavlja, če sodna odločba odstopa od sicer uveljavljene sodne prakse, ali je torej arbitrarna.

V upravnih zadevah bo položaj prav tako drugačen kot v civilnih, saj ustavno sodišče odloča o ustavnih pritožbah v upravnih zadevah po izčrpanju upravnega spora, v katerem pa je tožena stranka pravzaprav država oziroma upravni organ, ki je izdal dokončno odločbo. V civilnih zadevah sodelujeta stranki z nasprotujočimi si interesi, in to tudi tedaj, kadar je ena od strank država. Pri tem sta obe stranki v povsem enakem procesnem položaju. Sodišče pa vendarle samo redkeje krši ustavne pravice in ima poseben položaj v postopku z ustavno pritožbo. Prav zato je mogoče zaključiti, da je ustavna pritožba pravno sredstvo za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter da zlasti v civilnih zadevah ustavno sodišče ne deluje kot instanca rednemu sodstvu.

Glede delovnih in socialnih sporov, tako kot so opredeljeni v zakonu o delovnih in socialnih sodiščih, je na podlagi izoblikovane prakse ustavnega sodišča mogoče zaključiti, da veljajo pri procesnem in vsebinskem obravnavanju sodb, izdanih v teh sporih, v bistvu ista stališča kot veljajo za civilne spore. »To je razumljivo, saj omenjeni zakon⁷ določa, da se v postopku pred delovnimi in socialnimi sodišči uporabljajo določbe zakona o pravnem postopku, če ni s tem zakonom drugače določeno. Pa tudi

⁶ Na primer določbe o enakosti pred zakonom iz 14. člena oziroma o enakem varstvu pravic iz 22. člena ustave.

⁷ V 14. členu zakona o delovnih in socialnih sodiščih.

pravna sredstva so upošteevajoč posebnosti delovnih sporov urejena tako kot v zakonu o pravnem postopku» (Ude 2000, 254).

Ustavna pritožba je v civilnih in delovno-socialnih zadevah pravzaprav dopustna zoper vse pravnomočne odločbe (sodbe in sklepe), proti katerim ni več rednega ali izrednega pravnega sredstva. Z ustavno pritožbo tako denimo ni mogoče izpodbijati sklepov, povezanih z uporabo zakona o pravnem postopku, zoper katere ni pritožbe, saj se lahko sklep izpodbija le v pritožbi zoper končno sodbo. Prav tako ustavna pritožba na primer ni dopustna proti sklepom procesnega vodstva, medtem ko po drugi strani dosedanja sodna praksa kaže, da je ustavna pritožba dopustna tudi proti sklepu, izdanem v pravnih zaradi motenja posesti. Tako je mogoče reči, da vsekakor ni izključeno, da pri katerikoli pravnomočni sodni odločbi v civilni zadevi, izrečeni v obliki sodbe ali sklepa, pride do kršitve kakšne ustavne pravice. Zlasti pogosto lahko pride do kršitve pravice do enakega varstva pravic v sodnem postopku iz 22. člena ustave (Ude 2000, 255).

Za vložitev ustavne pritožbe so sicer aktivno legitimirane stranke v pravnomočno končanem sodnem postopku. V delovnih sporih sta aktivno legitimirana delavec in delodajalec, v socialnih sporih pa posameznik, ki uveljavlja katero od socialnih pravic.

4.4.3 POSEBNOSTI USTAVNE PRITOŽBE S PODROČJA UPRAVNEGA PRAVA

Pri opredelitvi posebnosti ustavne pritožbe kot pravnega sredstva na področju upravnopravnih zadev je treba najprej razjasniti sam pojem upravnopravne zadeve, saj je bila v teoriji opredelitev upravne stvari vedno sporna. Šlo je predvsem za odločitev, katere zadeve so mejne in ne spadajo več med upravne stvari, ker se po svojih značilnostih približujejo civilnopravnim ali drugim zadevam. Iz zakona o splošnem upravnem postopku sicer izhaja, da je upravna stvar podana vedno, kadar nastopi kolizija interesov med zasebno in javno koristjo. Po tem se civilnopravno razmerje razlikuje od upravnopravnega razmerja. »Če v neki stvari, ki bi sicer po svojih značilnostih spadala na področje upravnega prava, ni treba varovati nobenega javnega

interesa oziroma javne koristi, ki je v mejah zakona nad koristjo posameznika ali pravne osebe, tudi ni podlage za upravno odločanje in ne gre za upravno stvar« (Jerovšek v Čebulj 2000, 302).

Posebnosti ustavne pritožbe na področju upravnega prava izvirajo predvsem iz dejstva, da se o upravni stvari praviloma odloči s posamičnim upravnim aktom, torej upravno odločbo, ki jo izda uprava (praviloma upravni organ ali nosilec javnih pooblastil). Izjemoma se lahko o njej odloči tudi v upravnem sporu, ki je oblika sodnega nadzora nad zakonitostjo dokončnih upravnih odločb. To pomeni, da lahko izjemoma odloči o upravni stvari tudi sodišče. Torej tudi če o upravni stvari odloči uprava, je njena dokončna odločitev lahko vedno podvržena sodni kontroli v upravnem sporu. V praksi to pomeni, da se z ustavno pritožbo praviloma ne izpodbija neposredno upravna odločba (zoper katero je že bila izčrpana pritožba), temveč se izpodbija sodna odločba, izdana v upravnem sporu. Upravni spor sicer predstavlja obliko pravnega varstva, ki se, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, uveljavlja s tožbo pred upravnim sodiščem. Vloži se zoper dokončen upravni akt, to je tisti akt oziroma upravno odločbo, zoper katero ni več dovoljena pritožba.

Razlika med ustavno pritožbo na področju civilnopravnih in kazenskih zadev ter med ustavno pritožbo na področju upravnopravnih zadev se pokaže tudi pri vprašanju, zoper kateri akt se lahko vloži ustavno pritožbo. Posebnost področja upravnega prava namreč je, da predmet izpodbijanja ni nujno sodna odločba, temveč je to lahko tudi posamičen upravni akt, torej upravna odločba. To izjemo omogoča tudi zakon o ustavnem sodišču, ki kljub splošnemu pravilu, da je dovoljeno ustavno pritožbo vložiti šele potem, ko so izčrpana vsa pravna sredstva, določa⁸, da lahko ustavno sodišče odloča o ustavni pritožbi še pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev, če sta izpolnjena dva pogoja. Prvi je, da je zatrjevana kršitev človekove pravice ali temeljne svoboščine očitna, drugi pogoj pa je, da bi z izvršitvijo posamičnega akta nastale za pritožnika nepopravljive posledice. Kadar omenjena pogoja nista izpolnjena, je predmet ustavne pritožbe sodna odločba, izdana v postopku ocene zakonitosti dokončnega upravnega akta. Slednji je v takšnem primeru predmet ocene samo posledično, torej posredno preko izpodbijane

⁸ V drugem odstavku 51. člena zakona o ustavnem sodišču.

sodne odločbe, ki naj bi po zatrjevanju ustavnega pritožnika z zavrnitvijo tožbe kršila njegove človekove pravice, ki naj bi bile kršene že z upravno odločbo. »To se kaže tudi v izreku odločbe ustavnega sodišča, s katerim sodišče v primeru utemeljenosti ustavne pritožbe praviloma ne razveljavi le sodne odločbe, temveč odpravi tudi prvo ter drugostopenjsko upravno odločbo, zadevo pa vrne v ponovno odločanje prvostopenjskemu upravnemu organu« (Čebulj 2000, 305).

Vlagatelj ustavne pritožbe na področju upravnopravnih zadev ni nujno samo posameznik, ki meni, da so mu bile z nekim aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine, temveč je to lahko tudi pravna oseba. Slednja seveda v primeru, če je ustavna pravica, ki naj bi bila kršena, takšne narave, da je njen nosilec lahko tudi pravna oseba. Pod istimi pogoji je lahko vlagatelj ustavne pritožbe na področju upravnopravnih zadev tudi organizacija, naselje ali skupina oseb, ki je lahko stranka v upravnem sporu glede na določbe zakona o upravnem sporu⁹. »V nobenem primeru pa po mojem mnenju ne more biti vlagatelj ustavne pritožbe državni organ« (Čebulj 2000, 311). Po Čebuljevem mnenju je lahko vlagatelj ustavne pritožbe tudi lokalna skupnost, torej občina, in sicer pod enakimi pogoji, kot veljajo za pravne osebe kot vlagatelje ustavne pritožbe. »Ne moremo namreč izključiti možnosti, da bi bilo recimo z dokončno odločbo ministrstva poseženo v občinsko premoženje« (Čebulj 2000, 311).

4.5 VRSTE ODLOČITEV USTAVNEGA SODIŠČA IN IZVRŠEVANJE ODLOČB

Če na kratko povzamem možnosti, ki jim ima ustavno sodišče na voljo po sprejetju ustavne pritožbe v obravnavo, je mogoče reči, da lahko sodišče odloči, da bo zadržalo izvršitev posamičnega akta, če bi z njegovo izvršitvijo nastale težko popravljive posledice. Prav tako lahko zadrži izvajanje zakona ali drugega predpisa, na podlagi katerega je bil izdan določen sporni akt.

⁹ Po prvem odstavku 18. člena zakona o upravnem sporu.

Praviloma ustavni sodniki pritožbe, ki so sprejete, obravnavajo na nejavnih sejah, lahko pa razpišejo tudi javno obravnavo. Pri končnem odločanju lahko ustavno sodišče ustavno pritožbo kot neutemeljeno zavrne ali pa ji ugodí. Če se odloči za zadnjo možnost, potem sporni akt v celoti ali deloma odpravi ali razveljavi in zadevo vrne organu, ki je pristojen za odločanje. Če pri tem ugotovi, da odpravljeni sporni akt temelji na protiustavnem predpisu ali splošnem aktu, ga lahko odpravi ali razveljavi v skladu s pravili, ki veljajo za odločanje o ustavnosti in zakonitosti predpisov. Ob odpravi takšnega akta lahko ustavni sodniki odločijo tudi o sporni pravici oziroma svoboščini, če je to nujno zaradi odprave posledic, ki so na podlagi odpravljenega posamičnega akta že nastale ali če to terja narava ustavne pravice oziroma svoboščine, in če je na podlagi podatkov v spisu o tem možno odločiti. Takšno odločbo ustavnega sodišča mora izvršiti organ, ki je pristojen za izvršitev določenega akta, ki ga je ustavno sodišče odpravilo in ga nadomestilo s svojo odločbo. Če po veljavnih predpisih pristojnega organa ni, pa ga določi ustavno sodišče (Mavčič 1998, 133–134).

Kot ugotavlja Ude (Ude 2000, 263-264), je zadržanje izvršitve posamičnega akta, ki se z ustavno pritožbo izpodbija, v praksi ustavnega sodišča redko. Odločilni kriterij pri takšnih odločitvah pa po njegovem mnenju predstavljajo težko popravljive škodljive posledice, ki bi nastale, če bi bil akt izvršen, kasneje pa razveljavljen ali spremenjen.

V civilnih zadevah ustavno sodišče razveljavlja izpodbijane sodne odločbe. »Ali razveljavi le odločbo revizijskega sodišča ali pa tudi odločbi pritožbenega sodišča in sodišča prve stopnje, je odvisno od vprašanja, na kateri stopnji je prišlo do kršitve ustavne pravice. Če je na primer revizijsko sodišče kršilo pravico do enakega varstva pravic v sodnem postopku, potem ustavno sodišče razveljavi le odločitev revizijskega sodišča,« nekatere posebnosti odločanja ustavnega sodišča o ustavnih pritožbah v civilnih zadevah izpostavlja Ude (Ude 2000, 264).

Tudi v kazenskih zadevah se predlogi za izdajo začasne odredbe pojavljajo bolj poredko, ker ni prav veliko situacij, v katerih bi bile smiselne. Še bolj poredko pa so bili pritožniki s svojimi predlogi uspešni. »Upošteva je obravnavane primere se zdi, da bi začasna odredba prišla še najbolj v poštev v situacijah, podobnih tistim, ki nastajajo v

postopku po izrednih pravnih sredstvih v kazenskem postopku, namreč tedaj, ko so izpolnjeni pogoji za odložitev ali za prekinitev izvrševanja kazenske sankcije« (Fišer 2000, 290).

Za odločitve v kazenskih zadevah je značilna tudi posebnost, ki je na drugih področjih ni mogoče zaslediti. V nekaterih primerih namreč pri kazenskih zadevah razveljavitev izpodbijane odločbe sploh ne pride v poštev. Tako denimo ustavni sodniki več ne morejo poseči v pravnomočno kazensko oprostilno sodbo; to je značilnost kazenskih zadev, ki je dvignjena na nivo ustavnega načela. Obnova kazenskega postopka v škodo obdolženca ni dopustna, v pravnomočno oprostilno sodbo pa ni mogoče poseči niti z zahtevo za varstvo zakonitosti, pa čeprav je bil v korist obdolženca kršen zakon. V takšnih primerih lahko vrhovno sodišče, ko odloča o zahtevi za varstvo zakonitosti, ki jo je vložil državni tožilec, ugotovi kršitev zakona, za kar ima v zakonu izrecno pooblastilo (Fišer 2000, 290).

Ob tem morda ni odveč tudi kratek pregled nekaterih vprašanj s kazenskega področja, ki so se pogosteje pojavljala pred ustavnim sodiščem, saj gre za zanimive in pogosto tudi v javnosti bolj opazne zadeve. Ustavno sodišče se je tako vsaj v devetdesetih letih prejšnjega stoletja najpogosteje srečevalo z ustavnimi pritožbami v zvezi s priporom, ki predstavlja izjemno hud poseg v človekove pravice in svoboščine. Zelo na kratko in poenostavljeno rečeno, je začelo ustavno sodišče razmeroma zgodaj uveljavljati načelo sorazmernosti pri odločanju o odreditvi pripora, s pomočjo katerega je kasneje vpeljalo zahtevo po uvedbi novih milejših omejevalnih ukrepov v kazenskem postopku, od prepovedi približevanja določenemu kraju ali osebi, do javljanja na policijski postaji in hišnega pripora. Poleg tega je sodišče kar nekajkrat obravnavalo vprašanje izvajanja dokazov v korist obdolženca ter pravico do učinkovitega pravnega sredstva. »Na splošno pa je treba reči, da so v kazenskih zadevah redna sodišča po začetnem obotavljanju sprejela stališča in standarde ustavnega sodišča, postavljene v odločitvah v zvezi z ustavnimi pritožbami, ter da so z njimi uskladila svojo prakso. Napake in kršitve, ki so bile spočetka pogoste, so postale opazno redkejš« (Fišer 2000, 295).

Odločbe ustavnega sodišča so obvezne, kar seveda ne velja samo za odločbe, ki jih je ustavno sodišče izdalo v postopku neke »abstraktne« ustavnosodne presoje, ampak tudi za odločbe, s katerimi odloči o ustavnih pritožbah. Drugače rečeno to pomeni, da ustavno sodišče samo ne izvršuje svojih odločitev, pač pa izvršitev odločbe, kot že rečeno, naloži organu, ki naj bi bil za to pristojen. V kazenskih zadevah, na primer, je to praviloma organ, ki je o primeru odločal na prvi stopnji. Tako se vsaj glasi velika večina odločitev v kazenskih zadevah, ob čemer je včasih določen tudi rok za izvršitev, ki je običajno zelo kratek.

V zvezi s tem je ustavno sodišče samo v obrazložitvah svojih odločb že večkrat zapisalo: »Ustavno sodišče pri izvrševanju svojih pristojnosti ne more izhajati iz predpostavke, da drugi državni organi ne bodo izpolnili svojih ustavnih pristojnosti« (Čebulj 2000, 319). V eni od svojih odločb pa so ustavni sodniki zapisali tudi, da je zakonodajalec dolžan izvršiti odločbo ustavnega sodišča, sicer krši določbo drugega člena ustave (o načelu pravne države) in tretjega člena ustave (o načelu delitve oblasti). Na pomembnost izvrševanja odločb ustavnega sodišča opozarja tudi Wedam Lukićeva, ko pravi, da so za varovanje ugleda in zagotavljanje politične nevtralnosti ustavnega sodišča odgovorni tako ustavni sodniki sami kot tudi predstavniki drugih vej oblasti, »pomembno pa je predvsem, da se odločbe ustavnega sodišča spoštujejo, ne glede na to, ali se proti kateri v strokovni javnosti pojavljajo pomisleki« (Wedam Lukić 2007a, 45).

V zvezi s tem je precej zgovorno tudi Ribičičevo razmišljanje, ki je bil proti temu, da bi v ustavo zapisali, da so odločitve ustavnega sodišča obvezne, saj naj bi bilo sramotno nekaj tako samoumevnega pisati v ustavo. »Pred časom je bila na ustavnem sodišču bivša ameriška vrhovna sodnica O'Connorjeva. Ko ji je bilo postavljeno vprašanje, kako ravna v ZDA vrhovno sodišče, če se njegova odločitev ne spoštuje, je mislila, da je nekaj narobe s prevodom, dejala je, da ne razume vprašanja. To, da nižja sodišča ne bi hotela spoštovati odločitve vrhovnega, je za ameriški sistem in razmere enostavno nepojmljivo« (Dimnik in Roglič 2010).

5 PRIMER USPEŠNE USTAVNE PRITOŽBE

5.1 PRAVICA DO SVOBODE IZRAŽANJA POMEMBNEJŠA OD PRAVICE DO ZASEBNOSTI

Pri izbiri ustavne pritožbe, ki jo podrobneje predstavljam v nadaljevanju, me je vodilo predvsem dejstvo, da sem v novinarstvu že precej več kot deset let, zato imajo zame odločbe ustavnega sodišča – kot seveda tudi drugih sodišč –, povezane s pravico javnosti do obveščenosti in pravico do svobode izražanja, še precej večji pomen kot odločbe s kakšnega drugega področja. Ker zadnjih nekaj let delam kot novinar kronike, pa ima primer, ki ga bom predstavil, še dodatno težo, saj se pri pisanju o kriminaliteti zelo pogosto srečujemo z dilemo, ki izhaja iz tega primera. Pri podrobneje predstavljeni odločbi ustavnega sodišča gre namreč za vprašanje, v katerih primerih je pisanje o osumljencih za določena kazniva dejanja s polnimi imeni oziroma tako, da nedvoumno razkrijemo njihovo identiteto vsaj v njihovem domačem okolju, še dopustno, in kdaj si tega ne smemo dovoliti.

V predstavljenem primeru gre za civilno tožbo, o kateri je ustavno sodišče odločilo leta 2009. Primer je povezan s pisanjem časnika Delo, ki je leta 1999 poročalo o za javnost vsekakor zanimivem in tudi precej odmevnem primeru, saj se je izkazalo, da je policist z visokim položajem v policijski hierarhiji vpleten v trgovino z belim blagom. Šlo je za primer prejemanja podkupnine, s katerim so preiskovalci povezali tudi takratnega komandirja postaje mejne policije Hodoš. Policijski starešina je bil poleg tega osumljen zlorabe uradnega položaja, ker naj bi v daljšem časovnem obdobju omogočil vstop v Slovenijo najmanj desetim državljanom Moldavije in Ukrajine, ki niso imele urejenih dokumentov, komandir pa naj bi jim izdajal turistične vizume. Dekleta so po vstopu v našo državo prevzeli zvodniki, nato pa so morale vse delati kot prostitutke v nočnih lokalih po Sloveniji. Po razkritju nezakonitega početja so proti policijskemu starešini, ki je bil tik pred upokojitvijo, uvedli disciplinski postopek in ga tudi začasno odstranili z delovnega mesta.

O primeru je poleg nekaterih drugih medijev poročalo tudi Delo, ki je v obdobju od julija do decembra 1999 objavilo štiri članke, v katerih so obravnavali sum storitve kaznivih dejanj treh policistov, med njimi tudi omenjenega policijskega starešine, ki naj bi jih zakrivali med opravljanjem službenih dolžnosti. Šlo je za članke z naslovi »So bili policisti v navezi z Ukrajinkami?«, »Podkupljivi komandir pomagal prostitutkam?«, »Komandir z meje je v suspenzu« in »Ob službo, ne v pokoj?«, ki so tako zmotili komandirja s Hodoša, da se je odločil za civilno tožbo časnika. Zaradi pisanja o »njegovem« primeru je od časopisne hiše Delo v pravnem postopku zahteval plačilo odškodnine za škodo, ki naj bi jo utrpel zaradi posega v njegove osebne pravice. Okrožno sodišče v Murski Soboti je tožbenemu zahtevku delno ugodilo in časopisu naložilo plačilo skoraj 3.340 evrov (tedanjih 800.000 tolarjev) odškodnine, zahtevek nad to višino pa je zavrnilo. Odločitev prvostopenjskega sodišča je nato v celoti potrdilo še Višje sodišče v Mariboru. Sodišči sta nesporno ugotovili, da je bil tožnik v člankih označen kot komandir mejne policijske postaje Hodoš, čeprav Policijska postaja Murska Sobota tega dejstva na tiskovni konferenci in v pisnem sporočilu za javnost, kjer so predstavili primer, ni omenila. Med postopkom je bilo tako sporno le dejstvo, ali je časnik z navedbo besede »komandir« prekoračil podatke, ki jih je javnosti posredovala policija. Ker sta sodišči ugotovili, da predstavniki policije na tiskovni konferenci niso omenjali delovnega mesta policijskega starešine, torej njegove funkcije komandirja, temveč so govorili le o »treh policistih, ki so osumljeni kaznivega dejanja«, je po njunem mnenju časnik z zapisom »komandir« prekoračil informacije, pridobljene na tiskovni konferenci. Okrožno sodišče v Murski Soboti in za njim še Višje sodišče v Mariboru sta zato ocenili, da je časopis v člankih »povsem prepoznavno opredelil tožnika kot osebo, ki se je oziroma naj bi se ukvarjala s kriminalom«, s čimer je »nedopustno (protipravno) posegel v tožnikovo osebnost in dostojanstvo« (US RS, Up-2940/07 2009, 2).

Odvetnik Emil Zakonjšek, ki je zastopal časopisno družbo Delo, je v ustavni pritožbi zatrdil, da je sodišče z izpodbijano odločitvijo prekomerno poseglo v ustavno zagotovljeno pravico do svobode izražanja (39. člen ustave). Pojasnil je, da je treba naslove obravnavati skupaj s podnaslovi in s celotnim besedilom člankov, iz katerih jasno izhaja, da je bil tožnik zgolj osumljen storitve določenih kaznivih dejanj, kar se

odraža tudi v pogojnem naklonu, ki ga je uporabil novinar. Poudaril je tudi, da vsi sporni članki obravnavajo temo, ki ima velik pomen za javnost, saj gre za sum kaznivih dejanj, ki naj bi jih pri opravljanju dolžnosti zakrivali policisti. Zato je odvetnik v ustavni pritožbi ocenil, da je bil položaj tožnika specifičen, ker je bil policist, še toliko bolj pa, ker je imel v okviru policije vodstveno funkcijo. Zato naj bi bil njegov položaj primerljiv s položajem politikov, od katerih se prav tako zahteva spoštovanje zakonov in katerih ravnanje se v tej luči strogo presoja. Pritožnica sodišču očita, da je dalo absolutno prednost pravici do zasebnosti (35. člen ustave), pri čemer naj bi spregledalo, da so v konkretnem primeru obstajale okoliščine, ki so upravičevale poseg v tožnikovo zasebnost, v tem primeru z navedbo njegovega delovnega mesta. Ker je šlo za vodilno delovno mesto v policijski hierarhiji, je bil po mnenju pritožnice novinar celo dolžan javnost informirati o pojavu suma storitve kaznivih dejanj in zlorabe položaja. Ob tem je pravni zastopnik časopisne družbe še ocenil, da se v tovrstnih primerih prepoznavnosti vpletenih sploh ni mogoče ogniti, še posebej ne v manjših krajih. Poleg tega naj bi bil tožnik prepoznaven že na podlagi začetnic svojega imena in priimka, ki naj bi jih na tiskovni konferenci navedla policija (US RS, Up-2940/07 2009, 2).

5.2 JAVNA FUNKCIJA VZBUJA VEČJI INTERES JAVNOSTI

Ustavno sodišče je pritrdilo vsem ključnim navedbam ustavne pritožbe, verjetno najpomembnejšo ugotovitev pa so ustavni sodniki strnili v naslednji oceni: »Stališče sodišča, da gre za kršitev zasebnosti, čim se javnosti sporočajo dejstva in okoliščine iz človekovega življenja in je človek označen tako, da je razpoznaven za okolico, je po oceni ustavnega sodišča nesprejemljivo z vidika pravice do svobode izražanja in pravice do obveščeniosti.« Po mnenju ustavnih sodnikov sta prvostopenjsko in drugostopenjsko sodišče s svojima odločitvama tako prekomerno zavarovali pravico tožnika do varstva osebnostnih pravic in zasebnosti, medtem ko pravici pritožnice do svobode izražanja nista dali prave teže.

V obrazložitvi svoje odločitve ustavno sodišče navaja, da ustava v prvem odstavku 39. člena zagotavlja svobodo izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska ter drugih

oblik javnega obveščanja in izražanja, v okviru pravice do svobode izražanja pa ima posebej pomembno vlogo svoboda tiska. Ustavno sodišče je že v odločbi iz novembra 1994 poudarilo, da svoboda tiska in izražanja mnenj pomaga vzpostavljati in oblikovati nepristransko informirano javnost, v eni kasnejših odločb pa je zapisalo, da ima svoboda govora še poseben pomen, ko gre za izražanje v okviru novinarskega poklica, saj so široke meje svobode tiska eden izmed temeljev sodobne demokratične družbe. To še zlasti velja za poročanje o temah, pri katerih je podan splošni interes javnosti po informiranju. Ob tem so ustavni sodniki poudarili, da tudi za pravico do svobode izražanja velja, da ni neomejena, zato morajo biti novinarji pri izvrševanju pravice do obveščenosti ljudi posebej odgovorni. »Skrbeti morajo za resničnost informacij, za njihovo jasnost in nedvoumnost ter se ne smejo in ne morejo izgovarjati, češ da dajejo javnosti to, kar si želi« (US RS, Up-2940/07 2009, 3).

Tudi glede meje, do katere je kritiko mogoče označiti kot sprejemljivo, so ustavni sodniki pritrdili oceni v ustavni pritožbi, saj so med drugim zapisali, da je ta meja v pomembni meri odvisna od družbene vloge tistega, ki ga zadeva: »Človek, ki se odloči za javno funkcijo oziroma nastopanje, vzbuja večji interes javnosti. Zato mora vzeti to v zakup in mora biti v večji meri pripravljen na morebiti tudi kritične in neprijetne besede, še posebej, če gre za poročanje o zadevah v zvezi z opravljanjem njegove funkcije. Teža te okoliščine je odvisna tudi od tega, za kakšno stopnjo javne funkcije oziroma javnosti nastopanja gre.« Podobno stališče izhajata tudi iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice.

Ustavno sodišče je med presojanjem primera ocenilo, da je treba v zadevah, pri katerih gre za omejevanje svobode izražanja glede novinarskega poročanja, posebno skrbno preveriti, ali obstajajo ustavno sprejemljivi razlogi za omejitve. V obravnavanem primeru sta bili za odločitev sodišča bistveni dve okoliščini, ki sta tehtanje med nasprotnimi ustavnimi pravicami močno nagnili v prid pravici do svobode izražanja: »Prvič je šlo za novinarsko poročanje o temi, ki je imela velik pomen za javnost, saj so članki obravnavali sum storitve kaznivih dejanj policistov. Druga pomembna okoliščina pa je dejstvo, da je tožnik zasedal javno funkcijo, v tem primeru vodilno delovno mesto v policijski hierarhiji, in so bila zato njegova ravnanja izpostavljena strožji presoji v

tisku in javnosti.« Tako so ustavni sodniki z vidika pravice do svobode izražanja in pravice do obveščenosti kot nesprejemljivo ocenili stališče okrožnega in višjega sodišča, da je šlo pri novinarskem poročanju o primeru za kršitev zasebnosti, ker je bilo mogoče komandirja prepoznati. To bi se lahko zgodilo tudi, če bi novinarji pri pisanju o dogodku določene osebne podatke izpustili: »Ni namreč mogoče izključiti možnosti, da določen krog ljudi (z večjim ali manjšim naporom) prepozna posamezne vpletene osebe. Če gre za poročanje o dogodkih v manjšem kraju, kot v tem primeru, pa se je prepoznavnosti vpletenih še toliko težje izogniti«. Ustavni sodniki so ugotovili še, da je policija na tiskovni konferenci navedla začetnice imena in priimka tožnika, torej policijskega starešine, kar po njihovi oceni kaže, da je imel novinar dovolj natančno in zanesljivo podlago za zapisane informacije. Ustavno sodišče je tako sklenilo, da sta v tem primeru okrožno in višje sodišče prekomerno zavarovali pravico tožnika do varstva osebnostnih pravic in zasebnosti, medtem ko pravici časopisne hiše do svobode izražanja oziroma pravici javnosti do obveščenosti nista dali prave teže. Zato so ustavni sodniki obe sodbi razveljavili in zadevo vrnilo v novo odločanje prvostopenjskemu sodišču. Odločbo so sprejeli soglasno (US RS, Up-2940/07 2009, 3–5).

6 SKLEP

Namen diplomske naloge je bila predstavitev vloge ustavnega sodišča v slovenskem pravnem redu in pomena ustavnega sodišča za razvoj pravne države pri nas, še posebej pa sem želel izpostaviti pomen instituta ustavne pritožbe kot posebnega pravnega sredstva, ki je kot pomembna novost oziroma nova pristojnost slovenskega ustavnega sodišča tudi pomembno prispevala h graditvi pravne države po prehodu v demokratični sistem. Poudarek je bil tako namenjen pristojnostim in načinu dela ustavnega sodišča ter težavam, s katerimi se ustavno sodišče sooča v zadnjih letih. Najbolj izstopajoč problem je zagotovo preobremenjenost, ki ustavnim sodnikom že nekaj časa precej otežuje delo, po drugi strani pa tudi onemogoča ali vsaj zelo otežuje dostop do ustavnopravne presoje. S temi težavami ustavnega sodišča je tesno povezan prav institut ustavne pritožbe, saj je jasno, da se število primerov pred ustavnim sodiščem v veliki meri povečuje predvsem na račun naraščanja števila prejetih ustavnih pritožb.

6.1 VERIFIKACIJA HIPOTEZ

To so bila tudi izhodišča za postavitve hipotez, s katerima sem skušal opozoriti na pomen spoštovanja človekovih pravic in načel pravne države, pri katerem ima s svojimi odločitvami zelo pomembno vlogo tudi ustavno sodišče, ter na težave z institutom ustavne pritožbe, ki ga pritožniki v veliki meri še vedno razumejo kot še eno v vrsti pravnih sredstev za preizkus pravilnosti in zakonitosti odločb državnih organov, čeprav je kot posebno pravno sredstvo namenjeno zgolj varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar so te kršene s posamičnimi akti državnih organov.

Prvo hipotezo, da je *spoštovanje odločitev ustavnega sodišča v precejšnji meri povezano z uveljavljanjem in graditvijo pravne države*, lahko potrdim. Kljub dejstvu, da nekaj odločb ustavnega sodišča še danes ni uresničenih in da je večkrat mogoče naleteti na neprimeren odnos do odločitev ustavnega sodišča tam, kjer bi to najmanj pričakovali ali je to vsaj najmanj primerno – konkretno v politični sferi, iz katere večkrat prihaja tudi do neprimernega načina polemiziranja o odločbah ustavnega sodišča, še v toliko večji

meri pa do polemiziranja o odločitvah rednih sodišč, največkrat takrat, ko se v postopkih znajdejo tudi politiki sami –, je mogoče zaključiti, da se odločitve ustavnega sodišča načeloma spoštujejo, k čemur je gotovo prispevalo tudi uvajanje vladavine prava oziroma načel pravne države nasploh. Prav vladavina prava namreč zavzema osrednje mesto v definiciji pojma pravna država. V nasprotju z mnogimi ustavnimi sodišči v nekdanjih socialističnih državah ima slovensko ustavno sodišče in s tem sodna presoja ustavnosti za seboj precej daljšo pot, saj njegov nastanek datira v šestdeseta leta prejšnjega stoletja, torej v čas nekdanje Jugoslavije. Že takrat je ustavno sodišče delovalo institucionalno samostojno, kot republiško ustavno sodišče, ker kljub takratni precej centralistično organizirani ureditvi zvezno ustavno sodišče nad njim ni imelo instančne funkcije. Eno ključnih vlog je nato ustavno sodišče odigralo v obdobju prehoda v demokratični sistem, ko je prispevalo velik delež k vzpostavitvi načel pravne države in s tem tudi k spoštovanju človekovih pravic. Še dodaten moment v tem kontekstu je predstavljala uvedba pravice do pritožbe posameznika, torej možnost ustavne pritožbe kot nove pristojnosti ustavnega sodišča, ki je kot ena bistvenih novosti pri nastanku novih ustavnih sodišč prav tako prispevala h graditvi pravne države po prehodu v demokratični sistem.

Dvajset let po nastanku samostojne države in »samostojnega« slovenskega ustavnega sodišča je mogoče oceniti, da je spoštovanje človekovih pravic in načel pravne države vendarle umeščeno na mesto, ki mu pripada. Kar se gotovo odraža tudi pri spoštovanju odločitev ustavnega sodišča, kjer je kljub nekaterim odklonom mogoče ugotoviti, da gre bolj za posamezne primere kot sistematično nespoštovanje odločitev ustavnih sodnikov. Letošnji podatki sicer kažejo, da vsega skupaj še vedno ni izvršenih 12 odločb ustavnega sodišča, ki zadevajo neustavnost posameznih zakonov. Najstarejša med njimi je odločba o »neustavno« preveliki občini Koper, medtem ko je še vedno neizvršenih šest odločb ustavnega sodišča, na katere se morajo odzvati določene občine. Aktualni predsednik ustavnega sodišča dr. Ernest Petrič ob tem poudarja, da pomeni spoštovanje odločb ustavnega sodišča spoštovanje ustave, kajti če bi kar vsak sam tolmačil ustavo, ustavnega sodišča ne bi več potrebovali. Kot pravi Petrič, to ne pomeni, da so strokovne kritike odločb ustavnega sodišča prepovedane, vsekakor pa je treba odločitve sodišča v vsakem primeru uresničiti (Poglajen 2011a).

Ob tem velja opozoriti še na podatek, da so ustavni sodniki v letu 2010 skupaj rešili 1818 zadev, kar prav tako pritrjuje oceni, da gre pri neizvršenih odločbah ustavnega sodišča zgolj za posamične primere in ne za sistematično nespoštovanje odločitev. Tudi zato lahko hipotezo potrdim, saj je spoštovanje odločitev ustavnega sodišča očitno doseglo neko zadovoljivo raven, k čemur je gotovo prispevala tudi gradnja pravne države nasploh.

Tudi v zvezi z drugo hipotezo je mogoče reči, da je skozi nalogo dobila potrditev, čeprav je glede tega mogoče navesti nekaj zadržkov oziroma mnenj, ki nasprotujejo do neke mere morda ne preveč dodelano zastavljenim spremembam. Te sicer podpira velika večina strokovnjakov, med njimi tudi nekdanji ustavni sodniki. Posebnega dvoma, da je *ureditev instituta ustavne pritožbe zaradi povsem drugačne situacije, kot je vladala v času njenega uvajanja, potrebna sprememb*, sicer ni, vendar po drugi strani ni povsem jasno, katera je prava pot do rešitve za času in razmeram primernejšo ureditev tega instituta.

Pobudo za spremembe zakona o ustavnem sodišču je na pravosodnega ministra že marca 2008 naslovilo ustavno sodišče, ki je takrat ocenilo, da bi spremembe zagotovile vlaganje kakovostnih vlog in bistveno pripomogle k učinkovitosti sodnega odločanja. Skoraj natanko dve leti kasneje je vlada v državni zbor poslala predlog sprememb ustave v treh členih, ki zadevajo ustavno sodišče. Ena ključnih predlaganih sprememb se nanaša na uvajanje diskrecijske pravice, ki poenostavljeno rečeno pomeni, da bi ustavni sodniki iz množice zahtev za ustavno presojo sami izbirali pravno relevantne zadeve, ki bi se jim zdele resnično pomembne. Skupina pravnih strokovnjakov, v kateri so trije nekdanji ustavni sodniki Janez Čebulj, Matevž Krivic in Ciril Ribičič ter profesorja Igor Kaučič in Marko Starman, koordinator pa je bil profesor Miro Cerar, je mnenja, da je treba omejiti seznam tistih, ki lahko vlagajo zahteve za presojo ustavnosti, na državni zbor, tretjino poslancev, državni svet, vlado, sodišča, varuha človekovih pravic, občine in reprezentativne sindikate. Popolnoma prosto izbiro sodnikov, katerih zadev se bodo lotili, bi po mnenju strokovnjakov lahko omejili tako, da bi sodniki morali pri tem oceniti pomembnost pobude za prakso sodišč in tudi upoštevati teže posledic, če zadeve ne bi obravnavali. Postopek izbire naj bi natančneje opredelili s

poslovníkom, ki bi ga sprejemali z dvotretjinsko večino (Poglajen 2011b). Poslanci državnega zbora kljub mnogim argumentom pravnih strokovnjakov predlaganih sprememb niso podprli, tako da je vprašanje, kdaj in če sploh bodo predlagane spremembe zaživele tudi v praksi.

Ribičič, ki je predlagane ustavne spremembe javno podprl že kmalu po odhodu z mesta ustavnega sodnika, je prepričan, da gre za nujnost na poti h kvalitetnejši funkciji ustavnosodne presoje. Ob tem je opozoril, da ima slovensko ustavno sodišče pripad kot le malo drugih po svetu in da se tega ne da »pozdraviti z aspirini«, po drugi strani pa priznal, da predlagana svobodna izbira primerov skriva tudi določene nevarnosti. Kot morda ključno je izpostavil nevarnost omejevanja dostopa do ustavnega sodišča, čeprav naj bi po drugi strani analiza dela sodišča pokazala, da več kot 90 odstotkov vseh vlog tudi glede na trenutno prakso sodniki brez obrazložitve zavržejo. »V praksi je torej prost dostop do ustavnega sodišča že zdaj bolj navidezen kot resničen. Preskok, ki ga moramo doseči, je, da preidemo od negativne k pozitivni selekciji. Da torej iz kopice zadev poiščemo tiste, kjer gre za pomembna pravna vprašanja, ne pa da se ukvarjamo predvsem s tem, kako bi zaostrovali kriterije za dostop do ustavnega sodišča« (Petrovčič 2010). Po njegovi oceni bi bilo treba ustavne sodnike postaviti v položaj, ko bi morali izbirati najpomembnejše zadeve. »Velik pa ni primer, ki trenutno močno odmeva, temveč tisti, ki dviguje raven varstva pravic (malih) ljudi. Menim, da je bistvena kvalitativna razlika v tem, ali ustavno sodišče dva tisoč novih zadev pregleda tako, da jih izloča procesno, ali pa v njih išče pomembna pravna vprašanja« (Dimnik in Roglič 2010). Ribičič je s temi pojasnili pravzaprav razkril tudi verjetno ključen problem funkcioniranja ustavnega sodišča v zadnjih letih, ko so se morali ustavni sodniki bolj kot z vsebinsko presojo primerov očitno ukvarjati z iskanjem formalističnih razlogov za to, da določenega primera niso vzeli v obravnavo.

Podobno stališče kot Ribičič ima tudi Krivic, ki je že pred leti predlagal spremembo ustavnih določb v smeri, da bi bila ustavnemu sodišču omogočena diskrecijska izbira med ustavnimi pritožbami. Po njegovem bi bilo sicer treba novelirati celoten zakon, ne le poglavje o ustavni pritožbi, saj ustavno sodišče deluje na robu zmogljivosti – »ziroma celo že čez rob, če pomislimo še na to, koliko časa mu jemljejo bagatelne ali

zelo nepomembne zadeve, da potem ne more posvetiti dovolj časa in pozornosti pomembnejšim zadevam« (Krivic 2000, 178). Če bi se odločili za uvedbo diskrecijske pravice bi se po Krivičevi oceni postopoma začela dvigovati tudi kvaliteta rednega sojenja na ustavnopravnem področju, morda tudi s pomočjo predavanj ustavnih sodnikov, ustavno sodišče pa bi se lahko temeljiteje posvetilo težjim in zahtevnejšim ustavnopravnim vprašanjem.

Naj omenim še nekatere zadržke glede predlaganih sprememb, ki jih, kot že rečeno, večina pravnih strokovnjakov podpira. Splošnega mnenja v zvezi s tem ne delita Marko Bošnjak in Andraž Teršek, čeprav načeloma oba pritrjujeta oceni, da problem ustavnosti v Sloveniji obstaja in da ima elemente ustavne krize v celotnem pravnem redu in sistemu. Po Teršku je temeljni problem ponujenih sprememb predlog, da se ustavnemu sodišču (predvsem) po vzoru vrhovnega sodišča ZDA podeli diskrecijska pravica do samostojnega odločanja o tem, katere zadeve bo sprejelo v obravnavo – ker ta predlog še ni bil prepričljivo utemeljen. Ob tem poudarja, da »preobremenjenost ustavnega sodišča ni niti največji niti prednostni problem ustavnosti«, temveč je glavna težava v tem, da se »ustava kot dokument z določeno vsebino in ustavnost kot kakovost ne prelivata dovolj na vse ravni pravnega reda in sistema, hkrati pa sta občutno premalo prisotni pri delu sodišč«. V takšnih okoliščinah zato obstaja nevarnost, da bi diskrecija ustavnega sodišča ustvarila stanje, »ko bi dejansko samo nekatera ustavnopravna vprašanja sploh dobila kakršenkoli sodni odgovor, hkrati pa bi bili samo nekateri takšni odgovori tudi ustavnopravno pravilni«. Primernejšo pot za izboljšanje ustavnosti kot kakovosti pravnega reda in sistema zato Teršek vidi v razbremenitvi ustavnega sodišča, ki jo je treba uravnotežiti s premišljenim načrtom za obremenitev drugih organov, institucij in posameznikov v smeri poustavljanja pravnega reda in sistema. Slednje naj bi dosegli predvsem s posodobitvijo celotnega sistema izobraževanja pravnikov o ustavnstvu v najširšem smislu, hkrati pa tudi s takojšnjim odpravljanjem problema preskromne, premalo suverene in prepogosto nepravilne neposredne uporabe ustave, ustavnopravne teorije in ustavnosodne prakse pri delu sodišč (Teršek 2009).

V primeru sprejetja predlaganih sprememb Bošnjak namesto blagodejnih učinkov pričakuje upad varovanja človekovih pravic, medtem ko bo pomen posameznika v

razmerju do države še naprej kopnel. Diskrecijska pravica bo tako pomenila, da obravnava ustavne pritožbe za ustavno sodišče več ne bo obveza oziroma rečeno drugače, ustavno sodišče bo lahko sklenilo, da ustavne pritožbe sploh ne bo obravnavalo, četudi bo kršitev podana, pravica do prostega preudarka pa bo tudi popolnoma nevezana na kakršenkoli pravni kriterij, kar odpira možnost za arbitrarno odločanje ustavnega sodišča. »Posameznik ne bo mogel več zanesljivo zaupati, da bo kršitev njegovih pravic na ustavnem sodišču odpravljena, ustavno sodišče pa tako ne bo več najvišji organ varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin,« kar bo predstavljalo erozijo stopnje varstva človekovih pravic že na formalni ravni.

Po Bošnjaku je zmotno tudi prepričanje, da lahko jamstveni primanjkljaj, ki bo nastal zaradi sprememb pristojnosti ustavnega sodišča, nadomestijo redna sodišča. »Ta so večinoma premalo občutljiva za človekove pravice in temeljne svoboščine, ustave pa pri svojem odločanju ne uporabljajo niti je v glavnem ne znajo uporabljati.« Takšno trditev utemeljuje z ugotovitvijo, da morajo sodišča, kadar so pri svojem odločanju soočena z uporabo predpisa, neskladnega z ustavo, po 156. členu ustave prekiniti postopek in pred ustavnim sodiščem zahtevati presojo njegove ustavnosti, vendar se to v praksi praktično ne dogaja. Poleg tega je sklicevanje na ustavo in njene določbe o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah v sodnih postopkih redok pojav, saj vse od uveljavitve ustave do danes praktično ni judikatov rednih sodišč, v katerih bi bil nosilni argument kakšna ustavna določba o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah z razlago njenega pomena. Zato Bošnjak ocenjuje, da je »logika ustavnega diskurza in človekovih pravic za redna sodišča pretežni tujek, saj so nagnjena k šablonskemu in rutinskemu odločanju na podlagi zakonskih pravil in utrjenih vzorcev mišljenja, ki so nastali v preteklosti« (Bošnjak 2010b).

Kljub nekaterim kritikam in tudi drugačnim mnenjem je vseeno mogoče zaključiti, da glede nujnosti vsaj nekaterih sprememb ni posebnih dilem, vseeno pa ostaja odprto vprašanje, ali je uvajanje diskrecijske pravice oziroma odločanja zgolj o pravno relevantnih temah res edina prava pot za rešitev problemov, s katerimi se pri delu soočajo ustavni sodniki. Ob tem se sicer ni mogoče izogniti opozorilu, da bi morale spremembe spremljati tudi širše zastavljene aktivnosti, ki bi preko izobraževanja

pravnikov in še posebej sodnikov o pomembnosti prenašanja ustavnosodne prakse v delo rednih sodišč smiselno zaokrožile novo ureditev področja, povezanega z vlaganjem zahtev za sodno presojo ustavnosti.

LITERATURA

Bošnjak, Marko. 2010a. Reforma ustavnega sodišča in varstvo človekovih pravic. *Pravna praksa* (13): 6–9.

--- 2010b. Posameznik pred ustavnim sodiščem. *Dnevnikov Objektiv*, 19 (12. junij).

Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Cerar, Miro. 1997. Slovensko ustavno sodišče – med pravom in politiko. *Teorija in praksa* 34 (6): 953–968.

--- 2000. (Ne)političnost ustavnega sodstva. V *Ustavno sodstvo*, ur. Marjan Pavčnik in Arne Mavčič, 349–389. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Čebulj, Janez. 2000. Posebnosti ustavne pritožbe s področja upravnega prava. V *Ustavno sodstvo*, ur. Marjan Pavčnik in Arne Mavčič, 301–321. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Dimnik, Lucija in Meta Roglič. 2010. Usoda ustavnega sodišča je v primeru izbrisanih visela na nitki. *Dnevnikov Objektiv*, 10–12 (9. januar).

Fišer, Zvonko. 2000. Ustavna pritožba v kazenskih zadevah. V *Ustavno sodstvo*, ur. Marjan Pavčnik in Arne Mavčič, 275–300. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan. 1999. *Državna ureditev Slovenije (tretja spremenjena in dopolnjena izdaja)*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Kocjančič, Rudi, Ciril Ribičič, Franc Grad in Igor Kaučič. 2003. *Ustavno pravo Slovenije*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Krivic, Matevž. 2000. Ustavno sodišče: pristojnosti in postopek. V *Ustavno sodstvo*, ur. Marjan Pavčnik in Arne Mavčič, 47–206. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Lubej, Gašper. 2010. »Na ustavnem sodišču sem doživel tudi skrajno napete razprave«. Dostopno prek: http://www.siol.net/slovenija/aktualno/2010/03/na_ustavnem_sodiscu_sem_dozivel_tudi_skrajno_napete_razprave.aspx (26. marec 2010).

Mavčič, Arne. 1998. *Ustavno sodišče Republike Slovenije*. Ljubljana: Ustavno sodišče Republike Slovenije.

--- 2000. *Zakon o ustavnem sodišču s pojasnili*. Ljubljana: Nova revija.

--- 2008. *Razvoj sodne presoje ustavnosti*. Dostopno prek: <http://www.concourts.net/introsi.php> (2. marec 2009).

Pavčnik, Marijan in Arne Mavčič. 2000. *Ustavno sodstvo*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Petrovčič, Peter. 2010. Dr. Ciril Ribičič, bivši ustavni sodnik in profesor na Pravni fakulteti v Ljubljani. *Mladina* (7). Dostopno prek: http://www.mladina.si/tednik/201007/dr_ciril_ribicic_bivsi_ustavni_sodnik_in_profesor_na_pravni_fakulteti_v_ljubljani (4. maj 2011).

Poglajen, Jože. 2011a. Spoštovanje odločb ustavnega sodišča pomeni spoštovanje ustave. *Dnevnik*, 4 (14. april).

--- 2011b. Opozicija preprečila, da bi popravili ustavne člene. *Dnevnik*, 4 (18. marec).

Rupnik, Janko, Rafael Cijan in Božo Grafenauer. 1994. *Ustavno pravo Republike Slovenije (druga knjiga, posebni del)*. Maribor: Pravna fakulteta.

Schwartz, Herman. 1997. *The New East European Constitutional Courts*. Dunaj: Institute for Advanced Studies.

Šturm, Lovro, France Arhar in Boštjan Zalar. 2002. *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.

Tratnik, Jože. 2008. Ustavno sodišče ne bi smelo biti »tovarna odločb in sklepov«. *Pravna praksa* (9): 3.

Teršek, Andraž. 2009. Rešitev je poustavljanje, ne sprememba ustave. *Dnevnikov Objektiv*, 9 (7. november).

Ude, Lojze. 2000. Ustavna pritožba v civilnih in delovno-socialnih zadevah. V *Ustavno sodstvo*, ur. Marjan Pavčnik in Arne Mavčič, 249–273. Ljubljana: Cankarjeva založba.

US RS. 2009. *Up-2940/07*. Dostopno prek: <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/21E61A352D18FDA4C125756800358DC6> (28. april 2011).

US RS. Dostopno prek: <http://www.us-rs.si/> (23. maj 2011).

Wedam Lukić, Dragica. 2007a. Ustavno sodstvo med pravom in politiko. *Javna uprava* (2): 35–46.

--- 2007b. Ali je treba ustavno sodišče politično »uravnotežiti«? *Pravna praksa* (23): 18.

Zajc, Drago. 1997. Demokratični ideali in ustavno sodišče. *Teorija in praksa* 34 (6): 1001–1003.

Žák, Václav. 1997. Kdo kontrolira ustavno sodišče? *Teorija in praksa* 34 (6): 1035–1047.