



NOVA
UNIVERZA

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Ena zgodovinska in dve aktualni pripombi k spreminjanju ustavnega koncepta
ustavnega sodišča
Albin Igličar

Article information:

To cite this document:

Igličar, A. (2018). Ena zgodovinska in dve aktualni pripombi k spreminjanju
ustavnega koncepta ustavnega sodišča, Dignitas, št. 45/46, str. 108-114.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/45/46-9>

Created on: 07. 12. 2018

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on
publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0
International License.



© Nova univerza, 2018



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



NOVA
UNIVERZA

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Ena zgodovinska in dve aktualni opombi k spreminjanju ustavnega koncepta ustavnega sodišča

prof. dr. Albin Igličar

1

Delovanje ustavnega sodišča lahko odločilno pripomore k udejanjanju pravne države oziroma vladavine prava kot vodilne vrednote sodobne slovenske globalne družbe. V delitvi dela pri zagotavljanju tega cilja je izvorno ustavnemu sodišču pripadla naloga uveljavljanja vladavine prava tudi nasproti zakonodajalcu, saj ima le-ta pravzaprav največ moči (in pogosto tudi skominov) za kršenje ustave. Zato je Leonid Pitamic v svoji *Državi* leta 1927 zapisal, da »utegne biti pravi smisel ustave boljše zavarovan po sodišču nego po politično orientirani parlamentarni večini«. ¹ Prav v tej funkciji ustavnega sodišča – **varovanje ustave nasproti zakonodajalcu – je specifičnost ustavnega sodišča** glede na organe sodne oblasti. Kajti – kot razlaga Pitamic – »pridejo sodišča do možnosti interpretacije [ustave – dodal. A. I.] le v konkretnih primerih, katerih razsojanje so povzročila ali upravna oblastva ali privatniki«. ²

Nakazana vloga ustavnega sodišča pomeni tudi nekakšen korektiv oziroma dopolnilo zakonodajnega procesa v moderni družbi, ki teži k vedno večji racionalnosti. Predstavniško telo je izrazito politični organ, kjer prevladujejo interesi in čustva, ter glede na svoj namen izvajanja posredne demokracije ni sestavljeno iz (pravnih) strokovnjakov. Ker pa je njegova naloga sprejemanje zakonov, ki so vedno bolj strokovni in vpeti v pravni sistem, in je torej zakonodajno odločanje izrazito pravno opravilo, lahko to pomanjkanje pravne strokovnosti med poslanci v določenem obsegu odpravi ustavno sodišče, ki kot t. i. negativni zakonodajalec odpravlja ustavnopravne napake t. i. pozitivnega zakonodajalca oziroma – v slovenskem primeru – Državnega zbora.

¹ Leonid Pitamic, *Država, Družba Sv. Mohorja*, Celje 1927, str. 442.

² Ibid.

Ob klasičnem (Kelsnovem) izhodišču, da je glavna naloga ustavnega sodišča zagotavljanje ustavne skladnosti zakonov in s tem nekakšen vrednotni ter pravno-strokovni nadzor nad odločitvami zakonodajalca, bi kazalo na to funkcijo osredotočiti tudi pristojnosti ustavnega sodišča. Njegova prvotna in »naravna« funkcija je odločanje o ustavnosti in zakonitosti normativnih (splošnih) pravnih aktov.³ Za druge vidike uresničevanja vladavine prava oziroma za varstvo pravic pravnih subjektov v posamičnih primerih je poklicana sodna veja oblasti. V Sloveniji je njen vrh določen v Vrhovnem sodišču, za katerega pravi Ustava RS, da je najvišje sodišče v državi (127 čl.). Le-to naj bi bilo torej zadnji odločevalec v konkretnih primerih, brez svojega »nadzornika« v ustavnem sodišču.

S tem bi v praksi zaživela omenjena ustavna opredelitev vrhovnega sodišča. Ustavna opredelitev Vrhovnega sodišča kot najvišjega sodišča v državi je za splošno javnost lahko nejasna in dvoumna ob normi v Zakonu o ustavnem sodišču, da je ustavno sodišče najvišji sodni organ za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin.⁴ V prvem osnutku ustavnih sprememb je bilo predlagano, naj bi se ta opredelitev prenesla v ustavno besedilo. Če bi se omenjena opredelitev ustavnega sodišča res znašla v spremenjeni ustavi, bi bilo verjetno bolje govoriti, namesto o »človekovih pravicah« (to so pravzaprav vse pravice), o »ustavnih pravicah«, ker bi potem opredelitev že nekoliko bolj diferencirala in specificirala ustavno sodišče.

Zelo verjetno pa takšno razmišljanje danes niti v splošni, niti v politični in niti v strokovni javnosti ne bi dobilo zadostne podpore, saj je t. i. ustavna pritožba že »posvojena« v zavesti ljudi. Prav zaradi možnosti ustavne pritožbe pa – po eni strani – ustavno sodišče izgublja svojo specifično funkcijo odločanja o ustavnosti in zakonitosti samih splošnih normativnih aktov, kar ga ne bi uvrščalo v sodno vejo oblasti ter – po drugi strani – z odločanjem o ustavnih pritožbah usmerja sojenje rednih sodišč, kar ga potem vključuje v pravosodni sistem. Ob dejstvu, da je preko osemdeset

³ S tega vidika ni nepomembno opozoriti, da je nemško ustavno sodišče (čigar model je v precejšnji meri služil kot vzor za oblikovanje slovenskega ustavnega sodišča) v nemški ustavi iz leta 1949 (Grundgesetz) najprej dobilo pristojnost odločati le o ustavnosti splošnih pravnih aktov in o kompetenčnih sporih. Ustavno pritožbo so vnesli v ustavo leta 1969 s spremembo 93. člena oziroma dodano točko 4 a v prvem odstavku tega člena. Prim. Klaus von Beyme, *Politični sistem Zvezne republike Nemčije*, Visokošolsko središče, Koper 2002, str. 344.

⁴ 1/1 čl. Zakona o Ustavnem sodišču določa: »Ustavno sodišče je najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin.«

odstotkov vseh zadev na slovenskem ustavnem sodišču posledica ustavne pritožbe, bi bilo vračanje na izhodiščno pozicijo, ko bi ustavno sodišče izvajalo le t. i. abstraktno presojo ustavnosti in zakonitosti, verjetno povsem nerealno. Seveda pa bi – zlasti z bolj akademskega zornega kota – odločitve v tej smeri prispevale k vrnitvi avtoritete vrhovnem sodišču, zmanjšanju števila pritoževanj ter – nenazadnje – tudi poglobljenemu občutku odgovornosti za sprejete odločitve, saj ne bi bilo na voljo dodatnih in rezervnih poti za pritoževanje. Ob uveljavitvi reka *Roma locuta causa finita* za vrhovno sodišče, seveda nikakor ne bi bilo ogroženo načelo dvostopnosti sojenja oziroma pravica do pravnega sredstva (25. čl. Ustave Republike Slovenije), ki zagotavlja pravico do pritožbe proti odločitvam sodišč, ne bi pa se ustavno sodišče znašlo v položaju nekakšnega »pritožbenega sodišča« oziroma tretje stopnje zoper odločbe vrhovnega sodišča.

2

Na področju originarne in specifične pristojnosti ustavnega sodišča – ugotavljanje, ali je splošna pravna norma nižjega ranga v skladu s splošno pravno normo višjega ranga – pa je treba jasno doreči tako **vrste aktov, ki bi jih presojalo ustavno sodišče**, kot tudi subjekte, ki bi lahko takšno presojo zahtevali. V sedanjem vladnem Osnutku Ustavnega zakona o spremembah 160., 161. in 162. člena Ustave Republike Slovenije je kar nekaj nedorečenosti oziroma nejasnosti, posebej glede odločanja o skladnosti podzakonskih aktov z ustavo in zakoni.

Očitna je sicer tendenca predlagatelja, da bi se odločanje o skladnosti podzakonskih predpisov, predpisov lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil z ustavo, mednarodnim pravom in zakoni,⁵ preneslo iz ustavnega sodišča na t. i. redno sodstvo, vendar bi bilo treba to urediti z zakonom;⁶ ob tem pa tudi za te akte še vedno ostaja nekakšna »rezervna« pristojnost ustavnega sodišča, če zakon ne bi tako določal oziroma če ne bi bil sprejet. Pri vrstah aktov se seveda ponujajo različne možnosti. Ena izmed njih bi pridržala ustavnemu sodišču zgolj presojo

⁵ Ter še o skladnosti splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, s podzakonskimi predpisi (2. čl. Osnutka Ustavnega zakona).

⁶ Takšen zakon bi moral biti v Državnem zboru sprejet z dvotretjinsko večino navzočih poslancev (kvalificirana relativna večina, 1 čl. Osnutka Ustavnega zakona).

ustavne skladnosti zakonov; druga bi temu pridružila še državne podzakonske predpise ali pa bi presojo njihove zakonitosti (in ustavnosti) prenesla na upravno sodstvo; tretja bi zgolj predpise lokalnih skupnosti prenesla na upravno sodstvo itd. Predlagatelj pa je poleg tega predvidel tudi možnost, da ustavno sodišče lahko odpravi ali razveljavi podzakonski predpis, predpis lokalne skupnosti ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, kadar pri odločanju o ustavnosti zakona ugotovi protiustavnost takega akta, čeprav bi bila za to odločanje z zakonom dana pristojnost drugemu sodišču.⁷

Ob veliki zapletenosti predlaganih ustavnih formulacij glede navedenih vprašanj se seveda zastavlja še vprašanje o pripravljenosti rednega sodstva za opravila, ki so bila dosedaj pridržana izključno ustavnemu sodišču. Metode presojanja ustavnosti in zakonitosti splošnih pravnih aktov so namreč dokaj specifične in se razlikujejo od presojanja zakonitosti konkretnih pravnih aktov in materialnih dejanj pravnih subjektov. Poleg tega so v podzakonskih predpisih pogosto razčlenjene in bolj konkretizirane številne pravice in dolžnosti, ki so bistvenega pomena za položaj pravnih subjektov v njihovih medsebojnih razmerjih. Čeprav je v slovenski ustavnopravni doktrini prevladalo stališče, da je mogoče pravice in dolžnosti pravnih subjektov določati le z zakonom in da je podzakonskim aktom pridržano le razčlenjevanje zakonskih pravic in določanje načina njihovega uresničevanja,⁸ je v praksi ta razmejitev pogosto težavna in nejasna. Zato so dejansko v podzakonskih splošnih pravnih aktih pogosto določila, ki življenjsko pomembno vplivajo na pravne položaje posameznikov in njihovih organizacij.⁹ S tega vidika je vprašljivo, če je primerno presojanje ustavnosti in zakonitosti podzakonskih aktov »spustiti« iz najvišje ustavno-sodne ravni na raven rednega sodstva – če se seveda ne odločimo za splošni difuzni oziroma decentralizirani (ameriški)

⁷ »Če ustavno sodišče pri odločanju o ustavnosti zakona ugotovi tudi protiustavnost podzakonskega predpisa, predpisa lokalne skupnosti ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, ga lahko v skladu s prejšnjim odstavkom odpravi ali razveljavi tudi, če zakon v skladu s tretjim odstavkom prejšnjega člena za presojo njegove skladnosti določa pristojnost drugega sodišča« (2/2 čl. Osnutka Ustavnega zakona o spremembah 160., 161. in 162. člena Ustave Republike Slovenije).

⁸ Npr. Igor Kaučič in Franc Grad, *Ustavna ureditev Slovenije*, GV založba, Ljubljana 2008, str. 296; ali Marijan Pavčnik, *Teorija prava*, GV založba, Ljubljana 2007, str. 307.

⁹ Drugačno stališče je predstavljeno v utemeljitvi Predloga ustavne spremembe: »Primerjava z ustavnimi ureditvami drugih držav in dosedanje izkušnje pri delu Ustavnega sodišča kažejo na to, da nekatere pristojnosti (npr. presoja podzakonskih predpisov, odločanje o določenih sporih glede pristojnosti) ne pomenijo reševanje tako pomembnih ustavnopravnih vprašanj, da bi moral o njih odločati Ustavno sodišče kot najvišji varuh ustavnosti, saj se vprašanja nanašajo zlasti na presojo zakonitosti aktov in ravnanj.«

sistem odločanja o ustavnosti vseh splošnih aktov pred rednimi sodišči oziroma sodišči splošne pristojnosti.¹⁰

3

Med subjekti, ki lahko vložijo zahtevo za presojo ustavnosti zakona, gotovo kaže še dodatno premisliti, če je to res lahko predsednik republike.¹¹ Če je odgovor da, potem bi bilo edino racionalno, da bi mu ta pravica pripadala še pred razglasitvijo (promulgacijo), torej pred koncem zakonodajnega postopka, nikakor pa ne potem, ko je z ukazom že pozval državljane, naj se po določenem zakonu ravnajo, oziroma ko je ugotovil pravilen sprejem zakona v Državnem zboru. Če predsednik države ne bi priznal zakona pred ustavnim sodiščem potem, ko bi ga že razglasil, bi njegova razglasitev izzvenela neverodostojno oziroma neresno.

Seveda pa bi se s **pravico predsednika države, da zahteva presojo ustavnosti zakona – vendar pred razglasitvijo** – vzpostavila možnost svojevrstnega suspenzivnega veta, ki bi ga šef države uporabil v skrbi za izvajanje ustave in delovanje pravne države. Predlagana pristojnost bi predsednika republike uvrstila med t. i. privilegirane predlagatelje, ki lahko sprožijo postopek pred ustavnim sodiščem z zahtevo, kar ima za posledico, da mora o njihovem predlogu ustavno sodišče izvesti postopek ocene ustavnosti akta ter o njihovem predlogu vsebinsko odločiti. Interes za abstraktno presojo ustavnosti zakona se tedaj predpostavlja in ga privilegiranim predlagateljem ni treba izrecno dokazovati, saj iz njihovega položaja izhaja njihova soodgovornost za ustavno pravilnost zakonodaje ter delovanje države kot ustavne demokracije. Obenem bi bil s to zahtevo vzpostavljen dodaten mehanizem za varstvo ustavne ureditve; z omenjeno predsednikovo pristojnostjo pa bi dobil svoj smisel tudi akt razglasitve zakona, ki je v naši sedanjosti zgolj ritualno dejanje in predsednikova ustavna dolžnost.¹²

Predlagano pooblastilo predsedniku države je povezano z naravo instituta razglasitve. Ta pravica šefa države je izrazit zgodovinski ostanek razmer, v katerih je bil šef države monarh, ki mu

¹⁰ Več v Arne Mavčič, Primerjalno ustavno pravo – pravo človekovih pravic, Pasadena, Ljubljana 2002, str. 91.

¹¹ 3. čl. Osnutka Ustavnega zakona o spremembah 160., 161. in 162. člena Ustave Republike Slovenije.

¹² Člen 91/1 Ustave Republike Slovenije: »Zakone razglašča predsednik republike najkasneje 8 dni po njihovem sprejemu.«

je šla pravica dajati zakone podanikom. Šele v moderni državi se je uveljavila vrednota, da je izvoljeno predstavniško telo oziroma parlament tisti državni organ, ki sprejema zakone. Osnovo za takšen položaj parlamenta daje demokratična politična ureditev, kjer parlament predstavlja državljanje. Zato – v smislu ideje o suverenosti ljudstva – lahko od parlamenta prevzame zakonodajno pristojnost le ljudstvo samo, kadar z referendumom odloča o novih zakonih. Misel o božjem poreklu zakonov, ki jih potem »po milosti Božji« ljudstvu posreduje kralj, je seveda v sodobnem racionalizmu že dolgo pokopana, čeprav je na pragu moderne dobe Rousseau v *Družbeni pogodbi* (1762) še nostalgичno vzkliknil: »Potrebovali bi bogove, da bi dajali ljudem zakone.«¹³

Vzporedno z zorenjem ideologije o ljudskem izvoru oblasti se je parlament najprej uveljavil v Angliji, kjer je že v 14. stoletju omejeval kraljevo oblast. Te omejitve so zadevale sprva področje davkov, kasneje pa so segle tudi na zakonodajno funkcijo kralja. Tako je najprej parlament pošiljal kralju peticije za sprejem zakonov, potem pa je pridobil močnejšo zakonodajno iniciativo, saj je kralju pošiljal že izdelane predloge zakonov. Te predloge je nato kralj lahko v celoti sprejel ali pa zavrnil (veto). Orisana praksa je privedla do tega, da je zakonodajno funkcijo vsebinsko prevzel parlament, saj kralj daje samo še sankcijo oziroma potrditev zakonom, ki jih sprejme angleški parlament. Po angleškem ustavnem običaju pa monarh – v parlamentu izglasovanemu – zakonu sploh ne sme odreči svoje sankcije, zato monarh že od leta 1709 ni zavrnil kraljeve odobritve k zakonom, ki jih je sprejel parlament.¹⁴ Močnejšo vlogo v zakonodajnem procesu ima ameriški predsednik, ki lahko odreče svoj podpis zakonu, ki ga je sprejel Kongres. V primeru predsednikovega veta na zakon, le-ta lahko prične veljati samo, če ga Kongres še enkrat sprejme, tokrat z dvotretjinsko večino članov obeh domov Kongresa.¹⁵ Če pa predsednik nima pripomb na zakon oziroma kakšnih zadržkov glede njegove vsebine, začne zakon veljati v naslednjih desetih dneh tudi brez predsednikovega podpisa.

¹³ Jean-Jacques Rousseau, Družbena pogodba ali načela državnega prava, Cankarjeva založba, Ljubljana 1960, str. 104.

¹⁴ Prim. Neven Brandt in Primož Kerkoč, ur., Politični sistem Velike Britanije: zbornik, Visokošolsko središče, Koper 2002, str. 176.

¹⁵ Bolj podrobno razlago o predsednikovem podpisu zakona oziroma o njegovem suspenzivnem in t. i. žepnem vetu – pocket veto – najdemo npr. v knjigi Franc Grad, Ivan Kristan in Anton Perenič, Primerjalno ustavno pravo, Pravna fakulteta, Ljubljana 2006, str. 201.

Predlagana pravica predsednika republike, da zahteva presojo ustavnosti zakona pred ustavnim sodiščem, je smiselno lahko umeščena v čas pred koncem zakonodajnega postopka. V tem postopku namreč predsednik republike sam sodeluje z aktom (ukazom) o razglasitvi, s katerim se šele konča zakonodajni postopek, saj zakon brez predsednikovega podpisa oziroma njegove razglasitve po slovenski ustavni ureditvi ne more veljati. Po naši ureditvi je torej predsednik države eden izmed nujnih udeležencev zakonodajnega postopka, zato bi bila njegova zahteva za presojo ustavnosti zakona, potem ko je zakon že razglasil, v nasprotju tudi s predlagano določbo ustavnega zakona, ki pravi: »Predlagatelji ne morejo zahtevati presoje ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov, ki so jih sami sprejeli.«¹⁶ Predsednik Republike Slovenije je pač tudi sam aktivni deležnik oziroma odločevalec v procesu sprejemanja zakona.

Če pa bi predsednik države lahko vložil zahtevo za presojo ustavnosti zakona pred razglasitvijo, bi s tem imel na voljo močno orodje za opravljanje svoje vloge pri uveljavljanju pravne države. Ta ustavna norma bi mu seveda zagotovila neke vrste novo pravico do specifičnega – suspenzivnega – veta, kar pa bi preprečevalo zelo nerodno situacijo, ko mora predsednik republike razglašati zakone, ki so očitno – tako po splošnem kot tudi njegovem osebnem mnenju – protiustavni.¹⁷ Poleg tega bi potem tudi akt promulgacije oziroma predsednikov podpis pod ukazom o razglasitvi zakona ne bil le prazen ritual in nepotreben ostanek preteklosti, ampak racionalno dejanje v procesu nastajanja in sprejemanja zakona.

¹⁶ Člen 3/4 Osnutka Ustavnega zakona.

¹⁷ Primer pisma, ki ga je predsednik republike Milan Kučan leta 1998 poslal Državnemu zboru ob razglasitvi Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o prometnem davku in Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o prispevkih za socialno varnost, ki jih je Državni zbor sprejel 8. 1. 1998 z veljavnostjo od 1. 1. 1998. Zato omenjeno pismo predsednik zaključuje: »Na podlagi vsega navedenega štejem za svojo dolžnost, da ob razglasitvi obeh zakonov opozorim državni zbor, njegovega predsednika in poslance, do bo upoštevalje tudi to izkušnjo, in zaradi zavezanosti poslancev, da tudi sami pri svojih odločitvah spoštujejo ustavo, poskrbel, da ne bo prihajalo do sprejemanja zakonskih določb, katerih skladnost z ustavo je očitno vprašljiva.«