



**NOVA
UNIVERZA**

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Predlagane spremembe Ustave – Diskrecija pri izbiranju pobud in ustavnih pritožb za obravnavanje in privilegirani predlagatelji
Jadranka Sovdat

Article information:

To cite this document:

Sovdat, J. (2018). Predlagane spremembe Ustave – Diskrecija pri izbiranju pobud in ustavnih pritožb za obravnavanje in privilegirani predlagatelji, Dignitas, št. 45/46, str. 115-139.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/45/46-10>

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

Predlagane spremembe ustave – Diskrecija pri izbiranju pobud in ustavnih pritožb za obravnavanje in privilegirani predlagatelji

mag. Jadranka Sovdat

I. Uvod

Besedilo predloga za začetek postopka za spremembe 160., 161. in 162. člena Ustave z osnutkom ustavnega zakona, objavljeno v *Poročevalcu Državnega zbora* (št. 37/10), je v parlamentarno proceduro vložila Vlada. Vendar ni skrivnost, kar je bilo večkrat javno povedano, da je besedilo v resnici pripravljala strokovna skupina, h katere delu so bili povabljeni tako nekdanji ustavni sodniki in predsedniki Ustavnega sodišča kot tudi profesorji prava, svoja stališča pa so lahko povedali tudi sedanji ustavni sodniki. Slednje se mi zdi tudi prav, pa ne le zato, ker so (tedanji) ustavni sodniki še kako aktivno sodelovali tudi pri nastajanju veljavne Ustave (o čemer se lahko prepričamo z vpogledom v *travaux préparatoires* za Ustavo), ampak tudi zaradi tega, ker določbe VIII. poglavja Ustave neposredno zadevajo njihovo funkcijo in pristojnosti organa, v katerem to funkcijo opravljajo. Tudi sama sem še kot generalna sekretarka Ustavnega sodišča sodelovala pri delu te delovne skupine. Tudi zato je moj pogled na predlagane ustavne spremembe, ki so v resnici ob vseh vprašanjih, ki so bila odprta v tej razpravi, zreducirane na manjši (čeprav bistven) del sprememb,¹ v mnogočem drugačen od pogledov nekaterih spoštovanih kolegov, ki so bili v zadnjem polletju izpostavljeni najprej na strokovnem posvetu, organiziranem na Brdu pri Kranju, za tem pa objavljeni predvsem v časopisu *Pravna praksa*. Njihovi pogledi o potrebnosti teh ustavnih sprememb so zelo različni: od *festina lente*² do zaostajanja, če

¹ Razprave pa so vzporedno potekale tako o možnostih vzpostavitve Vrhovnega upravnega sodišča, dolžini mandata ustavnih sodnikov, načinu njihove postavitve na funkcijo in še o čem.

² Albin Igličar in Janez Kranjc, »Festina lente tudi ko gre za spremembo ustave«, *Pravna praksa*, 28/45 (2009), str. 14–15. Ker se do diskrecijskega pooblastila opredeljujem kasneje, naj na tem mestu opozorim na, po mojem mnenju, napačno ugotovitev, po kateri se z možnostjo prenosa ocene ustavnosti in zakonitosti podzakonskih predpisov na druga sodišča Ustavnemu sodišče jemlje specifičen položaj in postavlja pod vprašaj glavni razlog za njegov obstoj. Če bi bilo to res, potem se je treba vprašati,

»cincamo z ustavnimi spremembami«³ in še z vso paleto mnenj vmes. Čeprav se z nekaterimi njihovimi stališči, kot bo razvidno iz nadaljevanja, strinjam, pa se ne strinjam z oceno tistih, ki menijo, da ustavne spremembe niso niti potrebne niti prave.

Moj pogled je morebiti drugačen tudi zaradi tega, ker pravkar mineva 16 let od tedaj, ko sem v delovnem pogledu prestopila prag Ustavnega sodišča. Najprej sem imela veliko čast več kot štiri leta kot svetovalka Ustavnega sodišča sodelovati z ustavnimi sodniki prve sestave v samostojni Sloveniji, ki je nedvomno zaslužna, da je vzpostavila temelje ustavnosodne presoje v demokratični državi. Ko sem nastopila funkcijo generalne sekretarke, sta od prve sestave ostala še dva ustavna sodnika, v skoraj enajstih letih, ko sem opravljala to funkcijo, pa sem lahko spremljala delo kar nekaj ustavnih sodnic in ustavnih sodnikov. Javnosti je sicer bolj malo znana vsebina funkcije generalnega sekretarja Ustavnega sodišča, vendar je ta dejansko tudi oseba, ki mora zelo dobro poznati vso ustavnosodno presojo, preteklo in tisto, ki nastaja. Sama ocenjujem delo naslednjih sestav Ustavnega sodišča drugače kot ustavni sodnik mag. Krivic.⁴ Nedvomno je na nekaterih področjih naslednja sestava celo bistveno izboljšala kvaliteto ustavnosodne presoje, tako npr. glede t. i. strogega testa sorazmernosti (prvič jasno postavljen v odločbi št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003, Uradni list RS, št. 108/03), po katerem se presoja dopustnost posegov v človekove pravice, glede načela legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave, glede prvega odstavka 74. člena ter prvega stavka in drugega stavka drugega odstavka 74. člena Ustave, kjer je poprej iz odločb in sklepov izhajala prava zmešnjava v kriterijih, kdaj gre za poseg v človekovo pravico, kdaj za način njenega izvrševanja,⁵ in

zakaj obstajajo ustavna sodišča kot posebni organi v Italiji, Španiji, Franciji in Belgiji, saj ta ustavna sodišča odločajo le o ustavnosti zakonov, ne pa tudi o ustavnosti ali celo zakonitosti podzakonskih predpisov; v državah razvitega upravnega sodstva, katerega domovina je seveda Francija, ni bilo nobene potrebe poverjati ustavnim sodiščem to, kar v resnici sploh ni njihova glavna naloga – glavna naloga je nedvomno ocena ustavnosti zakonov. Beneška komisija je tako npr. v ekspertnem mnenju že pred leti opozorila Azarbejdžan, naj pri snovanju ustavnega sodišča ne določi, da je to pristojno presojeti zakonitost podzakonskih predpisov, in sicer zato ne, ker imajo to vlogo v zahodni Evropi upravna sodišča, in zato ne, ker utegnejo s tem preobremeniti ustavno sodišče (mnenje je dostopno na spletnem naslovu [http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF\(1996\)010-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF(1996)010-e.asp)).

³ Ciril Ribičič, »Ustavni sodnik – včeraj, danes in jutri«, Pravna praksa, 28/49–50 (2009), str. 9–11.

⁴ Matevž Krivic, »Dezorientiranost dela pravne stroke ob krizi ustavnega sojenja«, Pravna praksa, št. 29/1 (2010), priloga, str. VI; in isti, Zatiskanje oči pred realnostjo, Pravna praksa, št. 29/16–17 (2010), str. 15.

⁵ Pregled stališč o tem vprašanju je še najbolj celovito prikazan v odločbi št. U-I-66/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 121/08), ki si jo velja zapomniti tudi po tem, da je v njej prvič t. i. interpretativna odločba v izreku odločbe izločila protiustavno razlago (je v neskladju z Ustavo, če se razlaga; 4. točka izreka), medtem ko je iz obrazložitve odločbe razvidno, da je mogoče zakonsko določbo

še marsikaj bi se našlo. Med odločbami prve sestave so nekatere zelo kvalitetne odločbe, vedno bodo ostale zapisane med najpomembnejšimi odločitvami Ustavnega sodišča, nekatere pa so tudi takšne, da včasih pravzaprav šele iz številnih ločenih mnenj lahko razberemo, kaj vse je bilo predmet razprave, manj pa je iz same odločbe razvidno samo njeno nosilno stališče. Naslednje sestave so se v številnih primerih po mojem občutku celo bolj ukvarjale z besedilom in s kvaliteto same odločbe in nekoliko manj z ločenimi mnenji. Njihove odločitve zame niso bile nič manj kakovostne kot odločitve prve sestave, vselej so bile med njimi dobre odločitve in slabe odločitve, pač odvisno od tega, ali sem se z njimi (torej z njihovimi argumenti) strinjala ali ne. Ta kriterij je seveda subjektiven, kakor je lahko enako subjektiven tudi pogled pooblaščenca stranke, ki v postopku ne uspe, ali pa npr. politikov, ki niso zadovoljni z odločitvijo Ustavnega sodišča. Vendar to po mojem mnenju samo po sebi še ni merilo kvalitete dela ustavnih sodnikov, kakor tudi ni merilo že vsak članek, ki kritizira odločbo Ustavnega sodišča, ne glede na kvaliteto argumentov, ki jih vsebuje. S tem seveda še zdaleč nočem reči, da imam kaj proti strokovnim kritikam odločb Ustavnega sodišča, daleč od tega, tudi sama sem v strokovnih prispevkih zapisala kakšno izmed njih in menim, da so te nujno potrebne in dobrodošle, le da se v strokovne polemike po mojem mnenju ne morejo spuščati ustavni sodniki, ki so sodelovali pri njihovem nastajanju, in to ne glede na to, kaj o teh strokovnih polemikah menijo; ti so že povedali svoje v odločbi (ali v ločenih mnenjih).

Zavedam se, da je zaradi vsega navedenega moj pogled na to, zakaj so ustavne spremembe potrebne in kateri argumenti govorijo v njihov prid, lahko tudi pristranski. Vendar zaradi tega nič manj legitimen kot drugi pogledi, mi pa hkrati omogoča odgovor na marsikatero vprašanje, ki se je zastavilo tudi spoštovanim kolegom. V dosedanjih strokovnih razpravah o ustavnih spremembah sem imela možnost izmenjati številna stališča in argumente s cenjenimi kolegicami in kolegi, ki so sodelovali pri delu strokovne skupine, izkušnjam, ki sem jih pridobila v dosedanem delu na Ustavnem sodišču, pa se je v zadnjem času pridružila še izkušnja ustavnega sodnika, ki me je v preteklih mesecih samo še dodatno prepričala v to, da so te ustavne spremembe potrebne.

razlagati tudi na ustavnoskladen način; poprej je bilo prav obratno.

II. Napačne predstave o obremenjenosti ustavnih sodnikov in o dometu t. i. sodnega menedžmenta

Pred nadaljnjim razpravljanjem o kakovosti in vsebinskih argumentih je najprej treba spregovoriti nekaj besed o obsegu in načinu dela ustavnih sodnikov, ker vtis, ki nastaja ob prebiranju različnih stališč, po moji oceni ni pravi. Kolega dr. Zalar meni, da ustavne spremembe niso potrebne in da je za obvladovanje tisoče zadev v postopku pred Ustavnim sodiščem treba le izboljšati notranja procesna pravila in uvesti učinkovitejši sodni menedžment.⁶ Tako smo razmišljali na Ustavnem sodišču leta 2000, pred desetimi leti torej.

Tudi po pet let in več stare zadeve, ki niso prišle na vrsto za odločanje, so se namreč nabrale že tedaj, ko je prva sestava zapuščala Ustavno sodišče. Ob koncu leta 1998 je imelo Ustavno sodišče nerešenih 930 zadev, od tega 445 ustavnih pritožb. Število zadev je namreč od druge polovice devetdesetih let bistveno naraščalo. Mag. Krivic je tedaj ocenjeval, da je »ustavno sodstvo na prelomnici: ali bodo sprejeti učinkoviti ukrepi (zakonski in celo ustavni) za njegovo razbremenitev in za povečanje njegove učinkovitosti (kadrovski, finančni, prostorski) – ali pa bodo zaostanke rednega sodstva začeli 'nadgrajevati' še zaostanki pri ustavnem sojenju«.⁷ Ustavno sodišče se je leta 2000 najprej lotilo prav organizacijskih ukrepov. Treba je bilo zagotoviti ustrezno kadrovske zasedbo (predvsem visoko strokovno usposobljenega) sodnega osebja (hkrati pa seveda zagotoviti še prostorske pogoje za njihovo delo), spremeniti organizacijo dela, poskrbeti za bistveno boljšo informacijsko in računalniško podporo, za stalno izobraževanje tako svetovalcev kot drugega sodnega osebja, vzpostaviti natančna pravila poslovanja v posameznih vrstah postopkov, na podlagi katerih je jasno opredeljeno, kako poteka postopek in kdo odgovarja za pravočasnost in kakovost posameznih opravljenih del. Temeljno vodilo pri vseh teh ukrepih je bilo: kako z dobro organizacijo dela in dobro organizirano strokovno in informatizacijsko pomočjo zagotoviti, da bodo ustavni sodniki svojo funkcijo v pravni državi kar najbolj kakovostno in učinkovito opravili.

⁶ Boštjan Zalar, »(Do)stop do Ustavnega sodišča z ustavno pritožbo: ljudska suverenost proti človekovim pravicam«, Pravna praksa, 28/48 (2009), priloga, str. V.

⁷ Matevž Krivic, »Ustavno sodišče: pristojnosti in postopek«, v: Marijan Pavčnik in Arne Mavčič (ur.), Ustavno sodstvo, Cankarjeva založba, Ljubljana 2000, str. 173.

Z začetkom leta 2004 je Ustavno sodišče med drugim uvedlo popolno računalniško podporo poslovanju v zadevah iz svoje pristojnosti; ta je po toliko letih njene uporabe pravkar v postopku prenove. Da smo to lahko dosegli, je bilo treba kar precej sodelovanja sodnega osebja, ki dobro pozna tako vsebino kot organizacijo dela Ustavnega sodišča, in osebja, ki je strokovno računalniško usposobljeno. Ko se lotiš informatizacije poslovanja, spoznaš, kako nujno je treba predvideti vse organizacijske korake v postopku, natančno opredeliti notranja pravila in jih včasih tudi večkrat spreminjati in prilagajati. O tem, kako lahko dobra organizacija strokovne službe in dobra informatizacijska podpora prispevata k učinkovitejšemu delu ustavnih sodnikov, smo razpravljali tudi na III. konferenci generalnih sekretarjev ustavnih sodišč, ki smo jo gostili prav v Sloveniji septembra 2005.⁸ Hkrati smo si tudi neposredno ogledali, kako so se organizacije dela ob pripadu (pre)velikega števila zadev lotili v nekaterih drugih državah,⁹ tudi o teh vprašanjih smo imeli možnost izmenjati stališča ob številnih bilateralnih ali multilateralnih mednarodnih srečanjih z ustavnimi sodniki in generalnimi sekretarji ustavnih sodišč drugih držav.

Popolna informacijska podpora delu seveda ne pomeni samo računalniške podpore vsega poslovanja, ki med drugim omogoča tudi dober vpogled v delo, v stanje zadev in hkrati omogoča nadzor nad opravljanjem dela vsakega posameznika v vsakem trenutku. Z vidika kakovosti dela je še bolj pomemben vsebinski informatizacijski vidik,¹⁰ ki je tudi primerjalnopravno bogat in ki zagotavlja hiter dostop do kvalitetnih in potrebnih informacij tako ustavnim sodnikom kot svetovalcem Ustavnega sodišča. Vzpostavitev takšnega sistema zahteva njegovo stalno dograjevanje in ažuriranje, zahteva stalno delo odličnih pravnikov, ki so usposobljeni tudi v znanju svetovnih jezikov (angleščina, nemščina, francoščina, španščina), za kar smo tudi poskrbeli. Kvalitetna postavitev t. i. intraneta, ki je baza znanja in informacij ter hitrega dostopa do

⁸ Referati generalnih sekretarjev ustavnih sodišč so objavljeni na spletni strani Ustavnega sodišča: <http://www.us-rs.si/o-sodiscu/konference/3csg-bled-29-30-september-2005/>.

⁹ Sama sem se z obiskom na Vrhovnem sodišču Kraljevine Norveške (ki tudi izvršuje ustavnosodno presojo in je tudi polnopravni član Konference evropskih ustavnih sodišč in drugih sodišč z ustavnosodno pristojnostjo) maja 2006 lahko seznanila, kako so se na tem sodišču leta 1995 lotili vpeljave selekcijskega mehanizma in kakšni so njegovi rezultati, prav v času obiska pa so že potekale priprave za njegov prenos tudi na višja sodišča.

¹⁰ Na tem mestu se seveda strinjam z dr. Zalarjem, da je vzpostavitev sistema upravljanja znanja nujen element tako kakovostnega kot učinkovitega dela. Zato smo zanj na Ustavnem sodišču tudi poskrbeli.

njih (ta seveda javnosti ne more biti viden), je za učinkovitost dela še kako pomembna; informacije, ki so strokovni javnosti dostopne prek spletne strani Ustavnega sodišča, so le manjši del teh informacij, ki so povezane tako z računalniškim sistemom, ki podpira poslovanje, kot tudi z intranetom.

Ukvarjanje z organizacijo dela je seveda nikoli končano delo. Vedno so mogoče spremembe in izboljšave, pri katerih je treba biti premišljen in previden, da se z njimi ne povzroči več škode kot koristi. Ne menim, da smo v tem pogledu na Ustavnem sodišču že dosegli optimalne možnosti, tudi sama, danes z vidika ustavne sodnice, menim, da bo treba nekatere stvari še spremeniti oziroma izboljšati, med njimi vsekakor na prvem mestu dati (z zakonom) več sodnih pooblastil generalnemu sekretarju Ustavnega sodišča in resno razmisliti o uvedbi sodniških kabinetov. Na podlagi pridobljenih izkušenj lahko izvedem nekaj sklepov. Prvi je ta, da brez tega, kar je bilo postorjeno, niti slučajno ne bi dosegli takšne učinkovitosti dela, kot jo je Ustavno sodišče v preteklih letih dosegalo, na kar je večkrat na svojih tiskovnih konferencah opozoril tedanji predsednik Ustavnega sodišča dr. Janez Čebulj. Ta prispevek je viden tako pri vsebinskem delu kot pri odločanju o večjem številu enostavnih zadev. Tudi če trije ustavni sodniki zavržejo 1876 ustavnih pritožb, morajo namreč o tem odločiti in z dobro organizacijo dela in računalniško pomočjo se za to da sorazmerno hitro poskrbeti. Na žalost pa to vzame tudi nekaj časa teh treh ustavnih sodnikov, ki bi ga lahko namenili čemu bolj koristnemu, povzroči pa tudi nemalo stroškov. In kakšen je prispevek k varstvu človekovih pravic pri tem?

Drugi sklep je ta, da smo z nenehnimi organizacijskimi in informatizacijskimi ukrepi ustavne sodnike vsako leto bolj priganjali k večji učinkovitosti dela, tako da se je po nekaj letih zelo resno zastavilo vprašanje, kam to pelje. Ali je res mogoče zahtevati, da Ustavno sodišče odloča iz leta v leto o več in več zadevah, o tisočih zadevah? Ali je res naloga devetih ustavnih sodnikov, da npr. preverjajo, ali so bile v tisočih in tisočih prekrškovnih postopkov zaradi nepravilnega parkiranja, prehitre vožnje, manjših prask na parkiriščih kršene človekove pravice, potem ko je zakonodajalec te zadeve štel za tako nepomembne, da je v določenih primerih prepovedal celo pritožbo, da o izrednem pravnem sredstvu pred Vrhovnem sodiščem niti ne govorimo? Število ustavnih pritožb pred Ustavnim sodiščem pa se je iz leta v leto povečevalo tudi zato,

ker so se bolj in bolj zapirala vrata¹¹ dostopa do Vrhovnega sodišča (pri prekrških, kot rečeno, celo do višjega sodišča). Ali se temu res reče nujno potreben dober sodni menedžment ali anomalija, če devet ustavnih sodnikov odloči o 6027 (leta 2007) zadevah, pri čemer jih ogromno večino zavrže? **Že po nekaj letih organizacijskih ukrepov se je pokazalo, da imajo vsi ti, ki jih lahko združimo v pojem sodni menedžment, svoj omejen doseg** – do določene meje so bili (zelo) učinkoviti, vendar so na koncu vselej ostali ozko grlo ustavni sodniki. Teh je le devet, njihov način odločanja je kolegijski, med zadevami, o katerih odločajo, pa je hkrati veliko zelo pomembnih zadev, v katerih se ne more delati po tekočem traku. Saj ni mogoče, da strokovna javnost glede slednjega pričakuje drugače?

Tudi v t. i. rednem¹² sodstvu je način odločanja kolegijski, vendar že ves čas opažam, da je to razumljeno povsem drugače kot na Ustavnem sodišču. Najprej želim poudariti, da sama niti kot dolgoletna svetovalka niti kot dolgoletna generalna sekretarka ne morem pritrditi oceni kolega dr. Bošnjaka,¹³ po kateri je usoda ustavne pritožbe pogosto odvisna od tega, ali bo posamezen svetovalec v ustavni pritožbi zaznal elemente, ki utemeljujejo njen sprejem, sodniki poročevalci in drugi sodniki pa naj bi pretežno sledili tej odločitvi. Res je, da ustavni sodnik velikokrat sledi predlogu svetovalca, ker ga po pregledu spisa prepričajo zapisani strokovni argumenti, velikokrat pa jim tudi ne sledi in sama se spominjam tudi veliko takšnih zadev ali pa »zapletov«, če jim lahko tako rečem, v zvezi z njimi. Poleg tega po mojem mnenju nikakor ne drži statistična analiza obremenjenosti na sodnika, ki jo je na podlagi podatkov iz letnega poročila Ustavnega sodišča za leto 2008¹⁴ navedel dr. Zalar.¹⁵ Zgodi se namreč, da se že sodniki poročevalci in svetovalci, ki jim je bila zadeva dodeljena, ne strinjajo s pristopom do zadeve, še kako pogosto pa se drugi sodniki ne

¹¹ S tem nočem reči, da je bilo s tem kaj narobe, ker kopičenje pravnih sredstev (vključno z ustavno pritožbo!), samo po sebi še ne prispeva k boljšemu varstvu človekovih pravic. Res pa je, da ob tem leta in leta ni nihče pomislil na to, da se zaradi tega zgrinja vedno več zadev neposredno na Ustavno sodišče.

¹² Ta izraz me moti, vendar ga tako kot vsi kljub temu uporabljam, ker je ustrezno kratek, čeprav je za oceno tega, kar predstavlja, povsem neustrezen.

¹³ Marko Bošnjak, »Reforma Ustavnega sodišča in varstvo človekovih pravic«, *Pravna praksa*, 29/13 (2010), str. 6.

¹⁴ Ker Ustavno sodišče še ni uradno predstavilo statističnih podatkov za leto 2009, bom tudi sama ostala na podatkih za leto 2008.

¹⁵ Boštjan Zalar, »Habermas, Foucault, Žižek ... ustavne spremembe«, *Pravna praksa*, 29/8 (2010), priloga, str. VI.

strinjajo s pogledom sodnika poročevalca na zadevo; v postopku odločanja pride lahko v skladu s poslovniškimi pravili tudi do spremembe sodnika poročevalca. Če bi se lahko kar zadovoljili s predlogom sodnika poročevalca, namreč sodnikom niti ne bi bilo treba študirati spisov, v katerih so poročevalci drugi kolegi, še manj pa bi jim bilo treba aktivno prispevati k nastajanju odločbe, za katero prispevajo svoj glas. Potem bi lahko res zadeve kar avtomatično razdelili po številu sodnikov in prišli do tega, o koliko zadevah mora posamezen sodnik odločiti.¹⁶ Vendar ni tako. Če ustavni sodnik prispeva glas k odločitvi, mora zelo dobro vedeti, kaj je na stvari, lahko zahteva izdelavo vseh (primerjalno)pravnih analiz in drugih podatkov, če jih potrebuje za odločitev, pa čeprav ni poročevalec v zadevi. Seveda niso »njegovi spisi« le spisi, v katerih je sodnik poročevalec, ampak so (tudi!) »njegovi« vsi spisi, pri katerih sodeluje pri odločanju. Način dela na Ustavnem sodišču je že ves čas takšen, da ima vsak sodnik na razpolago svojo kopijo spisa in da mora biti gradivo za sejo, vključno z osnutkom odločbe, pripravljeno, da se zadeva sploh lahko uvrsti na sejo – da se posvetovanje o odločitvi torej sploh začne.¹⁷ **Sodnikov glas za odločbo ga zavezuje tudi k temu, da se strinja z argumenti odločbe, da s svojimi argumenti prispeva h kvaliteti odločbe, če se z argumenti odločbe ne strinja, pa mu narekuje izdelavo ločenega mnenja.** V posameznih zadevah se lahko osnutki (kdaj tudi diametralno nasprotni) odločb znajdejo na seji Ustavnega sodišča tudi po večkrat. Vsakič sproti jim mora ustavni sodnik nameniti potreben čas, **ker je vse to sestavni del njegove odgovornosti do funkcije, ki jo opravlja.**

Zaradi opisanega kolegijskega načina dela¹⁸ obremenitve ustav-

¹⁶ Celo ob takšnem gledanju bi to pomenilo, da je leta 2008 na enega sodnika odpadlo 59 zadev za oceno ustavnosti predpisov, sporov glede pristojnosti, odločanja o pritožbah zaradi potrditve poslanskih mandatov, 5,6 sprejetih ustavnih pritožb – o čemer je odločal plenum v sestavi vseh sodnic in sodnikov, sodniku, članu upravnega senata, bi se k temu pridružilo še 208 ustavnih pritožb, članu civilnega senata 225 ustavnih pritožb in članu kazenskega senata 157 (in 208 v obliki tipiziranih vlog) ustavnih pritožb. Pri tem je treba upoštevati, da se člani senatov z ustavnimi pritožbami srečajo dvakrat – najprej z odločanjem o pogojih za njihov sprejem v okviru senata (če senat ni soglasen v tej odločitvi, se s tem že v tej fazi ukvarjajo vsi ustavni sodniki) in če je ustavna pritožba sprejeta v obravnavo, še z odločanjem o (ne)utemeljenosti zatrjevanih kršitev človekovih pravic.

¹⁷ Tudi če se seje senatov izvajajo na dopisen način, kar se po noveli ZUstS in poslovniku v večini zadev izvajajo, ima ustavni sodnik pred seboj kompletno kopijo spisa, ki vsebuje tudi poročilo v zadevi in predlog odločitve.

¹⁸ Takšen način dela poznajo npr. tudi pri Sodišču Evropske unije, kjer imajo z notranjimi procesnimi pravili natančno določene roke, v katerih morajo sodniki in pravobranilci v posameznih fazah postopka opraviti svoje naloge, samo roki za posvetovanja, na katerih pristojni senat Sodišča odloča o sprejemu sodbe, kot je na nedavnem obisku pri tem sodišču posebej poudaril naš sodnik dr. Marko Ilešič, niso določeni – posvetovanja pristojnega senata, da sprejme sodbo, lahko trajajo v posamezni

nih sodnikov ni mogoče izmeriti tako, da se skupno število zadev preprosto razdeli s številom ustavnih sodnikov in prikaže obremenitev na sodnika. Dejansko je torej leta 2008 vsak ustavni sodnik odločil o 582¹⁹ zadevah na plenarni seji, sodniki člani upravnega senata pa poleg tega še o 626 ustavnih pritožbah, člani civilnega senata o 498 ustavnih pritožbah in člani kazenskega senata o 296 (in 1876) ustavnih pritožbah. To so prave številke in to so bile obremenitve ustavnih sodnikov leta 2008. In kljub temu je ostalo na koncu tega leta še več kot 1000 zadev nerešenih.

Od 1420 ustavnih pritožb (če pustimo tipizirane vloge ob strani), o katerih je bilo odločeno, je bilo izdanih 51 odločb, v 713 primerih (več kot polovica preostalih primerov torej) ustavne pritožbe niso bile sprejete v obravnavo, druga polovica pa je bilo zavrnjenih. Vendar je treba pri tem upoštevati, da so redka zavrženja ustavnih pritožb, ker so te npr. vložene prepozno ali ker odvetniki ne predložijo pooblastil, večinoma gre za zavrženja, ki imajo svoj temelj v členu 50 a ZUstS, kjer pritožniki hkrati ob uveljavljanju kršitev utemeljujejo, zakaj so vendarle izpolnjeni pogoji za sprejem te ustavne pritožbe po tretjem odstavku tega člena, če odvetniki že vložijo prepozno ustavno pritožbo, pa navadno hkrati utemeljujejo, zakaj gre za vsebinsko izjemen primer, ki naj ga Ustavno sodišče kljub temu obravnava (tretji odstavek 52. člena ZUstS), ali pa v primerih vloženi ustavnih pritožb pred izčrpanostjo pravnih sredstev, zakaj gre za očitne kršitve človekovih pravic in nepopravljive posledice za pritožnika (drugi odstavek 51. člena ZUstS). To pa hkrati zahteva presojo, ko se o dovoljenosti ustavne pritožbe odloči šele po (najmanj *prima facie*) opravljeni vsebinski presoji zadeve. Zato so tudi ti statistični podatki relativni. Še bolj relativni pa postanejo, ko je treba upoštevati, da odločanje o ustavnih pritožbah poteka hkrati ob zahtevnejših presojah zakonov, odločanju o ustavnosti mednarodnih pogodb in ustavni dopustnosti referendumov, kar vse so bistveno zahtevnejše zadeve od odločanja o ustavnih pritožbah. Več ko je teh zadev v delu, o manj ustavnih pritožbah bo odločeno.

In kaj potemtakem pomeni številka 1450 zadev, ki jo navaja priloga h gradivu in na katero se sklicuje tudi dr. Zalar? Zame pomeni

zadevi tudi več mesecev, ker je v tej fazi postopka poudarek na kakovosti sodbe, ki mora biti sprejeta na enak kolegijski način kot pri Ustavnem sodišču. Če je pomembno število zadev in hitenje, je logično kakovost tista, ki izgublja!

¹⁹ Natančnejši podatki v Ustavno sodišče, »Poročilo o delu Ustavnega sodišča za leto 2008«, Ljubljana 2008, str. 21–26, dostopno na: www.us-rs.si.

to, da se **z vsemi ukrepi sodnega menedžmenta in z zakonskimi spremembami procesnih pravil**, ki so jim seveda sledile spremembe poslovnika in notranjih pravil organizacije dela in njihova izvedba v praksi, **lahko uspešno »pride do živega« tudi velikemu številu enostavnih zadev** – če seveda sploh lahko pristanemo na to, da je naloga ustavnih sodnikov »štancanje« tisoče takšnih odločitev, po možnosti s tako popularnimi obrazložitvami *copy-paste* (samo da so obrazložitve!). **V kombinaciji velikega števila teh enostavnih zadev in 1450 resnejših in med njimi zelo resnih zadev za obravnavo, pa samo ti ukrepi ne morejo več doseči zelenega učinka.** Ne morejo ga doseči, ker odločanje o resnih zadevah kljub sodnemu menedžmentu zahteva svoj čas.

Obremenitve ustavnih sodnikov v ZRN so po mojem mnenju podobne, pri čemer je več kot zanimivo to, da je to ustavno sodišče odločilo leta 2008 o 5852²⁰ ustavnih pritožbah pri približno 80 milijonih prebivalcev, naše pa o 3296 ustavnih pritožbah pri dveh milijonih prebivalcev. Ker v ZRN v primerjavi z nami delata dve plenarni sestavi ustavnih sodnikov z osmimi člani (in seveda manjši senati s tremi člani), ustavno pritožbo pa je mogoče vložiti samo zaradi nekaterih, v ustavi določenih človekovih pravic,²¹ po mojem mnenju v tem pogledu ni tako velikih razlik, kot se skušajo prikazati. Povsem neprimerljivih pa je tistih 12.000 ustavnih pritožb, o katerih je odločilo špansko ustavno sodišče leta 2008, saj je jasno, da je šlo za veliko »čistilno akcijo«, ki je bila posledica leta 2007 uveljavljenih ustavnih sprememb. Prav nihče me ne more prepričati, da je dvanajst ustavnih sodnikov (ob tem, ko imajo ustavni sodniki na tem ustavnem sodišču v temelju enak strokovni suport kot pri nas in je ta tudi enako organiziran) v enem letu lahko kos takšnemu številu zadev na način, ki zahteva njihovo resno in poglobljeno obravnavo. In kako je lahko teh 12.000 odločitev ustavnega sodišča in čas, ki jim je bil namenjen (če odštejemo »resne« odločitve), prispevalo k varstvu človekovih pravic?

Vse te številke in te obremenitve zame ne pomenijo nič drugega ko to, da imamo tako v ZRN (še vedno!) kot v Špa-

²⁰ Pri tem je treba upoštevati, da je ustavno pritožbo na nemško zvezno ustavno sodišče mogoče vložiti zoper vsak oblastni akt, torej tudi neposredno zoper zakon ali drug predpis (le da je po ustaljeni ustavnosodni presoji tega sodišča treba izkazati njegovo neposredno učinkovanje na prizadeto osebo, v nasprotnem primeru odredijo obstoj procesne predpostavke izčrpanosti pravnih sredstev), kar pomeni, da bi bilo treba k naši številki prišteti še vse pobude, da bi bila primerljiva.

²¹ Točka 4a prvega odstavka 93. člena Temeljnega zakona ZRN.

niji in pri nas enake probleme s prevelikim številom zadev na ustavnih sodiščih.²² Imajo jih tudi v Avstriji, prav zaradi azilnih zadev, ki jih omenja dr. Zalar.²³ **Samo vprašanje časa najbrž je, kdaj bo prišlo do obsodbe Slovenije pred ESČP zaradi predolgega trajanja postopka pred Ustavnim sodiščem,**²⁴ čeprav ima prav enak problem tudi samo to sodišče, zaradi česar so se začele že pred letom in se odvijajo resne razprave o tem, kaj storiti. Nasvet dr. Zalarja, naj s sodnim menedžmentom uredimo ta problem, se je že v preteklih letih pri vseh teh sodiščih in tudi pri našem Ustavnem sodišču izkazal za omejeno uspešen, ker ni sposoben razrešiti bistvenega. **Sodni menedžment je nujen v vsakem primeru, v razmerah, kot smo jim priča, pa žal, če ga še tako izboljšujemo, ne more odigrati vloge čarobne palice.**

Po desetih letih intenzivnega ukvarjanja z njim na Ustavnem sodišču lahko ugotovimo, da so vsi navedeni ukrepi omogočili, da se kljub velikemu obsegu vendarle odloči o vseh zadevah v treh, največ štirih letih, ob ves čas nadpovprečnem angažiranju ustavnih sodnikov in strokovnega osebja. K temu so še dodatno prispevala prav spremenjena procesna pravila z novelo ZUstS sredi leta 2007, kar je bilo nujno potrebno. Novela je v bistvu sledila spremembam, ki so jih pred tem že izvedli na nemškem zveznem ustavnem sodišču in španskem ustavnem sodišču. Da niti z izdelanim sistemom Case-Management niti s spremembami procesnih pravil (v ZRN večkratnih) ne oni ne mi nismo rešili problema, je več kot očitno. Vendar je tudi res, da bi se brez vsega tega Ustavno sodišče že zdavnaj utopilo v tisočih nerešenih zadevah. Brez spremembe procesnih pravil bi med drugim prav o vseh zadevah še vedno odločalo vseh devet sodnikov. V množici odločitev bi imeli tudi nepregledno množico sklepov o zavrženjih in nesprejemih ustavnih pritožb, obrazloženih seveda.

²² Nič čudnega, da so bili Francozi ob zadnji ustavni spremembi (prvi odstavek 61. člena francoske ustave po reviziji iz julija 2008), ki je bila po sprejemu vseh izvedbenih aktov uveljavljena šele 1. marca letos, zelo previdni pri širitvi dostopa do Ustavnega sveta, saj ga posameznikom in pravnim osebam niso dopustili neposredno; predhodno vprašanje ustavnosti Ustavnemu svetu bosta lahko zastavili le najvišji sodišči v državi, seveda pa bo od strank (beri: odvetnikov) odvisno, ali bodo uspele prepričati Državni svet in Kasacijsko sodišče k temu koraku.

²³ Zanimivo je bilo v tem pogledu tudi stališče predsednika avstrijskega ustavnega sodišča dr. Gerharta Holzingerja ob nedavnem obisku, ki je v razpravi o obremenjenosti z delom obeh ustavnih sodišč ob predstavitvi naših pogledov na uvedbo diskrecije takoj odvrnil: »Seveda, to je edina prava rešitev, samo da ji na žalost politiki naše države niso naklonjeni.«

²⁴ S sodbo ESČP v zadevi Trippel proti Nemčiji z dne 4. 12. 2003 je bila ZRN obsojena zaradi dolžine postopka pred Zveznim Ustavnim sodiščem, ki je trajal dobrih pet let in pol; ustavna pritožba ni bila sprejeta v obravnavo, ker ni odpirala pomembnega ustavnopravnega vprašanja.

Novela ZUstS je med drugim uvedla tudi to, kar sta že pred nami uvedli ZRN in Španija za obe navedeni ustavni sodišči prav v sklopu sprejetih reform (uvedli pa so to leta 1995 tudi na norveškem vrhovnem sodišču): neobrazložen sklep o zavrženju ustavne pritožbe ali o njenem nesprejemu, kot temu rečemo nekoliko po domače. **Močno dvomim, da so učinki kateregakoli selekcijskega mehanizma za izbiro zadev za odločanje lahko uspešni, če so potrebne natančne obrazložitve odločitve o izbiri.** Pri tisočih zadev ostanemo skoraj na slabšem, kot če tega mehanizma ni, ker bi pomenil le izčrpavanje na tej točki. Spet bi se pretežni del časa ukvarjali s tem namesto z vsebino zadev. Prav tako močno dvomim, da so se ZRN,²⁵ Španija in Norveška pripravljene odpovedati tem pravilom, saj bi jih to vrnilo več kot desetletje nazaj pred uveljavljene reforme. Zato se mi zdi tudi povsem logična določba drugega odstavka člena 367 c Zakona o pravdnem postopku,²⁶ po kateri za obrazložitev sklepa, s katerim se predlog za dopustitev revizije zavrne, zadošča, če se sodišče splošno sklicuje na neobstoj pogojev za revizijo. Le da sama temu enako po domače rečem: neobrazložen sklep, kajti obrazložitev, ki vsebuje le to, je v resnici neobrazložitev.

Če se skuša obvladovanje prevelikega števila zadev reševati s procesnimi pravili, to na nek način ves čas pelje v izumljanje novih in novih procesnih ovir, ki jih mora vloga preskočiti, da pride do njene vsebinske obravnave. Na koncu pripelje na eni strani do omejevanja dostopa do sodišča, na drugi strani pa pomeni obremenjevanje sodnikov s preverjanjem preskakovanja teh procesnih ovir. Zato ima tudi takšno reševanje problema svoj omejen domet, lahko pa se sprevrže tudi v svoje nasprotje, na kar opozarja tudi mag. Krivic,²⁷ še lepše pa to predstavi v odličnem članku Bobek²⁸ prav v okviru razpravljanja o selekciji zadev na ustavnih sodiščih.

²⁵ Neobrazloženo določitev je že zdavnaj sprejelo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice. Kakšno je njegovo stališče, je razvidno iz sodbe v zadevi Keles proti Nemčiji z dne 27. 10. 2005, kjer v točki 44 pravi: »The Court further notes that the Federal Constitutional Court, in its decision [...] did not give any reasons for refusing to accept the applicant's complaint for adjudication. There is no indication that the Constitutional Court considered that the applicant had not complied with the formal requirements laid down in its Rules of Procedure. In these circumstances, the Court is not in a position to take the place of the Federal Constitutional Court and to speculate why that court had decided not to admit the complaint.«

²⁶ Ur. l. RS, št. 73/07 – ur. p. b. in nasl.

²⁷ Matevž Krivic, »Dezorientiranost dela pravne stroke ob krizi ustavnega sojenja«, *Pravna praksa*, št. 29/1 (2010), priloga, str. V.

²⁸ Michal Bobek, »Quantity or Quality? Reassessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe«, *The American Journal of Comparative Law*, 57/1 (2009), str. 61.

III. Čakati na razvit ustavnopravni diskurz na rednih sodiščih?

Omenila sem že, da se je v preteklih desetih letih ves čas zoževal dostop do Vrhovnega sodišča, ker je bilo tudi Vrhovno sodišče v enakem položaju, kot je Ustavno sodišče. Ne spomnim se, da bi v strokovnih prispevkih zasledila izraženo skrb glede tega, da bi bilo zaradi tega v Sloveniji kaj slabše zagotovljeno varstvo pravic in zaradi tega oslabljena pravna država. Z uvedbo sistemov dopuščene oziroma dovoljene revizije je bila po mojem mnenju zelo poudarjena precedenčna vloga Vrhovnega sodišča. Menim, da je prav tako, in doslej nisem razmišljala o tem, da bi moralo Ustavno sodišče, če bi bilo k temu poklicano, razveljavljati zakonske določbe, ki to omogočajo, kar sta npr. pred leti vsako po svoje storili tako hrvaško kot češko ustavno sodišče.

Država je torej že uredila dostop do Vrhovnega sodišča tako, da bo to lahko odigralo svojo vlogo, ki jo ima kot najvišje sodišče v državi (127. člen Ustave). S tem bo pojem ustaljene sodne prakse,²⁹ kot smo ga poznali doslej, v dobršnem delu izgubil svojo vlogo. Iz takšne ureditve ne more izhajati drugače, kot da zadošča že ena sodba Vrhovnega sodišča kot precedenčno vodilo nižjim sodiščem o tem, kako je treba razlagati materialno in procesno pravo. Da je to naloga sodstva, katerega vrh je Vrhovno sodišče, in ne naloga Ustavnega sodišča, se povsem strinjam, ne nazadnje to že leta in leta ponavlja v svojih odločitvah Ustavno sodišče. Da so lahko skrajno redke res očitno napačne odločitve sodstva, ki so kršitev 22. člena Ustave, se s posameznimi avtorji tudi strinjam. Upam si trditi, da bi analiza odločitev zadnjih desetih let ugotovila, da so bile takšne odločitve Ustavnega sodišča vsaj v zadnjih dveh letih bistveno redkejše kot pred tem, čeprav je na drugi strani prav zanimivo, kako odvetniki v ustavnih pritožbah vztrajajo pri teh zatrjevanjih, utemeljujejo pa jih prav enako vztrajno z napačno uporabo prava, ki praviloma ne dosega tiste stopnje napačnosti, ki ji je dr. Lojze Ude vedno rekel »v oči kolje«. Zato menim, da ta vidik 22. člena Ustave ne bi smel biti posebej problematičen.

Zame se z vidika te ustavne določbe vedno bolj odpira drugo vprašanje, ki pravzaprav »pri stranskih vratih« povzroča, da se Ustavno sodišče spušča v razlago materialnega (ali procesnega)

²⁹ Tej naša teorija prava priznava, da je formalni pravni vir. Glej Marijan Pavčnik, *Teorija prava: prispevek k razumevanju prava*, 3. izd., GV založba, Ljubljana 2007, str. 361.

prava, čeprav za to ni pristojno. Gre za tisti vidik te človekove pravice, po katerem se mora sodišče do strankinih navedb, ki so pomembne za odločitev o zadevi, opredeliti. **Če Ustavno sodišče lahko presoja samó, ali je sodišče v postopku sprejelo kakšno stališče, ki je nesprejemljivo z vidika človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, potem se tudi njegovo preverjanje tega, ali se je sodišče opredelilo do bistvenih vidikov, lahko dotakne le ustavnopravnih vidikov,** ne pa vidikov, katerih celotna obravnava ostane le na ravni zakonskega prava. Ustavno sodišče torej lahko preveri samó, ali se je sodišče opredelilo do ustavnopravnih očitkov strank, ki lahko vplivajo na odločitev v zadevi, zato da bi lahko presodilo, ali je zatrjevana kršitev človekove pravice podana. Če se spusti v preverjanje tega, ali se je sodišče opredelilo do vseh materialno/procesnopravnih vidikov, ki ostajajo na ravni zakonskega prava, se nujno spusti v presojo pravilnosti odločitve vsaj do te mere, da oceni, ali so za odločitev sodišča ti vidiki pomembni. To pa v resnici ni njegova naloga.

Tudi če razumemo ta vidik pravice iz 22. člena Ustave tako, kot sem navedla, pa se srečamo s tem, na kar opozarjajo številni avtorji:³⁰ da se redna sodišča ne opredelijo do ustavnopravnih očitkov strank. Tega sicer ni mogoče reči tako na splošno, kot trdijo kolegi, kajti na mizah ustavnih sodnikov se znajdejo tudi sodbe, v katerih so se sodišča opredelila do teh vprašanj oziroma je to storilo vsaj Vrhovno sodišče. Žal pa se najdejo tudi drugačni primeri, tudi takšni, na katere opozarja dr. Bošnjak. Ne da bi še posebej razpravljala o obveznosti iz 156. člena Ustave velja tudi glede ugovorov o kršitvah človekovih pravic zahteva, da jih morajo pritožniki uveljavljati že v pravnih sredstvih pred pristojnimi sodišči (t. i. materialna izčrpanost), da jih lahko uveljavljajo tudi pred Ustavnim sodiščem. Ta zahteva nedvomno izhaja iz ustaljene ustavnosodne presoje zadnjih petnajstih let, kolikor Ustavno sodišče odloča o ustavnih pritožbah. Če zatrjevane kršitve niso bile poprej uveljavljane v pravnih sredstvih zoper sodno odločbo, Ustavno sodišče ustavno pritožbo zavrže, če ta pogoj ni izpolnjen

³⁰ Npr. Andraž Teršek, »Ustavnosodna politika: razbremeniti in obremeniti«, *Pravna praksa*, 28/43 (2009), str. 33; Marko Bošnjak, »Reforma Ustavnega sodišča in varstvo človekovih pravic«, *Pravna praksa*, 29/13 (2010), str. 8–9; Matevž Krivic, »Dezorientiranost dela pravne stroke ob krizi ustavnega sojenja«, *Pravna praksa*, št. 29/1 (2010), priloga, str. II–III. Kolega dr. Zalar se s tem niti ne ukvarja posebej, kar je razumljivo, saj sodbe, v katerih je sodnik poročevalec, vsaj po mojem vedenju ne ostanejo dolžne odgovora na ustavnopravne očitke.

le za posamezno zatrjevano kršitev, pa odkloni njen preizkus.³¹ Kljub temu in kljub stalni zahtevi Ustavnega sodišča, da se morajo sodišča do tega opredeliti, se tudi sama spominjam sodb, v katerih je npr. višje sodišče z ustavnopravnimi argumenti opravilo tako, da je stranko preprosto napotilo, naj jih uveljavlja kar pred Ustavnim sodiščem. Pa vendar je žal, kot opozarjajo kolegi, videti, da sodniki ne poznajo številnih odločitev Ustavnega sodišča, moram reči, da jih žal tudi marsikateri odvetniki ne poznajo.

Rezultat tega, kar se (žal tudi) dogaja, so najbrž tudi občasne kritike Ustavnega sodišča, da razveljavlja sodbe sodišč (tudi Vrhovnega sodišča) zaradi kršitve 22. člena Ustave, namesto da bi presojalo o »materialnih« kršitvah človekovih pravic. Te kritike očitno izhajajo iz enakega nepoznavanja – kajti, **če se sodišče do bistvenega ustavnopravnega očitka o kršitvi »materialne« človekove pravice sploh opredelilo ni, Ustavno sodišče ne more presojati, ali je nekaj česar v sodbi ni, v skladu z vsebino »materialne« človekove pravice.**³²

Vendar pa me opozorila, naj nikakor ne pride do sprememb pri Ustavnem sodišču, ker redna sodišča niso usposobljena in dokler ne bodo usposobljena ravnati, kot jim že skoraj dvajset let (!) velevala Ustava (125. člen Ustave, prvi odstavek 15. člena Ustave), ne prepričajo.³³ **Je argument, da sodstvo še ne obvladuje ustavnopravnega diskurza, res argument za to, da na Ustavnem sodišču obdržimo tisoče in tisoče zadev, da bo vsaj nekdo v državi zavaroval človekove pravice, pa čeprav s »štančanjem« odločitev, preden jih zavaruje sodišče v Strasbourgu? Devet ustavnih sodnikov, pa naj imajo še tako usposobljeno strokovno podporo in dober sodni menedžment, pač ne more opraviti dela, ki ga mora opraviti redno sodstvo.** To je poklicano k individualnemu varstvu pravic. Tudi človekove pravice morajo biti po Ustavi varovane že na prvi stopnji sojenja.³⁴ Pravica do učinkovitega sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave, ki je človekova pravica, ne more biti učinkovita, če

³¹ Tako Ustavno sodišče npr. v sklepu št. Up-131/05 in U-I-89/05 z dne 10. 3. 2005 (6. točka obrazložitve) in v odločbi št. Up-88/05 z dne 14. 6. 2007 (*Ur. l. RS*, št. 56/07 in OdlUS XVI, 95).

³² Npr. odločba Ustavnega sodišča št. Up-763/09 z dne 17. 9. 2009 (*Ur. l. RS*, št. 80/09).

³³ To me celo spominja na neko preteklo izkušnjo iz srede devetdesetih let, ko je bil pripravljen za zakonsko obravnavo predlog zakona o upravnem sporu, pa je bil ta v vladnem postopku zaustavljen, češ da je treba poprej narediti nov zakon o splošnem upravnem postopku. Tisoče nerešenih zadev na upravnem oddelku Vrhovnega sodišča, ki so se med tem zgodile, in vse v nadaljevanju s tem povezano, vključno z ustanavljanjem Upravnega sodišča, je strokovni javnosti, ki se s tem ukvarja, še kako znano.

³⁴ Če je pred njo še upravni postopek, pa seveda že v postopku pred upravnim organom.

dopustimo v vsaki posamezni zadevi do Vrhovnega sodišča najprej (le) razpravljanje o zakonitosti, po nekaj letih teh postopkov pa naj še Ustavno sodišče preveri rezultat in postopke z vidika spoštovanja človekovih pravic in potem, če pride do njihove kršitve, lahko začnemo znova s postopkom na prvostopenjskem sodišču in tako naprej.

Argument, da redno sodstvo še ne opravlja v celoti svoje naloge tako, kot bi bilo treba, tako da bi bilo Ustavno sodišče le tisto sodišče, ki je kot zadnje v državi poklicano³⁵ preizkusiti spoštovanje človekovih pravic v sodnem odločanju, zato zame ni sprejemljiv argument za zaustavitev ustavnih sprememb glede Ustavnega sodišča. **To je kvečjemu argument za to, da ni treba razpravljati samo o potrebnih spremembah glede Ustavnega sodišča, ampak da se je treba načrtno in čim prej lotiti resnih analiz in ukrepov za spremembo tega stanja.** Verjetno imajo kar prav tisti, ki opozarjajo, da je treba pri tem začeti že v fazi študija.

Predvsem pa se bo verjetno treba lotiti resnih analiz samega pravnega sistema in z njim sodnega sistema, posebej pa tudi vloge odvetnikov v njem. Če hočemo odvetnike dejansko opredeljevati kot pomočnike sodišč, kot jih rado označi tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP), potem je jasno, da zaželeno odvetniško zastopanje, če ne že njegova obveznost, ni stvar paternalističnega odnosa do strank ali stvar kakšnih odvetniških privilegijev, ampak je njegov namen prav v zagotavljanju učinkovitosti sodstva. **Učinkovitost sodstva se namreč ne začne pri sodnikih, oni so le zadnji, čeprav najpomembnejši, akter v tej nujni zahtevi pravne države.** Vendar mora odvetnik, da sploh lahko prispeva k takšnemu cilju, svojo vlogo v sodnem postopku tudi strokovno opraviti. Pod tem pa si predstavljam, da odvetnik za ustavnopravni diskurz ponudi jasno trditveno podlago, ki je nujna, ponuditi mora tudi dobro strokovno argumentacijo za svoja stališča, zaželeno pa bi moralo biti, da ponudi tudi pravno kvalifikacijo svojih trditev – ker je pravni strokovnjak. Šele, ko odvetnik to svojo vlogo opravi, lahko sodišču očitamo to, na kar slikovito opozarja dr. Bošnjak.³⁶

³⁵ Primerjaj o vlogi ustavnega sodišča ne kot edine jurisdikcije, ampak kot »najvišjega ustavnega sodišča« Michal Bobek, »Quantity or Quality? Reassessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe«, *The American Journal of Comparative Law*, 57/1 (2009), str. 59.

³⁶ Avtor pri navajanju tega, da ustavnopravnih argumentov večinoma ne uporabljajo niti stranke, med drugim navede: »Pri tem sem pretežna eksotika.« Marko Bošnjak, »Reforma Ustavnega sodišča in varstvo človekovih pravic«, *Pravna praksa*, 29/13 (2010), str. 8.

Če bomo čakali z ustavnimi spremembami, da bo tudi to za nami, ker da je treba poprej postoriti vse in šele nazadnje kaj na Ustavnem sodišču, da ne bodo ogrožene človekove pravice in temeljne svoboščine v državi, potem so obsodbe Slovenije pred ESČP zaradi predolgega odločanja Ustavnega sodišča res samo še vprašanje (zelo bližnjega) časa.

IV. Kaj storiti – merila z nedoločenimi pravnimi pojmi ali diskrecija

Sama torej izhajam iz tega, da z vsemi dosedanjimi ukrepi nismo bili kos problemu, ki ga imamo pred seboj. **S sodnimi menedžmentom in z morebitno še nadaljnjo spremembo procesnih pravil³⁷ ne bomo mogli urediti problema.** Z nadaljnjimi procesnimi spremembami lahko samo še zaostrujemo dostop do Ustavnega sodišča. Ne bomo pa mogli preprečiti, da so ustavni sodniki poklicani najprej k temu, da izločijo ogromno število ustavnih pritožb, ki jim »tek čez procesne ovire ne bo uspel«, mimogrede pa odločijo še o drugih pomembnih zadevah, tudi o tako za človeka kot za državo zelo pomembnih zadevah. **Čas odločanja se ne bo krajšal**, ker se ne more, lahko pričakujemo samo njegovo podaljšanje. Trditve, da zaradi hkratnega odločanja o tisoč manj pomembnih zadevah ne trpi kvaliteta odločanja, po mojem mnenju ne zdržijo. **Če naj kakovost prevlada nad količino in če je povsem nesmiselno, da Ustavno sodišče odloča o tisočih pritožbah vsako leto in večino časa in energije porabi za to, da jih izloči iz obravnave, zato pa primanjkuje časa za ukvarjanje s pomembnimi zadevami,³⁸ potem je edina pot h kakovosti diskrecijsko pooblastilo**, kot je uveljavljeno pred Vrhovnim sodiščem ZDA.

Španci so se mu zelo približali z določitvijo kriterija, ki je po svoji vsebini nedoločen pravni pojem.³⁹ Kako bo to ustavno sodi-

³⁷ Če pogledamo, kaj nam v ustavnih okvirih še preostane s spreminjanjem procesnih pravil: z noveliranjem ZUSt bi lahko uvedli še npr. neobrazložitev zavrnitev in zavrnjenj pobud, opustitev kriterija »hujše posledice za pritožnika« iz prve alineje drugega odstavka člena 55 b ZUSt, selekcijo ustavnih pritožb omejili na sodnika posameznika – torej sodnika poročevalca, in uvedli obvezno zastopanje po odvetnikih, vendar po, lahko temu rečem »norveškem vzoru« – torej tistih odvetnikov, za katere (na Norveškem Vrhovno) sodišče oceni, da so tako kvalitetni, da lahko zastopajo stranke pred najvišjim sodiščem v državi. Kaj več maneverskega prostora pa že ni.

³⁸ Primerjaj Michal Bobek, »Quantity or Quality? Reassessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe«, *The American Journal of Comparative Law*, 57/1 (2009), str. 59–60.

³⁹ Na razliko med nedoločenim pravnim pojmom in diskrecijo je opozoril že Matevž Krivic, »Dezorientiranost dela pravne stroke ob krizi ustavnega sojenja«, *Pravna praksa*, št. 29/1 (2010), priloga, str.

šče napolnjevalo pojem, da »vsebina ustavne pritožbe upravičuje odločitev ustavnega sodišča o temelju zaradi svojega posebnega ustavnega pomena, ki se ocenjuje glede na njen pomen, ki ga ima za razlago ustave, za njeno izvršitev ali za njen splošni učinek ter za določitev obsega temeljnih pravic«, izhaja predvsem iz dveh sklepov tega sodišča, ki sta v gradivu, ki je priloga, tudi predstavljeni. Zakaj menim, da gre za približanje: zato, ker je vsebina tega pojma zelo podobna namenu, zaradi katerega bi se v tem primeru dalo diskrecijsko pooblastilo. Zato sem sprva tudi menila, da lahko po obeh poteh dosežemo cilj. Sedaj pa sem prepričana, da ne. **Po poti nedoločenega pravnega pojma, četudi ga omejimo na t. i. objektivni vidik – se pravi le ustavnopravni pomen zadeve, namreč v temeljnem pristopu ostajamo pri istem. Še vedno bomo ostali na t. i. negativni selekciji,** še vedno se bo izločal primer za primerom po vrstnem redu (s tako ali drugače določeno kopico pravil o prednostnih zadevah, ki jo imamo sedaj) in med množico (tisoč in več) tistih, ki bodo izločeni, se bodo našli tudi tisti, za katere bo ocenjeno, da so ustavnopravno pomembni. Zato me prepričujejo argumenti, ki jih je navedla posebna komisija,⁴⁰ ki je v ZRN pod vodstvom nekdanjega predsednika Ernesta Bende pripravila predlog rešitev za nemško zvezno ustavno sodišče.

Nasprotno pa me ne prepriča glavni razlog, zaradi katerega tudi samo nemško zvezno ustavno sodišče tedaj ni bilo naklonjeno temu, da bi sledilo temu predlogu, ker da prevzem ameriškega modela ne bi bil v skladu z nemško tradicijo pravne države. Ne prepriča me zaradi tega, ker menim, da sta si in bi si morala biti oba pravna sistema mnogo bližje, kot se to navadno predstavlja. **Zame so odločitve Ustavnega sodišča po svoji pravni naravi precedensi.** Tako razumem pomen tretjega odstavka 1. člena ZUstS, tako jih je razložilo glede odločb v zadevah ocene ustavnosti predpisov tudi samo Ustavno sodišče.⁴¹ In če Ustavno

VII–VIII; o njej se je razpisalo Ustavno sodišče v odločbi št. Up-84/94 z dne 11. 7. 1996, dostopno na spletni strani Ustavnega sodišča: www.us-rs.si.

⁴⁰ V prilogi h predlogu so ti argumenti tudi podrobno predstavljeni.

⁴¹ V odločbi št. U-I-163/99 z dne 23. 9. 1999 (*Ur. l. RS*, št. 80/99) je Ustavno sodišče povsem jasno navedlo: »Iz ustavno opredeljenega položaja izhaja pooblastilo Ustavnemu sodišču, da pri izvrševanju svojih pristojnosti s pravno obvezujočimi učinki razlaga ustavne določbe; v tej funkciji je Ustavno sodišče 'varuh Ustave'.« V odločbi št. Up-2597/07 z dne 4. 10. 2007 (*Ur. l. RS*, št. 94/07) pa je navedlo: »V primeru ustavnosodne presoje predpisa namreč izrek in obrazložitev odločbe pomenita celoto, zaradi česar veže ne le izrek, temveč vežejo tudi razlogi in stališča, vsebovani v obrazložitvi. To velja pri ugotovitvenih odločbah tudi v primeru, če se izrek odločbe izrecno ne sklicuje na razloge obrazložitve (primerjaj z odločbo št. U-I-92/96 z dne 21. 3. 2002, *Ur. l. RS*, št. 32/02 in OdlUSXI, 45 ter s

sodišče v teh zadevah z obvezujočo razlago napolnjuje vsebino ustavnih določb, potem njegova vloga, kadar razlaga vsebino določb o človekovih pravicah (le) v okviru odločanja o ustavni pritožbi, ne more biti prav nič drugačna. **Kljub zavedanju o razlikah zlasti v času nastajanja angloameriškega pravnega sistema in kontinentalnega pravnega sistema se strinjam z ugotovitvami o konvergencah obeh sistemov v današnjem času**, kot so bile že pred dvajsetimi leti predstavljene v odlični raziskavi številnih profesorjev prava iz držav različnih pravnih sistemov.⁴² Tudi če pristanemo na to, da ustavna zapoved enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave pripelje v temelju do enakih učinkov glede spoštovanja odločitev najvišjih sodišč (ko gre za vprašanje ustavnosti je to nedvomno Ustavno sodišče) kot »pravi« precedens⁴³ – s to razliko, da ni vzpostavljen formalni mehanizem, ki dovoljuje odstop od precedenčne odločitve, ampak je vsebina tega formalnega mehanizma v tem, da mora sodnik navesti (ustavno)pravne razloge, ki omogočajo odstop od precedenčne odločitve najvišjega sodišča, pridemo na koncu do enakega rezultata. Pri tem pa, da nam ne bi bilo treba pokukati vsaj malo čez meje kontinentalnega sistema, tako radi rečemo: no ja, saj *de facto*⁴⁴ pa učinkujejo kot precedensi.⁴⁵ Ves čas se sprašujem, ali bi imeli res tolikšno število zadev pred slovenskimi sodišči in na koncu tudi pred Ustavnim sodiščem, če bi bilo res,⁴⁶ da jim vsaj *de facto* priznavamo moč precedensa. Verjetno je tu še ogromno raziskovalnega prostora, ki bi se mu morala tudi domača teorija prava posvetiti veliko bolj kot doslej prav zaradi posebne narave odločitev Ustavnega sodišča o ustavnopravnih vprašanjih, ki se jim bodo z enako pravno močjo po mojem mnenju morale pridružiti tudi sodbe Vrhovnega sodišča o vprašanjih zakonskega

sklepom št. U-I-168/97 z dne 3. 7. 1997, OdlUS VI, 103).«

⁴² Neil MacCormick in Robert S. Summers, ur., *Interpreting Precedents: A Comparative Study*, Ashgate/Dartmouth, Aldershot 1997; in v njej o tem posebej »Further General Reflections and Conclusions«, str. 531–550.

⁴³ Tako Matevž Krivic, »Dezorientiranost dela pravne stroke ob krizi ustavnega sojenja«, *Pravna praksa*, št. 29/1 (2010), priloga, str. III.

⁴⁴ In prav do enake ugotovitve pridejo tudi v Franciji, zibelki sodobnih kontinentalnih kodifikacij; Glej tudi Michel Troper in Christophe Grzegorzcyk, »Precedent in France«, v: Neil MacCormick in Robert S. Summers (ur.), *Interpreting Precedents: A Comparative Study*, Ashgate/Dartmouth, Aldershot 1997, str. 118.

⁴⁵ Primerjaj tudi Marijan Pavčnik, *Teorija prava: prispevek k razumevanju prava*, 3. izd., GV založba, Ljubljana 2007, str. 352–361.

⁴⁶ Prof. B. M. Zupančič, ki je lansko jesen spremljal predsednika ESČP gospoda Jean-Paula Costo na obisku pri nas, je v razgovorih, ki smo jih imeli, navedel zelo zanimivo ugotovitev ESČP-ja, po kateri države, v katerih je uveljavljen precedenčni pravni sistem, takorekoč nimajo problemov s sodnimi zaostanki.

prava. Menim, da to lahko bistveno prispeva k pravni varnosti in pravni predvidljivosti v državi.

In ker je moj pogled takšen, sem, drugače kot dr. Zalar, prepričana, da številne odločitve Ustavnega sodišča ne pripomorejo k temu cilju. Na tej točki se strinjam z mag. Krivicem, da je treba **»to absurdno hiperprodukcijo ustavnih odločitev najprej radikalno zreducirati«**,⁴⁷ vendar ne na obvladljivo mero (čeprav tudi na to), ampak **na jasna stališča o vsebini človekovih pravic, ki so vodilo nižjim sodiščem, ko zagotavljajo sodno varstvo**. Tudi zato **je vloga najvišjih sodišč v državi in tako tudi Ustavnega sodišča** ne toliko v pomenu individualnega varstva pravic, za katerega morajo poskrbeti zlasti prvostopenjska sodišča, ampak **v javni funkciji zagotavljanja kvalitete pravnega sistema in v tej vlogi lahko mnogo bolje prispevajo k varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin kot z odločitvami o tisočih zadevah, na katere je tako in tako treba čakati leta**.⁴⁸

Moram reči, da me zaradi uvedbe sistema diskrecije ne skrbi, da bi ESČP razpravljalo o zadevi, ne da bi poprej o njej razpravljalo Ustavno sodišče. Tudi znotraj države imamo neštetokrat situacije, ko o zadevi razpravlja Ustavno sodišče, ne da bi poprej o njih razpravljalo Vrhovno sodišče. Ustavno sodišče pa je že sprejelo v obravnavo ustavno pritožbo zoper odločitev višjega sodišča po tem, ko Vrhovno sodišče ni dovolilo revizije. Menim pa, da ESČP (ki bi glede na dolžino časa, ki ga potrebuje za svoje odločanje, če nekoliko karikiram, moralo najbrž poleg države začeti obsojati tudi samega sebe za sojenje v nerazumnem roku) ne bo avtomatično štel ustavne pritožbe za neučinkovito pravno sredstvo. Če bo pritožnik v razmeroma kratkem času prejel obvestilo Ustavnega sodišča o tem, da bo njegovo vlogo obravnavalo, pa najbrž tudi ne bo imel prav nobenega razloga, da se obrača na ESČP, dokler ne prejme odločitve Ustavnega sodišča. Če bo ustavna pritožba zavrnjena, bodo vrata na ESČP še vedno odprta.

Menim pa, da bo treba pri razpravljanju o ustavnih spremem-

⁴⁷ Matevž Krivic, »Dezorientiranost dela pravne stroke ob krizi ustavnega sojenja«, *Pravna praksa*, št. 29/1 (2010), priloga, str. III.

⁴⁸ Ker nekateri avtorji opozarjajo tudi na to, da s potekom časa Ustavno sodišče zavrača odločanje o ustavni pritožbi že zato, ker posameznikom odreka pravni interes za presojo posamičnih pravnih aktov, ki ne učinkujejo več, velja v zvezi s tem opozoriti še na nedavno odločbo št. U-I-50/09 in Up-260/09 z dne 18. 3. 2010 (Ur. l. RS, št. 29/10), s katero je Ustavno sodišče v točki 23 obrazložilo, zakaj takšen pristop spreminja.

bah, tudi če sprejmemo diskrecijsko pooblastilo, za kar se zavzemam, kar nekaj časa nameniti **vprašanjem njegove izvedbe. Zlasti bo pomembno vprašanje, s koliko glasovi bo sprejeta odločitev o obravnavi ustavne pritožbe ali pobude**, ki jo predlog ustavnih sprememb ohranja, kljub temu da smo z njo ob ustavni pritožbi na nek način edinstveni med ustavnimi sodišči. Razlog, da je s pobudo mogoče izpodbijati predpis ne le iz razlogov njegove neskladnosti s tistimi določbami Ustave ali mednarodnih pogodb, ki urejajo človekove pravice, ampak tudi z vidika drugih določb Ustave (ustavnih načel zlasti), se mi zdi prepričljiv. Če bi šle rešitve v smer ohranjanja sedanjih tričlanskih senatov, se meni zastavlja predvsem vprašanje, ali je sprejemljiva oblika, ki se je ustalila v dosedanjem načinu dela v obliki stalne personalne zasedbe, ki omogoča, da senat vseh devet let dela v isti personalni sestavi. To vprašanje se resno postavlja šele po noveli ZUstS, kajti poprej so bile tudi soglasne odločitve senatov predložene skupaj z ustavnimi pritožbami vsem drugim sodnikom, tako da je bila ustavna pritožba lahko sprejeta v obravnavo tudi s tremi glasovi sodnikov, ki sploh niso sodelovali v senatu. Senati treh sodnikov, vsaj ko gre za ustavne pritožbe, vendar z obveznostjo njihovega (vsaj po treh letih) spreminjanja, bi se meni zdeli pravišnji, medtem ko bi bilo za začetek postopka na podlagi pobude smiselno določiti štiri glasove, ki bi bili še vedno manjšina, pa hkrati nekaj več za začetek ocene ustavnosti zakona. Razmišljala sem tudi že o možnostih nadaljnje notranje organizacije dela, vendar se strinjam s stališči, da mora biti ta prepuščena Ustavnemu sodišču in pravilom, ki jih bo vzpostavilo s svojo poslovniško ureditvijo.

V. Diskrecija in privilegirani predlagatelji

Na prvi pogled je videti, da odločitev o uveljavitvi diskrecijskega pooblastila nima nič skupnega s tem, koliko predlagateljev ima neposreden dostop do Ustavnega sodišča, o t. i. privilegiranih predlagateljih pa govorimo prav zato, ker ti že z vložitvijo svoje vloge (ki izpolnjuje procesne predpostavke) začnejo postopek ustavnosti predpisa, v katerem Ustavno sodišče mora odločiti. Kot ugotavlja tudi samo gradivo za ustavne spremembe, imamo v naši ureditvi zelo veliko število predlagateljev, ki niti slučajno ni primerljivo z zahodnoevropskimi državami. V tem pogledu se strinjam s temeljnim izhodiščem, ki je postavljeno v gradivu, po

katerem **mora biti krog predlagateljev omejen le na tiste, ki imajo bodisi zaradi svoje posebne vloge v sistemu državne oblasti bodisi zaradi njihovega pomena za uresničevanje pravne ali socialne države oziroma za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin to možnost.** Tega kroga ni mogoče širiti neomejeno, kajti s tem bo izničen temeljni namen podelitve diskrecije – to pa je, da je Ustavno sodišče tisto, ki je poklicano oceniti, katera ustavnopravna vprašanja so tako pomembna, da zahtevajo njegov odgovor. Predlagani krog je tudi povsem primerljiv z ureditvijo v zahodnoevropskih državah oziroma je v primerjavi z njimi celo pomembno razširjen predvsem z varuhom človekovih pravic in s sindikati. **Zavedati pa se je treba predvsem temeljnega pri opredeljevanju kroga predlagateljev: več ko bo postopkov, ki jih bodo začeli pooblaščen predlagatelji, manj pobud in ustavnih pritožb bo Ustavno sodišče lahko sprejelo v obravnavo.** Ob predlagateljih, ki so že določeni v 156. členu Ustave (sodišča) in drugem odstavku 160. člena Ustave (*a priori* ocena ustavnosti mednarodne pogodbe), tako ne ostane več veliko manevrskega prostora.

V strokovni javnosti je bila doslej kritizirana predvsem opustitev informacijskega pooblaščenca kot privilegiranega predlagatelja.⁴⁹ Spoštovana kolegica ugotavlja, da je predlagana nova pristojnost Ustavnega sodišča z uvrstitvijo volilnega spora glede članov Državnega sveta, evropskih poslancev in predsednika republike v Ustavo. To seveda ni nova pristojnost Ustavnega sodišča, gre samo za to, da se iz zakonske ureditve prenese v ustavno ureditev po načelu določitve vseh pristojnosti v Ustavi. Nova je le pristojnost glede predsednika republike, saj bi šlo v nasprotnem za edine volitve na državni ravni, v katerih volilni sodnik ne bi bilo Ustavno sodišče. Pri tej pristojnosti Ustavnega sodišča seveda ne gre za to, da bi imeli politiki privilegiran dostop do Ustavnega sodišča. Gre za čisto nekaj drugega. Gre za sodno varstvo tiste človekove pravice, ki je temeljna politična človekova pravica, ki je vtkana v samo bistvo pravne države,⁵⁰ ali kot pravi ESČP, ki je bistvenega pomena za vzpostavitev in delovanje temeljev učinkovite demokracije, ki jo vodi vladavina prava.⁵¹ Demokracija kot oblika ureditve in vo-

⁴⁹ Nataša Pirc Musar, »Krepitev pravne države po osnutku sprememb Ustave RS«, *Pravna praksa*, 29/3–4 (2010), str. 10–11.

⁵⁰ »Le droit électoral est né avec l'idée démocratique«. Jean-Claude Masclet, *Droit électoral*, Presses universitaires de France, Paris 1989, str. 16.

⁵¹ Sodba velikega senata ESČP v zadevi Hirst proti Združenemu kraljestvu z dne 6. 10. 2005, tč. 58.

denja države je tesno povezana s svobodo posameznika in s svobodno družbo.⁵² Zanj je volilna pravica osrednjega pomena, ker je varovalno sredstvo drugih državljanskih in političnih pravic.⁵³ V volilnem sporu se ne varuje le pasivna volilna pravica, temveč se varuje tudi aktivna volilna pravica. Zato ne gre za to, da bi si politiki morali zaslužiti dostop do Ustavnega sodišča, ampak gre za temeljno vprašanje – kateri organ v državi je volilni sodnik, ki v sodnem sporu zagotavlja, da so volitve verodostojen odraz izražene volje volivcev v uresničevanju njihove človekove pravice iz drugega odstavka 43. člena Ustave. To pristojnost ima med drugim tudi nemško zvezno ustavno sodišče, celo francoski Ustavni svet, do katerega posameznik sicer sploh nima neposrednega dostopa, ko gre za presojo predpisov in sodnih odločitev, in še številna druga ustavna sodišča. Ta pristojnost pa predvsem nima nič skupnega z določitvijo kroga predlagateljev, ki so pooblaščen za sprožitev postopka za oceno ustavnosti zakona ali drugega predpisa pred Ustavnim sodiščem.

Vendar pa tudi **uvrstitev parlamentarne manjšine v krog pooblaščenih predlagateljev** (tako kot pred ustavnimi sodišči številnih drugih držav), ki lahko sprožijo oceno ustavnosti zakona, **ni stvar privilegiranja politikov**, ampak odraz tega, da je učinkovitost demokratičnega procesa, ki ga posebej zaznamujejo poštene volitve, med drugim odvisna tudi od priznane pravice do politične opozicije vsakokratni oblasti.⁵⁴ Tej gre tudi privilegirana možnost izpodbijati ustavnost zakonov po tem, ko s svojimi ustavnopravnimi ugovori ni uspela v zakonodajnem postopku. **Tudi sama pa imam pomisleke glede tega, ali je treba med pooblašcene predlagatelje za oceno ustavnosti zakonov uvrstiti Vlado.** Ta ima namreč zakonodajno iniciativo, ima tudi druge mehanizme, vključno z institutom zaupnice, da prepreči sprejem zakonskih rešitev, za katere meni, da so protiustavne.

Menim, da je prav, da ohranjamo varuha človekovih pravic kot pooblaščenega predlagatelja, čeprav takega položaja v zahodnoevropskih državah nima. To je institucija, ki je nedvomno poklicana k varstvu vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki so vsaka zase izjemnega pomena in ni mogoče delati vrstnega reda

⁵² Peter Jambreč, v: Lovro Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 51.

⁵³ Jerome A. Barron in C. Thomas Dienes, *Constitutional Law in a Nutshell*, West group, St. Paul, Minn. 1999, str. 315.

⁵⁴ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-172/94 z dne 9. 11. 1994 (*Ur. l. RS*, št. 73/94).

človekovih pravic in se na podlagi njega odločati, kateri organi, ki so posebej pooblaščen za varstvo posameznih človekovih pravic, naj imajo položaj predlagatelja in kateri med njimi ne. Če bi šli po tej poti, ki se mi sicer zdi povsem nesprejemljiva, bi bilo namreč treba najprej začeti prav pri neodvisni Državni volilni komisiji, ki je bistvena za spoštovanje volilne pravice, pa še pri številnih drugih državnih organih, kot je npr. varuh konkurence (tretji odstavek 74. člena Ustave), pa inšpektorji za varstvo okolja (prvi odstavek 72. člena Ustave), ne nazadnje vsi upravni organi, ki odločajo o pravicah in obveznostih posameznikov in pravnih oseb, kajti naloga prav vseh je, da s svojimi pristojnostmi in pooblastili varujejo človekove pravice. **Zato je prav, da ima to pooblastilo na eni strani organ, ki ga Ustava postavlja za varuha (vseh!) človekovih pravic v razmerju do državnih organov** (prvi odstavek 159. člena Ustave), **in tisti državni organi, katerih beseda je zadnja, ko gre za varstvo človekovih pravic – to pa so sodišča** (četrti odstavek 15. člena Ustave), ne pa tudi vsi drugi. Krog predlagateljev pa mora biti čim manjši tudi zaradi tega, da bo dostop do Ustavnega sodišča mogoč posameznikom in pravnim osebam tudi tedaj, ko redna sodišča ne bodo dovolj zavarovala njihovih človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

VI. Sklepno

Na podlagi pobude predsednika republike, ki jo je pred dve letoma predstavil poslancem Državnega zbora, so se začele resnejše razprave in priprava možnih ustavnih sprememb glede pristojnosti in pooblastil Ustavnega sodišča. Predlagane spremembe so bistveno ožje od vsebine pobude, predstavljene v znanih šestih točkah. Vendar se strinjam, da je to tisto, kar je najpomembnejše in kar je treba najbolj nujno spremeniti po skoraj dvajsetih letih delovanja Ustavnega sodišča na podlagi Ustave Republike Slovenije. Očetje Ustave si niso mogli predstavljati, da bodo številne pristojnosti in širok dostop posameznikov in pravnih oseb do ustavno-sodnega varstva pripeljali do te točke, na kateri smo danes. Tedaj je bilo prav, da so ravnali, kot so, danes je prav, da se Ustava spremeni, kadar je to nujno potrebno. Kot je razvidno iz te razprave, menim, da je čas za spremembe, in to v smeri, kot so predlagane.

Rešitev za nastalo situacijo, v kateri devet ustavnih sodnikov odloča o tisočih zadevah letno, ni v nadaljnjem izboljševanju so-

dnega menedžmenta, ker ima ta omejen domet. Prav tako ni v nadaljnjem (zakonskem in poslovniškem) spreminjanju notranjih procesnih pravil, s katerimi se postavljajo nove in nove procesne ovire za dostop do sodišča, ustavne sodnike pa spreminja v avtomate za ugotavljanje tega, kako uspešno jih stranke preskakujejo. Rešitev je dejansko v uvedbi diskrecije, kot je predlagana. Upam, da bo ustavodajalec zanjo zmogel dovolj poguma, čeprav ga v nekaterih drugih državah doslej niso zmogli, po mojem mnenju iz napačnih razlogov. Vendar bo moral biti ustavodajalec pozoren na to, da ne bo zaradi drugih rešitev dosegel prav nasprotnih učinkov od namena, ki ga zasleduje takšno pooblastilo. To bi se prav gotovo zgodilo ob pretirano širokem krogu privilegiranih predlagateljev za oceno ustavnosti zakonov oziroma drugih predpisov.

Literatura:

- Barron, J. A., Dienes, C. T., Constitutional Law in a Nutshell, West group, St. Paul, Minn. 1999.
- Bobek M., Quantity or Quality? Reassessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe, The American Journal of COMPERATIVE LAW, Vol. 57, št.1/2009.
- Bošnjak M., Reforma Ustavnega sodišča in varstvo človekovih pravic, Pravna praksa, št. 13/2010.
- Igličar A., Kranjc J., Festina lente tudi ko gre za spremembo ustave, Pravna praksa, št. 45/2009.
- Jambrek P. v: Šturm L. (ur.) Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002.
- Krivic M., Dezorientiranost dela pravne stroke o krizi ustavnega sojenja, Pravna praksa, št. 1/2010, Priloga.
- Krivic M., Zatiskanje oči pred realnostjo, Pravna praksa, št. 16-17/2010.
- Krivic M., Ustavno sodišče: pristojnosti in postopek, v: Pavčnik M., Mavčič A. (ur.), Ustavno sodstvo, Cankarjeva založba, Ljubljana 2000
- MacCormick D. N. in Summers R. S. (ur.), Interpreting Precedents, A Comparative Study, 1997
- Masclat J.-C., Droit électoral, Presses universitaires de France, Paris 1989
- Pavčnik M., Teorija prava, Prispevek k razumevanju prava, 3. razširjena, sprem. in dop. izdaja, GV Založba, Ljubljana 2007
- Pirc Musar N., »Krepitev pravne države« po osnutku sprememb Ustave RS, Pravna praksa št. 3-4/2010
- Ribičič C., Ustavni sodnik – včeraj, danes in jutri, Pravna praksa, št. 49-50/2009
- Teršek A., Ustavnosodna politika: razbremeniti in obremeniti, Pravna praksa, št. 43/2009
- Zalar B., (Do)stop do Ustavnega sodišča z ustavno pritožbo, Ljudska suverenost proti človekovim pravicam, Pravna praksa, št. 48/2009, Priloga
- Zalar B., Habermas, Foucault, Žižek ... ustavne spremembe, Pravna praksa, št. 8/2010, Priloga