

Pregledni znanstveni članek
UDK 342.52:342:565.2

Vloga zakonodajno-pravne službe v ustavnem sporu

KATJA TRILLER VRTOVEC
doktorica pravnih znanosti
sekretarka v Zakonodajno-pravni
službi Državnega zbora in docentka za
področje javna uprava in upravno pravo
na Evropski pravni fakulteti
Nove univerze

1. Uvod

Zakonodajno-pravna služba (ZPS) je služba Državnega zbora Republike Slovenije, katere primarna naloga je sodelovati pri sprejemanju zakonov v zakonodajnem postopku, sekundarna pa pripravljati vsebinske podlage za odgovore Državnega zbora v ustavnih sporih. Drugače od obveznih odločb Ustavnega sodišča, ki so jih dolžni spoštovati in izvrševati vsi državni organi,¹ mnenja ZPS niso zavezujoča. Toda kljub neobstoju argumenta moči ali pa prav zato mnenje ZPS z močjo argumentov običajno spodbudi predlagatelja, da v zakonodajnem postopku k predlogu zakona vloži amandmaje oziroma dopolni svojo obrazložitev, s katerimi predlog zakona uskladi z mnenjem ZPS. Poleg tega v ustavnem sporu mnenje ZPS pojasni, katere cilje je pri sprejemanju izpodbijanega zakona poskušal doseči zakonodajalec, in s tem prispeva h kvalitetnejši vsebinski ustavnosodni presoji. Izjemoma pa se v praksi pojavljata dve situaciji, ko so argumenti iz mnenj ZPS na preizkušnji. V razmerju do politike je moč argumentov ZPS preizkušana, ko se na njena mnenja sklicujejo pobudniki in predlagatelji v ustavnih sporih, če pri sprejemanju izpodbijanega zakona politični argumenti ostanejo neusklajeni s strokovnimi argumenti ZPS. V razmerju do Ustavnega sodišča je moč argumentov ZPS na preizkušnji, ko Ustavno sodišče kljub vzpostavitvi kontradiktornega postopka abstraktne ustavne presoje in pridobitvi mnenja ZPS ustavni spor čedalje pogosteje zaključuje s procesnimi sklepi. Zato v prispevku poskušam raziskati, kateri mehanizmi bi bili v navedenih dveh primerih najprimernejši za zagotovitev optimalne izkoriščenosti zmogljivosti ZPS in s tem za krepitev njenega prispevka k utrjevanju pravne države.

¹ Tretji odstavek 1. člena Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS), Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12, v povezavi z odločbo US RS U-I-114/11 z dne 9. 6. 2011.

2. Naloge ZPS v zakonodajnem postopku

V zakonodajnem postopku ZPS daje mnenja o skladnosti predlogov zakonov, drugih aktov in amandmajev z ustavo in pravnim sistemom ter o zakonodajno-tehničnih vidikih predlogov.² Pred drugo obravnavo predloga zakona na matičnem delovnem telesu ZPS daje pisna mnenja.³ Pri obravnavi na seji Državnega zbora mora ZPS na poziv predsedujočega Državnemu zboru podati tudi ustna pravna mnenja, če ta oceni, da je treba pravno vprašanje razrešiti na sami seji Državnega zbora.⁴ Po končani drugi obravnavi pa mora ZPS na lastno pobudo, brez izrecnega poziva preveriti, ali so posamezne določbe predloga zakona po sprejetju amandmajev v drugi obravnavi neskladne z ustavo, na to opozoriti Državni zbor in predlagati rešitve.⁵ Delovne naloge, ki obsegajo preučevanje, ali je predlog zakona skladen z Ustavo, in opozarjanje na morebitne neskladnosti z Ustavo, za predstavnike ZPS izhajajo iz pogodbe o zaposlitvi,⁶ zato slednji nimajo pravice odkloniti sodelovanja v razpravi ali se ne opredeliti do kakega pravnega vprašanja na seji Državnega zbora oziroma njegovega delovnega telesa.⁷ Sodelovanje v razpravi oziroma opredeljevanje pa predstavniki ZPS lahko odklonijo, če gre za politična, nazorska in podobna vprašanja, ki ne spadajo v opis njihovih delovnih nalog.⁸

V rednem in skrajšanem zakonodajnem postopku je rok za pripravo mnenja ZPS štirinajst dni pred sejo matičnega delovnega telesa.⁹ Dnevni red seje delovnega telesa se sestavi skladno s terminskim programom,¹⁰ ki določa dneve, ko se bodo posamezne zadeve predvidoma obravnavale na sejah delovnih teles.¹¹ Ker se terminski program določa le za en mesec

² Prvi odstavek 27. člena Poslovnika Državnega zbora (PoDZ-1), Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13 in 38/17.

³ Glej prvi odstavek 27. člena PoDZ-1.

⁴ Peti odstavek 66. člena PoDZ-1.

⁵ Glej četrty odstavek 137. člena PoDZ-1.

⁶ Glej tretjo alinejo prvega odstavka 31. člena Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1), Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US in 22/19 – ZPosS.

⁷ Odklonitev teh delovnih nalog bi namreč za predstavnike ZPS, ki so javni uslužbenci, lahko pomenila kršenje obveznosti iz delovnega razmerja, ki je eden izmed razlogov za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi (3. točka prvega odstavka 89. člena ZDR-1). V tem se predstavniki ZPS razlikujejo od poslancev, ki so funkcionarji zakonodajne veje oblasti in za katere delovnopravne sankcije niso predvidene.

⁸ Glej prvi in drugi odstavek 41. člena Ustave in primerjaj s Pravilnikom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v službah državnega zbora, sprejetim na podlagi Odloka o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah državnega zbora (Uradni list RS, št. 50/04, 32/08 in 31/17 – OdNODMN).

⁹ Prvi odstavek 48. člena PoDZ-1.

¹⁰ Glej 50. člen PoDZ-1.

¹¹ Glej drugi odstavek 23. člena PoDZ-1.

vneprej,¹² ima torej ZPS običajno na voljo približno teden ali dva za pripravo mnenj k predlogom zakonov. V nujnem zakonodajnem postopku poslovniški roki ne veljajo,¹³ zato je čas za pripravo mnenja lahko še bistveno krajši.

V zakonodajnem postopku in v postopku ustavnega spora v fazi priprave mnenja se naloge ZPS nanašajo na razmerje do poslancev, ki kot člani matičnega delovnega telesa obravnavajo mnenje ZPS.¹⁴ Kljub temu pa mnenja ZPS za poslance, ki sestavljajo Državni zbor,¹⁵ niso zavezujoča, saj Ustava poslanca pri opravljanju funkcije nosilcev zakonodajne oblasti prepoveduje vezanost na kakršnakoli navodila.¹⁶ Poslanci lahko poslanski mandat izvajajo v skladu z ustavo, zakonom in Poslovníkom državnega zbora (PoDZ-1)¹⁷ tudi brez upoštevanja strokovnih mnenj ZPS.

Poleg ZPS presojo skladnosti predlogov zakonov z Ustavo opravlja tudi Služba Vlade za zakonodajo (SVZ), vendar pa se njuno delo razlikuje v več vidikih. ZPS ima podlago za presojo skladnosti predlogov zakonov z Ustavo v PoDZ-1, ki ga Državni zbor sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev¹⁸ in ki določa, da se mnenja objavijo na spletnih straneh Državnega zbora.¹⁹ SVZ ima podlago za presojo skladnosti vladnih predlogov zakonov z Ustavo v Odloku o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo,²⁰ ki ga na podlagi Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS) sprejme Vlada²¹ in kjer ni zahtevana javnost njenega dela.²² Zaradi poslovniške podlage za delovanje in načela javnosti dela je torej strokovnost in neodvisnost delovanja od izvršilne veje oblasti (tj. Vlade

¹² Prvi odstavek 23. člena PoDZ-1 sicer določa, da kolegij Državnega zbora sprejme terminski program za obdobje najmanj dveh mesecev, vendar to vključuje tudi okvirni terminski program, ki ne vsebuje zadev, ki bodo obravnavane na sejah.

¹³ Drugi odstavek 144. člena PoDZ-1.

¹⁴ V fazi priprave odgovora Državnega zbora v postopku ustavnega spora pa se naloge ZPS nanašajo na razmerje do Državnega zbora kot državnega organa, ki ga predstavlja njegov predsednik. Glej 7. člen PoDZ-1.

¹⁵ Prvi odstavek 80. člena Ustave.

¹⁶ Drugi odstavek 3. člena in prvi odstavek 82. člena Ustave.

¹⁷ Člen 2 Zakona o poslancih (ZPos), Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 39/11 in 48/12.

¹⁸ Glej 27. člen PoDZ-1 in 94. člen Ustave.

¹⁹ Glej drugi odstavek 100. člena PoDZ-1.

²⁰ Uradni list RS, št. 139/06 in 95/11.

²¹ Glej prvi odstavek 25. člena ZVRS, Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17.

²² Pogorelec (str. 27 in 28) meni, da so mnenja SVZ nekakšna »spalnica Vlade«, vendar naj bi bila »na nesrečo« tudi ta mnenja informacija javnega značaja, kar naj bi službo postavljalo v zelo neprijeten položaj. Zato se *de lege ferenda* zavzema, da bi bila uvrščena med izjeme v 6. členu Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15 in 7/18.

kot glavnega predlagatelja predlogov zakonov)²³ in od politike (tj. koalicijskih in opozicijskih poslanskih skupin v Državnem zboru) v obstoječi ureditvi zagotovljena le ZPS, kar izrecno določa tudi Predlog Zakona o državnem zboru (Predlog ZDZ).²⁴

3. Naloge ZPS v ustavnem sporu

Po PoDZ-1 je priprava strokovnih vsebinskih podlag za odgovor Državnega zbora zaupana ZPS, pri čemer se njene naloge v ustavnem sporu po vsebini razlikujejo od nalog, ki so v ustavnem sporu naložene Vladi, in od nalog, ki so ZPS naložene v zakonodajnem postopku.

Drugače od vladnih naloge ZPS v ustavnem sporu ne zajemajo pojasnjevanja, kako se izpodbijani zakonski ukrepi, ki izvajajo sprejeto politiko države, uresničujejo v praksi. Za odgovor na to vprašanje predsednik Državnega zbora v ustavnem sporu zaprosi Vlado, ki poda mnenje z vidika izvršilne veje oblasti.

Naloge ZPS v ustavnem sporu se razlikujejo tudi od njenih nalog v zakonodajnem postopku, čeprav je zgornja premisa silogističnega sklepanja za ZPS v obeh primerih enaka.²⁵ Medtem ko je ZPS v zakonodajnem postopku zadolžena za vnaprejšnjo (*ex ante*), celovito in hitro presojo skladnosti predlogov zakonov z Ustavo, je v ustavnem sporu zadolžena za naknadno (*ex post*), parcialno in bolj poglobljeno presojo skladnosti zakonov z Ustavo. V ustavnem sporu je presoja ustavne skladnosti namreč omejena na izpodbijane člene.²⁶ Ker je rok za odgovor Državnega zbora navadno 60 dni in se lahko tudi podaljša, pa se lahko ZPS presoji ustavne skladnosti po potrebi tudi bolj posveti, kakor se ji lahko v zakonodajnem postopku.

Naloge ZPS v zakonodajnem postopku in v ustavnem sporu se razlikujejo tudi glede vprašanja, v čigavem imenu ZPS nastopa pri opravljanju svojih nalog. V zakonodajnem postopku nastopa v lastnem imenu strokovno samostojne in neodvisne službe, katere mnenja so poslov-

²³ Glej Kurent, str. 187.

²⁴ Glej drugi odstavek 13. člena Zakona o Državnem zboru (ZDZ), Uradni list RS, št. 66/19, ki ZPS opredeljuje kot samostojno in neodvisno službo Državnega zbora. Kljub temu je Pogorelec (str. 27 in 28) v dvomih, ali v večstrankarskem sistemu ZPS res lahko deluje povsem neodvisno od Vlade in poslanskih skupin. Zato *de lege ferenda* predlaga rešitev, da naj ZPS ne bi pregledovala ustavne skladnosti vladnih predlogov zakonov, ker jih je že pregledala SVZ. Menim, da je predlagana rešitev nelogična ter z vidika zagotavljanja neodvisnosti in javnosti dela bistveno slabša od obstoječe, saj že avtor v nadaljevanju članka ugotavlja, da se v primerih, ko pride mnenje ZPS ali ko zakon pade na Ustavnem sodišču, SVZ ne bi smela izgovarjati, da je »nekaj zavestno zamolčala, ker je skušala biti lojalna Vladi«.

²⁵ V ustavnosodni presoji je silogistično sklepanje sestavljeno iz ustavne zgornje premise (abstraktni dejanski stan), pod katero podredimo zakonsko spodnjo premiso (konkretni dejanski stan), in iz njiju izpeljemo sklep, ali je izpodbijana zakonska določba skladna s presojano ustavno določbo. Glej podrobneje Pavčnik, str. 325 in 326.

²⁶ Prvi odstavek 24.b člena ZUstS.

niško obvezna, saj se brez njih zakonodajni postopek ne more nadaljevati.²⁷ V ustavnem sporu pa ZPS nastopa v imenu predsednika Državnega zbora, ki mu zagotavlja strokovno podporo pri varstvu procesnih pravic Državnega zbora kot stranke v ustavnem sporu,²⁸ kjer skladnost izpodbijanega zakona z Ustavo ocenjuje drug samostojni in neodvisni državni organ.²⁹

Najpomembnejša razlika pri presoji ustavne skladnosti v zakonodajnem postopku in ustavnem sporu pa se nanaša na drugačno pravno naravo spodnje premise ustavnosodne presoje.³⁰ V zakonodajnem postopku ZPS namreč presoja skladnost neobvezujočih predlogov zakonov z Ustavo, v ustavnem sporu pa ustavno skladnost zakonov, ki imajo obvezno veljavo. Ker v zakonodajnem postopku ZPS presoja ustavno skladnost predloga zakona, je njegovo morebitno protiustavnost, na kar ZPS opozori v svojem mnenju, navadno mogoče popraviti z amandmaji. Temeljna pristojnost zakonodajalca je namreč, da zagotovi spoštovanje Ustave, tako da obstoječi predpis, če po zakonodajalčevi presoji ni skladen z Ustavo, kadarkoli ustrezno spremeni oziroma dopolni.³¹ Po presoji Ustavnega sodišča zakonodajni organ namreč nima pravice izbrati, ali naj sam spremeni oziroma dopolni zakon, ki ga šteje za neskladnega z Ustavo, ali naj namesto tega pri Ustavnem sodišču vloži zahtevo za oceno njegove ustavnosti.³² Zakonodajalec torej nima pravice izbirati med *ex ante* in *ex post* ustavno presojo, saj v primerih, ki jih more zakonodajalec avtonomno rešiti sam, Ustavno sodišče meni, da ni potrebe za njegovo intervencijo.³³ Kadar pa se v ustavnem sporu ugotovi protiustavnost izpodbijanega zakona, jo Ustavno sodišče odpravi tako, da zakon v celoti ali delno razveljavi.³⁴ Kadar razveljavitev ni mogoča, mora novo, ustavno skladno ureditev na podlagi odločbe o ugotovitvi protiustavnosti spet sprejeti zakonodajalec sam.³⁵

Vprašanje, ali je spodnja premisa ustavne presoje pravno zavezujoča, pomembno vpliva tudi na samo presojo, saj v zakonodajnem postopku ZPS poskuša odgovoriti na vprašanje, ali

²⁷ V skladu z 48. členom PoDZ-1 seje delovnega telesa ne more biti, če sklicu seje ni priloženo mnenje ZPS.

²⁸ Glej 265. in 266. člen PoDZ-1.

²⁹ Drugi odstavek 1. člena ZUstS Ustavno sodišče v razmerju do drugih državnih organov opredeljuje kot samostojen in neodvisen državni organ.

³⁰ V ustavnem sporu je spodnja premisa pravnega silogizma izpodbijana zakonska določba. Primerjaj odločbo US RS Up-652/16 z dne 21. 1. 2019.

³¹ Ustavno sodišče se sklicuje na podobno stališče Franca Testena (v: Šturm, str. 1138 in 1139), ki v zvezi s tem govori o pravovarstveni potrebi kot temeljni procesni predpostavki zahteve za oceno ustavnosti.

³² Glej sklep US RS U-I-249/14 z dne 1. 12. 2016, v katerem je šlo za neformalno skupino poslank in poslancev, ki je po številčnosti presegala absolutno večino zakonodajnega telesa, zato je Ustavno sodišče tudi nanjo apliciralo omejitev, da ni upravičena vložiti zahteve za oceno ustavnosti predpisov, ki jih sprejme sama (drugi odstavek 23.a člena ZUstS).

³³ Glej sklep US RS U-I-249/14 z dne 1. 12. 2016.

³⁴ Prvi odstavek 161. člena Ustave v povezavi s prvo alinejo prvega odstavka 160. člena Ustave.

³⁵ Drugi odstavek 48. člena ZUstS. Glej sklep US RS U-I-115/11.

je ustavno skladna tipična razlaga predlagane neobvezujoče zakonske določbe, v ustavnem sporu pa poskuša odgovoriti na vprašanje, ali je ustavno skladna vsaj ena od mogočih razlag zavezujoče izpodbijane zakonske določbe. ZPS pri svojem delu namreč izhaja iz dejstva, da je posploševanje bistven del zakonodajne pristojnosti.³⁶ Zato na morebitno protiustavnost predlaganih zakonskih določb opozarja takrat, kadar gre za tipične primere razlage in uporabe zakona. Zlasti pri obsežnih sistemskih predlogih zakonov ali nujnih zakonodajnih postopkih je namreč neživljenjsko pričakovati, da bo ZPS preigrala vse mogoče primere uporabe predlaganih zakonskih določb in se opredelila do vseh.

Torej je v primerih, ko se ustavni spor nanaša na zakonsko določbo, pri kateri je ZPS ustavno spornost tipične razlage oziroma uporabe izpostavila že v zakonodajnem postopku, vendar je predlagatelj zakona ni ustrezno amandmiral ali dodatno pojasnil, mnenje ZPS v ustavnem sporu le nadgradnja povzetka njenega mnenja iz zakonodajnega postopka in morebitnih argumentov iz drugega zakonodajnega gradiva (npr. magnetogrami seje matičnega delovnega telesa in Državnega zbora). Kadar pa se ustavni spor nanaša na manj tipično razlago oziroma uporabo zakonske določbe, do katere se ZPS v zakonodajnem postopku ni opredeljevala, bo ZPS mnenje o ustavni skladnosti izpodbijane zakonske določbe podala šele naknadno v postopku ustavnega spora.

4. Postopek sprejemanja odgovora Državnega zbora v ustavnem sporu

Če se pred Ustavnim sodiščem izpodbija zakon, ima Državni zbor v ustavnem sporu vlogo nasprotnega udeleženca, ki mu je zagotovljena pravica do izjave.³⁷ Ustavno sodišče mu namreč v postopku preizkusa pobude ali pozneje v pripravljalnem postopku pošlje zahtevo oziroma pobudo in sklep o sprejetju pobude v obravnavo. Pri tem mu določi tudi primeren rok za odgovor ali dopolnitev odgovora, če je bil ta že dan v postopku preizkusa pobude.³⁸ Predsednik Državnega zbora zahtevo oziroma pobudo ali sklep pošlje v mnenje ZPS in Vladi, ki mnenje poda z vidika izvršilne veje oblasti.³⁹ Ko ZPS in Vlada pripravita mnenji, predsednik matičnega delovnega telesa skliče sejo, na kateri se zahteva oziroma pobuda obravnava.⁴⁰ ZPS po seji na podlagi mnenja matičnega delovnega telesa pripravi odgovor.⁴¹ Ko predsednik Državnega zbora določi še predstavnika Državnega zbora v postopku pred Ustavnim sodiščem, mu pošlje odgovor.⁴²

³⁶ Glej sklep US RS U-I-115/11.

³⁷ Prvi odstavek 28. člena ZUstS.

³⁸ Četrty odstavek 26. člena in prvi odstavek 28. člena ZUstS.

³⁹ Prvi odstavek 265. člena PoDZ-1.

⁴⁰ Drugi odstavek 265. člena PoDZ-1.

⁴¹ Prvi odstavek 266. člena PoDZ-1.

⁴² Drugi odstavek 266. člena PoDZ-1.

Praviloma postopek sprejemanja odgovora Državnega zbora v ustavnem sporu poteka brez zapletov. Izjemoma pa se zgodi, da sprejetje odgovora preprečijo okoliščine, na katere ZPS nima vpliva. Najpogostejša primera tovrstnih zapletov sta, da Vlada ne predloži mnenja ali da matično delovno telo mnenja ZPS ne sprejme.

Najpogostejše sprejetje odgovora Državnega zbora prepreči okoliščina, da Vlada matičnemu delovnemu telesu ne pošlje svojega mnenja. Mnenje Vlade je namreč pogoj za to, da predsednik matičnega delovnega telesa skliče sejo. Statistični podatki iz VII. mandata Državnega zbora (obdobje od 1. avgusta 2014 do 22. junija 2018) kažejo, da Vlada ni odgovorila v enajstih odstotkih zadev, ki so bile poslane v odgovor Državnemu zboru. Kot primer iz VII. mandata lahko navedemo zahtevo Višjega sodišča v Ljubljani za oceno ustavnosti ureditve prehodnih odredb v stečajnem postopku iz Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP).⁴³ Iz obrazložitve odločbe je razvidno, da Državni zbor na navedbe v zahtevi ni odgovoril niti ni svojih stališč o navedbah v zahtevi predložila Vlada.⁴⁴ Ustavno sodišče je presodilo, da izpodbijana ureditev ni v neskladju z Ustavo.⁴⁵

V VI. mandatu (obdobje od 16. decembra 2011 do 1. avgusta 2014) lahko najdemo tudi zahtevo Državnega sveta za oceno ustavnosti zakonov, ki jih je v ponovnem odločanju na podlagi odločilnega veta Državnega sveta potrdil takrat že razpuščen Državni zbor.⁴⁶ V navedeni zadevi je bila seja Odbora za pravosodje, javno upravo in lokalno samoupravo sklicana le na podlagi mnenja ZPS in dopisa Vlade, v katerem je ta pojasnila, da se do zahteve ne bo opredelila, zato sta ZPS in sekretariat Državnega zbora Odboru predlagala, naj obravnavo zadeve na seji začne na podlagi samega dopisa.⁴⁷

V VI. mandatu v dveh zadevah matično delovno telo ni potrdilo mnenja ZPS. V zahtevi in pobudi za oceno ustavnosti Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ)⁴⁸ so Banka Slovenije in posamezne banke predlagale začasno zadržanje izpodbijanih določb. ZPS je pripravila mnenje, da ni izkazano, da so težko popravljive škodljive posledice zaradi izvajanja izpodbijanih določb večje od škodljivih posledic, ki bi nastale zaradi njihovega neizvajanja.⁴⁹ Odbor za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo mnenja ZPS ni

⁴³ Uradni list RS, št. 13/14 – uradno prečiščeno besedilo in 10/15 – popr.

⁴⁴ Glej odločbo US RS U-I-220/14, U-I-161/14, U-I-21/15, U-I-30/15, U-I-59/15 z dne 12. 11. 2015.

⁴⁵ Glej 1. točko izreka odločbe US RS U-I-220/14, U-I-161/14, U-I-21/15, U-I-30/15, U-I-59/15.

⁴⁶ Glej odločbo US RS U-I-23/12 z dne 5. 4. 2012.

⁴⁷ Glej dopis Vlade Odboru za pravosodje, javno upravo in lokalno samoupravo št. 713-01/12-3/10 z dne 28. 3. 2012, <<https://imss.dz-rs.si/imis/0149ae1fb2dcbce8ae8.pdf>> (1. 10. 2019)

⁴⁸ Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15 in 7/18.

⁴⁹ Glej magnetogram 5. nujne seje Odbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo z dne 2. 10. 2014.

sprejel,⁵⁰ s predlogom za začasno zadržanje pa se je v svojem mnenju strinjala Vlada. Ustavno sodišče je do svoje končne odločitve zadržalo izvajanje izpodbijanih določb ZDIJZ.⁵¹

5. Namen odgovora Državnega zbora v ustavnem sporu

Odgovor v ustavnem sporu za Državni zbor je sočasno njegova dolžnost in pravica. Po eni strani se z odgovorom Državnega zbora izpolnjuje pojasnjevalna dolžnost do Ustavnega sodišča, ki mu morajo državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil na njegovo zahtevo dajati podatke, spise in listine na vpogled, sodišča pa tudi pravno pomoč.⁵² V ZUstS je pravica sodnika poročevalca Ustavnega sodišča zbrati podatke in pojasnila, ki so potrebni za odločitev, ali naj Ustavno sodišče začne postopek, posebej poudarjena v postopku preizkusa pobude.⁵³ Na splošno pa je pojasnjevalna dolžnost Državnega zbora urejena v PoDZ-1 z načelom javnosti njegovega dela.⁵⁴ Državni zbor obvešča javnost o svojem delu ter o odločitvah in stališčih glede zadev, ki jih obravnava.⁵⁵ Predlogi aktov in druga gradiva, ki jih obravnava, se objavijo na spletnih straneh Državnega zbora. Izjema je dopuščena, kadar gradivo vsebuje tajne ali druge podatke, ki so varovani na podlagi zakona ali drugega predpisa.⁵⁶ Seje Državnega zbora in delovnih teles so javne.⁵⁷ Izvirniki zakonov in vse gradivo, ki so ga obravnavali Državni zbor ali njegova delovna telesa, se hranijo v njegovem arhivu. Tam se hranijo tudi dobesečni zapisi (zvočni zapisi in njihov prepisi) sej Državnega zbora in njegovih delovnih teles ter drugo gradivo, za katero tako določi predsednik Državnega zbora ali predsednik delovnega telesa.⁵⁸ Zvočni zapisi sej se hranijo najmanj štiri leta. O arhiviranju in rokih hranjenja gradiva in zvočnih zapisov izda natančnejša navodila generalni sekretar.⁵⁹

Po drugi strani odgovor zagotavlja Državnemu zboru pravico do izjave v ustavnem sporu. V preteklosti Državni zbor te pravice večkrat ni uporabil. Kriterij, ali je Državni zbor odgovoril na zahtevo oziroma pobudo, namreč ne vpliva na presojo Ustavnega sodišča, ali je zakon skladen z Ustavo.

⁵⁰ Glej Poročilo Odbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo št. 010-01/14-0023/0006 z dne 2. 10. 2014, <<https://www.dz-rs.si/wps/myportal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VII&type=pmagdt&xuid=D3EF8C3D55A9DC06C1257D65002F3745>> (1. 10. 2019).

⁵¹ Glej sklep US RS U-I-201/14, U-I-202/14 z dne 2. 10. 2014.

⁵² Glej 5. člen ZUstS.

⁵³ Prvi odstavek 26. člena ZUstS.

⁵⁴ Glej 5. člen PoDZ-1.

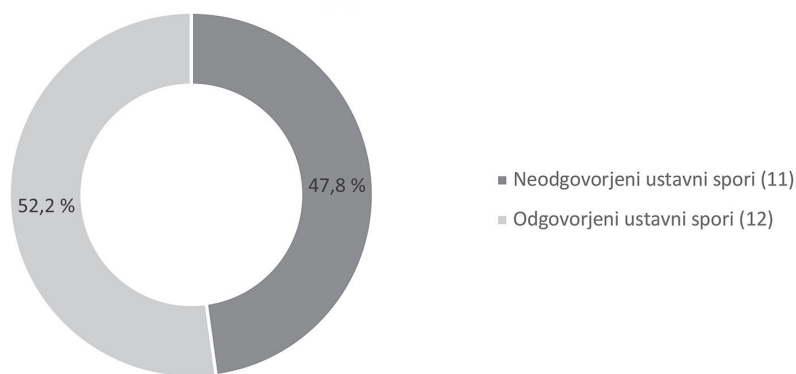
⁵⁵ Prvi odstavek 100. člena PoDZ-1.

⁵⁶ Drugi odstavek 100. člena PoDZ-1.

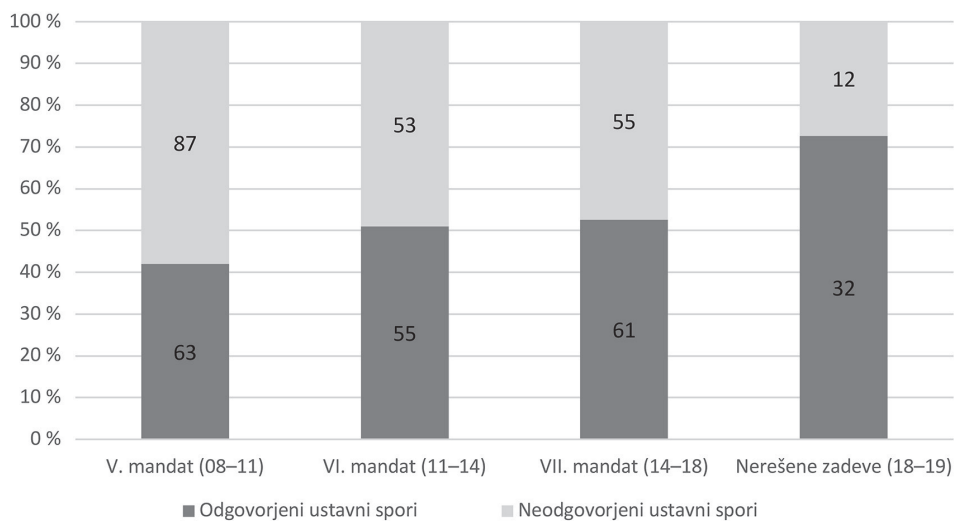
⁵⁷ Prvi odstavek 101. člena PoDZ-1.

⁵⁸ Prvi odstavek 105. člena PoDZ-1.

⁵⁹ Drugi odstavek 105. člena PoDZ-1.



Slika 1: Vpliv pasivnosti Državnega zbora na odločitev Ustavnega sodišča v ustavnem sporu, da je izpodbijani zakon skladen z Ustavo, v VII. mandatu



Slika 2: Rast deleža odgovorjenih ustavnih sporov v primerjavi z deležem neodgovorjenih iz mandata v mandat za rešene in nerešene (tj. odprte) ustavne spore

Kljub temu v zadnjem času narašča število ustavnih sporov, v katerih Državni zbor odgovori na pobudo oziroma zahtevo. Razlog za to je verjetno v večjem zavedanju pomena odgovora Državnega zbora v ustavnem sporu. V sistemu zavor in ravnesij v okviru načela delitve oblasti je aktivnost Državnega zbora v razmerju do Ustavnega sodišča večinoma primernejša od pasivnosti, čeprav so lahko navedbe v samem odgovoru izpodbijanemu zakonu tudi v škodo. Treba je namreč razlikovati med samim odgovorom Državnega zbora ter obrazložitev odgovora, ki jo Ustavno sodišče upošteva po prostem prepričanju, in če gre za dejanska vprašanja, ob uporabi pravil o dokaznem bremenu.⁶⁰ Obrazložitev v odgovoru se lahko nanaša na obseg relevantne ustavne določbe ali na pomen in namen izpodbijane zakonske določbe.

Mnenje o skladnosti predloga zakona z Ustavo v ustavnem sporu lahko pripomore k oblikovanju zgornje premise ustavnosodne presoje.⁶¹ Mnenje o skladnosti predloga zakona s pravnim sistemom pa lahko pripomore k oblikovanju spodnje premise ustavnosodne presoje.⁶² Za kvalitetno ustavnosodno presojo je pomembno, da odgovor Državnega zbora napolni predvsem spodnjo premiso; torej da vsebuje razloge, ki so zakonodajalca vodili k sprejetju izpodbijane zakonske določbe, vključno s pojasnilom, zakaj se ni odločil za v pravnem redu mogoče alternativne predloge.

Primerjava nalog ZPS v zakonodajnem postopku s pristojnostmi Ustavnega sodišča pokaže, da mnenja o skladnosti predlogov zakonov z Ustavo po eni strani zakonodajalca opozarjajo na odprta ustavnopravna vprašanja, ki bi se Ustavnemu sodišču lahko pojavila pri vsebinski presoji skladnosti izpodbijane zakonske določbe z vidika neke človekove pravice oziroma ustavnega načela. Po drugi strani zakonodajalca spodbujajo, da v mejnih primerih svojo odločitev dodatno obrazloži.

Z vidika zgornje premise ustavnosodne presoje (v zakonodajnem postopku gre za mnenje o skladnosti predloga zakona z Ustavo) to na primer pomeni, da lahko ZPS zakonodajalca opozori, naj pojasni, katerim ciljem sledi s predlagano zakonsko določbo. Ustavno sodišče v okviru testa legitimnosti namreč presoja, ali je zakonodajalčev cilj ustavno dopusten.⁶³ ZPS lahko tudi opozori, da predlagana zakonska določba posega v kako človekovo pravico. Ustavno sodišče v okviru tretjega vidika strogega testa sorazmernosti namreč presoja, ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico proporcionalna vrednosti cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale.⁶⁴ Prav tako lahko ZPS z vidika splošnega načela enakosti pred

⁶⁰ Primerjaj 214. in 215. člen ZPP v povezavi s prvim odstavkom 6. člena ZUstS.

⁶¹ V zgornji premisi ustavnosodne presoje ima najpomembnejše mesto Ustava, sledijo ji ratificirane mednarodne pogodbe. Glej Sovdat, str. 87.

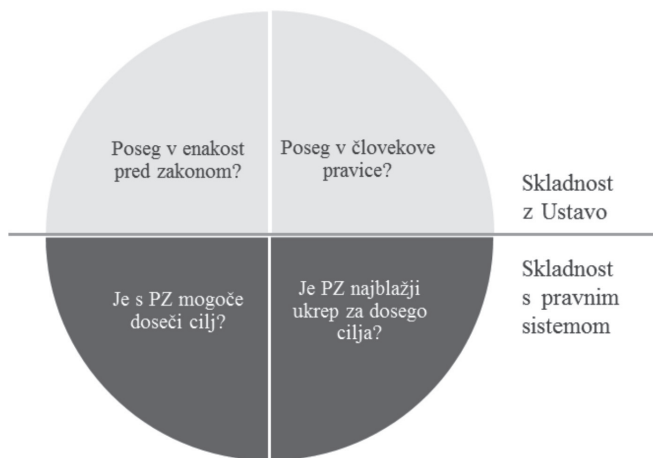
⁶² V spodnji premisi ustavnosodne presoje imajo najpomembnejše mesto zakoni, sledijo ji podzakonski predpisi, predpisi lokalnih skupnosti in splošni akti, izdani za izvrševanje javnih pooblastil. Glej Sovdat, str. 87.

⁶³ Glej odločbo US RS U-I-281/09 z dne 22. 11. 2011.

⁶⁴ Glej odločbo US RS U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003.

zakonom na primer opozori, da predlog zakonske določbe različno ureja enake pravne položaje. Ustavno sodišče v okviru prvega vidika testa razumnosti namreč presoja, ali je razlog, ki je po mnenju zakonodajalca narekoval razlikovanje med pravnimi položaji, razumen.⁶⁵

Z vidika spodnje premise ustavnosodne presoje (v zakonodajnem postopku gre za mnenje o skladnosti predloga zakona s pravnim sistemom) lahko ZPS zakonodajalca opozori, da v pravnem sistemu obstajajo še drugi (milejši) zakonski ukrepi, s katerimi je cilj mogoče doseči brez posega ali z blažjim posegom v človekove pravice.⁶⁶ Ustavno sodišče v okviru prvega vidika strogega testa sorazmernosti namreč presoja, ali je ocenjevani zakonski ukrep nujen za doseg zakonodajalčevega cilja. ZPS lahko zakonodajalca tudi opozori, da bo predlagana zakonska določba v praksi predvidoma dosegla drugačen cilj od tistega, ki mu sledi zakonodajalec. Ustavno sodišče v okviru drugega vidika strogega testa sorazmernosti namreč presoja, ali je ocenjevani zakonski ukrep primeren za doseg zakonodajalčevega cilja.⁶⁷ ZPS lahko zakonodajalca prav tako opozori, da so pravni položaji, za katere se predvideva različno pravno urejanje, v obstoječi zakonodaji urejeni kot enoten pravni institut. Ustavno sodišče v okviru drugega vidika testa razumnosti namreč presoja, ali je razlog, ki je narekoval razlikovanje med temi pravnimi položaji, stvarno utemeljen glede na predmet zakonodajnega urejanja in cilje, ki jih želi zakonodajalec pri tem doseči.⁶⁸



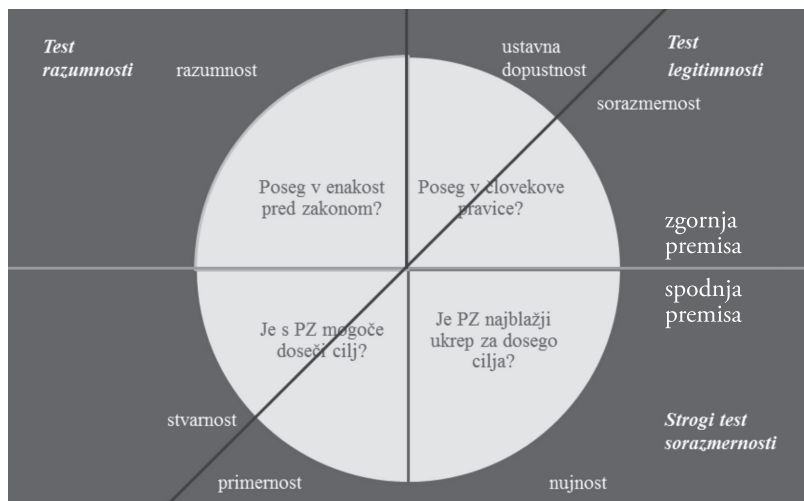
Slika 3: Prikaz dveh nalog ZPS v zakonodajnem postopku, ključnih za poznejši ustavni spor

⁶⁵ Glej odločbo US RS U-I-57/15, U-I-2/16 z dne 14. 4. 2016.

⁶⁶ Glej odločbo US RS U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003.

⁶⁷ Glej odločbo US RS U-I-18/02.

⁶⁸ Glej odločbo US RS U-I-57/15, U-I-2/16.



Slika 4: Umestitev testov legitimnosti, razumnosti in sorazmernosti v zgornjo in spodnjo premiso ustavnosodne presoje

6. Rok za odgovor Državnega zbora v ustavnem sporu

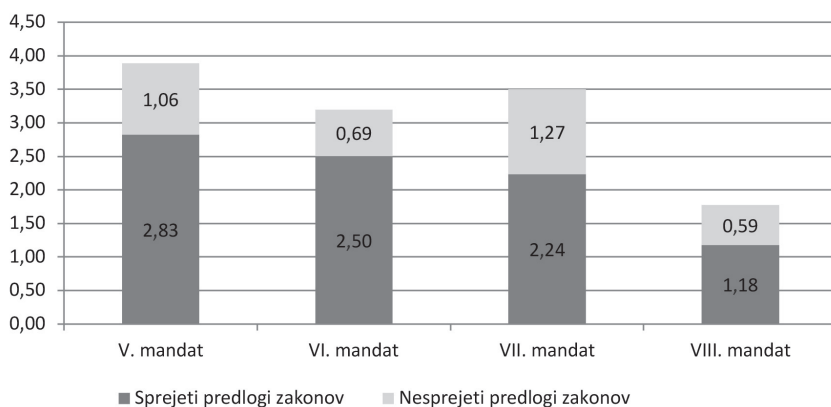
Državni zbor mora imeti v ustavnem sporu primeren rok za odgovor.⁶⁹ V praksi Ustavno sodišče primernost roka določi le po kriteriju vrste zadeve, ki je v ustavni presoji. Za neprednostne in prednostne zadeve tako določa šestdesetdnevni rok, za absolutno prednostne zadeve pa tridesetdnevne. Za predloge za začasno zadržanje lahko določi tudi krajši rok (navadno osem dnevnega). Ustavno sodišče pri določanju konkretnih rokov za odgovor Državnega zbora ne upošteva posebnih okoliščin, v katerih ni mogoče sklicevati rednih sej matičnih delovnih teles (npr. razpust parlamenta, konstituiranje parlamenta, parlamentarne počitnice),⁷⁰ zaradi česar se čas priprave odgovora podaljša. Predsednik Državnega zbora ima zato možnost, da Ustavnemu sodišču predlaga podaljšanje roka za odgovor, če predsednik matičnega delovnega telesa ugotovi, da obravnave ne bo mogoče opraviti v roku, ki ga je za odgovor določilo Ustavno sodišče.⁷¹

⁶⁹ Glej prvi odstavek 28. člena ZUstS.

⁷⁰ Primerjaj drugi odstavek 57. člena PoDZ-1, po katerem ima Državni zbor redne seje v času rednih letnih zasedanj praviloma vsak mesec v zadnjih sedmih delovnih dneh.

⁷¹ Glej tretji odstavek 265. člena PoDZ-1.

V parlamentarni praksi predlogov za podaljšanje instrukcijskega roka za odgovor Državnega zbora ni veliko. Čeprav se Državni zbor s tem izpostavi nevarnosti, da bo Ustavno sodišče po poteku roka za odgovor odločilo brez njegovega odgovora, se to tveganje zaradi sodnih zaostankov na Ustavnem sodišču običajno ne uresniči. Časovna analiza priprave odgovorov Državnega zbora kaže, da je v preteklem mandatu Državni zbor pri približno polovici odgovorov prekoračil rok, ki ga je določilo Ustavno sodišče. Navadno je prekoračitev roka za odgovor odvisna od sočasne intenzitete zakonodajne aktivnosti. Če je ZPS zaposlena s pripravo mnenj k predlogom zakonov v zakonodajnem postopku, kjer so njena mnenja obvezna in roka za oddajo mnenja ni mogoče podaljšati, se čas za pripravo mnenja v ustavnem sporu ustrezno zamakne v obdobje manjše zakonodajne aktivnosti. Statistično se sicer zakonodajna aktivnost iz mandata v mandat zmanjšuje, kar ZPS omogoča, da čas, ki ga je prej namenjala pripravi mnenj v zakonodajnem postopku, preusmeri v pripravo mnenj v ustavnih sporih.



Slika 5: Trend upadanja števila (sprejetih) predlogov zakonov v zakonodajnem postopku na teden po mandatih

7. Upoštevanje odgovora Državnega zbora v ustavnem sporu

Državni zbor v ustavnem sporu nastopa kot nasprotni udeleženec v postopku. V tem postopku ne izvaja svoje zakonodajne funkcije določanja pravic in obveznosti posameznikov⁷² niti v razmerju do Ustavnega sodišča ne deluje kot oblastna institucija, zato v tem okviru ne deluje *ex iure imperii*.⁷³ Kadar pa pravne osebe javnega prava delujejo v prirejenih razmerjih

⁷² Glej 87. člen Ustave.

⁷³ Sklep US RS U-I-157/16, Up-729/16, Up-55/17 z dne 19. 4. 2018.

zasebnopravnega značaja (*ex iure gestionis*), so po presoji Ustavnega sodišča nosilke temeljnih ustavnih procesnih jamstev iz 22., 23. in 25. člena Ustave.⁷⁴ Smisel priznanja ustavnih pravic pravnim osebam javnega prava je v teh primerih zagotoviti temeljno procesno ravnotežje med procesno prirejenima strankama in preprečiti izkrivljeno delovanje mehanizma sodnih postopkov zaradi varstva načel pravne države.⁷⁵

Po presoji Ustavnega sodišča je postopek naknadne kontrole ustavnosti zakonov zasnovan kot kontradiktoren postopek, torej kot spor, v katerem se predlagateljevi argumenti o neskladju predpisa z Ustavo soočijo z argumenti organa, ki tak predpis sprejme.⁷⁶ Zato lahko Ustavno sodišče odloči o stvari le, če je bila nasprotnemu udeležencu dana možnost izjave.⁷⁷ V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojjo je pravica do kontradiktornega postopka, v katerem mora biti vsaki stranki zagotovljena pravica do izjavljanja, del pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. Tej pravici stranke pa ustreza obveznost sodišča, da se z navedbami stranke seznani ter da se, če so dopustne in za odločitev v zadevi bistvene, do njih v obrazložitvi svoje odločbe tudi opredeli.⁷⁸ Pravica do izjavljanja in njej odgovarjajoča obveznost sodišča se nanašata tudi na pravna vprašanja, pri čemer sodišče ni dolžno posebej odgovarjati na vsak pravni argument stranke, mora pa se opredeliti vsaj do nosilnega pravnega naziranja stranke, ki je dovolj argumentirano, ki ni očitno neutemeljeno in ki za odločitev v zadevi po razumni presoji sodišča ni irelevantno. Sodišče mora v sodbi konkretno in zadosti jasno navesti in obrazložiti: (a) formalne pravne vire, na podlagi katerih je izpeljalo svojo odločitev, (b) ugotovljena dejstva in dokaze, na katerih ta dejstva temeljijo, ter (c) utemeljitev oblikovanja zgornje in spodnje premise pravnega silogizma in podreditev spodnje premise zgornji. Tako obrazložena sodna odločba je bistven del poštenega postopka, ki je varovan s pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. Le taka obrazložitev namreč zagotavlja uvid v razloge za odločitev, pri čemer je ta uvid še posebej pomemben za stranko, ki v postopku odločanja o svoji pravici, obveznosti ali pravnem interesu ni bila uspešna. Za zagotovitev človekove pravice do poštenega postopka je velikega pomena, da stranka lahko spozna razloge za odločitev, ki ima vpliv na njen pravni položaj. Poleg tega je ustrezna obrazložitev pogoj za preizkus razumnosti sprejete odločitve.⁷⁹

Za zagotovitev ustavne pravice do poštenega sojenja in tudi za zagotovitev zaupanja v sodstvo je po presoji Ustavnega sodišča zelo pomembno, da stranka lahko spozna, da se je sodišče z njenimi argumenti seznanilo in jih obravnavalo, in da ne ostane v dvomu, ali jih sodišče morda

⁷⁴ Prav tam.

⁷⁵ Sklep US RS U-I-157/16, Up-729/16, Up-55/17.

⁷⁶ Glej sklep US RS U-I-249/14 z dne 1. 12. 2016.

⁷⁷ Četrty odstavek 26. člena ZUstS.

⁷⁸ Odločba US RS Up-373/97 z dne 22. 2. 2001.

⁷⁹ Odločba US RS Up-103/14 z dne 6. 6. 2018.

ni kar prezrlo.⁸⁰ Stranka je za pravico do izjave prikrajšana tudi v primerih, ko sodišče v sodni odločbi v nasprotju s podatki spisa ugotovi, da stranka ni odgovorila na vloženo pravno sredstvo, zato Ustavno sodišče v takih primerih ugotovi, da je bil kršen 22. člen Ustave.⁸¹

V nadaljevanju sta obravnavani različni situaciji, v katerih se zastavlja vprašanje, ali je Ustavno sodišče v postopku ustavnega spora spoštovalo ustavna procesna jamstva, ki jih jamči 22. člen Ustave. Prva situacija se nanaša na vprašanje, ali Ustavno sodišče pri meritornem odločanju upošteva, da je Državni zbor odgovoril na zahtevo oziroma pobudo, poslano v odgovor. Druga situacija se nanaša na vprašanje, ali Ustavno sodišče odgovor Državnega zbora upošteva že pri presoji, ali naj meritorno odloči.

8. Ali se (ne)odgovor Državnega zbora upošteva v odločbi Ustavnega sodišča

V dosedANJI ustavnosodni presoji lahko najdemo primere, v katerih je Ustavno sodišče pri povzemanju navedb strank v ustavnem sporu zapisalo, da Državni zbor ni odgovoril na pobudo oziroma zahtevo, čeprav podatki iz postopka pred Državnim zborom kažejo, da je bil odgovor Ustavnemu sodišču poslan. Zato bi bili primeri lahko sporni z vidika pravice do izjave, ki je del poštenega postopka iz 22. člena Ustave. S tega vidika najmanj problematična je bila zadeva, v kateri Ustavno sodišče ni upoštevalo odgovora Državnega zbora iz povezanega postopka. Šlo je za zahtevo Okrajnega sodišča v Ljubljani za presajo ustavnosti Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (ZPŠOIRSP),⁸² ki sta na Ustavno sodišče prispeli na isti dan. ZPS je pripravila mnenje v zahtevi U-I-204/16,⁸³ v kateri je bil zaradi varstva osebnih podatkov prikrit podatek o višini zahtevane denarne odškodnine, na zadevo U-I-173/16 pa ni odgovorila. Ustavno sodišče je prvo zahtevo zavrglo, ker je tožnik v prekinjeni pravdni zadevi postavil tožbeni zahtevek, ki ne presega zakonske omejitve glede višine denarne odškodnine iz 12. člena ZPŠOIRSP, in posledično ni bila izpolnjena pravovarstvena potreba predlagatelja za odločitev Ustavnega sodišča.⁸⁴ Po drugi strani je v zadevi U-I-173/16 izpodbijano ureditev razveljavilo, kolikor se je nanašala na oškodovance, ki so odškodninske zahtevke zoper državo vložili pred začetkom uporabe tega zako-

⁸⁰ Odločba US RS Up-373/97.

⁸¹ Odločba US RS Up-1467/09 z dne 30. 9. 2010.

⁸² Uradni list RS, št. 99/13.

⁸³ Mnenje ZPS je objavljeno na <<https://www.dz-rs.si/wps/myportal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VII&type=dt&uid=D5B2A68DCEAC85D1C12580ED0049AD9A>> (1. 10. 2019).

⁸⁴ Sklep US RS U-I-204/16 z dne 15. 3. 2018.

na in katerih zahtevki do tedaj niso zastarali.⁸⁵ Ustavno sodišče je v obrazložitvi navedlo, da Državni zbor na zahtevo ni odgovoril, kar je s formalnega vidika povsem nesporno. Vprašanje pa je, ali se ob zaznavi problema opisana situacija ne bi dala rešiti bolj življenjsko, na primer s pošiljanjem dopisa za dopolnitev odgovora.⁸⁶

Bolj problematična z vidika formalne skladnosti z 22. členom Ustave je bila zadeva, v kateri Ustavno sodišče ni upoštevalo odgovora Državnega zbora v istem postopku glede procesnih predpostavk. Šlo je za pobudo Strokovnega združenja zasebnih zdravnikov in zobozdravnikov Slovenije za začetek postopka za oceno ustavnosti druge povedi drugega odstavka 3. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej)⁸⁷ in predlog za začasno zadržanje izpodbijane določbe. ZPS je primarno podala mnenje o izpolnjenosti procesnih predpostavk pobudnikov za izpodbijanje posameznih zakonskih določb, sekundarno pa mnenje o njihovem predlogu za zadržanje teh določb.⁸⁸ Ustavno sodišče je izpodbijano ureditev deloma razveljavilo, v obrazložitvi pa navedlo, da Državni zbor na pobudo ni odgovoril.⁸⁹

Sporna z vidika skladnosti z 22. členom Ustave je bila tudi zadeva, v kateri Ustavno sodišče ni upoštevalo odgovora Državnega zbora v istem postopku glede vsebinskih navedb. Šlo je za zahtevo Vrhovnega sodišča za oceno ustavnosti drugega stavka drugega odstavka 75. člena Zakona o prevzemih (ZPre-1).⁹⁰ ZPS je menila, da izpodbijana ureditev ni v neskladju z Ustavo, vendar Odbor za gospodarstvo njenega mnenja ni sprejel. V odgovoru Državnega zbora je izrecno zapisal, da Odbor podpira stališča, izražena v zahtevi Vrhovnega sodišča. Ustavno sodišče je kljub temu ugotovilo, da ureditev ni v neskladju z Ustavo, pri povzemanju navedb strank v delu A obrazložitve odločbe pa je zgolj navedlo, da je Državni zbor »odgovoril le, da podpira stališča, izražena v zahtevi«.⁹¹

Zastavlja se vprašanje, ali je takšno ravnanje Ustavnega sodišča skladno z ustaljeno ustavnosodno presojo, da se je sodišče dolžno opredeliti do navedb stranke, ki so dopustne in za odločitev v zadevi bistvene. Ustavno sodišče ni pojasnilo, kje v Ustavi ali v ZUstS je vsebovana pravna podlaga, da lahko izpodbijani zakon, glede katerega med strankama v postopku ni

⁸⁵ Odločba US RS U-I-80/16, U-I-166/16, U-I-173/16 z dne 15. 3. 2018.

⁸⁶ Glej prvi odstavek 28. člena ZUstS.

⁸⁷ Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 15/08 – ZPacP, 23/08, 58/08 – ZZdrS-E, 77/08 – ZDZdr, 40/12 – ZUJF, 14/13, 88/16 – ZdZPZD in 64/17.

⁸⁸ Mnenje ZPS je objavljeno na spletni strani <<https://www.dz-rs.si/wps/myportal/Home/deloDZ/seje/izbranaSejaDr?mandat=VII&seja=20%20038.%20Nujna&eklop=tocke>> in <<https://www.dz-rs.si/wps/myportal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VII&type=pmagdt&cuid=9B41400C935C416AC125821200346410>> (1. 10. 2019).

⁸⁹ Odločba US RS U-I-194/17 z dne 15. 11. 2018.

⁹⁰ Uradni list RS, št. 79/06, 67/07 – ZTFI, 1/08, 68/08 in 35/11 – ORZPre75.

⁹¹ Glej odločbo US RS U-I-123/11 z dne 8. 3. 2012.

spora o njegovi protiustavnosti, spozna za skladnega z Ustavo. Prav tako ni pojasnilo, zakaj ob neobstoju ureditve tega procesnega vprašanja v ZUstS ni smiselno uporabilo določb zakonov, ki urejajo postopke pred sodišči.⁹² Če namreč Ustavno sodišče ustavni spor razume kot kontradiktorni spor o ustavnosti izpodbijanega predpisa, bi moralo namreč tako izjavo presojati glede na smiselno uporabo določb Zakona o pravnem postopku (ZPP).⁹³ Taka izjava bi lahko pomenila pripoznanje nasprotnikovega zahtevka, ki ga je sodišče načeloma dolžno priznati, razen če nasprotuje prisilnim predpisom ali moralnim pravilom.⁹⁴ V obrazložitvi odločbe je kakršnakoli opredelitev v zvezi s to izjavo izostala.

Podobna situacija je bila pri zahtevi Višjega sodišča v Ljubljani za oceno ustavnosti Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP),⁹⁵ kjer Državni zbor ni odgovoril na zahtevo niti ni Vlada poslala mnenja. Kljub temu je Ustavno sodišče spet ugotovilo, da je ureditev skladna z Ustavo.⁹⁶ Tudi v tej obrazložitvi odločbe se ni dotaknilo vprašanja, ali bi lahko molk Državnega zbora kot nasprotnega udeleženca in Vlade glede razlogov protiustavnosti izpodbijanih zakonskih določb (spodnja premisa ustavnosodne presoje) v ustavnem sporu opredelili za dejansko vprašanje in v tem okviru dejstva, ki jih stranka ne zanika in ki se glede na smiselno uporabo določb ZPP štejejo za priznana.⁹⁷ Ustavno sodišče se prav tako ne bi moglo sklicevati na določbe ZUstS, ki odgovarjajo na pravno vprašanje, ali je Ustavno sodišče pri odločanju o ustavnosti predpisa vezano na predlog iz zahteve oziroma pobude. Ustavno sodišče namreč lahko oceni tudi ustavnost določb istega ali drugega predpisa, katerih ocena ustavnosti ni bila predlagana, če so te določbe v medsebojni zvezi ali če je to nujno za rešitev zadeve.⁹⁸ Poleg tega lahko Ustavno sodišče namesto razveljavitvene sprejme ugotovitveno odločbo, če oceni, da je zakon protiustaven zato, ker vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja ali ga ureja tako, da ne omogoča razveljavitve.⁹⁹ Izven tega okvira pa ZUstS ne daje pravne podlage, da bi Ustavno sodišče odločilo diametralno nasprotno, kot je predlagal predlagatelj oziroma pobudnik, to je da bi namesto razveljavitvene odločbe sprejelo odločbo o ugotovitvi, da zakon ni v neskladju z Ustavo.

⁹² Prvi odstavek 6. člena ZUstS.

⁹³ Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US, 10/17 in 16/19 – ZNP-1. Glej prvi odstavek 6. člena ZUstS.

⁹⁴ Drugi in tretji odstavek 3. člena ZUstS.

⁹⁵ Uradni list RS, št. 13/14 – uradno prečiščeno besedilo in 10/15 – popr.

⁹⁶ Glej odločbo US RS U-I-220/14, U-I-161/14, U-I-21/15, U-I-30/15, U-I-59/15.

⁹⁷ Primerjaj drugi odstavek 214. člena ZPP v povezavi s prvim odstavkom 6. člena ZUstS.

⁹⁸ Člen 30 ZUstS.

⁹⁹ Prvi odstavek 48. člena ZUstS.

Navedeni primeri so v dosedanji ustavnosodni presoji zelo redki. Ob obstoječem razumevanju presoje ustavnosti zakonov kot kontradiktornega spora med strankama pa načenjajo vprašanje, koliko naj se načelo kontradiktornosti upošteva v ustavnem sporu, zlasti glede upoštevanja navedb nasprotnega udeleženca pri odločitvah Ustavnega sodišča.

9. Ali se odgovor Državnega zbora upošteva v sklepu Ustavnega sodišča

Vprašanje, ali se odgovori Državnega zbora upoštevajo v sklepih Ustavnega sodišča, je za ZPS pomembno s systemskega vidika. Med pobudami oziroma zahtevami za oceno ustavnosti zakonov, ki so poslane v odgovor Državnemu zboru, se jih namreč kar 40 odstotkov konča s procesnim sklepom, čeprav se kontradiktornost v ustavnem sporu praviloma vzpostavi šele po preverjanju, ali so izpolnjene procesne predpostavke za meritorno odločanje. Stališče Ustavnega sodišča, da na obstoj procesnih predpostavk pazi ves čas postopka,¹⁰⁰ se namreč nanaša le na presojo izpolnjenosti procesne predpostavke pravnega interesa v ustavnih pritožbah¹⁰¹ in pobudah¹⁰² ter na presojo procesne predpostavke upravičenega predlagatelja v zahtevah, ki jih je vložila skupina poslancev.¹⁰³ Le v navedenih dveh primerih se namreč dejanske okoliščine, ki vplivajo na izpolnjevanje procesne predpostavke, lahko spremenijo po vložitvi ustavne pritožbe oziroma zahteve. V drugih primerih pa se dejanske okoliščine, povezane z izpolnjenostjo procesnih predpostavk, med postopkom pred Ustavnim sodiščem ne spreminjajo. Zato ni videti razloga, da Ustavno sodišče teh predpostavk ne bi preverilo že pred vzpostavitvijo kontradiktornosti. To je zlasti očitno pri zahtevah za oceno ustavnosti, kjer je v praksi – drugače kakor pri pobudah za začetek postopka za oceno ustavnosti – vzpostavljen sistem avtomatičnega vzpostavljanja kontradiktornosti. Avtomatizem je vzpostavljen, čeprav za predlagatelje, ki so v nasprotju s pobudniki kvalificirani udeleženci postopka za oceno ustavnosti predpisov s privilegiranim dostopom do Ustavnega sodišča, velja strožji standard pri utemeljevanju procesnih predpostavk. Ustavno sodišče tako pričakuje, da so njihove vloge jasne, popolne in kvalitetno obrazložene. To se pričakuje tako pri utemeljitvi procesnih predpostavk kot pri obrazložitvi vsebinskih očitkov protiustavnosti in nezakonitosti prepisov. Kvalificirani predlagatelji morajo navesti podatke o izpolnjevanju pogojev za vložitev zahteve, določenih z zakonom.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Glej odločbo US RS Up-314/99 z dne 12. 7. 2001.

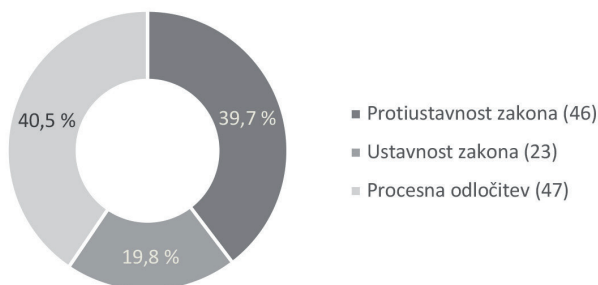
¹⁰¹ Glej odločbo US RS U-I-172/05 z dne 23. 3. 2006 ter sklepa Up-345/09 in Up-346/09, U-I-161/09 z dne 18. 3. 2010, U-I-403/02 z dne 12. 12. 2002.

¹⁰² Glej sklep US RS U-I-110/00 z dne 12. 12. 2002.

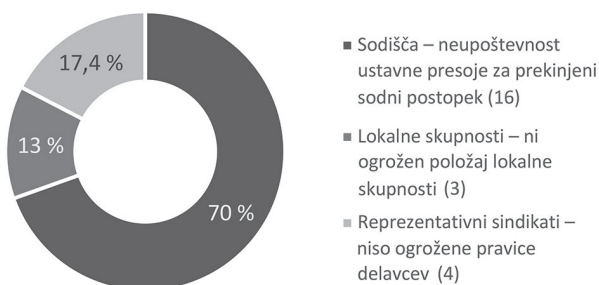
¹⁰³ Glej sklep US RS U-I-79/13 z dne 22. 1. 2015.

¹⁰⁴ Glej četrto alinejo prvega odstavka 24.b člena ZUstS in primerjaj odločbo US RS U-I-22/15 z dne 27. 3. 2019.

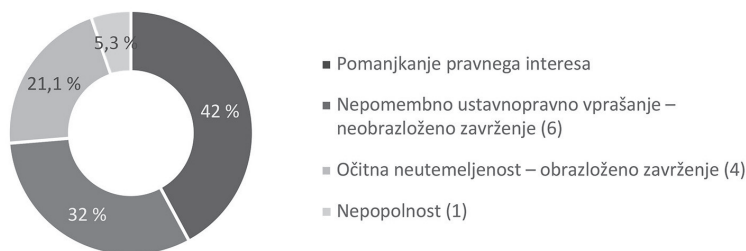
Ustavno sodišče pred pošiljanjem zahteve v odgovor Državnemu zboru torej ne preverja, ali je sodišče pojasnilo, zakaj mora uporabiti zakonsko ureditev na način, ki mu preprečuje ustavnoskladno odločitev; ali je predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti izkazal, da izpodbijane zakonske določbe posegajo v ustavni položaj ali v ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti; oziroma ali je reprezentativni sindikat za območje države za posamezno dejavnost ali poklic izkazal, da izpodbijane zakonske določbe ogrožajo pravice delavcev.



Slika 6: Vrsta odločitve Ustavnega sodišča v ustavnih sporih, ki so bili poslani v odgovor Državnemu zboru, v VII. mandatu

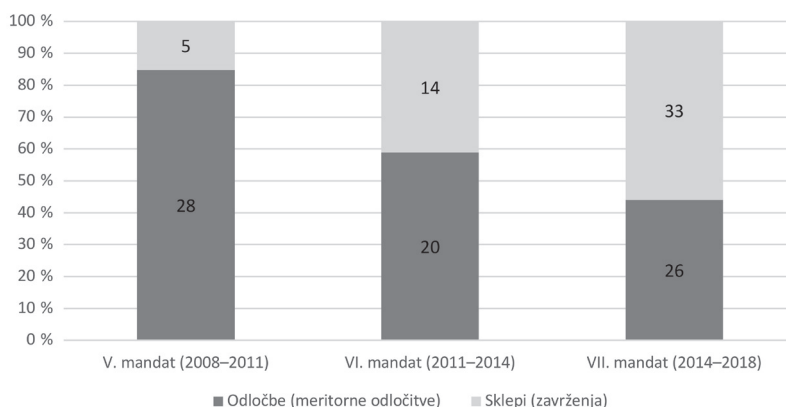


Slika 7: Vrsta procesne odločitve Ustavnega sodišča (brez ustavitve postopka) v ustavnih sporih, začeti z zahtevo, v VII. mandatu



Slika 8: Vrsta procesne odločitve (brez ustavitve postopka) Ustavnega sodišča v ustavnih sporih, začetih s sklepom o sprejemu pobude v obravnavo, v VII. mandatu

Statistična analiza ustavnih sporov, ki so bili poslani v odgovor Državnemu zboru, kaže na trend povečevanja števila zavrženj zlasti pri zahtevah sodišč. V teh primerih Ustavno sodišče zahteve največkrat zavrže, ker sodišča niso izpolnila zahteve po upoštevnosti izpodbijane zakonske določbe za prekinjeni sodni postopek.¹⁰⁵ Izpodbijana zakonska določba mora biti za odločitev sodišča namreč upoštevana v smislu, da mora sodišče nanjo opreti svojo (materialno ali procesno) odločitev.¹⁰⁶ Če Ustavno sodišče ugotovi, da sodišču izpodbijane določbe v sodnem postopku ni treba uporabiti ali je sploh ne bi moglo uporabiti, zahtevo sodišča zavrže.¹⁰⁷



Slika 9: Trend večanja števila zahtev, poslanih v odgovor Državnemu zboru, ki jih Ustavno sodišče v ustavnem sporu zavrže, po mandatih

¹⁰⁵ Glej Testen, v: Šturm, str. 1052.

¹⁰⁶ Primerjaj sklep US RS U-I-205/13 z dne 18. 9. 2013.

¹⁰⁷ Glej na primer odločbi U-I-85/09 z dne 21. 9. 2010 in U-I-290/12 z dne 25. 4. 2013.

Glede na navedeno se zastavlja vprašanje, ali je avtomatizem vzpostavljanja kontradiktornosti v ustavnih sporih, ki se začnejo z zahtevami, še smiseln. Primarna naloga ZPS, katere mnenja služijo kot vsebinska podlaga odgovorom Državnega zbora v ustavnih sporih, je namreč *ex ante* presoja skladnosti predlogov zakonov z Ustavo.

10. Sklep

Zaradi različne pravne narave spodnje premise presoje ustavnosti v zakonodajnem postopku in v ustavnem sporu se skladnost pravno nezavezujočih predlogov zakonov z Ustavo lahko presoja širše od presoje skladnosti pravno zavezujočih zakonov z Ustavo. Zlasti mnenje ZPS v ustavnem sporu nadgradi mnenje ZPS iz zakonodajnega postopka, kadar ZPS v zakonodajnem postopku izpostavi ustavnopravna vprašanja, ki jih predlagatelj predloga zakona ne upošteva z vložitvijo amandmaja ali vsaj z dodatnim pojasnilom. ZPS mora namreč zaradi varstva procesnih pravic Državnega zbora pred Ustavnim sodiščem kljub morebitnim opozorilom v zakonodajnem postopku poiskati tudi argumente v prid (že) sprejetega in (še) veljavnega zakona ter kritično oceniti ustavnopravne argumente, ki jih navaja pobudnik oziroma predlagatelj ustavnega spora.

Upoštevajoč, da so mnenja ZPS nujna le za potek zakonodajnega postopka, ne pa tudi za postopek ustavnega spora, so omejene zmogljivosti ZPS najbolj izkoriščene, če Ustavno sodišče odločitev, ali bo začelo vsebinsko presojo izpodbijanega zakona, sprejme pred odločitvijo, ali v ustavnem sporu vzpostaviti kontradiktornost s pošiljanjem zahteve oziroma pobude v odgovor Državnemu zboru.

Predlagane rešitve bi ZPS na kratki rok omogočile, da v polni meri opravlja svoje primarno poslanstvo *ex ante* prizadevanja za skladnost predlogov zakonov z Ustavo. Dolgoročno bi predvidoma zmanjšale tudi pripad ustavnih sporov pred Ustavnim sodiščem, ki trenutno nima na voljo formalnih mehanizmov, da bi lahko izbiralo zadeve, ki so precedenčno ustavnopravno pomembne za njegovo obvezujočo *ex post* presojo skladnosti z Ustavo.¹⁰⁸ Skupaj pa bi pomembno prispevale k utrjevanju pravne države in ustavne demokracije.

Viri in literatura

Interna statistika Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora na dan 21. maja 2019.

KURENT, Andreja. Problematičnost amandmajev. *Pravni letopis*, 2018, str. 181–220.

Magnetogram 5. nujne seje Odbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo z 2. oktobra 2014, <<https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?>

¹⁰⁸ Poročilo o delu Ustavnega sodišča za leto 2018.

- mandat=VII&type=pmagdt&uid=D3EF8C3D55A9DC06C1257D65002F3745> (15. 7. 2019).
- METZGER, Gillian E., in MORRISON, Trevor W. The Presumption of Constitutionality and the Individual Mandate. *Fordham Law Review*, 2013, letn. 81, št. 4, str. 1715–1736.
- NERAD, Sebastian. *Interpretativne odločbe Ustavnega sodišča*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2007.
- PAVČNIK, Marijan. *Teorija prava, prispevek k razumevanju prava, 5., pregledana in dopolnjena izdaja*. Ljubljana: IUS Software (GV Založba), 2016.
- POGORELEC, Janez. Vloga strokovnih služb vlade in parlamenta v zakonodajni dejavnosti. V: Štajnpihler, T., Igličar, A., in Pavčnik, M. (ur.), *Odprta vprašanja zakonodajne dejavnosti*. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti, 2016, str. 21–34.
- Poročilo o delu Ustavnega sodišča za leto 2018, <<https://www.us-rs.si/media/porocilo.o.delu.za.leto.2018.pdf>> (9. 9 2019).
- SOVDAT, Jadranka. *Ustavno procesno pravo: Praktikum*. Ljubljana: Pravna fakulteta, 2015.
- ŠTURM, Lovro (ur.). *Komentar Ustave Republike Slovenije – dopolnitev A*. Kranj: Fakulteta za državne in evropske študije, 2011.