

SLOVENSKO USTAVNO SODIŠČE -
MED PRAVOM IN POLITIKO

Povzetek. *Politika in pravo sta dve različni manifestaciji iste človekove imanentne težnje po urejanju in usmerjanju družbe, pri čemer obe racionalno doživljamo kot ločeni pojavnosti. Razmerje med pravom in politikom v demokratični družbi označuje njuno "partnersko razmerje", ki tako politiki kot pravu dopušča relativno samostojnost, hkrati pa vzpostavlja mehanizme za njuno medsebojno kontrolo in uravnoteženost. Ustavno sodstvo, kot pomembna institucija v številnih sodobnih pravnih ureditvah, ni nujni institucionalni element pravne države, vendar pa kaže praksa starejših demokratičnih držav in držav v tranziciji na pravi "razcvet" te oblike sodstva. Le-to prevzema tudi v Sloveniji vlogo protagonista razvoja in emancipacije sodne veje oblasti (kolikor ga je pač mogoče uvrstiti v to vejo oblasti). Položaj slovenskega ustavnega sodišča je relativno močan, pri čemer se to sodišče pri svojem delovanju nezadostno samoomejuje (v smislu "judicial self-restraint"). Večkrat se njegove odločitve gibljejo na samih mejah prava, ki jih tu in tam tudi prekoračijo. Kljub pretežno pozitivni vlogi slovenskega ustavnega sodišča, je zato treba kritično ocenjevati njegovo delo in zavračati njegovo neposredno poseganje v področje politike.*

Ključni pojmi: *politika, pravo, demokracija, pravna država, ustavno sodišče, delitev oblasti.*

Razmerje med pravom in politikom

Če pomeni politika v svojem najširšem smislu ("policy") usmerjanje človeške družbe oziroma skupnosti zaradi doseganja določenih ciljev, potem sta politika v ožjem smislu ("politics") in pozitivno (postavljeno) pravo le dve različni vrsti politike v širšem smislu. Politika (od tu dalje uporabljam ta pojem v ožjem smislu) in pozitivno pravo sta tako le dve različni pojavnosti človekove imanentne težnje po urejanju in usmerjanju družbe. Gre za emanacijo iste bitnosti, ki pa ju racionalno doživljamo ločeno. S holističnega vidika gre zgolj za navidezno (iluzorično) ra-

¹ Mag. Miro Cerar, asistent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in svetovalec za ustavna vprašanja v Državnem zboru Republike Slovenije.

zliko, ki pa je za človeka kot takšnega realnost, saj človek racionalno ne more doživljati pojavov v eno(tno)sti.

Filozofsko bi lahko rekli (spekulirali), da se je v evoluciji človeške zavesti eno(tno)st težnje po urejanju medčloveških razmerij razgradila na več normativnih pojavnosti (npr. religija, morala, običaj, pravo, politika), ki so sicer v njihovi idealni obstojnosti povsem komplementarne, z vidika človekovega omejenega dojetanja pa se ponekod medsebojno dopolnjujejo, drugje pa si nasprotujejo. Če si npr. zamislimo katerokoli politično institucijo, bomo v njej vedno vsaj potencialno našli tudi nekaj pravnega in obratno, v sleherni pravni instituciji je vsaj potencialno tudi nekaj političnega. Vendar pa, kot rečeno, politiko in pravo racionalno doživljamo kot različni dimenziji.

Razmerje med politiko in pravom ima progresivno in varovalno funkcijo. Pravo in politika (ločeno ali skupno) enkrat vzpodbujata in drugič zavirata razvoj družbenih razmerij, hkrati pa oba delujeta urejevalno. Bistvo njunega ločenega in povezanega (ne integralnega) obstoja pa je v tem, da si kot relativno samostojni področji postavljata medsebojne meje, ki preprečujejo pretirane enostranosti bodisi zgolj politike ali zgolj prava (lahko rečemo, da gre za "cheks and balances" med pravom in politiko). Pri tem bi bilo napačno misliti, da imata v takšnem razmerju pravo in politika konstantno določeni vloge. Tako sta npr. lahko v različnih obdobjih pravo in politika bodisi (istosmerno ali v opoziciji) progresivna ali pa konservativna oziroma celo reakcionarna.

Vendar pa velja poudariti, da je za pravo kot takšno, kljub temu, da lahko včasih deluje progresivno oziroma kreativno, hkrati vedno značilna poudarjena *konservativna funkcija*. Pravo je namreč kot specifična vrednostno - normativna struktura že po svoji naravi pretežno togo in zaviralno. To je ena od temeljnih značilnosti (tudi modernega) prava, zaradi česar prihaja v družbenem življenju pogosto do ugotovitev o "neživljenjskosti" pravnih predpisov in pravnikov. To je pravzaprav normalna situacija, kajti pravo je le redko uspešno pri pospeševanju družbenih procesov. Seveda pa terjajo sodobni družbeni procesi hitro odzivnost in prilagodljivost prava. To ne pomeni, da pravo ne more biti uspešno pri vzpostavljanju novih družbenih odnosov (seveda pri tem neizogibno sodeluje s politiko), vendar pa s tem zgolj z vidika pravne dejavnosti (pravne politike) ne gre pretirati. Na splošno je namreč bolje vzpodbujati tiste mehanizme, ki pravno ureditev hitro in učinkovito zgolj prilagajajo nastalim družbenim razmeram ter v tem okviru preprečujejo morebitne enostranosti ali pretirane aspiracije politike.

Imanentna naloga vsake družbe je med drugim tudi, da opredeljuje in udejanja željeno razmerje med politiko in pravom. To razmerje je npr. v avtoritarni državi povsem drugačno kot v demokratični - pravni državi. V prvi se "pravna politika" v pretežni meri podredi "politični politiki", v drugi pa obstaja med obema politikama v širšem smislu *partnerski* odnos, v katerem dominira enkrat politika in drugič pravo.

Imanentna lastnost prava kot celote je, da je sredstvo in ne cilj politike, vendar pa pravo ni nikoli le gola oblika skozi katero bi se udejanjala politična vsebina, kajti v naravi prava je, da je relativno samostojno (Perenič 1981, 89-103). Politika ne more obstati brez prava, kajti pravo jo oblikuje in ohranja v določenih mejah, brez

katerih bi politiko od premočne lastne energije "razneslo". Obe "politiki", tj. politika politikov in politika pravnikov sta tako dialektična sopotnika, ki se gibljeta po razvojni spirali skozi različne momente svojega pojavnostnega obstoja.

Dandanes se v Sloveniji podrejamu ideološkimi okvirom demokracije sodobnega zahodnega tipa. Sprejemamo torej predvsem načela reprezentativne demokracije in načela pravne države v širšem smislu ter kapitalistične ekonomije s korekcijo socialne države. V takšnem sodobnem kontekstu (ne pa nujno v kakšnem drugem, preteklem ali bodočem) prevladuje med pravom in politiko že omenjeno partnersko razmerje. In v kontekstu tega razmerja ima v Sloveniji, tako kot v številnih drugih državah, izredno pomemben položaj in vlogo tudi ustavno sodišče. V nadaljevanju zato predstavljam nekatere misli o pravnih in političnih aspektih ustavnega sodstva ter o slovenskem ustavnem sodišču v obdobju tranzicije oziroma demokratizacije družbe.

Ustavno sodstvo kot dejavnik demokracije in pravne države

Že od začetkov razvoja ustavnega sodstva so le-temu nasprotovali številni zagovorniki parlamentarne demokracije. Dejansko v teoriji ni mogoče najti načelnega in prepričljivega odgovora na vprašanje, kako povezati obstoj ustavnega sodstva in njegovega "aristokratskega" načina odločanja s temeljnimi načeli demokracije (Bugarič 1995, 47). Odgovori na to vprašanje so lahko le parcialni in ne morejo dokončno razrešiti oziroma preseči navedene dileme (Bugarič 1995). Praksa pa dokazuje, da ima v kontekstu tistih sodobnih demokracij, katerih sestavni del je tudi ustavno sodstvo, zgornje vprašanje le še teoretični pomen. Relevantnost takšnega teoretičnega razglabljanja je sicer nesporna, vendar pa lahko pravna in politična teorija zaradi svoje imanentne (racionalne) bipolarnosti dokazovanja oziroma argumentacije le *ad infinitum* izostrujeta naše zavedanje "problema", ne moreta pa ga dokončno radikalno razrešiti. Slednje bi pomenilo bodisi absolutno inavguracijo ustavnega sodstva kot nujnega dejavnika demokracije ali pa absolutno zanikanje demokratične narave te vrste sodstva in s tem njegovo popolno odpravo.

Ker je sodobno dožemanje demokracije izrazito dinamično in pluralistično, saj ne more postulirati zgolj enega modela demokracije, ostaja poleg neposredne ali posredne vladavine ljudstva skupni imenovalac demokracije še t.i. sistem *checks and balances* ali *balance of powers*, ki pomeni varovalko pred zlorabo demokratične legitimacije. Institucije oziroma dejavniki znotraj tega sistema (parlament, vlada, predsednik ali kralj, sodišča, ustavno sodišče, ombudman, javna občila, politične stranke itd.) so le odraz vsakokratnega dogovora v okviru posamezne globalne družbe in z racionalnega vidika niso objektivno determinirane. In ker je ustavno sodstvo celo primarno utemeljeno prav kot instanca, ki naj preprečuje zlorabe in napake drugih oblastnih institucij, njegov obstoj kot takšen v sodobni demokraciji ne more biti sporen. Seveda pa se je mogoče v demokraciji ustavnemu sodišču prav tako legitimno tudi odreči, toda le pod predpostavko, da obstoje

v družbi druge ustrezne institucije, ki zagotavljajo uspešno delovanje sistema *checks and balances*.

Nujna prvina sodobne demokracije je tudi pravna država, zato je treba vprašanje ustavnega sodstva vsaj na kratko osvetliti tudi v tem pogledu. Pravna država oziroma njena temeljna načela in pravila so sestavni del oziroma izraz demokracije. Vendar pa postavlja pravna država tudi meje demokraciji, kajti le-ta mora ostati zavezana svojim ustavnim, zakonskim in drugače pravno opredeljenim vrednotam, ki jih vsebujejo in operativno razčlenjujejo pravna pravila. Ustavno in redno sodstvo ter druge pravne institucije imajo v demokratični državi nalogo, da preprečujejo kakršnokoli povsem *poljubno* demokracijo, kajti le-ta mora, kljub pluralizmu svojih možnih oblik, ostati v pravno določenih okvirih, ki so rezultat vsakokratnega demokratičnega dogovora. Demokratični proces lahko zato poteka le v skladu z demokratičnimi pravili igre, med katerimi so najbolj ključna pravna pravila, ki jih ta proces oblikuje in po predpisanih postopkih spreminja.

Kot je bilo že uvodno pojasnjeno imajo pravna pravila svojo relativno samostojnost in moč, kateri se mora podrediti tudi demokratična politika. Ustavno sodstvo (če se omejim le na to institucijo) mora skrbeti, da se morebitne nove demokratične ideje uveljavljajo po ustavno določenih postopkih oziroma v mejah ustavno opredeljenih vrednot. Zato mora omejiti ali preprečiti pretirano demokratično dinamiko, tj. takšno dinamiko, ki bi kljub morebitni visoki legitimnosti ingorirala načelo ustavnosti oziroma legalnosti (tako v formalnem kot tudi materialnem, tj. vrednostnem smislu). Vendar pa mora v okviru ustavno možnega in dopustnega tudi ustavno sodišče sporne zadeve presojeti v luči demokratičnih načel in idealov (o tem v nadaljevanju).

Ustavno sodišče je pomemben del pravne države v širšem smislu², vendar pa hkrati ni tudi njen bistveni (nujni) element. To dokazujejo primeri demokratičnih držav, v katerih se pravna država uveljavlja kljub temu, da te države nimajo institucionaliziranega ustavnega sodišča oziroma državnega organa, ki bi bil pristojen za abstraktno presojo ustavnosti zakonskih in drugih aktov (npr. Velika Britanija, Švica, Nizozemska, Finska). Znani britanski pravni teoretik Harold Laski je npr. celo zapisal, da so se v angleški ustavi sodni kontroli ustavnosti "na srečo izognili", kar omogoča britanskemu parlamentu, da lahko z zakonom razveljavi kakršnokoli odločitev, ki je ne šteje za zadovoljivo ali dovolj modro (Basta 1984, 101-102). Švica gre v tem pogledu še dlje, kajti dokončne odločitve tam ne sprejema niti parlament, kot ljudsko predstavništvo, marveč ljudstvo samo. Švicarska sodišča, vključno z zveznim sodiščem, nimajo pravice presojeti ustavnosti zveznih zakonskih aktov, pač pa o tem odloča dokončno ljudstvo na referendumu. Večina Švicarjev verjame, da v pravi demokraciji o najbolj vitalnih odločitvah ne morejo odločati sodišča ali poslanci, pač pa le državljani sami (Steiner 1991, 152).

Kot rečeno, izhajajo argumenti proti ustavnemu sodstvu oziroma sodni kontroli ustavnosti načelno predvsem iz dejstva, da niti demokracija niti npr. načelo delitve oblasti ne terjata nujno obstoja takšne instance (H(ffe 1996, 258). Vendar

² Pravna država v širšem smislu skupno zajema vsebinsko npr. nemškega pojma "Rechtsstaat" in angleškega "rule of law" - glej M. Cerar 1996, 149-152.

pa dandanes v Evropi dominirajo predvsem nasprotni argumenti, ki jih v tem stoletju oziroma še posebej v zadnjih desetletjih potrjuje tudi praksa "razcveta" ustavnega sodstva. Ustavno sodstvo se v zadnjih letih intenzivno razvija še posebej v državah v tranziciji iz komunizma v demokracijo. V teh državah se ustavna sodišča uveljavljajo celo kot avantgarda sodstva (kolikor je pač ustavna sodišča mogoče uvrstiti v to vejo oblasti) in pravne države (Merli, str. 36). Pri vzpostavljanju pravne države naj bi se zato ideologija pravne države, ki je osredotočena v ustavnih sodiščih ("in den Verfassungsgerichten konzentrierte rechtsstaatliche Denken") širila in prodrla v vse institucije s področja države (Merli, str. 36-37). Ustavno sodišče je torej na ta način dojeto predvsem kot neodvisni in demokratično ozaveščeni branik pred političnimi odkloni od načela pravne države s strani vlade, parlamenta in drugih (političnih) dejavnikov. Ustavno sodišče kot najvišji in neodvisni varuh ustave je v okviru posamezne države *institucija zadnjega upanja* za vse tiste, ki zagovarjajo oziroma verjamejo v drugačne demokratične in pravne rešitve kot pa vladajoča politična in tudi (redna) sodna oblast.

In ravno tu je načelno težišče problema. Ker imajo ustavna sodišča veliko moč neposrednega ali posrednega vplivanja na (politično) dogajanje v družbi, imajo njihove odločitve poudarjeno pozitivne ali negativne učinke, pač v odvisnosti od teže njihove vsebine. In ker ustavno sodišče neposredno nad seboj nima varuha, se mora pred negativnimi odločitvami varovati kar samo. Gre torej za državni organ, pri katerem mora biti načelo samoomejevanja izpostavljeno v kar največji meri, kajti v nasprotnem primeru se lahko ustavno sodišče razvije v oblast, ki hromi (predstavniško ali neposredno) demokracijo.

Ker je sodobna demokracija *ustavna* demokracija, je ustavno sodišče, ki ima vrhovno moč razlaganja ustave, vsekakor izredno pomemben sooblikovalec demokracije in pravne države. To npr. izraža lapidarna, a zelo zgovorna ugotovitev predsednika ameriškega Vrhovnega sodišča Charlesa Evana Hughesa z začetka tega stoletja, ki se v originalu glasi: "We are under a constitution, but the constitution is what the judges say it is" (Hughes 1981, 107). Prav ta ugotovitev, ki je enako kot za ameriško vrhovno sodišče relevantna tudi za ustavno sodstvo, pa opozarja, da morajo biti ustavna sodišča ne le korektivne instance nasproti drugim vejam oblasti, pač pa morajo tudi razvijati *demokratični* (in ne kakšen drugi) duh ustave³. Demokratičnega duha ustave pa ni mogoče razvijati zgolj s pomočjo pravno strokovnih ali preko drugih "ezoteričnih" kriterijev, ki jih determinirajo ustavni sodniki preko svojih strokovnih in osebnih vrednostnih pogledov na obravnavane primere. Ustavna sodišča so po definiciji *ustavne demokracije* vezana ne le na ustavo, pač pa tudi na temeljno postavko *vsake* demokracije, tj. na ljudstvo in njegovo (večinsko) voljo. Ustavni sodniki torej po tej logiki ne smejo ljudstva in njegovih predstavnikov poučevati, katera je najbolj demokratična interpretacija ustave, pač pa morajo *odkrivati*, katera interpretacija ustave je najbolj "ljudska". Tudi ustavni sodniki so torej v demokratičnem kontekstu zgolj *služabniki ljudstva*,

³ *Predvsem za ustavna sodišča je v tem pogledu pomembna npr. naslednja ugotovitev: "Good judges recognize that fundamental decisions are best made democratically, not judicially" (C.R.Sunstein 1996, str.VIII.*

tj. ustave, ki so je sprejeli predstavniki ljudstva, zato morajo svoje odločitve v luči ustave prilagoditi skupnemu ljudskemu imenovalcu.

V praksi je seveda drugače. Ustavni sodniki po izobrazbi oziroma znanju praviloma odstopajo oziroma bistveno presegajo povprečno ljudstvo, zaradi česar so že po naravi težko avtentično demokratični. Jasno je namreč, da je demokracija vladavina povprečja in ne npr. vladavina (raz)uma, modrosti ali višje pravičnosti, zaradi česar ustavno sodišče že po naravi stvari presega "demokratično interpretacijo" ustave. Le-to razlaga ustavno sodišče praviloma preko *svojega* in ne *ljudskega* dojemanja demokracije. Ljudstvu naj bi bil zato že po definiciji mnogo bližje parlament (seveda v praksi temu pogosto ni tako)⁴, še bolj pa npr. referendumsko odločanje.⁵

Dotatna protislovnost opisane situacije je v tem, da se kljub teoretični retoriki o nujnosti demokratične usmeritve ustavnega sodstva od njega pričakuje, da bo v luči ustave in na podlagi pravnih argumentov preprečilo ali razveljavilo določene demokratične politične odločitve, ki so prav tako sprejete v (drugače dojeti) luči ustave - tu mislim na zakone, ki jih sprejema predstavniško telo. Obstoj sodne kontrole ustavnosti pomeni torej dejansko obstoj paralelizma dveh konceptov demokracije: demokracije ljudstva oziroma njegovih predstavnikov in demokracije, ki jo postulira ustavno sodišče (dejansko gre celo za *pluralizem demokracij*, saj tudi drugi subjekti, ki delujejo v imenu ljudstva, oziroma so del demokratičnega sistema, pri svojem odločanju koncipirajo "svoje" in ne avtentično ljudske demokratične poglede).

Dualizem demokracije in s tem obstoj ustavnega sodstva je sprejemljiv predvsem zaradi dveh razlogov. Na eni strani zaradi že omenjenega spoznanja, da je demokracija ljudstva nepopolna oblika vladavine in je zato smiselno dopustiti njeno "drugačno demokratično" vendar bolj (raz)umno ali pravično korekcijo, na drugi strani pa zaradi že omenjenega praktičnega razloga, tj. zaradi želje po vzpostavitvi ustavnega sodišča kot *institucije zadnjega upanja*.

Ker so poleg sodne kontrole ustavnosti ustavna sodišča pristojna tudi za druge zadeve, je treba reči, da je mogoče zgornje navedbe *mutatis mutandis* aplicirati tudi na tiste izmed teh drugih pristojnosti, pri katerih ustavno sodišče odloča kot organ višje stopnje (npr. odločanje o ustavni pritožbi, kjer morajo biti predhodno izčrpana vsa druga pravna sredstva)⁶. Tudi v teh primerih nastopa ustavno sodišče v vlogi zadnjega in posebnega razsodnika znotraj (npr. sodnega) sistema, kar povzroča *dualizem* konceptov znotraj tega sistema. O dualizmu je seveda mogoče tako v tem kot v prejšnjem primeru govoriti zato, ker ustavno sodišče ni vrhovni razsodnik v *vseh* zadevah znotraj obeh sistemov, saj imata npr. parlament in redno

⁴ Naj opozorim na paradoksalno in zaskrbljujoče dejstvo, da je po javnomnenjskih raziskavah Fakultete za družbene vede zaupanje v slovenski državni zbor izredno majhno. V letu 1991 je le 37% respondentov potrdilo svoje zaupanje v državni zbor, to zaupanje pa je v naslednjih letih še dodatno upadalo, tako da je v letu 1996 le še 11% respondentov izrazilo svoje zaupanje v to institucijo (glej N. Toš 1996, str. 652).

⁵ Tu velja spomniti, da obstoji tudi praktična možnost neposrednega konflikta med ljudsko voljo izraženo npr. na zakonodajnem referendumu in ustavnim sodiščem, ki ocenjuje ustavnost tako sprejete-ga zakona.

⁶ Primerjalni pregled ustavno določenih pristojnosti ustavnih sodišč podaja A. Mavčič, 1993, št.2.

sodstvo v praksi vsak svoj avtonomen prostor za (paralelno) uveljavljanje svoje koncepcije.

Pristojnosti in ustavni položaj slovenskega ustavnega sodišča

Ustavno sodišče je bilo v Sloveniji prvič konstituirano že z ustavo iz leta 1963⁷. Vendar pa sta nova ustava in kasneje predvsem zakon o ustavnem sodišču (Ur.l. RS, 15/94) bistveno okrepila položaj ustavnega sodišča. Le-to je prevzelo nekatere pristojnosti iz prejšnje ureditve (predvsem ustavno presojo zakonov ter podzakonskih predpisov in splošnih aktov), hkrati pa je pridobilo tudi številne nove pristojnosti⁸.

Novo pristojnosti, t.j. tiste pristojnosti sedanjega ustavnega sodišča, ki jih ustavno sodišče v prejšnji ureditvi ni imelo⁹, so po ustavi predvsem naslednje:¹⁰

- a) odločanje o skladnosti zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava (160.člen ustave);
- b) odločanje o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti (160.člen);
- c) odločanje o sporih o pristojnostih med državnim zborom, predsednikom republike in vlado (160.člen);
- č) izrekanje mnenja v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe o njeni skladnosti z ustavo (160.člen)
- d) odločanje o protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank (160.člen);
- e) odločanje o obtožbi zoper predsednika republike (109.člen);
- f) odločanje o obtožbi zoper predsednika vlade in ministre (119.člen).

Poleg tega je bistvena novost tudi ta, da lahko sedaj ustavno sodišče, po opravljenem postopku ugotavljanja ustavnosti zakona, protiustaven zakon neposredno v celoti ali delno razveljavi. Po ustavni ureditvi iz leta 1974 je lahko ustavno sodišče le ugotovilo neustavnost zakona, do prenehanja njegove veljavnosti pa je prišlo šele v primeru, če republiška skupščina v šestih mesecih od dneva prejema odločbe ustavnega sodišča zakona ni uskladila z ustavo.¹¹ Z vidika ustavne kontrole je torej v tem pogledu moč ustavnega sodišča, kot t.i. *negativnega zakonodajalca*, nasproti državnemu zboru kot predstavniškemu telesu in zakonodajnemu organu močno okrepljena.

Omeniti velja še, da je slovensko ustavno sodišče pristojno tudi za odločanje o *zakonitosti* podzakonskih predpisov, predpisov lokalnih skupnosti in splošnih

⁷ Takratna uvedba ustavnega sodstva v bivši SFR Jugoslaviji in SR Sloveniji je pomenila presenečenje in hkrati doživela v tujini tudi priznanja, saj v drugih komunističnih sistemih do ustanovitve te vrste sodstva do takrat še ni prišlo (Kristan 1991, 178). O položaju ustavnega sodišča v prejšnji ureditvi glej C.Ribičič 1986, 379-382.

⁸ Temeljno o položaju in pristojnostih slovenskega ustavnega sodišča glej v I.Kristan 1996, 204-211.

⁹ Glede položaja in pristojnosti prejšnjega ustavnega sodišča v luči predlogov de lege ferenda glej npr. I.Kristan 1991, 175-188.

¹⁰ Tu ne navajam posebej tistih dodatnih pristojnosti sedanjega ustavnega sodišča, ki jih določajo zakon o ustavnem sodišču in nekateri drugi zakoni.

¹¹ Glej 412. člen ustave Socialistične Republike Slovenije, Ur.l.SRS, št.6/74.

aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil (160. člen ustave), kar je v primerjalnem pogledu bolj redkost kot pravilo (Mavčič 1993). Prav to in relativno širok obseg drugih pristojnosti ustavnega sodišča pomeni tudi, da bo verjetno v prihodnje, zaradi vse večjega števila spornih zadev na ustavnem sodišču, prihajalo do večjih časovnih zaostankov v delu tega organa, kar bi utegnilo v določeni meri celo oslabiti zaupanje v učinkovitost njegovega dela.

Vendar pa ostaja bistveno to, da dajejo tako razširjene pristojnosti ustavnega sodišča le temu odločilno vlogo v procesu odločanja o številnih pomembnih zadevah, seveda pod pogojem, da ustavno in zakonsko legitimirani subjekt poda ustrezno pobudo ali zahtevo oziroma pritožbo, na podlagi katere lahko ustavno sodišče izvede ustrezen postopek.

Če se na kratko osredotočimo še na ustavni položaj slovenskega ustavnega sodišča (več o tem v nadaljevanju), vidimo, da nova ustava ohranja t.i. *koncentrirani sistem* represivne (naknadne) kontrole ustavnosti. To pomeni, da je ta kontrola, za razliko od difuznega ali mešanega sistema¹², osredotočena v enem organu, tj. v ustavnem sodišču. Le-to je po zakonu o ustavnem sodišču opredeljeno kot "najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin" (1.člen), pri čemer je ustavno sodišče "v razmerju do drugih državnih organov samostojen in neodvisen državni organ" (2.člen). Ustavno sodišče je torej v sistemu delitve oblasti nekakšna hibridna tvorba "sui generis", saj sta v njem združeni sodna funkcija in funkcija negativnega zakonodajalca. Seveda pa ima vprašanje, ali sodi ustavno sodišče (pretežno) v sodno vejo oblasti ali pa gre za posebno - četrto vejo oblasti, predvsem "akademski" pomen, kajti za realno oceno njegovega položaja je odločilna njegova dejanska moč vplivanja na odločitve (politiko) drugih državnih organov.

Ocena položaja in vloge slovenskega ustavnega sodišča v kontekstu delitve oblasti

Sedanje ustavno sodišče se je personalno in institucionalno konstituiralo v času neposredno po sprejemu nove slovenske ustave (zares dokončno pa šele s sprejemom zakona o ustavnem sodišču), tj. v prvih in zato tudi najbolj "občutljivih" letih tranzicije iz komunizma v demokracijo. V tem času, ki seveda še traja, se slovenska demokracija in pravna država vzpostavljata postopoma in z velikimi pozitivno - negativnimi nihanji. V tem in takšnem obdobju je povsem normalno, da ustavno sodišče, tako kot praviloma vsaka novo nastala institucija, preizkuša meje svoje moči. Gre pač za začetno fazo vzpostavljanja razmerij med najvišjimi državnimi organi v kontekstu delitve oblasti.

Na splošno je mogoče ugotoviti, da je ustavno sodišče v širjenju delovanja in vpliva znotraj abstraktno opredeljenih ustavnih pristojnosti izredno "uspešno" nasproti parlamentu, vladi in rednemu sodstvu. Navedene tri veje oblasti so v tem pogledu pogosto defenzivne, saj ustavnemu sodišču ne priznavajo le potrebne avtoritete, marveč delujejo nasproti njemu kar nekoliko "boječe".

¹² O navedenih treh sistemih naknadne kontrole ustavnosti glej npr. I. Kristan 1996, 198-200.

Razlogi za takšno stanje so predvsem trije. Prvič, slovensko ustavno sodišče oziroma ustavni sodniki imajo obsežno strokovno znanje, poleg tega pa ima večina ustavnih sodnikov tudi precejšnji osebni vpliv in podporo pri političnih strankah in drugih političnih akterjih (ob tem so nekateri izmed njih tudi izrazito zaslužni za uspešno izvedeno slovensko osamosvojitvev in prehod v demokracijo). Drugič, nizka stopnja zaupanja v druge državne oziroma politične institucije (predvsem državni zbor, vlado, redno sodstvo in politične stranke)¹³ avtomatično dviga pričakovanja in zaupanje ljudi v ustavno sodišče, ki lahko razveljavlja oziroma odpravlja odločitve vseh teh institucij. Tretjič, ustavno sodišče nima zadostne intelektualne (pravne, politološke in drugačne) "kontrolne" in opozicijske.

Do sedaj so se strokovni pogledi (mnenja in kritike) na odločitve ustavnega sodišča v javnosti pojavljali le redko oziroma sporadično, pri čemer so nekatere od teh kritik izhajale celo kar iz ločenih mnenj samih ustavnih sodnikov (npr. mag. Krivic). In prav izostanek permanentnega, javnega in konstruktivnega strokovnega ocenjevanja oziroma kritičnega presojanja dela ustavnega sodišča predstavlja zaenkrat največjo pomanjkljivost slovenskega prostora. Takšna strokovna aktivnost je namreč lahko v pomoč tako ustavnemu sodišču kot tudi drugim vejam oblasti pri vzpostavljanju meja med sprejemljivim (dopustnim) in nesprejemljivim (nedopustnim) odločanjem. Hkrati se lahko na ta način doseže tudi večja transparentnost in demokratičnost ustavnega procesa, katerega ključni nosilci so najvišji državni organi.

Poleg relativno širokih ustavnih in zakonskih pristojnosti dajejo ustavnemu sodišču veliko moč tudi ideološkost ustave, visoka stopnja abstraktnosti ustavnih določb, ter pogosto sklicevanje tega sodišča na ustavna (pravna) načela, kar pomeni udejanjanje navedene ideološkosti¹⁴, če se osredotočimo le na sklicevanje na ustavna načela, vidimo, da utemeljuje ustavno sodišče najpomembnejše in politično najbolj odzivne odločitve prav na podlagi teh načel, kot sta npr. načelo pravne in socialne države. Pri tem se sklicuje ne le na ustavo, marveč vsaj posredno tudi na pravno doktrino, ki se je v zadnjih desetletjih oziroma stoletjih razvila v demokratičnem svetu.

Pravna načela nudijo razlagalcu bistveno širši interpretacijski prostor kot pravna pravila.¹⁵ Za razliko od pravnih pravil, pri katerih je v njihovem medsebojnem konfliktu (antinomiji) mogoče zaradi njihove relativno ozke pomenske določenosti izbrati in udejanjiti le eno, je mogoče pravna načela, ki so pomensko široko odprta, tudi medsebojno kombinirati. Bistvena razlika med obojimi je tudi ta, da so pravna načela vrednostna merila in zato tudi nadrejena pravnim pravilom.

¹³ Izredno nizko stopnjo zaupanja v navedene institucije dokazujejo že omenjene vsakoletne raziskave javnega mnenja v obdobju 1991-1996, ki jih sistematično izvaja Fakulteta za družbene vede (glej N.Toš, op. cit.).

¹⁴ Čeprav je v teoriji mogoče zaslediti ideje oziroma zahteve po nujni neutralnosti vsebine ustave ("content-neutral constitution") ter o njeni zgolj proceduralni funkciji (tako npr. G.Sartori 1994, 202), pa je jasno, da nobena ustava ne more biti neideološka. Tudi slovenska ustava nosi v sebi določeno ideologijo (ali celo kombinacijo različnih ideologij), ki se kaže npr. v vrednotah, zavarovanih s človekovimi temeljnimi pravicami ter še posebej v temeljnih ustavnih načelih (analizo ideološkosti slovenske ustave strnjeno predstavlja I.Lukšič 1992, 305-309).

¹⁵ Glede temeljnih razlik med pravnimi načeli in pravnimi pravili glej npr. M.Pavčnik 1991, 88-94.

In prav ustavna načela¹⁶ omogočajo ustavnemu sodišču, da preko njih posega tudi v razmerja, o katerih sicer ustava molči ali pa jih ureja le v manjši meri. S tem je ustavnemu sodišču odprt izredno širok prostor za poseganje v odločitve drugih vej oblasti.

Če si za ilustracijo izberemo načelo pravne države, vidimo, da se slovensko ustavno sodišče v številnih primerih pri odločanju sklicuje *neposredno* na to ustavno načelo. To pomeni, da se hkrati sklicuje tudi na tista (pod)načela, ki so se v razvoju demokratične pravne teorije uveljavila v okviru pojma pravne države, vendar jih ustavno besedilo izrecno ne omenja (npr. načelo pravne varnosti, načelo zaupanja v pravo, načelo sorazmernosti, načelo prepovedi samovolje) (Cerar, 243-245). Ker terja razlaga teh načel izrazito vrednostne ocene, se seveda na ta način poudarjeno izražajo subjektivni (tudi politični) pogledi posameznih ustavnih sodnikov in ustavnega sodišča kot takšnega. In ker je to sodišče pri presoji ustavnosti (če se omejim le na ta vidik) superiorno v razmerju do ostalih vej oblasti, je njegova vloga v pravnem in političnem sistemu prav zaradi možnosti neposredne uporabe takšnih načel izrazito dominantna. Vendar pa to ne pomeni, da je takšna praksa ustavnega sodišča načelno sporna, kajti brez neposredne uporabe ustavnih načel bi, ob nedorečenosti ustavnega besedila, ustavno sodišče praktično ne moglo v zadostni meri izvajati svoje funkcije. Problem pa je seveda v tem, da ostaja edina omejitev ustavnega sodišča v tem pogledu t.i. "judicial self-restraint" (o tem več v nadaljevanju), pri čemer je po moji oceni to samoomejevanje ustavnega sodišča zaenkrat na splošno premajhno.

Tudi pretirano "oblastniške" odločitve ustavnega sodišča so lahko dobre ali celo najboljše (npr. pravične), vendar pa takšne odločitve niso nujno tudi *demokratične*. S tem trčimo na že omenjeni temeljni problem demokracije, tj. na njeno (nizko) povprečnost, "ljudskost". Vendar pa je v demokratičnem sistemu bistveno, da ustavno sodišče v svoje odločitve inkorporira demokratični duh konkretne družbe, četudi za ceno svojega umnejšega spoznanja. Tega seveda ustavno sodišče nikoli ne more popolnoma uresničiti, zaradi česar je tudi mogoče govoriti o že omenjenemu *dualizmu (ali pluralizmu) demokracije*. Vendar pa se mora vsako ustavno sodišče v demokratičnem sistemu odločno upreti skušnjavi (ki ji je po svojem položaju in vlogi morebiti celo najbolj podvrženo), da bi sprejemalo odločitve, ki *bistveno* odstopajo od splošno prepoznavne volje ljudstva.

Poseben primer prekoračitve demokratičnega okvira odločanja pomeni odločanje preko oziroma izven meja določenih pristojnosti. Odločitve ustavnega sodišča (in seveda tudi vseh drugih državnih organov) je treba zato z vidika demokratičnosti presojati ne le po njihovi vsebini (materialni vidik), pač pa tudi po navedeni formalni plati. Če ustavno sodišče odloči o zadevi, za katero je pristojen drug državni organ, potem seveda prekrši temeljno demokratično in ustavno načelo delitve oblasti.

Slovensko ustavno sodišče zaenkrat na splošno ostaja v občem demokratičnem okviru, vendar pa se pogosto giblje na njegovih mejah. Tu in tam jih tudi nekoliko

¹⁶ Za ustave je na splošno značilno, da vsebujejo različna temeljna načela pravne oziroma družbene ureditve. Tako je npr. mogoče celo ustavno opredeljene temeljne (človekove) pravice, ki izražajo vrednostna merila, opredeliti kot pravna načela (glej M.Pavčnik 1997, 89-90).

prekorači,¹⁷ vendar gre pri tem zaenkrat za odklone, ki ne postavljajo pod vprašaj celotnega delovanja tega organa kot takšnega. Slovenski problem v tem pogledu je ta, da se npr. parlament in predvsem pravna stroka na takšne "mejne" odločitve kritično odzivata le v zanemarljivi meri. Odziv tu ni mišljen kot morebitno nespoštovanje odločb ustavnega sodišča, pač pa kot javna polemika oziroma kritika, ki naj ustavno sodišče sprti opozarja na meje njegovega odločanja.

Vendar pa je treba reči tudi naslednje: tako kot vsak drug državni organ, lahko tudi (vsako) ustavno sodišče v določenem primeru sprejme izrazito protidemokratsko odločitev oziroma *bistveno* prekorači svoje pristojnosti.¹⁸ V takšnem primeru je potrebno njegovo odločitev *in concreto* zavrnilo. Seveda pa so v demokracijah takšni primeri zares izjemni. Pri nas zaenkrat do situacije, ki bi terjala razmišljanje o tako radikalnem ukrepu še ni prišlo.

Slovensko ustavno sodišče - med pravom in politiko

Redno sodstvo se v Sloveniji na podlagi nove ustavne ureditve konsolidira le postopoma in z velikimi težavami. Zato je prav slovensko ustavno sodišče zaenkrat tisti del sodne veje oblasti (kolikor ga je pač mogoče uvrstiti v ta okvir), ki je že ujel splošni trend, značilen za zahodno Evropo v zadnjih dvajsetih letih, ko je sodstvo prevzelo zelo pomembno vlogo pri sprejemanju odločitev nacionalnega pomena (Alvizatos 1995, 566). V tem pogledu je slovensko ustavno sodišče nedvomno protagonist procesa emancipacije slovenskega sodstva.

Slovensko ustavno sodišče je mogoče označiti kot "aktivistično sodišče" v pozitivnem smislu,¹⁹ kajti njegove odločitve *na splošno* ne pomenijo kapitulacije pred politikom (državnimi organi, političnimi strankami). Vendar pa je treba hkrati poudariti, da so *v posameznih primerih* odločbe slovenskega ustavnega sodišča pretirano "aktivistične",²⁰ oziroma učinkujejo izrazito politično, pri čemer se jasno kažejo tudi politične preference posameznih sodnikov. V strokovni in laični javnosti se zato pogosto izoblikuje vtis, da ravna ustavno sodišče oziroma večina v

¹⁷ Npr. v primeru referendumu o volilnem sistemu (o tem v nadaljevanju) ali v primerih presojanja ustavnosti odloka o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin in odloka o določitvi referendumskega območja za ustanovitev občine Koper ter odloka o razpisu referendumu za ustanovitev občine Koper (zadevi U-I-144/94 in U-I-90/94) - kritiko slednjih dveh odločb ustavnega sodišča podaja B. Bugarič, str. 61-64.

¹⁸ Za takšen primer bi slo, če bi npr. ustavno sodišče prevzelo aktivno zakonodajno vlogo (npr. sprejem spremembe ali dopolnitve zakona).

¹⁹ Sunstein označuje z "an activist court" sodišče, ki se pri odločanju sklicuje na jasne ("unambiguous") določbe ustave in na podlagi njih tudi razveljavlja neustavne odločbe državnih organov. Pri tem opozarja, da so aktivistična tudi tista sodišča, ki takšne določbe ignorirajo in to z namenom, da bi dopustila državnim organom njihovo svojevoljno ravnanje - vendar pa gre tu za aktivizem v negativnem smislu. Avtor se pri tem zaveda povsem drugačne situacije v primeru nejasnih ("ambiguous") ustavnih pravil. Na splošno meni, da ustavno sodišče ravna legitimno, če uporablja ("invokes") jasne ustavne določbe in če nejasne ustavne določbe razlaga upoštevaje demokratične ideale - glej C.R. Sunstein 1997, 62-62.

²⁰ Vendar pa so nekatera sodišča iz bivših komunističnih držav (npr. rusko in madžarsko) še bolj "aktivistična" kot slovensko ustavno sodišče (glej B. Bugarič, 166).

njem, ki je sprejela določeno odločitev, v prid točno določeni politični opciji oziroma posamezni politični stranki ali skupini strank.

Za demokracijo je kot rečeno bistveno partnersko razmerje med pravom in politikom. V tem razmerju je v Sloveniji kot pravni dejavnik najpomembnejši partner politiki prav ustavno sodišče. Če se to sodišče, ki se pogosto giblje na mejah prava in politike, odloči prevzeti politično vlogo²¹, potem pravna stran izgubi velik del svoje moči, ki je legitimirana prav z relativno samostojnostjo oziroma neodvisnostjo prava nasproti politiki. Za Slovenijo bi to pomenilo izgubo protagonista pravne države, kar bi pravo v veliki meri potisnilo v podrejenost nasproti politiki. Zato je za nadaljnji razvoj bistvenega pomena, da ustavno sodišče pripomore k nadaljnji emancipaciji slovenskega prava ter se v ta namen izogiba takšnim odločitvam in njihovim obrazložitvam ter ločenim mnenjem, ki kažejo izrazito politične ocene oziroma preference posameznih sodnikov in sodišča kot celote.

Kot primer sporne odločitve ustavnega sodišča naj navedem primer odločbe tega sodišča v zvezi z izvedbo zakonodajnega referendumu o volilnem sistemu, ki je v volilnem letu 1996 vznemirjal politiko, pravno stroko in slovensko javnost.²² Že uvodoma je treba povedati, da so nenormalno situacijo v kateri so se za zakonodajni referendum potegovali kar trije predlagatelji (nekaj časa celo štirje), povzročili politični akterji. Odločilno vprašanje je bilo, ali naj se referendum o volilnem sistemu izvede zgolj na zahtevo kvalificiranega števila državljanov na čelu s Socialdemokratsko stranko Slovenije ali zgolj na zahtevo 35 poslancev ali pa naj se skupno razpiše referendum kar o vseh treh medsebojno izključujočih se referendumskih zahtevah (tretjo takšno zahtevo je vložil Državni svet). Zadeva je prišla pred ustavno sodišče, ki je med drugim tudi s sklicevanjem na demokratične ideale (npr. načelo *in favorem libertatis*) v svoji odločbi z dne 14.6.1996 odločilo, da Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (Ur. l. RS 15/94) ni v neskladju z ustavo, če se razlaga tako: a) da se hkrati izvedejo referendumu o vseh vprašanih, ki naj bodo predmet referendumu, vsebovanih v vseh pobudah ali zahtevah za razpis referendumu o vprašanih, ki se urejajo z istim zakonom, če so bile vložene do sprejetja akta o razpisu zakonodajnega referendumu, glede vseh pa so izpolnjeni ustrezni procesualni pogoji (iz 15. in 16. člena zakona), in b) da je državni zbor v primeru, če je sprejeta odločitev na dveh ali več referendumih, vezan na izid tistega, ki je dobil največji odstotni delež glasov "za" v celotnem številu volivcev, ki so glasovali na posameznem referendumu.

V tej odločbi je po moji oceni ustavno sodišče zagrešilo dve nepravilnosti: prvič, predlagalo je razlago zakona, ki dejansko ni razlaga, pač pa je prikrito dopolnjevanje zakona, kajti v zakonu o referendumu in o ljudski iniciativi ni mogoče najti določb, ki bi jih lahko interpretirali na tak način (tudi ustavno sodišče izrecno ni navedlo, katere določbe naj bi se razlagale na navedeni način); drugič,

²¹ Še posebej za ustavna sodišča srednje in vzhodne Evrope je značilno, da se težko uprejo zakonodajni funkciji v kontraverznih zadevah (npr. privatizacija, reforma sistema socialnega varstva, restitucija lastnine, ustavnost političnih strank), ki jih je težko obravnavati in razrešiti na povsem "praven" način (B. Bugarič, 160).

²² Podrobno analizo tega primera ter drugih vprašanj, ki zadevajo značilnosti referendumskega odločanja v kontekstu predstavnike demokracije glej npr. v M. Cerar 1996, str. I-XIX.

rešitev po kateri naj bi bil na referendumu sprejet tisti predlog, ki bi dobil največji odstotni delež glasov "za" v celotnem številu volivcev, ki so glasovali na posameznem referendumu je po moji oceni celo v nasprotju z ustavnimi načeli demokratičnosti (1.člen ustave), načelom ljudske suverenosti (3.člen ustave) ter z določbo četrtega odstavka 90.člena ustave,²³ saj dopušča možnost, da manjšina volivcev preglasuje večino.²⁴

Če se v nadaljevanju omejimo le na prvo navedeno nepravilnost, vidimo, da je ustavno sodišče z navedeno odločbo prekoračilo svoje pristojnosti in poseglo v aktivno zakonodajno sfero, kar pomeni kršitev ustavnega načela delitve oblasti. Ker pa je svojo odločbo oblikovalo kot *interpretativno*, je zakonodajalcu še vedno dopustilo možnost, da navedeno referendumsko materijo uredi tudi drugače. Kršitev načela delitve oblasti zato v tem primeru ni bila toliko radikalna oziroma "nepopravljiva", da bi privedla do kritične situacije v razmerju med ustavnim sodiščem in državnim zborom. Le-ta je zato lahko kasneje s spremembo zakona o referendumu in o ljudski iniciativi, v skladu s svojo zakonodajno funkcijo, vzpostavil nova pravila za izvedbo zakonodajnega referenduma o več medsebojno izključujočih se referendumskih predlogih (pri tem je v določeni meri državni zbor tudi "sledil" odločbi ustavnega sodišča, saj je uzakonil možnost hkratnega referenduma o več medsebojno izključujočih se vprašanjih).

Navedeni primer tudi opozarja, da se mora ustavno sodišče izogibati takšnim interpretacijam ustave ali zakonov, ki lahko vodijo v "pravni relativizem" (Cerar 1997, 3). Na to nevarnost opozarja npr. ameriška (ZDA) teorija pravnega skepticizma, ki meni, da lahko sodnik glede obravnavane zadeve odloči kakorkoli želi, kajti argumentativne metode in svobodno polje vrednotenja mu dajejo vedno dovolj opore, da svojo odločitev naknadno racionalizira oziroma utemelji s sklicevanjem na *precedens* ali zakonsko normo (Burton 1985, 188-193). Čeprav je takšna trditev skrajna, pa v določeni meri odraža tudi realno dejstvo, kajti predvsem pomembnejše sodne odločitve so kot rečeno v veliki meri odraz sodnikovega subjektivnega vrednotenja (zato morajo sodišča, kolikor sodijo zborna, večkrat sprejemati odločitve tudi s preglasovanjem).

Zaradi že uvodno pojasnjene tesne vezi in fluidne meje med pravom in politiko, je ustavnemu sodišču to mejo nemogoče vnaprej na splošno in jasno začrtati.

²³ Četrty odstavek 90.člena ustave, ki ureja zakonodajni referendum, določa: "Predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so glasovali." Za pozitiven izid referenduma je torej potrebna večina glasov vseh tistih državljanov, ki so na referendumu glasovali. Kadar se hkrati glasuje o vprašanju, ki ga je mogoče opredeliti kot eno(tno) materijo, o tem ni mogoče glasovati na več referendumih, pač pa le na enem referendumu, na katerem so ponujene alternativne (medsebojno izključujoče) rešitve. Volivci na takšnem referendumu skupaj (in ne ločeno glede na posamezne referendumske predloge) odločajo o vseh ponujenih konkurenčnih rešitvah v zvezi z isto problematiko (v konkretnem primeru je bil to volilni sistem), ki je ni mogoče deliti na posamezne sklope (npr. v tri različne referendume) - o vprašanju enotnosti (zakonske ali referendumske) materije glej npr. M.Cerar, str.XII-XIII.

²⁴ Npr. v primeru dveh referendumskih predlogov bi predlog, glede katerega bi bilo razmerje med oddanimi glasovi "za" in "proti" 90:100, "zmagal" nasproti predlogu, pri katerem bi bilo analogno razmerje 850.000 : 150.000. V skladu s predlaganim kriterijem odstotnega deleža bi tako 90 volivcev preglasovalo 850.000 volivcev oziroma (skupno vseh) 1.000.190 volivcev. Primer je seveda zaradi nazornejše ponazoritve skrajšen.

Vendar pa mora ustavno sodišče pri svoji "pravni politiki", vedno upoštevati že omenjeno načelo samoomejevanja. Pri tem niti stroka niti politika ali javnost ne morejo storiti kaj več, kot vedno znova opozarjati na ključni pomen tega načela, kajti konkretna intenziteta sodnega samoomejevanja je stvar (ustavnih) sodnikov samih.²⁵ Vendar so kritični odzivi na delo ustavnega sodišča smiselni že vsaj zato, ker pomagajo ta vidik oziroma to načelo sodnega odločanja močneje vtisniti v zavest samih sodnikov.

Pritrditi velja stališču, da mora (tudi) slovensko ustavno sodišče razvi(ja)ti doktrino političnih vprašanj ("political question doctrine") (Bugarič, str. 59-64). Pri tem so mu lahko v pomoč tuji zgledi, vendar pa tudi tuja ustavnopravna teorija ne more preseči imanentne abstraktnosti (široke pomenske odprtosti), ki je značilna za različna napotila oziroma smernice (načela) pri odločanju, kdaj gre za (bolj) politična in kdaj za (bolj) pravna vprašanja.²⁶

Samoomejevanje slovenskega ustavnega sodišča pa je mogoče zasnovati oziroma vzpostavljati predvsem tudi na naslednjih treh splošnih postavkah:

1) ustavno sodišče naj se restriktivno sklicuje na splošna ustavna oziroma pravna načela.²⁷ Seveda mora ustavno sodišče izgraditi oziroma uporabljati takšen sistem ustavnih načel, ki vključuje tudi načela, ki neposredno niso zajeta v ustavnem besedilu, vendar pa so implicitna sestavina izrecno določenih ustavnih načel. Ob tem je treba upoštevati dejstvo, da je tudi veliko ustavnih določb, ki urejajo posamezna vprašanja (npr. določbe o človekovih pravicah) postavljenih v obliki pravnih načel. Vendar pa si pri vzpostavljanju takšnega načelnega okvira, kot podlage za sprejemanje odločitev, ustavno sodišče ne sme dopustiti preširokega argumentativnega prostora, kajti to (lahko) vodi v če omenjeni pravni relativizem in pravno negotovost;

²⁵ Sodnik ameriškega Vrhovnega sodišča Harlan F. Stone je nekoč zapisal: "While unconstitutional exercise of power by the executive and legislative branches of the government is subject to judicial restraint, the only check upon our own exercise of power is our own sense of self-restraint" (Lasser 1988, str. 270).

²⁶ Kot primer takšnih napotil oziroma načel naj omenim šest elementov, ki jih je sodnik ameriškega Vrhovnega sodišča Brennan opredelil kot merilo presoje, ali gre v določenem primeru za politično vprašanje, o katerem sodišče ne sme odločati. Sodišče lahko po Brennanu ugotovi, da gre za politično vprašanje v naslednjih primerih (Bugarič, str. 60): 1. če ustava jasno ("textually demonstrable") poverja določeno pristojnost drugi veji oblasti; 2. če ni na voljo primernih sodnih standardov za odločitev o zadevi; 3. če obstoji nujnost takojšnje uporabe takšne politične presoje, ki očitno pripada nesodni diskreciji; 4. če sodišče ne zmore razsoditi o zadevi brez istočasnega izkazovanja nespoštovanja do ostalih vej oblasti; 5. če obstoji močna ("nenavadna") potreba po spoštovanju obstoječe politične odločitve; 6. če obstaja potencialna nevarnost "osramotitve" oblasti z večjim številom odločitev (različnih vej oblasti) o isti zadevi. Če sodišče ne ugotovi obstoja vsaj enega od omenjenih šestih elementov, potem ni ovire za sodno odločanje v takšni zadevi.

²⁷ Da je uporaba pravnih načel s strani ustavnega sodišča zares pogosta, strnjeno dokazuje npr. odločba tega sodišča z dne 5.12.1996 (šr.U-I-197/96), v kateri se je ustavno sodišče, pri obravnavi moralizatorija na zakon o denacionalizaciji, sklicevalo kar na 11 pravnih načel (tu se ne spuščam v analizo tega primera oziroma v oceno, ali je bilo to primeru). Šlo je za naslednja načela: načelo pravičnosti, načelo pravne države, načelo demokratične družbe, načelo delitve oblasti, načelo enakosti, načelo sorazmernosti, načelo primernosti, načelo trajnosti zakonov, načelo pravne varnosti, načelo zaupanja v pravo in načelo razumnosti.

2) ustavno sodišče naj se pri svoji praksi ne zgleduje pretirano po praksi tistih ustavnih sodišč, za katere velja, da so izrazito močna po svojem položaju in pristojnostih (npr. nemško ustavno sodišče),²⁸ kajti že same ustavne in zakonske pristojnosti dajejo slovenskemu ustavnemu sodišču relativno veliko moč;

3) ustavno sodišče naj se v čim večji meri izogiba sugestivnih obrazložitev svojih odločb, s čimer zakonodajalcu ali drugim subjektom bolj ali manj odkrito ponuja rešitve za ureditev določenih razmerij (to lahko namreč pomeni nedopusten poseg v pluralizem možnosti zakonodajnega ali drugega demokratičnega pravnege urejanja družbenih razmerij).

Za konec naj poudarim, da je slovensko ustavno sodišče na splošno že dosedaj odigralo pomembno pozitivno vlogo v procesu vzpostavljanja demokracije in pravne države v Sloveniji. Zaenkrat je tudi edina pravna institucija, ki je (predvsem tudi na podlagi lastne zavzetosti in znanja) vzpostavila resničen partnerski odnos do političnih subjektov ter s tem presegla situacijo iz prejšnje ureditve, v kateri je bilo pravo v pretežni meri podrejeno politiki. Ravno zato se velja zavzeti, da ostane dejavnost ustavnega sodišča v tistih mejah, ki to partnersko razmerje ohranjajo in razvijajo, kar pomeni, da se mora ustavno sodišče odreči skušnjavi, da bi postalo "politična instanca". Le z ustreznim samoomejevanjem svoje moči, bo ustavno sodišče lahko obstalo ne le kot *institucija zadnjega upanja*, marveč tudi kot *institucija zaupanja*, kar dandanes in v prihodnje v Sloveniji nedvomno močno potrebujemo.

LITERATURA

- Alvizatos, N.C. 1995. Judges as Veto Players, v: Parliaments and Majority Rule in Western Europe, ed. H. Döring, Campus Verlag - Frankfurt/St. Martin Press - New York, str. 566 in nasl.
- Basta, I.R. 1984. Politika u granicama prava. Beograd, str. 101-102.
- Bugarič, B. 1995. Ustavno sodstvo in (ali) parlamentarna demokracija: o doktrinah pravnega interesa in političnih vprašanj. Zbornik znanstvenih razprav, LV. let., Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 471
- Bugarič, B. 1995. Ustavno sodstvo in (ali) parlamentarna demokracija, str. 61-64.
- Bugarič, B. 1995. Ustavno sodstvo in (ali) parlamentarna demokracija, str. 59-64.
- Burton, S.J. 1985. An Introduction to Law and Legal Reasoning, Little, Brown and Company, Boston - Toronto, str. 188-193.
- Cerar, M. 1996. Večrazsežnost človekovih pravic in dolžnosti. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana, str. 149-152.
- Cerar, M. Rechtsstaatlichkeit in Slowenien, v: Rechtsstaatlichkeit in Europa, op.cit., str. 243-245.
- Cerar, M. 1996. Referendumsko odločanje in predstavniška demokracija, v: Pravna praksa (priloga), št. 14, str. I-XIX.
- Cerar, M. 1997. Relativizem ustavnega sodišča, v: Razgledi, št. 12 z dne 11.6., str. 3.
- Favoreu, L. Constitutional Review in Europe - nav. po Bugarič: From to Market ..., op.cit., str. 157.

²⁸ Prav nemško ustavno sodišče, na katerega prakso se večkrat sklicujejo tudi sodniki slovenskega ustavnega sodišča, velja za najmočnejše sodišče v Evropi (L. Favoreu, str.157).

- Höffe, O. 1996. Vernunft und Recht. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, str. 258 in nasl.
- Hughes, C.E. 1981. Adresses, New York 1909, str. 139 - nav. po R. Dreier: Recht - Moral - Ideologie, Studien zur Rechtstheorie, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, str. 107.
- Kristan, I. 1991. Ustavno sodišče in parlament, v: Zbornik znanstvenih razprav, let. II, Pravna fakulteta v Ljubljani, str. 178.
- Kristan, I. 1991. Ustavno sodišče in parlament, str. 175-188.
- Kristan, I. 1996. Ustavno sodstvo v: F. Grad, I. Kaučič, C. Ribičič, I. Kristan: Državna ureditev Slovenije. Č/ Ur. l. RS, Ljubljana, str. 204-211.
- Kristan, I. 1996. Ustavno sodstvo, str. 198-200.
- Lasser, W. 1988. The Limits of Judicial Power (The Supreme Court in American Politics), The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London, str. 270.
- Lukšič, I. 1992. Politične doktrine v Ustavi Republike Slovenije, Teorija in praksa, št. 3-4, str. 305-309.
- Mavčič, A. 1993. Pristojnosti ustavnih sodišč in drugih organov ustavnosodne kontrole (primerjalni pregled), Pravna praksa, št. 2.
- Pavčnik, M. 1991. Argumentacija v pravu, Cankarjeva založba. Ljubljana, str. 88-94.
- Pavčnik, M. 1997. Razumevanje temeljnih (človekovih) pravic, v: Temeljne pravice, Cankarjeva založba, Ljubljana, str. 89-90.
- Perenič, A. 1981. Relativna samostojnost prava. Center za samoupravno normativno dejavnost, Ljubljana, str. 89-103.
- Ribičič, C. 1986. Ustavno sodišče SR Slovenije, v: M. Strobl, I. Kristan, C. Ribičič: Ustavno pravo SFR Jugoslavije, Ljubljana, str. 379-382.
- Sartori, G. 1994. Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. MacMillan Press, Londn, str. 202.
- Steiner, J. 1991: European Democracies, Longman. New York - London, str. 152.
- Sunstein, C.R. 1996. Legal Reasoning and Political Conflict, Oxford University Press, New York - Oxford, str. VIII.
- Sunstein, C.R. 1997. The Legitimacy of Constitutional Courts: Notes on Theory and Practice, v: East European Constitutional Review, let. 6, št. 1, str. 62-62.
- Toš, N. 1996. Zaupanje v demokratični sistem, v: Teorija in praksa, št. 4, Ljubljana, str. 652.
- Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi, Ur. l. RS, št. 15/94.
- Zakon o ustavnem sodišču, Ur.l. RS, št. 15/94.