

Jurij Toplak
Pravna fakulteta Univerze v Mariboru
jure.toplak@uni-mb.si

Ta članek je bil objavljen v:
Toplak, Jurij. Ustavno sodisce - zakonodajalec?. *PP, Prav. praksa (Ljubl.)*, 2003, letn. 22, št. 45, str. 3-4.

Ustavno sodišče - zakonodajalec?

Ustavno sodišče RS je 23. oktobra letos sprejelo sklep št. U-I-74/03, s katerim se je obseg pristojnosti ustavnega sodišča spremenil v večji meri kot kadarkoli doslej. Sodišče je namreč kar samo do skrajnosti omejilo možnost vložitve pobud, poleg tega pa je razširilo svojo pristojnost tudi na spreminjanje pomena zakonskega besedila, in to celo takšnega, katerega ustavnost sploh ni sporna.

Po ustavi RS lahko da pobudo za začetek postopka pred ustavnim sodiščem vsakdo, ki izkaže svoj pravni interes (162. člen Ustave RS). Zakon o ustavnem sodišču pa določa, da je pravni interes izkazan, če izpodbijani predpis »neposredno posega v pravice, pravne interese oziroma pravni položaj« pobudnika.

Za dokazovanje tega »neposrednega posega« je bilo dovolj, da bi razveljavitev ali odprava izpodbijanega predpisa izboljšala pobudnikov pravni položaj (glej npr. odločbo št. U-I-18/98). Da je gostinec lahko izpodbijal omejujočo določbo zakona o gostinstvu, je tako zadostovalo dejstvo, da je bil gostinec. Če je bil v postopku o prekršku zaradi kršitve te določbe, je to seveda več kot zadostovalo za izkazovanje pravnega interesa. Pred dnevi pa je ustavno sodišče svoje stališče spremenilo in močno zožilo razumevanje pravnega interesa:

"Ustavno sodišče se je odločilo pri razlagi določbe drugega odstavka 24. člena ZUstS dati nov pomen besedi »neposredno«. S tem spreminja Ustavno sodišče dosedanje stališče, na podlagi katerega je široko priznavalo pravni interes za izpodbijanje zakonske določbe že na podlagi tega, da je pobudnik izkazal uvedbo postopka, v katerem naj bi bili izpodbijani zakonski določbi uporabljeni. V primerih, v katerih lahko pobudnik namen, ki ga zasleduje s pobudo, zavaruje v posamičnem postopku pred pristojnim sodiščem in nato z ustavno pritožbo pred Ustavnim sodiščem, ne izkazuje pravnega interesa za vložitev pobude."(U-I-74/03)

Tok postopka zaradi kršitve zakonske določbe pred rednim sodiščem torej več ne predstavlja izkazovanja pravnega interesa, pač pa mora taka stranka uveljavljati svoj namen pred vsemi rednimi sodišči in šele nato pred ustavnim. Sicer je bilo predhodno izčrpanje pravnih sredstev že do sedaj pogoj za vložitev ustavne pritožbe, vendar je imela stranka možnost vložiti tudi pobudo za oceno ustavnosti. Argument, da bo v primeru protiustavnosti ob koncu tako ali tako prišlo do ugotovitve, da je izpodbijana določba v nasprotju z ustavo, je slab. Posledice dolgotrajnih postopkov so običajno namreč nepopravljive. Kdo bo povrnil škodo trgovcem, ki so morali zapreti trgovine, če se bo po nekaj letih postopka izkazalo, da je »alkoholni« zakon

protiustaven? Ne gre pa le za finančne posledice posameznikov. Lahko gre za posledice na celotnem gospodarstvu države ali na posledice na zdravstvenem stanju državljanov, v obeh primerih pa so posledice hude in nepopravljive.

Če sedaj niti oseba, zoper katero teče postopek pred rednim sodiščem zaradi kršitve neke določbe, ne izkazuje pravnega interesa za vložitev pobude, potem ga gotovo ne izkazuje tisti, zoper katerega takšen postopek ne teče. Glede na to, da »v primerih, v katerih lahko pobudnik namen, ki ga zasleduje s pobudo, zavaruje ... z ustavno pritožbo..., ne izkazuje pravnega interesa za vložitev pobude,« je mogoče sklepati, da je ustavno sodišče onemogočilo vložitev pobude za presojo ustavnosti le v zvezi z ustavnimi določbami, ki zagotavljajo človekove pravice, saj pritožbe glede ostalih ustavnih določb sploh ni mogoče vložiti. V zvezi z varovanjem človekovih pravic pred ustavnim sodiščem torej velja, da mora prizadeti najprej določbo kršiti, nato mora biti spoznan za krivega, izkoristiti vsa pravna sredstva in šele nato lahko preko pritožbe zatrjuje protiustavnost določbe. Glede tega se pojavljata vsaj dva pomisleka. Prvič, to pomeni, da kadar je možno iti po dolgi poti, ni možno iti po kratki, težko pa je verjetni, da je ustavodajalec imel ob sprejemanju ustave namen tako omejiti ustavno pobudo. In drugič, kako naj se izpodbija določba, ki je očitno protiustavna, na njeni podlagi pa ne teče noben postopek? Ker načina za izpodbijanje tovrstnih določb več ni, smo prešli v skupino držav, kjer bodo veljali očitno protiustavni zakoni, državljanom pa človekove pravice ne bodo kršene le zato, ker teh zakonov nihče ne jemlje resno. Tako imajo na primer v nekaterih delih ZDA zakone, ki predvidevajo visoke zaporne kazni za oralni spolni odnos, a se teh zakonov ne da izpodbijati, saj nobenemu policistu ne pride na misel, da bi sprožil postopek o tem kaznivem dejanju. Tako pridemo do situacije, kjer po eni strani veljajo zakoni, ki jih nihče ne upošteva in po drugi strani zakoni, ki so očitno neveljavni. Oboje pa je za zavest o pravni državi slabo. Ostane le še možnost, da nekdo zakon namerno krši, da bi lahko potem dokazoval njegovo protiustavnost.

Vprašanje se postavlja tudi glede več-sto pobud, ki jih ustavno sodišče že ima na policah in katerih pobudniki so v času vložitve po takrat veljavno sodni praksi izkazovali pravni interes, od oktobra letos pa ga ne več. Praksa prvih tednov po tej odločbi kaže, da bo Ustavno sodišče pobude eno za drugo zavračalo, čeprav so jih vlagatelji vložili v veri, da izkazujejo pravni interes, saj so ga po takrat veljavnem pravu tudi imeli. Pomislek, da gre za kršitev načela zaupanja v pravo in za urejanje pravil postopka po tem, ko so bile pobude že vložene, je povsem na mestu.

Pojavlja pa se še ena dilema, in sicer, od kdaj ustavno sodišče spreminja interpretacijo zakonskega besedila? Ustava mu namreč daje samo pristojnost odločanja o ustavnosti oziroma protiustavnosti zakonov, ne pa tudi, da z razlago spremeni pomen zakonskega besedila. In to celo takšnega, katerega ustavnost ni bila nikoli sporna. S tem, ko je ustavno sodišče spremenilo pomen besedila, je poseglo v pristojnost zakonodajalca preko meja pristojnosti, ki mu jih določata ustava in zakon. Za razlago tovrstnega zakonskega besedila je namreč prek »avtentične razlage« pristojen le zakonodajalec. Iz obrazložitve odločitve tudi ni razvidno, po kateri od doslej znanih metod razlage je sodišče prišlo do zaključka, da izraz »neposredni« pomeni nekaj povsem drugega, kot je pomenil prej. Namenska, jezikovna, zgodovinska in ostale so vse neprepričljive. Še najbolj verjetno je šlo za ti. »*result-oriented jurisprudence*«, metode, ki si je ustavno sodišče ne bi smelo privoščiti. Rezultat, ki ga je sodišče hotelo doseči, je namreč bolj ali manj znan - ustavno sodišče se bo s tem razbremenilo precejšnjega dela pobud in zmanjšalo zaostanke. S tem je verjetno storilo medvedjo uslugo slovenskemu sodstvu, saj bodo vsi postopki morali teči v celoti od prvostopenjskega sodišča dalje, nato pa se jih bo precej tako ali tako spet znašlo pred ustavnim sodiščem.

Če se bo ugotovilo, da je novo razumevanje izraza »neposredno« pretirano, ima ustavno sodišče še vedno kar nekaj možnosti. Prva (ki je absurdna, temveč nič bolj, kot gornja odločitev) je ugotovitev protiustavnosti določbe Zakona o ustavnem sodišču, po kateri mora pobudnik izkazovati "neposredni" poseg v pravice, saj ustava govori le o »pravnem interesu«. Druga, bolj verjetna pa je, da bo ustavno sodišče izrazu »neposreden« pač spet dalo »nov pomen«.