



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: Up-1002/05-
Up-1062/05-

Datum: 21. 3. 2007

**PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DR. CIRILA RIBIČIČA
V ZADEVAH ŠT. Up-1002/05 IN Up-1062/05**

1. Ustavno sodišče je v obrazložitvi odločb v zadevah št. Up-1002/05 in Up-1062/05 sicer prepričljivo, vendar na neobičajno zgoščen način pojasnilo razloge za razveljavitev odločb rednih sodišč, za ustavitev postopkov in izbris stranskih kazni: "Ker je bila drugostopenjska odločba odpravljena na pritožnikov naslov po nastopu absolutnega zastaranja, je bila pritožniku kršena pravica iz 22. člena Ustave..." (6. točka obrazložitve v obeh odločbah). Odločitev o tem, da Ustavno sodišče vztraja pri navedenem stališču v obeh obravnavanih zadevah, je pomembnejša, kot se zdi na prvi pogled. Po mojem mnenju sta bili obravnavani ustavni pritožbi primerna priložnost za Ustavno sodišče, da bi spregovorilo o vprašanju pravno zavezujoče narave svojih odločb. Ker tega ni storilo, se v tem pritrdilnem ločenem mnenju do tega vprašanja opredeljujem sam.

2. Za pravno naravo odločb Ustavnega sodišča velja, da so splošno zavezujoče. O tem pravi tretji odstavek 1. člena Zakona o Ustavnem sodišču naslednje: "Odločbe Ustavnega sodišča so obvezne." Kako razlagati pravno zavezujočo naravo odločb Ustavnega sodišča, kot izhaja iz Ustave in Zakona o ustavnem sodišču?¹ Sodnica dr. Dragica Wedam Lukić je v slavnostnem govoru ob Dnevu ustavnosti 20. 12. 2006 na podlagi usode, ki so jo doživljale odločbe tujih vrhovnih ustavnosodnih instanc, zlasti ameriške in avstrijske, opozorila, da mora imeti Ustavno sodišče zadnjo besedo, čeprav nima prisilnih sredstev, s katerimi bi lahko samo udejanjilo svoje odločitve. V zvezi s tem pravi dr. Boštjan M. Zupančič, da je moč sodne veje oblasti prav v dejstvu, da nima tovrstne moči. Bistvo delovanja sodne veje je v zamenjavi argumenta moči z močjo argumenta, spoštovanje zavezujoče narave njenih odločitev pa je odvisno od upoštevanja načela delitve oblasti, demokratične tradicije in pravne kulture...² Po njegovem mnenju je spoštovanje odločb Ustavnega sodišča lakmusov test za civiliziranost in kultiviranost nekega pravnega in političnega prostora.³ V ustavno-pravni teoriji velja za nesporno, da so odločitve ustavnih sodišč dokončne in pravno zavezujoče. Pri tem seveda ne gre za supremacijo Ustavnega sodišča, ki bi bila sama

¹ V Ustavi Litve, na primer, tudi ni ničesar, kar bi izrecno govorilo o zavezujoči naravi odločb Ustavnega sodišča, vendar je vseeno nesporno sprejeto stališče, da imajo sodbe Ustavnega sodišča učinek *erga omnes*. Iz Zakona o Ustavnem sodišču (76. člen) tako izhaja, da imajo odločbe, ki jih sprejme Ustavno sodišče, moč zakona in so zavezujoče za vse državne organe, sodišča, podjetja, ustanove in organizacije, pa tudi za uradnike in državljane. (Več o tem: Kristina Pakalnytė, The Lithuanian Constitutional Court: its Nature, Structure, and Position in the Lithuanian Legal Order, *International Journal of Baltic Law*, št. 1/2005, II. del, str. 33).

² Dr. Boštjan M. Zupančič, O univerzalnosti človekovih pravic, *Pravna praksa*, št. 40/2006, str. 11.

³ Dr. Boštjan M. Zupančič, Mednarodna sodna presoja in internacionalizacija ustavnega prava, *Pravna praksa*, št. 1/2005, priloga, str. 4.

sebi namen, temveč za to, da se zagotovi prevlada ustavnih načel, vrednot in človekovih pravic, zapisanih v Ustavi.⁴

3. Zavedam se, da se citirana opozorila nanašajo pretežno na nespoštovanje odločb Ustavnega sodišča s strani izvršilne in zakonodajne veje oblasti, vendar so po mojem mnenju aktualna tudi, ko gre za vprašanje spoštovanja odločb Ustavnega sodišča pri odločanju rednih sodišč. Celo več, medtem ko poznajo nekatere ustavne ureditve možnost, da parlament z ustavno večino zaobide abstraktno presojo Ustavnega sodišča ali se ji izogne s spremembo Ustave, si je kaj takega pri odločbah, ki se nanašajo na ustavne pritožbe, sploh težko predstavljati. S tega vidika je dosledno upoštevanje stališč Ustavnega sodišča s strani rednega sodstva toliko pomembnejše.

4. Pred leti je o vprašanju pravno zavezujoče narave svojih odločb odločalo Ustavno sodišče Češke republike v zadevi št. III. US 425/97. Ugotovilo je, da so odločbe Ustavnega sodišča zavezujoče v absolutnem smislu; zavezujejo vse in vsakogar, tudi Ustavno sodišče samo!

5. Ena od odločb Ustavnega sodišča Republike Slovenije (sprejeta je bila v zadevi št. Up-762/03) pravi, da morajo pristojni organi "znotraj roka, določenega za absolutno zastaranje, opraviti vsa procesna dejanja, da bi postopek zoper posameznika končali. Glede na namen zastaranja ne zadošča, da državni organ pred iztekom roka izda odločbo, temveč mora imeti posameznik, na katerega se nanaša, tudi možnost, da se seznanj z njeno vsebino. Zato mora državni organ pred pretekom absolutnega zastaralnega roka opraviti tudi vsa tista dejanja, ki so potrebna za to, da se prizadeti lahko seznanj z vsebino odločitve, to pa pomeni, da mora odločbo znotraj zastaralnega roka vsaj odpraviti na njegov naslov."

6. Oba ustavna pritožnika sta odločbo opazila in se v ustavnih pritožbah nanjo tudi sklicujeta. Ob tem zatrjujeta, da gre v njunih primerih za "identične okoliščine", kot so bile podane v zadevi št. Up-762/03. Ne glede na posebnosti vsakega primera in razlike med obravnavanima primeroma ter zadevo, na katero se pritožnika sklicujeta, je povsem nesporno, da sta jima bili drugostopenjski odločitvi poslani prepozno, torej po tem, ko je pretekel absolutni zastaralni rok. To dejstvo samo po sebi zadošča za ugotovitev, da gre v obravnavanih zadevah resnično za zadevi, ki sta takšni, da zanju velja citirano stališče Ustavnega sodišča. Tega ne morejo v ničemer spremeniti posebnosti enega ali drugega primera glede tega, katero sodišče, prvostopenjsko ali drugostopenjsko, je več prispevalo k temu, da odločba ni bila pravočasno poslana na pritožnikov naslov, ali glede tega, koliko časa po preteku absolutnega zastaralnega roka, en dan ali 81 dni, je bila poslana drugostopenjska odločba na pritožnikov naslov.

7. Edino omembe vredno posebnost v zadevi št. Up-1062/05 vidim v tem, da je drugostopenjsko sodišče spremenilo odločitev o stranski kazni tako, da je namesto prenehanja veljavnosti vozniškega dovoljenja izreklo pritožniku kazen 6 kazenskih točk. Če do te spremembe ne bi prišlo, bi seveda bil ustavni pritožnik pred Ustavnim sodiščem uspešen, saj po ustaljeni ustavnosodni presoji prenehanje veljavnosti vozniškega dovoljenja izključuje zavrnitev ustavne pritožbe (pravzaprav njen nesprejem), ker za to ni izpolnjen pogoj, da kršitev ni imela pomembnejših posledic za pritožnika. Tako se tudi s tega vidika pokaže absurdnost zavzemanja za nesprejem ali zavrnitev ustavne pritožbe

⁴ Sarah Wright, Central and Eastern Europe Constitutional Courts and the Anti-majoritarian Objection to Judicial Review, Law and Policy in International Business, 1 June 1995.

v tem primeru. Vztrajanje pri takšnem zavzemanju bi namreč pomenilo, da bi bila omilitev kazni z odločitvijo drugostopenjskega sodišča za pritožnika škodljiva, ker zaradi nje ne bi mogel biti uspešen z ustavno pritožbo.

8. Ne znam si predstavljati, kako bi bilo mogoče oblikovati negativno odločitev o obravnavanih ustavnih pritožbah. Naj bi morda Ustavno sodišče odločilo, da se obravnavani ustavni pritožbi ne sprejmeta, češ da od odločitve ni pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja? Kaj bi takšna odločitev v obravnavanih zadevah pomenila za položaj in (samo)podobo Ustavnega sodišča? Pomenila bi, da Ustavno sodišče pritrjuje in se uklanja tistim, ki podcenjujoče obravnavajo odločbe Ustavnega sodišča kot nekakšne neobvezne usmeritve o tem, kaj je skladno z Ustavo in kaj ne. Ustavno sodišče bi samo sebi odvzelo avtoriteto in to v času, ko državni organi, zadolženi za njihovo uresničevanje, ignorirajo nekatere odločbe Ustavnega sodišča, ki so posebnega pomena za varstvo človekovih pravic. Žal to ne bi bilo škodljivo le za položaj in vlogo Ustavnega sodišča kot vrhovnega varuha ustavnosti in človekovih pravic, temveč bi pomenilo tudi zanikanje načel ustavne demokracije.⁵

9. Odločitev v obravnavanih zadevah je pomembna z vidika uveljavljanja načela enakosti oziroma enakopravnosti. S tega vidika velja opozoriti, da je Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v Strasbourgu v svoji novejši sodni praksi precej pogosto sprejelo tako imenovane vodilne (pilotske) sodbe, s katerimi je odločilo ne le o konkretnem pritožnikovem primeru, temveč tudi o velikem številu drugih podobnih primerov (na primer v zadevi Broniowski v. Poljska in deloma tudi v zadevi Lukenda v. Slovenija). Takšna praksa gre precej dlje od stališča o pravno zavezujoči naravi odločb Ustavnega sodišča, ki ga zastopam v tem ločenem mnenju. Pomeni namreč konkreten zavezujoč napotek državi članici Sveta Evrope, kako mora ravnati v vseh primerih, ki so podobni pritožnikovemu. Za takšno sodno prakso ESČP nima niti približno enako trdnih podlag v EKČP, kot jo ima za stališče o pravno zavezujoči naravi svojih odločb Ustavno sodišče v 1. členu Zakona o Ustavnem sodišču. Poleg tega so nekatera evropska ustavna sodišča, na primer nemško zvezno Ustavno sodišče, skušala večkrat relativizirati domet sodb ESČP (npr. odločba št. 2 BvR 1481/04, sprejeta 14. oktobra 2004, ki se nanaša na ustavno pritožbo očeta nezakonskega otroka), kar za zavezujočo naravo odločb nemškega zveznega Ustavnega sodišča ne velja.

10. Za spoštovanje človekovih pravic, in ne le za položaj Ustavnega sodišča, je bistveno, da redna sodišča spoštujejo njegova stališča v svoji sodni praksi. Ne predvsem zato, ker jim je Ustavno sodišče, ko odloča o ustavnih pritožbah o kršitvi z Ustavo določenih človekovih pravic, nadrejeno, temveč zato, ker so dolžna soditi po Ustavi in zakonu. Če v konkretnem primeru redno sodišče odloči v nasprotju s stališčem Ustavnega sodišča in pride zaradi tega do ustavne pritožbe, mora Ustavno sodišče ponovno odločati o zadevi. Seveda lahko Ustavno sodišče v takšnih izjemnih primerih, če bi redno sodišče v svoji sodbi navedlo argumente za drugačno stališče, kot ga je sprejelo Ustavno sodišče, ponovno pretehta svojo odločitev in po potrebi tudi spremeni zavzeto stališče. O tej možnosti je Ustavno sodišče že zavzelo povsem nedvoumno stališče v 7. točki obrazložitve svoje Odločbe v zadevi št. Up-140/02, v kateri pravi: "Sodišča morajo spoštovati odločitve Ustavnega sodišča v konkretni zadevi (2. člen Ustave in tretji odstavek 1. člena ZUstS). Če se ne strinjajo s stališči, izraženimi v njih, pa morajo prepričljivo utemeljiti, zakaj vprašanja, na katera opozarja obrazložitev, niso pomembna

⁵ Prim. Andraž Teršek, Ustavna demokracija in konstitucionalizem: (evropska) izhodišča in onkraj njih, v: X. dnevi javnega prava, IJU, Portorož, 14. - 16. junija 2004.

in jih zato sodišču ni treba razrešiti (podobno v odločbi št. Up-314/99 z dne 12. 7. 2001, Uradni list RS, št. 64/01 in OdlUS X, 224). Odločba sodišča, ki take predhodne odločbe ne upošteva in tudi prepričljivo ne argumentira, s katerimi njenimi stališči ne soglaša in zakaj, že iz tega razloga krši pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. Odločitev revizijskega sodišča takšnih argumentov ne vsebuje, zato jo je Ustavno sodišče razveljavilo..."⁶

11. V obravnavanih primerih ne gre za takšen poskus dialoga med rednim sodstvom in Ustavnim sodiščem, o katerem govori Odločba v zadevi št. Up-140/02 in jo je pojasnjeval na posvetovanju Beneške komisije sodnik Franc Testen,⁷ pač pa gre za primer, ko so redna sodišča spregledala stališče Ustavnega sodišča. Zato Ustavno sodišče ni moglo ignorirati dejstva, da so redna sodišča delovala v neskladju z Ustavo, njenim 22. členom, ko niso upoštevala stališča iz sodbe Ustavnega sodišča. Če Ustavno sodišče v takšnih primerih ne bi razveljavilo odločitev rednih sodišč, bi pristajalo na neenako obravnavanje pritožnikov, saj bi redna sodišča odločala različno, enkrat v skladu, drugič v nasprotju s stališčem Ustavnega sodišča, enkrat na podlagi ene, drugič na podlagi nasprotne razlage Ustave. To bi bilo z vidika pravne varnosti in predvidljivosti sodnih odločitev nesprejemljivo. Če torej Ustavno sodišče ne spremeni svojega stališča, če se vsebinsko ne umakne zaradi argumentov rednih sodišč, potem ne more z utemeljitvijo, da gre za nepomembno pravno vprašanje, dopuščati svojemu stališču nasprotno prakso rednih sodišč. Pri tem velja upoštevati, da Ustavno sodišče razveljavi sodbe rednih sodišč celo takrat, kadar samovoljno odstopijo od ustaljene sodne prakse (rednih sodišč).

12. Po mojem mnenju nasprotovanje odločitvi Ustavnega sodišča v obravnavanih zadevah ni bilo toliko posledica drugačnega pogleda na vlogo Ustavnega sodišča in zavezujočo naravo njegovih odločitev, temveč pogojeno bolj z nestrinjanjem s stališčem, ki ga je zavzelo Ustavno sodišče v zadevi št. Up-762/03. Ne glede na eventualno spornost posameznega stališča (ki ga Ustavno sodišče v izjemnih primerih lahko tudi spremeni) ne bi smelo voditi do odločitev, tudi v obravnavanih zadevah ne, ki bi ogrožale pomen Ustave, položaj Ustavnega sodišča in pravno zavezujočo naravo njegovih odločb.

13. Naj se vrnem k stališču češkega Ustavnega sodišča o tem, da odločba Ustavnega sodišča ne zavezuje le rednih sodišč, temveč tudi Ustavno sodišče samo. Drugače povedano, vztrajanje pri svojih načelnih stališčih ni le pravica, temveč je tudi obveznost Ustavnega sodišča. Naj zato za konec zastavim naslednji vprašanji. Prvo: ali ni bistvena sestavina pravno zavezujoče narave odločb Ustavnega sodišča, da zavezuje tudi tiste v

⁶ Ko je sodnik dr. Zvonko Fišer utemeljeval, zakaj je glasoval proti tej odločitvi, ni načeloma nasprotoval zavzetemu stališču Ustavnega sodišča, saj se je v odklonilnem ločenem mnenju skliceval na to, da je Vrhovno sodišče v konkretnem primeru izrecno navedlo, da je odločalo upoštevajoč razloge iz odločbe Ustavnega sodišča.

⁷ O dialogu med rednim in Ustavnim sodiščem in o citirani odločbi Ustavnega sodišča je govoril na konferenci, ki jo je organizirala Beneška komisija v Tirani 28. in 29. aprila 2003, ustavni sodnik Franc Testen v referatu "The Binding Force of the Decisions of the Constitutional Court of Slovenia": "In one of its late decisions the Constitutional Court stated that a regular court is constitutionally not prevented from confronting its own views and interpretations of law and Constitution to the interpretations by the Constitutional Court. If persuasive and convincing, the arguments by the regular court may prevail. What the constitutional provision of article 22 demands is that the regular court may not simply overlook the argumentation of the Constitutional Court: it is bound to give reasons for its dissent with the Constitutional Court view and interpretation. The final say whether the argumentation of the regular court in this respect was satisfactory, however goes to the Constitutional Court."

Ustavnem sodišču in izven njega, ki se z njimi ne strinjajo? In drugo: kdo bo spoštoval odločbe Ustavnega sodišča, če bo o njihovi zavezujoči naravi dvomilo samo?

S o d n i k
dr. Ciril Ribičič