



REPUBLIKA SLOVENIJA USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-128/98

Datum: 23.9.1998

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika Krivica

Izrek, da se pobuda za oceno ustavnosti spornega "izraelskega" sporazuma zavrže, je bil sprejet soglasno - nestrinjanje z obrazložitvijo ali pomisleki do nje pa bodo razvidni le iz pritrilnih ločenih mnenj tistih sodnikov, ki jih bodo napisali. Problematičnost - in to zelo velika - te obrazložitve je v preprosto v tem, da se je Ustavno sodišče z zavrnjenjem pobude izreklo za nepristojno tako za presojo ustavnosti Sporazuma kot tudi za presojo postopka njegovega sklepanja (izrecno - glej konec 15. točke), kljub temu pa se obrazložitev v točkah 8-13 ukvarja točno s tem, za kar po lastni odločitvi Ustavno sodišče sploh ni pristojno: s presojo postopka njegovega sklepanja (ali bi ta Sporazum, kakršen pač je, moral biti "ratificiran" v Državnem zboru in objavljen ali ne). Tako vsebino ima še zlasti 11. točka obrazložitve.

Kadar Ustavno sodišče (ali kdo drug) zavzema stališča o vprašanjih, ki po Ustavi in zakonih ne spadajo v njegovo pristojnost, pomeni to lahko poseganje v pristojnost nekega drugega organa, vsekakor pa kršitev enega od temeljnih ustavnih načel - načela delitve oblasti. Če Ustavno sodišče, ki drugače bedi nad tem, da takih kršitev ne bi zagrešili drugi, potem tako kršitev zagreši samo, je to lahko precej resna stvar. Tudi v primeru, kot je ta, kjer večina tak očitek zavrača, češ da je bilo ukvarjanje z meritorno presojo v točkah 8-13 nujno za odgovor na procesno vprašanje pristojnosti (zaradi domnevne prepletenosti meritornih in procesnih vprašanj), bi zaradi teže tega očitka ali pomisleka po mojem mnenju večina potem morala pokazati vsaj skrajno zadržanost pri presoji posameznih meritornih vprašanj in tam, kjer bi se ji taka meritorna presoja res kazala kot nujna za presojo procesnega vprašanja pristojnosti, potem tudi zelo skrbno utemeljiti, zakaj je bila taka meritorna presoja res nujna, ker brez nje ni bilo mogoče odgovoriti na vprašanje pristojnosti.

Tako je npr. ravnalo ameriško Vrhovno sodišče v dveh novejših primerih, ko je zavrnilo odločanje o domnevno protiustavnem poseganju Predsednika ZDA (tj. izvršne oblasti) na področje zunanje politike oziroma pristojnosti parlamenta na tem področju (Burke v. Barnes 1987, Goldwater v. Carter 1979). Čeprav je šlo za izredno pomembna načelna vprašanja - enkrat, ali je smel Predsednik uporabiti t.i. pocket veto ("tíhi" veto brez obvestitve Kongresa v času, ko ta ne zaseda) za to, da je preprečil uveljavitev zakona, ki mu je postavljaj pogoje za nadaljevanje vojaške pomoči tuji državi, in drugič, ali je smel Predsednik sam, brez odobritve Kongresa, prekiniti meddržavno pogodbo z drugo državo (torej obakrat za domnevno protiustavna predsednikova ravnanja, ki bi se lahko še ponovila) - je Vrhovno sodišče v prvonavedenem primeru odklonilo odločitev, ker v času, ko je zadeva prišla do njega, spornega (neveljavljenega) zakona v praksi ne bi bilo več mogoče uporabiti, tudi če bi bil predsednikov pocket veto razveljavljen kot protiustavten poseg, v drugonavedenem primeru pa je zavrnilo odločanje z obrazložitvijo, ki je še posebej zanimiva tudi za naš primer: "Spor med Kongresom in Predsednikom ni zrel za sojenje, če in dokler vsaka stran ne stori dejanja, s katerim zatrjuje svojo ustavno kompetenco. ... Sodna veja oblasti naj ne odloča o zadevah, ki se tičejo razporeditve oblasti med Predsednikom in Kongresom, dokler ti dve veji ne prideta v položaj brez izhoda (constitutional impasse). Drugačno ravnanje bi opogumljalo majhne skupine ali celo posamezne kongresnike za iskanje sodnih rešitev, preden bi imel normalni politični proces možnost rešitve konflikta. ... Če se je Kongres odločil, da se ne bo konfrontiral s Predsednikom, ni naša dolžnost, da bi to storili mi."

V obeh primerih je bilo sporno tudi to, ali posamezni kongresniki (ne Kongres kot organ) sploh imajo pravni interes za izpodbijanje omenjenih predsednikovih ravnanj, vendar v teh dveh primerih o tem ni bilo odločeno, ker je bilo odločanje zavrjneno že iz drugih razlogov (mootness, ripeness). V tretjem, najnovejšem primeru (Raines v. Byrd 1997), ko so posamezni kongresniki izpodbijali znameniti Line

Item Veto Act (zakon, ki je predsedniku dajal pravico črtati posamezne postavke iz že sprejetega proračuna), češ da jim je ta zakon "neposredno odvzel njihovo ustavno vlogo pri razveljavljanju zakonov" in "spremenil ustavno ravnovesje oblasti med legislativo in eksekutivo" (izredno težke obtožbe), pa je Vrhovno sodišče kljub izjemni pomembnosti spora za razmejitev pristojnosti legislative in eksekutive na proračunskem področju gladko ponovilo svoje staro in znano stališče: posamezni kongresniki nimajo pravnega interesa (standing) za izpodbijanje zakonov, celo če gre za zakone, ki posegajo v njihove ustavno določene zakonodajne pristojnosti.

Takšen je torej judicial self-restraint (sodniška zadržanost) v politično obarvanih zadevah v praksi ameriškega Vrhovnega sodišča. In pri nas? Tudi pri nas je bila tale pobuda 19 poslancev sicer zavržena.

Toda, namesto da bi se pri tem sodišče omejilo na obrazložitev sprejetega sklepa, torej tega, zakaj za odločanje o vloženi pobudi sploh ni pristojno, je mnogo več prostora kot temu posvetilo razlagi tistega, kar bi moralo razlagati samo v primeru, če bi za odločanje o pobudi bilo pristojno. In zakaj je to storilo? Strokovnih (ustavnopravnih) razlogov za to ni videti. Edini tak razlog bi lahko bil prepletenost procesnega vprašanja (tu vprašanja pristojnosti) z meritornimi vprašanji, tako da na procesno vprašanje (ali smo pristojni) ne bi bilo mogoče odgovoriti, ne da bi poprej pojasnili nekatera meritorna (vsebinska) vprašanja. Če bi bil razlog za (prikrito) "odgovarjanje" na vprašanja, za katera nismo pristojni, prej omenjena morebitna prepletenost procesnega vprašanja pristojnosti z vsebinskimi vprašanji, potem bi bilo pri korektnem odločanju treba, kot sem že uvodoma omenil, zelo skrbno utemeljiti, zakaj je bila taka meritorna presoja res nujna, zakaj brez nje o pristojnosti ni bilo mogoče odločiti.

Toda te utemeljitve - kljub mojim večkratnim pozivom, naj jo večina napiše - v odločbi ni najti nikjer. Sam mislim, da je ni preprosto zato, ker je sploh ni mogoče napisati, vsaj prepričljivo gotovo ne.

Zakaj ne? Zato, ker je pravno vprašanje pristojnosti tu dokaj preprosto in jasno. Vsa pravna podlaga za odločanje je podana že v 6. in 7. točki obrazložitve. Že iz 6. točke same jasno sledi, da za odločanje o ustavnosti Sporazuma (kot domnevne mednarodne pogodbe) niti o postopku njegovega sklepanja - a prav to so pobudniki hoteli in predlagali - Ustavno sodišče sploh ne more biti pristojno. Za to bi bilo pristojno le v postopku t.i. predhodne ali vnaprejšnje kontrole ustavnosti v postopku ratifikacije in še to le na predlog Predsednika Republike, Vlade ali tretjine poslancev (drugi odstavek 160. člena Ustave). Taka zadeva bi bila na Ustavnem sodišču registrirana pod številko Rm- in ne pod številko U-I- kot tale zadeva.

Zadeva je bila torej registrirana v vpisnik U-I, kamor spadajo pobude zoper zakone in druge predpise oziroma splošne akte. Toda ta pobuda sploh ni pobuda za presojo nikakršnega takega akta, ampak, kot že rečeno, pobuda za presojo Sporazuma kot domnevne mednarodne pogodbe. In torej pravzaprav niti v vpisnik U-I ne bi smela biti vpisana, pač pa v poseben vpisnik, kamor se vpisujejo vloge, za katerih reševanje Ustavno sodišče sploh ni pristojno, kar vlagateljem potem pojasni sekretar z dopisom, ne sodišče s svojim sklepom. Če je že bila vpisana, pomotoma ali namenoma, pa bi potem sodišče moralo v svoji odločitvi vsaj pojasniti, zakaj se je to zgodilo. Povsem na koncu dolgega ukvarjanja z vprašanji, za katera v tem postopku sploh ni pristojno, je namreč (na koncu 15. točke) vendarle zapisalo, kar bi lahko zapisalo že takoj po 6. in 7. točki in s tem končalo: "V primeru izpodbijanega sporazuma pa ne obstoji niti zakon niti uredba niti kakšen drug notranjepraven akt, ki bi bil po svoji vsebini takšen, da bi ga bilo Ustavno sodišče pristojno presojati." In malo pred tem, da tu predvsem ni zakona ali uredbe o ratifikaciji spornega Sporazuma, ki bi ta sporazum inkorporiral v naš pravni red - šele potem bi ga (kot del zakona ali uredbe)

Ustavno sodišče lahko presojalo. Za to, da je prišlo do te preproste in jasne ugotovitve, zaradi katere je moralo pobudo zavreči (zavrženje iz formalnih, procesnih razlogov pa pomeni prav to, da se sodišče v vsebinska vprašanja ne spušča), je bilo vse med 6. in 7. točko ter koncem 15. točke povsem odveč. In zakaj je potem vseeno vključeno v obrazložitev?

Ob tem pa je seveda nujno treba pojasniti, da tak "presežek" strokovno nepotrebne vsebine ne pomeni vedno tudi strokovno (ustavnopravno) dopustne vsebine. Včasih že, kadar gre za t.i. obiter dicta ("mimogrede povedano"), ko se v obrazložitvi "mimogrede" doda k t.i. nosilnim razlogom

obrazložitve še kaj, kar bi lahko sicer tudi izpadlo, kar pa vendarle širše pojasnjuje obravnavana vprašanja in podobno. Ustavnopravno nedopustno pa to postane ravno v primeru, kot je tale, ko z nepotrebnim in nepojasnenim vnašanjem meritorne (vsebinske) presoje v procesni sklep o zavrženju zaradi nepristojnosti Ustavno sodišče (in to tisto, ki mu je strokovna in politična javnost že tolikokrat - čeprav ne vedno utemeljeno - očitala odločanje po političnih namesto po strokovnih kriterijih) prestopa meje svoje pristojnosti. Ne gre torej za to, da je morda napisalo v obrazložitve malo več, kot bi bilo nujno potrebno (češ, bolje preveč kot premalo) - gre za nekaj mnogo resnejšega, za prestopanje meja lastne pristojnosti. Če to stori katerikoli drug državni organ, je to sicer lahko prav tako zelo resna kršitev Ustave, toda v sproženem sporu s strani prizadetih lahko Ustavno sodišče tako kršitev odpravi in državne organe spet spravi nazaj v krog njihovih pristojnosti. Če prekoračitev lastnih pristojnosti zagreši Ustavno sodišče samo, pa skorajda ni več nikogar, ki bi na to lahko ustrezno pravno reagiral - če izvamemo malo verjetno in zelo redko uporabljivo možnost spremembe ustave. (Le zakon o ustavnem sodišču bi parlament lahko hitreje spremenil, vendar ne vidim, s kakšnimi določbami bi lahko tovrstne "sophisticirane" prekoračitve pristojnosti vnaprej predvidel in preprečil.)

Prestopanje meja lastne pristojnosti na področju zunanjih zadev oziroma mednarodnega delovanja države (tu: z nepristojnim poseganjem v presojanje, ali bi neko meddržavno dogovarjanje moralo biti ratificirano ali ne, kar lahko močno poseže tudi v položaj države v morebitnem kasnejšem meddržavnem sporu) je še dodatno občutljivo. Lahko je seveda zelo občutljivo tudi, če na takem področju pride do nespoštovanja razmejitve pristojnosti med zakonodajno in izvršno oblastjo - toda morebitni spor glede tega naj, kot lepo kaže prej omenjeni ameriški primer, najprej skušata urediti ti dve veji oblasti med seboj. Na razpolago imata ustrezna ustavnopravna sredstva za to: interpelacijo, zamenjavo ministrov in vlade, ustavno obtožbo itd. - in tudi na Ustavno sodišče se ena ali druga lahko na koncu obrne, če ji zunanjepolitični oziri in državni interesi tega ne odsvetujejo in če so podani ustavni in zakonski pogoji za to (ampak poslancev mora biti za to po zakonu vsaj 30 - 19 je premalo).

Ni slučajno, da je prav ob tovrstnem zunanjepolitičnem, a le s strani posameznih kongresnikov sproženem sporu s predsednikom ZDA ameriško Vrhovno sodišče izreklo tako jasno opozorilo: "Če se je Kongres odločil, da se ne bo konfrontiral s Predsednikom, ni naša dolžnost, da bi to storili mi." Od take državniške modrosti smo mi očitno žal še zelo daleč, čeprav bi bila v tranzicijski državi najbrž zaželena enako, če ne še bolj kot v ustaljenih demokracijah. Na svoje zunanjepolitične interese in ugled bi najbrž morala zelo paziti vsaka država.

Na srečo je sedaj v 8. točko obrazložitve vsaj vključena ugotovitev: "Seveda pa morajo biti za to, da bi tak sporazum postal veljavna mednarodna pogodba, izpolnjeni tudi pogoji po 7. in 46. členu Dunajske konvencije o pogodbenem pravu." Ta ugotovitev močno relativizira nadaljnje trditve, zlasti tisto iz 11. točke, da bi bilo treba šteti sporni Sporazum po vsebini za mednarodno pogodbo in da bi ta morala biti odobrena ("ratificirana") z zakonom ali z uredbo. Glede na citirani stavek iz 8. točke to sedaj torej pomeni: ta Sporazum bi moral biti "ratificiran" z zakonom ali z uredbo - če seveda izpolnjuje pogoje iz 7. in 46. člena Dunajske konvencije za to, da je to za Slovenijo veljavna in obvezujoča mednarodna pogodba (o čemer pa se Ustavno sodišče ni opredelilo). Kljub temu relativiziranju pa, kot že rečeno, štejem navajanja v točkah 8-13, ki so za obrazložitev sprejete odločitve o nepristojnosti strokovno povsem nepotrebna, za prekoračitev pristojnosti Ustavnega sodišča - in to celo v vprašanjih, ki so neposredno povezana z občutljivimi zunanjepolitičnimi interesi države.

Seveda tu ne gre za prekoračitev pristojnosti v tem smislu, da bi Ustavno sodišče odločilo o nečem, o čemer zaradi nepristojnosti ne bi smelo odločati - saj je pobudo 19 poslancev formalno zavrglo in o njej torej po vsebini ni odločalo.

Prekoračitev pristojnosti vidim v tem, da je Ustavno sodišče svoji formalni odločitvi o zavrženju pobude na strokovno nekorekten način (pri tem ponovno opozarjam na odsotnost vsake utemeljitve, zakaj naj bi bile v obrazložitvi podane vsebinske ugotovitve in trditve kakorkoli potrebne za obrazložitev sklepa o nepristojnosti) dodalo mnoge elemente vsebinske presoje - dodalo je torej mnoge elemente prav tistega odločanja, za katerega se je formalno proglasilo za nepristojno. Preprosteje povedano - svoji odločitvi: "o tem, kar ste nas vprašali, ne bomo odločali, ker za to nismo pristojni", je dodalo: "ampak, če nas že vprašate, si pa mi o tem mislimo tole". Ali, kot je stari Fran Milčinski v neki zgodbi to lepo in duhovito napisal: "Kot rečeno, ne rečem nič - povedal bi pa tole."

Pristojnost ustavnih sodišč pa ni v tem, da bi razlagala, kaj si o stvareh, ki niso v njihovi pristojnosti, mislijo, ampak v tem, da odločajo o zadevah iz svoje pristojnosti. Drugačno ravnanje lahko pomeni tudi nespoštovanje ustavnega načela delitve oblasti. Kajti predpostavljati je treba, da tako za to, kaj je posameznemu organu dano v njegovo pristojnost, kot tudi za to, kaj mu ni dano v pristojnost, obstaja tak ali drugačen ustavnopravni razlog. V primerih, kadar določbe o pristojnosti niso povsem jasne - pa ta primer očitno sploh ne spada mednje, saj je bila odločitev o nepristojnosti tu sprejeta soglasno - pa obstajajo tudi močni in znani ustavnopravni razlogi za skrajno zadržanost ustavnega sodišča kot zadnje instance v državi in proti njegovemu "sodnemu aktivizmu", tudi kadar se ta izraža samo v deljenju nasvetov ali v "neobveznih mnenjih" glede vprašanj, za katera ni pristojno.

Matevž Krivic