



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE



**POROČILO O DELU USTAVNEGA SODIŠČA
ZA LETO 2008**

Ljubljana, februar 2009

VSEBINA

I. UVOD	1
II. POMEMBNEJŠE ODLOČITVE	3
III. SPOŠTOVANJE ODLOČB USTAVNEGA SODIŠČA	10
IV. KADROVSKO STANJE	15
V. OBSEG DELA	17
1. PRIPAD ZADEV	17
1. 1. Zadeve za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov	18
1. 2. Spori glede pristojnosti	18
1. 3. Ustavne pritožbe	19
2. REŠENE ZADEVE	20
2. 1. Vse rešene zadeve	21
2. 2. Zadeve za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov	22
2. 3. Spori glede pristojnosti	23
2. 4. Ustavne pritožbe	23
2. 5. Potrditev poslanskega mandata	26
3. STANJE NEREŠENIH ZADEV	26
4. POJASNILA GENERALNEGA SEKRETARJA	27
VI. ORGANIZACIJA IN UČINKOVITOST DELA	28
VII. POBUDA ZA NUJNO DOPOLNITEV ZAKONA IN SPREMEMBE USTAVE	31
VIII. MEDNARODNO SODELOVANJE	32

I. UVOD

Kar nekaj let zapovrstjo je Ustavno sodišče v letnih poročilih o delu opozarjalo na svojo preobremenjenost in na to, da brez ustreznih sprememb Ustave ne more odgovorno izvrševati vloge, ki mu jo je namenila Ustava – vloge varuha ustavnosti ter varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Na ta opozorila se je v preteklem letu odzval Predsednik republike in Državnemu zboru predstavil pobudo za spremembo določb VIII. poglavja Ustave. Pobuda je izjemno pomembna, Predsednik republike je v njej nakazal smeri ustavnih sprememb. Na njeni podlagi so se v preteklem letu začele strokovne razprave. Vlada je spremembe Ustave glede Ustavnega sodišča uvrstila v svoj zakonodajni program v letu 2009. Tako zaradi tega kot zaradi stanja zadev v postopku pred Ustavnim sodiščem je treba obravnavi razlogov, ki narekujejo ustavne spremembe, tudi v tem poročilu posvetiti posebno pozornost.

Ne da bi zmanjševali pomen nujnosti ustavnih sprememb, je treba vendarle poudariti, da se ob tem vse premalo pozornosti posveča zahtevnejšim in pomembnejšim odločitvam Ustavnega sodišča. Ustavno sodišče ne more dodatno komentirati svojih odločitev, niti letno poročilo ne more biti namenjeno temu, da bi dajalo dodatne obrazložitve pomembnih ustavnopravnih stališč, ki jih je Ustavno sodišče sprejelo pri odločanju o zadevah iz svoje pristojnosti. Lahko pa nanje opozarja. Odločitve Ustavnega sodišča so tako kot tudi druge sodne odločitve podvržene kritiki. Ta je lahko le strokovna. Vendar strokovna kritika odločitve Ustavnega sodišča ne more pomeniti, da zaradi nje odločitve Ustavnega sodišča ni treba spoštovati. V pravni državi je zadnja beseda o vprašanih ustavnosti in zakonitosti zaupana sodiščem. V pravni državi, ki jo označujemo kot ustavno demokracijo, kar Slovenija je, saj je volja večine, ki se udejanja v zakonih, z vidika spoštovanja Ustave podvržena kontroli Ustavnega sodišča, je zadnja beseda o ustavnosti in o tem, kakšna je vsebina človekovih pravic, ki jih zagotavlja in na katerih temelji Ustava, pridržana Ustavnemu sodišču. Temu, obvezujoči naravi odločitev Ustavnega sodišča in zahtevi po spoštovanju odločb Ustavnega sodišča je zato namenjen prvi del letnega poročila.

Preteklo leto je bilo prvo polno leto po uveljavitvi novele Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – ur. p. b.). Podatki o obsegu dela in nerešenih zadevah ob koncu leta v postopku pred Ustavnim sodiščem, ki so prikazani v poročilu, zato že dajejo realnejšo podlago za oceno stanja in oceno učinkov novele ZUstS v primerjavi z letom 2007, ko je novela šele začela učinkovati, Ustavno sodišče pa je bilo ob začetku jesenskega zasedanja 2007 soočeno z več kot 5000 nerešenimi zadevami. Na tej podlagi je mogoče oceniti, da se je prvič po nekaj letih zapored pripad zadev sicer zmanjšal, vendar še vedno ostaja v tako enormnem obsegu, da to bistveno otežuje učinkovito opravljanje nalog Ustavnega sodišča.

Leto 2008 je bistveno zaznamovala obsežna menjava ustavnih sodnikov. Novi ustavni sodniki potrebujejo določen čas, da se vpeljejo v delo, kar vpliva na učinkovitost odločanja Ustavnega sodišča. Poleg tega je Ustavno sodišče več kot polovico leta delalo v okrnjeni sestavi; en ustavni sodnik je bil zaradi bolezni odsoten več kot polovico leta, ena ustavna sodnica tri mesece. Vse to je terjalo nadpovprečne napore drugih ustavnih sodnikov, da so bili lahko doseženi rezultati, ki so prikazani v tem poročilu. Ustavno sodišče je s projektom obvladovanja povečanega pripada zadev "Odločanje v razumnem roku pred Ustavnim sodiščem" sprejelo ukrepe za zagotovitev kvalitetnega ustavnosodnega odločanja o najpomembnejših ustavnopravnih vprašanjih v razumnem roku. Izvajanje tega projekta je dalo dobre rezultate. Vendar obstoječe stanje nikakor ne more odražati zadovoljstva nad doseženim, predvsem zato ne, ker je ob koncu leta 2008 ostalo nerešenih veliko zadev, med njimi so bile nekatere, zahtevnejše zadeve vložene že pred tremi in celo štirimi leti.

Na podlagi opravljenega dela v letu 2008 je mogoče potrditi oceno, da je bila novela Zakona o Ustavnem sodišču nujno potrebna. Brez nje bi bilo popolnoma ohromljeno delo Ustavnega sodišča. Ustavno sodišče meni, da je bila novela glede nekaterih vprašanj pomanjkljiva, zato je dalo pobudo pristojnemu ministru za noveliranje Zakona še pred ustavnimi spremembami, in sicer glede ureditve obveznega zastopanja po odvetniku v postopkih pred Ustavnim sodiščem, kar je zakonodajalec že uveljavil pri Vrhovnem sodišču. Vendar je kot bistveno treba poudariti, kar je predstavljeno v poročilu na podlagi analize podatkov, da niti s tem ne bo mogoče doseči tega, kar je mogoče doseči le z ustavnimi spremembami. Zaskrbljujoče je namreč, da ima Ustavno sodišče v delu tri ali celo štiri leta stare zahtevne zadeve. Številčno veliki podatki o narejenem obsegu dela za Ustavno sodišče v resnici ne pomenijo izkazane učinkovitosti, temveč anomalijo, ki jo je nujno treba odpraviti. Le z ustavnimi spremembami je mogoče doseči, da bo Ustavno sodišče odločalo o najpomembnejših ustavnopravnih vprašanjih, ne da bi bilo hkrati obremenjeno z delom na številnih z vidika ustavnosti nepomembnih zadevah, in da bo v zadevah iz svoje pristojnosti odločalo v razumno kratkem času.

II. POMEMBNEJŠE ODLOČITVE

Iz pristojnosti, ki jih določa Ustava, je razvidno, da je Ustavnemu sodišču dana pomembna vloga nadzora nad delovanjem vseh treh vej oblasti. Ustavno sodišče je poklicano k presoji ustavnosti zakonov in k presoji ustavnosti mednarodnih pogodb v postopkih njihove ratifikacije, k presoji ustavnosti in zakonitosti izvršilnih predpisov (in aktov lokalnih skupnosti), k odločanju o sporih glede pristojnosti med predsednikom republike in Vlado, med državo in lokalnimi skupnostmi in celo o sporih glede pristojnosti med sodišči in drugimi državnimi organi, čeprav bi t. i. kompetenca o kompetenci morala biti pridržana sodstvu samemu. Pristojno je odločati o obtožbi zoper predsednika republike, predsednika Vlade in ministre in zagotavljati sodno varstvo volilne pravice na prvi in zadnji stopnji pri volitvah poslancev. Pristojno je odločati o ustavnih pritožbah zoper odločitve sodne oblasti, če se z njimi uveljavljajo kršitve človekovih pravic. Gre za pomembne pristojnosti, ki jih je določila že Ustava. Iz pristojnosti in pooblastil, ki so dana Ustavnemu sodišču, izhaja njegov poseben položaj, ki slovensko demokratično državo spreminja v državo t. i. ustavne demokracije.

Ustavno sodišče mora svojo vlogo varuha ustavnosti ter varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin izvrševati učinkovito in odgovorno. Njegova stališča, sprejeta in argumentirana v odločitvah, ki jih izdaja v okviru izvrševanja svojih pristojnosti, imajo obvezujočo moč. Tudi če Zakon o Ustavnem sodišču ne bi tega izrecno določal v tretjem odstavku 1. člena, bi obvezujoča moč odločb izhajala prav iz pristojnosti in pooblastil, ki jih ima Ustavno sodišče po Ustavi. Že po naravi stvari zato Ustavno sodišče ne more biti sodišče, ki odloča o številnih, z vidika navedenega položaja nepomembnih, zadevah, medtem ko je treba zaradi njegove preobremenjenosti daljši čas čakati na odgovor o pomembnih ustavnopravnih vprašanjih. Ustavno sodišče je po prvem odstavku 1. člena Zakona o Ustavnem sodišču najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Že po naravi stvari je vloga Ustavnega sodišča vloga precedenčnega sodišča. Odločanje o številnih zadevah ustvarja množico stališč, kar gotovo ne more prispevati k njihovi preglednosti in s tem tudi ne k pravni varnosti kot enem od pomembnih elementov pravne države. V takšnih razmerah se tudi vse prehitro izgubijo pomembna ustavnopravna stališča. Zato je to letno poročilo priložnost, da se vsaj na nekatera posebej pomembna stališča iz odločb preteklega leta opozori.

Odločba št. U-I-159/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 120/08), s katero je Ustavno sodišče odločilo o ustavnosti zakonske ureditve sodniških plač, je posebej pomembna zaradi ustavnopravne opredelitve načela delitve oblasti, ki ga določa Ustava v drugem odstavku 3. člena. V izjavah in ravnanjih zakonodajne in izvršilne oblasti, pa tudi v javnosti je vse prevečkrat navzoče njegovo nerazumevanje. To ustavno načelo pa je še posebej pomembno, ker ni namenjeno samemu sebi, temveč varstvu človeka, njegove svobode, dostojanstva in njegovih drugih človekovih pravic v razmerju do državne oblasti,

na kar je v svojih preteklih odločitvah že večkrat opozorilo Ustavno sodišče, ponovno pa poudarilo tudi v tej odločbi. Posebej je opozorilo, da pri delitvi državne oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast ne gre za razmerje nadrejenosti ali podrejenosti, temveč za razmerje omejevanja in sodelovanja enakovrednih vej oblasti, ki vsaka deluje v okviru lastnega položaja in lastnih pristojnosti. Zato mora biti ustavnopravna enakovrednost zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti izhodišče pri urejanju mehanizmov nadzora in ravnotežja med vejami oblasti. Prav sodna oblast je porok za učinkovito omejevanje državne oblasti, torej za delovanje države kot ustavne demokracije. Ustavnopravna enakovrednost sodne oblasti v primerjavi z zakonodajno in izvršilno oblastjo med drugim zahteva tudi to, da se položaj sodne oblasti in sodnikov kot nosilcev te oblasti obravnava in ureja ustrezno primerljivo z drugima vejama oblasti. Na temelju teh izhodišč je Ustavno sodišče presojalo izpodbijano ureditev plačnega sistema za sodnike in zaradi nespoštovanja navedenega načela tudi ugotovilo njeno neustavnost.

Razmerja med organi državne oblasti so bila predmet obravnave tudi v odločbi št. U-I-295/07 z dne 22. 10. 2008 (Uradni list RS, št. 105/08). Na zahtevo Državnega sveta je Ustavno sodišče presojalo ustavnost določbe Zakona o volilni in referendumski kampanji, na podlagi katere je bila Vladi pridržana odločitev o tem, ali se proračunskemu uporabniku namenijo sredstva za referendumsko kampanjo. Ustavno sodišče je ugotovilo njeno neustavnost. Poudarilo je, da je Državni svet ustavni organ, ki se prek svoje ustavne pristojnosti zahtevati zakonodajni referendum vključuje v postopek sprejemanja zakona. Državni svet ima legitimen interes v referendumskem postopku seznaniti volivce s svojimi stališči in argumenti, ki govorijo za sprejem ali proti sprejemu zakona. Da bi to lahko dosegel, mu je treba zagotoviti, da lahko aktivno sodeluje v referendumski kampanji. Zato mu morajo biti zagotovljena tudi ustrezna proračunska sredstva, da lahko učinkovito izvršuje eno izmed ustavnih nalog iz 97. člena Ustave.

Z vidika skladnosti z ustavnimi načeli je Ustavno sodišče na zahtevo župana občine z odločbo št. U-I-354/06 z dne 9. 10. 2008 (Uradni list RS, št. 104/08 in Uradni vestnik občine Moravče, št. 7/08) presojalo ustavnost določbe Odloka o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč v Občini Moravče, ki je podrobno uredila postopek in način pokopa za pokojnike – vernike Rimskokatoliške cerkve. Ustavno sodišče je poudarilo, da je verski pogreb dejanje, ki se dotika najgloblje duhovnosti človeka. Kot takšno izraža versko pripadnost in je zato pravica do verskega pokopa sestavni del svobode vesti, ki jo zagotavlja 41. člen Ustave kot človekovo pravico. Ker je izključno verska zadeva posameznika, morajo imeti verske skupnosti za svoje pripadnike popolno avtonomijo za določanje pravil verskih pokopov. S predpisovanjem pravil verskega pokopa je zato občina posegla v avtonomijo verskih skupnosti, kar je v neskladju z načelom ločitve države in verskih skupnosti iz prvega odstavka 7. člena Ustave in v neskladju z načelom svobodnega delovanja verskih skupnosti iz drugega odstavka 7. člena Ustave.

Največkrat so pomembnejše odločitve Ustavnega sodišča zadevale prav varstvo človekovih pravic in temeljih svoboščin in to ne le v zadevah ustavnih pritožb, ampak tudi ob presoji ustavnosti zakona. Z odločbo št. U-I-146/07 z dne 13. 11. 2008 (Uradni list RS, št. 111/08) je Ustavno sodišče odločilo o ustavnosti določb Zakona o pravdnem postopku. Odločba je še posebej pomembna tudi zato, ker gre za eno redkih odločitev, v katerih je Ustavno sodišče izpodbijano ureditev presojo z vidika prepovedi diskriminacije v človekovih pravicah, ki jo zagotavlja prvi odstavek 14. člena Ustave. Pobudnik je zatrjeval, da kot slepa oseba v postopku pred sodiščem nima enakih možnosti pri seznanitvi z vsebino sodnih in drugih pisanj v postopku, kot jih ima nasprotna stranka, in da zato tudi nima enakih možnosti za učinkovito komunikacijo s sodiščem in z nasprotno stranko. Pravica do kontradiktornega postopka iz 22. člena Ustave, katere pomen je v zagotovitvi tega, da je stranka subjekt in ne objekt postopka, zagotavlja t. i. enakost orožij in s tem enakovreden procesni položaj strank. Ustavno sodišče je presojalo, ali so slepe osebe pri uresničevanju pravic, ki izhajajo iz te določbe, diskriminirane. Ustavno sodišče je poudarilo, da iz prvega odstavka 14. člena Ustave izhaja zahteva po vsebinski enakopravnosti. V primeru presoje pravnega položaja zapostavljene družbene skupine se lahko kot ustavno nedopustna izkaže opustitev oblikovanja izjeme k splošni normi, če ima takšna norma, ki sicer pomeni formalno enakost, za to družbeno skupino diskriminacijske učinke. Prav to se je izkazalo tudi v tem primeru, saj je Ustavno sodišče ugotovilo, da gre za neustavno diskriminacijo slepih in slabovidnih oseb, ker Zakon ne ureja njihovega dostopa do sodnih pisanj ter do sodnih vlog strank in drugih udeležencev v postopku v zanje zaznavni obliki. Ustavno sodišče je zakonodajalca posebej opozorilo na to, da se zastavlja vprašanje potrebnosti ustrezne zakonske ureditve enakih pravic teh oseb tudi v drugih sodnih postopkih in v postopkih pred drugimi državnimi organi.

Na zahtevo Višjega sodišča v Ljubljani je Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-344/06 z dne 20. 11. 2008 (Uradni list RS, št. 113/08 in 118/08 – popr.) presodilo ustavnost določbe Zakona o izvršbi in zavarovanju, po kateri je mogoče odločitev o denarni kazni dolžniku, ki je ne plača, izterjati tako, da se za vsak ustrezen znesek te kazni določi en dan zapora, pri čemer ta za fizično osebo ne sme biti daljši od 30 dni, za podjetnika pa od 100 dni. Ustavno sodišče je ugotovilo, da ne gre za kaznovalno sankcijo, zato ne glede na težo in naravo te sankcije ni mogoče govoriti o kazenskem postopku in o jamstvih, ki morajo biti zagotovljena po 23. (glede kazenskih obtožb) in po 29. členu Ustave. Pač pa je takšno ureditev obravnavalo kot nedvomen poseg v pravico do osebne svobode iz prvega odstavka 19. člena Ustave in na podlagi izvedenega t. i. strogega testa sorazmernosti ugotovilo, da gre za dopusten poseg. Ustavno sodišče je namreč štelo, da poseg zasleduje ustavno dopusten cilj, ki je v tem, da se upniku v izvršilnem postopku omogoči, da pride do uresničitve svoje pravice do učinkovitega sodnega varstva. Takšen poseg je štelo tudi kot nujen (učinkovitost izvršbe je odvisna od voljnih ravnanj dolžnika, zato je z milejšim sredstvom ni mogoče doseči), primeren in ožje sorazmeren (ne gre za varstvo dolžnikove eksistence ali lastninske pravice, dolžnik lahko ves čas s spoštovanjem sodne

odločbe prepreči odvzem prostosti, izvršitvi te kazni se lahko izogne tudi tako, da plača denarno kazen) ukrep, da se navedeni cilj doseže.

Številni zakoni urejajo zbiranje in obdelavo osebnih podatkov, vendar je zakonodajalec včasih premalo pozoren na zahteve, ki izhajajo iz 38. člena Ustave. Na zahtevo Informacijske pooblaščenke je Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-411/06 z dne 19. 6. 2008 (Uradni list RS, št. 68/08) odločilo o ustavnosti nekaterih določb Zakona o letalstvu, ki urejajo zbiranje in obdelavo osebnih podatkov v postopku obravnave vloge za izdajo dovoljenja za gibanje, preverjanje preteklosti in varnostno preverjanje ter izdelavo ocene primernosti prosilca za gibanje in zadrževanje na letališču in v objektih navigacijskih služb zračnega prometa. Obdelava osebnih podatkov po določbah tega zakona res zasleduje točno določen cilj – zaradi varnosti zračnega prometa je treba omejiti dostop v varnostna območja omejenega gibanja na osebe, za katere se oceni, da so zaupanja vredne. Za doseg tega cilja je obdelava osebnih podatkov lahko dopustna, če je nujna, primerna in sorazmerna v ožjem pomenu. Na podlagi te ocene je Ustavno sodišče za več določb ugotovilo njihovo neustavnost, ker je ocenilo, da gre za prekomeren poseg. Za prekomerno je Ustavno sodišče označilo zbiranje podatkov o dveh enoznačnih identifikatorjih – enotni matični številki občana in davčni številki, zbiranje podatkov o vseh prekrških, ki so jih obravnavali prekrškovni organi ali sodišča, in o vseh kazenskih postopkih ne glede na to, ali so sploh lahko pomembni za oceno posameznikove ustreznosti po Zakonu o letalstvu. Za določbo, ki zahteva zbiranje podatkov o izrečenih disciplinskih ukrepih, pa je ugotovilo njeno neustavnost že zaradi neskladja z načelom jasnosti in določnosti iz 2. člena Ustave.

Z odločbo št. U-I-380/06 z dne 11. 9. 2008 (Uradni list RS, št. 91/08 in 95/08 – popr.) je Ustavno sodišče odločilo o ustavnosti določbe Zakona o društvih, po kateri lahko ime društva, če ima to sedež na območju, kjer živita narodni skupnosti, sestavlja tudi prevod imena v italijanski ali madžarski jezik. Ustavno sodišče je ponovno potrdilo svoja že sprejeta stališča o t. i. pozitivnem varstvu manjšin in poudarilo, da imata jezika narodnih skupnosti na območju, kjer ti skupnosti živita, poseben ustavni položaj in varstvo ter kot taka nista tuja jezika. To mora spoštovati tudi zakonodajalec in zato italijanščine in madžarščine na območjih, kjer narodnostni skupnosti živita, ni dopustno ob slovenščini uporabljati kot prevod, temveč je treba pravice v zvezi z uporabo teh jezikov urejati z določitvijo načina njihove neposredne uporabe.

Z odločbo št. U-I-65/08 z dne 25. 9. 2008 (Uradni list RS, št. 96/08) je Ustavno sodišče odločilo o ustavnosti nekaterih določb Zakona o zasebnem varovanju. Zakonodajalec je namreč časovno obdobje, v katerem so storjene ponavljajoče se kršitve določb Zakona, ki pomenijo izpolnitev pogojev za začasni ali trajni odvzem licence družbi za zasebno varovanje, določil tako, da se je nanašalo na čas pred uveljavitvijo zakonske ureditve – torej je za nazaj določil posledice, izhajajoče iz dejanskega stanja, ki se je zgodilo pred uveljavitvijo zakona. Takšna zakonska ureditev dejansko učinkuje retroaktivno. Pri presoji, ali gre za dopustno

retroaktivnost, je Ustavno sodišče ponovno izhajalo iz že pred leti sprejetega izhodišča, po katerem retroaktivna prepoved poseganja v pravice, ki niso ustavne narave (ki niso človekove pravice), ni absolutna, temveč je varovana na enak način kot posegi v človekove pravice. Tudi v tem primeru je Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti presojalo ustavno dopustnost cilja ter nujnost, primernost in sorazmernost posega v ožjem pomenu besede. Ustavno sodišče je odločilo, da gre za prekomeren poseg v zakonsko pravico družb za zasebno varovanje, zaradi česar je ugotovilo neskladje z drugim odstavkom 155. člena Ustave.

Z odločbo št. U-I-98/07 z dne 12. 6. 2008 (Uradni list RS, št. 65/08) je Ustavno sodišče odločilo o ustavnosti omejitve pritožbe v upravnem sporu. Ustavno sodišče je sprejelo stališče, po katerem opravlja upravni spor v primeru odločanja o zakonitosti dokončnega upravnega akta, ko sodišče opravi ponovni preizkus odločitve upravnega organa iz vseh razlogov, ki jih ima stranka že v pritožbenem upravnem postopku, in ko hkrati zagotavlja sodno varstvo, funkcijo "drugega pravnega sredstva" iz 25. člena Ustave. Enako stališče je sprejelo za primer, kadar sodišče v sporu polne jurisdikcije samo odloči o pravici (spremeni izpodbijani upravni akt), vendar na podlagi enakega dejanskega stanja, na podlagi katerega so odločali upravni organi v postopku izdaje tega akta. Ker ima torej že upravni spor v takšnem primeru naravo drugega pravnega sredstva, izključitev pritožbe zoper odločitev Upravnega sodišča ne pomeni posega v 25. člen Ustave in z njim tudi ni v neskladju.

Odločbo št. U-I-66/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 121/08), s katero je Ustavno sodišče odločilo o ustavnosti več določb Zakona o pravnih naslednicah pooblaščenih investicijskih družb in ki zajema obravnavo več kompleksnih vprašanj, je treba omeniti predvsem z dveh vidikov. Prvi se nanaša na stališča, sprejeta glede pravice do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave. Ustavno sodišče je v poglavju B. – V. obrazložitve te odločbe natančno razmejilo vsebino prvega odstavka tega člena ter vsebini prvega stavka drugega odstavka in drugega stavka drugega odstavka tega člena ter opredelilo kriterije presoje ustavnosti zakonskih določb z navedenimi določbami Ustave. Drugi vidik pa se nanaša na samo tehniko ustavnosodnega odločanja. T. i. interpretativne odločbe Upravnega sodišča so tudi po vzoru nekaterih drugih evropskih ustavnih sodišč danes postale že ustaljena tehnika odločanja, ki jo Ustavno sodišče lahko uporabi ob presoji ustavnosti zakona. Ustavno sodišče jo uporabi tedaj, ko je mogoče izpodbijano zakonsko besedilo razlagati vsaj na dva načina, vendar eden od teh ni v neskladju z Ustavo, drugi pa je neustaven. V takšnem primeru Ustavno sodišče izda interpretativno odločbo, s katero neustavno razlago izloči iz pravnega reda. Doslej je Ustavno sodišče vselej v izreku navedlo razlago, ki ustavno ni bila sporna. Tokrat pa je prvič v izreku odločbe ugotovilo, katera razlaga je v neskladju z Ustavo, medtem ko je iz obrazložitve odločbe razvidno, da obstaja še druga mogoča razlaga zakonskega besedila, za katero ni takšnih ustavnih ovir za njeno nadaljnjo uporabo.

Z odločbo št. Up-2385/08 z dne 9. 9. 2008 (Uradni list RS, št. 88/08) je Ustavno sodišče ugotovilo kršitev volilne pravice iz drugega odstavka 43. člena Ustave, razveljavilo sodbo Vrhovnega sodišča, odpravilo odločbo volilne komisije in samo potrdilo kandidatno listo pritožnice za volitve poslancev Državnega zbora. Bistven poudarek Ustavnega sodišča je v tem, da se v postopku dajanja podpore kandidatni listi, ki jo vloži politična stranka, lahko tako volivci, ki dajo podporo, kot predlagatelj kandidatne liste zanesejo na to, da pristojna upravna enota preveri podatke o istovetnosti volivca, vključno s podatkom o njegovem stalnem prebivališču, saj se aktivna volilna pravica uresničuje v volilni enoti, v kateri ima volivec stalno prebivališče. Če pristojna upravna enota svojega dela ne opravi zakonito, pa bremena tega ni mogoče pripisati predlagatelju liste, ki je svoje delo opravil v skladu z zakonom in ki se je na potrdilo upravnega organa lahko upravičeno zanesel. Gre še za eno izmed odločitev, sprejetih v prid volilni pravici kot človekovi pravici, ki je temeljna za vzpostavitev in delovanje demokratične države.

Odločba št. Up-106/05 z dne 2. 10. 2008 (Uradni list RS, št. 100/08) je posebej pomembna zaradi sprejetih stališč, ki se nanašajo na varstvo t. i. komunikacijske zasebnosti. Policija je v predkazenskem postopku pritožniku zasegla telekomunikacijsko opremo (telefon in SIM kartico), zatem pa brez predhodnega dovoljenja sodišča pridobila izpis telefonskega spomina iz zasežene telekomunikacijske opreme, ki je bil uporabljen kot dokaz v kazenskem postopku. Ustava v drugem odstavku 37. člena izrecno zahteva, da je poseg v svobodo komuniciranja dopusten samo na podlagi predhodnega dovoljenja sodišča. Stališče Vrhovnega sodišča, da sme policija v predkazenskem postopku pridobiti podatke, ki sodijo v ustavno varovano komunikacijsko zasebnost, brez sodne odločbe, je zato nezdržljivo s pravico do tajnosti pisem in drugih občil. Zaradi ugotovljene kršitve človekove pravice je Ustavno sodišče razveljavilo izpodbijane sodbe in zadevo vrnilo pristojnemu okrožnemu sodišču v novo odločanje.

Z odločbo št. Up-309/05 z dne 15. 5. 2008 (Uradni list RS, št. 59/08 in OdlUS XVII, 33) je Ustavno sodišče presojalo, ali je sodišče s kaznovanjem pritožnika zaradi žalitve sodnega izvedenca, ki je pri izvrševanju njegove funkcije nepristranski pomočnik sodišča, kršilo njegovo pravico do svobode izražanja med izvajanjem dolžnosti zagovornika obdolženca v kazenskem postopku. Ustavno sodišče je poudarilo, da je odvetnikova pravica do svobode izražanja prav zaradi tega, ker nastopa v sodnem postopku in je njegova pravica do svobode izražanja namenjena varovanju pravic drugih, omejena bolj kot sicer. Odvetnik lahko podaja krepke in ostre kritike, vendar mora njegova argumentacija pri varovanju interesov njegove stranke ostati na ravni razumne argumentacije, medtem ko žalitvam, ki so obremenjene s čustvenim nabojem, med njimi ni mesta. Po stališču Ustavnega sodišča je razumljivo, da je prag tolerance, ki jo lahko dopusti sodišče, višji, če odvetnik kot zagovornik zastopa obdolženca, ki je obdolžen hudega kaznivega dejanja. Če odvetnik prestopi skrajne meje te tolerance, pa mora sodišče zavarovati zaupanje v sodstvo ter ugled in avtoriteto sodstva, ki zagotavlja, da ima javnost spoštovanje do sodišč in zaupanje, da zmorejo

uresničiti vlogo, ki jim je zaupana v pravni državi. To je ustavno dopusten cilj, zaradi katerega je mogoče poseči v odvetnikovo svobodo izražanja. V pritožnikovem primeru je Ustavno sodišče ocenilo, da ta poseg ni bil prekomeren.

V dveh primerih je Ustavno sodišče ugotovilo, da so sodišča pri sojenju sprejela stališča, ki so v neskladju z lastninsko pravico oziroma s pravico do dedovanja iz 33. člena Ustave. Z odločbo št. Up-1048/05 z dne 13. 3. 2008 (Uradni list RS, št. 33/08 in OdlUS XVII, 27) je ugotovilo kršitev lastninske pravice zaradi stališča, po katerem prodajna pogodba, s katero en solastnik v svojem imenu proda celo nepremičnino, ki je v solasti, brez pooblastila, ki bi ga v predpisani obliki izdal drugi solastnik, zavezuje drugega solastnika in jo je ta dolžan izpolniti. Z odločbo št. Up-1734/07, U-I-149/07 z dne 13. 11. 2008 (Uradni list RS, št. 113/08) pa je spoznalo kot neskladno s pravico do dedovanja stališče, po katerem bi imelo zakonito dedovanje prednost pred oporočnim dedovanjem samo zato, ker oporočno razpolaganje ne omenja denacionalizacije in ni zapisano z besedilom, s katerim bi bilo premoženje naštetu. Za ureditev, ki bi izključevala jasno zapustnikovo oporočno razpolaganje, po oceni Ustavnega sodišča ni mogoče videti ustavno dopustnega cilja. Če bi jo vseboval zakon, bi bila takšna zakonska ureditev v neskladju s 33. členom Ustave. V tem primeru pa ni šlo za to, da bi to določal zakon, ampak so takšno vsebino zakonu dala sodišča s svojo razlago.

Z odločbo št. Up-685/05 z dne 6. 11. 2008 (Uradni list RS, št. 111/08) je Ustavno sodišče ugodilo ustavni pritožbi, s katero sta pritožnika izpodbijala odločitev o stroških kazenskega postopka. Ustavne pritožbe zoper takšne sodne odločbe po uveljavitvi novele Zakona o Ustavnem sodišču praviloma niso dovoljene; Ustavno sodišče lahko o njih odloča le izjemoma, če gre za odločitev o pomembnem ustavnopravnem vprašanju, ki presega pomen konkretne zadeve. Po pravnomočni sodni odločbi o tem, da stroški kazenskega postopka, ki sta ga sprožila pritožnika – oškodovanca kot tožilca, bremenijo proračun, je sodišče na podlagi vloženih stroškovnikov odvetnikov odločilo o utemeljenosti in višini teh stroškov in njihovo plačilo naložilo pritožnikoma. Ustavno sodišče je navedlo, da je sestavni del pravice do učinkovitega sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave tudi zahteva po spoštovanju pravnomočnosti iz 158. člena Ustave in da v pravnomočno vsebino danega sodnega varstva sodišče samo od sebe ne sme posegati. Sodna odločba o tem, da stroški kazenskega postopka bremenijo proračun, je za pritožnika pomenila negativni vidik pravice do sodnega varstva, po katerem sta bila pritožnika prosta obveznosti plačati te stroške. Tako dano sodno varstvo je v pravna razmerja prineslo pravni mir, ki je za pritožnika pomenil upravičeno pričakovanje, da bo ta vidik pravice do sodnega varstva spoštovalo tudi sodišče. V tem primeru se Ustavno sodišče do tega, ali je prišlo do kršitve te človekove pravice ali ne, niti ni opredelilo, in sicer zato ne, ker sta pritožnika očitek, da sta že pravnomočno razbremenjena dolžnosti plačila stroškov kazenskega postopka, uveljavljala v pritožbi zoper izpodbijano sodno odločbo, vendar se pritožbeno sodišče do njega ni opredelilo. Tako je Ustavno sodišče že zaradi kršitve 22. člena Ustave izpodbijano sodno odločbo razveljavilo in zadevo vrnilo sodišču v novo odločanje.

III. SPOŠTOVANJE ODLOČB USTAVNEGA SODIŠČA

Odločitve Ustavnega sodišča so podvržene kritiki, ki mora biti strokovna, temeljiti mora na strokovnih argumentih. V zadnjem času lahko v strokovni literaturi vedno večkrat zasledimo takšno kritiko izdanih odločb, ki je dobrodošla z vidika zagotavljanja kvalitetne ustavnosodne presoje. Zasledimo lahko tudi takšno strokovno kritiko, ki kaže na to, da njeni avtorji ne razumejo pomena ustavnopravnih razlogov, ki morajo voditi ustavne sodnike pri odločanju. Ne glede na to, ali so strokovne kritike utemeljene ali ne, pa nikakor ne pomenijo in ne morejo pomeniti, da bi zaradi njih odločitve Ustavnega sodišča izgubljale svojo obvezujočo moč. Kljub morebitnim strokovnim kritikam mora namreč v pravni državi veljati kot obvezujoče tisto, kar je odločilo Ustavno sodišče.

S strokovno kritiko pa nikakor ni mogoče primerjati kritike odločitev Ustavnega sodišča, ki so izrečene zgolj zaradi nestrinjanja z vsebino odločitve in na način, ki je očitno namenoma žaljiv in ki ne spoštuje avtoritete Ustavnega sodišča. To je še toliko bolj zaskrbljujoče, kadar kritiko izražajo na takšen način nosilci visokih funkcij drugih vej oblasti. Prav na to je ne nazadnje opozoril tudi Predsednik republike v nagovoru poslankam in poslancem ob predstavitvi pobude za ustavne spremembe. Res je, da takšnih ravnanj ni mogoče posploševati, saj so hkrati tudi v politični javnosti navzoča ravnanja in stališča, ki poudarjajo in krepijo spoštovanje odločitev Ustavnega sodišča. Vendar je prav zaradi prvih treba posebej poudariti, da morajo biti prav državni organi in posamezni nosilci funkcij oblasti v pravni državi prvi, ki spoštujejo odločitve Ustavnega sodišča. Ustavno sodišče v svojih odločitvah pove, kaj je v neskladju z Ustavo in kaj ni v neskladju z Ustavo. Ko razlaga Ustavo, Ustavno sodišče sprejema zavezujoča ustavnopravna stališča, ki zavezujejo tudi Ustavno sodišče samo, da ob enakih okoliščinah odloči enako, če za spremembo stališča ni jasnih vsebinskih ustavnopravnih razlogov. Takšno odločanje Ustavnega sodišča lahko utemeljeno pričakujejo tudi drugi nosilci državne oblasti, saj sicer ni mogoče govoriti o pravni predvidljivosti kot enem izmed prav tako pomembnih elementov pravne države. Zato ustavnopravna stališča zavezujejo ne le samo Ustavno sodišče, temveč tudi druge nosilce oblasti, vse dokler nimajo resnih ustavnopravnih razlogov, ki lahko narekujejo drugačne rešitve. Zavedanje o nujnosti spoštovanja odločb Ustavnega sodišča med drugim omogoča, da je Ustavno sodišče poklicano k odgovorom na ustavnopravna vprašanja le tedaj, ko glede njih še ni sprejelo jasnih ustavnopravnih stališč. Tudi to na koncu lahko bistveno prispeva k učinkovitosti delovanja Ustavnega sodišča. Drugače pa je v primerih, ko Ustavno sodišče hkrati, ko ugotovi neustavnost zakona, samo za čas, dokler zakonodajalec ugotovljene neustavnosti ne odpravi, določi način izvršitve svoje odločbe, da zavaruje pomembne ustavnopravne dobrine v tem času. Zakonodajalec lahko, kot je v svojih odločitvah že večkrat poudarilo Ustavno sodišče, to vprašanje takoj drugače uredi; seveda je pri novem urejanju vezan na določbe Ustave.

Ustavno sodišče vselej posebej opozori na spoštovanje tistih svojih odločb, ki so izdane na podlagi 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču. V primerih, ko z razveljavitvijo zakonske določbe ni mogoče sanirati ugotovljene neustavnosti, ker gre za to, da je zakon neustaven, ker nekega vprašanja ne ureja ali ga ureja na način, ki ne omogoča njegove razveljavitve, Ustavno sodišče zgolj ugotovi neustavnost in v skladu z drugim odstavkom 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču zakonodajalcu (ali drugemu normodajalcu) določi rok, v katerem mora neustavnost odpraviti. Če se zakonodajalec v roku ne odzove, s svojim ravnanjem krši načela pravne države in načelo delitve oblasti, na kar vedno znova opozarja Ustavno sodišče. Ni mogoče reči, da se v preteklem letu zakonodajalec na odločitve Ustavnega sodišča sploh ni odzival. Nasprotno, tako zakonodajalec kot Vlada, ki je ustavno pooblaščen predlagatelj zakonov, sta se kar na nekaj odločitev Ustavnega sodišča odzvala. Število odločitev, na katere se do izteka preteklega leta zakonodajalec še ni odzval, je bilo tako manjše kot ob koncu leta 2007. Zato pa se je povečalo število odločitev, na katere se do konca leta kljub izteku rokov še niso odzvale občine. Teh je bilo kar osem.

Glede neodzivnosti zakonodajalca velja posebej poudariti, da nekatere odločbe Ustavnega sodišča ostajajo nespoštovane že več let, še posebej zaskrbljujoče je, kadar so zaradi tega ogrožene pravice, tudi človekove pravice. Najstarejša nespoštovana odločitev izhaja iz leta 1998. Gre za odločbo št. U-I-301/98 z dne 17. 9. 1998 (Uradni list RS, št. 67/98 in OdlUS VII, 157), s katero je bila ugotovljena neustavnost določbe Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, ki določa območje Mestne občine Koper.

Druga najstarejša je odločba št. U-I-246/02 z dne 3. 4. 2003 (Uradni list RS, št. 36/03 in OdlUS XII, 24), na podlagi katere bi moral zakonodajalec v roku šestih mesecev od njene objave v Uradnem listu Republike Slovenije odpraviti neustavnost Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji, ki tistim, ki so bili 26. 2. 1992 "izbrisani" iz registra stalnega prebivalstva, ne priznava stalnega prebivanja od navedenega dne. Odločba je več kot pet let po poteku roka še vedno nespoštovana.

Rok za uskladitev neustavnega predpisa je že zdavnaj potekel tudi glede dveh odločb, izdanih v letu 2006. Z odločbo št. U-I-358/04 z dne 19. 10. 2006 (Uradni list RS, št. 112/06 in OdlUS XV, 72) je Ustavno sodišče ugotovilo neustavnost prvega odstavka 58. člena in drugega odstavka 178. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ker zakonodajalec ni izkazal razumnega razloga (drugi odstavek 14. člena Ustave) za to, da pravici iz izpodbijanih določb lahko uveljavijo le zavarovanci, ki so zavarovani na podlagi sklenitve delovnega razmerja, ne pa samozaposleni. Z odločbo št. U-I-266/04 z dne 9. 11. 2006 (Uradni list RS, št. 118/06 in OdlUS XV, 79) pa je Ustavno sodišče odločilo, da je Zakon o žrtvah vojnega nasilja v neskladju s tretjim odstavkom 50. člena Ustave, ker je zakonodajalec iz kroga civilnih žrtev vojnega nasilja izključil vse tiste osebe, ki so bile izpostavljene nasilnim dejanjem in prisilnim ukrepom oboroženih sil druge strani v spopadu.

Nespoštovane so tudi štiri odločbe, izdane v letu 2007, glede katerih se je rok za odpravo neustavnosti že iztekel. Z odločbo št. U-I-57/06 z dne 29. 3. 2007 (Uradni list RS, št. 33/07 in OdlUS XVI, 22) je Ustavno sodišče spoznalo prvi odstavek 3. člena Zakona o nezdržljivosti opravljanje javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, po katerem komisija, sestavljena le iz poslancev Državnega zbora, z namenom preprečevanja korupcije opravlja nadzor nad premoženjskim stanjem in nad spoštovanjem nezdržljivosti funkcije z opravljanjem drugih funkcij in del tudi za funkcionarje, ki jim Ustava zagotavlja samostojen in neodvisen položaj, za neskladnega z načelom delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave. Na podlagi načina izvršitve odločbe (drugi odstavek 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču), ki ga je sprejelo Ustavno sodišče, se uporabljajo na tem področju določbe Zakona o preprečevanju korupcije, ki so sicer z uveljavitvijo zakona, ki je bil predmet presoje, prenehale veljati, razen nekaterih določb, ki jih je Ustavno sodišče izrecno izvzelo iz uporabe. Pri tem velja poudariti, da je Ustavno sodišče posebej obrazložilo, zakaj zakonodajalcu določa le šestmesečni rok za odpravo ugotovljenih neustavnosti. Zakonodajalca je opozorilo, da bi se nekateri očitki predlagateljev (skupina poslank in poslancev) glede ustavne skladnosti lahko nanašali tudi na določbe Zakona o preprečevanju korupcije, zaradi česar je podana odgovornost zakonodajalca, da ugotovljeno neustavnost čim prej odpravi. Rok za odpravo se je iztekel še v letu 2007.

Delno nespoštovana je odločba Ustavnega sodišča št. U-I-7/07, Up-1054/07 z dne 7. 6. 2007 (Uradni list RS, št. 54/07 in OdlUS XVI, 63) o neskladju Zakona o lokalnih volitvah in Zakona o volitvah v Državni zbor z načelom pravne varnosti iz 2. člena v zvezi s prvim odstavkom 43. člena Ustave, ker ne urejata podrobneje pravil o glasovanju po pošti, ki pomenijo način izvrševanja volilne pravice. Medtem ko se je Državni zbor glede Zakona o lokalnih volitvah odzval na to odločbo, ostaja Zakon o volitvah v Državni zbor brez odziva.

Z odločbo št. U-I-332/05 z dne 4. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 94/07 in OdlUS XVI, 73) je bila ugotovljena neustavnost 1. in 3. člena Zakona o dopolnitvah Zakona o Državnem svetu, kolikor se nanašata na funkcijo predsednika Državnega sveta, kajti nepoklicno opravljanje te funkcije posega v ustavno določeni položaj tega organa in ogroža opravljanje njegovih ustavnih nalog. Z odločbo št. U-I-11/07 z dne 13. 12. 2007 (Uradni list RS, št. 122/07 in OdlUS XVI, 86) je Ustavno sodišče odločilo, da je v neskladju z Ustavo Zakon o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb. S tem, ko je zakonodajalec ukinitel obveznost staršev, da preživljajo svoje polnoletne invalidne otroke, ki nimajo zadostnih sredstev za preživljanje, ni pa istočasno ustavno skladno uredil obveznosti države iz naslova socialnega varstva teh invalidov po 52. členu Ustave, je prekomerno posegel v pravni položaj obravnavane skupine invalidov. Tudi na navedeni odločbi še ni odziva.

Prav tako tudi po izteku roka ni odziva zakonodajalca na neustavnost, ugotovljeno z odločbo št. U-I-96/06 z dne 14. 2. 2008 (Uradni list RS, št. 21/08 in

OdlUS XVII, 6), s katero je Ustavno sodišče odločilo, da je tretji odstavek 421. člena Zakona o kazenskem postopku v delu, v katerem določa, da se rok za vložitev zahteve za varstvo zakonitosti zoper odločbo iz četrtega odstavka 420. člena tega zakona šteje od dneva, ko je obdolženec prejel pravnomočno sodno odločbo, v neskladju s pravico do obrambe iz 29. člena Ustave, ker ne daje zagovorniku priprtega enake dejanske možnosti za vložitev zahteve za varstvo zakonitosti.

Delno nespoštovana je še vedno odločba Ustavnega sodišča št. U-I-345/02 z dne 14. 11. 2002 (Uradni list RS, št. 105/02 in OdlUS XI, 230) o neskladju nekaterih občinskih statutom, ki niso določali, da so predstavniki občinskih svetov tudi predstavniki romske skupnosti, z Zakonom o lokalni samoupravi. Medtem ko so druge občine svoje statute že uskladile z omenjeno odločbo, se Občina Grosuplje nanjo še vedno ni odzvala. Zakonodajalec je, zavedajoč se pomena spoštovanja odločitev Ustavnega sodišča za delovanje pravne države, v Zakonu o lokalni samoupravi sicer predvidel sankcije za primere, ko lokalne skupnosti ne spoštujejo odločitev Ustavnega sodišča, vendar doslej še ni bil sprožen noben postopek.

Nespoštovanih odločb, s katerimi je bila občinam v določenem roku naložena odprava neustavnosti občinskih predpisov, je še sedem. Z odločbo št. U-I-21/04 z dne 9. 6. 2005 (Uradni list RS, št. 59/05 in OdlUS XIV, 48) je bila v delu, v katerem opredeljuje javno pot, ki deloma vodi prek zasebnega zemljišča, glede katerega ni bil izveden postopek razlastitve, ugotovljena neustavnost Odloka o kategorizaciji občinskih cest v Občini Dobrepolje. Z odločbo št. U-I-240/05 z dne 15. 3. 2007 (Uradni list RS, št. 29/07 in OdlUS XVI, 19) je bila iz enakega razloga ugotovljena neustavnost Odloka o kategorizaciji občinskih cest v Mestni občini Celje. Drugim petim nespoštovanim odločbam Ustavnega sodišča, s katerimi so bile ugotovljene neustavnosti občinskih predpisov, so se roki za njihove odprave iztekli v letu 2008. Z odločbo št. U-I-335/05 z dne 10. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 96/07 in OdlUS XVI, 76) je bila v delu, v katerem opredeljuje lokalno cesto in javno pot, ki deloma potekata prek zasebnega zemljišča, glede katerega ni bil izveden postopek razlastitve, ugotovljena neustavnost Odloka o kategorizaciji občinskih cest in kolesarskih poti v Mestni občini Kranj. Z odločbami št. U-I-18/06 z dne 20. 3. 2008 (Uradni list RS, št. 33/08 in OdlUS XVII, 13), št. U-I-42/06 z dne 20. 3. 2008 (Uradni list RS, št. 33/08 in OdlUS XVII, 14) in št. U-I-304/06 z dne 15. 5. 2008 (Uradni list RS, št. 53/08 in OdlUS XVII, 18) so bile iz enakega razloga ugotovljene neustavnosti Odloka o kategorizaciji občinskih cest Mestne občine Ljubljana. Z odločbo št. U-I-357/06 z dne 10. 4. 2008 (Uradni list RS, št. 40/08 in OdlUS XVII, 16) pa je iz enakega razloga Ustavno sodišče ugotovilo neustavnost Odloka o kategorizaciji občinskih cest v Občini Mislinja. Ustavno sodišče je v odločitvah posebej opredelilo, da lahko občine neskladje odpravijo tako, da s pobudnikom sklenejo pravni posel za pridobitev zemljišč oziroma začnejo postopek za razlastitev ali pa v skladu z zakonom izpeljejo postopek za ukinitve javne poti.

Kot je razvidno iz prikazanega, gre za vsebinsko enake odločitve. Spoštovanje odločitev Ustavnega sodišča v pravni državi bi narekovalo, da občine same odpravijo take neustavnosti, ne da bi bil sploh potreben poseg Ustavnega sodišča, saj gre za povsem jasne in identične primere, ko občine z odloki o kategorizaciji cest dejansko brez podlage nacionalizirajo zasebna zemljišča. Kljub temu, da je preteklo že nekaj let, od kar je Ustavno sodišče izdalo prve takšne odločbe, smo še v preteklem letu prejeli kar nekaj pobud, s katerimi so pobudniki izpodbijali prav takšne občinske oziroma mestne odloke. Gre za očitno dokaj razširjeno neustavno ravnanje, glede katerega bi bilo najmanj na mestu tudi ustrezno opozorilo pristojnega ministrstva, ne pa da je potrebno obremenjevanje Ustavnega sodišča, da posamezniki lahko zagotovijo spoštovanje svoje lastnine, ki jo Ustava varuje kot človekovo pravico.

IV. KADROVSKO STANJE

Leto 2008 so zaznamovale obsežne kadrovske menjave nosilcev ustavnosodne funkcije. To ni moglo dobro vplivati na učinkovitost dela Ustavnega sodišča, še manj pa so nanjo dobro vplivali zapleti, ki so se pojavili ob izvolitvah novih sodnic in sodnikov. Kadrovske zamenjave, ki so se začele že jeseni 2007, so bile tako dejansko končane šele konec meseca aprila 2008. Ob koncu leta 2008 so funkcijo ustavnega sodnika opravljali tri sodnice in šest sodnikov Ustavnega sodišča. Ustavni sodnik mag. Miroslav Mozetič in ustavna sodnica mag. Marta Klampfer sta funkcijo začela opravljati ob koncu leta 2007. V mesecu marcu 2008 so funkcijo začeli opravljati ustavna sodnica Jasna Pogačar ter ustavna sodnika dr. Mitja Deisinger in Jan Zobec. V mesecu aprilu 2008 je funkcijo nastopil še ustavni sodnik dr. Ernest Petrič. Ustavno sodišče je bilo tedaj v polni sestavi, vendar je v njej delovalo le do meseca junija. Po tem času je delovalo v okrnjeni sestavi. Tri mesece je bila zaradi bolezni odsotna ena ustavna sodnica, pol leta je bil zaradi bolezni odsoten en ustavni sodnik.

Delovanje Ustavnega sodišča v okrnjeni sestavi ni problem le zaradi tega, ker prihaja do blokade odločanja, kadar predlagana odločitev ne dobi večinske podpore, temveč predvsem zaradi tega, ker morajo drugi sodnice in sodniki prevzeti tudi obveznosti odsotnega sodnika. Zaradi načina odločanja Ustavnega sodišča v zadevah ustavnih pritožb je moral tako eden izmed ustavnih sodnikov ves čas sodelovati v dveh senatih, kar je pomenilo dejansko dvojno obremenitev takšnega sodnika z zadevami ustavnih pritožb. Drugi sodnice in sodniki pa so morali prevzeti tudi zadeve, ki so bile sicer na podlagi pravil o razporejanju zadev med sodnike dodeljene odsotnemu sodniku, pa so prišle na vrsto za njihovo obravnavanje in odločanje. Zato delovanja Ustavnega sodišča v nepopolni sestavi v današnjem času ni mogoče primerjati z njegovim delovanjem v začetku devetdesetih let, ko je bil pripad zadev več kot desetkrat manjši in ko Ustavno sodišče sploh še ni začelo odločati o ustavnih pritožbah. Danes nepopolna sestava pomeni ne le odsotnost enega ali dveh pravnih strokovnjakov, pomeni hude obremenitve za druge sodnike in zmanjšuje učinkovitost dela Ustavnega sodišča.

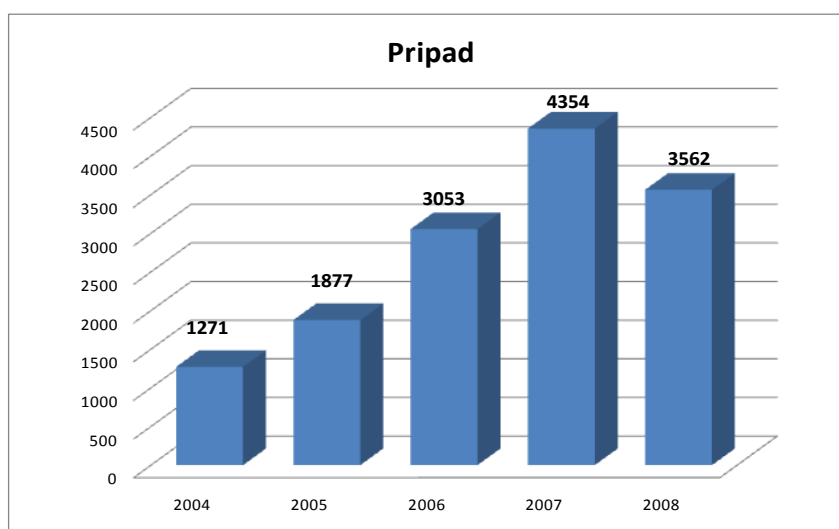
Poleg sodnic in sodnikov sodi med funkcionarje Ustavnega sodišča še generalni sekretar. Ob koncu leta 2008 je bilo na Ustavnem sodišču poleg funkcionarjev zaposlenih 77 oseb, od tega 27 svetovalcev Ustavnega sodišča za poln delovni čas (leta 2007 jih je bilo 29). Svetovalsko delo so poleg vodstvenih nalog in organizacijskega dela opravljale tudi namestnica generalne sekretarke in tri pomočnice generalne sekretarke. Na delu na Ustavnem sodišču sta bili v tem letu dodeljeni okrožna sodnica in višja sodnica, ki sta opravljali delo svetovalke Ustavnega sodišča oziroma namestnice generalne sekretarke. En svetovalac Ustavnega sodišča (leta 2007 sta bila dva), sicer profesor na pravni fakulteti, je delo opravljal v petinskem dopolnilnem delovnem razmerju.

Razumljivo, da se glede na vlogo in položaj Ustavnega sodišča ustavnopravni razlogi glede enakovrednosti vseh vej oblasti in iz njih izhajajoče zahteve glede urejanja materialnega položaja funkcionarjev nanašajo tudi na Ustavno sodišče (na to je izrecno opozorilo Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006, Uradni list RS, št. 1/07 in OdlUS XV, 85). Na neprimernost uvrstitve ustavnih sodnikov v plačne razrede z vidika enakopravnosti vej oblasti je bilo opozorjeno že v poročilu za leto 2007. Prav tako je bilo opozorjeno na problem razvrednotenja razmerja, ki je bilo vzpostavljeno med funkcijo ustavnega sodnika in funkcijo generalnega sekretarja, ki je predstojnik sodnega osebja, vodi strokovno delo in sodeluje s pooblastili, ki jih določata Zakon in Poslovnik, pri vsebini dela Ustavnega sodišča. To se je v preteklem letu nujno odražalo tudi pri ureditvi plač sodnega osebja Ustavnega sodišča. Zakonska ureditev dovoljuje uvrstitev visokih državnih uradnikov do 57. plačnega razreda. Vendar zaradi neustrezne razvrstitve generalnega sekretarja niti sodnega osebja Ustavnega sodišča na najvišjih uradniških položajih, ki ima tako vodstvene kot zahtevne strokovne naloge in odgovornost za njihovo izvajanje, ni bilo mogoče uvrstiti v navedeni razred. To vsekakor ne more biti v skladu z enakovrednostjo vseh vej oblasti, povzročilo pa je tudi povsem praktične probleme. Mesta svetovalcev Ustavnega sodišča niso več konkurenčna na trgu delovne sile ob tem, ko je hkrati že splošno znano, da gre za zelo zahtevno in naporno delo. Tako je bilo več javnih natečajev za razpisana uradniška delovna mesta v preteklem letu neuspešnih, kar je vplivalo in vpliva na učinkovitost dela Ustavnega sodišča.

V. OBSEG DELA

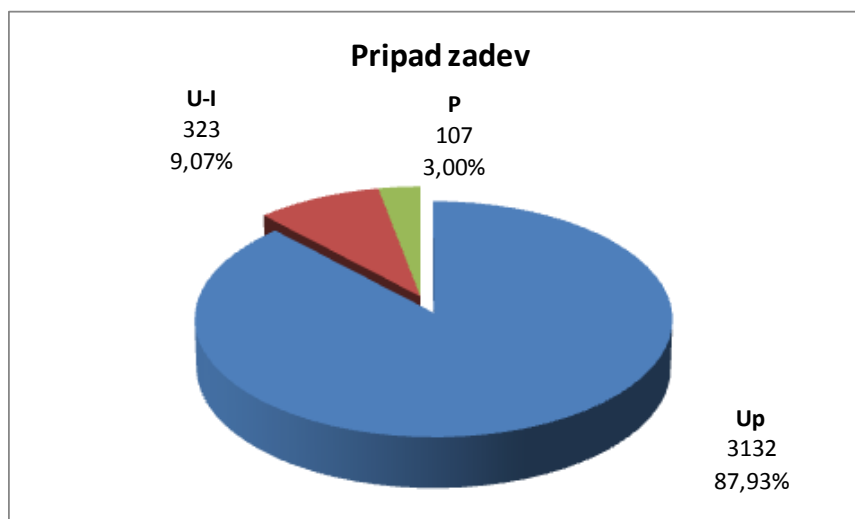
1. Pripad zadev

Leta 2008 je Ustavno sodišče prvič po nekaj zaporednih letih zaznalo upad prejetih zadev. V primerjavi z letom 2007 jih je prejelo za 18,19 % (3562:4354) manj.



Graf 1: Primerjava pripada zadev po letu prejema

Vendar jih je prejelo še vedno enormno veliko in še vedno za 16,67 % (3562:3053) več kot leta 2006 in skoraj dvakrat toliko kot leta 2005.



Graf 2: Struktura prejetih zadev po vrsti zadev¹

¹ Zadeve iz pristojnosti Ustavnega sodišča se vodijo v različnih vrstah vpisnikov, in sicer se zadeve, ki jih je prejelo Ustavno sodišče v preteklem letu, vodijo:

- v U-I vpisniku zadeve za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil,
- v Up vpisniku zadeve ustavnih pritožb,
- v P vpisniku zadeve sporov glede pristojnosti.

Zmanjšanje skupnega pripada zadev gre predvsem na račun zmanjšanja števila ustavnih pritožb, čeprav te v strukturi zadev še vedno daleč prevladujejo s 87,93 % (3132:3562).

1. 1. Zadeve za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov

V primerjavi z letom 2007 je bilo leta 2008 za 11,98 % (323:367) manj zahtev in pobud za oceno ustavnosti zakonov oziroma za oceno ustavnosti in zakonitosti podzakonskih predpisov. Tu je že mogoče reči, da se, kljub sedaj že ustaljenemu stališču Ustavnega sodišča glede izkazanosti pravnega interesa, še vedno vlaga veliko pobud, vendar se hkrati že kažejo povratni učinki tega stališča, ko udeleženci že hkrati vlagajo ustavne pritožbe in pobude za oceno ustavnosti zakona, ker v postopkih pred pristojnimi sodišči z ustavnopravnimi očitki, naslovljenimi na zakonske določbe, niso bili uspešni.

Še vedno so pooblaščen predlagatelji v manjšini med udeleženci v postopku na aktivni strani. Leta 2008 so le 7,43 % (24:323) postopkov za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov sprožili pooblaščen predlagatelji. Le 6 zahtev so vložila sodišča, od tega 1 Vrhovno sodišče, 4 zahteve so vložili sindikati, 3 je vložila Informacijska pooblaščenka, po 2 zahtevi Državni svet, Varuhinja človekovih pravic, skupina poslank in poslancev, skupnost občin in Računsko sodišče, 1 pa mestna občina.

Z vidika izpodbijanih aktov so še vedno največkrat izpodbijani zakoni in drugi akti Državnega zbora (116-krat), sledijo akti lokalnih skupnosti (49-krat) ter izvršilni predpisi Vlade (22-krat) in ministrstev (15-krat). Sicer pa so bili v 18 primerih izpodbijani še akti drugih organov, kot so npr. akti Banke Slovenije, Notarske zbornice, Zavoda za zdravstveno zavarovanje, Univerze v Mariboru, Olimpijskega komiteja idr. Med zakoni so bili največkrat izpodbijani Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja (24-krat), vendar gre večinoma za identične pobude, ki spremljajo hkrati vložene ustavne pritožbe, Zakon o dohodnini (19-krat), Zakon o upravnem sporu in Zakon o pravnem postopku (oba po 18-krat) ter Zakon o prekrških (10-krat).

1. 2. Spori glede pristojnosti

Leta 2008 smo ponovno zabeležili bistveno povečanje sporov glede pristojnosti, ki jih je bilo v primerjavi z letom poprej kar za 127,65 % (107:47) več. Več kot očitno je, da vsakršno spreminjanje zakonske ureditve na področju prekrškov ali varnosti cestnega prometa pripelje do številnih sporov glede pristojnosti. Od 107 sporov jih je bilo namreč kar 103 prav glede vprašanja, ali je za odločanje o prekršku na prvi stopnji pristojen prekrškovni organ ali sodišče. Na desetine teh sporov so v mesecu decembru sprožile policijske postaje, ki jim je okrajno sodišče po več kot treh letih zadeve odstopilo v reševanje. Policijske postaje so

predlagale, naj Ustavno sodišče odloči čim prej, ker naj bi v zadevah kmalu nastopilo t. i. absolutno zastaranje pregona za prekršek. Kot da bi bilo Ustavno sodišče dežurna služba, ki mora poskrbeti za to, da v manj pomembnih prekrških ne pride do zastaranja pregona (po tem, ko so postopki pred pristojnim okrajnim sodiščem tekli več kot tri leta), ne da bi se pri tem oziralo na to, da ima v delu številne ustavnopravno pomembne zadeve, v katerih pritožniki, med njimi tudi pravnomočno obsojeni na kazen zapora, že več let čakajo na odločitev Ustavnega sodišča. Če bo v teh zadevah prišlo do zastaranja kazenskega pregona, to vsekakor ne bo zaradi tega, ker Ustavno sodišče sporov glede pristojnosti ne bi obravnavalo prednostno.

Le en spor glede pristojnosti je sprožilo sodišče in to v denacionalizacijski zadevi, medtem ko je kar 88-krat spor glede pristojnosti sprožila policijska postaja, največkrat Policijska postaja Grosuplje (27-krat), Policijska postaja Ljubljana Center (22-krat) in Postaja prometne policije Ljubljana (22-krat).

1. 3. Ustavne pritožbe

Tudi leta 2008 so med ustavnimi pritožbami prevladovali ustavne pritožbe s področja prekrškov in to kljub temu, da je bilo z novelo Zakona o Ustavnem sodišču opredeljeno, da takšne ustavne pritožbe praviloma niso dovoljene. Teh je bilo kar 63,31 % (1983:3132). Največ med njimi je bilo t. i. tipiziranih vlog (1862), za katere je značilno, da so vsebinsko popolnoma enake ne glede na to, katere vrste sodna odločitev se z njimi izpodbija. Z nekaj takšnimi vlogami s povsem enako trditveno vsebino so bile izpodbijane celo sodne odločbe, izdane v postopkih izvršbe.

Senat	2007	2008	Sprem.
Civilni	623	436	-30,0%
Upravni	641	567	-11,5%
Kazenski	2.673	2.129	-20,4%
SKUPAJ	3.937	3.132	-20,4%

Tabela 1: Prejete Up zadeve po senatih

Tudi če v številu prejetih zadev povsem odštejemo vse ustavne pritožbe v prekrškovnih zadevah, vložene s t. i. tipiziranimi vlogami, je bilo leta 2008 vloženi 1270 ustavnih pritožb. Zanimivo pri tem je, da se je v primerjavi z letom poprej tudi število drugih ustavnih pritožb zmanjšalo, največ pri ustavnih pritožbah, ki jih obravnava civilni senat, kar za 30 % (436:623), pri ustavnih pritožbah, ki jih obravnava kazenski senat, za 19,09 % (267:330), pri ustavnih pritožbah, ki jih obravnava upravni senat, pa za 11,5 % (567:641). Kaj je razlog za manjši pripad teh zadev, v tem trenutku ni mogoče z gotovostjo reči. Vsekakor pa tudi te številke ne prinašajo prav nobenega olajšanja. Leta 2004 je namreč Ustavno sodišče prejelo v delo skupaj 1271 zadev; že v poročilu za to leto je bilo posebej poudarjeno, da tako velik pripad zadev terja poglobljen razmislek o

potrebnih spremembah. Popolnoma jasno namreč je, da ob približno 1000 zadevah, ki jih ima Ustavno sodišče v delu, še 1270 zadev pripada pomeni enormno velik obseg dela.

Vrsta zadeve	Prejeto	Delež
Pravda	300	23,62%
Kazenska zadeva	146	11,50%
Denacionalizacija	141	11,10%
Drugi upravni spori	125	9,84%
Prekrški (brez tipiziranih)	121	9,53%
Izvršba	99	7,80%
Osebna stanja	70	5,51%
Delovni spor	67	5,28%
Davki	47	3,70%
Gospodarski spor	43	3,39%
Socialni spor	35	2,76%
Prostorske zadeve	27	2,13%
Nepravda	18	1,42%
Zapuščinski postopek	10	0,79%
Zemljiškoknjižni postopek	7	0,55%
Brez spora	5	0,39%
Vpis v sodni register	4	0,31%
Ostalo	3	0,24%
Volitve	2	0,16%
Skupaj	1270	100,00%

Tabela 2: Struktura prejetih Up po vrsti zadev

V strukturi zadev ustavnih pritožb, če odmislimo prekrške, prevladujejo pravdne zadeve, sledijo jim kazenske zadeve in zadeve denacionalizacij (za 58,5 % več kot leta 2007, namesto da bi jih bilo vsako leto manj!), upravni spori, izvršbe, pa tudi zadev osebnih stanj, delovnih sporov in davkov ni malo.

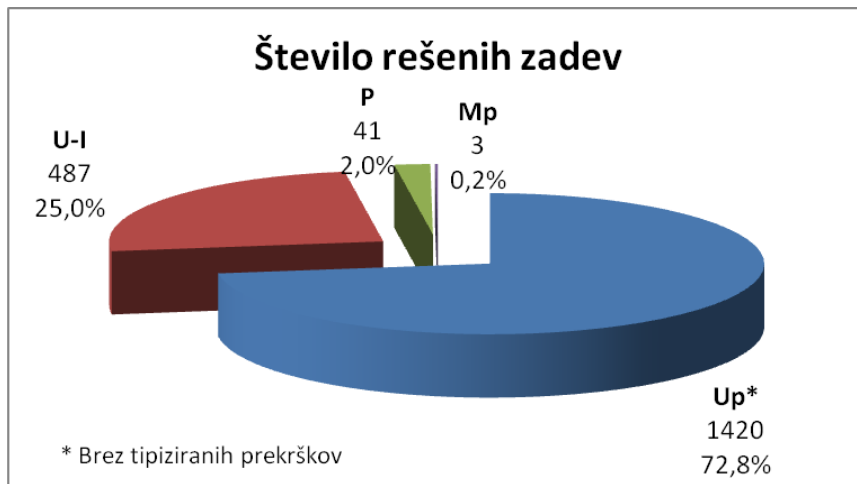
2. Rešene zadeve

Leta 2008 je imelo Ustavno sodišče 32 plenarnih sej, na katerih je bilo obravnavanih skupaj 879 zadev, nekatere izmed njih tudi večkrat, kar še posebej velja za zahtevnejše zadeve. Senati so se sestali na 35 vnaprej sklicanih sejah, na katerih je bilo obravnavanih skupaj 291 zadev ustavnih pritožb. To so praviloma primeri, ki odpirajo pomembnejša ustavnopravna vprašanja, ki terjajo še posebej poglobljeno obravnavo članov senata. V številnih drugih primerih pa je hkrati odločanje senatov o ustavnih pritožbah potekalo na dopisnem način. Na podlagi pripravljenega gradiva, ki ga je v vsaki posamezni zadevi sodnik

poročevalec predložil drugima dvema članoma senata, je bilo na ta način sprejetih večina odločitev senatov, bodisi da je šlo za sprejeme, nesprejeme ali zavrženja ustavnih pritožb. Če je bila odločitev članov senata soglasna, je bila na takšen način sprejeta tudi končna odločitev o zadevi. Poleg tega je treba upoštevati, da so bili sodnice in sodniki ves čas obremenjeni z delom na zadevah, v katerih so bili določeni za sodnike poročevalce, z odločanjem o predlaganih zadržanjih izvrševanja aktov in drugih odločitvah, ki jih Ustavno sodišče v skladu s Poslovnikom prav tako sprejema na dopisnih sejah.

2. 1. Vse rešene zadeve

Seveda števila rešenih zadev ni mogoče primerjati s številom rešenih zadev leta 2007, ko je Ustavno sodišče odločilo kar o 6027 zadevah, pri čemer je bilo zavrženih kar 3420 ustavnih pritožb, vloženih v obliki t. i. tipiziranih vlog, ki so se dve leti poprej nabirale kot nerešene zadeve. Ker je novela Zakona o Ustavnem sodišču omogočila hitro izločitev velikega števila manj pomembnih zadev, ki so bile z njo opredeljene praviloma kot nedovoljene, in zlasti zadev ustavnih pritožb, v katerih očitno ni šlo za kršitve človekovih pravic, zadeve pa so poprej leta čakale na obravnavo, je število rešenih zadev leta 2007 nekaj povsem izjemnega in neprimerljivega. Leta 2008 je Ustavno sodišče odločilo o bistveno manj zadevah v primerjavi z letom poprej, in sicer o 3827 zadevah, čeprav je bilo še vedno zavrženih 1876 ustavnih pritožb, vloženih v obliki t. i. tipiziranih vlog v prekrškovnih zadevah. Tudi če odštejemo te zadeve, je bilo leta 2008 odločeno skupaj o 1951 zadevah, kar je na primer v primerjavi z letom 2006 (1951:1667) še vedno kar za 17,03 % več. To so za Ustavno sodišče enormne številke, ki so bile lahko dosežene predvsem na račun tega, da je bilo, kot bo razvidno iz nadaljevanja, veliko število vlog izločenih bodisi na ravni procesnih predpostavk (oziroma nedovoljenosti ustavnih pritožb po 55.a členu Zakona o Ustavnem sodišču) bodisi na ravni njihove očitne neutemeljenosti. Vendar je treba ob tem upoštevati to, da je Ustavno sodišče hkrati ob tem odločalo o številnih zelo zahtevnih zadevah, pri katerih nekaj deset zadev, od katerih so nekatere predstavljene tudi med pomembnejšimi odločitvami, pomeni izjemno veliko vloženega dela, ki ga predvsem ni mogoče meriti številčno. Zato je treba že uvodoma poudariti, da številčno veliki podatki o narejenem obsegu dela za Ustavno sodišče ne pomenijo izkazane učinkovitosti, temveč anomalijo, ki jo je nujno treba odpraviti.



Graf 3: Rešene zadeve po vrstah zadev

Tudi v strukturi rešenih zadev prevladujejo ustavne pritožbe, vendar, če odštejemo t. i. tipizirane ustavne pritožbe v zadevah prekrškov, kar je prikazano tudi v gornji tabeli, gre le še za 72,78 % (1420:1951) delež, ki smo ga bili bolj vajeni v preteklih letih.² Glavni razlog za to spremembo v strukturnem deležu pa ni število rešenih ustavnih pritožb, ampak število rešenih zadev za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov.

2. 2. Zadeve za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov

V primerjavi z letom 2007 je bilo odločeno o bistveno večjem številu zadev, in sicer o 67,93 % (487:290) več zadevah. Glavni razlog za to povečanje je v tem, da je veliko večino teh zadev Ustavno sodišče zavrnilo v skladu s stališčem, ki je bilo sprejeto ob koncu leta 2007 v zvezi z izkazanostjo pravnega interesa in podrobneje predstavljeno že v poročilu o delu za leto 2007. Stališče se je v letu 2008 uveljavilo kot ustaljena ustavnosodna presoja. V letu 2008 je bilo tako zavrženih kar 360 pobud za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov (leta 2007 116). Vendar podatki v naslednji preglednici hkrati kažejo, da v preostalem delu ostajajo številčni podatki o rešenih zadevah za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov podobni tistim iz preteklih let. To pomeni, da je Ustavno sodišče sicer zavrnilo večje število pobud, vendar je zelo pomembno to, da je hkrati v približno enakem številu zadev v postopku za oceno ustavnosti zakona, začetem bodisi z zahtevo upravičenega predlagatelja ali na pobudo pobudnika, odločalo o ustavnosti izpodbijanih zakonskih določb.

² Če vključimo vse zadeve, pa gre za 86,12 % (3296:3827) delež.

Način rešitve	Število
Razveljavitev zakonskih določb	4
Neskladnost z Ustavo – zakonske določbe	4
Neskladnost z Ustavo in določitev roka – zakonske določbe	18
Ni v neskladju z Ustavo – zakonske določbe	15
Neskladnost, razveljavitev oz. odprava podzakonskih določb	6
Ni v neskladju z Ustavo ali zakonom – podzakonske določbe	1
Zavrnitev	41
Zavrženje	360
Ustavitev	17

Tabela 4: Načini rešitev za U-I zadeve

Tako je bilo leta 2008 v 15 primerih (leta 2007 v 16 primerih) ugotovljeno, da zakonske določbe niso v neskladju z Ustavo. Leta 2008 je bila neustavnost zakonskih določb ugotovljena v 26 primerih (leta 2007 v 23 primerih). Pri tem podatki iz preglednice kažejo, da je leta 2008 Ustavno sodišče velikokrat le ugotovilo neustavnost in določilo zakonodajalcu rok za njeno odpravo in manjkrat razveljavilo zakonske določbe. Leta 2007 je namreč zakonske določbe razveljavilo v 10 primerih, ugotovitevne odločbe z rokom za odpravo ugotovljene neustavnosti so bile izdane v 11 primerih, zgolj ugotovljena neustavnost (praviloma za zakon, ki v času presoje ne velja več) pa je bila zabeležena v 2 primerih. Manjkrat kot leta 2007 pa je bila ugotovljena neustavnost oziroma nezakonitost pri podzakonskih predpisih (leta 2007 je bila ugotovljena neustavnost oziroma nezakonitost za 12 podzakonskih predpisov).

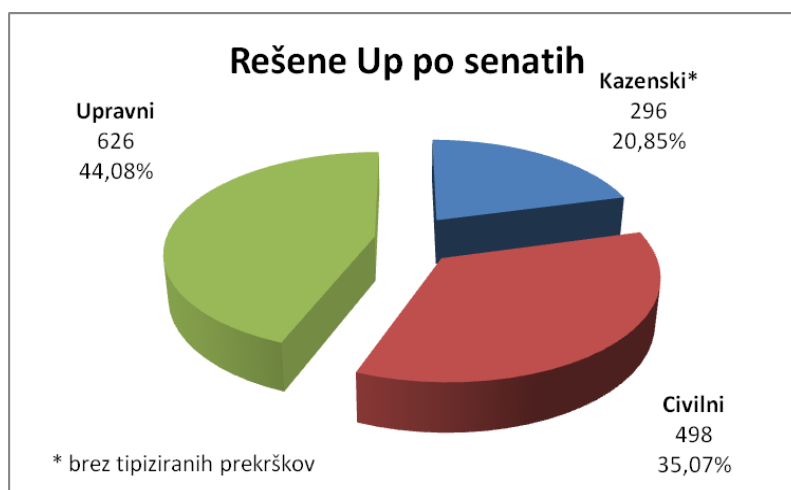
2. 3. Spori glede pristojnosti

Ustavno sodišče je odločilo o 41 sporih glede pristojnosti (leta 2007 o 31), še vedno pa jih je velika večina (36) s področja prekrškov. Na tem mestu velja predvsem poudariti, da je glede te pristojnosti nujna sprememba Ustave. Pristojnost odločati o tem, ali zadeva sodi v sodno pristojnost (t. i. kompetenco o kompetenci), je namreč treba vrniti sodstvu, ne pa da o tem, ko gre zgolj za odločanje o uporabi zakona v vsakem posamičnem primeru, odloča v kompetenčnem sporu Ustavno sodišče.

2. 4. Ustavne pritožbe

Tudi število rešenih ustavnih pritožb je enormno veliko, vendar je najprej treba ponoviti, da je bilo zavrženih 1876 ustavnih pritožb s področja prekrškov, ki so bile vložene v obliki t. i. tipiziranih vlog. Zanje je značilno ne le to, da imajo vse enako besedilo, ne glede na to, za kakšen postopek o prekršku je sploh šlo. Kljub temu, da je Ustavno sodišče veliko takšnih vlog zavrglo že leta 2007, so te tudi

vse leto 2008 nezadržno prihajale. Njihov pripad se je začel umirjati šele v letošnjem letu. Če ne upoštevamo teh zadev, je bilo leta 2008 odločeno o 1420 ustavnih pritožbah. To je sicer kar za 37,88 % (1420:2286) manj kot leta 2007, vendar še vedno za 24,12 % (1420:1144) več kot leta 2006. Zakaj so primerjave z letom 2007 nerealne, je bilo že opozorjeno. Število rešenih ustavnih pritožb iz leta 2007 je namreč enormno veliko ne le zaradi kar 3420 zavrženih ustavnih pritožb v prekrškovnih zadevah, ampak tudi zaradi možnosti selekcije ustavnih pritožb, ki jo je omogočila novela Zakona o Ustavnem sodišču, ki je začela veljati sredi leta 2007. Tako je bilo mogoče dokaj hitro izločiti iz dela številne ustavne pritožbe, ki so bile prej v postopku tudi do štiri leta in ta selekcija je bila konec leta 2007 v veliki meri tudi opravljena, delno pa se je nadaljevala še v preteklem letu. Vendar so do določene mere nerealne tudi primerjave z letom 2006, to je z letom, v katerem še ni veljala novela Zakona o Ustavnem sodišču in ko se še ni začela obsežna kadrovska menjava ustavnih sodnikov. Ti so leta 2006 že kar nekaj let zapovrstjo delovali v enaki sestavi in so bili tako že zaradi svoje izkušenosti glede ustavnopravnih vprašanj lahko bolj učinkoviti pri opravljanju ustavnosodne funkcije.



Graf 4: Rešene Up zadeve po senatih

Med rešenimi zadevami ustavnih pritožb daleč prevladujejo ustavne pritožbe, o katerih odloča upravni senat, saj te zajemajo kar 44,08 % (626:1420). Doslej je bil vselej največji delež na ustavnih pritožbah civilnega senata, ki je tokrat zajemal 35,07 % (498:1420) delež, delež ustavnih pritožb kazenskega senata pa je zajemal dobro petino celotnega števila rešenih zadev. Med zadevami upravnega senata prevladujejo zadeve denacionalizacije. Če k njim prištejemo še tiste zadeve osebnih stanj,³ ko gre za ugotavljanje jugoslovanskega državljanstva v času podržavljenja premoženja (63 zadev), kar pomeni, da v denacionalizacijskem postopku še niti to predhodno vprašanje ni rešeno, in še 6 zadev, ko se je o zahtevkih za vrnitev premoženja odločalo v nepravdnem

³ Zadeve osebnih stanj skupaj zajemajo 12,77 % vseh ustavnih pritožb s področja dela upravnega senata.

postopku oziroma so bili s tem povezani zapuščinski postopki, je poudarek na denacionalizacijskih zadevah še toliko večji. To pomeni, da je bil delež ustavnih pritožb s področja denacionalizacije v upravnem senatu kar 34,66 % (217:626). Tem zadevam sledijo številni drugi upravni spori (22,84 %), delovni spori (16,29 %), manjše pa je število davčnih zadev (4,95 %) ter prostorskih zadev in socialnih sporov (po 4,47 %).

Med zadevami civilnega senata daleč prevladujejo pravde. Teh je kar 63,85 %, tem sledijo izvršbe z 22,69 % deležem in gospodarski spori s 13,25 % deležem. Med zadevami kazenskega senata so v večini kazenske zadeve, vendar je delež prekrškov še vedno presenetljivo velik in znaša 43,58 %. Res pa je, da je Ustavno sodišče v letu 2008 odločalo o številnih ustavnih pritožbah s področja prekrškov, ki jih je prejelo v obravnavo še v letih 2006 in 2007.

V preteklem letu se je povečalo število ustavnih pritožb, ki jih je Ustavno sodišče sprejelo v obravnavo. Medtem ko je leta 2007 sprejelo v obravnavo 52 ustavnih pritožb, jih je v preteklem letu sprejelo v obravnavo 78, kar pomeni 5,49 % (78:1420) delež glede na rešene ustavne pritožbe (seveda brez t. i. tipiziranih ustavnih pritožb v zadevah prekrškov). To je v primerjavi z letom poprej, ko je bilo sprejetih 2,27 % (52:2286) glede na število rešenih ustavnih pritožb, precejšnje povečanje. To povečanje delno lahko preseneča glede na to, da je novela Zakona o Ustavnem sodišču zožila merila, ki so podlaga za sprejem ustavne pritožbe v obravnavo, na drugi strani pa gre to povečanje pripisati tudi temu, da je bilo sprejetih v obravnavo nekaj enakovrstnih zadev. Največ ustavnih pritožb je bilo sprejetih v obravnavo s področij osebnih stanj (17), kazenskih zadev (12), sledijo jim davki, pravnne zadeve, delovni spori in denacionalizacija (vsi po 8 zadev), drugi upravni spori (7) in izvršba (6).

O vseh ustavnih pritožbah, ki so bile leta 2008 sprejete v obravnavo, Ustavno sodišče še ni odločilo, odločilo pa je o nekaterih ustavnih pritožbah, ki so bile sprejete v obravnavo že v prejšnjih letih. Skupaj je odločilo o 51 sprejetih ustavnih pritožbah, pri čemer je bilo v večini primerov, in sicer v 72,54 % (37:51) primerov pritožnikom ugodeno, v drugih primerih pa so bile ustavne pritožbe kot neutemeljene zavrnjene. Največkrat je bilo odločeno o zatrjevanih kršitvah človekovih pravic s področij osebnih stanj (7), zatem kazenskih zadev (6) in denacionalizacije (5). Leta 2007 je bilo sicer izdanih 67 odločb v zadevah ustavnih pritožb, vendar je bilo pritožnikom ugodeno le v 38 primerih, kar je v bistvu enako kot v preteklem letu. Pri tem so bile leta 2008 (drugače kot v preteklih letih) ugotovljene različne kršitve človekovih pravic, in sicer kršitvi volilne pravice iz drugega odstavka 43. člena Ustave in pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave, kršitvi lastninske pravice iz 33. člena Ustave, kršitev pravice do varstva komunikacijske zasebnosti iz prvega odstavka 37. člena Ustave, kršitev pravice do obrambe iz 29. člena Ustave, kršitev pravice do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena Ustave, kršitev pravice do enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave ter kršitev pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave (večkrat kot kršitev pravice stranke, da se izjavi

in da sodišče odgovori na pomembne navedbe, in le enkrat zaradi očitne napačnosti sodne odločbe).

2. 5. Potrditev poslanskega mandata

Ustavno sodišče v primerjavi z drugimi ustavnimi sodišči, ki imajo to pristojnost, redko odloča o sodnem sporu glede potrditve poslanskega mandata. Leta 2008 je odločalo v treh takšnih primerih, vendar sta se dva nanašala na volitve članov Državnega sveta in sta bili obe pritožbi zavrženi. Vsebinsko pa je Ustavno sodišče odločalo v primeru potrditve mandata poslanki, ki je nadomestila poslanko, ki je bila imenovana za ministrico. V teh primerih Ustavno sodišče kot edino sodišče na prvi in zadnji stopnji presoja odločitev Državnega zbora o potrditvi poslanskega mandata. V primeru, v katerem je odločilo, je bila pritožba kot neutemeljena zavržena.

3. Stanje nerešenih zadev

Ob koncu leta 2006 je imelo Ustavno sodišče v delu 2981 zadev. Število nerešenih zadev se je, zahvaljujoč noveli Zakona o Ustavnem sodišču, ki je omogočila hitrejšo selekcijo ustavnih pritožb, konec leta 2007 pomembno znižalo na 1308 zadev.

Leto	2005	2006	2007	2008	Skupaj
U-I	0	9	66	206	281
P	0	0	3	85	88
Up	2	19	103	552	676
Skupaj	2	28	172	843	1045

Tabela 5: Stanje nerešenih zadev po letih prejema

Ob koncu preteklega leta je imelo Ustavno sodišče v delu še za 20,10 % manj (1045:1308) zadev kot ob koncu leta 2007. Glavnina zadev (80,66 % 843:1045) je bila sicer vložena v letu 2008. Vendar je imelo Ustavno sodišče tako kot leto poprej še vedno v delu kot najstarejši štiri leta stari zadevi, ki sta bili sicer v letu 2008 že obravnavani na seji Ustavnega sodišča, vendar sodišče odločitve do konca leta ni sprejelo. Poleg tega je imelo v delu kar 28 zadev, ki jih je prejelo leta 2006, in kar 172 zadev, ki jih je prejelo leta 2007. Vse te zadeve bo Ustavno sodišče v letošnjem letu obravnavalo kot absolutno prednostne zadeve. Vendar gre za skupaj 202 zahtevni zadevi, tako da bo potrebno kar nekaj časa, preden bodo odločitve v teh zadevah tudi sprejete.

4. Pojasnila generalnega sekretarja

V preteklem letu je Ustavno sodišče prejelo 150 vlog, ki so bile opredeljene kot vloge, ki jih po prvem odstavku 21.a člena rešuje generalni sekretar in se vodijo v R vpisniku. Generalni sekretar vložnikom v kratkem času pojasni, zakaj zadeve ni mogoče uvrstiti med zadeve, o katerih je pristojno odločati Ustavno sodišče, in vlagatelja pouči, pod kakšnimi pogoji je mogoče začeti postopek pred Ustavnim sodiščem.

Generalni sekretar je moral udeležencem v postopkih, v katerih niso bili uspešni, velikokrat pojasnjevati, da zoper odločitve Ustavnega sodišča ni mogoče vlagati pritožb, na podlagi katerih bi Ustavno sodišče v končani zadevi lahko ponovno odločalo.

VI. ORGANIZACIJA IN UČINKOVITOST DELA

Delo Ustavnega sodišča je organizirano tako, da praviloma enkrat tedensko potekajo plenarne seje Ustavnega sodišča, na katerih Ustavno sodišče odloča o zadevah za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov, o sporih glede pristojnosti, o ustavnih pritožbah, ki so sprejete v obravnavo, in o vseh drugih zadevah iz njegove pristojnosti. Da bi se zadeva lahko uvrstila na dnevni red seje, mora biti za njeno obravnavo pripravljeno ustrezno gradivo, ki ga predloži sodnik poročevalec. Gradivo zajema poročilo in osnutek predlagane odločitve, lahko je pripravljeno v obliki obsežnejšega poročila, včasih le za preliminarno obravnavo vprašanj, na katera želi sodnik poročevalec odgovore pred pripravo osnutka odločitve. Šele ko je odločitev pripravljena do te mere, da se o njej lahko dokončno glasuje in ima pripravljena odločitev zagotovljena večina glasov ustavnih sodnikov, je lahko sprejeta. Zato še posebej v zahtevnih zadevah prihaja do večkratnih obravnav in do prelaganja odločanja v zadevi. Če je odločanje v zadevi preloženo, je treba za njeno naslednjo obravnavo pripraviti nov osnutek odločitve, zadevo lahko prevzame drug sodnik poročevalec. Vsako sprejeto odločitev dokončno redigira posebna Komisija za redakcijo, ki jo vodi eden izmed ustavnih sodnikov.

Vsaj en teden v mesecu, ko niso predvidene plenarne seje, je namenjen sejam senatov, ki odločajo o sprejemu ustavnih pritožb v obravnavo. Vendar se po uveljavitvi novele Zakona o Ustavnem sodišču senati sestajajo le tedaj, kadar eden izmed članov senata to zahteva ali če že sodnik poročevalec oceni, da je pred odločitvijo o sprejemu ustavne pritožbe potrebna obravnavo posameznih ustavnopravnih vprašanj, ali če senat odloči, da je treba sklep o nesprejemu ustavne pritožbe ali njenem zavrženju obrazložiti. Senat lahko zadevo predloži v preliminarno obravnavo tudi plenarni seji, kar se občasno tudi dogaja. Sicer pa večinoma seje senatov potekajo na dopisnem način tako, da sodnik poročevalec predloži članoma senata zadevo z ustreznim pripravljenim poročilom in predlagano odločitvijo v zadevi. Te seje se odvijajo ves čas.

Ustavni sodniki ob tem, ko delajo kot sodniki poročevalci v svojih zadevah, sodelujejo z odločanjem na plenarnih sejah in sejah senatov in hkrati odločajo na dopisnih sejah senatov. Hkrati poteka na dopisnem način še odločanje o predlaganih zadržanih izvrševanja izpodbijanih aktov, o predlogih za t. i. prikritje identitete, o predlogih za prednostno obravnavo, o predlogih sodnikov poročevalcev, naj se pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa zavrne, ker od nje ni pričakovati odločitve o pomembnem pravnem vprašanju, poteka pa tudi tekoča komunikacija z udeleženci v postopkih.

Da bi ustavni sodniki svoje delo lahko opravili, jim mora biti zagotovljena učinkovita podpora sodnega osebja. Strokovno delo na zadevah za ustavne sodnike opravljajo svetovalci Ustavnega sodišča, vendar so ustavni sodniki tisti, ki usmerjajo pripravo strokovnega gradiva, ki sodelujejo pri njihovem nastajanju,

ki odločajo in ki zato tudi prevzemajo vso odgovornost za sprejete odločitve. Ko poteka delo na toliko zadevah hkrati, so obremenitve daleč nadpovprečne, zadeve se ustavljajo na mizah ustavnih sodnikov, ker ne zmorejo opraviti vsega dela, omejujejo se dnevni redi plenarnih sej, kljub temu, da so zadeve pripravljene za obravnavo, ker iz tedna v teden ob vsem drugem delu ustavni sodniki le z velikim dodatnim delom uspejo preučiti zlasti zahtevnejše zadeve, ki se uvrščajo na dnevne rede plenarnih sej. Zato z nadaljnjimi organizacijskimi ukrepi glede sodnega osebja ni več mogoče povečevati učinkovitosti dela ustavnih sodnikov. Zaradi prehudih obremenitev trpi kvaliteta dela. Tudi zato so nedvomno potrebne ustavne spremembe.

Ustavno sodišče je v dosedanjih poročilih o delu že večkrat predstavilo številne organizacijske ukrepe, ki so bili izvedeni za izboljšanje učinkovitosti dela, vključno z vso potrebno informacijsko podporo, brez katere si ne bi mogli niti predstavljati učinkovitosti, ki jo Ustavno sodišče pri svojem delu sicer dosega.

Ob večkrat poudarjeni oceni, da je bila novela Zakona o Ustavnem sodišču nujna, ker bi se sicer Ustavno sodišče dobesedno utapljal v tisočih nerešenih zadev, je bilo hkrati tudi že večkrat ugotovljeno, da novela ni bistveno zajezila enormnega pripada zadev. Zato je Ustavno sodišče v začetku meseca junija sprejelo poseben projekt obvladovanja povečanega pripada zadev "Odločanje v razumnem roku pred Ustavnim sodiščem". Izvajanje projekta v letu 2008 je dalo dobre rezultate, saj so bili v tem letu zastavljeni cilji doseženi. Projekt je namenjen temu, da se v času do spremembe Ustave z ustreznimi ukrepi glede na nadpovprečen obseg dela in glede na nadpovprečne obremenitve funkcionarjev in sodnega osebja Ustavnega sodišča zagotovi kvalitetno in učinkovito odločanje Ustavnega sodišča in hkrati prepreči, da bi se še nadalje povečevali zaostanki v delu pred Ustavnim sodiščem. Projekt sestavljajo organizacijski ukrepi in ukrepi nadaljnjega razvoja informatizacijske podpore delu. Med organizacijski ukrepi, ki so bili v preteklem letu izvedeni, velja še posebej izpostaviti pripravljene vsebinske koncentrirane preglede najpomembnejše ustavnosodne presoje po posameznih členih Ustave oziroma po posameznih področjih dela in tematsko pripravljena izobraževanja za svetovalce Ustavnega sodišča, da se zagotovi kvalitetnejša strokovna podpora. Pripravljene so bili pregledi ustavnosodne presoje predvsem za tiste določbe Ustave, ki se najpogosteje pojavljajo kot kriterij presoje, ter za nekatera področja dela. Takšni pripomočki so bili ocenjeni kot posebej potrebni prav zaradi velike kadrovske menjave med ustavnimi sodniki.

Z ustrezno organizacijo dela strokovne službe se je skušalo zagotoviti, da bi ustavni sodniki lahko hkrati odločali o zahtevnih zadevah in o množici manj pomembnih zadev oziroma hkrati opravljali selekcijo ustavnih pritožb. Ob vsej obremenjenosti z delom se kot centralno vselej znova zastavlja vprašanje prave mere med tem, koliko časa je treba posvetiti zahtevnim zadevam in koliko časa lahko čakajo na rešitev enostavne zadeve. Ustavno sodišče bi lahko delovalo tudi tako, da bi enostavno puščalo kot nerešene enostavne zadeve, katerih število bi

se povečevalo, in se ukvarjalo le s pomembnimi zadevami, ki bi jih bilo treba vsebinsko reševati. Vendar takšen pristop k delu iz več razlogov ni mogoč. Tudi v postopku pred Ustavnim sodiščem je treba glede trajanja postopka upoštevati temeljne kriterije, ki jih upošteva tudi Evropsko sodišče za človekove pravice, tako da tudi enostavne zadeve ne morejo leta dolgo čakati na rešitev. Udeleženci v postopku morajo v nekem razumnem roku v vsaki posamezni zadevi dobiti odgovor na vprašanje, ali bo Ustavno sodišče obravnavalo njihovo vlogo, in zatem tudi odločitev o zadevi. To je še posebej pomembno v primeru, ko se vloga v bistvu izkaže za preuranjeno (ko npr. želi pobudnik vnaprej od Ustavnega sodišča odgovor na vprašanje o ustavnosti zakona, namesto da bi te očitke glede na stališče Ustavnega sodišča naslovil najprej na pristojno sodišče, ki odloča v konkretnem postopku; če Ustavno sodišče v kratkem času odloči, da pobudnik še ne izkazuje pravnega interesa za oceno ustavnosti, bo pobudnik pravočasno lahko ugovore uveljavljal v konkretnem postopku). Če bi enostavnejše zadeve čakale dalj časa na odločanje, bi takšen način povzročil tudi to, da bi se pred Ustavnim sodiščem nabiralo tisoče nerešenih zadev, kar bi že samo po sebi slabo vplivalo na delo.

V letu 2008 ni bila zagotovljena prenova informacijskega in dokumentnega sistema za upravljanje z zadevami (t. i. Case Management System), ki računalniško podpira poslovanje Ustavnega sodišča v zadevah iz njegove pristojnosti, kljub temu, da je bila načrtovana, zaradi zapletov, ki so nastajali pri možnostih črpanja evropskih sredstev iz naslova projekta e-pravosodja. Ustavno sodišče se je namreč odločilo, da se pridruži možnosti koriščenja teh sredstev in tako manj obremeni proračunska sredstva. Tako je bil šele v začetku letošnjega leta podpisan ustrezen sporazum z Ministrstvom za pravosodje, na podlagi katerega so se lahko začele aktivnosti za prenavo sistema. Prenova sistema pa je nujno potrebna tako z vidika vsebine kot z vidika informatike.

VII. POBUDA ZA NUJNO DOPOLNITEV ZAKONA IN SPREMEMBE USTAVE

Ob izraženi oceni o potrebnosti novele Zakona o Ustavnem sodišču, ki je bila uveljavljena sredi leta 2007, je hkrati treba ugotoviti, da se ta ni dotaknila enega od pomembnih vprašanj, ki jih je mogoče urediti na zakonski ravni in ki bi lahko še do določene mere prispevala k učinkovitosti dela. K učinkovitosti sodstva lahko namreč bistveno prispevajo odvetniki s kvalitetnimi vlogami na ustrezno visokem strokovnem nivoju. To še toliko bolj velja za Ustavno sodišče, kjer se od vlagateljev pričakuje tudi dobro poznavanje pristojnosti Ustavnega sodišča in obstoječe ustavnosodne presoje. Presenetljivo je, da so udeležence v postopkih pred Ustavnim sodiščem v letu 2008 zastopali odvetniki kot prava večina in ustrezno strokovno usposobljene osebe le v 26,05 % (928) od vseh vloženih vlog. To, da se mora Ustavno sodišče velikokrat ukvarjati z obsežnimi laičnimi vlogami, iz katerih je nemalokrat težko razumljivo, kaj pobudnik ali pritožnik sploh skušata zatrjevati, vsekakor ne prispeva k učinkovitosti dela Ustavnega sodišča. Nasprotno ustavnim sodnikom jemlje dragocen čas, namesto da bi imeli pred seboj jasno izražena, argumentirano predstavljena ustavnopravna vprašanja, na katera je treba odgovoriti. Odvetniki, ki dobro poznajo ustavnosodno presojo, lahko tudi bistveno pripomorejo k odvratanju od vlaganja popolnoma neutemeljenih vlog, ki prav tako po nepotrebnem obremenjujejo delo Ustavnega sodišča.

Potem ko je obvezno zastopanje po odvetnikih zakonodajalec že uveljavil v postopkih pred Vrhovnim sodiščem, ne bi smelo biti pomislekov v potrebnost takšne ureditve tudi v postopkih pred Ustavnim sodiščem. Zato je Ustavno sodišče ob koncu preteklega leta dalo pobudo Ministrstvu za pravosodje, naj se kljub predvidenim spremembam Ustave glede Ustavnega sodišča predlaga še ena novela Zakona o Ustavnem sodišču, ki naj bi čim prej uzakonila obvezno zastopanje po odvetnikih tudi v postopkih pred Ustavnim sodiščem (z določenimi izjemami seveda, saj je treba upoštevati, da postopke pred Ustavnim sodiščem lahko sprožijo tudi upravičeni predlagatelji).

Vendar je treba na tem mestu poudariti predvsem to, da tudi takšna zakonska ureditev ne more doseči končnega cilja, ki ga lahko dosežejo le spremembe Ustave. Zato je po oceni Ustavnega sodišča nujno potrebno, da se čim prej nadaljujejo strokovne razprave o možnih ustavnih spremembah. Pri tem so nakazane smeri sprememb, kot jih je opredelil Predsednik republike v pobudi za spremembo določb VIII. poglavja Ustave, prava podlaga za zagotovitev takšnega ustavnopravnega položaja Ustavnega sodišča, ki bo omogočal učinkovito opravljanje vloge varuha ustavnosti in človekovih pravic.

VIII. MEDNARODNO SODELOVANJE

Sodnice in sodniki Ustavnega sodišča Republike Slovenije, pa tudi nekatere sodne osebe so se v preteklem letu udeležili številnih mednarodnih konferenc in na nekaterih tudi sodelovali z referati. Pomembna je bila predvsem XIV. Konferenca evropskih ustavnih sodišč, ki je bila organizirana v Litvi, ter mednarodni kolokvij ob petdesetletnici Ustavnega sveta Francije. V letu 2008 je bilo izvedeno tudi srečanje z ustavnimi sodišči držav z območja nekdanje SFRJ, na katerem so bila izmenjana aktualna vprašanja ustavnosodne presoje. Delegacija Ustavnega sodišča Republike Slovenije se je udeležila mednarodne konference ustavnih sodišč, ki jo je ob dvajsetletnici delovanja organiziralo Ustavno sodišče Republike Koreje.

Izvedena sta bila tudi dva bilateralna obiska. Skupna delegacija Vrhovnega sodišča Republike Slovenije in Ustavnega sodišča Republike Slovenije je vrnila uradni obisk Vrhovnemu sodišču Kraljevine Norveške, delegacija Ustavnega sodišča Češke republike pa je bila na uradnem obisku pri Ustavnem sodišču Republike Slovenije. Sodnice in sodniki ter svetovalke in svetovalci Ustavnega sodišča so se na delovnem srečanju sestali tudi s sodnikom Evropskega sodišča za človekove pravice prof. dr. Boštjanom M. Zupančičem.