



XIX. Kongres Konference evropskih ustavnih sodišč

Oblike in meje sodniškega samoomejevanja: Primer ustavnih sodišč

Ustavne kulture se razlikujejo in kako sodišča dojemajo svojo vlogo v ustavni demokraciji vpliva na intenzivnost njihove presoje na področju temeljnih pravic. Številna sodišča se poslužujejo sodniškega samoomejevanja.¹

Sodniško samoomejevanje je pravno orodje, razvito v sodni praksi, z namenom utrjevanja delitve oblasti oziroma preprečevanja posegov v zadeve, za katere velja, da sodniki o njih ne morejo odločati, ker presegajo njihovo strokovno znanje ali zaradi pomanjkanja legitimnosti takega odločanja. To orodje se uporablja predvsem v zadevah s področja človekovih pravic. Razlog za to je njihova transcendentna narava, saj lahko segajo na vsa vsebinska področja javnega odločanja.

Pretirana zadržanost naj bi pravno državo in delitev oblasti ogrožala v enaki meri kot pretiran sodni aktivizem. Način, kako sodniki uporabljajo sodniško samoomejevanje, je torej načelno ustavnopravno vprašanje, ki se nanaša na ustrezno vlogo vsake veje oblasti v povezavi s pomembnimi javnopolitičnimi vprašanji.

Namen naslednjih vprašanj je ugotoviti razlike pri uporabi sodniškega samoomejevanja na evropskih ustavnih sodiščih.

Vprašalnik

za nacionalna poročila

I. Vprašanja, ki jih ni mogoče predložiti v odločanje, in intenzivnost sodne zadržanosti

1. Kaj v vaših sodnih pristojnostih pomeni "sodniško samoomejevanje"?

Koncept sodniškega samoomejevanja v slovenskem pravnem prostoru ni bil izčrpno preučevan. V slovenski pravni literaturi je sicer pogosteje mogoče zaslediti pojem sodniškega aktivizma. Čeprav se oba pojma izmikata neposredni in enoznačni opredelitvi,² je na splošno mogoče zaključiti, da se nanašata na odnos sodišč oziroma sodne veje oblasti do nosilcev drugih vej oblasti. Pojem sodniškega aktivizma se pogosto povezuje s kvalifikatorji, ki ga delajo bodisi *pozitivnega*, *dovoljenega* ali *zaželenega* bodisi *negativnega*, *nedovoljenega* ali

¹ Angleška različica sicer uporablja izraz *judicial deferment*, vendar je bil na podlagi nemške različice vprašalnika, ki govori o *richterliche Selbstbeschränkung*, izbran prevod sodniško samoomejevanje.

² O neoprijemljivosti koncepta sodniškega aktivizma v ZDA glej S. A. Lindquist, F. B. Cross, *Measuring Judicial Activism*, Oxford University Press, New York 2009, str. 29 in nasl. Na to neoprijemljivost se je navezal tudi M. Accetto, O aktivizmu in zadržanosti pri sodniškem odločanju, *ius* kolumna, 28.11.2016, dostopno na: <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/183448>.

nezaželenega,³ pri čemer je meja med enim in drugim težko določljiva, v razpravah pa je pogosto odvisna od razpravljalčevega vrednotenja konkretnih odločitev.

Pojem sodniškega aktivizma ali samoomejevanja se v slovenskem pravnem prostoru najpogosteje uporablja prav v zvezi z odnosom med Ustavnim sodiščem in Državnim zborom kot zakonodajalcem oziroma ustavodajalcem.⁴ Z vidika tem, ki jih obravnava ta vprašalnik, je mogoče izpostaviti zlasti tri vidike, kjer se lahko pojavi vprašanje sodniškega aktivizma ali samoomejevanja, in sicer (i) pri razlagi predpisov, zlasti ustavnih določb, (ii) v zvezi s konkretnimi odločitvami Ustavnega sodišča in (iii) glede pristopa sodišča k presoji v konkretni zadevi (testi ustavnosodne presoje).

Kadar Ustavno sodišče razlaga predpise, pride vprašanje aktivizma oziroma zadržanosti najbolj do izraza, ko Ustavno sodišče v postopku presoje ustavne skladnosti zakonskih določb razlaga določbe Ustave. Očitki o aktivizmu se tako najpogosteje pojavljajo ob odmevnejših odločitvah Ustavnega sodišča, ki so deležne večje pozornosti javnosti, še zlasti, če so zaradi svoje vsebine bolj polarizirajoče. Gre na primer za zadeve, kjer je Ustavno sodišče široko razlagalo Ustavo, še posebej, če besedilo Ustave ni bilo jasno ali pa ni bil jasno razviden namen ustavodajalca. Pri tem velja omeniti, da najdemo v ustavnosodni presoji tako primere, ko je bilo Ustavno sodišče deležno kritik, ker naj bi s svojo razlago Ustave nedopustno širilo domet posameznih človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali uvajalo nove ustavnopravne koncepte,⁵ kot tudi primere, ko naj bi ustavne določbe razlagalo (preveč) restriktivno.⁶

Za slovenski pravni red je sicer značilno, da je določena stopnja sodniškega aktivizma, z vidika načela delitve oblasti, vgrajena že v samo bistvo delovanja Ustavnega sodišča, saj mu je dodeljena tudi pomembna vloga na zakonodajnem področju. Delno je to že posledica njegove ustavno določene pristojnosti, da lahko razveljavlja protiustavne zakone ali posamezne zakonske določbe (ter druge protiustavne ali nezakonite predpise in splošne akte), ko torej ravna kot t. i. negativni zakonodajalec. Zakonodajna vloga Ustavnega sodišča pa postane še bolj izrazita zaradi dveh pooblastil, ki jih določa Zakon o Ustavnem sodišču,⁷ in sicer pristojnosti za sprejemanje ugotovitvenih odločb in pooblastila Ustavnega sodišča, da določi način izvršitve svojih odločitev. Slednja vključuje možnost, da sodišče sprejme začasna pravna pravila, ki so splošno pravno zavezujoča, imajo moč zakona, in se uporabljajo, dokler zakonodajalec (ali drug pristojni normodajalec) ne odpravi ugotovljene protiustavnosti. V teh primerih torej Ustavno sodišče prevzame vlogo t. i. pozitivnega zakonodajalca.⁸

³ Glej na primer C. Ribičič, Ustavno sodišče kot pozitivni zakonodajalec, Podjetje in Delo, št. 6–7 (2015), str. 1334; M. Novak, Delitev oblasti: medigra prava in politike, Cankarjeva založba, Ljubljana (2003), str. 166–180.

⁴ V Republiki Sloveniji sicer parlament sestavljata Državni zbor kot splošno predstavniško telo, ki igra osrednjo vlogo v zakonodajnem postopku, in Državni svet, v katerem so zastopani različni družbeni interesi in ki ima možnost suspensivnega veta na zakone, ki jih sprejme Državni zbor. Slednji mora v primeru veta o zakonu ponovno glasovati, za njegovo sprejetje pa je potrebna strožja večina. Državni zbor igra tudi ključno vlogo pri spreminjanju Ustave.

⁵ Najbolj odmeven primer aktivistične odločitve Ustavnega sodišča je najverjetneje odločba št. U-I-114/11 z dne 9. 6. 2011, s katero je sodišče ustanovilo občino Ankaran. O tem podrobneje v sklepnem delu odgovora na vprašanje št. 3. Nekateri so na primer odločitve, s katerimi je Ustavno sodišče razvijalo pravice istospolnih parov, videli kot pretirani ustavnosodni akitivizem. Glej odgovor na vprašanje št. 10.

⁶ Odločitev ESČP v zadevi *Rutar in Rutar Marketing proti Sloveniji* z dne 15. 12. 2022, pritožba št. 21164/20, je mogoče razumeti tudi v tem smislu – glej odgovor na vprašanje št. 26. Pretirana strogost se je Ustavnemu sodišču občasno očitala tudi zaradi restriktivne razlage pravnega interesa in nekaterih drugih procesnih predpostavk v postopku pred Ustavnim sodiščem.

⁷ Zakon o Ustavnem sodišču – ZUstS, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21, dostopen na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO325>.

⁸ V zvezi z zakonodajno vlogo Ustavnega sodišča glej S. Nerad, Ustavno sodišče kot (pozitivni) normodajalec, v: Izzivi ustavnega prava v 21. stoletju: liber amicorum Ciril Ribičič, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor 2017,

V zvezi z odnosom med Ustavnim sodiščem in zakonodajalcem je nekdanja predsednica Ustavnega sodišča, dr. Jadranka Sovdat, na primer pojem sodniškega samoomejevanja povezala z vlogo Ustavnega sodišča kot negativnega zakonodajalca, sodniški aktivizem pa z njegovo vlogo pozitivnega zakonodajalca.⁹ Sicer pa se pojem ustavnosodnega aktivizma redno razume kot poseg ustavnega sodišča na področje pozitivne zakonodajne dejavnosti.¹⁰ V tem okviru se torej pojma sodniško samoomejevanje oziroma sodniški aktivizem nanašata predvsem na vprašanje meja zakonodajne (oziroma širše pravodajne) dejavnosti Ustavnega sodišča.¹¹

2. Ali je vaše sodišče razvilo spekter različnih stopenj intenzivnosti presoje? Ali obstajajo "nedotakljiva" področja, uveljavljena področja, kjer ni pravne odgovornosti, ali vprašanja, ki jih vaše sodišče ne sme obravnavati (*npr.* sporna moralna vprašanja, politično občutljiva vprašanja, spori znotraj družbe, delitev omejenih sredstev, znatne finančne posledice za proračun itd.)?

Za namen tega vprašalnika je uvodoma na mestu pojasnilo glede pristojnosti Ustavnega sodišča. V skladu s prvim odstavkom 21. člena Zakona o Ustavnem sodišču Ustavno sodišče odloča o skladnosti zakonov z Ustavo, skladnosti zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava, skladnosti podzakonskih predpisov z Ustavo in zakoni, skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z Ustavo in zakoni ter skladnosti splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, z Ustavo, zakoni in podzakonskimi predpisi. Drugi odstavek 21. člena Zakona o Ustavnem sodišču določa še pristojnost Ustavnega sodišča, da v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe izreče mnenje o njeni skladnosti z Ustavo, tretji odstavek istega člena pa določa, da odloča Ustavno sodišče tudi o ustavnosti in zakonitosti postopkov, po katerih so bili zgoraj navedeni predpisi sprejeti. Poleg tega odloča o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti. Ustavne pritožbe pomenijo večinski delež zadev, ki pridejo pred Ustavno sodišče.¹² Nadalje je pristojno še za odločanje o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi in med samimi lokalnimi skupnostmi, med sodišči in drugimi državnimi organi ter med Državnim zborom, Predsednikom republike in Vlado. V pristojnost Ustavnega sodišča pa sodi tudi odločanje o odgovornosti Predsednika republike in Predsednika vlade ter ministrov, protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank, o pritožbah v postopku potrditve poslanskih mandatov in v drugih zadevah, ki so mu naložene z zakoni.

Pristojnosti Ustavnega sodišča so torej zelo široke, med njimi pa so tudi zadeve, ki so že same po sebi izrazito politične, kot so kompetenčni spori med najvišjimi državnimi organi iz različnih vej državne oblasti, odločanje v volilnih sporih, odločanje o protiustavnosti aktov in

str. 247–264, in A. Teršek, Ustavnosodno pravotvorje v sodobnem ustavništvu, v: Izzivi ustavnega prava v 21. stoletju: liber amicorum Ciril Ribičič, str. 227–245.

⁹ J. Sovdat, Judicial Activism in the Case-Law of the Slovenian Constitutional Court, Collected Papers of the International Conference Constitutional Court – Between a Negative Legislator and Positive Activism, Sarajevo, 27. 3. 2014, Ustavni sud BiH, Sarajevo 2015, str. 95.

¹⁰ A. Teršek, Vrnitev v ustavnopravno preteklost, Nova Univerza, Nova Gorica 2020, str. 16, 25, 35. M. Novak, Ustavnosodni aktivizem, ius kolumna, 14. 2. 2022, dostopno na: <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/292489>. C. Ribičič, Ustavno sodišče kot pozitivni zakonodajalec, Podjetje in delo, l. 41(2015), št. 6–7, str. 1332–1344. Glej tudi B. Bugarič, Ustavna sodišča v srednji in vzhodni Evropi: med sojenjem in politiko, Teorija in praksa, l. 35 (1998), številka 2, str. 287–305, in M. Krivic, Ustavno sojenje in politika, Teorija in praksa, l. 35 (1998), številka 5, str. 929–941.

¹¹ S. Nerad, op. cit., str. 250.

¹² V letu 2022 je Ustavno sodišče prejelo 1754 ustavnih pritožb (78 %) in 482 vlog za presojo skladnosti predpisov (21 %).

delovanja političnih strank, odločanje o obtožbi zoper najvišje predstavnike države in odločanje, povezano z zakonodajnimi referendummi. Poleg tega so predlagatelji, ki lahko od Ustavnega sodišča zahtevajo odločitev v postopku presoje skladnosti predpisov, v prvi vrsti politični deležniki, to so med drugim Državni zbor, tretjina poslancev, Državni svet in Vlada. Zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov pa lahko na sodišče vložita tudi instituciji, zadolženi za varstvo človekovih pravic, in sicer Varuh človekovih pravic in Zagovornik načela enakosti. Tudi zato, ker je Ustavno sodišče najvišja notranjepravna instanca za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pa se pred njim relativno pogosto znajdejo prav pravna vprašanja, ki so družbeno in politično izredno občutljiva in ki niso bila ustrezno razrešena že v zakonodajnem postopku ali v postopkih pred upravnimi organi in rednimi sodišči, kot na primer usoda t. i. izbrisanih, primer varčevalcev podružnic Ljubljanske banke iz drugih republik nekdanje Jugoslavije, urejanje pravic istospolnih parov, ukrepi za zajezitev pandemije Covid-19, krediti, vezani na švicarske franke, ipd.

Pristojnosti Ustavnega sodišča so določene z Ustavo in zakoni, in sodišče ne more zavrniti odločanja o zadevi, ki mu je predložena v odločanje in ki sodi v njegovo pristojnost. Doktrina političnih vprašanj torej v slovenskem pravnem redu ni uveljavljena. Sodišče pa pri odločanju seveda ne deluje v vakuumu, ampak vselej odloča v določenem družbenem, moralnem in političnem kontekstu. Kako intenzivna bo presoja Ustavnega sodišča, je odvisno od značilnosti konkretne obravnavane zadeve.

Ustavno sodišče je v svojih odločbah večkrat poudarilo, da je v ustavni demokraciji ravnanje vseh oblastnih organov pravno omejeno z ustavnimi načeli ter človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami. Zato so v takšni ureditvi vsi državni organi iz vseh treh vej oblasti dolžni spoštovati Ustavo in svoje pristojnosti izvrševati v skladu z Ustavo. V tem okviru je Državni zbor kot zakonodajalec prvi varuh Ustave, saj morajo biti zakoni, ki jih sprejema, v skladu z Ustavo. Pomembno vlogo igra v tem okviru tudi Vlada kot glavna predlagateljica zakonov, ki jih pripravlja državna uprava. Pri pripravi predlogov si mora prizadevati, da je odziv na aktualne družbene razmere skladen z Ustavo. Pomembna vloga pri nadzoru nad delom zakonodajalca je zaupana že rednim sodiščem, ki odločajo na podlagi Ustave in zakonov in so dolžna začeti postopek presoje ustavnosti zakonskih določb, če menijo, da niso skladne z Ustavo in bi jih morala uporabiti pri sojenju. Ustavno sodišče je tako najvišji in poslednji varuh Ustave, ki skrbi za spoštovanje ustavnosti in zakonitosti ter varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Z vidika pristopa Ustavnega sodišča k presoji v konkretni zadevi je najprej pomembno razlikovanje med zadevami, ki se nanašajo na ustavna načela, in tistimi, ki zadevajo človekove pravice in temeljne svoboščine. Zakonodajalec je vezan na Ustavo tako v formalnem, kot tudi v vsebinskem smislu. Vsebinska skladnost zakona z Ustavo namreč ne zahteva le skladnosti s posebnimi ustavnimi določbami, ampak tudi s temeljnimi vrednotami svobodne demokratične ustavne ureditve kot ustavnopravne vrednostne kategorije.

Pri presoji zakonskih določb, ki ne posegajo na področje človekovih pravic, Ustavno sodišče preverja, ali je sporna določba skladna z upoštevnimi ustavnimi zahtevami kot zgornjo premiso njegove presoje. V tem okviru velja predstaviti teste skladnosti zakonske ureditve z ustavnimi načeli zaupanja v pravo, prepovedi povratne veljave predpisov, jasnosti in (pomenske)

določljivosti predpisov (način presoje kršitev tega načela je predstavljen v odgovoru na vprašanje št. 19) in enakosti pred zakonom.

Glede presoje skladnosti z načelom zaupanja v pravo, ki izhaja iz 2. člena Ustave, iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da to načelo posamezniku »zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in ustavno dopustnem javnem interesu. Ker gre za splošno pravno načelo in ne neposredno za eno od človekovih pravic, katerim po 15. členu Ustave pripada strožje varstvo zoper morebitne omejitve in druge posege, to načelo nima absolutne veljave in je v večji meri kot posamezne človekove pravice podvrženo mogočim omejitvam, torej temu, da je treba v primeru konflikta oziroma kolizije med tem in drugimi ustavnimi načeli oziroma dobrinami v t. i. tehtanju dobrin presoditi, kateri izmed ustavno varovanih dobrin je v posameznem primeru treba dati prednost. Pri vrednotenju načela varstva zaupanja v pravo je zlasti pomembno, ali so spremembe na pravnem področju relativno predvidljive in so torej prizadeti s spremembo lahko vnaprej računali ter kakšna sta teža spremembe in pomen obstoječega pravnega položaja za upravičence na eni strani in javni interes, ki utemeljuje drugačno ureditev od obstoječe, na drugi strani.«¹³

Poseben preizkus uporabi Ustavno sodišče tudi za presojo skladnosti predpisov s prepovedjo povratne veljave pravnih aktov (155. člen ustave). Preizkus temelji na določbi drugega odstavka 155. člena Ustave, ki določa več kumulativno zahtevanih pogojev, pod katerimi je takšna retroaktivnost lahko ustavno dopustna, in sicer: 1) samo zakon lahko določi retroaktivnost, 2) samo posamezne zakonske določbe imajo lahko učinek za nazaj, vendar le tedaj, 3) kadar to zahteva javna korist in 4) če se s tem ne posega v pridobljene pravice.¹⁴

Omeniti je treba še preizkus skladnosti s splošnim načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave. To ustavno načelo »terja, da zakonodajalec v bistvenem enake položaje ureja enako, v bistvenem različne položaje pa različno. Za presojo o tem, katere podobnosti in razlike v položajih so bistvene, je treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja. Če zakonodajalec bistveno enake položaje ureja različno, mora za to obstajati razumen razlog, stvarno povezan s predmetom urejanja. Načelo enakosti pred zakonom namreč ne pomeni, da zakonodajalec v bistvenem enakih položajev pravnih subjektov ne bi smel različno urejati, ampak da tega ne sme početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga.«¹⁵

V naslednji sklop sodijo zadeve, kjer ustavno sodišče presoja ustavnost (in zakonitost) predpisov s področja človekovih pravic. V skladu s prvim odstavkom 15. člena Ustave, se človekove pravice in temeljne svoboščine uresničujejo neposredno na podlagi Ustave. Drugi odstavek tega člena določa, da je mogoče z zakonom predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar tako določa Ustava, ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine. V skladu s tretjim odstavkom tega člena pa je človekove pravice in temeljne svoboščine mogoče omejiti samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa Ustava. Pri zakonskem urejanju, ki se nanaša na človekove pravice je zato zakonodajalec bolj omejen.

¹³ Odločba št. U-I-303/18 z dne 18. 9. 2019, ECLI:SI:USRS:2019:U.I.303.18, Uradni list RS, št. 59/19, in OdlUS XXIV, 15, tč. 17, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=113545>.

¹⁴ Med novjšimi odločitvami glej odločbo št. U-I-64/22, U-I-65/22 z dne 17. 11. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:U.I.64.22, Uradni list RS, št. 157/22, CODICES SLO-2022-2-005, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=118521>.

¹⁵ Odločba št. U-I-809/21 z dne 23. 6. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:U.I.809.21, Uradni list RS, št. 99/22, tč. 48, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=117926>.

V teh primerih je intenzivnost presoje najprej odvisna od tega, ali Ustavno sodišče oceni, da gre pri obravnavanem ukrepu (zakonski ureditvi) za poseg v človekovo pravico ali le za urejanje načina njenega uresničevanja. V slednjem primeru sodišče uporabi milejši test, in sicer t. i. test razumnosti. V zvezi s tem se je ustalilo stališče, da mora biti »presoja zakonske ureditve, ki po vsebini pomeni le določitev načina uresničevanja pravice [...] nujno zadržana in Ustavno sodišče v tem okviru praviloma preizkuša le, ali je imel zakonodajalec za določitev načina uresničevanja pravice razumen razlog.[...] Pri tem je treba razumnost razumeti kot zvezo med ukrepom in ciljem, torej kot zahtevo po stvarni povezanosti ukrepa s predmetom urejanja.«¹⁶ Ustavno sodišče je že večkrat poudarilo, da »meja med urejanjem načina uresničevanja človekovih pravic in njihovim omejevanjem ni vedno lahko določljiva.«¹⁷ »V nekaterih primerih je ta razmejitev odvisna od intenzivnosti "zožujočega" učinka, ki ga ima neka določba. Spet druge sta pomembni analiza systemske umestitve sporne določbe in celovita presoja njenega učinkovanja skupaj z drugimi določbami istega predpisa in drugih predpisov. Poleg tega iz ustavnosodne presoje izhajajo, da je treba pri oceni, ali gre za poseg v človekovo pravico, upoštevati tudi stopnjo vpliva negativne posledice, ki jo neupoštevanje določbe pomeni za to pravico.«¹⁸

V zvezi s tem naj omenimo, da so primeri, ko je Ustavno sodišče po opravljenem testu razumnosti ugotovilo, da je izpodbijana ureditev razumna, veliko pogostejši od primerov, kjer je bila ugotovljena nerazumnost izpodbijanega ukrepa, kar bi lahko nakazovalo, da je sodišče pri presoji v okviru testa razumnosti relativno zadržano oziroma da zakonodajalcu priznava široko polje proste presoje. Nerazumnost izpodbijane ureditve je tako Ustavno sodišče na primer ugotovilo v zadevi iz leta 2019, kjer je odločalo o posegu v pravico do doma. Izpodbijana določba zakona o izvršbi je omejevala možnost sodišča, da odloži izvršbo, ki se opravi z izpraznitvijo in izročitvijo stanovanjske nepremičnine, ki je dolžnikov dom. Ustavno sodišče je pojasnilo, da je namen odloga izvršbe iz posebno upravičenih razlogov omogočiti varstvo dolžnikovega položaja v tistih izjemnih primerih, ko bi invazivnost izpraznitve in izročitve nepremičnine, ki je dolžnikov dom, pomenila zanj posebno breme in bi nasprotovala doseženim civilizacijskim vrednotam in zapovedi spoštovanja človekovega dostojanstva ter bi odrekala skrb za človeka. Ugotovilo je, da je izpodbijana ureditev spodkopavala uresničitev tega namena odloga izvršbe in zato ni bila stvarno povezana s predmetom urejanja – to je, da redno sodišče ob odločanju o odlogu iz posebno upravičenih razlogov ob tehtanju nasprotujočih si interesov, upošteva vse okoliščine primera, poišče pravično ravnovesje med varstvom položaja upnika in dolžnika. Ker izpodbijana omejitev ni bila stvarno povezana s predmetom urejanja, je sodišče sklenilo, da ni razumna. Glede na to je ugotovilo, da je bila sporna določba v neskladju s pravico iz 35. člena Ustave.¹⁹ Podobno je Ustavno sodišče odločilo v zadevi iz leta 2017, ko je presojalo ureditev pravnega varstva v primeru napak pri priznanju pravice do pokojnine. Zakonodajalec namreč za te primere ni zagotovil posebnega pravnega sredstva, zato je obveljala splošna ureditev, ki pa posameznikom ni v vseh primerih

¹⁶ Odločba št. U-I-491/18 z dne 6. 5. 2021, ECLI:SI:USRS:2021:U.I.491.18, Uradni list RS, št. 86/21, in OdlUS XXVI, 14, tč. 39, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=116393>.

¹⁷ Odločba št. Up-676/19, U-I-7/20 z dne 4. 6. 2020, ECLI:SI:USRS:2020:Up.676.19, Uradni list RS, št. 93/20, in OdlUS XXV, 14, tč. 20, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=114356>.

¹⁸ Odločba št. U-I-793/21, U-I-822/21 z dne 17. 2. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:U.I.793.21, Uradni list RS, št. 29/22, tč. 41, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=117441>. Podobno tudi Odločba št. U-I-502/18 z dne 9. 12. 2021, ECLI:SI:USRS:2021:U.I.502.18, Uradni list RS, št. 1/22, in OdlUS XXVI, 38, tč. 23-24, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=117136>.

¹⁹ Odločba št. U-I-171/16, Up-793/16 z dne 11. 7. 2019, ECLI:SI:USRS:2019:U.I.171.16, Uradni list RS, št. 53/19, in OdlUS XXIV, 13, tč. 21–22, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=113492>.

omogočala, da bi dosegli odpravo takih napak. Ustavno sodišče je ugotovilo, da za ureditev, ki ni bila prilagojena naravi pravice do pokojnine, niso obstajali razumni razlogi. Zato je bila v neskladju s prvim odstavkom 50. člena Ustave, ki zagotavlja pravico do pokojnine.²⁰

Dopustnost ureditve, ki pomeni poseg v človekovo pravico, Ustavno sodišče presoja na podlagi dveh povezanih testov, in sicer testa legitimnosti in testa sorazmernosti. Test legitimnosti pomeni presojo, ali ukrep zasleduje ustavno dopusten cilj. Test sorazmernosti pa pomeni preizkus primernosti in nujnosti ukrepa ter njegove sorazmernosti v ožjem smislu.

Preizkus dopustnosti posega v človekovo pravico je Ustavno sodišče v odločitvi glede ukrepov za zaježitev pandemije Covid-19 povzelo kot sledi:

»Človekovo pravico je mogoče omejiti le v primerih, ki jih izrecno določa Ustava, in zaradi varstva človekovih pravic drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave). Po ustaljeni ustavnosodni presoji je mogoče omejiti človekovo pravico, če je zakonodajalec zasledoval ustavno dopusten cilj in če je omejitev skladna z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali ne gre morda za čezmeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti posega.«²¹

Podrobneje o testu legitimnosti glej odgovor na vprašanje št. 20, o testu sorazmernosti pa pri vprašanjih št. 21–22.

V zvezi z določenimi pravicami je Ustavno sodišče razvilo tudi posebne teste. To velja na primer za presojo zatrjevanih kršitev prepovedi diskriminacije. »Prvi odstavek 14. člena Ustave določa, da so v Republiki Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino. [...] Skladno z ustaljeno presojou Ustavnega sodišča je treba pri presoji očitka o diskriminatornem obravnavanju odgovoriti na naslednja vprašanja: 1) ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove pravice oziroma temeljne svoboščine; 2) če se, ali obstaja različno obravnavanje pobudnika in tistega, s katerim se pobudnik primerja; 3) ali sta dejanska položaja, ki ju pobudnik primerja, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave; ter 4) če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave in torej za poseg v pravico do nediskriminatornega obravnavanja, ali je ta poseg ustavno dopusten.«²² Presoja dopustnosti posega obsega omenjena testa legitimnosti in sorazmernosti.

Za presojo posegov v socialne pravice in pravice invalidov (glej odgovor na vprašanje št. 7.) ter podjetniško svobodo Ustavno sodišče uporablja prilagojene teste, ki se nekoliko razlikujejo od splošnega preizkusa dopustnosti posega v človekovo pravico. Pri presoji posegov v podjetniško svobodo, ki jo zagotavlja prvi odstavek 74. člena Ustave, igrata pomembno vlogo pooblastilo zakonodajalcu iz prvega stavka drugega odstavka tega člena, da določi pogoje za

²⁰ Odločba št. Up-195/13, U-I-67/16 z dne 26. 1. 2017, ECLI:SI:USRS:2017:Up.195.13, Uradni list RS, št. 9/17, in OdlUS XXII, 4, tč. 17, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=112368>.

²¹ Odločba št. U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020, ECLI:SI:USRS:2020:U.I.83.20, Uradni list RS, št. 128/20, in OdlUS XXV, 18, tč. 41, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=114985>.

²² Odločba št. U-I-91/21, Up-675/19 z dne 16. 6. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:U.I.91.21, Uradni list RS, št. 94/22, CODICES SLO-2023-2-004, tč. 35, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=117905>. Podobno tudi odločba in št. U-I-486/20, Up-572/18 z dne 16. 6. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:U.I.486.20, Uradni list RS, št. 94/22, CODICES SLO-2023-2-003, tč. 25, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=117906>.

ustanovitev gospodarskih družb, in ustavna prepoved opravljanja gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo. Sicer pa se lahko zakonsko pooblastilo za urejanje načina izvrševanja svobodne gospodarske pobude opira tudi na drugi odstavek 15. člena Ustave, ki omogoča zakonodajno urejanje načina njenega izvrševanja tudi v drugih primerih, ki se tičejo področja podjetništva in gospodarskega poslovanja, zlasti v primerih določanja pogojev poslovanja oziroma pogojev opravljanja gospodarske dejavnosti.

Ker zakonodajalec pri urejanju opravljanja gospodarske dejavnosti »vzpostavlja ekonomsko politiko na posameznih področjih družbenega življenja, ki jo šteje kot najprimernejšo za doseganje splošne družbene blaginje, ima pri tem široko polje proste presoje.[...] Po ustaljeni ustavnosodni presoji gre za omejitev pravice do svobodne gospodarske pobude, ko predpis posebej intenzivno oži polje podjetniške svobode.[...] Pri določanju pogojev za opravljanje gospodarske dejavnosti gre lahko za določanje načina uresničevanja pravice le tedaj, ko ima pogoj realno vsebinsko zvezo s konkretno urejevano gospodarsko dejavnostjo.[...] Ta je zlasti podana v primerih, ko zakonodajalec odvrta nevarnost ali blaži tveganja, ki izhajajo iz opravljanja neke konkretne dejavnosti (npr. na področju varstva pri delu, varstva zdravega življenjskega okolja).[...] Če pa zakonodajalec omeji podjetniško svobodo ravnanja zaradi doseganja splošnih javnih ciljev ali ciljev na nekem ločenem področju družbenega življenja, gre za poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave.[...].«²³

Glede prepovedi opravljanja gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo je Ustavno sodišče že pojasnilo, da potrebna zadržanost »pri presoji posameznih zakonskih ukrepov, s katerimi zakonodajalec udejanja gospodarsko politiko, in to ne le, ko gre za predpisovanje načina uresničevanja svobodne gospodarske pobude, ampak tudi, ko gre za presojo dopustnosti njenih omejitev. Vendar [...] zakonodajalčeva pooblastila pri udejanjanju navedene ustavne prepovedi kljub temu niso niti absolutna niti povsem neomejena. Zakonodajalca namreč tudi pri urejanju gospodarske dejavnosti veže splošno načelo sorazmernosti (2. člen Ustave), ki mu dovoljuje, da posamezno ustavno pravico omeji le toliko, kolikor je to potrebno zaradi varovanja javne koristi.«²⁴ »Zakonodajalec lahko predpisuje pogoje za opravljanje določene dejavnosti in v tem okviru pogoje za opravljanje določenega dela, storitve, ki tvorijo to dejavnost, če je to potrebno zaradi varstva javnega interesa oziroma javne koristi. Pri tem ima zakonodajalec široko polje proste presoje. Ustavnosodna presoja takšne zakonske ureditve je zato zadržana. Vendar mora zakonodajalec pri tem zasledovati upravičene cilje, ki so v javnem interesu, uporabljeni ukrepi pa morajo biti v razumni zvezi s temi cilji [...].«²⁵

Ustavno sodišče se pri izpolnjevanju svojih nalog redno giblje v prostoru, kjer se srečujeta pravo in politika in sodišče tudi *a priori* ne zavrača odločanja o političnih vprašanjih, če imajo ta tudi določeno pravno razsežnost. Že iz predstavljenega preizkusa zadev, povezanih s podjetniško svobodo, izhaja, da zakonodajalec pri njenem urejanju oblikuje gospodarsko politiko in mora biti presoja Ustavnega sodišča v tem obsegu zato nujno zadržana. Podobno je

²³ Odločba št. U-I-491/18 z dne 6. 5. 2021, ECLI:SI:USRS:2021:U.I.491.18, Uradni list RS, št. 86/21, in OdlUS XXVI, 14, tč. 36 in tam navedene zadeve, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=116393>.

²⁴ Odločba št. U-I-446/20, U-I-448/20, U-I-455/20, U-I-467/20 z dne 15. 4. 2021, ECLI:SI:USRS:2021:U.I.446.20, Uradni list RS, št. 72/21, in OdlUS XXVI, 13, tč. 15, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=116317>.

²⁵ Odločba št. U-I-293/04 z dne 6. 10. 2005, ECLI:SI:USRS:2005:U.I.293.04, Uradni list RS, št. 93/2005 in OdlUS XIV, 73, tč. 8, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=105229>.

Ustavno sodišče pri odločanju v zadevi št. U-I-129/19,²⁶ ki se je nanašala na državni proračun, pojasnilo, da je proračun abstraktni in splošni pravni akt posebne vrste, ki ima eksterne učinke in moč zakona, zato mu je treba priznati pravno naravo predpisa s hierarhičnim položajem zakona, Ustavno sodišče pa je pristojno za presojo njegove skladnosti z Ustavo.²⁷ V zvezi s standardi presoje proračuna je opozorilo, da je proračun »po svojem bistvu tako finančni načrt države za določeno leto kot tudi njen ekonomsko-politični program. Z njim Vlada, ki ga pripravi, zagotovi sredstva za uresničitev programa in političnih prednostnih nalog, ki bodo iz proračuna financirane v določenem letu. Ustavno sodišče mora pri presoji skladnosti proračuna z Ustavo imeti pred očmi to politično, ekonomsko, finančno in socialno dimenzijo proračuna, kar so vse prvine proračuna, ki jih ni mogoče obravnavati kot njegovo pravno razsežnost.[...] Ustavno sodišče mora pri tem upoštevati, da ima demokratično izvoljeni parlament široko polje proste presoje pri sprejemanju odločitev o višini proračunskih sredstev in o njihovi razporeditvi. Kolikor je njegovo polje proste presoje širše, toliko bolj je presoja Ustavnega sodišča zadržana. Ustavno sodišče ne sme biti instrument "deparlamentarizacije" političnih nasprotij o višini in strukturi javne porabe.[...] Proračunski vprašanji, ki imata tudi (ustavno)pravno naravo, sta na primer ohranjanje temeljnih finančnih zmožnosti države in finančne fiskalne suverenosti (drugi odstavek 148. člena Ustave) ter zagotavljanje financiranja vseh funkcij države, vključno z ustavno zapovedanim minimumom socialne države (2. člen Ustave).«²⁸

Tudi ureditev volitev na državni in lokalni ravni je področje, kjer se prepletajo pravna in politična vprašanja. Ustavno sodišče je v letu 2018 odločalo o skladnosti zakona, ki je urejal volitve v Državni zbor, in zakona, ki je določal volilne enote, z Ustavo.²⁹ Državni svet je med drugim zatrjeval, da veljavna ureditev volitev v Državni zbor ni v skladu z ustavno zahtevo, da morajo imeti volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom. Ustavno sodišče je v zvezi s tem pojasnilo, da ustavno načelo sorazmernega predstavništva in ustavna zahteva po odločilnem vplivu volivcev zakonodajalcu omogočata izbiro različnih vrst proporcionalnih volilnih sistemov, za katere je značilno tudi glasovanje o kandidatih, ne le o listah kandidatov. Poudarilo pa je, da Ustava ne določa, kakšen mora biti način glasovanja o kandidatih. Ustava v petem odstavku 80. člena tudi ne zahteva, da morajo imeti volivci kot posamezniki možnost izbire med različnimi kandidati istoimenske liste ali med kandidati različnih list v volilni enoti. Različni sistemi, ki na drug način, morda tudi v večji meri, zagotavljajo vpliv volivca, bi bili ustavno dopustni, ker jih Ustava ne prepoveduje. Ker niso ustavno zapovedani, pa je izbira med njimi »vprašanje primernosti zakonske ureditve in politično vprašanje *par excellence*. Zato spada v polje proste presoje zakonodajalca.«³⁰ Ustavno sodišče je ugotovilo, da zakon v tem pogledu ni bil v neskladju z Ustavo.

3. Ali obstajajo dejavniki, ki določajo, kdaj in kako vaše sodišče uresničuje samoomejevanje (*npr.* kultura in posebnosti razmer v vaši državi; zgodovinske izkušnje v vaši državi; absolutna ali posebna narava upoštevanih temeljnih pravic; predmet

²⁶ Odločba št. U-I-129/19 z dne 1. 7. 2020, ECLI:SI:USRS:2020:U.I.129.19, Uradni list RS, št. 108/20, in OdlUS XXV, 17, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=114816>.

²⁷ Prav tam, zlasti tč. 63.

²⁸ Prav tam, tč. 64–65.

²⁹ Odločba št. U-I-32/15 z dne 8. 11. 2018, ECLI:SI:USRS:2018:U.I.32.15, Uradni list RS, št. 82/18, in OdlUS XXIII, 12, CODICES SLO-2021-3-007, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=113116>.

³⁰ Prav tam, tč. 33.

zadeve, ki jo obravnava sodišče; dejstvo, da se zadeva nanaša na spreminjanje družbenih razmer in odnosov)?

Kot rečeno, pristojnosti Ustavnega sodišča, ki so določene v Ustavi, Zakonu o Ustavnem sodišču in drugih zakonih, že predvidevajo določeno zakonodajno dejavnost sodišča. Bolj aktivističen pristop k odločanju Ustavnega sodišča je bil zlasti nujen ob vzpostavljanju temeljev novega pravnega reda v samostojni Sloveniji, ko je sodišče prevzelo pomembno usmerjevalno in razvojno vlogo pri utrjevanju načel pravne države in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Slovenska Ustava sicer ne določa absolutnih pravic, vendar določeno razvrščanje izhaja iz njenega 16. člena. Ta člen ureja možnost začasnega razveljavljanja ali omejevanja pravic v vojnem ali izrednem stanju, vendar v nobenem primeru ne dopušča začasnega razveljavljanja ali omejevanja pravic, določenih v 17., 18., 21., 27., 28., 29. in 41. členu. Iz ustavnosodne presoje sicer izhaja, da je pravici iz 18. člena Ustave, ki ureja prepoved mučenja, absolutna pravica.³¹ Tako je na primer sodišče pri presoji ustavnosti novele Zakona o tujcih med drugim poudarilo, da iz ustaljene ustavnosodne presoje ter sodne prakse ESČP in SEU izhaja, da pravice iz 18. člena Ustave ni mogoče omejiti. Vsak poseg vanjo je nedopusten. Na tej podlagi je brez nadaljnje presoje ugotovilo, da sta bili izpodbijani zakonski določbi v neskladju z 18. členom Ustave in ju je razveljavilo.³² V razmerja do oblastnih organov je absolutna tudi narava pravice iz 17. člena Ustave, ki ureja nedotakljivost človekovega življenja.³³ Podobno iz ustavnosodne presoje izhaja za enega od vidikov svobode vere iz 41. člena Ustave, in sicer za svobodo verovanja. Na ravni osebne, individualne odločitve o verski pripadnosti (*forum internum*) pomeni svoboda vere pravico posameznika, da ima neko versko prepričanje (pozitivni vidik) brez vmešavanja javne oblasti, ter hkrati pravico posameznika, da verskega prepričanja nima, če tega ne želi, in da ga v to ni dopustno siliti (negativni vidik). Svoboda vere kot *forum internum* uživa absolutno varstvo pred posegi države – država v nobenem primeru ne sme kakor koli predpisovati ljudem ali jih siliti, naj imajo oziroma naj sprejmejo (določeno) vero ali drugo prepričanje ali naj ju nimajo oziroma naj ju ne sprejmejo.³⁴

Na intenzivnost presoje lahko vpliva tudi dejstvo, da Ustava pri določenih pravicah že sama relativno izčrpno ureja določena vprašanja. Ustava tako pri določenih pravicah omogoča njihovo omejevanje, pri čemer za te primere redoma določa tudi ustrezna jamstva. Že iz samega ustavnega besedila na primer izhaja zahteva po sodni odredbi za hišno preiskavo (drugi odstavek 36. člena Ustave) in za posege v tajnost pisem in drugih občil (drugi odstavek 37. člena Ustave). Po drugi strani lahko na strogost presoje vpliva tudi dejstvo, da glede določenih pravic že Ustava sama predvideva zakonsko ureditev načina njihovega uresničevanja, pri t. i. pravicah pozitivnega statusa pa lahko potreba pa njihovem nadaljnjem zakonskem urejanju izhaja tudi iz narave same pravice. Poleg tega je strogost presoje lahko odvisna od tega, ali je zakonodajno urejanje poseglo v samo jedro oziroma bistvo pravice.

³¹ Glej odločbo št. U-I-388/22 z dne 8. 6. 2023, ECLI:SI:USRS:2023:U.I.388.22, Uradni list RS, št. 69/2023, tč. 26 in tam navedene odločitve, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=120075>.

³² Odločba št. U-I-59/17 z dne 18. 9. 2019, ECLI:SI:USRS:2019:U.I.59.17, Uradni list RS, št. 62/19, in OdlUS XXIV, 14, tč. 62. Dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=113557>.

³³ Glej odločbo št. Up-679/12 z dne 16. 10. 2014, ECLI:SI:USRS:2014:Up.679.12, Uradni list RS, št. 81/14, in OdlUS XX, 39, tč. 8, dostopna na <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=111658>.

³⁴ Odločba št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010, ECLI:SI:USRS:2010:U.I.92.07, Uradni list RS, št. 46/10, in OdlUS XIX, 4, tč. 82, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=109908>.

Razlikovanje med določitvijo načina uresničevanja pravice in posegom v pravico samo ob upoštevanju jedra upoštevne pravice je lepo ponazorjeno v novejši odločbi glede ureditve dvojezičnega šolstva na področjih, kjer živijo pripadniki madžarske narodne skupnosti.³⁵ Državni svet je zahteval presojo ureditve osnovnošolskega izobraževanja na teh področjih. Trdil je, da pomeni zakonska ureditev, ki predvideva dvojezični pouk za vse otroke, poseg v pravico do izobraževanja otrok, ki so pripadniki večinskega naroda, ker jim ne omogoča pouka zgolj v slovenskem jeziku. Ustavno sodišče je zato presojalo, ali pomeni pouk v dvojezičnih šolah le določitev načina uresničevanja pravice do šolanja in izobraževanja otrok, pripadnikov večinskega naroda, ali je takšna ureditev že prerasla v poseg v to pravico. Najprej je ponovilo, da »[m]eja med omejevanjem ustavnih pravic (po tretjem odstavku 15. člena Ustave) in predpisovanjem načina njihovega uresničevanja (po drugem odstavku istega člena) sicer ni vedno lahko določljiva. [...] V nekaterih primerih je ta razmejitev odvisna od intenzivnosti "zožujočega" učinka, ki ga ima neka določba. Spet drugje sta pomembni analiza sistemske umestitve sporne določbe in celovita presoja njenega učinkovanja skupaj z drugimi določbami istega in drugih predpisov. V spornih primerih gre torej najprej za presojo, ali je v posameznem primeru predpisovanje načina uresničevanja pravice že preraslo v njeno omejevanje ali še ne. [...]«³⁶ »Zakonodajalec ima pri zakonskem urejanju pravice do šolanja in izobraževanja široko polje proste presoje, obseg te pravice se lahko prilagaja času, upošteva potrebe in razpoložljiva sredstva družbe in posameznikov«, vendar pa mora pri tem »upoštevati ustavno varovano jedro pravice do izobraževanja in šolanja (57. člen Ustave). [...] Zagotoviti je treba pridobitev take ravni obvezne osnovnošolske izobrazbe, da bo posameznik lahko glede na svoje želje in sposobnosti po končani osnovni šoli nadaljeval ustrezno izobraževanje in da bo pripravljen na življenje, kot ga zahteva vsakokratno stanje v družbi. [...] Poleg navedenega je treba upoštevati, da se svoboda izbire šolanja in izobraževanja v okviru osnovnošolskega izobraževanja nanaša predvsem na izbiro med izobraževanjem v javnih osnovnih šolah, v zasebnih osnovnih šolah s pridobljenim javno veljavnim programom izobraževanja, v zasebnih šolah brez pridobljenega javno veljavnega programa izobraževanja ali izobraževanjem na domu [...], na izbiro konkretne ustanove, ki bo izobraževanje izvajala, pa manj.«³⁷ V konkretni zadevi je Ustavno sodišče je ocenilo, da presojana zakonska ureditev nima preveč utesnjujočih učinkov na samo vsebino človekove pravice do šolanja in izobraževanja in ne posega v njeno ustavno varovano jedro, zato je ukrep presojalo kot določitev načina uresničevanja te pravice, ne kot poseg v to pravico, kar pomeni, da je presojalo, le njegovo razumnost.³⁸

V zvezi s sodniškim samoomejevanjem Ustavno sodišče zlasti sledi razmejitvi med pristojnostmi posameznih vej državne oblasti, kot sledi iz načela delitve oblasti. Na zakonodajno raven poseže le, kadar je to nujno zaradi varstva ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Praviloma Ustavno sodišče v zakonodajalčevo sfero poseže v najmanjši možni meri, s katero je še mogoče zagotoviti varstvo upoštevne ustavne vrednote. V določenih primerih je Ustavno sodišče na primer uporabilo tudi koncept *stopnjevanja sankcije*, potem ko zakonodajalec ni sledil njegovi prvotni, manj invazivni odločitvi.

³⁵ Odločba št. U-I-191/19 z dne 18. 5. 2023, ECLI:SI:USRS:2023:U.I.191.19, Uradni list RS, št. 63/23, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=120001>.

³⁶ Prav tam, tč. 42.

³⁷ Prav tam, tč. 43.

³⁸ Prav tam, tč. 47–48.

Najbolj odmeven primer takšnega stopnjevanja je bila ustanovitev občine Ankaran. Ustavno sodišče je prvotno prejelo pobudo za presojo zakona, ki je urejal ustanovitev občin in določitev njihovih območij, in akt o razpisu lokalnih volitev. Pobudniki so trdili, da je Državni zbor kršil Ustavo, ker ni ustanovil občin Ankaran in Mirna. Pri odločanju je Ustavno sodišče upoštevalo, da je Državni zbor predhodno že ugotovil, da obe sporni območji izpolnjujeta zakonske pogoje za ustanovitev občine, prebivalci teh območij pa so na referendumih že glasovali v prid ustanovitvi lastnih občin, nato pa v Državnem zboru nista bila izglasovana zakona o njuni ustanovitvi. Ustavno sodišče je pojasnilo, da iz Ustave izhaja pravica prebivalcev Republike Slovenije do uresničevanja lokalne samouprave v občini, ki je ustanovljena v skladu s pogoji in po postopku, ki jih določa zakon. Poudarilo je, da je Državni zbor upravičen določiti pogoje, po katerih ocenjuje posamezne predloge za ustanovitev občine, da pa načelo pravne države terja, da se nato ravna po pravilih, ki si jih je sam določil, in spoštuje tudi splošno načelo enakosti pred zakonom. Potem ko v konkretnem primeru ugotovi, da določeno območje izpolnjujejo zakonske pogoje za ustanovitev občine, je Državni zbor zato pri ustanavljanju občin in pri spreminjanju njihovih območij praviloma vezan na voljo volivcev, izraženo na referendumu. Ustavno sodišče je zato v odločbi št. U-I-137/10 sklenilo, da je Državni zbor ravnal arbitrarno oziroma samovoljno, ker ni sprejel zakonov o ustanovitvi občin Mirna in Ankaran. Nato je zgolj ugotovilo, da je bil izpodbijani zakon v neskladju z Ustavo in Državnemu zboru naložilo, naj ugotovljeno neskladje odpravi v roku dveh mesecev po objavi odločbe. Do odprave tega neskladja je zadržalo tudi lokalne volitve v upoštevanih občinah.³⁹

Državni zbor se je na odločbo odzval le delno, z ustanovitvijo Občine Mirna, zakona, ki bi ustanovil Občino Ankaran, pa ni sprejel. Zadeva je v tem obsegu znova prišla pred Ustavno sodišče, ki je tokrat pojasnilo, da takšna neodzivnost zakonodajalca glede obveznosti, ki je izhajala iz odločbe Ustavnega sodišča, pomeni kršitev načel pravne države (2. člen Ustave) in načela delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave). Glede na neodzivnost Državnega zbora je v tej odločbi na podlagi drugega odstavka 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču določilo nov način izvršitve odločbe št. U-I-137/10 in tako zagotovilo uresničevanje ustavnih pravic do volitev in do lokalne samouprave prebivalcev Mestne občine Koper, kot tudi ustavno pravico do lokalne samouprave prebivalcev Ankarana. V izreku je odločilo, da se ustanovi Občina Ankaran, ter določilo vse potrebno za izvedbo prvih lokalnih volitev v to občino. Na ta način je Ustavno sodišče zagotovilo učinkovitost ustavnosodnega varstva in dokončno zavarovalo ustavnopravni položaj pobudnikov.⁴⁰ Gre sicer bržkone za odločitev Ustavnega sodišča, ki je bila deležna največ kritik zaradi pretiranega ustavnosodnega aktivizma.⁴¹

4. Ali obstajajo primeri, ko je vaše sodišče ravnalo v skladu z načelom sodniškega samoomejevanja, ker ni bilo institucionalno pristojno ali strokovno usposobljeno?

Takšnega ravnanja v našem pravnem redu ne bi opredelili kot sodniško samoomejevanje. Pristojnost Ustavnega sodišča je ena od procesnih predpostavk za začetek postopka, na katero

³⁹ Odločba št. U-I-137/10 z dne 26. 11. 2010, ECLI:SI:USRS:2010:U.I.137.10, Uradni list RS, št. 99/10, in OdlUS XIX, 9, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=110159>.

⁴⁰ Odločba št. U-I-114/11 z dne 9. 6. 2011, ECLI:SI:USRS:2011:U.I.114.11, Uradni list RS, št. 47/11, in OdlUS XIX, 23, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=110349>.

⁴¹ Glej, npr., I. Kristan, Ali za "državo suverenega parlamenta" ali za "državo ustavne demokracije"? Pravna praksa, 2011, št. 30-31, str. 11; M. Cerar, V primeru U-I-491/18 na so ustavni sodniki prekoračili meje ustave, Dnevnik, 24. junij 2011.

Ustavno sodišče pazi po uradni dolžnosti. Če zadeva ne sodi v pristojnost Ustavnega sodišča, sodišče vlogo za njeno obravnavo zavrže. Pri tem načeloma navede le razlog oziroma pravno podlago za zavrženje, zato so z vidika sodniškega samoomejevanja lahko zanimive odločitve, v katerih je Ustavno sodišče sicer ugotovilo, da ni pristojno za odločanje, pa je kljub temu obrazložilo, zakaj so bili izpodbijani akti problematični z vidika Ustave.

Tako je na primer v sklepu št. U-I-128/98 z dne 23. 9. 1998 zapisalo, da bi moral biti tajni sporazum med obveščevalnima vojaškima službama Slovenije in Izraela o zaupnosti prodaje orožja sklenjen kot mednarodna pogodba, da bi postal del slovenskega pravnega reda, pa bi ga moral Državni zbor ali Vlada ratificirati z zakonom ali uredbo in ustrezno javno objaviti, sicer ne bi smel veljati in se uporabljati. Ker ni šlo za predpis, sicer Ustavno sodišče ni bilo pristojno za njegovo presojo.⁴² Podobno je Ustavno sodišče ravnalo v sklepu št. U-I-87/99 z dne 8. 7. 1999, ki se je nanašal na prelete Natovih letal. Tudi tu je sodišče pojasnilo, da je izpodbijani sklep učinkoval kot predpis, zato bi moral biti tudi sprejet v obliki predpisa, in sicer v obliki zakona, ki ga sprejme Državni zbor.⁴³ V obeh navedenih primerih sta bili odločitvi Ustavnega sodišča sprejeti v času, ko je bil cilj izpodbijanega akta že pretežno uresničen, zato je bil njen pomen omejen na preprečevanje enakih ali podobnih kršitev ustavne ureditve v prihodnje.

Glede odločanja o strokovnih in znanstvenih vprašanjih, ki niso pravna vprašanja, iz ustaljene ustavnosodne presoje med drugim izhaja, da se Ustavno sodišče ne more spuščati v vsebinsko primernost mnenj strokovnih institucij, ker gre za strokovna in ne pravna vprašanja.⁴⁴ Zaradi splošne in abstraktne narave zakonodajnega urejanja se to vprašanje pogosteje pojavlja v zvezi s podzakonskimi akti, ki so redoma bolj strokovno tehnične narave, pri čemer se lahko zastavi vprašanje ustreznosti pooblastila za podzakonsko urejanje. Tako je sodišče na primer že pojasnilo, da je zahtevi po določnosti pri predpisih, ki urejajo javne dajatve, zadoščeno, če zakonodajalec sprejme bistvene določbe o javni dajatvi z zadostno natančnostjo. Pri tem mu ni treba odločiti o vsakem posameznem vprašanju, za kar ob upoštevanju zapletenosti postopkov niti ni usposobljen. Če je podrobnejša določitev posameznih elementov, ki opredelijo določeno zakonsko merilo za določitev višine javne dajatve, odvisna od dognanj različnih strok, mora zakonodajalec že zaradi narave stvari prepustiti izvršilni veji večje možnosti za lastno presojo. Zato je presoja Ustavnega sodišča, ko presoja ustavnost in zakonitost takega podzakonskega akta, zadržana.⁴⁵ Pojasnilo je tudi, da lahko presoja skladnost podzakonskega predpisa z zakonom, ki mu je dal podlago za podrobnejše opredeljevanje posameznih pravic oziroma obveznosti, ne more pa ocenjevati skladnosti predpisa z ugotovitvami različnih strok, zlasti ne, če gre za nepravna vprašanja. Ustavno sodišče tako ne more presojati večje ali manjše ustreznosti in primernosti posameznih elementov, ki opredelijo določeno zakonsko merilo za določitev višine javne dajatve, če je ta odvisna od dognanj različnih strok.⁴⁶

Sicer pa se vprašanje presoje strokovnih oziroma znanstvenih vprašanj lahko pojavi tudi v okviru presoje dopustnosti posegov v človekove pravice. Ustavno sodišče v zvezi s strokovnimi oziroma znanstvenimi vprašanji, ki niso s pravnega področja, zakonodajalcu (in Vladi) pri

⁴² Sklep št. U-I-128/98 z dne 23. 9. 1998, ECLI:SI:USRS:1998:U.I.128.98, OdlUS VII, 173, dostopen na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=99206>.

⁴³ Sklep št. U-I-87/99 z dne 8. 7. 1999, ECLI:SI:USRS:1999:U.I.87.99, Uradni list RS, št. 60/99, in OdlUS VIII, 180, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=99701>.

⁴⁴ Sklep št. U-I-123/03 z dne 9. 6. 2005, ECLI:SI:USRS:2003:U.I.123.03, tč. 12, dostopen na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=104802>.

⁴⁵ Odločba št. U-I-215/11, Up-1128/11 z dne 10. 1. 2013, ECLI:SI:USRS:2013:U.I.215.11, Uradni list RS, št. 14/13, tč. 8, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=111018>.

⁴⁶ Prav tam, tč. 15.

pravnem urejanju odmerja širši manevrski prostor. Tako je na primer v zadevi št. U-I-140/14⁴⁷ glede obrednega zakola živali pojasnilo, da ne more biti arbiter v zadevah zahtevnih znanstvenih vprašanj. V konkretnem primeru je šlo za vprašanje živalskega zaznavanja bolečine, torej strokovno vprašanje živalske fiziologije. Sodišče je pojasnilo, da mora v takih zadevah zakonodajalcu priznati določeno polje proste presoje, kar pomeni, da »lahko podvomi o primernosti in nujnosti spornega ukrepa za dosego zasledovanega cilja (na kompleksnem znanstvenem ali strokovnem področju) le, če je na podlagi trditev pobude očitno, da so bile prekoračene skrajne meje njegovega polja proste presoje.«⁴⁸ V konkretni zadevi je Ustavno sodišče ocenilo, da ni razloga za dvom v zakonodajalčevo presojo, da predhodno omamljanje služi dobrobiti živali, za katero je Vlada v odgovoru na pobudo tudi razumno pojasnila, da temelji na strokovnih podlagah, ne na goli politični odločitvi.⁴⁹

V tem oziru je upoštevno tudi razlogovanje Ustavnega sodišča v odločitvi glede ustavne skladnosti ukrepov za zajezitev širjenja pandemije Covid-19. Pri presoji primernosti izpodbijanega ukrepa je tako pojasnilo, da je to presojo, kadar je primernost ukrepa neposredno povezana s strokovnimi razlogi, treba opraviti »v luči spoznanj ustreznih strok, ki so dosegljiva v času odločanja o uvedbi ukrepov. Če so strokovna spoznanja ob prvem pojavu pred tem neznane nalezljive bolezni, za katero je treba razglasiti epidemijo oziroma pandemijo, še v razvoju in stroka morda tudi nima docela enotnih stališč, je treba pri presoji, katerim strokovnim stališčem in v kolikšnem obsegu slediti, dopustiti širše polje proste presoje pristojnega odločevalca. Ob odsotnosti lastnih izkušenj se v tovrstnih primerih lahko državna oblast opre tudi na izkušnje drugih držav, ki kažejo, da bi širjenje epidemije nalezljive bolezni lahko resno ogrozilo zdravje ali življenje ljudi ter da je z določenimi ukrepi mogoče to širjenje preprečiti ali vsaj omejiti. Odlašanje z ukrepanjem na čas, ko bi bile izdelane zanesljivejše strokovne študije, bi se namreč lahko izkazalo za nesprejemljivo z vidika pozitivnih obveznosti države, da varuje zdravje in posledično življenje ljudi na način, ki dosega standarde varovanja človekovih pravic v demokratični družbi. Država mora tako zaradi izpolnjevanja pozitivnih obveznosti tudi v negotovih okoliščinah sprejeti ukrepe za obvladovanje predstavljenih tveganj širjenja nalezljive bolezni, in sicer še preden pride do razširjanja bolezni in s tem resne ogrožitve javnega zdravja, pa tudi življenja ljudi. Navedeno pa državne oblasti ne odvezuje od dolžnosti, da si tako pred uvedbo ukrepov kot tudi po njej v sodelovanju s stroko aktivno prizadeva kar najbolj zmanjšati negotovost glede ocene tveganj in glede primernosti izbranih ukrepov. Naknadna oziroma kasnejša spoznanja v znanosti in stroki zato vplivajo na nadaljnje uveljavljanje ukrepov, na spreminjanje sprejetih ukrepov oziroma njihov preklic. Dolžnost države je tudi, da transparentno pojasni stališča glede sprejetih ukrepov.«⁵⁰

5. Ali obstajajo zadeve, v katerih je vaše sodišče ravnalo v skladu z načelom sodniškega samoomejevanja, ker je obstajalo tveganje sodne napake?

S takšnim položajem se Ustavno sodišče še ni srečalo.

⁴⁷ Odločba št. U-I-140/14 z dne 25. 4. 2018, ECLI:SI:USRS:2018:U.I.140.14, Uradni list RS, št. 35/18, in OdlUS XXIII, 6, CODICES SLO-2019-3-004, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=112755>.

⁴⁸ Prav tam, tč. 30.

⁴⁹ Prav tam, tč. 31.

⁵⁰ Odločba št. U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020, ECLI:SI:USRS:2020:U.I.83.20, Uradni list RS, št. 128/20, in OdlUS XXV, 18, tč. 50, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=114985>.

6. Ali obstajajo primeri, ko je vaše sodišče ravnalo v skladu z načelom sodniškega samoomejevanja zaradi institucionalne ali demokratične legitimnosti pristojnega odločevalca?

V okviru slovenskega pravnega reda ima Ustavno sodišče položaj najvišjega varuha ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Njegove odločbe so obvezujoče in dokončne. V primerih, ko Ustavno sodišče presodi, da je zakon ali drug predpis protiustaven ali nezakonit zato, ker določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja ali ga ureja na način, ki ne omogoča razveljavitve oziroma odprave, sprejme o tem t. i. ugotovitveno odločbo in zakonodajalcu oziroma drugemu normodajalcu določi rok za odpravo ugotovljene protiustavnosti oziroma nezakonitosti (48. člen Zakona o Ustavnem sodišču). V skladu z ustavnimi načeli pravne države (2. člen Ustave) in delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave) se mora pristojni normodajalec na ugotovitveno odločbo Ustavnega sodišča v roku odzvati in odpraviti ugotovljene protiustavnosti oziroma nezakonitosti. Ustavno sodišče je v svojih odločbah že večkrat opozorilo, da gre za hudo kršitev načel pravne države in delitve oblasti, če se pristojni normodajalec v roku ne odzove na odločbo Ustavnega sodišča. Ustavno sodišče tudi redno spremlja uresničevanje svojih ugotovitvenih odločb ter v svojem letnem poročilu opozarja na primere, ko se pristojni normodajalec, najpogosteje gre za zakonodajalca, ni ustrezno odzval na odločbo Ustavnega sodišča.

Ustavno sodišče je institucionalno ali demokratično legitimnost pristojnega odločevalca v prvi vrsti povežalo z razmejitvijo med pristojnostmi Državnega zbora kot zakonodajalca in organi izvršilne oblasti. Tako je na primer že v odločitvi iz leta 1993 pojasnilo, da »načelo demokratičnosti (1. člen ustave) zahteva, da neposredno izvoljeni poslanci sprejemajo najpomembnejše odločitve, ki se nanašajo na državljane, in da zaradi tega upravni organi lahko delujejo samo na podlagi in v okviru zakona. Načela pravne države (2. člen ustave) tudi zahtevajo, da se temeljna razmerja med državo in državljani urejajo s splošno veljavnimi in abstraktnimi zakoni.«⁵¹ Načelo legalitete (120. člen Ustave) in vprašanje razmejitve med zakonsko in podzakonsko materijo je bilo ključnega pomena tudi pri presoji podzakonskih ukrepov za boj proti pandemiji Covid-19.⁵²

Sicer pa je Ustavno sodišče na nekaj mestih poudarilo pomen spoštovanja pristojnosti demokratično izvoljenega odločevalca kot dodatni argument pri odmerjanju manevrskega prostora za zakonodajno urejanje. Tako je na primer ravnalo v odločbi št. U-I-129/19, kjer je poudarilo široko polje proste presoje demokratično izvoljenega parlamenta pri sprejemanju proračuna ter dodalo, da mora biti ustavnosodna presoja državnega proračuna zadržana. Poudarilo je tudi, da Ustavno sodišče ne sme biti instrument »deparlamentarizacije« političnih nasprotij o višini in strukturi javne porabe.⁵³

Pri odločanju o ustanovitvi občine Ankaran je Ustavno sodišče zadevo razlikovalo od splošnega odločanja Državnega zbora pri sprejemanju zakonov. Čeprav se občino ustanovi z zakonom, »zakonodajalec v tem primeru, kljub formi zakona, vendarle nima širokega polja

⁵¹ Odločba št. U-I-123/92 z dne 18. 11. 1993, ECLI:SI:USRS:1993:U.I.123.92, Uradni list RS, št. 67/93, in OdlUS II, 109, dostopno na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=97513>.

⁵² Glej npr. Odločbo št. U-I-79/20 z dne 13. 5. 2021, ECLI:SI:USRS:2021:U.I.79.20, Uradni list RS, št. 88/21, in OdlUS XXVI, 18, tč. 68, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=116431>.

⁵³ Odločba št. U-I-129/19 z dne 1. 7. 2020, ECLI:SI:USRS:2020:U.I.129.19, Uradni list RS, št. 108/20, in OdlUS XXV, 17, zlasti tč. 63–65, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=114816>. Podrobneje pri vprašanju št. 2.

proste presoje v smislu politično diskrecijskega odločanja, tako da bi – črpajoč svojo demokratično legitimacijo iz splošnih volitev – lahko le na podlagi vrednostne in interesne presoje odločil o tem, ali občino ustanovi ali ne. Polje proste presoje zakonodajalca je prisotno pri splošnem in abstraktnem pravnem urejanju pravic in obveznosti, saj se lahko demokratično izvoljeni zakonodajalec tedaj – ob spoštovanju ustavnih okvirjev – prosto odloči o najprimernejši pravni ureditvi. Pri odločanju o tem, ali bodo v konkretnem primeru prebivalci določenega območja lahko uresničili svojo ustavno pravico do lokalne samouprave v okviru nove občine, pa je zakonodajalec bistveno bolj vezan, saj je dolžan spoštovati pravila, ki si jih je sam določil.«⁵⁴

7. »Bolj ko se zakonodaja nanaša na zadeve široke socialne politike, manjša bo pripravljenost sodišča posredovati.« Ali je to veljavno merilo za vaše sodišče? Ali se vaše sodišče strinja s konceptom, da je treba o vprašanih politike odločati v demokratičnih postopkih, saj sodišča niso izvoljena in nimajo demokratičnega mandata za odločanje o vprašanih politike?

V tem kontekstu velja omeniti nekatere posebnosti, ki izhajajo iz ustavnosodne presoje posegov v socialne pravice. Za te pravice je značilno, da že Ustava izrecno predvideva njihovo nadaljnje zakonsko urejanje. Gre za primere, ko Ustava zakonodajalca pooblašča in zavezuje, da določi vsebino človekove pravice z zakonom (t. i. zakonski pridržek). Posamezne človekove pravice na področju socialne varnosti (socialne pravice) se uresničujejo na podlagi zakonov, ki določajo krog upravičencev, vrsto in obseg upravičenj, pogoje za pridobitev in način uresničevanja pravic. Ustava namreč zakonodajalca ne zavezuje, da sprejme točno določene ukrepe, ampak mu daje možnost izbire, kako bo te pravice zagotovil.⁵⁵ Poleg tega je sodišče že pojasnilo, da urejanje socialnih pravic nujno poseže v urejanje ekonomskega sistema države, kar je še dodaten razlog, ki narekuje zadržanost Ustavnega sodišča pri presoji ustavnosti zakonodajnih ukrepov na tem področju.⁵⁶

V ustavnosodni presoji se je tako ustalilo stališče, da je zakonodajalcu zagotovljeno široko polje proste presoje pri urejanju človekove pravice do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine. Vendar zakonodajalec kljub temu ni povsem neomejen. Drugi odstavek 50. člena Ustave določa obveznost države, da uredi obvezno zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in drugo socialno zavarovanje ter skrbi za njihovo delovanje. Poleg tega mora zakonodajalec pri zakonskem urejanju te pravice upoštevati namen oziroma cilj prvega in drugega odstavka 50. člena Ustave, tj. da sta posameznikom zagotovljeni ekonomska varnost in človekovo dostojanstvo, upoštevati pa mora tudi veljavne mednarodne instrumente s tega področja, ki zavezujejo Republiko Slovenijo. Zakonodajalec pri tem ne sme spregledati, da ima človekova pravica do socialne varnosti tudi svoje ustavno zagotovljeno jedro, to je samo bistvo te človekove pravice. Na tem področju je zakonodajalec pri opredeljevanju vsebine in obsega človekove pravice ustavno vezan z ustavno določeno vsebino same človekove pravice in se ne nahaja na polju njegove lastne presoje. V zvezi z jedrom pravice do pokojnine, je Ustavno

⁵⁴ Odločba št. U-I-137/10 z dne 26. 11. 2010, ECLI:SI:USRS:2010:U.I.137.10, Uradni list RS, št. 99/10, in OdlUS XIX, 9, tč. 22, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=110159>.

⁵⁵ Odločba št. U-I-303/18 z dne 18. 9. 2019, ECLI:SI:USRS:2019:U.I.303.18, Uradni list RS, št. 59/19 in OdlUS XXIV, 15, tč. 33, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=113545>.

⁵⁶ Odločba št. U-II-1/11 z dne 10. 3. 2011, ECLI:SI:USRS:2011:U.II.1.11, Uradni list RS, št. 20/11, tč. 18, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=110249>.

sodišče razlikovalo med njenim socialnim in premoženjskim vidikom. Socialni vidik pomeni, zagotavljanje dohodkovne varnosti zavarovanca za primer, ko mu ni treba biti več delovno aktiven in si mu na ta način dohodka ni treba več zagotavljati. Bistvo ali jedro premoženjskega vidika pravice do pokojnine pa pomeni (tudi) pravico posameznika, da na podlagi plačanih prispevkov pokojninskega zavarovanja in ob izpolnjenih vseh drugih razumno določenih pogojih pridobi in uživa pokojnino, ki mu zagotavlja socialno varnost.⁵⁷

8. Ali vaše sodišče sprejema splošno načelo sodniškega samoomejevanja pri presoji kazenskopravne filozofije in politike?

Oblikovanje politike določanja kaznivih ravnanj in sankcij zanje je pridržano zakonodajlacu, vendar je lahko ustavanosodna kontrola pri tem zelo pomemben korektiv. Ustavno sodišče tako kazenskopravne oziroma prekrškovne norme preizkuša z vidika 28. člena Ustave (načelo zakonitosti v kazenskem pravu), iz katerega je sodišče izpeljalo štiri pogoje za uporabo kazenskopravne represije, in sicer: (1) prepoved določanja kaznivih dejanj in kazni s podzakonskimi akti ali z običajnim pravom (*nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*); (2) prepoved določanja kaznivih dejanj in kazni s pomočjo praznih, nedoločljivih ali nejasnih pojmov (*nullum crimen, nulla poena sine lege certa*); (3) prepoved analogije pri ugotavljanju obstoja kaznivih dejanj in izrekanju kazni (*nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*); in (4) prepoved povratne veljave predpisov, ki določajo kazniva dejanja in kazni zanje (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*).⁵⁸

Že v odločbi št. U-I-183/96 z dne 16. 7. 1998 je Ustavno sodišče sicer sprejelo izrecno stališče, da je ustavnosodna presoja zakonodajalčeve odločitve o vrsti kazenske sankcije in njeni višini zadržana.⁵⁹ Iz ustavnosodne presoje izhaja, da je izbrana kazenska sankcija v nasprotju z Ustavo, če krši načelo zakonitosti (28. člen Ustave) ali če zakonodajalec za njeno določitev ni imel razumnega in stvarnega razloga (drugi odstavek 14. člena Ustave). Poleg posledic prepovedanega ravnanja in posledic predpisane sankcije so pri odločanju o vrsti kazenske sankcije in njeni višini pomembni dejavniki tudi pomen varovane dobrine, pogostnost določenega ravnanja, stopnje njegove nezaželenosti in nevarnosti, pomembno pa vpliva nanjo tudi zakonodajalčeva odločitev o namenu kaznovanja, tako nasploh kot v posameznem primeru.⁶⁰ Ustavno sodišče je pojasnilo tudi, da je v pristojnosti zakonodajalca, da oceni, katera ravnanja dosegajo takšno stopnjo družbene nevarnosti, da je kazniv že njihov poskus.⁶¹

9. V izrednih okoliščinah lahko Vlada zavrne razkritje informacij sodišču, zlasti v kontekstu nacionalne varnosti, ki vključuje tajne obveščevalne podatke. Ali je vaše

⁵⁷ Odločba št. U-I-303/18 z dne 18. 9. 2019, ECLI:SI:USRS:2019:U.I.303.18, Uradni list RS, št. 59/19 in OdlUS XXIV, 15, tč. 34–36, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=113545>.

⁵⁸ Odločba št. U-I-335/02 z dne 24. 3. 2005, ECLI:SI:USRS:2005:U.I.335.02, Uradni list RS, št. 37/05, in OdlUS XIV, 16, tč. 10, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=104584>.

⁵⁹ Odločba št. U-I-183/96 z dne 16. 7. 1998, ECLI:SI:USRS:1998:U.I.183.96, Uradni list RS, št. 56/98, in OdlUS VII, 146, dostopno na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=99152>.

⁶⁰ Odločba št. U-I-213/98 z dne 16. 3. 2000, ECLI:SI:USRS:2000:U.I.213.98, Uradni list RS, št. 33/2000 in 39/2000 (popr.), in OdlUS IX, 58, tč. 42, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=100108>.

⁶¹ Sklep št. U-I-5/94 z dne 30. 6. 1994, ECLI:SI:USRS:1994:U.I.5.94, OdlUS III, 79, dostopen na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=97622>.

sodišče ravnalo v skladu z načelom sodniškega samoomejevanja iz razlogov nacionalne varnosti?

Ustavno sodišče se še ni srečalo s primerom, ko mu Vlada ob sklicevanju na nacionalno varnost ne bi bila pripravljena razkriti informacij, potrebnih za odločanje. Sicer pa imajo že v skladu s 3. členom Zakona o tajnih podatkih⁶² ustavni sodniki v zvezi z opravljanjem svoje funkcije zagotovljen dostop do tajnih podatkov. Varovanje tajnih podatkov v postopkih pred Ustavnim sodiščem je podrobneje urejeno v Pravilniku o notranji organizaciji in pisarniškem poslovanju Ustavnega sodišča.⁶³

Ustavno sodišče je v zvezi z vprašanji nacionalne varnosti oziroma obrambe države zakonodajalcu priznalo široko polje proste presoje. Tako je na primer pri presoji zavrnitve razpisa referendumu glede zakona, ki je urejal zagotavljanje sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026, pojasnilo, da mora »v tej zadevi presoditi, ali sta Državni zbor oziroma Vlada izkazala razumne razloge (dejstva, okoliščine), iz katerih izhaja, da je stanje pripravljenosti in opremljenosti Slovenske vojske tako slabo, da so brez odlašanja potrebne kratkoročne in srednjeročne investicije, da se postopoma zagotovi njena zadovoljiva obrambna sposobnost. Pri tem Ustavno sodišče ne more presojati nujnosti posameznih investicij, kot tudi ne njihove strokovne utemeljenosti. Tega ne more ocenjevati niti z vidika višine sredstev, namenjenih za posamezne investicije, niti z vidika skupnega zneska načrtovanih investicij. Za presajo nujnosti prav tako ni upoštevno, da je zakonodajalec za podlago za srednjeročno prevzemanje obveznosti (2021–2026) sprejel poseben zakon [...] in tega ni uredil v zakonu, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.[...] Glede vseh teh vprašanj ima zakonodajalec široko polje proste presoje tako glede tega, v katerem zakonu jih bo uredil, kot tudi glede vsebine.«⁶⁴

10. Ali bi morala sodišča glede na svojo vlogo varuha ustave močnejše posegati v politike (izvajati strožji nadzor), kadar so vlade pasivne pri uvajanju reform, ki so potrebne za varstvo temeljnih pravic?

»Zakonodajalec je [...] v skladu z Ustavo dolžan skrbeti, da so njegovi pravni akti ustavnoskladni (87. in 153. člen Ustave). Kot nosilec zakonodajne funkcije se mora odzivati na potrebe na vseh področjih družbenega življenja, kar velja še toliko bolj, če te potrebe zadevajo temelje delovanja države ali sposobnost učinkovitega zagotavljanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.[...] Pri opravljanju zakonodajne funkcije je vezan le na Ustavo in v tem okviru sam presoja, katere zadeve bo uredil z zakonom in kako.«⁶⁵ Iz ustavnosodne pa izhaja, da »so odločbe Ustavnega sodišča in sodbe ESČP za Državni zbor obvezne in da jih je dolžan izvršiti v postavljenih rokih. Nespoštovanje teh odločb pomeni hudo kršitev načel pravne države iz 2. člena Ustave in načela delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave.«⁶⁶

⁶² Uradni list RS, št. 50/06 – uradno prečiščeno besedilo, 9/10, 60/11 in 8/20, dostopen na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2133>.

⁶³ Uradni list RS, št. 93/03, 56/11 in 142/22, dostopen na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV5281>.

⁶⁴ Odločba št. U-I-483/20 z dne 1. 4. 2021, ECLI:SI:USRS:2021:U.I.483.20, Uradni list RS, št. 64/21, in OdlUS XXVI, 11, tč. 43, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=116240>.

⁶⁵ Odločba št. U-II-1/15 z dne 28. 9. 2015, ECLI:SI:USRS:2015:U.II.1.15, Uradni list RS, št. 80/15, in OdlUS XXI, 5, CODICES SLO-2018-3-004, tč. 47, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=111991>.

⁶⁶ Prav tam, tč. 48.

Ustavno sodišče je prevzelo aktivno vlogo pri uveljavljanju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Prav s tem namenom sodišče pri odločanju relativno pogosto uporabi pooblastilo, da določi način izvršitve svoje odločitve (drugi odstavek 40. člena Zakona o ustavnem sodišču). Tako Ustavno sodišče največkrat začasno uredi vprašanje, ki bi po njegovi odločitvi sicer ostalo neurejeno, da bi zavarovalo pomembne ustavne vrednote, še posebno če bi lahko bile prizadete človekove pravice ali temeljne svoboščine. V tem pogledu velja naše sodišče za izredno aktivistično.⁶⁷ V letu 2022 je Ustavno sodišče izmed 49 odločb, ki jih je sprejelo v postopku presoje skladnosti predpisov, v 8 odločbah določilo tudi način njihove izvršitve.⁶⁸ Medtem je postala uporaba tega pooblastila tako uveljavljena, da Državni zbor pa tudi širša javnost od Ustavnega sodišča pogosta pričakujeta, da bo z ustavnosodnim normiranjem presekalo (politični) gordijski voz.⁶⁹

Na tem mestu je smiselno navesti tudi nekaj konkretnih primerov določitve načina izvršitve. Ko je ugotovilo, da je zakonska ureditev, ki je sklenitev zakonske zveze omogočala le med osebama različnih spolov, v neskladju z Ustavo, je sodišče z določitvijo načina izvršitve svoje odločitve nemudoma omogočilo sklepanje zakonske zveze ne glede na spol zakoncev:

»4. Do odprave ugotovljene protiustavnosti iz 2. točke tega izreka se šteje, da je zakonska zveza življenjska skupnost dveh oseb.«⁷⁰

Podobno je ravnalo v odločbi glede pravice istospolnih parov, da se uvrstijo na seznam potencialnih posvojiteljev, kjer je odločilo, kot sledi:

»5. Do odprave ugotovljenega neskladja iz 3. točke izreka te odločbe veljajo za skupno posvojitev s strani istospolnih partnerjev, ki živita v partnerski zvezi, enaka pravila, kot veljajo po veljavni zakonski ureditvi za skupno posvojitev s strani zakoncev.«⁷¹

Tudi v zadevi, kjer je ugotovilo, da različno obravnavanje obsojencev, ki zaprosijo za nadomestitev kazni zapora z delom v splošno korist, glede na to, ali so v času vložitve prošnje že začeli prestajati kazen ali ne, ni bilo skladno z Ustavo, je sodišče samo vzpostavilo začasno ustavnoskladno ureditev:

»3. Do odprave ugotovljene protiustavnosti se nadomestitev kazni zapora z delom v splošno korist lahko predlaga tudi, ko obsojenec že prestaja kazen zapora oziroma do konca prestajanja kazni zapora.«⁷²

Z določitvijo načina izvršitve svoje odločbe torej Ustavno sodišče začasno zapolni ugotovljeno protiustavno pravno praznino ali praznino, ki bi nastala kot posledica odločitve Ustavnega sodišča, na primer zaradi razveljavitve protiustavne zakonske določbe. Na ta način je

⁶⁷ J. Sovdat, Časovni vidiki v ustavnosodni presoji v: M. Pavčnik, T. Štajnpihler Božič (ur.), Časovnost razlage zakona, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Ljubljana 2018, str. 159.

⁶⁸ Odločbe št. U-I-189/21 z dne 26. 5. 2022, št. U-I-464/20 z dne 1. 12. 2022, št. U-I-26/20 z dne 29. 9. 2022, št. U-I-180/19 z dne 5. 5. 2022, št. U-I-91/21, Up-675/19 z dne 16. 6. 2022, št. U-I-486/20, Up-572/18 z dne 16. 6. 2022, št. U-I-14/18 z dne 15. 9. 2022 in št. Up-290/17, U-I-51/17 z dne 23. 6. 2022.

⁶⁹ S. Nerad, nav. delo, str. 254-255.

⁷⁰ 4. točka izreka odločbe št. U-I-486/20, Up-572/18 z dne 16. 6. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:U.I.486.20, Uradni list RS, št. 94/22, CODICES SLO-2023-2-003, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=117906>.

⁷¹ 5. točka izreka odločbe št. U-I-91/21, Up-675/19 z dne 16. 6. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:U.I.91.21, Uradni list RS, št. 94/22, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=117905>.

⁷² 3. točka izreka odločbe št. Up-290/17, U-I-51/17 z dne 23. 6. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:U.I.51.17, Uradni list RS, št. 96/22, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=117916>.

nemudoma mogoče zagotoviti tudi ustavnoskladno stanje v primerih, ko Ustavno sodišče ugotovi, da je izpodbijana zakonska določba protiustavna, vendar je ne more razveljaviti. Način izvršitve, ki ga določi Ustavno sodišče v svoji odločitvi ima moč zakona in je splošno zavezujoč, vendar zakonodajalec nanj ni vezan pri odpravljanju ugotovljene protiustavnosti in lahko izbere drugačno ustavnoskladno rešitev.

Ko govorimo o aktivni vlogi Ustavnega sodišča pri varstvu in razvoju človekovih pravic in temeljnih svoboščin velja izpostaviti njegovo vlogo pri razreševanju položaja t. i. *izbrisanih*. Gre za državljane drugih republik nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije (v nadaljevanju SFRJ), ki so prebivali v Republiki Sloveniji, vendar so po osamosvojitvi Slovenije izgubili status stalnega prebivališča in so bili vpisani v evidenco tujcev. Ustavno sodišče je večkrat obravnavalo zakonodajne poskuse urejanja položaja *izbrisanih*. V odločbi št. U-I-284/94 z dne 4. 2. 1999⁷³ je ugotovilo, da Zakon o tujcih ni bil v skladu z Ustavo, ker ni posebej uredil položaja teh oseb, kar je bilo v nasprotju z načelom zaupanja v pravo kot enim od načel pravne države (2. člen Ustave). Čeprav so imeli prizadeti posamezniki status stalnih prebivalcev pred ustanovitvijo Republike Slovenije kot samostojne države, jih je izpodbijani zakon namreč obravnaval celo manj ugodno kot osebe, ki so pred osamosvojitvijo štejele za tujce in so v upoštevnem trenutku stalno prebivale v Sloveniji ter so za razliko od *izbrisanih* lahko obdržale stalno prebivališče. Če *izbrisani* niso zaprosili za slovensko državljanstvo, so bili obravnavani enako kot tujci, ki prvič vstopijo v našo državo. Ker za takšno razlikovanje ni bilo nobenega ustavno dopustnega objektivnega razloga, je bila takšna obravnava tudi v nasprotju z načelom enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave). Pri presoji posebnega zakona, ki naj bi uredil položaj izbrisanih, je Ustavno sodišče ugotovilo, da ta ni bil skladen z Ustavo, ker je za državljane drugih republik nekdanje SFRJ določal strožje pogoje za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje, kot so bili določeni za stalno prebivanje tujca na podlagi Zakona o tujcih.⁷⁴ V odločbi št. U-I-246/02 z dne 3. 4. 2003 je poudarilo, da bi moral zakonodajalec položaj prizadetih oseb urediti za nazaj. Zaradi dolgotrajnega razreševanja te problematike in neustreznega odziva zakonodajalca je tokrat določilo tudi način izvršitve svoje odločitve in prizadetim osebam za nazaj podelilo status stalnega prebivališča ter pristojnemu ministrstvu naložilo, naj jim izda dopolnilne odločbe o ugotovitvi stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji od trenutka njihovega izbrisa.⁷⁵ Na to odločitev se je zakonodajalec s prejetjem novele upoštevnega zakona odzval šele po sedmih letih. Takrat je skupina poslancev zahtevala razpis zakonodajnega referendumu, ki bi lahko preprečil uveljavitev novele, vendar je Ustavno sodišče ugotovilo, da bi zaradi zavrnitve zakonskih sprememb nastale protiustavne posledice in je referendum preprečilo.⁷⁶ V tej zadevi je ESČP proti Sloveniji izdalo tudi pilotno sodbo.⁷⁷ Ustavno sodišče še vedno odloča o ustavnih pritožbah prizadetih posameznikov.⁷⁸

Podobno aktivno vlogo je Ustavno sodišče igralo tudi pri postopnem urejanju pravic istospolnih parov. V odločbi št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009 je tako ugotovilo, da je bila

⁷³ Odločba št. U-I-284/94 z dne 4. 2. 1999, Uradni list RS, št. 14/99, in OdlUS VIII, 22,

⁷⁴ Odločba št. U-I-295/99 z dne 18. 5. 2000, ECLI:SI:USRS:2000:U.I.295.99, Uradni list RS, št. 54/2000, in OdlUS IX, 113, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=100209>.

⁷⁵ Odločba št. U-I-246/02 z dne 3. 4. 2003, ECLI:SI:USRS:2003:U.I.246.02, Uradni list RS, št. 36/03, in OdlUS XII, 24, CODICES SLO-2003-M-001, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=102303>.

⁷⁶ odločba št. U-II-1/10 z dne 10. 6. 2010, ECLI:SI:USRS:2010:U.II.1.10, Uradni list RS, št. 50/10, in OdlUS XIX, 11, CODICES SLO-2010-2-004, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=109973>.

⁷⁷ Sodba ESČP v zadevi *Kurić in drugi proti Sloveniji* z dne 12. 3. 2014, dostopna na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-141899>.

⁷⁸ Med novejšimi vsebinskimi odločitvami glej na primer odločbo št. Up-268/20 z dne 10. 6. 2021, ECLI:SI:USRS:2021:Up.268.20, OdlUS XXVI, 46, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=116501>.

zakonska ureditev dedovanja v neskladju z Ustavo, ker v krog zakonitih dedičev ni bil vključen tudi zapustnikov partner iz registrirane partnerske skupnosti, ki je bila prva oblika pravno priznane skupnosti za istospolne pare v Republiki Sloveniji. Sodišče je ugotovilo, da je položaj partnerjev registriranih istospolnih skupnosti z vidika pravice do dedovanja po umrlem partnerju v svojih bistvenih dejanskih in pravnih prvinah primerljiv s položajem zakoncev in da razlike v ureditvi dedovanja med zakonci ter med partnerji registriranih istospolnih skupnosti ne temeljijo na neki stvarni, neosebni razlikovalni okoliščini, temveč na spolni usmerjenosti. Čeprav v prvem odstavku 14. člena Ustave ni izrecno navedena, je spolna usmerjenost ena od osebnih okoliščin, ki ne smejo biti podlaga za razlikovanje pri uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Sodišče je ugotovilo, da za upošteveno razlikovanje ni bilo ustavno dopustnega razloga, zato je bila izpodbijana ureditev v neskladju s prvim odstavkom 14. člena Ustave. Odločilo je tudi, da do odprave neskladja za dedovanje med partnerjema registrirane istospolne partnerske skupnosti veljajo enaka pravila, kot veljajo za dedovanje med zakoncema.⁷⁹ V odločbi št. U-I-212/10 je ugotovilo, da je bila zakonska ureditev dedovanja neskladna z Ustavo tudi zato, ker je istospolne partnerje, ki so živeli v stabilnih skupnostih, vendar teh niso registrirali, obravnavala manj ugodno kot raznospolne partnerje, ki so živeli v zunajzakonski skupnosti.⁸⁰ Ustavno sodišče je s svojo odločitvijo zagotovilo tudi vključitev istospolnih partnerjev med družinske člane prosilca za mednarodno zaščito, ki so upravičeni do združevanja družine.⁸¹ Z odločitvama iz leta 2022 pa je sodišče ugotovilo, da sta bili v neskladju z Ustavo tudi zakonska ureditev zakonske zveze kot zgolj skupnosti moškega in ženske ter izključitev istospolnih partnerjev iz možnosti skupne posvojitve.⁸²

II. Odločevalec

11. Ali vaše sodišče bolj upošteva akte parlamenta kot odločitve izvršilne oblasti? Ali vaše sodišče pri odločanju upošteva stopnjo demokratične odgovornosti prvotnega odločevalca?

To načeloma niso upoštevana merila za odločanje Ustavnega sodišča. Z vidika načela zakonitosti lahko pri odločanju Ustavnega sodišča pomembno vlogo odigra vprašanje, ali je zakonodajalec z zagotovitvijo dovolj izčrpne ureditve izpolnil svoje ustavne dolžnosti oziroma ali ni izvršilna oblast s svojo normodajno dejavnostjo posegla na zakonsko raven. To vprašanje je Ustavno sodišče na primer obravnavalo pri presoji ukrepov za zajezitev širjenja pandemije Covid-19. Podrobneje v zvezi s tem tudi v odgovoru na vprašanje št. 6.

Sicer pa lahko pride tudi do nasprotnega položaja, da torej zakonodajalec nedopustno poseže v sfero izvršilne ali sodne oblasti. Iz načela delitve oblasti namreč izhaja zahteva, da posamezna

⁷⁹ Odločba št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009, ECLI:SI:USRS:2009:U.I.425.06, Uradni list RS, št. 55/09, in OdlUS XVIII, 29, CODICES SLO-2009-2-005, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev?q=&id=109411>.

⁸⁰ Odločba št. U-I-212/10 z dne 14. 3. 2013, ECLI:SI:USRS:2013:U.I.212.10, Uradni list RS, št. 31/13, in OdlUS XX, 4, CODICES SLO-2013-3-005, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev?q=&id=111086>.

⁸¹ Odločba št. U-I-68/16, Up-213/15 z dne 16. 6. 2016, ECLI:SI:USRS:2016:U.I.68.16, Uradni list RS, št. 49/16, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev?q=&id=112236>.

⁸² Odločbi št. U-I-91/21, Up-675/19 z dne 16. 6. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:U.I.91.21, Uradni list RS, št. 94/22, CODICES SLO-2023-2-004, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev?q=&id=117905>, in št. U-I-486/20, Up-572/18 z dne 16. 6. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:U.I.486.20, Uradni list RS, št. 94/22, CODICES SLO-2023-2-003, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev?q=&id=117906>.

veja oblasti ne sme prevzemati pristojnosti drugih vej oblasti, niti nedopustno posegati v izvrševanje njunih tipičnih oblastnih funkcij. Zato zakonodajna oblast ne sme prevzemati funkcij, ki so tipično izvršilne narave in pripadajo izvršilni (oziroma upravni) oblasti, prav tako pa ne sme posegati v tipični funkciji sodne veje oblasti, da odloča o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov oziroma pravnih oseb ter nadzoruje zakonitost izvršilne funkcije odločanja o konkretnih posamičnih razmerjih. S takšnim položajem se je Ustavno sodišče srečalo pri presoji zakona, s katerim je Državni zbor uredil interventni odvzem osebkov rjavega medveda in volka iz narave. Ugotovilo je, da je zakon v bistvenem delu konkretno določal obseg ter časovno in prostorsko razporeditev načrtovanega odstrela točno določenega števila medvedov in volkov ter pogoje in omejitve, ki jih morajo lovske družine upoštevati pri izvedbi tega odstrela. Zato je imela izpodbijana ureditev, čeprav je bila sprejeta v obliki zakona, v bistvenem naravo posamičnega pravnega akta. Posledično je bila v neskladju z načelom delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave, zato jo je Ustavno sodišče razveljavilo.⁸³

12. Kakšno težo daje vaše sodišče zakonodajni zgodovini? Kakšen pravni pomen, če sploh, bi morala imeti parlamentarna obravnava zadeve za sodno presojno njene skladnosti s človekovimi pravicami?

Pri presoji izpodbijane zakonske ureditve Ustavno sodišče pogosto pregleda tudi zakonodajno gradivo, zlasti predlog zakona, ki vsebuje tudi pojasnila glede njegove vsebine. To je še posebej pomembno pri določanju ustavno dopustnega cilja za posege v človekove pravice oziroma namena zakonodajalca (glej tudi odgovor na vprašanje št. 20). V odločbi št. U-I-91/15 z dne 16. 3. 2017, ki se je nanašala na zakonsko ureditev odvzema premoženja nezakonitega izvora, se je Ustavno sodišče na primer za podrobnejšo obrazložitev namena ukrepa neposredno sklicevalo na zakonodajno gradivo.⁸⁴ Včasih sodišče navedbe v zakonodajnem gradivu uporabi tudi za razreševanje protislovnih navedb udeležencev v postopku. Tako je na primer v odločbi št. U-I-113/17 z dne 30. 9. 2020 ugotovilo, da so navedbe o namenu zakonske ureditve v zakonodajnem gradivu, ki so bile skladne z navedbami Državnega zbora, nasprotovale navedbam v mnenju, ki ga je Ustavnemu sodišču v tem postopku poslala Vlada.⁸⁵

Omeniti velja, da Ustavno sodišče tudi pri razlagi ustavnih določb poseže po ustavodajnem gradivu. Tako je na primer ravnalo pri presoji skladnosti zakonske ureditve volitev v Državni zbor z Ustavo, kjer je pri razlagi ustavne zahteve po odločilnem vplivu volivcev na dodelitev mandatov »izhajalo iz ustaljenih metod pravne razlage, zlasti iz jezikovnega pomena ustavnega besedila, pri čemer je upoštevalo tudi namen ustavodajalca, kot izhaja iz gradiva ob sprejemanju [Ustavnega zakona, s katerim je bil spremenjen 80. člen Ustave, ki ureja volitve v Državni zbor] (zgodovinskonamenska razlaga).«⁸⁶

⁸³ Odločba št. U-I-194/19 z dne 9. 4. 2020, ECLI:SI:USRS:2020:U.I.194.19, Uradni list RS, št. 58/20, in OdlUS XXV, 5, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=114238>.

⁸⁴ Odločba št. U-I-91/15 z dne 16. 3. 2017, ECLI:SI:USRS:2017:U.I.91.15, Uradni list RS, št. 16/17, in OdlUS XXII, 6, tč. 40, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=112414>.

⁸⁵ Odločba št. U-I-113/17 z dne 30. 9. 2020, ECLI:SI:USRS:2020:U.I.113.17, Uradni list RS, št. 145/20 in OdlUS XXV, 21, tč. 19, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=115133>.

⁸⁶ Odločba št. U-I-32/15 z dne 8. 11. 2018, ECLI:SI:USRS:2018:U.I.32.15, Uradni list RS, št. 82/18, in OdlUS XXIII, 12, CODICES SLO-2021-3-007, tč. 29, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=113116>. Glej zlasti tudi tč. 43, kjer se sodišče neposredno sklicuje na posamezne dele obralozitve predloga navedenega ustavnega zakona.

V zvezi s tem velja ponoviti, da je Ustavno sodišče pristojno presojati tudi ustavnost in zakonitost postopka sprejemanja predpisov. Glej tudi odgovor na vprašanje št. 15.

13. Ali vaše sodišče preveri, ali je odločevalec utemeljil odločitev oziroma ali je odločitev takšna, kot bi jo sprejelo sodišče, če bi samo odločalo?

Le v primeru povratne veljave zakonskih določb mora zakonodajalec svojo izbiro določene ureditve utemeljiti že v samem zakonodajnem postopku. »Po ustaljeni ustavnosodni presoji[...] lahko povratno učinkovanje upraviči le posebna, prav povratno učinkovanje predpisa utemljujoča javna korist, brez katere ne bi bilo mogoče doseči zasledovanega cilja ureditve. Taka javna korist pa mora biti glede na to, da se z njo utemljuje izjema od ustavne prepovedi povratnega učinkovanja predpisa – izjeme pa je treba razlagati restriktivno –, v zakonodajnem postopku posebej ugotovljena[...] in pojasnjena že v zakonodajnem gradivu.[...] Te utemeljitve ne morejo nadomestiti morebitna kasnejša (po zaključenem zakonodajnem postopku prvič podana) utemeljevanja ciljev zakona, ki iz zakonodajnega gradiva niso razvidna.«⁸⁷

Sicer pa lahko zakonodajalec svoje zakonodajne izbire pojasni tudi šele v postopku pred Ustavnim sodiščem. V postopkih presoje ustavnosti in zakonitosti predpisov ima namreč organ, ki je obravnavani predpis sprejel, položaj nasprotnega udeleženca. Tako ima zakonodajalec vselej možnost, da odgovori na navedbe v pobudi ali zahtevi, s katero se izpodbijajo zakonske določbe. V teh primerih svoje mnenje redno poda tudi Vlada kot poglobljena predlagateljica zakonov. Utemeljitev konkretnih zakonodajalčevih izbir, kot izhaja iz stališč, ki jih zakonodajalec in Vlada podata v postopku, ali iz zakonodajnega gradiva, je lahko upoštevana pri ugotavljanju ustavno dopustnega cilja izpodbijanega ukrepa ali v okviru preizkusa njegove sorazmernosti.

Z utemeljitvijo odločitve se Ustavno sodišče sicer podrobneje ukvarja, ko odloča o ustavnih pritožbah posameznikov zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin z individualnimi akti. Zaradi zahteve po predhodnem izčrpanju pravnih sredstev so to predvsem odločitve višjih sodišč ali Vrhovnega sodišča. Iz 22. člena Ustave, ki zagotavlja enako varstvo pravic, izhaja tudi pravica do obrazložene sodne odločbe. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo ta obsega obveznost sodišča, da vse navedbe stranke vzame na znanje, da pretehta njihovo relevantnost in dopustnost ter da se do tistih navedb, ki so za odločitev lahko bistvenega pomena in so dopustne, v obrazložitvi tudi opredeli. Za zagotovitev ustavne pravice do poštenega sojenja kot tudi za zagotovitev zaupanja v sodstvo je velikega pomena, da lahko stranka, tudi če njenemu zahtevku ali pravnemu sredstvu ni ugodeno, spozna, da se je sodišče z njenimi argumenti seznanilo in jih je obravnavalo, da torej ne ostane v dvomu, ali jih morda ni enostavno prezrlo. Pravica do opredelitve se nanaša tudi na pravna vprašanja. Sodišče ni dolžno posebej odgovarjati na vsak pravni argument stranke, dolžno pa se je opredeliti vsaj do nosilnih pravnih naziranj stranke, ki so dovolj argumentirana, ki niso očitno neutemeljena in ki za odločitev v zadevi po razumni presoji sodišča niso neupoštevana. Kadar instančno sodišče pritrdi pravnemu naziranju nižjega sodišča, je sicer zahteva po obrazloženosti odločbe

⁸⁷ Odločba št. U-I-64/22, U-I-65/22 z dne 17. 11. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:U.I.64.22, Uradni list RS, št. 157/22, CODICES SLO-2022-2-005, tč. 34, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=118521>. Obrazložitev se od zakonodajalca zahteva tudi v primerih, ko odloči, da v skladu z drugim odstavkom 90. člena Ustave ni dopustno razpisati zakonodajnega refernduma, ko gre tudi sicer za drugačen položaj kot v zakonodajnem postopku v ožjem smislu.

načeloma lahko nižja od siceršnje zahteve po obrazloženosti sodnih odločb, vendar to lahko velja le, če je iz sodbe nižjega sodišča mogoče razbrati razloge za sporno pravno stališče in se je nižje sodišče že opredelilo do upoštevni trditev in pravnih naziranj stranke. Ob tem se z vidika vsebine in obsega dolžnosti do obrazložene sodne odločbe lahko pojavi tudi zahteva po spoštovanju načela ustavnoskladne razlage, glede na okoliščine konkretne zadeve pa tudi spoštovanje načela lojalne razlage prava EU.⁸⁸

- 14.** Ali je stopnja zadržanosti vašega sodišča odvisna od tega, v kolikšni meri je bilo pred sprejetjem odločitve ali ukrepa opravljeno temeljito preverjanje skladnosti s temeljnimi pravicami? Kako temeljito mora na primer biti takšno preverjanje s strani zakonodajalca, da ga bo vaše sodišče upoštevalo?

Ukrep, ki pomeni poseg v človekove pravice, je ustavno dopusten, če zasleduje ustavno dopusten cilj in prestane test sorazmernosti. Ustavno sodišče to presoja na podlagi zakonodajnega gradiva, navedb udeležencev v postopku pred Ustavnim sodiščem in tudi splošnih življenjskih izkušenj. Načeloma mora sicer že zakonodajalec pri urejanju vsebine človekovih pravic in temeljnih svoboščin opraviti tehtanje in vzpostaviti pravično ravnovesje med človekovimi pravicami in drugimi ustavnimi dobrinami, ki so v medsebojnem konfliktu, vendar se dopustnost ukrepa ne opravi le na podlagi zakonodajnega gradiva. Ustrezno utemeljitev lahko zakonodajalce ali drugi pristojni normodajalec poda tudi v svojem mnenju v okviru postopka pred Ustavnim sodiščem. Ustavno sodišče organ, ki je izpodbijani ukrep sprejel, vselej obvesti o začetem postopku presoje. Ko so izpodbijane zakonske določbe, svoje mnenje o očitkih pobudnika ali predlagatelja redno poda tudi Vlada kot poglavitna predlagateljica zakonov. Glej tudi odgovor na vprašanje št. 20.

- 15.** Ali vaše sodišče analizira, ali so bila v parlamentarni razpravi pri sprejemanju ukrepa v celoti zastopana nasprotna stališča? Ali zadošča obsežna razprava o splošnih koristih ukrepa ali pa se je treba bolj ciljno osredotočiti na njegove učinke na upoštevne pravice?

Ustavno sodišče se načeloma ne spušča v presojo parlamentarne razprave. Določeni vidiki obravnave predloga zakona v Državnem zboru pa bi lahko bili upoštevni v okviru presoje ustavnosti postopka sprejemanja zakona. V zvezi s tem je treba poudariti, da lahko Ustavno sodišče presoja le skladnost zakonodajnega postopka z zahtevami, ki izhajajo iz Ustave,⁸⁹ ne pa tudi z različnimi zakonskimi zahtevami ali pravili iz Poslovnika Državnega zbora.⁹⁰ Ustavno sodišče je že tudi pojasnilo, da ni pristojno odločati o postopku sprejemanja aktov, s katerimi se spreminja Ustavo, saj se njegova pristojnost za presojo ustavnosti in zakonitosti postopkov sprejemanja predpisov ravna po njegovi pristojnosti za vsebinsko presojo upoštevne

⁸⁸ Odločba št. Up-14/21 z dne 13. 1. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:Up.14.21, Uradni list RS, št. 16/22, CODICES SLO-2022-2-007, tč. 22 in tam navedene odločitve, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=117295>.

⁸⁹ Odločba št. U-I-483/20 z dne 1. 4. 2021, ECLI:SI:USRS:2021:U.I.483.20, Uradni list RS, št. 64/21, in OdlUS XXVI, 11, tč. 19 in odločitve, navedene pod opombo št. 5, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=116240>.

⁹⁰ Sklep št. U-I-409/98 z dne 30. 11. 2000, ECLI:SI:USRS:2000:U.I.409.98, dostopen na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=100553>.

predpisa. Ker Ustavno sodišče ni pristojno presojeti ustavnega zakona, tudi ni pristojno presojeti postopka, po katerem je bil ustavni zakon sprejet.⁹¹

Z vidika sodelovanja javnosti pri sprejemanju zakona se lahko pred Ustavnim sodiščem zastavi zlasti vprašanje kršitev ustavnih pravil v zvezi z referendumskim odločanjem, ki je del zakonodajnega postopka v širšem smislu. V okviru presoje ustavnosti zakonodajnega postopka namreč Ustavno sodišče skrbi tudi za varstvo ustavne pravice 40.000 volivcev zahtevati razpis referenduma. Če bi državni organi, vključeni v referendumski postopek, s svojimi akti ali ravnanjem kršili ustavna pravila referendumskega postopka in s tem preprečili izvedbo referenduma, bi bil zakon, o katerem bi sicer moral biti izveden referendum, sprejet po protiustavnem postopku. Tako je na primer že prišlo do položaja, kjer je Državni zbor zavrnil razpis referenduma o zakonu z obrazložitvijo, da gre za zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč, o katerem v skladu s prvo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave ni dopustno razpisati referenduma. Ustavno sodišče je moralo na podlagi zahteve volivca odločiti o tem, ali gre za tak zakon. V nasprotnem primeru bi namreč bil postopek sprejemanja zakona v neskladju z Ustavo, saj bi Državni zbor kršil ustavno pravilo o tem, kdaj ni dopustno razpisati referenduma. V omenjeni zadevi je sicer sodišče pritrnilo Državnemu zboru.⁹²

16. Ali je dejstvo, da je odločitev sprejel zakonodajalec ali da je bila sprejeta po javnem posvetovanju ali javni razpravi, prepričljiv dokaz demokratične legitimnosti odločitve?

Javna razprava je z vidika ustavnosodne presoje predpisov pomembna, kadar je formalna sestavina postopka njihovega sprejemanja. To na primer velja pri podzakonskih predpisih z okoljskega področja, kjer izhaja obveznost sodelovanja javnosti iz Aarhuske konvencije, ki je bila na podlagi 8. člena Ustave z ratifikacijo inkorporirana v slovenski pravni red. V zadnjih letih je tudi Ustavno sodišče omililo razlago pravnega interesa za vložitev pobude za nevladne organizacije, ki delujejo na področju varstva okolja.⁹³

V zvezi z upoštevanjem javnega mnenja pri zakonodajnem urejanju in kasnejši ustavnosodni kontroli velja poudariti, da je v tem smislu Ustavno sodišče včasih postavljeno celo v vlogo t. i. protivečinske institucije, ki omejuje moč večinskega odločanja parlamenta in referendumskega odločanja. Iz ustavnosodne presoje tako izhaja, da »Ustava in odločbe Ustavnega sodišča ter sodbe ESČP torej ne zavezujejo samo Državnega zbora kot zakonodajalca, temveč tudi državljane, kadar oblast izvršujejo neposredno z odločanjem o posameznem zakonu na referendumu.«⁹⁴

Ustavno sodišče ne odloča neposredno o tem, ali so odločitve zakonodajalca ali drugega normodajalca demokratično legitimne. Kot navedeno, pa lahko bdi nad spoštovanjem ustavnih pravil zakonodajnega postopka ter ustavnih in zakonskih pravil postopka sprejemanja podzakonskih predpisov. V tem smislu je Ustavno sodišče na primer glede občinskih predpisov

⁹¹ Sklep št. U-I-242/00 z dne 10. 4. 2003, ECLI:SI:USRS:2003:U.I.242.00, OdlUS XII, 34, tč. 4, dostopen na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=102350>.

⁹² Odločba št. U-I-483/20 z dne 1. 4. 2021, ECLI:SI:USRS:2021:U.I.483.20, Uradni list RS, št. 64/21, in OdlUS XXVI, 11, tč. 43, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=116240>.

⁹³ Sklep št. U-I-25/17 z dne 9. 6. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:U.I.25.17, dostopen na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=118585>.

⁹⁴ Odločba št. U-II-1/15 z dne 28. 9. 2015, ECLI:SI:USRS:2015:U.II.1.15, Uradni list RS, št. 80/2015 in OdlUS XXI, 5, CODICES SLO-2018-3-004, tč. 48, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=111991>.

izpostavilo, da morajo občine pri sprejemanju predpisov spoštovati načelo zakonitosti. Zahteva po skladnosti občinskih predpisov zajema tako materialno kot tudi formalno skladnost z zakonom. Materialna skladnost vsebuje zahtevo, da občina pravnih razmerij po vsebini ne ureja na način, da bi bila v nasprotju z zakonom, formalna pa zahtevo, da je občinski predpis sprejet v skladu z zakonsko predvidenim postopkom. Oblika oziroma postopek sprejemanja splošnih normativnih aktov prispeva, da je nastajanje pravnih pravil demokratično in legitimno, da tako nastala pravila predvidljivo in enako obravnavajo pravne subjekte. Kršitev postopkovnih pravil lahko povzroči, da je splošni akt v tolikšni meri pravno nepravilen, da ga je treba razveljaviti ali odpraviti.⁹⁵

III. Področje varstva določene pravice, zakonitost in sorazmernost

17. Ali je vaše sodišče v fazi opredelitve pravic kdaj ravnalo zadržano, v smislu, da je sprejelo vladno opredelitev pravice ali njeno uporabo te opredelitve v praksi?

Ustavno sodišče je tisto, ki skozi svoje odločitve napolnjuje Ustavo z vsebino, vključno z njenimi določbami, ki urejajo človekove pravice in temeljne svoboščine. Pri tem je Ustavno sodišče popolnoma neodvisno od drugih državnih organov in ni vezano na njihova stališča. Seveda pa lahko sodišče argumente Vlade (ali drugih udeležencev v postopku pred Ustavnim sodiščem) upošteva, če so prepričljivi. V tem oziru so pomembno vodilo pri razlagi Ustave tudi mednarodni akti s področja človekovih pravic, ki zavezujejo Republiko Slovenijo, med njimi zlasti EKČP in sodna praksa ESČP, pa tudi pravo Evropske Unije, z vidika varstva človekovih pravic zlasti Listina.

18. Ali je intenzivnost presoje odvisna od narave upoštevnih temeljnih pravic? Ali vaše sodišče meni, da so nekatere pravice ali vidiki pravic pomembnejši in si zato zaslužijo strožjo presojo kot druge? Kakšni so kriteriji za to razlikovanje?

Glej odgovor na vprašanje št. 3 glede absolutne narave nekaterih pravic ter primera upoštevanja jedra pravice pri odločanju o tem, ali gre v konkretnem primeru za urejanje načina uresničevanja pravice ali poseg v pravico.

Glej tudi odgovor na vprašanje št. 7 glede pravic z zakonskim pridržkom in razlikovanja med jedrom ali bistvom pravice in njenimi drugimi elementi.

Delno je intenzivnost presoje posegov v posamezne pravice odvisna tudi od tega, kako jih ureja Ustava. Pri nekaterih pravicah že Ustava vsebuje relativno podrobno ureditev njihove vsebine, ki omejuje zakonodajalčev manevrski prostor, Ustavno sodišče pa mora preveriti, ali so bile pri normiranju spoštovane ustavne zahteve. Tako na primer že sama Ustava relativno podrobno ureja jamstva, ki morajo biti zagotovljena, da bodo dopustni posegi v pravico do nedotakljivosti stanovanja, ki jo zagotavlja prvi odstavek 36. člena Ustave. Drugi odstavek tega člena tako določa, da ne sme nihče brez odločbe sodišča proti volji stanovalca vstopiti v tuje stanovanje ali v druge tuje prostore, niti jih ne sme preiskovati. V skladu s tretjim odstavkom ima pri preiskavi pravico biti navzoč tisti, čigar stanovanje ali prostori se preiskujejo, ali njegov

⁹⁵ Odločba št. U-I-2/21, U-I-3/21 z dne 20.05.2021, ECLI:SI:USRS:2021:U.I.2.21, Uradni list RS, št. 88/21, Uradno glasilo slovenskih občin, št. 30/21 z dne 4. 6. 2021, in OdlUS XXVI, 19, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=116430>.

zastopnik, četrti odstavek pa določa, da se sme preiskava opraviti samo v navzočnosti dveh prič. V petem odstavku so določeni pogoji, pod katerimi sme uradna oseba opraviti preiskavo brez odločbe sodišča in izjemoma brez navzočnosti prič. Zakonodajalčevo polje proste presoje je tako znatno omejeno že z ustavnimi zahtevami in zato mora biti tudi presoja, ki jo opravi Ustavno sodišče, ustrezno bolj intenzivna.

19. Ali imate pri presoji ustavnosti zakona določeno lestvico jasnosti? Kako odločite, kako jasen je zakon? Kdaj uporabite kanon *In claris non fit interpretatio*?

Iz ustavnosodne presoje izhaja, da je načelo jasnosti in (pomenske) določljivosti predpisov eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave. To načelo med drugim zahteva, da morajo biti predpisi opredeljeni jasno in določno, tako da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja ter da nedvoumno in dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo. To ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih sploh ne bi bilo treba razlagati, saj uporaba predpisov vedno pomeni njihovo razlago. To načelo ne zahteva, da bi samo besedilo predpisa moralo odgovarjati na vsa vprašanja, ki se utegnejo pojaviti v praksi. Z vidika pravne varnosti postane predpis sporen takrat, ko s pomočjo razlage ne moremo priti do njegove jasne vsebine. Predpis torej izpolnjuje zahtevo po jasnosti in določljivosti, če je mogoče z ustaljenimi metodami razlage ugotoviti vsebino pravila, ki ga vsebuje, in je na ta način dolžno ravnanje naslovnikov določno in predvidljivo.⁹⁶

V zvezi z zahtevano stopnjo jasnosti in določnosti predpisov je sodišče med drugim pojasnilo, da je ta posebej pomembna pri predpisih, ki vsebujejo pravne norme, s katerimi se določajo pravice ali dolžnosti.⁹⁷ Čim pomembnejša je varovana dobrina, tem bolj poudarjena je zahteva po določnosti zakona. Tako na primer velja, da morajo pooblastila represivnih organov, kot na primer hišna preiskava, ki pomenijo močan poseg v človekove pravice posameznika, temeljiti na posebno natančni ureditvi z jasnimi in podrobnimi pravili. Zakonska ureditev mora biti taka, da izključuje možnost arbitrarnega ravnanja države.⁹⁸

Zahteva po določnosti pravnega pravila je strožja, če gre za pravno pravilo, ki opredeljuje kaznivo ravnanje, in v tem okviru najstrožja, ko opredeljuje kaznivo dejanje. V kazenskem pravu se načelo določnosti izraža posebej prek načela zakonitosti kazenskega materialnega prava (prvi odstavek 28. člena Ustave). Na področje kaznovalnega prava pa sodijo tudi postopkovne določbe, kot so na primer tiste, ki urejajo posebne preiskovalne ukrepe. Pri slednjih je pomembno tudi dejstvo, da posegajo na področje obdelave osebnih podatkov osumljencev in drugih oseb, proti katerim so bili uporabljeni posebni preiskovalni ukrepi. Ker ti ukrepi izjemno intenzivno posegajo na področje, ki ga varujejo različni vidiki človekove pravice do zasebnosti, za njihovo urejanje velja ustavna zahteva poudarjene jasnosti, razumljivosti, določnosti, nedvoumnosti in predvidljivosti upoštevnih zakonskih določb. To ne velja samo za pravne podlage za izvajanje teh ukrepov v ožjem smislu (torej za vdiranje v sfero zasebnosti s pridobivanjem in beleženjem različnih podatkov), temveč tudi za predpise, ki

⁹⁶ Odločba št. U-I-260/19 z dne 5. 5. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:U.I.260.19, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=117778>.

⁹⁷ Odločba št. U-I-65/08 z dne 25. 9. 2008, ECLI:SI:USRS:2008:U.I.65.08, Uradni list RS, št. 96/08, in OdlUS XVII, 49, tč. 8, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=108846>.

⁹⁸ Odločba št. U-I-144/19 z dne 17. 2. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:U.I.144.19, Uradni list RS, št. 35/22, tč. 38, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=117461>.

urejajo nadaljnjo obdelavo ustreznih izsledkov, npr. hrambo, uporabo, posredovanje med različnimi upravičenci itd.⁹⁹

V zadevi, ki se je nanašala na zatrjevano prekrivanje zakonskih dejanskih stanov kaznivega dejanja in prekrška, je Ustavno sodišče izpostavilo, da postavlja načelo zakonitosti iz prvega odstavka 28. člena Ustave več omejitev za uporabo kazenskopravne represije, med drugim tudi načelo določnosti (*lex certa*), ki naj prepreči samovoljno in arbitrarno uporabo državnega kaznovalnega sankcioniranja v primerih, ki ne bi bili vnaprej točno opredeljeni. Načelo določnosti pa zahteva tudi, da je omogočeno medsebojno razlikovanje med pravnimi pravili (*lex distincta*).¹⁰⁰

Strožja merila kot sicer veljajo tudi za presojo davčne zakonodaje. V ustavnosodni presoji je »uveljavljeno stališče, da iz 2. člena Ustave izhaja zahteva, da mora biti že iz zakona razvidno in predvidljivo, kaj država zahteva od davkoplačevalca.[...] Enako dobro uveljavljeno stališče v ustaljeni ustavnosodni presoji je, da 147. člen Ustave zahteva, da zakon opredeli najmanj davčnega zavezanca, davčni predmet, davčno osnovo in davčno stopnjo.[...] Povezava obeh stališč pomeni, da zahteva, da mora biti že iz zakona razvidno in predvidljivo, kaj država zahteva od davkoplačevalca, velja za vse prej naštete elemente davčne obveznosti«¹⁰¹

V zvezi z razmejitvijo med zakonsko in podzakonsko materijo je Ustavno sodišče zahtevo po podrobnosti (preciznosti) zakona, ki izhaja iz splošnega legalitetnega načela po drugem odstavku 120. člena Ustave, in zahtevo po jasnosti in določnosti predpisov iz 2. člena Ustave povežalo s pomenom vsebine, ki jo presojsani zakon ureja. Čim večji je poseg ali učinek zakona na področje temeljnih pravic, bolj restriktivno in precizno mora biti zakonsko pooblastilo in bolj poudarjena je zahteva po jasnosti in določnosti. Najstrožje zahteve glede jasnosti in določnosti predpisov ter spoštovanja legalitetnega načela so pridržane za primere omejevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ko torej gre za poseganje v te pravice s splošnim aktom, tj. aktom, ki se nanaša na nedoločeno število posameznikov, mora zakonodajalec določiti dovolj določna merila za tako urejanje. Pri tem mora biti zakonsko pooblastilo izvršilni oblasti toliko bolj restriktivno in precizno, kolikor večji je poseg ali učinek zakona na posamezne človekove pravice in temeljne svoboščine. Vselej pa mora biti dovolj natančno, da izvršilni oblasti ne omogoča izvirnega urejanja omejitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin. S tem se zagotavljata predvidljivost in pravna varnost v zvezi z udejanjanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin, obenem pa se zmanjšuje nevarnost njihovega arbitrarnega oblastnega omejevanja. Z vidika vezanosti uprave na Ustavo in zakon pomeni dovolj določna zakonska podlaga ključno varovalo pred arbitrarnim poseganjem izvršilne oblasti v človekove pravice in temeljne svoboščine.¹⁰²

20. Kakšna je intenzivnost presoje vašega sodišča v primeru testa legitimnega cilja?

⁹⁹ Odločba št. U-I-246/14 z dne 24. 3. 2017, ECLI:SI:USRS:2017:U.I.246.14, Uradni list RS, št. 16/17, in OdlUS XXII, 7, tč. 20–22, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=112412>.

¹⁰⁰ Odločba št. U-I-132/15 z dne 15. 3. 2018, ECLI:SI:USRS:2018:U.I.132.15, Uradni list RS, št. 24/18, CODICES SLO-2021-3-007, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=112706>.

¹⁰¹ Odločba št. U-I-497/18 z dne 20. 1. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:U.I.497.18, Uradni list RS, št. 14/22, tč. 18, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=117286>.

¹⁰² Odločba št. U-I-262/19 z dne 6. 4. 2023, ECLI:SI:USRS:2023:U.I.262.19, Uradni list RS, št. 54/23, tč. 32, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=119651>.

V svojih zgodnejših odločitvah je Ustavno sodišče še govorilo o legitimnem, stvarno utemeljenem cilju, nato pa se je ustalil pojem ustavno dopustnega cilja. Ta je lahko bodisi v pravicah drugih bodisi v javni koristi (tretji odstavek 15. člena Ustave). Ustavno sodišče ugotavlja cilj (namen) zakonodajalca iz besedila zakona, zakonodajnega gradiva, odgovora, ki ga poda zakonodajalec v postopku ustavnosodne presoje, mnenja Vlade ali drugega ustreznega organa.¹⁰³ Če cilja ni mogoče ugotoviti na ta način, ga lahko ugotovi tudi Ustavno sodišče samo, če je dovolj očitno določljiv na podlagi splošnih življenjskih izkušenj.¹⁰⁴ Če obstoj ustavno dopustnega cilja za obravnavani poseg tudi na ta način ni očitno in nedvomno določljiv, pa ni naloga Ustavnega sodišča, da presoja skladnost ureditve z Ustavo glede na morebitne povsem hipotetične cilje. V takem primeru že prvi z Ustavo določeni pogoj za omejitev človekove pravice ni izpolnjen in gre za nedopusten poseg, ki ni skladen z Ustavo.¹⁰⁵

Pri presoji, ali je konkretni cilj zakona tudi ustavno dopusten, upošteva Ustavno sodišče tudi morebiti upoštevne določbe mednarodnih instrumentov, zlasti EKČP in sodne prakse ESČP ter prava EU.¹⁰⁶ Ustavno sodišče načeloma test legitimnosti opravi v vseh primerih presoje posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine. Izjema velja za primere, kjer že predlagatelj navaja, da je ustavno sporna le prekomernost posega, ne pa njegova legitimnost. V taki zadevi Ustavno sodišče ni ugotavljalo ustavno dopustnega cilja izpodbijanega ukrepa, temveč je prešlo neposredno na preizkus njegove sorazmernosti.¹⁰⁷

21. Kakšen test sorazmernosti uporablja vaše sodišče? Ali vaše sodišče uporablja vse stopnje "klasičnega" testa sorazmernosti (tj. primernost, nujnost in sorazmernost v ožjem smislu)?

Ustavno sodišče uporablja klasičen test sorazmernosti, ki obsega preizkus primernosti in nujnosti izpodbijanega ukrepa ter njegove sorazmernosti v ožjem smislu, tj. ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo nastale zaradi posega. Ukrep, ki prestane vse tri vidike testa, je ustavno dopusten.

Pri presoji primernosti posega v človekove pravice Ustavno sodišče ocenjuje, ali je poseg sploh primerno sredstvo za dosego ustavno dopustnega cilja omejitve človekove pravice in ali je ta cilj s presojanim ukrepom sploh mogoče doseči. Ukrep je neprimeren šele takrat, ko sredstvo

¹⁰³ Tako se je na primer pri iskanju ustavno dopustnega cilja za poseg v pravico pravnih oseb do zasebnosti oprlo na odgovor Državnega zbora, mnenje Vlade in stališča Agencije Republike Slovenije za varstvo konkurence. Glej odločbo št. U-I-40/12 z dne 11. 4. 2013, ECLI:SI:USRS:2013:U.I.40.12, Uradni list RS, št. 39/13, in OdlUS XX, 5, tč. 48, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=111113>.

¹⁰⁴ Odločba št. U-I-155/11 z dne 18. 12. 2013, ECLI:SI:USRS:2013:U.I.155.11, Uradni list RS, št. 114/13, in OdlUS XX, 12, CODICES SLO-2014-3-013, tč. 43, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=111395>.

¹⁰⁵ Odločba št. U-I-41/13 z dne 10. 10. 2013, ECLI:SI:USRS:2013:U.I.41.13, Uradni list RS, št. 89/13, tč. 20, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=111332>.

¹⁰⁶ Glej npr. odločbo št. U-I-260/19 z dne 5. 5. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:U.I.260.19, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=117778>, kjer je v tč. 10 navedeno, kot sledi: »Ustava v 39. členu izrecno ne opredeljuje dopustnih razlogov za omejitev pravice do svobode izražanja. Taki razlogi pa so navedeni v drugem odstavku 10. člena EKČP in tretjem odstavku 19. člena [Mednarodnega pakta o političnih in državljskih pravicah], ki sta glede na 8. člen in peti odstavek 15. člena Ustave zavezujoča. Zato Ustavno sodišče pri presoji ustavno dopustnega cilja za poseg v pravico do svobode izražanja ne sme spregledati razlogov, ki so navedeni v drugem odstavku 10. člena EKČP in tretjem odstavku 19. člena Pakta.« (opombe so izpuščene).

¹⁰⁷ Odločba št. U-I-47/15 z dne 24. 9. 2015, ECLI:SI:USRS:2015:U.I.47.15, Uradni list RS, št. 76/15, tč. 19, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=111970>. V tej zadevi je ustavno sodišče prešlo neposredno na preizkus sorazmernosti v ožjem smislu.

za doseg cilja ni v razumni zvezi s tem ciljem in ko navedenega cilja v nobenem primeru ni mogoče doseči s sredstvom za doseg cilja.¹⁰⁸ Primernost ukrepa se presoja v njenem vsakokratnem upoštevnem kontekstu, pri tem pa je upošteveno tudi učinkovanje tega ukrepa v kombinaciji z drugimi ukrepi, bodisi iz istega bodisi iz drugega predpisa.¹⁰⁹ Ukrep, katerega učinke na zasledovani cilj bi bilo mogoče že v času njegovega sprejetja oceniti za zanemarljive ali zgolj naključne, ne bi bil primeren, pri čemer je tudi to treba oceniti glede na vse konkretne okoliščine, ki so lahko bile znane ob času sprejetja ukrepa.¹¹⁰

Poseg v človekovo pravico ali temeljno svoboščino je nujen, če zasledovanega cilja ni mogoče doseči brez posega ali z milejšim, a enako učinkovitim ukrepom,¹¹¹ oziroma če za uresničitev cilja, ki mu sledi, niso na voljo manj invazivni ukrepi, ki bi manj posegli v človekove pravice posameznikov.¹¹² Kadar Ustavno sodišče ugotovi, da obstaja blažji ukrep, ki manj intenzivno posega v upošteveno pravico, obravnavani ukrep ni nujen.¹¹³ Podrobno se je z vprašanjem nujnosti izpodbijanega ukrepa sodišče ukvarjalo v zadevi, ki se je nanašala na odvetniško zasebnost. Ugotovilo je, da bi zasledovani cilj lahko enako učinkovito dosegli tudi z dvema blažjima ukrepoma, zato je bila obravnavana ureditev v neskladju z Ustavo.¹¹⁴

Poseg v človekovo pravico je sorazmeren v ožjem smislu, če je teža tega posega sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma pričakovanim koristim, ki bodo zaradi posega nastale. Gre torej za tehtanje, kjer so na eni strani tehtnice koristi od cilja, ki ga poseg zasleduje, na drugi strani tehtnice pa breme posledic posega za naslovnike človekove pravice. Ustavno sodišče mora torej odločiti, ali koristi, ki izvirajo iz izpodbijanega ukrepa, odtehtajo omejitve prizadete človekove pravice. Pri tem običajno podrobneje razčleni koristi in breme posledic posega za nosilce pravice.¹¹⁵

22. Ali vaše sodišče preverja vse veljavne dele testa sorazmernosti?

Ustavno sodišče načeloma uporablja test sorazmernosti v celoti. V celoti je sodišče test na primer opravilo pri presoji ali splošna prepoved zakola živali, ki niso bile predhodno omamljene, pomeni protiustaven poseg v pravico pripadnikov islamske verske skupnosti do svobodnega izvrševanja vere. Izpodbijani ukrep je prestal vse tri vidike preizkusa, zato je sodišče odločilo, da ni bil v neskladju z Ustavo.¹¹⁶

¹⁰⁸ Odločba št. U-I-260/19 z dne 5. 5. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:U.I.260.19, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=117778>.

¹⁰⁹ Odločba št. U-I-118/09 z dne 10. 6. 2010, ECLI:SI:USRS:2010:U.I.118.09, Uradni list RS, št. 52/10, in OdlUS XIX, 6, tč. 22, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=109982>.

¹¹⁰ Odločba št. U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020, ECLI:SI:USRS:2020:U.I.83.20, Uradni list RS, št. 128/20, in OdlUS XXV, 18, tč. 47, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=114985>.

¹¹¹ Prav tam, tč. 52.

¹¹² Odločba št. U-I-260/19 z dne 5. 5. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:U.I.260.19, tč. 23, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=117778>.

¹¹³ Odločba št. U-I-91/15 z dne 16. 3. 2017, ECLI:SI:USRS:2017:U.I.91.15, Uradni list RS, št. 16/17, in OdlUS XXII, 6, tč. 45-48, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=112414>.

¹¹⁴ Odločba št. U-I-115/14, Up-218/14 z dne 21. 1. 2016, ECLI:SI:USRS:2016:U.I.115.14, Uradni list RS, št. 8/16, in OdlUS XXI, 20, CODICES SLO-2017-1-001, tč. 49-52, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=112089>.

¹¹⁵ Odločba št. U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020, ECLI:SI:USRS:2020:U.I.83.20, Uradni list RS, št. 128/20, in OdlUS XXV, 18, tč. 55-59, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=114985>.

¹¹⁶ Odločba št. U-I-140/14 z dne 25. 4. 2018, ECLI:SI:USRS:2018:U.I.140.14, Uradni list RS, št. 35/18, in OdlUS XXIII, 6, CODICES SLO-2019-3-004, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=112755>.

Kadar sodišče ugotovi, da izpodbijani ukrep ne preстане določenega vidika preizkusa sorazmernosti, ne nadaljuje s presojo ostalih vidikov, temveč se obravnava na tej stopnji zaključí. Tako je na primer sodišče ugotovilo, da je zakonska ureditev, ki istospolnima partnerjema, ki sta živela v stabilni, formalno priznani partnerski zvezi, odrekala možnost skupne posvojitve, nasprotovala samemu bistvu posvojitve, ki je v zagotovitvi stabilnega, ljubečega in podpornega okolja za otrokov razvoj. V splošnem namreč drži, da večje kot je število potencialnih kandidatov za skupno posvojitve, večja je možnost, da bo otroku v konkretnem postopku izbran najprimernejši posvojitelj in da bo na ta način zavarovana največja korist otroka. Presoja največje koristi otroka se po naravi stvari lahko opravi le v okviru konkretnega postopka, kjer bo presojano, ali sta partnerja (bodisi istospolna bodisi raznospolna) res najprimernejša posvojitelja za konkretnega otroka. Zato ukrep splošne in vnaprejšnje izključitve istospolnih partnerjev partnerske zveze od možnosti uvrstitve na seznam kandidatov za skupno posvojiteljev ni primeren za doseg cilja varstva koristi otrok, ampak lahko v določenih primerih celo preprečuje uresničitev največje koristi konkretnega otroka. Ustavno sodišče je zaključilo, da je izpodbijani ukrep pomenil prekomeren poseg v pravico istospolno usmerjenih oseb do nediskriminatorne obravnave iz prvega odstavka 14. člena v zvezi s tretjim odstavkom 53. člena Ustave oziroma iz 1. člena Protokola št. 12 k EKČP.¹¹⁷

V posamičnih primerih Ustavno sodišče tudi ne sledi ustaljenemu vrstnemu redu presoje posameznih vidikov testa sorazmernosti ter določene faze preskoči in preide neposredno v tisto fazo, glede katere je očitno, da je ukrep ne bo prestal, najpogosteje je to preizkus sorazmernosti v ožjem smislu. Tako je na primer v zadevi št. U-I-196/17 z dne 20. 6. 2019 po ugotovitvi ustavno dopustnega cilja izpodbijanega ukrepa, ne da bi se spuščalo tudi v presojo primernosti in nujnosti ukrepa, ugotovilo, da izpodbijana ureditev ni sorazmerna v ožjem smislu.¹¹⁸

Omeniti velja tudi posebne primere, ko gre za tako intenzivno omejitev pravice, da je naslovníku povsem onemogočeno njeno učinkovito uresničevanje in je mogoče govoriti o njeni izvotlitvi. V teh primerih presoja dopustnosti posega ne zahteva niti ugotavljanja ustavno dopustnega cilja za poseg, še manj pa tehtanja sorazmerja med posegom v človekovo pravico in morebitnim ustavno dopustnim ciljem. Izvotlitve pravice namreč ni mogoče utemeljiti.¹¹⁹

23. Ali obstajajo primeri, v katerih vaše sodišče priznava, da izpodbijani ukrep izpolnjuje eno ali več stopenj testa sorazmernosti, čeprav očitno ni zadostnih dokazov za to?

V primerih, ko Ustavno sodišče preide neposredno na katero od kasnejših stopenj preizkusa sorazmernosti, ostane vprašanje izpolnjevanja predhodnih faz odprto, vendar bi bilo pretirano trditi, da je v teh primerih Ustavno sodišče molče potrdilo, da ukrep izpolnjuje te stopnje. Načeloma mora predlagatelj ali pobudnik postopka presoje določenega predpisa utemeljiti, da

¹¹⁷ Odločba št. U-I-91/21, Up-675/19 z dne 16. 6. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:U.I.91.21, Uradni list RS, št. 94/22, CODICES SLO-2023-2-004, tč. 70–72, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=117905>.

¹¹⁸ Odločba št. U-I-196/17 z dne 20. 6. 2019, ECLI:SI:USRS:2019:U.I.196.17, Uradni list RS, št. 45/19, in OdlUS XXIV, 10, tč. 10, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=113405>.

¹¹⁹ Odločbi št. U-I-157/17, Up-143/15 z dne 5. 4. 2018, ECLI:SI:USRS:2018:U.I.157.17, Uradni list RS, št. 32/18, tč. 25, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=112743>, in št. U-I-227/14, Up-790/14 z dne 4. 6. 2015, ECLI:SI:USRS:2015:U.I.227.14, Uradni list RS, št. 42/15, in OdlUS XXI, 3, tč. 10, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=111859>.

pomeni predpis poseg v človekove pravice, nato pa preide dokazno breme na pristojnega normodajalca, ki mora določeno ureditev utemeljiti.

24. Ali je bil začetek nadzora sorazmernosti v sodni praksi vašega sodišča sočasen z razvojem doktrine sodne zadržanosti?

Da, oba pristopa sta v delovanju Ustavnega sodišča prisotna od samega začetka njegovega delovanja v letu 1991. Čeprav sodišče test dopustnosti, vključno s testom sorazmernosti, uporablja že od samega začetka svojega delovanja, je bil ta v svoji aktualni obliki in ubeseditvi dokončno določen v odločbi št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003.¹²⁰

25. Ali je sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice vplivala na pristop vašega sodišča k samoomejevanju? Ali je doktrina ESČP o polju proste presoje domači ekvivalent polja proste presoje, ki ga zagotavlja vaše sodišče? Če ne, kako pogosto se razumevanje polja proste presoje ESČP prekriva z razumevanjem polja proste presoje vašega sodišča v podobnih zadevah?

Upoštevna razlika med obema pojmom je morda v zornem kotu, iz katerega sodišči pristopata k temu vprašanju. Pojem polja proste presoje se v praksi Ustavnega sodišča nanaša na manevrski prostor zakonodajalca (ali drugega pristojnega pravodajnega organa) in se pri odločanju Ustavnega sodišča praviloma pojavi v postopkih presoje ustavnosti in zakonitosti predpisov, ko gre torej za splošne in abstraktne pravne akte, ne pa v postopkih z ustavnimi pritožbami zaradi kršitev človekovih pravic v individualnih primerih. Postopki pred ESČP pa izhajajo prav iz posamičnih primerov in pojem polja proste presoje se nanaša na primer tudi na sodišča in druge organe, ki odločajo v konkretnih zadevah. Poleg tega je pojem polja proste presoje pred ESČP tesno povezan z vprašanjem obstoja soglasja v pravnih ureditvah in praksah v državah podpisnicah Konvencije, medtem ko v slovenskem pravnem redu temelji predvsem na manevrskem prostoru, ki ga zakonodajalcu odmerjajo Ustava in upoštevni mednarodni instrumenti. Ker Ustavno sodišče pri svojem odločanju upošteva tudi mednarodnopravni okvir ter tudi ureditve in sodno prakso v tujih državah, pa je velikost tega polja tudi v nacionalnem okviru do določene mere odvisna od primerjalnopravnih argumentov, pri čemer igra pomembno vlogo zlasti praksa ESČP. Tako načeloma polje, ki bi ga Ustavno sodišče odmerilo zakonodajalcu ne bi smelo biti širše od polja proste presoje, ki ga državam v zvezi z določeno pravico priznava ESČP. Zaradi strožjih zahtev naše Ustave ali drugih mednarodnih instrumentov je lahko zakonodajalčevo polje proste presoje v nacionalnem pravu kvečjemu ožje. Tako na primer drugi odstavek 37. člen Ustave zagotavlja višjo raven varstva komunikacijske zasebnosti kot 8. člen EKČP, ker za vsak poseg v pravico do komunikacijske zasebnosti zahteva sodno odredbo.¹²¹

¹²⁰ Odločba št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003, ECLI:SI:USRS:2003:U.I.18.02, Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=102821>.

¹²¹ Odločba št. U-I-40/12 z dne 11. 4. 2013, točki 27, 29.

26. Ali je bila vaša država pred ESČP obsojena zaradi samoomejevanja vašega sodišča v določeni zadevi, ki je povzročilo neučinkovitost pravnega sredstva?

Morda bi bilo v tem smislu mogoče razumeti sodbo ESČP v zadevi *Rutar in Rutar Marketing proti Sloveniji* z dne 15. 12. 2022. Ustavno sodišče je ustavno pritožbo v tej zadevi zavrglo, ker je šlo za prekrškovno zadevo, ki jih Ustavno sodišče načeloma ne sprejme v obravnavo, razen če gre za pomembno ustavnopravno vprašanje, ki presega pomen konkretne zadeve, pritožnika pa tega nista zatrjevala in utemeljila. Vlada je zato pred ESČP zatrjevala, da pritožnika nista izčrpala domačih pravnih sredstev, ker nista utemeljila, da je v njuni zadevi šlo za pomembno ustavnopravno vprašanje. ESČP je ta argument zavrnilo in navedlo, da dejstvo, da pritožnik ni izrecno izpostavil pomembnega ustavnopravnega vprašanja, še ne pomeni, da Ustavno sodišče ne more presojati, ali so bili pogoji za izjemno obravnavo zadeve vsebinsko izpolnjeni.

IV. Druge posebnosti

27. Kako pogosto se v zadevah s področja človekovih pravic, o katerih odloča vaše sodišče, pojavi vprašanje samoomejevanja?

Vprašanje potrebe po sodniškem samoomejevanju se lahko pojavi v večini zadev, ki se nanašajo na človekove pravice. Stopnja intenzivnosti potrebe po samoomejevanju je pri tem odvisna od okoliščin konkretne zadeve, zato je o tem težko podati splošne trditve. Poleg tega pri sodniškem samoomejevanju ne gre za pojav, ki bi bil vselej zaznaven navzven, torej očiten iz besedila odločbe ali ločenega mnenja, tako da je njegovo pojavnost praktično nemogoče spremljati.

28. Ali je presoja vašega sodišča sčasoma postala manj stroga?

Težko bi trdili, da je presoja Ustavnega sodišča skozi čas postala manj stroga, vendar je z razvojem sodne prakse postala bolj strokovno dovršena, jasno strukturirana in konsistentna. Ustavno sodišče je sicer od začetka svojega delovanja sprejelo obsežno telo odločitev, s katerimi je izoblikovalo temeljna merila za ustavnoskladno ravnanje deležnikov na različnih področjih življenja v naši državi. Državni zbor in Vlada ter zlasti tudi sodišča pri uresničevanju svojih nalog te usmeritve praviloma tudi spoštujejo in jim sledijo. Do določene mere je tako danes v našem pravnem redu manj perečih ustavnopravnih pomanjkljivosti, posledično pa so tudi posegi Ustavnega sodišča na polje, ki je pridržano zakonodajalcu, manj pogosti ali manj intenzivni. Medtem ko se je ob začetku svojega delovanja ukvarjalo s temeljnimi vprašanji ustavne ureditve, bi lahko rekli, da se Ustavno sodišče sedaj vsaj v določenem delu ukvarja bolj s finesami našega pravnega reda, kar bi morda lahko vplivalo tudi na dožemanje njegove presoje kot manj stroge. Kljub temu pa Ustavno sodišče pogosto uporablja pristojnost, da določi način izvršitve svojih odločitev, ki lahko pomeni znaten poseg na zakonodajalčevo polje, pri čemer širša javnost in osrednji politični organi takšno normodajno dejavnost Ustavnega sodišča v določeni meri celo pričakujejo. Glej tudi odgovor na vprašanje št. 10.

29. Ali je odnos vašega sodišča do samoomejevanja odvisen od obremenjenosti sodišča?

Ustavno sodišče se že več let sooča z veliko obremenjenostjo, vendar si z vsemi razpoložljivimi sredstvi prizadeva, da kljub temu v vseh obravnavnih zadevah zagotovi najvišjo možno raven varstva človekovih pravic in spoštovanja načel pravne države ter da v vseh zadevah odloči v razumnem času. Vprašanje sodniškega samoomejevanja je sicer vprašanje vsebinske presoje posamične zadeve, in ne ekonomičnosti postopka. Pri tem je pomembno tudi, kako posamezni sodniki in sodnice, pa tudi konkretna sestava sodišča kot kolegijski organ, dojemajo svojo vlogo in kje vidijo meje, ki jih delovanju Ustavnega sodišča odmerja načelo delitve oblasti.

Glede na omenjeno pogostost uporabe pristojnosti za določitev načina izvršitve odločitev Ustavnega sodišča bi sicer morda lahko trdili celo obratno – da je namreč ekonomičnost privedla do večjega ustavnosodnega aktivizma. Ustavno sodišče namreč vse redkeje uporablja možnost t. i. stopnjevanja sankcij, v smislu, da bi ob prvi presoji neke zakonske ureditve zgolj ugotovilo njeno protiuustavnost in zakonodajalcu določilo rok za njeno odpravo, kar se pogosto ocenjuje kot manj intenziven poseg v zakonodajalčevo domeno. Šele subsidiarno – ob morebitni vnovični obravnavi zadeve, če protiuustavnost ne bi bila pravočasno odpravljena – pa bi nato določilo način izvršitve svoje ugotovitvene odločbe ali pa bi sporno zakonsko določbo razveljavilo in nastalo pravno praznino zapolnilo s svojim načinom izvršitve. V praksi namreč Ustavno sodišče pogosteje kar nemudoma ugotovi protiuustavnost določene ureditve ali jo razveljavi ter hkrati določi začasno pravno ureditev, ki naj velja, dokler zakonodajalec ne bo ustrezno ukrepal.

30. Ali lahko vaše sodišče svoje odločitve utemeljuje z razlogi, ki jih stranke niso navedle?

Ali lahko Sodišče prekvalificira razloge, ki jih je navedel vlagatelj, in jih umesti pod drugo ustavno določbo, kot je tista, na katero se sklicuje vlagatelj?

V skladu s 24.b členom Zakona o Ustavnem sodišču morata zahteva in pobuda za presajo skladnosti predpisa vsebovati tudi navedbo razlogov neskladnosti z Ustavo ali zakonom. V tem pogledu iz ustavnosodne presoje izhaja, da mora predlagatelj oziroma pobudnik jasno navesti, v čem je protiuustavnost izpodbijane zakonske norme oziroma protiuustavnost ali nezakonitost podzakonskega predpisa, ki ga izpodbija. Če ne navede razlogov, zakaj naj bi bile izpodbijane zakonske določbe protiuustavne ali nezakonite, Ustavno sodišče zahtevo oziroma pobudo zavrže (prvi oziroma tretji odstavek 25. člen Zakona o Ustavnem sodišču).

Ustavno sodišče v določenih primerih precizira izpodbijane določbe. V tem okviru lahko na primer pojasni, da pobudnik ali predlagatelj izpodbija več določb ali posamezne določbe v celoti, dejansko pa so sporne le posamezne določbe ali pa zgolj deli teh določb – na primer le posamezen člen, namesto več členov ali predpisa v celoti, le določen odstavek ali ožja enota člena, namesto določenega člena v celoti, ipd.¹²² Podobno ravna Ustavno sodišče tudi, kadar

¹²² Tako na primer v odločbi št. U-I-191/19 z dne 18. 5. 2023, ECLI:SI:USRS:2023:U.I.191.19, Uradni list RS, št. 63/23, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=120001>, kjer je v tč. 18 navedeno: »Predlagatelj zatrjuje, da izpodbija 48. člen ZOsn in 11. člen ZPIMVI v celoti. Iz njegovih navedb pa izhaja, da nasprotuje le prvemu odstavku 48. člena ZOsn in prvemu odstavku 11. člena ZPIMVI, ki urejata šolske okoliše na narodnostno mešanem območju. Glede na navedeno je Ustavno sodišče presajo opravilo le v tem obsegu.«

pobudnik ali predlagatelj zatrjuje neskladje izpodbijane ureditve z določeno ustavno določbo, pa bi bilo njune očitke treba subsumirati pod drugo ustavno določbo.¹²³

31. Ali lahko vaše sodišče razširi svojo presojo ustavnosti na druge zakonske določbe, ki niso bile izpodbijane pred sodiščem, vendar so povezane s položajem vlagatelja?

V skladu s 30. členom Zakona o Ustavnem sodišču Ustavno sodišče pri odločanju o ustavnosti in zakonitosti predpisa ni vezano na predlog iz zahteve oziroma pobude, ampak lahko oceni tudi ustavnost in zakonitost drugih določb istega ali drugega predpisa, katerih ocena ustavnosti ali zakonitosti ni bila predlagana, če so te določbe v medsebojni zvezi ali če je to nujno za rešitev zadeve. To pomeni, da lahko Ustavno sodišče pri presoji posamezne določbe nekega zakona postopek razširi tudi na druge povezane določbe tega istega zakona ali pa na določbe drugega zakona. V zadevi št. U-I-462/18 z dne 3. 6. 2021, kjer je bil izpodbijana določba Zakona o kazenskem postopku, je na primer Ustavno sodišče na podlago 30. člena Zakona o Ustavnem sodišču začelo postopek presoje določb Poslovnika Državnega zbora, ki so urejale avtentično razlago zakona.¹²⁴

Prav tako lahko sodišče na podlagi drugega odstavka 59. člena Zakona o Ustavnem sodišču pri odločanju o ustavni pritožbi začne tudi postopek presoje predpisa, na katerem temelji odločitev v izhodiščnem primeru. Tako je na primer ravnalo v že omenjenih odločitvah glede pravic istospolnih parov, da sklenejo zakonsko zvezo in skupaj posvojijo otroke, kjer je na podlagi vloženih ustavnih pritožb samo začelo postopek presoje skladnosti upoštevanih zakonskih določb z Ustavo.¹²⁵

Tega pooblastila Ustavnega sodišča ni mogoče razlagati tako, da bi sodišču omogočalo presojo določb predpisov, ki niso neposredno povezane z obravnavano zadevo, še manj pa, da bi lahko sodišče samo začelo postopek presoje nekega predpisa. Potrebna je povezava z obravnavano zadevo.

¹²³ Glej na primer odločbo št. U-I-303/18 z dne 18. 9. 2019, ECLI:SI:USRS:2019:U.I.303.18, Uradni list RS, št. 59/19 in OdlUS XXIV, 15, tč. 32, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=113545>, kjer Ustavno sodišče pojasni, da predlagatelj zatrjuje, da izpodbijani ukrep posega v premoženjski vidik pravice do pokojnine in je v neskladju s 33. in 50. členom Ustave. Nato pa pojasni, da premoženjski vidik pravice do pokojnine državljanom Republike Slovenije zagotavlja prvi odstavek 50. člena Ustave (kot *lex specialis* v primerjavi s 33. členom Ustave, ki zagotavlja pravico do zasebne lastnine), 33. člen Ustave pa je bil za varstvo tega vidika pravice do pokojnine upošteven takrat, ko je šlo za osebe, ki niso državljani Republike Slovenije. Ker v izhodiščnem socialnem sporu ni šlo za tujega državljana, je Ustavno sodišče očitke o neskladju izpodbijane ureditve s premoženjskim vidikom pravice do pokojnine v tej zadevi preizkusilo le z vidika skladnosti s prvim odstavkom 50. člena Ustave.

¹²⁴ Odločba št. U-I-462/18 z dne 3. 6. 2021, ECLI:SI:USRS:2021:U.I.462.18, Uradni list RS, št. 105/21, in OdlUS XXVI, 21, tč. 27, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=116523>.

¹²⁵ Odločbi št. U-I-91/21, Up-675/19 z dne 16. 6. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:U.I.91.21, Uradni list RS, št. 94/22, CODICES SLO-2023-2-004, tč. 11, dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=117905>, in št. U-I-486/20, Up-572/18 z dne 16. 6. 2022, ECLI:SI:USRS:2022:U.I.486.20, Uradni list RS, št. 94/22, CODICES SLO-2023-2-003, tč. 4., dostopna na: <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=&id=117906>.