



Rapport national / National report / Landesbericht / национальный доклад

RÉPUBLIQUE DE SLOVÉNIE / REPUBLIC OF SLOVENIA / REPUBLIK SLOWENIEN / РЕСПУБЛИКА СЛОВЕНИЯ

The Constitutional Court of the Republic of Slovenia

Ustavno Sodišče Republike Slovenije

langue maternelle / native language / Muttersprache / родной язык

XVII. Kongres Konference evropskih ustavnih sodišč

Vloga ustavnih sodišč pri uveljavljanju in uporabi ustavnih načel

Vprašanja:

I. Vloga ustavnih sodišč pri opredelitvi in uporabi izrecnih/implicitnih ustavnih načel.

1. Ali se ustavno sodišče ali primerljivo telo s pristojnostjo ustavnosodne presoje sklicuje na nekatera ustavna načela (npr. delitev oblasti, sistem zavor in ravnovesij, vladavina prava, enakost in prepoved diskriminacije, sorazmernost, razumnost, človeško dostojanstvo, ipd.) v procesu ustavne presoje? Kako daleč gre ustavno sodišče v takem primeru? Ali se ustava ali drugi pravni akt pri določitvi obsega ustavnosodne presoje sklicujejo na posebne pravne vire v okviru ustave, ki jih ustavno sodišče lahko uporabi pri svojem odločanju?

V Republiki Sloveniji je za presojo ustavnosti in zakonitosti zakonov in drugih predpisov pristojno Ustavno sodišče Republike Slovenije, ki se pri izvrševanju te pristojnosti pogosto sklicuje na ustavna načela, pri čemer z "ustavnimi načeli" razumemo tako načela, ki so v Ustavi izrecno zapisana, kot tudi načela, ki jih je v svoji presoji razvilo Ustavno sodišče in so implicitno zajeta v posameznih določbah Ustave. O posameznih načelih bo več govora v nadaljevanju. Pri razpravljanju o pravnih načelih pa je treba upoštevati, da je pogosto težko razločevati med pravnim pravilom in pravnim načelom. Nenazadnje je mogoče celoten katalog človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Ustava, razumeti kot zbir pravnih načel, ki omejujejo državno oblast pri pravnem urejanju družbenih razmerij.

Ustavno sodišče se na ustavna načela pogosto sklicuje in jih redno uporablja, bodisi neposredno kot zgornjo premiso oziroma merilo presoje bodisi kot vrednostna merila pri razlagi drugih določb ustave, zlasti tistih, ki zagotavljajo človekove pravice in temeljne svoboščine. V postopku presoje ustavnosti in zakonitosti predpisov so torej ustavna načela lahko tudi samostojna podlaga za odločitev o skladnosti predpisa z ustavo. V veliki večini meritornih odločb v postopkih abstraktne presoje se Ustavno sodišče sklicuje vsaj na eno ustavno načelo, saj so načela vrednostno izhodišče za vsako ustavnosodno presojo

Z zvezi z več ustavnimi načeli je Ustavno sodišče izpostavilo njihovo instrumentalno naravo. V tem smislu je v več odločbah poudarilo, da je *ultimaratio* ustavnih načel v varstvu pravic posameznikov pred nedovoljenimi posegi državne oblasti. Tako je npr. Ustavno sodišče večkrat poudarilo, da je bistvo načela delitve oblasti v njegovi temeljni funkciji varovanja

posameznika v razmerju do države (glej npr. odločbo št. U-I-158/94 z dne 9. 3. 1995;¹ odločbo št. U-I-224/96 z dne 22. 5. 1997, in odločbo št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006²) in da je načelo delitve oblasti tisto načelo, ki naj prepreči zlorabo oblasti, ki gre vselej na račun ljudstva oziroma na račun pravic posameznika (odločba št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06). Podobno je tudi glede načela o ločenosti države in verskih skupnosti poudarilo, da je pri njegovi razlagi upoštevati njegove namen: "Cilj tega načela je zagotoviti resnično svobodo vesti (in v širšem smislu pluralnost kot bistveno sestavino demokratične družbe) ter enakost posameznikov in verskih skupnosti" (odločba št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010).

Medtem ko so ustavna načela lahko samostojna podlaga za odločanje ustavnega sodišča pri presoji ustavnosti predpisov, pa ustavnih načel ni mogoče samostojno uveljavljati v postopku odločanja o ustavni pritožbi, ker po ustaljeni praksi Ustavnega sodišča ustavna načela ne urejajo neposredno človekovih pravic (npr. v ustavni pritožbi ni mogoče uveljavljati zgolj kršitve načel pravne države; primerjaj odločbo št. Up-2597/07 z dne 4. 10. 2007). V ustavni pritožbi je mogoče uveljavljati samo kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Glede "posebnih pravnih virov v okviru ustave", ki jih ustavno sodišče uporablja, je mogoče omeniti mednarodno pravo in pravo Evropske unije. V skladu z 8. členom ustave morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. V skladu s tretjim odstavkom 3.a člena ustave se pravni akti in odločitve Evropske unije, v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo Evropske unije.

2. Za katera ustavna načela velja, da so organska v vašem pravnem redu? Ali obstaja kakšna izrecna določba v ustavi, ki določa temeljna načela? Ali obstaja ustavnosodna presoja glede temeljnih načel? Kako pogosto se ustavno sodišče sklicuje na ta načela?

Ustava Republike Slovenije, ki je bila sprejeta 23. decembra 1991, ne pozna delitve ustavnih načel na organska in navadna načela.

V Ustavi je vrsta določb, v katerih so ustavna načela izrecno zapisana, čeprav jih Ustava ne opredeljuje nujno s tem izrazom, torej kot načela. Tako na primer 2. člen Ustave določa, da je Slovenija pravna in socialna država, iz česar je ustavno sodišče razvilo vrsto načel pravne države in načelo socialne države. Nekatera temeljna načela so določena v I. poglavju Ustave z naslovom "Splošne določbe". Čeprav so ta načela temeljna vrednostna

¹Codices SLO-1995-1-005.

²Codices SLO-2009-3-006.

izhodišča ustavnega reda, pa jih ne označujemo kot organska in formalno niso nadrejena drugim določbam ustave, ne glede na to, ali določajo načela ali pravila. Nekatera druga načela so izrecno določena v drugih poglavjih ustave, pri čemer so vsebinsko gledano večinoma izvedena iz splošnejših načel v uvodnih določbah Ustave.

Načela, ki so izrecno določena v I. poglavju Ustave (Splošne določbe) in jih Ustavno sodišče uporablja pri svojem odločanju o ustavni skladnosti zakonov in drugih predpisov, so naslednja:

- načelo demokratičnosti (1. člen Ustave);
- načela pravne države (2. člen Ustave);
- načelo socialne države (2. člen Ustave);
- načelo ljudske suverenosti (prvi odstavek 3. člena Ustave);
- načelo delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave);
- načelo unitarne države (4. člen Ustave);
- načelo varovanja človekovih pravic (5. člen Ustave);
- načelo varovanja narodnih manjšin (5. člen Ustave);
- načelo ločitve države in verskih skupnosti (7. člen Ustave);
- načelo zagotavljanja lokalne samouprave (9. člen Ustave).

Nekatera posebna načela so posebej in izrecno določena na drugih mestih v Ustavi, pri čemer so ta načela po vsebini izvedena (konkretizirana) iz splošnih načel pravne države in delitve oblasti, kot na primer:

- načelo legalitete (zakonitosti delovanja upravnih organov), (drugi odstavek 120. člena Ustave);
- načelo neodvisnosti sodnikov (125. člen Ustave);
- načelo ustavnosti in zakonitosti (153. člen Ustave);
- prepoved retroaktivnosti (155. člen Ustave).

Glede načela varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin je treba omeniti, da je to načelo konkretizirano v celotnem II. in III. poglavju Ustave, ki vsebujeta katalog posameznih človekovih pravic in svoboščin (členi 14 do 79 Ustave).

V zvezi s človekovimi pravicami je kot izrecno določena načela, ki jih Ustavno sodišče pogosto uporablja, treba omeniti:

- splošno načelo enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave);
- prepoved diskriminacije (prvi odstavek 14. člena Ustave);
- načelo najvišjega varstva človekovih pravic (peti odstavek 15. člena Ustave).

Kot je bilo že zapisano pri odgovoru na 1. vprašanje, je v slovenski ustavnosodni presoji uporaba teh načel izjemno razširjena: Ustavno sodišče se na ta načela sklicuje v velikem delu svojih meritornih odločitev v postopkih presoje ustavnosti predpisov.

3. Ali obstajajo implicitna načela, ki so sestavni del ustave? Če obstajajo, kakšen je razlog njihovega obstoja? Kako so se izoblikovala skozi čas? Ali izvirajo iz določenih pravnih virov (npr. domačega ustavnega prava ali ustavnih načel, ki izvirajo iz mednarodnega ali evropskega prava, novo sprejetih načel ali načel, ki so bila ponovno uvedena iz nekdanjih ustav)? Kako so akademiki ali druge družbene skupine prispevali k razvoju ustavno impliciranih načel?

Poleg načel, ki jih ustava izrecno ureja, Ustavno sodišče kot podlago za svoje odločanje uporablja tudi ustavna načela, ki so v določbah ustave implicitno vsebovana. Implicitna ustavna načela so rezultat ustavnosodne prakse ustavnega sodišča, saj jih je to razvilo in izpeljalo iz izrecno določenih ustavnih načel, pa tudi iz drugih določb ustave. Dober primer takšnega ustvarjalnega delovanja ustavnega sodišča so različna (pod)načela pravne države. Načelo pravne države je izrecno opredeljeno, čeprav zelo splošno, v 2. členu Ustave, ki določa, da je Slovenija pravna država. Na podlagi te določbe je Ustavno sodišče izpeljalo in identificiralo celo vrsto različnih vidikov načela pravne države, ki pa ustavnosodni praksi delujejo in učinkujejo kot samostojna ustavna načela, čeprav imajo vsa svoj ustavni temelj (izvor) v 2. členu Ustave. Zato praksa in teorija pravzaprav ne govorita več o načelu pravne države, temveč o načelih pravne države (množina). Načela, ki jih je Ustavno sodišče izpeljalo iz splošnega načela pravne države, so med drugim:

- načelo jasnosti in določnosti predpisov;
- načelo varstva zaupanja v pravo;³
- načelo prilagajanja prava družbenim razmerjem;⁴

³ Glej npr. odločbi št. U-I-123/92 z dne 18. 11. 1993 (Codices SLO-1993-X-048) in št. U-I-60/06 z dne 7. 12. 2006 (Codices SLO-2009-3-006).

⁴ Primerjaj z odločbo št. U-I-69/03 z dne 20. 10. 2005, v kateri je Ustavno sodišče navedlo, da zakonodajalec nima samo pravice, temveč tudi dolžnost, da zakonodajo spreminja, če to narekujejo spremenjena družbena razmerja. Načelo prilagajanja prava družbenim razmerjem je eno izmed načel pravne države (2. člen Ustave). To stališče je Ustavno sodišče večkrat ponovilo, npr. v odločbi št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013 (CodicesSLO-2014-3-012), ko je navedlo, da se mora zakonodajalec s

- splošno načelo sorazmernosti.

Načelo jasnosti in določnosti predpisov zahteva, da so predpisi jasni in določni, tako da je mogoče z običajnimi metodami razlage ugotoviti vsebino in namen pravne norme. To velja za vse predpise, zlasti pa je to pomembno pri zakonih, ki vsebujejo pravne norme, ki določajo pravice ali dolžnosti pravnih subjektov. Zahteva po jasnosti in določnosti predpisa ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Uporaba predpisov vedno pomeni njihovo razlago. Z vidika jasnosti in določnosti pa postane predpis sporen takrat, kadar s pomočjo metod razlage ne moremo priti do jasne vsebine predpisa.⁵

Implicitno ustavno načelo jasnosti in določnosti predpisov je še nadalje konkretizirano z izrecno ustavno zahtevo iz 28. člena ustave, da morajo biti kazniva dejanja jasno, določno in vnaprej opredeljena z zakonom (*lex certa*).

Določene posebnosti veljajo glede načela sorazmernosti, ki ga je Ustavno sodišče prav tako razglasilo za eno od načel pravne države. Vsebina načela sorazmernosti je prepoved prekomernih ukrepov pri normativnem urejanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Posebnost pri načelu sorazmernosti je, da to načelo ne nastopa kot samostojna podlaga (merilo, zgornja premisa) za odločanje Ustavnega sodišča, ampak se uporablja kot test za presojo, ali je neka zakonska omejitev človekove pravice še sorazmerna in zato dopusta ali pa je zakonodajalec sprejel prekomeren (nesorazmeren) ukrep in je zato poseg v pravico protiustaven. Načelo sorazmernosti torej nima samostojne vloge, ampak se vedno uporablja v zvezi s posameznimi človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami.

Ustavno sodišče je prvič uporabilo načelo sorazmernosti v odločbi št. U-I-47/94 z dne 19. 1. 1995,⁶ test sorazmernosti pa je dokončno postavilo v odločbi št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003.⁷ V tej odločbi je ponovno poudarilo že pred tem ustaljeno stališče, da je človekovo pravico in temeljno svoboščino mogoče omejiti samo, če je zakonodajalec zasledoval ustavno dopusten cilj in če je omejitev skladna z načelom sorazmernosti, ki prepoveduje prekomerne posege države.

sprejetjem ustrezne zakonske ureditve 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 (enako že prej v odločbi št. U-I-186/12 z dne 14. 3. 2013).

⁵ Glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-32/00 z dne 10. 7. 2003, št. U-I-131/04 z dne 21. 4. 2005, in št. U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007. Primerjaj tudi odločbo št. U-I-155/11 z dne 18. 12. 2013 (CodicesSLO-2014-3-013).

⁶CodicesSLO-1995-1-001.

⁷ Primerjaj tudi odločbo št. U-I-218/07 z dne 26. 3. 2009, CodicesSLO-2009-2-004.

Oceno, ali ne gre morda za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti. Ta test obsega presojo treh vidikov posega:

1) ali je poseg sploh nujen (potreben) za dosego cilja, ki se želi doseči z zakonskim ukrepom;

2) ali je ocenjevani poseg primeren za dosego cilja v tem smislu, da je cilj s posegom dejansko mogoče doseči;

3) ali je teža posledic posega v prizadeto človekovo pravico proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu). Le če ukrep zakonodajalca prestane vse tri vidike testa, je poseg v ustavne pravice dopusten. V nasprotnem primeru ustavno sodišče zakonsko določbo razveljavi kot protiustavno ali ugotovi njeno protiustavnost.

Uporabo testa sorazmernosti je razvilo Ustavno sodišče v svoji ustavnosodni presoji, na ta razvoj pa je vsekakor vplivala tudi tuja sodna praksa, predvsem ustavnosodna presoja nemškega zveznega Ustavnega sodišča in tudi standardi, ki jih je izoblikovalo Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP). Podobno stališče o načelu sorazmernosti, kot ga je zavzelo Ustavno sodišče, izhaja tudi iz prakse ESČP, ki šteje to načelo za eno temeljnih načel Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju EKČP), čeprav ni izrecno navedeno v določbah EKČP in njenih protokolih.

Kot verjetno najpomembnejše implicitno ustavno načelo je treba omeniti načelo varstva človekovega dostojanstva. To načelo je Ustavno sodišče izpeljalo iz načela demokratičnosti, ki je izrecno urejeno v 1. členu Ustave.⁸

O vprašanju razmerja med pravom Evropske unije in ustavnimi načeli ter položaju mednarodnega prava v Republiki Sloveniji bo več zapisano v odgovoru na vprašanje II./1.

4. Kakšno vlogo je igralo ustavno sodišče pri opredelitvi ustavnih načel? Kako je ustavno sodišče identificiralo osnovna načela skozi čas? Katero metodo razlage (jezikovno, logično, zgodovinsko, sistemsko, teleološko itd.) ali kombinacijo teh metod uporablja ustavno sodišče pri opredelitvi in uporabi teh načel? Kakšno težo imajo travauxpreparatoires ustave ali preambula ustave pri identifikaciji in oblikovanju ustavnih načel? Ali so univerzalno priznana pravna načela pridobila na pomenu v tem procesu?

Pri odgovoru na ta vprašanja so seveda relevantni tudi odgovori na predhodna vprašanja. Vloga Ustavnega sodišča pri identifikaciji, opredelitvi in uporabi ustavnih načel je bila odločilna, seveda pa pri tem Ustavno sodišče ni delovalo v praznem prostoru. V okviru ustavnosodne presoje se Ustavno sodišče ne more izogniti jezikovni razlagi, ki pa je prav

⁸ Odločba št. U-I-109/10 z dne 26. 9. 2011, CodicesSLO-2012-1-001.

pri pravnih načelih manj primerna zaradi ohlapnosti njihovega besedila. Zato pogosto uporablja argumente logične razlage, sistematične razlage, zgodovinske razlage, namenske ali teleološke razlage. Zlasti pa je pomembno, da Ustavno sodišče razume in razlaga Ustavo dinamično in pogosto tudi proaktivno.

Na končno besedilo slovenske Ustave je vplivalo več idej in osnutkov. Na zgodovinska gradiva se Ustavno sodišče sicer ne sklicuje pogosto, na izbor gradiv, nastalih v postopku nastajanja Ustave se je sklicevalo v 9 odločitvah (primerjaj npr. mnenje Rm-1/02 z dne 19. 11. 2003⁹ in odločbo št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010, v katerih je iskalo pogled ustavodajalca na uveljavitev načela o ločenosti države in verskih skupnosti v obrazložitvi Osnutka Ustave).

Dodati je treba še, da je v Preambuli Ustave izrecno navedeno, da Ustava izhaja iz Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije. Tako preambula kot tudi Temeljna ustavna listina sta tudi vir za razlago ustavnih načel v ustavnosodni presoji. V zgoraj omenjeni odločbi št. U-I-92/07 je Ustavno sodišče npr. zapisalo, da "preambula Ustave poudarja, da so človekove pravice in temeljne svoboščine temeljno izhodišče, na katero se je opiral ustavodajalec pri sprejemanju Ustave. To je treba imeti pred očmi pri razlagi njenega normativnega dela."

Ustavno sodišče lahko presojo ustavnosti zakonskih določb opravlja tudi na podlagi načel mednarodnega prava. V svoji ustavnosodni presoji jih opredeljuje predvsem kot splošno priznana pravna načela, ki jih priznavajo civilizirani narodi, (glej npr. odločbo št. U-I-266/04 z dne 9. 11. 2006). Kot merilo presoje se v ustavnosodni praksi sicer ne pojavljajo prav pogosto. Tako je npr. v odločbi št. U-I-249/96, z dne 12. marca 1998,¹⁰ Ustavno sodišče razglasilo, da jugoslovanski zakon, sprejet leta 1945, ni bil v skladu s splošnimi pravnimi načeli, ki so jih v času njene uveljavitve priznavali civilizirani narodi, ker je omogočal, da so bile posamezne osebe brez pravnomočne kazenske sodbe proglašene za vojne zločince ali narodne sovražnike. Primer sklicevanja na načela mednarodnega prava je tudi mnenje Ustavnega sodišča št. Rm-1/09 z dne 18. 3. 2010 glede arbitražnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške.¹¹ V tem mnenju je Ustavno sodišče zapisalo, da je v delu, v katerem II. razdelek Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije varuje državne meje med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško, treba ta razdelek razlagati v smislu mednarodnopravnih načel *uti possidetis iuris* (na kopnem) oziroma *uti possidetis de facto* (na morju). Na tem mestu je treba omeniti tudi Splošno deklaracijo o človekovih pravicah, ki po stališču Ustavnega

⁹ V tem mnenju Ustavno sodišče navaja obrazložitev za predlog besedila 7. člena Ustave, ki je enako sedaj veljavnemu besedilu: ta določba "vzpostavlja načelo laičnosti države. Zaradi gledišča, ki naj omogoči enakopravno obravnavanje cerkve(a) in raznih drugih verskih skupnosti, je prvi odstavek oblikovan v bolj splošnem besedilu, drugi odstavek pa poleg enakopravnosti posebej zagotavlja tudi svobodno delovanje verskih skupnosti."

¹⁰Codices SLO-1998-1-004.

¹¹Codices SLO-2010-3-006.

sodišča v Sloveniji velja kot mednarodno običajno pravo (glej sklep št. Up-97/02 z dne 12. 3. 2004).

5. Kakšen je pravni značaj ustavnih načel? Ali se štejejo za genezo obstoječega ustavnega okvira? Kakšen je poudarek, ki ga ustavno sodišče namenja temeljnim načelom v razmerju do posamičnih ustavnih pravic? Ali so temeljne načela ločena od pravic, ki so naštet v ustavi, ali pa ustavno sodišče temeljna načela razlaga v povezavi s posebno ustavno pravico kot komplementarni način razlage te pravice? Ali lahko temeljna načela v vaši praksi tvorijo ločeno podlago protiustavnosti, ne da bi bila povezana s konkretno ustavno normo? Ali obstaja kakšna zahteva, da sodni akti izvajajo ustavna načela?

V slovenskem pravnem redu imajo ustavna načela normativen značaj. Vir (izvor) in podlaga njihovega obstoja je vedno Ustava, tudi če v njej niso izrecno zapisana. Kot je bilo pojasnjeno zgoraj, je implicitna ustavna načela Ustavno sodišče v svojih odločitvah identificiralo, opredelilo ter uporabilo pri svojem razlogovanju. Ustavno sodišče tudi implicitna ustavna načela uporablja enako kot izrecno zapisane ustavne določbe. Med eksplicitnimi in implicitnimi ustavnimi načeli torej ni razlike. Gre torej za ustavno kategorijo, ki predstavlja merilo, vrednostno usmeritev ustavnosodne presoje. Ustavno sodišče, ko odloča o skladnosti zakonov ali drugih predpisov z Ustavo, redno (praviloma) opravlja presojo skladnosti tudi z ustavnimi načeli (izrecno ali implicitno zapisanimi v Ustavi). V okviru ustavnosodne presoje ustavna načela štejejo za pomemben element kreiranja obstoječega ustavnega okvira.

Kot je bilo že pojasnjeno, so ustavna načela lahko samostojna podlaga pri oceni ustavnosti predpisov. Rečeno je že bilo, da Ustavno sodišče pogosto poudarja njihovo instrumentalno naravo, v smislu, da je namen nekaterih načel (npr. načelo delitve oblasti) v varovanju posameznikove svobode in njegovih pravic. Poleg tega se lahko uporabljajo kot razlagalna vodila pri razlagi določb, ki urejajo človekove pravice. V takih zadevah jih Ustavno sodišče uporabi kot dodatno vodilo pri odločanju. Kot primer si pogledajmo odločbo št. U-I-92/07, v kateri je Ustavno sodišče lepo pojasnilo razmerje med pravico (svobodo) veroizpovedi (41. člen Ustave) ter načelom delitve države in verskih skupnosti (7. člen Ustave). Pri razlagi metodološkega pristopa k odločanju v konkretni zadevi je izhajalo iz tesne prepletenosti in vsebinske soodvisnosti med 41. in 7. členom Ustave. Pri tem je izpostavilo, da je treba v primeru, ko je zakonska določba izpodbijana z vidikov, ki so hkrati vsebina katerega od ustavnih načel iz 7. člena Ustave (načelo ločitve države in cerkev) ter človekove pravice iz 41. člena (svoboda veroizpovedi), najprej opraviti presojo skladnosti s človekovo pravico. Najprej je torej treba ugotoviti, katere pravice posameznikov izhajajo iz ustavno zagotovljene svobode veroizpovedi, katere so ustrezne dolžnosti države in ali zakonski ukrep vanje nedovoljeno posega. Šele če zakonski ukrep prestane presojo ustavnosti z vidika 41. člena Ustave, je treba opraviti še presojo skladnosti s 7. člena Ustave, tj. s tistih njegovih vidikov, ki niso neposredna vsebina človekove pravice.¹² Bistveno tega je, da ima

¹² Ustavno sodišče je kot take vidike izpostavilo predvsem zahtevi po nevtralnosti države in po enakopravnosti verskih skupnosti.

človekova pravica do svobode vesti prednost pred ustavnimi načeli, ki opredeljujejo položaj verskih skupnosti v razmerju do države.

V slovenskem pravnem redu ustavna načela vedno izhajajo iz Ustave (eksplicitno ali implicitno), zato ni mogoče, da bi Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost, ne da bi jo vezalo na kršitev konkretne ustavne določbe.

Za slovenski pravni red je mogoče ugotoviti, da obstaja ustavna zahteva, da sodni akti (odločbe sodišč) izvajajo in spoštujejo tudi ustavna načela, kot jih zagotavlja Ustava oziroma jih je razvilo Ustavno sodišče. Sodniki so namreč v skladu s 125. členom Ustave dolžni soditi v skladu z Ustavo (in zakonom). Zaradi različne vsebine posameznih načel in njihove različne neposredne uporabljivosti pri konkretnem sojenju se redna sodišča lažje in večkrat sklicujejo na nekatera ustavna načela (npr. načelo zakonitosti v kazenskem postopku iz prvega odstavka 28. člena Ustave) kot na druga (npr. načelo delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave). Seveda pa se morajo sodišča pri sojenju vedno spraševati o ustavni skladnosti zakonskih določb tudi z vidika ustavnih načel. Če menijo, da je zakon, ki bi ga morala uporabiti pri konkretni sodni odločitvi, protiustaven, ker nasprotuje določenemu ustavnemu načelu, morajo zakonsko določbo razlagati ustavno skladno, če to ni mogoče, pa ravnati v skladu s 156. členom ustave. To pomeni, da morajo sodni postopek prekiniti in začeti postopek za oceno ustavnosti pred Ustavnim sodiščem.

6. Katera so temeljna načela, ki jih ustavno sodišče najpogosteje uporablja? Opišite, prosim, eno ustavno načelo, na katero je v veliki meri vplivala ustavna presoja. Kakšen je prispevek ustavnega sodišča na področju oblikovanja in razvoja teh načel? Prosim, navedite primer iz prakse ustavnega sodišča.

Glede na to, da ustavno sodišče uporablja vsa omenjena ustavna načela, je težko natančno presoditi, katera načela najpogosteje uporablja. V zvezi s človekovimi pravicami zagotovo zelo pogosto uporablja splošno načelo enakosti, ki zagotavlja enakopravnost pred zakonom in v zakonu. Relativno pogosto uporablja tudi načelo jasnosti in določnosti predpisov. Takorekoč pri presoji vsakega zakona, ki posega v posamezne človekove pravice in svoboščine, pa uporablja načelo sorazmernosti. Kot rečeno, pomen tega načela je tem, da z njim Ustavno sodišče presodi, ali je zakonski ukrep, ki posega v ustavne pravice, ustavno dopusten. Prispevek Ustavnega sodišča na področju oblikovanja in razvoja načel je vsekakor mogoče opisati kot velik.

Ustavnosodna presoja je odločilno vplivala na razvoj vseh ustavnih načel. Kot primer lahko navedemo načelo zakonitosti delovanja upravnih organov, ki ga je Ustavno sodišče podrobno razložilo že v odločbi št. U-I-73/94 z dne 25. 5. 1995. Pri tem se je pri utemeljevanju tega načela sklicevalo na več drugih ustavnih načel: načelo demokratičnosti, načelo delitve oblasti, načelo pravne države. Ustavno sodišče je pri presoji določb

podzakonskega akta (pravilnika ministrstva) navedlo, da je v parlamentarni demokraciji za razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo odločilnega pomena legalitetno načelo. Legalitetno načelo opredeljuje razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo, in sicer kot vsebinsko vezanost delovanja izvršilne oblasti na zakon. Zakon mora biti vsebinska podlaga za izdajanje tako splošnih podzakonskih predpisov kot tudi posamičnih aktov izvršilne oblasti, tako vlade kot upravnih organov (ne da bi bilo za to potrebno izrecno pooblastilo v zakonu). Tudi v vsebinskem pogledu mora biti dejavnost izvršilne oblasti v celoti v zakonskem okviru. V drugem odstavku 120. člena Ustave je določeno, da opravljajo upravni organi svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov. Ustavno sodišče je ob tem poudarilo, da je legalitetno načelo povezano, z drugimi ustavnimi načeli in se nanje opira. Načelo demokratičnosti (1. člen Ustave) izraža med drugim zahtevo, da neposredno izvoljeni poslanci v parlamentu sprejemajo najpomembnejše odločitve, zlasti tiste, ki se nanašajo na pravice in obveznosti državljanov. Posledica tega je, da izvršilna oblast (vlada in upravni organi) lahko pravno deluje samo na vsebinski podlagi in v okviru zakona in ne na podlagi lastnih predpisov ali pa celo samo na podlagi lastne funkcije v sistemu delitve oblasti. V tem pogledu ima prednost zakona kot prednost zakonodajalca pomembno vlogo pri razmejevanju pristojnosti med zakonodajno in izvršilno oblastjo v skladu z načelom delitve oblasti (3. člen Ustave). Načelo pravne države (2. člen Ustave) zahteva, da se pravna razmerja med državo in državljani urejajo z zakoni. Z njimi se ne določa samo okvir in podlaga upravnopravnega delovanja izvršilne oblasti, temveč postaja to delovanje za državljane znano, pregledno in tudi predvidljivo, to pa povečuje njihovo pravno varnost. Načelo varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin (prvi odstavek 5. člena Ustave) zahteva, da jih v skladu z načelom demokratičnosti in z načelom pravne države lahko omejuje samo zakonodajalec, kadar in kolikor mu to dopušča Ustava, ne pa izvršilna oblast. Hkrati je to načelo pomembno tudi za učinkovito varstvo posameznikovih pravic in pravnih interesov, vključno z učinkovitim nadzorom ustavnosti in zakonitosti posamičnih upravnih aktov. Po Ustavi (120. člen) so upravni organi pri svojem delu, torej tudi pri izdajanju predpisov, vezani na okvir, ki ga določata Ustava in zakon, in nimajo pravice izdajati predpisov brez vsebinske podlage v zakonu. Načelo delitve oblasti pa tudi izključuje možnost, da bi upravni organi spreminjali ali samostojno urejali zakonsko materijo.

II. Ustavna načela kot norme višje ravni? Ali je mogoče določiti hierarhijo v okviru Ustave? Nespremenljive (večne) določbe v ustavah in ustavnosodna presoja ustavnih sprememb.

1. Ali ustavna načela uživajo določeno mero nadrejenosti v razmerju do drugih določb ustave? Kako so ustavna načela in druge ustavne določbe povezane z mednarodnim pravom in/ali pravom EU? Ali obstajajo določbe mednarodnega prava in prava EU, ki so nadrejene nacionalnim ustavnim načelom? Če obstajajo, kako se te višje mednarodne določbe uporabljajo glede na nacionalna ustavna načela? Kakšno je prevladujoče pravno mnenje teorije in prakse v vašem pravnem redu o tem, da se nekaterim ustavnim načelom pripisuje pomembnejšo vlogo kot drugim določbam ustave?

Kot smo že pojasnili, ustavna načela formalno ne uživajo nadrejenosti v razmerju do drugih določb Ustave. Teorija o tem nima bistveno drugačnih stališč.

Položaj in učinkovanje mednarodnega prava v slovenskem pravnem redu ureja več določb Ustave. Člen 8 Ustave določa, da morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Določba 153. člena Ustave podrobneje določa, da morajo biti zakoni v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral Državni zbor Republike Slovenije (podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami, torej s tistimi, ki jih je v skladu z zakonom ratificirala Vlada Republike Slovenije). V sodobni mednarodni skupnosti vedno večji del mednarodnega prava tvorijo mednarodne pogodbe. Z vidika hierarhije predpisov iz omenjenih določb Ustave izhaja, da so mednarodne pogodbe v slovenski (ustavno)pravni ureditvi pod Ustavo, vendar nad zakoni, saj morajo biti zakoni v skladu z njimi. Poleg tega je pomembno poudariti, da 8. člen Ustave jasno določa, da se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno. To pomeni, da imajo – če so po svoji naravi *self-executing* – neposredne pravne učinke za posameznike in se ti lahko nanje neposredno sklicujejo pri uveljavljanju svojih pravic. Za tako določbo je Ustavno sodišče npr. razglasilo določbo 3. točke 9. člena Konvencije Združenih narodov o otrokovih pravicah in jo v konkretni zadevi uporabilo.¹³

Med mednarodnimi pogodbami velja še posebej omeniti EKČP, ki ima pri delu Ustavnega sodišča, zlasti pri odločanju o ustavnih pritožbah, s katerimi posamezniki uveljavljajo kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin v konkretnih postopkih,¹⁴ pomembno vlogo. Z ratifikacijo EKČP se je Republika Slovenija mednarodnopravno zavezala, da bo spoštovala standarde varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, zagotovljene z EKČP. Z vidika nacionalnega ustavnega prava je nesporno, da se EKČP uporablja neposredno (8. člen Ustave). To pomeni, da morajo EKČP upoštevati vsi državni organi, zlasti sodišča, ko odločajo o pravicah in obveznostih posameznikov. Enako velja tudi za Ustavno sodišče. Ko torej Ustavno sodišče odloča o tem, ali je zakon skladen z Ustavo, oziroma o tem, ali so bile posameznikom v postopkih pred državnimi organi kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine, redno upošteva tudi EKČP in sodno prakso ESČP. To ni samo mednarodnopravna obveznost, temveč gre za notranjepravno obveznost, ki izhaja iz nacionalnega ustavnega prava. Ustavno sodišče lahko EKČP upošteva neposredno kot razlog za odločitev, praviloma pa jo upošteva posredno, prek stališč ESČP, pri razlagi določb Ustave.¹⁵

V zvezi z EKČP (enako velja tudi za druge mednarodne pogodbe, ki neposredno urejajo nekatere pravice) je treba omeniti tudi peti odstavek 15. člena Ustave, ki določa, da nobene

¹³ Glej odločbo št. U-I-312/00 z dne 23. 4. 2003.

¹⁴ Pogoj za vložitev ustavne pritožbe je predhodno izčrpanje sodnega varstva in vseh pravnih sredstev pred rednimi sodišči. To pomeni, da se ustavne pritožbe praviloma vlagajo zoper odločitve Vrhovnega sodišča. Izjema so postopki, v katerih intervencija Vrhovnega sodišča ni predvidena v procesnih predpisih.

¹⁵ V odločbi št. U-I-65/05 z dne 22. 9. 2005 (Codices SLO-2005-3-003) je Ustavno sodišče izrecno poudarilo, da mora pri presoji ustavnosti zakona upoštevati prakso ESČP, in to ne glede na to, da je bila sprejeta v zadevi, v kateri Republika Slovenija v postopku pred ESČP ni bila udeležena.

človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je Ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri. Ustava je v tej določbi vzpostavila načelo najvišjega varstva pravic, kar pomeni, da ima lahko mednarodna pogodba prednost tudi pred Ustavo, če zagotavlja višjo raven varstva človekove pravice.

Ko je 1. maja 2004 Republika Slovenija pristopila k EU, je na EU prenesla izvrševanje dela suverenih pravic in v svoj pravni red prevzela celotni *acquiscommunautaire*. Notranjo ustavnopravno podlago je omogočil 3.a člen Ustave. Ta v prvem odstavku določa, da lahko Republika Slovenija z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira Državni zbor Republike Slovenije z dvotretjinsko večino vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države. S to abstraktno in splošno dikcijo je ustavodajalec imel v mislih predvsem EU, čeprav ta v tej določbi ni izrecno imenovana.

Za položaj prava EU v pravnem sistemu Republike Slovenije je upošteven tretji odstavek 3.a člena Ustave: pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru EU, se v Republiki Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo EU. Ta določba vzpostavlja notranji ustavnopravni temelj, na podlagi katerega morajo vsi državni organi, vključno z Ustavnim sodiščem, pri izvrševanju svojih pristojnosti upoštevati pravo EU, tudi sodno prakso Sodišča Evropske unije, in sicer v skladu z načeli in pravili prava EU.

Omeniti je treba tudi, da je Ustavno sodišče temeljna načela prava EU razglasilo za ustavna načela. Kot je navedlo v odločbi št. U-I-146/12 z dne 17. 12. 2013, iz tretjega odstavka 3.a člena Ustave izhaja zahteva, da tudi Ustavno sodišče pravo Evropske unije pri izvrševanju svojih pristojnosti uporablja v skladu s pravno ureditvijo Evropske unije. Zaradi tretjega odstavka 3.a člena Ustave so temeljna načela, ki opredeljujejo razmerje med notranjim pravom in pravom Unije, ki so zapisana v Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije ali jih je v sodni praksi razvilo Sodišče Evropske unije, hkrati tudi notranja ustavnopravna načela, ki zavezujejo z močjo Ustave. Ta načela kot notranja ustavnopravna načela zavezujejo tudi Ustavno sodišče pri izvrševanju njegovih pristojnosti v okviru pravnih razmerij, ki zadevajo pravo Evropske unije. V tej odločbi je Ustavno sodišče med temi načeli primeroma navedlo načelo primarnosti prava Unije, načelo lojalnega sodelovanja, vključno z načelom lojalne razlage (tretji odstavek 4. člena PEU), načelo neposredne uporabe prava EU, načelo neposrednega učinka prava EU, načelo prenosa pristojnosti (prvi odstavek 5. člena PEU), načelo subsidiarnosti (tretji odstavek 5. člena PEU) in načelo sorazmernosti (četrti odstavek 5. člena PEU).

2. Kako so ustavna načela povezana med seboj? Ali obstaja hierarhija med temi načeli? Kakšen pristop je zavzelo ustavno sodišče glede določanja hierarhije v okviru ustave? Ali je iz prakse ustavnega sodišča mogoče zaključiti, da je temeljni status pripisalo nekaterim ustavnim načelom, ki so tako nad drugimi določbami ustavnega prava?

Ustavna načela sestavljajo sistem, v katerem so vsi deli soodvisni in vplivajo eden na drugega. Med njimi formalne hierarhije ni. Če si v posamični zadevi posamezna ustavna

načela nasprotujejo, mora Ustavno sodišče opraviti vsebinsko presojo, kateremu načelu je treba v okoliščinah posamične zadeve dati prednost.¹⁶

Omeniti pa velja, da je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-109/10 z dne 26. 9. 2011¹⁷ izpostavilo, da je načelo spoštovanja človekovega dostojanstva v središču ustavnega reda Republike Slovenije. Njegov etični in ustavnopravni pomen izhaja že iz Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, v kateri so načrtana nekatera načela, ki izražajo temeljno ustavnopravno kakovost nove samostojne in neodvisne države. Človekovo dostojanstvo je temeljna vrednota, ki prežema ves pravni red in ima zato tudi objektivni pomen pri delovanju oblasti, tako v konkretnih postopkih kot tudi pri sprejemanju predpisov. Kot temeljna vrednota ima človekovo dostojanstvo normativni izraz v številnih določbah Ustave, zlasti je konkretizirano prek določb, ki zagotavljajo posamezne človekove pravice in temeljne svoboščine. Kot posebno ustavnopravno načelo pa je načelo spoštovanja človekovega dostojanstva neposredno utemeljeno že v 1. členu Ustave, ki Republiko Slovenijo opredeljuje kot demokratično republiko. Načelo demokratičnosti po svoji vsebini in pomenu presega opredelitev državne ureditve kot zgolj formalne demokracije, temveč vsebinsko opredeljuje Republiko Slovenijo kot ustavno demokracijo, torej kot državo, v kateri je ravnanje oblastnih organov pravno omejeno z ustavnimi načeli ter s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami. Tako je prav zato, ker sta človek in njegovo dostojanstvo v središču njenega obstoja in delovanja. V ustavni demokraciji je človek subjekt in ne objekt oblastnega delovanja, njegova (samo)uresničitev kot človeka pa je temeljni namen demokratične ureditve.

3. Kako se spreminja ustava? Kakšen je postopek za ustavne spremembe, določen v ustavi? Kako je bila sprejeta ustava in ali ustava izrecno zagotavlja nespremenljive (večne) določbe? Ali je razlika med postopkom sprejetja ustave in med obstoječim postopkom spreminjanja ustave? Ali so bila ustavna načela kdaj predmet sprememb? Če so bila, kakšni so bili razlogi?

Ustava je bila sprejeta 23. decembra 1991 v procesu osamosvojitve Republike Slovenije. Sprejetje nove slovenske ustave je pomenilo tudi dokončen prelom z nekdanjo SFRJ ter zaokrožilo proces nastajanja nove samostojne in neodvisne države. Za izvedbo Ustave je bil sprejet poseben ustavni zakon, ki je uredil način usklajevanja pravnega reda z Ustavo in prehod na novo organizacijo državne oblasti. Ustavo uvaja preambula, tej pa sledi normativni del, ki je razdeljen na deset poglavij. Ustava ne predvideva postopka za sprejem nove Ustave (ustavodajni postopek), temveč ureja zgolj ustavnorevidijski postopek, po katerem lahko pride do spreminjanja ali dopolnjevanja ustave. Veljavna Ustava je bila v petindvajsetih letih z devetimi ustavnimi zakoni šestkrat spremenjena (leta 1997, 2000, 2003, 2004, 2006 in 2013).

¹⁶ Primerjaj npr. z odločbo št. U-I-141/01 z dne 20. 5. 2004.

¹⁷ CodicesSLO-2012-1-001.

Ustava ne uvaja različnih načinov spreminjana posameznih določb Ustave glede na njihov obseg, pomen ali vlogo. Postopek spreminjanja je enoten. Ustava tudi ne uvaja absolutnih ali relativnih prepovedi in drugih formalnih omejitev spreminjanja svojih določb. Specifični obliki začasne časovne prepovedi spremembe Ustave predstavljata 177. člen Poslovnika Državnega zbora in 8. člen Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi o suspenzivnem roku. Ta prepoveduje v isti mandatni dobi Državnega zbora vložiti vsebinsko enak predlog za spremembo Ustave, kot je bil zavrnjeni predlog, oziroma v dveh letih sprejeti ustavni zakon, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z referendumsko odločitvijo. Ustava tudi ne določa ustavnorevizijske tehnike, to je načina spreminjanja Ustave, pri čemer je treba poudariti, da je bila pri nas izbrana tehnika noveliranja. Tako spremembe neposredno posegajo v prvotno besedilo ustave ter dopolnjujejo, spreminjajo in razveljavljajo njene določbe.

Postopek za spremembo Ustave ureja IX. poglavje z naslovom Postopek za spremembo ustave, in sicer od 168. do 171. člena. Faze spreminjanja Ustave so zapisane v Poslovniku Državnega zbora, in sicer od 172. do 183. člena. Postopek spreminjanja ustave pa je podvržen zahtevnejšim oziroma strožjim pogojem kot sprejem zakonov in drugih aktov. Iz tega razloga pravna teorija uvršča slovensko Ustavo med toge ustave. Ustavnorevizijski postopek je enoten ne glede na obseg in naravo ustavnih sprememb. Za spreminjanje Ustave je pristojen Državni zbor, v tem procesu pa lahko sodelujejo tudi državljani z ljudsko iniciativo in referendumom. Za spremembo Ustave sta predpisani dve obvezni in ena neobvezna faza: 1) predlog za začetek postopka za spremembo Ustave in odločanje o njem, 2) sprejem ustavne spremembe in 3) potrditev spremembe ustave na referendumu. Te faze razčlenjuje Poslovnik Državnega zbora.

Predlog za začetek postopka za spremembo ustave lahko da 20 poslancev Državnega zbora, vlada ali najmanj 30.000 volivcev. Zaradi njihove posebne narave mora ustavne zakone sestaviti posebno delovno telo Državnega zbora, tj. ustavna komisija. Ta pripravi in obravnava predlog ustavnorevizijskih aktov in sklepov za Državni zbor. Sprejetje odločitve o začetku postopka za spremembo ustave je pogoj za obravnavo predloga spremembe ustave. Pred to odločitvijo mora predlog za začetek postopka najprej obravnavati ustavna komisija, nato pa o njem odloči Državni zbor. V tej fazi Državni zbor odloča samo o tem, ali bo začel postopek za spremembo ustave. Če začne postopek, v drugi fazi odloči o spremembi ustave. Predlog ustavnega zakona pripravi ustavna komisija na podlagi sklepa in stališč Državnega zbora. O predlogu Državni zbor razpravlja in glasuje o členih in o predlogu ustavnega zakona v celoti. Če predlog ustavnega zakona ni sprejet, je postopek za spremembo ustave končan. Sprememba ustave pa je sprejeta, če se zanjo opredeli vsaj 60 poslancev Državnega zbora. Tretja faza, v kateri se volivci izrekajo o spremembi Ustave, ni obvezna. Državni zbor pa mora predlagano spremembo vendarle predložiti v sprejem volivcem na referendumu, če to zahteva najmanj 30 poslancev. Ustava predpisuje, da začne sprememba ustave veljati z razglasitvijo v Državnem zboru.

Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da ima ustavni zakon enako stopnjo veljave kot Ustava, ne glede na vsebino in naravo njegovih določb, ter da imajo te določbe zato značaj

ustavnopravnih norm (glej predvsem sklep št. U-I-214/00 z dne 14. 9. 2000;¹⁸ primerjaj tudi sklepe št. U-I-332/94 z dne 11. 4. 1996,¹⁹ št. U-I-204/00 z dne 14. 9. 2000, in št. U-I-242/00 z dne 10. 4. 2003). V skladu s [160. členom Ustave](#) je Ustavno sodišče pristojno za presojo ustavnosti in zakonitosti, ni pa pristojno ocenjevati Ustave in predpisov ustavnega značaja. Določbe ustavnega zakona, ki spreminjajo ali dopolnjujejo Ustavo, predstavljajo ustavne določbe. Določbe ustavnega zakona, ki urejajo vprašanja prehoda v novo ustavnopravno ureditev, imajo prav tako značaj ustavnopravnih norm. Ustavno sodišče zato ni pristojno za presojo prvih ali drugih, ker ni pristojno presojati ustavnih določb. Če bi se ustavni zakon uporabil kot akt, ki ga lahko ustavodajalec sprejme z drugačnim namenom in z drugačno vsebino, torej ne z namenom in vsebino spreminjanja ustavnih določb, bi bilo za njegovo presojo pristojno Ustavno sodišče. Samo v takem primeru bi bil za odločanje o pristojnosti Ustavnega sodišča odločilen materialni kriterij – torej vsebina in narava določb, vsebovanih v ustavnem zakonu.

4. Ali naj bo postopek spreminjanja ustave podvržen sodnemu nadzoru ali bi moral biti povsem v rokah političnih igralcev? Kakšno je prevladujoče pravno mnenje teorije in drugih družbenih skupin v vaši državi?

Kot je bilo prikazano v odgovoru na prejšnje vprašanje, je postopek spreminjanja slovenske Ustave v rokah Državnega zbora. Ta s predpisano večino odloča o sprejemu ustavnega zakona. Upravičeni predlagatelji začetka postopka za spremembo Ustave pa so poleg vlade in 20 poslancev tudi volivci, in sicer jim mora biti najmanj 30.000. Pobudo volivcem za vložitev predloga za začetek postopka za spremembo Ustave lahko da vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov. Ustavno sodišče je že pojasnilo, da ni pristojno za presojo postopka spreminjanja ustave (glej zgoraj navedeni sklep št. U-I-242/00 in sklep št. U-I-262/00 z dne 13. 3. 2003). Ustavno sodišče je že imelo priložnost presoditi, da sklep o začetku postopka za spremembo ustave, ki ga sprejme Državni zbor, ni predpis, temveč kot postopkovni akt predstavlja zaključek prve faze postopka za spremembo ustave (sklep št. U-I-176/97 z dne 10. 7. 1997). Ustavno sodišče za presojo takega akta ni pristojno.

Prevladujoče stališče slovenske doktrine ne nasprotuje veljavnemu načinu spreminjanja slovenske Ustave.

5. Ali ustava zagotavlja ustavno presojo ustavnih amandmajev? Če jo zagotavlja, kateri pravni subjekti lahko vložijo presojo na ustavno sodišče in izpodbijajo ustavnost sprememb ustave? Kakšen je predpisan postopek v tem primeru?

Kot je bilo že pojasnjeno, Ustava ne zagotavlja ustavne presoje ustavnih sprememb.

¹⁸Codices, special bulletin.

¹⁹Codices SLO-1996-X-003.

6. Ali lahko ustavno sodišče presoja ustavnost sprememb ustave v materialnem smislu ali je omejeno zgolj na presojo postopkovnih vidikov? Ali je ustavno sodišče kdaj presojalo ali razlagalo ustavne spremembe, čeprav nima izrecne ustavne pristojnosti? Kakšni so bili razlogi, ki jih je navajalo ustavno sodišče? Ali obstaja precedens, ko je ustavno sodišče razpravljalo o svoji avtoriteti izvajanja ustavnosodne presoje ustavnih sprememb v materialnem ali postopkovnem smislu? Kakšen je pravni učinek odločbe ustavnega sodišča, s katero je to sodišče ugotovilo protiustavnost ustavne spremembe? Prosim, navedite primer iz prakse ustavnega sodišča.

V slovenski pravni ureditvi med pristojnostmi Ustavnega sodišča ni presoje ustavnosti Ustave in njenih kasnejših sprememb. Za odgovor na to vprašanje je relevanten tudi odgovor na vprašanje II./3. glede ustavnosodne presoje - sklepov Ustavnega sodišča, v katerih je navedlo, da ni pristojno za presojo izpodbijanih ustavnih zakonov.

7. Ali v vašem pravnem sistemu obstaja težnja po širitvi ustavne avtoritete glede pristojnosti ustavnega sodišča, da presoja ustavne spremembe? Ali teorija in druge družbene skupine zagovarjajo tak razvoj? Kako se v tem primeru spoštuje sodno varstvo? Ali bo širitev ali priznanje avtoritete ustavnega sodišča doprineslo k uresničevanju ustavnih ciljev ali jih bo ogrozilo? Prosim, povzemite obstoječo razpravo v vaši državi o tem.

Iz prevladujočega stališča doktrine in prakse ni mogoče priti do sklepa, da bi se pristojnosti Ustavnega sodišča v prihodnje spremenile v smislu razširitve na presojo ustavnosti sprejetih ustavnih zakonov, ki spreminjajo ali dopolnjujejo ustavno materijo.