

PROBLEMI OPUSTITVE ZAKONODAJALCA V USTAVNOSODNI PRESOJI

Vprašalnik – Ustavno sodišče Republike Slovenije

(XIV. Kongres Konference Evropskih ustavnih sodišč, Vilna, junij 2008)

1. PROBLEMATIKA PRAVNIH PRAZIN V PRAVNI TEORIJI

1.1. Pojem pravne praznine.

Navedi kratek pregled stališč nacionalne pravne teorije o pravnih prazninah (definicija pravne praznine, vrste pravnih praznin (na primer, nedoločenost pravne ureditve, lacuna legis, pravni vakuum, opustitev zakonodajalca itd.); ali pravna teorija obravnava razloge za pojavljanje pravnih praznin, problem dejanskih in domnevnih pravnih praznin ter posebnosti pravnih praznin v javnem in zasebnem pravu, pozitivne in negativne posledice pravnih praznin itd.).

1. Opredelitev pravne praznine v slovenski pravni teoriji

Med slovenskimi pravnimi teoretiki se je z vprašanjem pravnih praznin oziroma opustitev zakonodajalca ukvarjal zlasti prof. dr. Marijan Pavčnik, zato pregled teorije v glavnem izhaja iz njegovih ugotovitev. Ob izdaji zakona ali drugega formalnega pravnega vira se postavodajalcu lahko zgodi, da spregleda tista družbena razmerja, ki bi sicer morala biti pravno urejena (začetna pravna praznina), ali pa se takšna neurejenost pojavi šele tedaj, ko je formalni pravni vir že oblikovan (naknadna pravna praznina). Predmet pravne praznine so tista družbena razmerja, ki niso zajeta s splošnimi in abstraktnimi pravnimi pravili, a so tako pomembna, da morajo biti pravno urejena. Za pravne praznine gre tudi že tedaj, ko so nekateri pravni instituti le delno pravno urejeni.¹

Razlog za nastanek pravne praznine je dejstvo, da je družbeno življenje vselej bolj dinamično, kot je mogoče dopolnjevati formalne pravne vire ali pa jih z razlago prilagajati spreminjajočim se družbenim razmeram. V primeru pravne praznine mora pristojni organ (npr. sodišče) pravno praznino zapolniti s posamičnim (individualnim) pravnim aktom (npr. s sodbo), še prej pa mora temeljito pretehtati, ali je določeno družbeno razmerje predmet pravnega urejanja; merilo, ki vodi to presojo, je istovetno z izhodiščem, ki ga ima oblikovalec formalnega pravnega vira.²

2. Vrste pravnih praznin

¹ M. Pavčnik, Teorija prava (2. izd.), Cankarjeva založba, Ljubljana (2001), str. 272.

² *Id.*, str. 272-73.

Slovenska pravna teorija pozna (a) načrtovane (notranje) praznine v zakonih, (b) klasične pravne praznine ali praznine v zakonih, (c) pravne praznine v širšem pomenu besede ter (d) pravne praznine v prenesenem pomenu besede.³

(a) Pri notranjih prazninah v zakonih so pravno neurejena mesta, ki jih je zakonodajalec v celoti predvidel in je tudi predvidel način njihovega zapolnjevanja. Tu gre najprej za praznine v pravnih pravilih, ki so v zakonu toliko pomensko izoblikovana, da jih lahko normalno uporabljamo. Pojavljajo se npr. v normah kazenskega materialnega prava, ko je zakonodajalec nakazal na podobne dejanske stanove od opisanih z besedami "zlasti", "ali kako drugače", "na drug nedovoljen način". Te zapolnjujemo z analogijo *intra legem* in ne gre za pravne praznine v klasičnem smislu. Drugi tip takšne praznine so praznine, kjer zakonodajalec hote neposredno ne uredi določenega pravila, instituta ali celo večjega ali ožjega dela pravne panoge. Zapolnjujemo jih z zakonsko in pravno analogijo, gre pa za to, da zakonodajalec glede neurejenih razmerij v zakonu odkáže na drugo, v zakonu že urejeno podobno materijo. Takšne praznine se pojavljajo zlasti v civilnem pravu.⁴ Gre namreč za to, da zakonodajalec z abstraktnimi pravnimi pravili ne more vnaprej predvideti vseh možnih konkretnih situacij, zato odkazuje na zapolnjevanje takšnih pravnih praznin na podlagi načela enakosti.

(b) Klasične pravne praznine ali praznine v zakonih so tiste praznine, kjer zakon ne ureja nekega družbenega razmerja, čeprav bi ga moral. V tem primeru mora pristojni organ (npr. sodišče) pravno praznino zapolniti s posamičnim (individualnim) pravnim aktom (npr. sodbo). Ugotovitev, da gre za pravno praznino, je toliko bolj prepričljiva, kolikor ji uspe utemeljiti: (1) da gre za nepopolnost formalnega pravnega vira (npr. zakona), nepopolnost, ki ni načrtno neurejena zato, ker je predmet človekovega svobodnega ravnanja; (2) da gre za nepopolnost, ki se ujema z načeli (izhodišči) pravnega urejanja v določeni državnopravni urejeni skupnosti in (3) da gre za nepopolnost, ki je hkrati tudi nepopolnost na določenem ožjem pravnem področju (na področju pravne panoge in še posebej na področju njenih sestavnih delov, npr. na področju posameznih pravnih ustanov). Zapolnjevanje teh praznin je v bistvu podobno zapolnjevanju druge vrste notranjih praznin (tj. v civilnem pravu), razlika je le v tem, za kako obsežno pravno praznino gre.⁵

(c) Pravne praznine v širšem smislu zajemajo pravne institute, sklope pravnih institutov ali celo posamezna pravna področja (npr. stvarnopravna razmerja ali določene vrste postopkov), ki jih zakon niti načeloma ne opredeljuje. Zapolnjevanje pravno neurejenih področij ni delo, ki pritiče sodniku in drugim državnim organom, ki odločajo v konkretnih primerih, zapolnjevanje tovrstnih pravnih praznin je tipično opravilo, ki je v pristojnosti zakonodajalca in drugih postavodajalcev.⁶ S tem problemom se je soočila tudi Slovenija, ko se je odločila, da krene na lastno državnopravno pot.

(d) Pravne praznine v prenesenem pomenu besede so tiste praznine, ki so nujna posledica splošnosti in abstraktnosti zakona, ki ne more povsem določno predvideti, kakšna naj bo pravna odločitev v vselej enkratnem in zgodovinsko neponovljivem primeru.⁷ Tu gre lahko še zlasti za problem nedoločenih in pomensko izrazito poroznih

³ M. Pavčnik, *Argumentacija v pravu*, Pravna fakulteta in Cankarjeva založba, Ljubljana (2004), str. 120–122.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Id.* str. 123–124.

⁶ *Id.*, str. 128–131.

⁷ M. Pavčnik, *Pravne praznine*, Glosa k osnutku zakona o sodiščih, *Pravna praksa*, št. 286/1993, str. 2.

pojmov v zvezi s pravnimi ustanovami ali celo pravnimi področji, ki bi morala biti relativno določno pravno urejena (npr. na področju kazenskega prava).⁸

O prekriti pravni praznini govori teorija v primerih, ko zakonska norma sicer obstaja, vendar je v nasprotju z nenapisano normo, ki izhaja iz načel pravičnosti in socialnega interesa, kadar pravilo potrebuje omejitve in je obseg njegove uporabe treba omejiti glede na to, kar zahtevata njegov namen in upravičenost, kadar je zakonodajalec "uredil preveč".

1.2. Pojem opustitve zakonodajalca.

Ali pravna teorija razlikuje pravne praznine, ki jih prepoveduje Ustava (ali pravna ureditev višje ravni oziroma višje moči)? Kakšen je prevladujoč pojem opustitve zakonodajalca kot oblike pravne praznine v pravni teoriji?

Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04 in 68/06) izrecno ne prepoveduje pravne praznine. Ustavno sodišče pa je z razlago 2. člena Ustave (načela pravne države) ugotovilo, da določene opustitve zakonodajalca lahko pomenijo protiustavno pravno praznino, ki krši načelo pravne države iz 2. člena Ustave oziroma drugi odstavek 3. člena Ustave (načelo delitve oblasti).

Tudi teorija se strinja, da so določene opustitve zakonodajalca vsebinsko tako pomanjkljive, da bi bilo njihovo sprotno zapolnjevanje samovoljno, ker ni na voljo predvidljivih in pravno varnih meril, kako ravnati v konkretnih primerih. Te vrste pravnih praznin že Ustavno sodišče imenuje protiustavne pravne praznine. Gre za nezapolnjive pravne praznine in je zaradi tega nujno, da se sporni del zakona ustrezno pravno popravi (razveljavi ali uskladi z Ustavo).⁹

Toda na določenih področjih je treba obstoj pravnih praznin izključiti, ker bi njihovo zapolnjevanje bilo ali utegnilo biti v nasprotju z načeli pravne varnosti. To velja predvsem za področje kazenskega prava, kjer načeli *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia* ter *lex certa* (v zvezi z načelom zakonitosti v kazenskem pravu iz 28. člena Ustave) izključujeta obstoj pravnih praznin.¹⁰ Na tem področju je možno zapolnjevati le zgoraj omenjene notranje praznine z analogijo *intra legem*.

Prof. Pavčnik navaja, da okoliščina, da gre za nepopolnost v pravni zgradbi, za kar gre pri klasičnih pravnih prazninah, že sama po sebi pomeni, da imamo opraviti s pravno nepravilnostjo. Glede na to meni, da je v tem pomenu vsaka praznina v zakonu neustavna, saj je očitno, da je pred nami zakon, ki je v obsegu pravne praznine vsebinsko nedoločen in pomanjkljiv. V tej zvezi se prof. Pavčnik sklicuje na načelo pravne države iz 2. člena Ustave. Vendar pa, ne glede na navedeno, avtor razlikuje med prazninami, ki jih lahko zapolnjujejo sodišča, in prazninami, ki so tako pomanjkljiva, da bi bilo njihovo sprotno zapolnjevanje samovoljno, ker ni na voljo predvidljivih in pravno varnih meril, kako ravnati v konkretnih primerih. Samo slednje imenuje nezapolnjive oziroma, kot jih je poimenovalo Ustavno sodišče, protiustavne pravne praznine, kjer je po njegovem mnenju nujno, da se sporni del zakona ustrezno pravno ozdravi, to je razveljavi oziroma uskladi z Ustavo."

⁸ M. Pavčnik, Argumentacija v pravu, *op. cit.*, *ibidem*.

⁹ M. Pavčnik, Argumentacija v pravu, *op. cit.*, str. 125.

¹⁰ *Id.*, str. 274.

1.3. Koncept Ustavnega sodišča ali ustrezne institucije sodne presoje ustavnosti (v nadaljevanju Ustavno sodišče) kot "negativnega" in "pozitivnega" zakonodajalca.

Kot varuh Ustave je Ustavno sodišče postavljeno nekako ob bok zakonodajalcu. V določenem smislu je mogoče govoriti o superiornosti Ustavnega sodišča v odnosu do zakonodajalca, saj Ustavno sodišče (lahko) izvaja korekturo zakonodajalčevega dela in prepreči, da bi prav vse tisto, kar zakonodajno telo sprejme, v praksi tudi dejansko (za)živel in ustvarjalo neposredne pravne učinke. Širok pogled na instančni položaj Ustavnega sodišča pa po drugi strani kaže na njegovo (posredno omejeno) inferiornost, saj je konec koncev zakonodajni organ tisti, ki lahko v skrajnem primeru spremeni samo Ustavo; akt, ki ga Ustavno sodišče varuje in ki mu obenem daje moč in podlago delovanja.

Odločitve Ustavnega sodišča so zavezujoče. Glede svoje veljave imajo naravo zakona. Spoštovanje odločb Ustavnega sodišča je indikator, kako visoka in zdrava je pravna kultura posamezne družbe. S tem pa se Ustavno sodišče ne postavlja v vlogo zakonodajalca, kar bi bilo samo po sebi nedopustno s stališča delitve oblasti. Ustavno sodišče se kvečjemu pojavlja v funkciji negativnega zakonodajalca, saj s svojimi odločitvami razveljavlja zakone oziroma praviloma njihove posamezne določbe, te odločitve pa imajo moč zakona. Ustavno sodišče načelno ne sprejema vsebinsko pozitivnih odločitev, ne določa vsebine zakonov, ne zapolnjuje pravnih praznin, pač pa odpravlja, razveljavlja tiste vsebine, ki niso skladne z ustavnimi temelji in preprečuje, da bi neustavne določbe ustvarjale pravne posledice v družbi.

Vendarle pa trditev, da Ustavno sodišče samo izreka, kaj je potrebno kot neustavno izločiti iz pravne prakse, ne pomeni, da s tem dejansko v neki meri posredno ne določa konkretne vsebine pravnih norm. Pozitivno zakonodajno delovanje Ustavnega sodišča in njegova vloga aktivnega oblikovalca vsebinskih odločitev se vendarle kažeta tako ob nadzoru ustavnosti zakonov in njihovih posameznih določb kot ob precepu splošnega okvira delovnih funkcij Ustavnega sodišča.

Primeri, ko Ustavno sodišče (domnevno) krši Ustavo, so predvsem situacije, v katerih Ustavno sodišče posega na delovno področje zakonodajnega organa. Ustavno sodišče ni pristojno za oceno, ali je neka zakonska ureditev vsebinsko primerna. Ustavno sodišče ne sme samo s pozitivnimi zakonodajnimi ukrepi določati vsebine zakonov. Pri tem gre za strogo načelo samoomejitve (*judicial self-restraint*), po katerem si Ustavno sodišče ne more dovoliti izvajanja vloge pozitivnega zakonodajalca. Vsebinsko torej sprejema zakonodajalec, Ustavno sodišče pa samo presoja, ali je ta vsebina še znotraj ustavno sprejemljivega okvira (vloga negativnega zakonodajalca). V primeru, da Ustavno sodišče presodi, da ponujena normativna rešitev ni v skladu z ustavnim redom, je naloga in izključna pristojnost zakonodajalca, da jo vsebinsko preoblikuje.¹¹

Kakšen je prevladujoč pojem poslanstva Ustavnega sodišča kot institucije za sodno presojo ustavnosti v nacionalni pravni teoriji? Ustavno sodišče kot "negativni zakonodajalec". Pojem Ustavnega sodišča kot "pozitivnega zakonodajalca". Problematika vpliva sodne presoje Ustavnega sodišča na

¹¹ A. Teršek, Ustavno sodišče-negativni zakonodajalec, Pravna praksa, št. 397/1998, str. 31.

zakonodajni proces? Ali pravna teorija obravnava delovanje Ustavnega sodišča, ko Ustavno sodišče ugotavlja in presoja pravne praznine ter vpliv odločitev Ustavnega sodišča na zapolnitev pravnih praznin?

Ustavno sodišče je najvišji organ v državi za presojo ustavnosti in zakonitosti ter varstvo človekovih pravic. Negativni zakonodajalec je predvsem v tem, da ima s pristojnostjo razveljavitve predpisov pristojnost neposredno izločati neustavne in nezakonite predpise iz pravnega reda. Kot posredni negativni zakonodajalec pa deluje tedaj, ko ugotavlja neustavnost in zakonitost posameznih predpisov in njihovih določb ter zahteva od pristojnih organov, da takšne nepravilnosti odpravijo v določenem roku. Po drugem odstavku 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94, 51/07 in 64/07 - ur. p. b. - ZUstS) ima tudi pristojnost, da v svojih odločbah določi, kateri organ mora izvršiti odločbo in na kakšen način. To pa pomeni, da lahko Ustavno sodišče v določenih primerih nadomesti zakonodajno pravilo s svojim pravnim pravilom, kar bi lahko pomenilo v določenem smislu tudi pozitivno zakonodajalstvo. Vendar so takšne možnosti pozitivnega zakonodajalstva v predpisih, ki urejajo področje delovanja Ustavnega sodišča, omejene na minimum, potrebne pa so zato, da lahko Ustavno sodišče učinkovito opravlja svojo funkcijo.

Pravna teorija se zaveda dejstva, da je predvsem zaradi visoke ravni abstraktnosti ustavnih določb določen zmerni aktivizem Ustavnega sodišča nujno potreben, da to lahko korektno opravlja svojo funkcijo.¹² V tem smislu loči med dovoljenim in nedovoljenim aktivizmom.¹³ Ni vsak ustavnosodni aktivizem tudi politični aktivizem.¹⁴ V tem smislu se teorija seveda odziva na odločbe Ustavnega sodišča tudi, ko gre za ugotavljanje neustavnih pravnih praznin. V primeru zgoraj omenjene določbe drugega odstavka 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču (tj. določanje načina izvršitve odločbe Ustavnega sodišča) bi bil zmerni aktivizem v uporabi te določbe in začasni ureditvi stanja z lastno normo Ustavnega sodišča (npr. v začasni ureditvi procesnih pravic prisilno hospitaliziranih dušernih bolnikov – z določanjem analogne uporabe ustreznih pravil Zakona o kazenskem postopku ob ugotovitvi neustavne pravne praznine – Odločba št. U-I-60/03 z dne 4/12-2003, Uradni list RS, št. 131/03 in OdlUS XII/2, 93). Nedovoljeni aktivizem pa bi bil v primeru, če bi Ustavno sodišče trajno določilo takšno zakonodajno normo in ne dovolilo zakonodajalcu, da se ustrezno odzove.

Ali ima označevanje delovanja Ustavnega sodišča kot "aktivizem", "zmernost" in "minimalizem" svoj izvor v odločitvah Ustavnega sodišča?

Seveda, zavedajoč se nevarnosti aktivistične odločitve Ustavnega sodišča je tedanji ustavni sodnik Krivic v Odločbi št. U-I-201/96 z dne 14/6-1996, Uradni list RS, št. 34/96 in OdlUS V/2, 99, v ločenem mnenju ilustrativno zapisal:« Da bi si Ustavno sodišče dovolilo morebitne ugotovljene pravne praznine v kateremkoli od teh treh po formi in po vsebini 'skoraj ustavnih' predpisov (ki jih dejansko vsa ustavna teorija brez pomislekov prišteva k tako imenovanim materialnim ustavnim predpisom) zapolniti kar samo z lastno odločitvijo, je nekaj, česar si v demokratični pravni državi ni mogoče niti zamisliti (razen morda, če bi šlo za kakšna morda povsem tehnična in s političnega oziroma demokratičnega gledišča povsem nevtralna pravila.) ... kako naj Ustavno sodišče prisili

¹² P. Jambreč, Ustavna demokracija, Državna založba Slovenije, Ljubljana (1992), str. 341.

¹³ M. Novak, Delitev oblasti: medigra prava in politike, Cankarjeva založba, Ljubljana (2003), str. 166–180.

¹⁴ M. Cerar, (Ne)političnost ustavnega sodstva, v: M. Pavčnik, A. Mavčič (ur.), Ustavno sodstvo, Cankarjeva založba, Ljubljana (2000), str. 370.

zakonodajalca, kadar ta ne uboga ukaza Ustavnega sodišča, naj v določenem roku ugotovljeno pravno praznino sam odpravi, naj jo 'zapolni' z ustreznimi normami, ki jih lahko sprejme samo on, zakonodajalec. Prva poteza Ustavnega sodišča ob ugotovljeni pravni praznini je torej vedno (kjer se z njo sploh spopadejo - nekatera se namreč štejejo celo za sploh nepristojna za tak spopad) le ugotovitev protiustavne pravne praznine z nalogom zakonodajalcu, naj jo v primernem roku odpravi.«

2. "UČVRSTITEV" PRESOJE USTAVNOSTI OPUSTITVE ZAKONODAJALCA V USTAVI, USTAVNOSODNI PRAKSI IN DRUGIH NACIONALNIH PRAVNIH AKTIH

2.1. Položaj Ustave v nacionalnem pravnem redu.

Predstavi model hierarhične piramide nacionalnih pravnih aktov. Položaj in pomen Ustave v nacionalnem pravnem redu. Kako je pojem Ustave kot najvišjega pravnega akta razvilo Ustavno sodišče? Pojem Ustave kot izrecne in brezpogojne pravne ureditve. Ali ustavnosodna presoja šteje Ustavo za "zakon" brez pravnih praznin?

Hierarhijo pravnih aktov opredeljuje 153. člen Ustave, ki govori o usklajenosti pravnih aktov. Zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z Ustavo. Zakoni morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral Državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami. Podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z Ustavo in z zakoni. Posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu.

Ustava je torej najvišji pravni akt. Vendar je treba z vidika varstva človekovih pravic upoštevati izhodišče iz petega odstavka 15. člena Ustave, da Ustava zagotavlja le minimum varstva človekovih pravic. Če katerakoli določba v kateremkoli pravnem aktu, veljavnem v Sloveniji (npr. v mednarodni pogodbi), določa širše varstvo oziroma določa pravico, ki jo Ustava Republike Slovenije ne pozna, je treba posamezniku priznati človekovo pravico v tem širšem obsegu.

Ustavnosodna presoja:

Na hierarhijo pravnih aktov se je v praksi neposredno sklicevalo tudi Ustavno sodišče. Ustavni Zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave (Uradni list RS, št. 66/2000 – UZ80) ni posamičen akt, zoper katerega bi bila dovoljena ustavna pritožba. Mnenje pritožnikov, da učinkuje kot posamični generalni akt, je zgrešeno. Ustavni Zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave je po svoji vsebini akt ustavnopravnega ranga, saj dopolnjuje Ustavo (akt o spremembi Ustave, 169. člen Ustave), v izvedbenem delu pa zagotavlja prehod k uporabi dopoljenih določb (drugi odstavek 174. člena Ustave). V hierarhiji splošnih in abstraktnih pravnih aktov je Ustava najvišji akt, s katerim morajo biti vsi splošni in posamični akti skladni (153. člen Ustave) (Sklep št. Up-353/00 z dne 29/5-2001, www.us-rs.si).

Merilo presoje v postopku predhodne presoje mednarodnih pogodb je le Ustava, niso pa merilo tudi ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe. To pa ne pomeni, da mednarodne pogodbe ne morejo napolnjevati vsebine ustavne norme. V zvezi z

zagotavljanjem jedrske varnosti izhaja iz določenih mednarodnih pogodb enaka obveznost države, kot je določena v prvem in v drugem odstavku 72. člena Ustave. Posamezne vidike, ki sestavljajo pojem jedrske varnosti, je zato mogoče opredeliti s pomočjo omenjenih pogodb. Na drugi strani je za opredelitev obveznosti države - ob splošni zakonodaji z okoljevarstvenega področja, iz katere je v kontekstu obravnavane zadeve treba izpostaviti načelo obveznega subsidiarnega ukrepanja države - z vidika posameznih elementov jedrske varnosti relevanten nacionalni zakon (Mnenje št. Rm-2/02 z dne 25/12-2002, Uradni list RS, št. 117/02 in OdlUS XI, 246).

2.2. *Expressis verbis* ustavna "učvrstitev" pristojnosti Ustavnega sodišča za ugotavljanje in presojo ustavnosti pravnih praznin.

Kakšni pravni akti (ustavni zakoni, temeljni zakoni, zakoni, sprejeti z referendumom, navadni zakoni, podzakonski akti parlamenta, mednarodne pogodbe, zakoni o zadevah federacije, podzakonski akti, kot tudi zakoni, sprejeti v obdobju pred uveljavitvijo Ustave, ter drugi pravni akti) so izrecno omenjeni kot objekti ustavnosodne presoje?

Predmet ustavnosodne presoje je v smislu slovenske ustavne in zakonske ureditve katerikoli veljaven predpis, ki je sestavni del slovenskega pravnega reda. To potrjuje tudi ustavnosodna presoja.

Ustavnosodna presoja:

Ustavno sodišče je organ Republike Slovenije, katerega pristojnosti so določene s 160. členom Ustave. Ta v drugem odstavku določa izjemno pristojnost Ustavnega sodišča, da daje mnenje o mednarodni pogodbi, še preden je ta postala sestavni del notranjega prava Republike Slovenije. V vseh drugih primerih pa je Ustavno sodišče pristojno ocenjevati le ustavnost predpisov oziroma drugih pravnih aktov, ki z mednarodnopravnega vidika veljajo za notranje pravne akte. Zunaj pristojnosti iz drugega odstavka 160. člena Ustave je torej Ustavno sodišče pristojno presojati samo tiste predpise, ki so sestavni del pravnega reda Republike Slovenije (Sklep št. U-I-128/98 z dne 23/9-1998, OdlUS VII, 173).

Ustavno sodišče ni pristojno za odločanje o predpisih, ki niso del pravnega reda Republike Slovenije. Tako objave v zaupnem glasilu, ki javnosti ni dostopno, ni mogoče šteti za skladno z ustavno določbo o objavljanju predpisov (Sklep št. U-I-118/92 z dne 22/10-1992, Uradni list RS, št. 53/92 in OdlUS I, 73). Ustavno sodišče ni pristojno za presojo ustavnosti predpisa, ki je odredil zaplembo premoženja osebam nemške narodnosti, ker je ta prenehal veljati 14. oktobra 1946 in zato ni postal del veljavnega prava Republike Slovenije (Sklep št. U-I-99/94 z dne 17/11-1994, OdlUS III, 127).

Ali Ustava vaše države določa expressis verbis, da Ustavno sodišče ugotavlja in presoja ustavnost pravnih praznin (opustitev zakonodajalca) v pravnem redu? Ali Ustava predvideva posebne postopke za presojo opustitve zakonodajalca?

Ustava ne določa pristojnosti Ustavnega sodišča niti postopka za ugotavljanje in presojo ustavnosti pravnih praznin, pač pa to ureja Zakon o Ustavnem sodišču (le) v 48. členu:

(1) Če Ustavno sodišče oceni, da je zakon, drug predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, 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 ugotovitevno odločbo.

(2) Zakonodajalec oziroma organ, ki je izdal protiustaven oziroma nezakonit predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, mora ugotovljeno protiustavnost oziroma nezakonitost odpraviti v roku, ki ga določi Ustavno sodišče.

Posebnih zakonskih postopkovnih določb za primere pravnih praznin ni. V zvezi s tem tudi ni izrecno omenjena nobena "vrsta" predpisa. Torej je predmet ustavnosodne presoje z vidika pravne praznine v smislu slovenske ustavne in zakonske ureditve katerikoli veljaven predpis, ki je sestavni del slovenskega pravnega reda.

2.3. Pristojnosti Ustavnega sodišča glede ugotavljanja in presoje ustavnosti pravnih praznin v ustavnosodni praksi.

Ustavno sodišče kot "uradni razlagalec" Ustave.

"Uradni razlagalec" Ustave je ustavodajalec; Ustavno sodišče namreč ni pristojno za presojo norm ustavne narave, pač pa razlaga Ustavo v postopku odločanja po zadevah iz svoje pristojnosti.

Ustavnosodna presoja:

Ustavno sodišče ni pristojno za presojo Ustave in predpisov ustavne narave oziroma zakonskih določb, ki so le konkretizacija norme ustavne narave (Sklep št. U-I-32/93 z dne 13/7-1993, OdlUS II, 68). Režim deviznih hranilnih vlog, za katere je jamčila Narodna banka Jugoslavije, pomeni urejanje enega od vprašanj prehoda v novo ustavno ureditev, ki naj bi bilo hkrati tudi del vsebine sporazuma o pravnem nasledstvu in o prevzemu obveznosti in terjatev nekdanje SFRJ in pravnih oseb na njenem ozemlju. Zato imajo po presoji Ustavnega sodišča te norme naravo ustavnopravnih norm, za katerih presojo Ustavno sodišče ni pristojno (Sklep št. U-I-332/94 z dne 11/4-1996, OdlUS V, 42; glej tudi Sklep št. U-I-184/96 z dne 20/6-1996, OdlUS V, 104; Sklep št. U-I-384/96 z dne 3/4-1997, OdlUS VI, 48).

Ustavno sodišče ni pristojno za razlago Ustave v posebnem postopku, temveč razlaga ustavne določbe, kadar in če je to potrebno v okviru odločanja o zadevah, za katere je pristojno po Ustavi in zakonu (Sklep št. U-I-251/97 z dne 29/10-1997, OdlUS VI, 139).

Ali je Ustavno sodišče podrobneje razkrilo svoje pristojnosti, ki so izrecno določene v Ustavi, da ugotavlja in presoja opustitve zakonodajalca? Kakšne so podlage za ugotovitev o izrecni ustavni opredelitvi glede pristojnosti Ustavnega sodišča za ugotavljanje in presojo opustitve zakonodajalca? Ali je Ustavno sodišče razvilo doktrino o posledicah ugotavljanja obstoja opustitve zakonodajalca? Če je, jo opišite.

Kot rečeno, Ustava nima določb reševanju primerov pravnih praznin, pač pa je Ustavno sodišče razvilo ustrezno doktrino ob izvajanju 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču.

Ustavnosodna presoja:

Rok za uzakonitev referendumске odločitve: Državni zbor z izpolnitvijo opisane obveznosti ne sme po nepotrebnem zavlačevati, temveč jo mora izpolniti v razumnem roku - v času, ki je nujno potreben za potek zakonodajnega postopka. Ta zahteva bi morala biti postavljena tudi v zakonu, ki ureja referendum - ta zakon bi moral zavezati Državni zbor, da v določenem roku (glede odločitve, v kolikšnem, ima zakonodajalec določen prostor lastne politične presoje) prelije referendumsko odločitev v zakon. V Zakonu o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI) ni določen rok za izpolnitev te obveznosti. Ta pravna praznina je v neskladju z določbo prvega odstavka 90. člena Ustave, po kateri je Državni zbor vezan na izid referendumа. Ustavno sodišče je zato naložilo zakonodajalcu, da to pravno praznino zapolni (Odločba št. U-I-12/97 z dne 8/10-1998, Uradni list RS, št. 82/98 in OdlUS VII, 180).

2.4. Določitev, bodisi v zakonu, ki ureja delovanje Ustavnega sodišča, bodisi v drugem pravnem aktu, pristojnosti Ustavnega sodišča za ugotavljanje in presojo ustavnosti pravnih praznin.

Pristojnosti Ustavnega sodišča (določene v zakonu, ki ureja delovanje Ustavnega sodišča ali v drugih pravnih aktih (če tega neposredno ne določa Ustava)), da ugotavlja in presoja pravne praznine v pravnem redu, navzoče v zakonih in v drugih pravnih aktih. Ali ta zakon (ali drug pravni akt) določa kakršenkoli poseben postopek za ugotavljanje opustitve zakonodajalca? Če določa, ga na kratko opišite. Kakšne odločitve je na podlagi tega zakona ali drugega pravnega akta sprejelo Ustavno sodišče, potem ko je ugotovilo obstoj opustitve zakonodajalca?

Zakon predvideva možnost, da Ustavno sodišče presodi, ali je zakonodajalec opustil dolžno pravno urejanje, ki izhaja iz Ustave. Če Ustavno sodišče presodi, da je predpis protiustaven ali nezakonit zato, ker določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja, ali ga ureja na način, da ga ni mogoče razveljaviti ali odpraviti, sprejme o tem ugotovitveno odločbo (prvi odstavek 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču). Zakonodajalec oziroma organ mora ugotovljeno protiustavnost oziroma nezakonitost odpraviti v roku, ki ga določi Ustavno sodišče (drugi odstavek 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču).

Posebni postopkovni določbi za primer ugotovitvene odločbe o protiustavni pravni praznini ni, Ustavno sodišče sprejme odločitev po enakem postopku kot v drugih primerih presoje predpisa (npr. odločba o razveljavitvi protiustavnega predpisa itd.).

Že pred uveljavitvijo te zakonske podlage z Zakonom o Ustavnem sodišču je Ustavno sodišče sprejelo ugotovitveno odločbo (Odločba št. U-I-66/93 z dne 2/12-1993, Uradni list RS, št. 1/94 in OdlUS II, 113), v kateri se ni odločilo za razveljavitev izpodbijane zakonske določbe, temveč le za ugotovitev njene delne neskladnosti z Ustavo brez formalne razveljavitve, opirajoč se pri uvedbi te nove tehnike odločanja tudi na podobno prakso nekaterih drugih evropskih ustavnih sodišč (primerjaj tudi Odločbo št. U-I-353/96 z dne 9/10-1997, Uradni list RS, št. 67/97 in OdlUS VI, 122).

Ali navedeni zakon ali drug pravni akt določata, kdo in na kakšen način mora odpraviti opustitev zakonodajalca? Ali to določajo drugi zakoni in pravni akti (na primer, podzakonski akt parlamenta)?

Zakon o Ustavnem sodišču ne določa postopka, po katerem mora odgovorni normodajalec odpraviti ugotovljeno pravno praznino.

Poslovník Državnega zbora (PoDZ) v 142. členu določa, da predlagatelj zakona lahko predlaga, naj Državni zbor obravnava predlog zakona v skrajšanem postopku, tudi če gre za spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred Ustavnim sodiščem oziroma z odločbo Ustavnega sodišča.

3. OPUSTITEV ZAKONODAJALCA KOT PREDMET PRESOJE USTAVNEGA SODIŠČA

3.1. Vloga pred Ustavnim sodiščem.

Kateri subjekti so lahko vlagatelji pred Ustavnim sodiščem v vaši državi? Ali lahko vsi sprožijo vprašanje opustitve zakonodajalca?

Vsi vlagatelji v postopku ustavnosodne presoje predpisa (presoja ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil) lahko sprožijo vprašanje (proti)ustavnosti pravne praznine oziroma opustitve zakonodajalca:

- pobudo lahko vloží vsakdo, kdor izkaže svoj pravni interes (drugi odstavek 162. člena Ustave, 24. člen Zakona o Ustavnem sodišču),

- zahtevo lahko vložijo: Državni zbor, tretjina poslancev Državnega zbora, Državni svet, Vlada (23.a člen Zakona o Ustavnem sodišču),

- zahtevo vloží sodišče, ki pri določanju meni, da je zakon ali del zakona, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven, in prekine postopek (156. člen Ustave in 23. člen Zakona o Ustavnem sodišču),

- zahtevo lahko vložijo tudi: varuh človekovih pravic (če meni, da predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, nedopustno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine), informacijski pooblaščenec (če nastane vprašanje ustavnosti ali zakonitosti v zvezi s postopkom, katerega vodi), Banka Slovenije in računsko sodišče (če nastane vprašanje ustavnosti ali zakonitosti v zvezi s postopki, ki jih vodita), generalni državni tožilec (če nastane vprašanje ustavnosti v zvezi z zadevo, ki jo obravnava državno tožilstvo), predstavniški organ lokalne skupnosti (če se posega v ustavni položaj ali v ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti), reprezentativno združenje samoupravnih lokalnih skupnosti (če so ogrožene pravice samoupravnih lokalnih skupnosti), reprezentativni sindikat za območje države za posamezno dejavnost ali poklic (če so ogrožene pravice delavcev) (23.a člen Zakona o Ustavnem sodišču),

- predlog za mnenje o skladnosti mednarodne pogodbe z Ustavo v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe: Predsednik republike, Vlada, tretjina poslancev Državnega zbora (drugi odstavek 160. člena Ustave in 70. člen Zakona o Ustavnem sodišču).

Vprašanje protiustavnosti pravne praznine se lahko zastavi tudi v primeru odločanja o ustavni pritožbi, ki jo pritožnik lahko vloží zaradi kršitve človekove pravice ali temeljne svoboščine zoper posamični akt, s katerim je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali

pravne osebe, pod pogoji, ki jih določa Zakon o Ustavnem sodišču. Če namreč izpodbijani posamični akt temelji na predpisu ali na splošnem aktu, izdanem za izvrševanje javnih pooblastil, za katerega Ustavno sodišče oceni, da bi bil lahko protiustaven ali nezakonit, lahko po drugem odstavku 59. člena Zakona o Ustavnem sodišču začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti takšnega predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, in odloči ob uporabi postopkovnih določb Zakona o Ustavnem sodišču, ki veljajo za ustavnosodno presojo predpisov.

3.2. Opustitev zakonodajalca v vlogah vlagateljev.

Ali lahko vlagatelji pred Ustavnim sodiščem utemeljujejo svoje dvome o ustavnosti izpodbijanega zakona ali drugega pravnega akta z dejstvom, da obstaja pravna praznina (opustitev zakonodajalca) v omenjenem zakonu ali aktu?

Vlagatelj pred Ustavnim sodiščem lahko utemeljuje svojo vlogo z vidika protiustavnosti pravne praznine (opustitve zakonodajalca). To je razvidno tudi iz navedenih primerov ustavnosodne prakse:

Ustavnosodna presoja:

Pobudnici Nova stranka in Vera Kramberger izpodbijata peti odstavek 13. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI) in opozarjata na problem diskriminacije pri zbiranju podpisov glede oseb, ki so gibalno ovirani, ostareli – v domovih za starejše, bolniki, zaposleni in zaporniki. Pobudnica Vera Kramberger meni, da Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi vsebuje pravno praznino, ker ne določa, kateri je pristojni organ, ki skrbi za evidenco volilne pravice, na katerih mestih in v katerem času je pri njem mogoče podpisati obrazec podpore (Sklep št. U-I-217/02 z dne 20/11-2003).

Ustavno sodišče je v postopku ugotovilo, da je ugotovljene neustavnosti posameznih določb 2. oddelka II. poglavja Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI) v delu, v katerem se nanašajo na predhodni postopek, predvsem tretjega in petega odstavka 13. člena ter 18. člena, povzročajo takšno nekonsistentnost celotne ureditve predhodnega postopka, da ni mogoča razveljavitev zgolj posameznih določb ali zgolj ugotovitev neustavnih pravnih praznin, temveč je nujna razveljavitev celotnega oddelka zakona, ki ureja predhodni referendum. Ustavno sodišče je ugotovilo, da v tretjem odstavku 13. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi niso določeno in jasno urejene pristojnosti predsednika Državnega zbora, pravni položaj pobudnika in sodno varstvo zoper odločitve predsednika Državnega zbora. Zapolnitev pravne praznine s pomočjo smiselne uporabe Poslovnika Državnega zbora (PoDZ) sama po sebi ne zadostuje in da obstajajo glede pristojnosti predsednika Državnega zbora ob vložitvi pobude in o sodnem varstvu zoper njegove odločitve še vedno neurejena vprašanja, ki zahtevajo posebno ureditev. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi je v neskladju z 38. členom Ustave, ker osebni podatki volivcev, ki so dali podporo pobudi za vložitev zahteve za razpis referenduma, ne bi smeli biti del gradiva v nadaljnjem referendumskem postopku ali pa bi morali biti varstvo osebnih podatkov zagotovljeno na drug način. Ustavno sodišče ni našlo ustavno dopustnega, tj. stvarno upravičenega cilja, ki bi narekoval zakonsko ureditev, po kateri ne morejo dati podpore zahtevi za razpis tisti volivci, ki osebno ne morejo priti na upravno enoto zaradi bolezni, zdravljenja ali invalidnosti Način sprejemanja podpore volivcev je v zahtevi za razpis referenduma natančneje določen, in ne bi smel biti v

vsakem primeru posebej odvisen od navodil in usmeritev pristojnega organa ali ministra. Ustavno sodišče je ugotovilo neskladje izpodbijane ureditve s 44. členom v zvezi s tretjim odstavkom 90. člena Ustave, ker ni našlo nobenega stvarno upravičenega razloga za omejevanje ustavne pravice, zaradi katerega zakon ne bi mogel predvideti možnosti dajanja podpore zahtevi za razpis tudi tistim volivcem, ki nimajo stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji in so vpisani v evidenco volilne pravice državljanov, ki nimajo stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji. Tudi glede državljanov, ki imajo v tujini le začasno prebivališče, ali se v času zbiranja podpisov v podporo zahtevi za razpis referendumah nahajajo v tujini in iz tega razloga ne morejo osebno dati svoje podpore pred pristojnim organom, ki vodi evidenco volilne pravice, Ustavno sodišče ni našlo stvarnega razloga, ki bi utemeljeval, da navedeni državljani Republike Slovenije ne bi mogli izvrševati svoje pravice do referendumov že v predhodnem postopku iz razloga, ker se v času zbiranja podpisov ne nahajajo v Republiki Sloveniji. Zato je Ustavno sodišče odločilo, da je izpodbijana ureditev v neskladju s 44. členom v zvezi s tretjim odstavkom 90. člena Ustave. V skladu s stališčem, da mora zakonska ureditev referendumov zagotavljati učinkovito izvrševanje pravice do referendumov, je Ustavno sodišče ugotovilo, da je ureditev, vsebovana v 18. členu Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi, nepopolna in zato v neskladju z načelom določnosti pravnih norm kot enim od načel pravne države iz 2. člena Ustave. Zakon bi moral vsebovati vsaj bistvena pravila o načinu postavitve referendumskih vprašanj, še posebej v tistih primerih, ko se z referendumskim vprašanjem predlaga, kako naj se določeno vprašanje uredi (tretja in četrta alineja 18. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi). Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi bi moral vsebovati določbe, na podlagi katerih bi se lahko preprečil razpis referendumov, kolikor bi pri ponavljajočih pobudah ugotovili neustaven namen (Odločba št. 217/02 z dne 17/2-2005, Uradni list RS, št. 24/05 in OdlUS XIV, 6).

Kakšen delež vlog, ki jih prejme Ustavno sodišče, je šteti za vloge, kjer se neskladje akta z Ustavo nanaša na opustitev zakonodajalca?

Delež zadev, kjer bi bilo že v sami vlogi izrecno sproženo vprašanje opustitve zakonodajalca, je majhen.

Kateri subjekti, ki imajo pravico vložiti vlogo pred Ustavnim sodiščem, relativno pogosteje opredelijo v svojih vlogah opustitev zakonodajalca kot razlog za neskladje akta z Ustavo?

Iz podatkov o vlogah izhaja, da kot vlagatelji, ki sprožijo to vprašanje, prevladujejo posamezniki kot pobudniki za sodno presojo ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa.

Ali so v ta namen predvidene posebne zahteve glede oblike, vsebine in strukture vlog, ki se nanašajo na neustavnost opustitve zakonodajalca? Če so, jih opišite.

Posebni zahtev glede oblike, vsebine in strukture vlog, ki posebej zadevajo neustavnost pravne praznine, ni.

Ali jih določa zakon, ki ureja delovanje Ustavnega sodišča, ali jih je oblikovala ustavnosodna praksa?

Zakon o Ustavnem sodišču nima posebnih določb glede vsebine vloge, ki se nanašajo na protiuustavnost pravne praznine, prav tako takšnih zahtev ni oblikovala ustavnosodna praksa.

Zakon o Ustavnem sodišču (prvi odstavek 24.b člena) in Poslovnik Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, Vsebine vlog, I. Vsebina zahteve, 1. točka, Vsebina pobude, 1. točka) sicer določata obvezno vsebino vseh vlog za presojo predpisov, to je, da morata zahteva (vloga Državnega zbora, tretjine poslancev Državnega zbora, Državnega sveta, Vlade, Varuha človekovih pravic, informacijskega pooblaščenca, Banke Slovenije, generalnega državnega tožilca, predstavniškega organa oziroma reprezentativnega združenja samoupravne lokalne skupnosti in reprezentativnega sindikata) in pobuda (vsakega posameznika) za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, vsebovati navedbo neskladja z Ustavo oziroma z zakonom in navedbo razlogov neskladnosti.

3.3. Ugotavljanje opustitve zakonodajalca na pobudo Ustavnega sodišča.

Ali Ustavno sodišče začne ugotavljanje opustitve zakonodajalca ex officio na lastno pobudo, če sprejme vlogo, in na podlagi česa utemelji svoj postopek (če vlagatelj ne zahteva presoje vprašanja opustitve zakonodajalca)? Podrobneje predstavite značilne zadeve in podrobneje opišite obrazložitve Ustavnega sodišča.

Pri tem vprašanju imata tako vlagatelj kot Ustavno sodišče docela proste roke. Ustavno sodišče lahko glede na 30. člen (presoja predpisov) ali 59. člen (postopek z ustavno pritožbo) Zakona o Ustavnem sodišču sproži vprašanje (proti) ustavnosti pravne praznine (pravnih praznin) docela neodvisno od vloge vlagatelja, če ima za to podlago v vlogi. Po 30. členu Zakona o Ustavnem sodišču pri odločanju o ustavnosti in zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, Ustavno sodišče ni vezano na predlog iz zahteve oziroma pobude. Ustavno sodišče lahko oceni tudi ustavnost in zakonitost drugih določb istega ali drugega predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, katerih ocena ustavnosti ali zakonitosti ni bila predlagana, če so te določbe v medsebojni zvezi ali če je to nujno za rešitev zadeve. Isti zakon pa v drugem odstavku 59. člena določa, da Ustavno sodišče v primeru ugotovitve, da odpravljeni posamični akt temelji na protiuustavnem predpisu ali splošnem aktu, izdanem za izvrševanje javnih pooblastil, lahko tega odpravi ali razveljavi ob uporabi postopkovnih določb, ki veljajo za ustavnosodno presojo predpisov.

Ustavnosodna presoja:

Pritožnik je vložil ustavno pritožbo zoper sklep Vrhovnega sodišča o zavrnitvi revizije zoper sklep Višjega sodišča, s katerim je bila potrjena odločitev sodišča prve stopnje o zavrženju pritožnikove tožbe na razveljavitev opozorila v. d. predsednika uprave ter člana uprave o možnosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi v primeru ponovne kršitve delovne obveznosti. Pritožnik je v ustavni pritožbi zatrjeval kršitev pravic iz 22. in 23. člena Ustave. Meni, da je stališče sodišč, po katerem delavec po 204. členu Zakona o delovnih razmerjih (ZDR) nima sodnega varstva zoper izpodbijano opozorilo, nepravilno. V postopku za preizkus obravnavane ustavne pritožbe je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 59. člena Zakona o Ustavnem sodišču začelo postopek za oceno ustavnosti 83. člena Zakona o delovnih razmerjih. Pojavilo se je namreč vprašanje ustavnosti navedene zakonske določbe, ker ne določa, koliko časa po izdaji opozorila

delavcu je na podlagi tega opozorila in nove kršitve delavcu še mogoče redno odpovedati pogodbo o zaposlitvi.

Ustavno sodišče ugotavlja, da Zakon o delovnih razmerjih s tem, ko ne določa, koliko časa lahko preteče med izdajo pisnega opozorila in novo kršitvijo delovne obveznosti, da je takšno opozorilo še mogoče upoštevati kot podlago za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi, pri čemer je sodno varstvo zoper takšno opozorilo zagotovljeno šele v okviru presoje zakonitosti redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi, nedopustno posega v ustavno pravico do učinkovitega sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Ker gre za primer, ko zakonodajalec določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ni uredil, razveljavitev ni mogoča. Zato je Ustavno sodišče na podlagi 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču sprejelo ugotovitveno odločbo in Državnemu zboru določilo rok za odpravo ugotovljene neustavnosti (Odločba št. U-I-45/07 in Up-249/06 z dne 17/5-2007, Uradni list RS, št. 46/07).

3.4. Opustitev zakonodajalca v zakonih in drugih pravnih aktih.

Ali Ustavno sodišče ugotavlja in presoja pravne praznine samo v zakonih ali tudi v drugih pravnih aktih (na primer, v mednarodnih pogodbah, podzakonskih aktih itd.)?

Ustavno sodišče lahko ugotavlja prisotnost pravne praznine v aktih vseh ravni v postopku represivne ustavnosodne presoje.

Ali opustitev zakonodajalca pomeni le pravno praznino, ki je v neskladju z Ustavo, ali je pravna praznina lahko tudi v neskladju s pravnim predpisom višje ravni (na primer, če akt vlade ne vsebuje elementov pravne ureditve, ki so potrebni po Ustavi ali zakonu, ki ni v neskladju z Ustavo)?

Ali je mogoče pojmovati kot opustitev zakonodajalca primer delegirane zakonodaje, ko se pojem "lahko" ("ima pravico") uporablja v smislu delegiranja, pri čemer ureditev iz podzakonskega akta vključuje le del navedenega delegiranja?

Ustavno sodišče se v svoji praksi večkrat sooča tudi s primeri t.i. golega zakonskega pooblastila, ko zakonodajalec ureditev določenih vprašanj v celoti prepušča podzakonskim aktom, kar je v neskladju z načelom legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave. V širšem smislu bi tudi v teh primerih lahko govorili o opustitvi zakonodajalca.

Ustavnosodna presoja:

Izvršilna oblast (Vlada in upravni organi) lahko pravno deluje samo na vsebinski podlagi in v okviru zakona (drugi odstavek 120. člena Ustave) in ne na podlagi lastnih predpisov ali pa celo samo na podlagi lastne funkcije v sistemu delitve oblasti. Tako ureditev terja že načelo delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave) na zakonodajno, izvršilno in sodno. Izvršilni upravni organi nimajo pravice izdajati splošnih norm brez vsebinske podlage v zakonu. Načelo vezanosti izvršilne oblasti na zakon (drugi odstavek 120. člena Ustave) tako izključuje možnost, da bi izvršilna veja oblasti brez zakonskih okvirov samostojno urejala tudi vprašanja, ki se nanašajo na določitev kriterijev za sofinanciranje

investicij v občinah. Kriteriji za dodeljevanje sredstev sofinanciranja investicij tako ne morejo biti prepuščeni zgolj izvršilni veji oblasti brez podlage v zakonu. Ker je zakonodajalec opustil določitev zakonske podlage za delo izvršilne oblasti, je Ustavno sodišče ugotovilo, da je izpodbijani 23. člen Zakona o financiranju občin (ZOF-1) v neskladju z načelom legalitete (drugi odstavek 120. člena Ustave). Ker so bili izpolnjeni pogoji iz 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču, je Ustavno sodišče o tem izdalo ugotovitveno odločbo (Odločba št. U-I-24/07 z dne 4/10-2007, Uradni list RS, št. 101/07).

Četrty odstavek 30. člena Zakona o državnem tožilstvu (ZDT) določa, da Vlada z uredbo določi pogoje, merila in obseg plačila za povečan obseg dela oziroma dodatne delovne obremenitve za posamezne državne tožilce ali za pomočnike državnih tožilcev. Zakonsko pooblastilo, vsebovano v četrtem odstavku 30. člena Zakona o državnem tožilstvu, je golo pooblastilo. Zakonodajalec je namreč brez meril in kriterijev prepustil Vladi, da sama uredi celotno vprašanje plačila povečanega obsega dela. Prav tako ni določil okvira, s katerim bi Vlado pri urejanju tega področja omejil. Takšno pooblastilo Vladi je v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave. Skladno s to ustavno določbo so upravni organi pri svojem delu, torej tudi pri izdajanju predpisov, vezani na okvir, ki ga določata Ustava in zakon, in niso pristojni izdajati predpisov brez vsebinske podlage v zakonu. Iz navedene ustavne določbe izhaja, da mora zakonodajalec, kadar pooblasti izvršno oblast za izdajo podzakonskega predpisa, prej v temelju sam urediti vsebino, ki naj bo predmet predpisa, in določiti okvire ter usmeritve za njeno podrobnejšo podzakonsko urejanje. Zakonska norma ne sme vsebovati pooblastil, na podlagi katerih bi izvršilni predpisi urejali materijo (vsebino), za katero ni podlage že v zakonu, zlasti pa ne sme prepuščati samostojnega urejanja pravic in obveznosti. Prav takšna pa je vsebina četrtega odstavka 30. člena Zakona o državnem tožilstvu, pri čemer tudi v nobeni izmed drugih določb tega zakona ni vsebinske podlage za takšen podzakonski predpis. Zakon o državnem tožilstvu namreč nima vsebinskih določb glede povečanega obsega dela, ki bi pomenile normativni okvir in vsebinsko podlago za izdajo podzakonskega predpisa, predvidenega v četrtem odstavku 30. člena Zakona o državnem tožilstvu. Zato je četrty odstavek 30. člena Zakona o državnem tožilstvu v neskladju z načelom legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave (Odločba št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7/12-2006, Uradni list RS, št. 1/07 in OdlUS XV, 84).

3.5. Zavrnitev Ustavnega sodišča, da ugotavlja in presoja pravne praznine.

Kako Ustavno sodišče utemelji svojo zavrnitev, da ugotavlja in presoja ustavnost pravne praznine (odsotnost neposredne ustavne in zakonske reference glede takšnega ugotavljanja, doktrina "političnih vprašanj", spoštovanje zakonodajalčeve diskrecije glede zakonodajne dejavnosti itd.)?

Med načini zavrnitve očitkov o obstoju neustavne pravne praznine je mogoče omeniti primere, v katerih Ustavno sodišče zavrnitev vloge utemelji s sklicevanjem na to, da je domnevno neustavno pravno praznino mogoče napolniti z razlago zakona. Gre torej za primere tako imenovanih zapolnljivih pravnih praznin, ki jih lahko zapolnijo sodišča sama, in jih zato ne gre šteti za protiustavne (glej spodni primer). Doktrina političnih vprašanj pa Ustavno sodišče ni razvilo.

Ustavnosodna presoja:

V besedilu 126. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ) osebe iz 23. člena niso imenovane ne v prvi ne v drugi alineji. Po pojasnilih Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje naj bi šlo za napako, ki je nastala v postopku sprejemanja tega zakona, saj naj ne bi bilo razloga za ukinitve pravice, ki jo je prej veljavni zakon že določal.

Praktična izvedba izplačevanja nadomestila postavlja upravičence iz 23. člena v enak položaj kot upravičence iz 21. in 22. člena, in jim zato kot zavarovancem le za posebne primere zavarovanja priznava nižjega od možnih nadomestil. Načela pravne države (2. člen Ustave) zahtevajo, da so norme opredeljene tako, da jih je mogoče izvajati, torej da je mogoče z razlago ugotoviti vsebino predpisa in je ravnanje državnih organov s tem determinirano.

Pravne praznine je mogoče zapolnjevati s pravili o interpretaciji. Razlaga zakonske norme mora ostati v okviru namena zakona in ne sme prerasti v njegovo spreminjanje.

Ureditev podobne pravice v 111. členu in način vključenosti zavarovancev iz 23. člena v 187. člen (ki določa od kdaj naprej se nadomestilo izplačuje) preprečujejo, da bi bilo odločanje o pravici prepuščeno popolni diskreciji Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Zakonska ureditev glede na to, kljub pravni praznini, nastali zaradi opustitve navedbe 23. člena v določbi 126. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, omogoča zavarovancem in izvajalcu tega zakona uresničevanje obravnavane pravice v skladu z namenom zakona. Ureditev zato ni v neskladju z že navedenim 2. členom Ustave (Sklep št. U-I-54/96 z dne 15/7-1999, OdlUS VIII, 192).

3.6. Pobuda za ugotavljanje "related nature" (podobnih zadev, sorodnih zadev, povezanih zadev).

Ali lahko Ustavno sodišče, ki ne ugotavlja opustitve zakonodajalca, izvaja ugotavljanje "related nature" v ustavnosodnih zadevah, ki jih obravnava in o njih odloča? Se takšen postopek začne na zahtevo vlagatelja ali na pobudo Ustavnega sodišča? Ali so bile takšne zadeve povezane z varstvom ustavnih pravic in svoboščin?

Ker je Ustavno sodišče pristojno za ugotavljanje protiustavnosti pravnih praznin oziroma opustitev zakonodajalca, do takšnih situacij ne pride.

4. UGOTAVLJANJE IN PRESOJA USTAVNOSTI OPUSTITVE ZAKONODAJALCA

4.1. Posebnosti ugotavljanja opustitve zakonodajalca.

Pri odgovorih na ta vprašanja navedi najbolj značilne primere iz ustavnosodne prakse. Posebnosti ugotavljanja opustitve zakonodajalca pri izvajanju a priori presoje in a posteriori presoje.

Slovenski sistem ustavnosodne presoje ne pozna *a priori* presoje, z edino izjemo presoje po drugem odstavku 160. člena Ustave (oziroma 70. členu Zakona o Ustavnem sodišču), ko na predlog Predsednika republike, Vlade ali tretjine poslancev Državnega zbora izreka Ustavno sodišče v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe mnenje o njeni skladnosti z Ustavo. Državni zbor je vezan na mnenje Ustavnega sodišča.

Ali se problematika opustitve zakonodajalca pojavlja tudi v ustavnosodnih zadevah, ki se nanašajo na pristojnosti institucij javne oblasti, v zadevah, ki se nanašajo na kršitve ustavnih pravic in dolžnosti itd.?

Ustavnosodna presoja:

Načela pravne države so kršena, ker zakon ni uredil prehoda pravnega statusa državljanov drugih republik, ki so imeli v Republiki Sloveniji stalno prebivališče in so na njenem ozemlju tudi dejansko živeli, v status tujca. Ker zakon v prehodnih določbah ne ureja nadaljnjega prebivanja državljanov drugih republik kot tujcev v Republiki Sloveniji, je kršeno načelo varstva zaupanja v pravo kot eno izmed načel pravne države. Državljanom drugih republik, ki so zakonito živeli na ozemlju Slovenije in imeli prijavljeno stalno prebivališče, zakon njihovega prehodnega položaja ni uredil in s tem povzročil, da so bili v slabšem položaju kot tisti tujci, ki so imeli ta status že pred osamosvojitvijo Republike Slovenije. Ker za opisano razlikovanje ni mogoče najti stvarno utemeljenega razloga, pomeni opustitev pravne ureditve položaja teh oseb tudi kršitev ustavnega načela enakosti (Odločba št. U-I-284/94 z dne 4/2-1999, Uradni list RS, št. 14/99 in OdlUS VIII, 22).

Posebnosti ugotavljanja in presoje opustitve zakonodajalca v ustavnosodnih zadevah, ki se nanašajo na zakone, ki zagotavljajo uresničevanje individualnih pravic in svoboščin (civilnih, političnih, socialnih, ekonomskih in kulturnih).

Ustavnosodna presoja:

Volilna pravica je pravica pozitivnega statusa, ki od države zahteva, da nekaj stori za njeno uresničitev. Sodi med tiste človekove pravice, katerih narava zahteva, da se način njihovega uresničevanja uredi z zakonom. Brez ustrezne zakonske ureditve namreč volilne pravice sploh ne bi bilo mogoče izvrševati. Zakonodajalec mora zato po drugem odstavku 15. člena Ustave predpisati način njenega izvrševanja tako, da bo vsakemu državljanu, ki je dopolnil 18 let, omogočeno, da volilno pravico, bodisi aktivno bodisi pasivno, tudi dejansko uresničuje. Ustavno sodišče je že v Odločbi št. Up-305/98 z dne 19/11-1998, OdlUS VII, 241, poudarilo, da so volitve proces, ki se mora odvijati in končati v določenem kontinuiranem obdobju in da je zato vsa opravila treba opraviti v zakonsko točno določenih rokih. Volivci volilno pravico uresničujejo s ciljem oblikovanja predstavniškega telesa, ki mora biti konstituirano v čim krajšem času po izvedenih volitvah, da se zagotovi učinkovito izvrševanje oblasti (v primeru lokalnih volitev lokalne oblasti). Temu cilju mora biti prilagojena tudi ureditev, na podlagi katere volilna komisija ugotavlja pravočasnost glasovanja po pošti. Ureditev, po kateri bi bilo pravočasnost glasovanja mogoče dokazovati z dokazi, ki bi jih volilna komisija zbirala sama v časovno neomejenem obdobju, bi ogrozila zakonito in pravočasno izvolitev organa, ki se voli, s tem pa bi v delovanje državnih organov oziroma organov lokalne skupnosti in v sistem demokratične oblasti vnesla (lahko tudi dalj časa trajajočo) negotovost. Zato je nujno, da so pravila, ki ta postopek urejajo, v zakonu določena jasno, tako da so razumljiva že na prvi pogled.

Pravila, ki določajo način glasovanja po pošti, pomenijo način izvrševanja volilne pravice. Zakon o volitvah v Državni zbor (ZVDZ) in Zakon o lokalnih volitvah (ZLV) v zvezi z glasovanjem po pošti določata le, do kdaj mora biti glasovanje opravljeno in da

izid glasovanja po pošti ugotavlja volilna komisija, pri čemer upošteva glasovnice, ki so prispele po pošti do 12. ure na dan po dnevu glasovanja. Izrecnih določb, ki bi podrobneje urejale način glasovanja po pošti, niti Zakon o volitvah v Državni zbor niti Zakon o lokalnih volitvah ne vsebujeta. Zaradi tega tudi ni urejeno, na podlagi česa lahko volilna komisija pri ugotavljanju izida glasovanja po pošti ugotovi, ali so bile glasovnice pravočasno oddane na pošto, kar je eden od bistvenih pogojev za njihovo veljavnost. Ker niti Zakon o volitvah v Državni zbor niti Zakon o lokalnih volitvah teh pravil ne vsebujeta, gre za položaj, ko določenega vprašanja, ki bi ga zakon zaradi načina uresničevanja človekove pravice iz prvega odstavka 43. člena Ustave moral urediti, ne ureja. Takšne pravne praznine namreč ni mogoče zapolniti z uporabo analogije, saj bi ta lahko privedla do različnih razlag iste zakonske določbe v enakih primerih, povzročila večje število sporov v zvezi z varstvom volilne pravice in tako podaljšala volilni postopek. S tem pa bi bil ogrožen cilj volitev, to je zakonita izvolitev organa, ki se voli, in čimprejšnje konstituiranje tega organa, da se zagotovi učinkovito izvrševanje oblasti.

Zakonska ureditev načina glasovanja po pošti mora glede na navedeno upoštevati, da mora imeti volilna komisija ob ugotavljanju izida glasovanja po pošti (kar mora veljati tudi sicer za ugotavljanje vseh volilnih rezultatov) na razpolago listinsko dokumentacijo, iz katere je nedvomno mogoče ugotoviti verodostojne rezultate volitev. Če zakon tega ne ureja, gre za protiustavno pravno praznino, ki je kot taka v neskladju z načelom pravne varnosti iz 2. člena Ustave, v tem primeru še toliko bolj, ker lahko bistveno ogrozi uresničevanje pravice iz prvega odstavka 43. člena Ustave. Glede na to, da je del glasovanja po pošti pri lokalnih volitvah urejen v Zakonu o volitvah v Državni zbor, del pa v Zakonu o lokalnih volitvah, ni moglo ugotoviti neustavnosti le za enega izmed navedenih zakonov, saj sta prav zaradi tega v neskladju z Ustavo oba. Ker sta zakona v neskladju z Ustavo zato, ker določenega vprašanja, ki bi ga za uresničevanje volilne pravice morala urediti, ne urejata, je Ustavno sodišče na podlagi 48. člena Zakon o Ustavnem sodišču sprejelo ugotovitveno odločbo in zakonodajalcu določilo rok enega leta, v katerem mora odpraviti ugotovljeno neskladje (Odločba št. U-I-7/07 in Up-1054/07 z dne 7/6-2007, Uradni list RS, št. 54/07).

Zakon o popravi krivic (ZPKri) ne vsebuje določbe, da pripada upravičencem po tem zakonu pravica do všteti odzema prostosti v pokojninsko dobo od dneva, ko so vložili zahtevo za priznanje statusa oziroma pravice.

Taka ureditev povzroča neutemeljene razlike med upravičenimi in s tem kršitev ustavnega načela, da so pred zakonom vsi enaki (drugi odstavek 14. člena Ustave). Nekateri upravičenci bodo krajši ali daljši, lahko tudi nekajletni čas brez pravice, ki jim jo je dodelil Zakon, medtem ko jo bodo drugi ta čas že uživali.

Diskriminirani bodo zlasti tisti, ki bodo težko prišli do priznanja statusa oziroma pravice, morda celo šele po večkratnem odločanju komisije in po večkratnem upravnem sporu: ko se bo nazadnje izkazalo, da je njihov zahtev od vsega začetka utemeljen, bodo ostali prikrajšani za uživanje pravice ves ta čas, ko so se morali zanjo šele potegovati - ne da bi za to obstajal kakršenkoli objektiven razlog, ki bi ga zakonodajalec utemeljeno upošteval, ko je s sprejetjem izpodbijane ureditve vnaprej pristal na takšno razlikovanje med upravičenci oziroma ga ni preprečil (Odločba št. U-I-298/00 z dne 5/4-2001, Uradni list RS, št. 29/01 in OdlUS X, 66).

Posebnosti ugotavljanja opustitve zakonodajalca v zakonih in drugih pravnih aktih, ki urejajo organizacijo in delovanje javne oblasti.

Ustavnosodna presoja:

Dolžnost zakonodajalca ni bila zgolj to, da je določil posebno pravico romske skupnosti, temveč je bila njegova pristojnost tudi ureditev njenega izvrševanja na način, ki bo zagotavljal romski skupnosti, ki živi v Republiki Sloveniji, dejansko izvrševanje te posebne pravice. Ker je določba petega odstavka 39. člena Zakona o lokalni samoupravi (ZLS) nepopolna (pravna praznina), je Ustavno sodišče ugotovilo, da je Zakon v neskladju z Ustavo. Upoštevajoč, da je avtohtonost romske skupnosti na območju Mestne občine Novo mesto nesporno ugotovljena, Ustavno sodišče ugotavlja, da bi Mestna občina Novo mesto že na podlagi sedanje ureditve lahko uresničila svojo zakonsko obveznost iz petega odstavka 39. člena Zakona o lokalni samoupravi in omogočila romski skupnosti izvolitev predstavnika v Občinski svet na lokalnih volitvah jeseni leta 1998. Iz navedenega razloga je Ustavno sodišče ugotovilo, da je izpodbijan statut v neskladju z Zakonom o lokalni samoupravi, ker ne določa, da ima romska skupnost, ki je avtohtono naseljena na območju Mestne občine Novo mesto, svojega predstavnika v Občinskem svetu (Odločba št. U-I-416/98 z dne 22/3-2001, Uradni list RS, št. 28/01 in OdlUS X, 55).

Posebnosti ugotavljanja in presoje zakonodajne opustitve v materialnem in procesnem pravu.

Ustavnosodna presoja - materialno pravo:

Ker zakonodajalec ni imel stvarnega in razumnega razloga, da za upnike družb, izbrisanih po Zakonu o finančnem poslovanju podjetij (ZFPP), ni uredil ustreznega varstva, je izpodbijani 1. člen Zakonu o finančnem poslovanju podjetij (ZFPPod-B) v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, po katerem je neomejena solidarna odgovornost aktivnih družbenikov izbrisanih družb kot posebna oblika spregleda pravne osebnosti ukrep, ki je sposoben zavarovati pravno dobrino, ki je ogrožena – upnike in varnost pravnega prometa nasploh. Ustavno sodišče ugotavlja, da ne gre za edino ustavnoskladno možnost ureditve varstva upnikov izbrisanih družb. Upošteva je navedeno Ustavno sodišče 1. člena ni razveljavilo, temveč je ugotovilo, da je v neskladju z Ustavo, ter Državnemu zboru naložilo, naj ugotovljeno neskladnost odpravi v roku šestih mesecev (Odločba št. U-I-117/07 z dne 21/6-2007, Uradni list RS, št. 58/07).

Ustavnosodna presoja - procesno pravo:

Ustavno sodišče je že v Odločbi št. U-I-247/96 z dne 22/10-1998, Uradni list RS, št. 76/98 in OdlUS VII, 195, pozvalo zakonodajalca, naj rok za vložitev zahteve za varstvo zakonitosti iz 559. člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP/94) čim prej podaljša. Zakonodajalec je z novo prehodno določbo 20. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku (ZKP-G) med drugim določil, da je mogoče zahtevo za varstvo zakonitosti ponovno vložiti. Vendar je to možnost omejil le na primere obsodb na podlagi takstativno določenih zakonov oziroma taksativno določenih kaznivih dejanj. To najprej pomeni, da roka iz 559. člena Zakona o kazenskem postopku ni podaljšal na način, kot izhaja iz navedene odločbe Ustavnega sodišča. Nadalje to

pomeni, da upravičencem iz 559. člena Zakona o kazenskem postopku ni v celoti ponovno zagotovil možnosti, da bi zoper vse sodne odločbe, ki so postale pravnomočne pred uveljavitvijo Zakona o kazenskem postopku, tj. pred 1. januarjem 1995, in zoper sodni postopek, ki je tekel pred tako pravnomočno odločbo, vložili zahtevo za varstvo zakonitosti. S tako ureditvijo je povzročil upoštevno število primerov, ki za prizadete pomenijo po eni strani nastanek pravne praznine in s tem kršitev načela enakosti vseh pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) in po drugi strani ogrožajo njihovo zaupanje v pravo, kar je v neskladju z načeli pravne države (2. člen Ustave). Zato je Ustavno sodišče presodilo, da je veljavna zakonska ureditev upoštevne dela kazenskega postopka v nasprotju z 2. členom Ustave, ker še vedno ne omogoča odprave vseh v procesnem in v vsebinskem smislu krivičnih odločb, izdanih na podlagi predpisov medvojne in povojne oblasti, in odprave teh odločb v postopku z izrednimi pravnimi sredstvi, v konkretnem primeru v postopku z zahtevo za varstvo zakonitosti. Ustavno sodišče je zato lahko izdalo le ugotovitveno odločbo. Ker pa zakonodajalec po navedeni odločbi Ustavnega sodišča ni sprejel ureditve v skladu z drugim odstavkom 14. člena Ustave, je Ustavno sodišče določilo tudi način izvršitve svoje odločbe (Odločba št. U-I-24/04 z dne 20/4-2007, Uradni list RS, št. 40/07).

Posebnost ugotavljanja opustitve zakonodajalca v zasebnem in javnem pravu.

Ustavnosodna presoja - javno pravo:

Ustavno sodišče je ugotovilo, da Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (ZUSDDD) državljanom drugih držav naslednic nekdanje SFRJ (v nadaljevanju državljani drugih republik) ni omogočil pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje tudi za nazaj, to je od 26. februarja 1992, ko so z izbrisom njihovega stalnega prebivališča in prenosom v evidenco tujcev izgubili stalno prebivališče v Republiki Sloveniji. Ker načela pravne države, predvsem pa načelo pravne varnosti zahtevajo, da položaj teh državljanov drugih republik ne ostane pravno neurejen, je Ustavno sodišče odločilo, da je Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji v neskladju z Ustavo, ker državljanom drugih republik, ki so bili 26. februarja 1992 izbrisani iz registra stalnega prebivalstva, od navedenega dne ne priznava stalnega prebivališča. Ustavno sodišče je ugotovilo, da zakonodajalec zaradi posebnega pravnega položaja državljanov drugih republik ugotovljene neustavne pravne praznine ne bi mogel drugače urediti, kot da bi določil, da imajo navedene osebe, ki so že pridobile dovoljenje za stalno prebivanje, priznано stalno prebivanje tudi za nazaj. Zato je Ustavno sodišče odločilo, da določi način izvršitve svoje odločitve tako, da se z dovoljenjem za stalno prebivanje, ki so bila že izdana državljanom drugih republik, ugotavlja stalno prebivanje za nazaj, to je od dneva izbrisa iz registra stalnega prebivalstva 26. februarja 1992, Ministrstvu za notranje zadeve pa naložilo, da po uradni dolžnosti izda dopolnilne odločbe o ugotovitvi stalnega prebivališča od 26. februarja 1992 dalje vsem tistim državljanom drugih republik, ki so bili 26. februarja 1992 izbrisani iz registra prebivalstva in so dovoljenje za stalno prebivanje že pridobili. Ustavno sodišče je odločilo, da načela pravne države zahtevajo, da se položaj državljanov drugih republik, ki jim je bil izrečen ukrep prisilne odstranitve, ker niso imeli urejenega pravnega statusa v Republiki Slovenije, posebej uredi. Zato je ugotovilo tudi neskladnost Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji z Ustavo tudi iz razloga, ker ne ureja pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje državljanov drugih republik, ki so bili izbrisani iz registra stalnega prebivalstva in jim je bil zaradi neurejenega pravnega položaja izrečen ukrep

prisilne odstranitve tujca iz 28. člena Zakona o tujcih (ZTuj). Z vidika načel pravne države (2. člen Ustave) in načela vezanosti delovanja upravnih organov na okvir Ustave in zakonov (drugi odstavek 120. člena Ustave) in glede na poseben položaj državljanov drugih republik bi moral Zakon opredeliti, kaj pomeni dejansko življenje po Zakonu o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji. Ker so se državljani drugih republik zaradi izgube stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji in dalj časa neurejenega pravnega položaja znašli v raznovrstnih položajih, je treba predpisati merila (okvire) za ugotavljanje izpolnjevanja pogoja dejanskega življenja za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje. Zato je Ustavno sodišče odločilo, da je 1. člen Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji v tem delu v neskladju z Ustavo. Ker zakonodajalec za določitev kratkega (prekluzivnega) roka za vložitev vloge za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje ni imel upravičenega razloga, je Ustavno sodišče izpodbijani prvi in drugi odstavek 2. člena v delu, v katerem je določen rok treh mesecev, razveljavilo (Odločba št. U-I-246/02 z dne 3/4-2003, Uradni list RS, št. 36/03 in OdlUS XII, 24).

Ustavnosodna presoja - zasebno pravo:

Namen izpodbijane določbe je omogočiti vknjižbo v tistih primerih, ko imetniki stanovanj ne razpolagajo z ustreznimi listinami po Zakonu o zemljiški knjigi (ZZK). Ustavno sodišče ne dvomi, da taki primeri obstajajo. Če so ti imetniki prvi kupci, ki so dele stavb kupili od investitorjev, potem nepremičnine ne morejo biti obremenjene z zastavno pravico po 254. členu Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ), saj je pogoj za takšno zavarovanje predložitev ustrezne listine. Zakonodajalec pa ni določil, da morajo imetniki stanovanj predložiti izvirnik pogodbe, če z njim razpolagajo. Dejstvo je, da bi se tudi v primeru, če bi zakon tako določbo vseboval, zastavilo vprašanje njene učinkovitosti. Zakonodajalec tudi ni določil smiselne uporabe posameznih določb od 109. do 123. člena Zakona o zemljiški knjigi, kot je to določil npr. v primerih iz prvega odstavka 136. člena Zakona o zemljiški knjigi. Zato lahko v primeru, da bi se na nepremičnini, vpisani pod pogoji iz izpodbijane določbe, ustanovila nova hipoteka po določbah Zakona o temeljnih lastninskopravnih razmerjih (ZTLR), pride do nejasnosti glede vrstnega reda za poplačilo terjatve. Ustavno sodišče sicer ni pristojno ocenjevati medsebojne skladnosti zakonov ali zakonskih norm. Pristojno pa je ocenjevati, ali notranja nasprotja znotraj pravnega reda ne kršijo načel pravne države (2. člen Ustave). Za tako notranje nasprotje gre v obravnavanem primeru. Določitev dveh ureditev zastavnih pravic na nepremičninah pa terja uveljavitev ustreznega pravnega sistema, ki mora biti koherenten in neprotisloven. Le tak pravni sistem lahko zagotavlja ustavnost in zakonitost na podlagi načela hierarhije v pravu ter deluje kot integralna celota, sestavljena iz struktur, ki se med seboj povezujejo, so med seboj odvisne in si ne nasprotujejo. Ker je zemljiška knjiga izvirna baza podatkov o pravicah na nepremičninah, se namreč domneva, da je vpisano pravno stanje točno, tako da nihče, ki se na to stanje zanese, ne sme trpeti škodljivih posledic (5. člen Zakona o zemljiški knjigi). Zato lahko na podlagi izpodbijane ureditve nastane kolizija enakovrednih pravic glede vrstnega reda zastavnih upnikov. Ogrožena je tudi splošna varnost pravnega prometa, ki jo zagotavlja navedeno načelo zaupanja v zemljiškoknjižne vpise pravic. Določba, ki omogoča vpis nepremičnine v zemljiško knjigo brez obremenitev, ki so nastale v skladu z veljavnim pravnim redom, je v neskladju z načelom pravne varnosti, ki je eno izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Odprava ugotovljene protiustavnosti pa terja od zakonodajalca, da uredi tako vprašanja "vknjižbe" zastavne pravice na nepremičnini, kot tudi vprašanja morebitne "neknjižbe" v primerih, ko je zastavna pravica prenehala. Glede na to, da gre v obravnavani zadevi za pravno

praznino, ki je v nasprotju z načelom pravne varnosti, je bilo treba določiti tudi način izvršitve odločbe za čas do odprave ugotovljene protiustavnosti. Zato je Ustavno sodišče določilo, da lahko sodišče do odprave ugotovljene protiustavnosti dovoli vpis lastninske pravice v primerih iz 7. člena Zakona o posebnih pogojih za vpis lastninske pravice na posameznih delih stavbe v zemljiško knjigo (ZPPLPS) le, če nepremičnina ni bila predmet rubeža zaradi zavarovanja denarne terjatve z zastavno pravico. Podatke o (ne)obstoju zastavne pravice na nepremičninah mora sodišče v zemljiškoknjižnem postopku ugotoviti samo s poizvedbo pri pristojnem izvršilnem sodišču (Odločba št. U-I-8/00 z dne 10/5-2001, Uradni list RS, št. 35/2000 in 43/01).

4.2. Ugotavljanje obstoja opustitve zakonodajalca.

Navedi kriterije, ki jih je opredelila ustavnosodna praksa, na podlagi katerih se lahko ugotavljajo in se morajo ugotavljati opustitve zakonodajalca kot neustavne.

Pravna podlaga je le v 48. členu Zakona o Ustavnem sodišču:

(1) Če Ustavno sodišče oceni, da je zakon, drug predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, 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 ugotovitveno odločbo.

(2) Zakonodajalec oziroma organ, ki je izdal protiustaven oziroma nezakonit predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, mora ugotovljeno protiustavnost oziroma nezakonitost odpraviti v roku, ki ga določi Ustavno sodišče.

Ali Ustavno sodišče presoja le izpodbijane določbe zakona ali drugega pravnega akta? Ali se Ustavno sodišče odloči, da se ne bo omejevalo samo z avtonomno presojo vsebine izpodbijanih določb (ali izpodbijanega akta), temveč, da bo te analiziralo v kontekstu celotne pravne ureditve v tem aktu (ali celo ureditve, izhajajoče iz sistema aktov ali celotnega pravnega področja)?

Ustavno sodišče lahko na podlagi 30. člena (presoja predpisov) ali 59. člena (postopek z ustavno pritožbo) Zakona o Ustavnem sodišču sproži vprašanje (proti)ustavnosti pravne praznine (pravnih praznin) docela neodvisno od vloge vlagatelja, če ima za to podlago v vlogi. Po 30. členu Zakona o Ustavnem sodišču pri odločanju o ustavnosti in zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, Ustavno sodišče ni vezano na predlog iz zahteve oziroma pobude. Ustavno sodišče lahko oceni tudi ustavnost in zakonitost drugih določb istega ali drugega predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, katerih ocena ustavnosti ali zakonitosti ni bila predlagana, če so te določbe v medsebojni zvezi ali če je to nujno za rešitev zadeve. Zakon o Ustavnem sodišču pa v drugem odstavku 59. člena določa, da Ustavno sodišče v primeru ugotovitve, da odpravljeni posamični akt temelji na protiustavnem predpisu ali splošnem aktu, izdanem za izvrševanje javnih pooblastil, tega lahko odpravi ali razveljavi ob uporabi postopkovnih določb, ki veljajo za ustavnosodno presojo predpisov.

Glej tudi odgovor pod tč. 3.3.

Ali lahko Ustavno sodišče ugotavlja in presoja opustitev zakonodajalca, ki je veljala v preteklosti? Ali Ustavno sodišče ugotavlja obstoj pravnih praznin z

veljavnostjo v preteklosti, ko analizira razvoj izpodbijane določbe (izpodbijanega akta)?

Ustavnemu sodišču to omogoča 47. člen Zakona o Ustavnem sodišču:

(1) Če se z zahtevo ali s pobudo izpodbija predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, ki v času vložitve zahteve ali pobude ne velja več, niso pa bile odpravljene posledice njegove neustavnosti oziroma nezakonnosti, Ustavno sodišče odloči o njegovi ustavnosti oziroma zakonitosti. Pri podzakonskih predpisih ali splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, Ustavno sodišče odloči, ali ima njegova ugotovitev učinek razveljavitve ali odprave.

(2) Če je med postopkom pred ustavnim sodiščem predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, v izpodbijanem delu prenehal veljati ali je bil spremenjen ali dopolnjen, Ustavno sodišče odloči o njegovi ustavnosti oziroma zakonitosti, če predlagatelj ali pobudnik izkaže, da so izpolnjeni pogoji iz prejšnjega odstavka.

Ali Ustavno sodišče, ko ugotavlja opustitev zakonodajalca, ugotavlja in presoja le vsebino in obliko pravne ureditve ali tudi izvajanje pravne ureditve v praksi?

Ustavno sodišče je pri ugotavljanju pravne praznine oziroma opustitve zakonodajalca upoštevalo tudi izvajanje oziroma razlago izpodbijane ureditve v praksi.

Ustavnosodna presoja:

Zaradi upoštevanja starostnega praga iz prvega odstavka 39. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ) zavarovanci s preostalo delovno zmožnostjo, ki uveljavljajo pravico do dela s skrajšanim delovnim časom, niso obravnavani manj ugodno od zavarovancev, ki dosegajo starosti po tretjem in četrtem odstavku 39. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ker gre za objektivno različna stanja. Ureditev, ki ob pravni praznini, nastali zaradi opustitve navedbe določene skupine oseb v enem od členov zakona, izvajalcu zakona omogoča, da z ustrezno razlago odloča o pravicah teh oseb v skladu z namenom zakona, ni v neskladju z Ustavo. Omejitev nadomestila plače zaradi dela s skrajšanim delovnim časom na največ 50% najvišje pokojninske osnove, ki prizadene le del zavarovancev, ne pomeni neenakega obravnavanja zavarovancev v nasprotju z Ustavo, ker je imel zakonodajalec za takšno razlikovanje utemeljene razloge. Zmanjšanje že uveljavljenih pravic ne pomeni učinkovanja predpisa za nazaj, kadar se pravice zmanjšajo za čas po uveljavitvi zakona (Sklep št. U-I-54/96 z dne 15/7-1999, OdlUS VIII, 192).

Upravni organi in Vrhovno sodišče so odločitev oprli na določbo drugega odstavka 13. člena in prvega odstavka 16. člena Zakona o tujcih (ZTuj), ker so določbo 81. člena Zakona o tujcih, v zvezi s katero je Ustavno sodišče z Odločbo št. U-I-284/94 z dne 4/2-1999, Uradni list RS, št. 14/99 in OdlUS VIII, 22, ugotovilo, da je Zakon o tujcih v neskladju z Ustavo zaradi protiustavne pravne praznine, razlagali v nasprotju z Ustavo. S takšno razlago Zakona o tujcih, kakršna je vsebovana v izpodbijanih odločbah, je bil pritožnik postavljen v neenak položaj v primerjavi s tistimi tujci, ki niso bili državljani drugih republik nekdanje SFRJ, pa so imeli v času uveljavitve Zakona o tujcih stalno prebivališče v Republiki Sloveniji. S tem je bila pritožniku kršena pravica do enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave, ki se v postopku odločanja o

pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznika kaže kot kršitev 22. člena Ustave (enako varstvo pravic) (Sklep št. Up-60/97 z dne 15/7-1999, OdlUS VIII, 292).

4.3. Metodologija ugotavljanja opustitve zakonodajalca.

Opišite metodologijo ugotavljanja opustitve zakonodajalca v ustavnosodni praksi: kakšne metode in njihove kombinacije Ustavno sodišče uporablja, ko ugotavlja opustitev zakonodajalca? Kakšen je pomen gramatikalne, logične, zgodovinske, sistemske, teleološke ali drugih metod razlage pri ugotavljanju obstoja opustitve zakonodajalca?

Ustavno sodišče ne uporablja nobene posebne metodologije, postopek je enak kot v drugih zadevah.

Ali se Ustavno sodišče, ko ugotavlja in presoja opustitev zakonodajalca, neposredno ali posredno sklicuje na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice, Evropskega sodišča, drugih mednarodnih sodišč ter tujo prakso ustavnih sodišč in rednih sodišč?

Ustavnosodna presoja:

Bistveni sestavni del pravice do sodnega varstva je pravica do sojenja brez nepotrebnega odlašanja, ki zagotavlja vsakomur, ki kot stranka nastopa v sodnem postopku, da bo lahko v razumnem času s sodnim varstvom uveljavil svoje pravice. V tem smislu gre za pravico, ki je eden od bistvenih pogojev za učinkovito uresničevanje vseh drugih človekovih pravic. Njen namen je zagotoviti učinkovitost sodnega varstva: prepozno sodno varstvo lahko izniči njegove učinke. Če namreč sodno varstvo pride prepozno, je prizadeta oseba v enakem položaju kot tedaj, ko sodnega varstva sploh nima (*justice delayed is justice denied*).

Pravica do sojenja v razumnem roku je zagotovljena tudi s prvim odstavkom 6. člena (Evropske) konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP). Ustavno sodišče mora zato pri presoji izpodbijanih določb Zakona o upravnem sporu (ZUS) upoštevati tudi sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP), po kateri je učinkovito sodno varstvo pravice do sojenja v razumnem roku zagotovljeno le, če obsega tudi varstvo, ki nudi primerno zadoščenje, ki naj ga dobi tisti, ki mu je bila pravica kršena v že končanem postopku. Poleg tega mora Ustavno sodišče upoštevati peti odstavek 15. člena Ustave, ki določa, da nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji (tak pravni akt je tudi EKČP), ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta Ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri. Glede na sodno prakso ESČP je treba četrti odstavek 15. člena Ustave razlagati tako, da iz njega izhaja zahteva, po kateri mora biti v okviru sodnega varstva pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja zagotovljena tudi možnost uveljavljati pravično zadoščenje v primerih, ko je kršitev že prenehala. Pravično zadoščenje (*just satisfaction*) zaradi kršitve pravice do sojenja v razumnem roku v smislu EKČP ne pomeni odškodnine v klasičnem smislu po kriterijih civilnopravne odgovornosti za premoženjsko ali nepremoženjsko škodo, kar velja tudi za odškodnino po 26. členu Ustave. Gre za zadoščenje, katerega prvenstveni namen je odmena zaradi opustitve pozitivne dolžnosti države, da zagotovi tak sistem oziroma organizacijo postopkov, ki bodo omogočali, da posameznik pride do odločitve sodišča v razumnem času.

Ker Zakon o upravnem sporu, ki glede na drugi odstavek 157. člena Ustave sicer ureja sodno varstvo pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja, ne vsebuje posebnih, naravi obravnavane pravice prilagojenih določb, ki bi omogočale uveljavljanje pravičnega zadoščenja v primeru, ko je kršitev pravice do sojenja v razumnem roku prenehala, je v neskladju s četrnim odstavkom 15. člena Ustave v zvezi s prvim odstavkom 23. člena Ustave. (Odločba št. U-I-65/05 z dne 22/9-2005, Uradni list RS, št. 92/05 in OdlUS XIV, 72).

4.4. Dodatni ukrepi.

Ali Ustavno sodišče, potem, ko je ugotovilo obstoj opustitve zakonodajalca in če se ta nanaša na varstvo pravic posameznika, sprejme kakršenkoli ukrep, da zaščiti te pravice? Če to stori, kakšni so ti ukrepi?

Po drugem odstavku 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču lahko Ustavno sodišče določi način izvršitve svoje odločbe, s katerim odloči, kateri organ mora izvršiti odločbo in na kakšen način. Iz prakse Ustavnega sodišča izhaja, da lahko Ustavno sodišče na tej podlagi začasno, do odprave ugotovljene neustavnosti, določi tudi način, na katerega naj se v praksi zapolni ugotovljeno neustavno pravno praznino.

Ustavnosodna presoja:

Ustavno sodišče je ugotovilo, da pravna neurejenost položaja in pravic bolnika v času pridržanja v psihiatrični bolnišnici pomeni protiustavno pravno praznino, ki je v neskladju z načelom pravne varnosti (2. člen Ustave). Izpodbijana zakonska ureditev pa je tudi v neskladju s tretjim odstavkom 51. člena Ustave, ki zakonodajalcu nalaga dolžnost, da določi primere, v katerih je dopustno prisilno zdravljenje. Zaradi varstva pravic bolnika bi zakonodajalec moral jasno opredeliti primere in pogoje, pod katerimi je dopustno uporabiti ukrepe prisile in omejitev. Poleg tega bi bilo treba predvideti določeno obliko kontrole (nadzorne mehanizme) nad uporabo teh ukrepov. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo, da Zakon o nepravdnem postopku (ZNP) ne ureja nekaterih pomembnih vprašanj, povezanih s prisilnim pridržanjem oseb na zaprtih oddelkih psihiatričnih bolnišnic, je v skladu z 48. členom Zakona o Ustavnem sodišču ugotovilo protiustavnost določb 70. do 81. člena Zakona o nepravdnem postopku.

V tej odločbi je Ustavno sodišče tudi določilo, da je treba do odprave navedene neskladnosti v postopku o pridržanju oseb v psihiatričnih zdravstvenih organizacijah zagotoviti sledeče:

- prisilno pridržani osebi mora sodišče ob uvedbi postopka po uradni dolžnosti postaviti zagovornika,
- obvestilo o pridržanju, ki ga je pooblaščen oseba zdravstvene organizacije dolžna poslati sodišču, mora vsebovati tudi razloge, ki utemeljujejo nujnost pridržanja (Odločba št. U-I-60/03 z dne 4/12-2003, Uradni list RS, št. 131/03 in OdlUS XII, 93).

Cilj izvršilnega postopka ne more biti, da upnik pride do poplačila svoje terjatve za vsako ceno (ne iz premoženja dolžnika, temveč nekoga tretjega). Če pa zaradi izvršilnega

postopka kljub temu pride do posega v pravice tretjega, mora ta imeti zagotovljeno učinkovito varstvo svojih pravic. Ob ureditvi ugovora tretjega, ko tretji, ki z veliko verjetnosti izkaže, da ima pravico, ki preprečuje izvršbo (npr. svojo lastninsko pravico izkaže z javno listino), ne more doseči, da izvršilno sodišče njegov ugovor vsebinsko obravnava, ureditev odloga izvršbe v prvem odstavku 73. člena Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ), ki ne predvideva izkaza verjetnosti obstoja pravice, ki preprečuje izvršbo, kot samostojnega pogoja za odlog izvršbe, ne nudi zadostnega varstva pravic tretjega, in je zato v neskladju s prvim odstavkom 23. člena Ustave. Izpodbijana ureditev pomeni nedopusten poseg v pravice tretjih, ki ni sorazmeren z zasledovanim ciljem, to je z zagotavljanjem učinkovitosti izvršbe.

Ustavno sodišče je zato ugotovilo, da je izpodbijana določba prvega odstavka 73. člena Zakona o izvršbi in zavarovanju v neskladju z Ustavo, in zakonodajalcu naložilo, naj ugotovljeno neskladje odpravi v roku pol leta od objave odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Ustavno sodišče je izdalo ugotovitveno odločbo in ne razveljavitvene odločbe zato, ker bi razveljavitev izpodbijane določbe povzročila, da tretji sploh ne bi imel možnosti doseči odloga izvršbe (prvi odstavek 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču). Zakonodajalec mora ugotovljeno neskladje z Ustavo odpraviti tako, da bo pri tem upošteval razloge te odločbe.

Odločitev Ustavnega sodišča o ugotovljenem neskladju z Ustavo ne pomeni, da sodišča do odprave tega neskladja v izvršilnih postopkih o predlogih tretjih za odlog izvršbe ne bodo mogla odločati. Na podlagi drugega odstavka 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču je Ustavno sodišče določilo način izvršitve odločbe. Z njim je za čas, dokler zakonodajalec ne bo odpravil ugotovljenega neskladja z Ustavo, uredilo odlog izvršbe na predlog tretjega v izvršilnem postopku na enega izmed možnih načinov, s katerim bo v tem postopku tretjim omogočeno učinkovito varstvo njihovih pravic. Do odprave neskladja bodo sodišča pri odločanju o predlogu tretjih za odlog izvršbe morala poleg verjetnega izkaza nastanka škode upoštevati tudi drug kriterij, in sicer verjetnost obstoja zatrjevane pravice tretjega. Pri tem bodo morala tehtati tako težo škodljivih posledic, ki grozijo z izvršbo, kot tudi verjetnost obstoja pravice, ki preprečuje izvršbo, in sicer tako, da bodo ob zelo visoki stopnji izkaza pravice, ki preprečuje izvršbo, uporabila ustrezno milejšo presojo drugega odložitvenega pogoja, torej nastanka škodljivih posledic. Če pa bo tretji verjetno izkazal, da mu bo s takojšnjo izvršbo nastala nenadomestljiva škoda, bo za odločitev o odlogu izvršbe zadostoval že blažji preizkus verjetnega izkaza obstoja pravice, po kriteriju, ki je vsebovan v prvem odstavku 64. člena Zakona o izvršbi in zavarovanju (Odločba št. U-I-110/03 in Up-631/03 z dne 14/4-2005, Uradni list RS, št. 46/05 in OdlUS XIV, 21).

4.5. Ustavno sodišče ugotavlja opustitev zakonodajalca kot element obravnavanja ustavnosodne zadeve, vendar ne presoja njene ustavnosti.

Predmet presoje Ustavnega sodišča so izpodbijane določbe in določbe, v zvezi s katerimi začne Ustavno sodišče postopek po uradni dolžnosti na podlagi 30. oziroma 59. člena Zakona o Ustavnem sodišču (glej odgovor pod tč. 3.3.).

Ali je pravna praznina (opustitev zakonodajalca), ugotovljena v obrazložitvi ustavnosodne odločitve in ali gre za opozorilo zakonodajalcu (drugemu normodajalcu), da je treba zapolniti pravno praznino (opustitev zakonodajalca); ali je dan nasvet zakonodajalcu (drugemu normodajalcu), kako se izogniti takšnim

pomanjkljivostim pravne ureditve (ali gre za kakršnekoli opredeljene kriterije o možni pravni ureditvi in priporočene roke za sprejem dopolnitev)? Ali Ustavno sodišče v obrazložitvi svoje odločbe opredeli, na kakšen način je treba pojmovati pravno ureditev, tako da ne bo vsebovala opustitve zakonodajalca, pri tej bistveni spremembi obstoječe pravne ureditve (pravzaprav pri dopolnitvi)?

Kadar Ustavno sodišče v odločbi ugotovi protiuustavnost pravne praznine oziroma opustitve zakonodajalca (po 48. členu Zakona o Ustavnem sodišču), lahko v obrazložitvi odločitve opozori zakonodajalca, da ustrezno zapolni pravno praznino.

Ustavnosodna presoja:

Ustavno sodišče ugotavlja, da določbe Zakona o kazenskem postopku (ZKP) teh procesnih jamstev osebi, o katere priporu odloča sodišče, ne zagotavljajo. Sodišče lahko odredi in podaljša pripor, ne da bi dalo prizadeti osebi možnost, da se izjavi, in ne da bi ta imela možnost seznaniti se z dejstvi in dokazi, ki jo obremenjujejo (določbe 202., 203., 205., 207. in 361. člena Zakona o kazenskem postopku). Pravico do vpogleda v spis ima prizadeti šele z uvedbo preiskave (peti odstavek 128. člena v zvezi s 144. členom Zakona o kazenskem postopku); v primeru, da ima zagovornika, ima zagovornik pravico vpogleda v spis po vložitvi zahteve upravičenega tožilca za kazenski pregon (73. člen Zakona o kazenskem postopku). V sklepu o odreditvi pripora je sodišče dolžno navesti le kratko obrazložitev s posebno obrazložitvijo pripornega razloga (določba drugega odstavka 202. člena Zakona o kazenskem postopku). Pred odločitvijo drugostopnega sodišča ima državni tožilec vedno možnost povedati svoje stališče o zadevi, ne da bi bila o njegovem stališču seznanjena tudi priprta oseba (prvi odstavek 377. člena v zvezi s prvim odstavkom 403. člena Zakona o kazenskem postopku).

Ker postopek odločanja o odreditvi, podaljšanju in odpravi pripora iz razloga ponovitvene nevarnosti osebi, o katere priporu se odloča, ne daje jamstev, ki ji jih zagotavlja Ustava, je v nasprotju z Ustavo. Razveljavitev določb Zakona o kazenskem postopku, ki urejajo postopek odločanja o priporu, bi - z izjemo drugega odstavka 202. člena Zakona o kazenskem postopku - pomenila, da sodišča sploh ne bi mogla več odločati o priporu. Ustavno sodišče je zato ob uporabi 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču samo ugotovilo protiuustavnost teh določb in določilo rok, v katerem mora zakonodajalec protiuustavnost odpraviti. Razveljavilo pa je tisti del določbe drugega odstavka 202. člena Zakona o kazenskem postopku, ki določa vsebino obrazložitve sklepa o priporu.

Ustavno sodišče zavzema stališče, da mora zakonodajalec procesnoppravno to materijo urediti tako, da bo glede iteracijske nevarnosti predvidel poseben narok, na katerem bo sodnik presojal med navedbami javnega tožilca na eni ter obrambe na drugi strani ter v dvomu presodil, da iteracijska nevarnost ne obstaja.

Razveljavljeno določbo iz drugega odstavka 202. člena Zakona o kazenskem postopku pa lahko nadomesti tako, da bo določil vsebino sklepa o priporu v skladu s stališči iz te odločbe. Podrobno bo to procesno materijo uredil zakonodajalec, pri čemer Ustavno sodišče opozarja na ustavno zahtevo, da bodi vsak poseg v pravico do osebne svobode procesnoppravno določen, prvič, in da, drugič, v tem postopku zapadejo vse ustavne garancije, ker izhajajo iz dejstva, da je oseba prepuščena sodni veji oblasti samo zato, da bi imela sodne garancije, ki ji jih izvršilna veja oblasti ne more nuditi (drugi odstavek 20. člena Ustave). Ta *habeas corpus* logika ne bi imela nobenega smisla, če bi sodna

veja oblasti postopala po isti logiki, po kateri sicer postopa izvršilna veja oblasti, to je pretežno le iz načela učinkovitosti in brez procesnih garancij (Odločba št. U-I-18/93 z dne 11/4-1996, Uradni list RS, št. 25/96 in OdlUS V, 40).

Ali Ustavno sodišče ugotovi obstoj opustitve zakonodajalca ali druge pravne praznine v pravni ureditvi v obrazložitvi svoje odločbe in ali opredeli, da je treba takšen neobstoj pravne ureditve zapolniti, kadar sodišča splošne pristojnosti uporabljajo splošna pravna načela? Ali Ustavno sodišče uporablja druge modele presoje in zapolnjevanja opustitve zakonodajalca?

Ustavno sodišče lahko npr. uporabi drugi odstavek 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču, ki določa način izvršitve (glej zgoraj).

4.6. Presoja opustitve zakonodajalca v izreku odločbe Ustavnega sodišča.

Gre za ugotovitveno odločbo Ustavnega sodišča po navedenem 48. členu Zakona o Ustavnem sodišču:

(1) Če Ustavno sodišče oceni, da je zakon, drug predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, 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 ugotovitveno odločbo.

(2) Zakonodajalec oziroma organ, ki je izdal protiustaven oziroma nezakonit predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, mora ugotovljeno protiustavnost oziroma nezakonitost odpraviti v roku, ki ga določi Ustavno sodišče.

Glej tudi odgovor pod tč. 2.2.

Ustavno sodišče, potem ko ugotovi obstoj opustitve zakonodajalca v obrazložitvi svoje odločbe, v izreku odločbe opredeli naslednje:

a) ugotovi, da je zakon (drug splošni akt) v neskladju z Ustavo;

Ustavnosodna presoja:

Odločba št. U-I-160/03 z dne 19/5-2005, Uradni list RS, št. 54/05 in OdlUS XIV, 28:

Izrek:

1. Zakon o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS, št. 18/94, 29/94, 88/99, 90/99 in 79/01) je v neskladju z Ustavo.

2. Zakonodajalec mora ugotovljeno neskladje odpraviti v roku devetih mesecev od objave odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

...

Odločba št. U-I-298/00 z dne 5/4-2001, Uradni list RS, št. 29/01 in OdlUS X, 66:

Izrek:

1. Ni v skladu z Ustavo, da Zakon o popravi krivic (Uradni list RS, št. 59/96) ne določa, da pripada upravičencu po tem zakonu pravica do vštetja odvzema prostosti v pokojninsko dobo najpozneje od dneva, ko je vložil zahtevo za priznanje statusa oziroma pravice.

2. Državni zbor mora neskladnost iz prejšnje točke odpraviti v devetih mesecih od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

b) ugotovi, da so določbe zakona (drugega pravnega akta) v neskladju z Ustavo;

Ustavnosodna presoja:

Odločba št. U-I-66/93 z dne 2/12-1993, Uradni list RS, št. 1/94 in OdlUS II, 113:

Izrek:

1. Določba 8. točke 92. člena Zakona o izvršilnem postopku (Uradni list SFRJ št. 20/78, 6/82, 74/87, 57/89, 20/90 in 27/90) ni v skladu z Ustavo:

- kolikor za terjatve zakonite preživnine in odškodnine za škodo, ki jo je obsojenec povzročil s kaznivim dejanjem, izvršbe ne omejuje enako kot prvi odstavek 93. člena istega zakona,
- kolikor ne določa, da so s terjatvami zakonite preživnine izenačene tudi terjatve, ki so izenačene z njimi v prvem odstavku 93. člena istega zakona.

Odločba št. U-I-24/04 z dne 20/4-2007, Uradni list RS, št. 40/07:

Izrek:

1. Člen 20 Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 101/05) je v neskladju z Ustavo.

2. Državni zbor je dolžan ugotovljeno neskladje odpraviti v roku šestih mesecev.

3. Do odprave ugotovljenega neskladja iz 1. točke izreka te odločbe smejo upravičenci iz 559. člena Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 63/94), ne glede na rok iz tretjega odstavka 421. člena Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 63/94, 70/94 – popr., 72/98, 6/99, 66/2000, 111/01, 56/03, 116/03 – ur. p. b., 43/04, 96/04 – ur. p. b., 101/05, 8/06 – ur. p. b. in 14/07), zoper sodne odločbe, ki so postale pravnomočne pred 1. januarjem 1995, to je pred uveljavitvijo Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 63/94), in zoper sodni postopek, ki je tekel pred tako pravnomočno odločbo, vložiti zahtevo za varstvo zakonitosti.

c) pusti akt (njegove določbe) v veljavi in hkrati ugotovi pomanjkljivost akta, ki jo je povzročil zakonodajalec (drug normodajalec) kot neustavno, s tem da določi rok, v katerem je treba v skladu z Ustavo sprejeti obvezno pravno ureditev;

Ustavnosodna presoja:

Odločba št. U-I-48/06 z dne 22/6-2006, Uradni list RS, št. 69/06 in OdlUS XV, 57:

Izrek:

1. Prvi odstavek 126. člena Zakona o dohodnini (Uradni list RS, št. 54/04, 56/04 – popr., 62/04 – popr., 63/04 – popr., 80/04, 139/04, 17/05 – ur. p. b., 53/05, 70/05 – ur. p. b., 115/05, 21/06 – ur. p. b., 47/06 in 59/06 – ur. p. b.) je v neskladju z Ustavo.

2. Državni zbor je ugotovljeno neskladje dolžan odpraviti do 31. decembra 2006.

d) določi obveznost zakonodajalca (drugega normodajalca), da zapolni pravno praznino (z opredelitvijo ali brez opredelitve zapolnitve pravne praznine);

Ustavnosodna presoja:

Odločba št. U-I-117/07 z dne 21/6-2007, Uradni list RS, št. 38/07 in 58/07:

Izrek:

1. Člena 1 in 3 Zakona o spremembah Zakona o finančnem poslovanju podjetij (Uradni list št. 31/07) sta v neskladju z Ustavo.

2. Člena 2 in 4 Zakona o spremembah Zakona o finančnem poslovanju podjetij se razveljavita.

3. Državni zbor naj neskladje z Ustavo, ugotovljeno v 1. točki izreka, odpravi v roku šestih mesecev od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

4. Do odprave neustavnosti, ugotovljene v 1. točki izreka, ni mogoče začeti postopkov za uveljavitev terjatev do gospodarskih družb, ki so bile izbrisane iz sodnega registra brez likvidacije po uveljavitvi Zakona o spremembah Zakona o finančnem poslovanju podjetij. Zastaranje terjatev v tem času ne teče.

5. Do odprave neustavnosti, ugotovljene v 1. točki izreka, se terjatve upnikov do gospodarske družbe, izbrisane iz sodnega registra brez likvidacije iz 4. točke izreka, obrestujejo v skladu z vodilno obrestno mero Evropske centralne banke.

6. Sodni in upravni postopki, začeti zoper družbenike izbranih družb pred uveljavitvijo Zakona o spremembah Zakona o finančnem poslovanju podjetij, se nadaljujejo in končajo po določbah Zakona o finančnem poslovanju podjetij (Uradni list RS, št. 54/99, 110/99 in 93/02).

e) ugotovi obstoj pravne praznine in določi, da jo lahko zapolnijo splošna ali specializirana sodišča;

V zvezi s tem vprašanjem je treba opozoriti, da Ustavno sodišče, kadar v skladu s prvim odstavkom 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču izda ugotovitveno odločbo, organu, ki je izdal protiustaven ali protizakonit akt, določi tudi rok za odpravo ugotovljene kršitve. Zato ne more priti do situacije, v kateri bi Ustavno sodišče preprosto določilo, naj neustavno pravno praznino zapolnijo splošna ali specializirana sodišča sama. Lahko pa Ustavno sodišče v takšnih primerih uporabi pooblastilo iz drugega odstavka 40. člena

Zakona o Ustavnem sodišču in določi, na kakšen način morajo ravnati sodišča, ki v konkretnih postopkih odločajo o razmerjih, glede katerih je bila ugotovljena pravna praznina, v obdobju do odprave ugotovljene neustavnosti.

Ustavnosodna presoja:

Odločba št. U-I-468/06 z dne 17/5-2007, Uradni list RS, št. 46/07:

Izrek:

1. Zakon o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95, 51/02, 72/05, 100/05 – ur. p. b., 121/05, 22/06 – ur. p. b.) je v neskladju z Ustavo, ker ne določa, da člani volilnih odborov ne morejo biti osebe, ki so s kandidati v sorodstvenem ali njemu podobnem razmerju.

2. Državni zbor je dolžan ugotovljeno neskladje odpraviti v roku enega leta od objave odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

Iz obrazložitve:

Ker je Zakon o lokalnih volitvah (ZLV) v neskladju z Ustavo zato, ker določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja (neustavna pravna praznina), je Ustavno sodišče sprejelo ugotovitveno odločbo v skladu z 48. členom Zakona o Ustavnem sodišču in zakonodajalcu določilo rok enega leta, v katerem mora odpraviti ugotovljeno neskladje. Pri odpravi ugotovljenega neskladja naj zakonodajalec določi krog oseb, ki zaradi sorodstvenega ali temu podobnega razmerja ne morejo biti člani volilnih odborov.

Ob ugotovitveni odločbi bi se sicer lahko zastavilo vprašanje pravnega interesa pobudnika, vendar mu ga Ustavno sodišče ni moglo odreči. Izpodbijana zakonska ureditev je v neskladju z Ustavo. Glede na to bo moralo sodišče v postopku, ki ga je sprožil pobudnik, oceniti, ali je v spornem primeru videz nepoštenosti volitev dejansko prerasel v kršitev pobudnikove pasivne volilne pravice.

f) zaveže sodišča splošne pristojnosti in specializirana sodišča, da prekinejo postopek v konkretni zadevi in ne uporabljajo obstoječe pravne ureditve, dokler zakonodajalec (ali drug normodajalec) ne zapolni pravne praznine;

Ustavnosodna presoja:

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

Izrek:

1. Zakon o tujcih (Uradni list RS, št. 1/91-I, 44/97 in 50/98) je v neskladju z Ustavo, ker ne določa pogojev za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje oseb iz drugega odstavka 81. člena po preteku roka, v katerem bi lahko zaprosile za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije, če tega niso storile, ali po dnevu, ko je postala odločba o nesprejemu v državljanstvo Republike Slovenije dokončna.

2. Določba prvega odstavka 16. člena Zakona o tujcih ni v neskladju z Ustavo.

3. Ugotovljeno neskladnost iz 1. točke izreka je zakonodajalec dolžan odpraviti v roku šest mesecev od dneva objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

4. Do odprave ugotovljene neskladnosti iz 1. točke izreka se zoper državljana druge republike nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije ne sme izreči ukrep prisilne odstranitve tujca iz 28. člena Zakona o tujcih, če je imel na dan plebiscita 23. decembra 1990 na območju Republike Slovenije prijavljeno stalno prebivališče in v Republiki Sloveniji tudi dejansko živi.

Sklep št. U-I-375/02 z dne 12/2-2004, www.us-rs.si:

V tej zadevi Ustavno sodišče ni ugotovilo kršitve Ustave, vendar pa je v obrazložitvi navedlo:

Pobudnika ne navajata, da bi sodišča izpodbijano določbo uporabila na način, zaradi katerega menita, da je v neskladju z Ustavo. Ustavno sodišče pa take uporabe prava sodiščem ne more pripisati samo zato, ker so ga tako uporabili upravni organi. Ne nazadnje sodnik podzakonskega akta niti ne sme uporabiti, če meni, da ta ni v skladu z Ustavo ali z zakonom. Ustava namreč daje sodniku pooblastilo in nalaga dolžnost, da pri odločanju o pravicah in obveznostih sam izloči podzakonske predpise (t. i. *exceptio illegalis*). Če pa bo sodnik pri odločanju v konkretnem primeru menil, da glede načina ugotavljanja, kakšen delež vrednosti podržavljenega premoženja znaša valorizirana vrednost plačane odškodnine, v zakonu obstaja pravna praznina, ki je ni mogoče zapolniti z metodami razlage, bo moral postopek prekiniti in začeti postopek pred Ustavnim sodiščem (156. člen Ustave). Pravna praznina je namreč neustavna, če se je z metodami razlage ne da zapolniti.

g) ugotovi obstoj pravne praznine brez opredelitve konkretnih sklepov ali določitve kakršnihkoli nalog;

Glede na pristojnosti Ustavnega sodišča Republike Slovenije položaj, ko Sodišče ugotovi obstoj pravne praznine "brez opredelitve konkretnih sklepov ali določitve kakršnihkoli nalog" ni mogoč, in sicer zato, ker Ustavno sodišče v skladu z drugim odstavkom 48. člena Zakon o Ustavnem sodišču organu, ki je izdal protiustaven oziroma nezakonit predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, vedno naloži rok, v katerem mora odpraviti ugotovljeno protiustavnost oziroma nezakonitost. Vendar pa sodna praksa beleži zadevo, Sklep št. U-I-168/97 z dne 3/7-1997, OdlUS VI, 103, v kateri je pobudnik izpodbijal zakonsko določbo, za katero je Sodišče že poprej ugotovilo, da je v neskladju z Ustavo (Odločba št. U-I-18/93 z dne 11/4-1996, Uradni list RS, št. 25/96 in OdlUS V, 40) in zakonodajalcu naložilo rok za odpravo omenjene neustavnosti. Državni zbor v tem roku neustavnosti ni odpravil, zato je pobudnik vložil še eno smiselno enako pobudo, v kateri je predlagal, da Ustavno sodišče zakonsko določbo, za katero je že ugotovilo, da ni v skladu z Ustavo, razveljavi. Sodišče je v tej zadevi odločilo, da brezuspešen potek roka za odpravo protiustavnosti sam po sebi ne more vplivati na odločitev Ustavnega sodišča, saj še vedno obstajajo vsi razlogi, zaradi katerih določb ni bilo mogoče razveljaviti, zato je pobudo za oceno ustavnosti kot neutemeljeno zavrnilo.

Ustavnosodna presoja:

Sklep št. U-I-168/97 z dne 3/7-1997, OdlUS VI, 103:

Izrek:

Pobuda za oceno ustavnosti 3. točke drugega odstavka 201. člena Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 63/94) ter določb Zakona o kazenskem postopku, ki urejajo postopek odločanja o odreditvi, podaljšanju in odpravi pripora, se zavrne.

h) uporabi druge modele presoje opustitve zakonodajalca.

Drugih "modelov" presoje pravne praznine oziroma opustitve zakonodajalca ni.

4.7. Ugotavljanje (postopek) "related nature" in ustrezne odločitve.

Kaj je značilno za ugotavljanje (postopek) "related nature" v ustavnosodnih zadevah pred Ustavnim sodiščem, ki ne ugotavlja opustitve zakonodajalca? Posebnosti odločitev, ki se sprejmejo v takšnih zadevah. Pri odgovoru na to vprašanje navedite značilne primere iz ustavnosodne prakse.

Ker je Ustavno sodišče pristojno za ugotavljanje protiustavnosti pravnih praznin oziroma opustitev zakonodajalca, ne pride do takšnih situacij (enako kot pri točki 3.6.).

4.8. Sredstva pravne tehnike, ki jih uporablja Ustavno sodišče, ko si prizadeva izogniti se pravnim prazninam, ki bi lahko nastale zaradi odločbe o ugotovitvi neskladja zakona ali drugega pravnega akta z Ustavo.

Kakšne oblike pravne tehnike uporablja Ustavno sodišče, ko si prizadeva izogniti se pravnim prazninam, ki bi lahko nastale zaradi odločbe o ugotovitvi neskladja zakona ali drugega pravnega akta z Ustavo? Odložitev uradne objave odločbe Ustavnega sodišča. Določitev poznejšega datuma začetka veljavnosti ustavnosodne odločbe.

Po drugem odstavku 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču lahko Ustavno sodišče določi način izvršitve svoje odločbe, s katerim odloči, kateri organ mora izvršiti odločbo in na kakšen način. Iz prakse Ustavnega sodišča izhaja, da lahko Ustavno sodišče na tej podlagi začasno, do odprave ugotovljene neustavnosti, določi tudi način, na katerega naj se v praksi zapolni ugotovljeno neustavno pravno praznino.

Ugotovitev Ustavnega sodišča, da je izpodbijani akt začasno skladen z Ustavo in hkratna odločitev v isti zadevi, da v primeru nedopolnitve tega akta v določenem roku ta akt postane neskladen z Ustavo.

Takšnega primera v dosedanji praksi Ustavnega sodišča še ni bilo.

Ugotovitev neskladnosti akta z Ustavo zaradi opustitve zakonodajalca brez odstranitve tega akta iz pravnega sistema.

Izdaja ugotovitevne odločbe po 48. členu Zakona o Ustavnem sodišču ne pomeni razveljavitve izpodbijanega akta.

Ustavnosodna presoja:

Volilna pravica je pravica pozitivnega statusa, ki od države zahteva, da nekaj stori za njeno uresničitev. Sodi med tiste človekove pravice, katerih narava zahteva, da se način njihovega uresničevanja uredi z zakonom. Brez ustrezne zakonske ureditve namreč volilne pravice sploh ne bi bilo mogoče izvrševati. Zakonodajalec mora zato po drugem odstavku 15. člena Ustave predpisati način njenega izvrševanja tako, da bo vsakemu državljanu, ki je dopolnil 18 let, omogočeno, da volilno pravico, bodisi aktivno bodisi pasivno, tudi dejansko uresničuje. Ustavno sodišče je že v Odločbi št. Up-305/98 z dne 19/11-1998, OdlUS VII, 241, poudarilo, da so volitve proces, ki se mora odvijati in končati v določenem kontinuiranem obdobju in da je zato vsa opravila treba opraviti v zakonsko točno določenih rokih. Volivci volilno pravico uresničujejo s ciljem oblikovanja predstavniškega telesa, ki mora biti konstituirano v čim krajšem času po izvedenih volitvah, da se zagotovi učinkovito izvrševanje oblasti (v primeru lokalnih volitev lokalne oblasti). Temu cilju mora biti prilagojena tudi ureditev, na podlagi katere volilna komisija ugotavlja pravočasnost glasovanja po pošti. Ureditev, po kateri bi bilo pravočasnost glasovanja mogoče dokazovati z dokazi, ki bi jih volilna komisija zbirala sama v časovno neomejenem obdobju, bi ogrozila zakonito in pravočasno izvolitev organa, ki se voli, s tem pa bi v delovanje državnih organov oziroma organov lokalne skupnosti in v sistem demokratične oblasti vnesla (lahko tudi dalj časa trajajočo) negotovost. Zato je nujno, da so pravila, ki ta postopek urejajo, v zakonu določena jasno, tako da so razumljiva že na prvi pogled.

Pravila, ki določajo način glasovanja po pošti, pomenijo način izvrševanja volilne pravice. Zakon o volitvah v Državni zbor (ZVDZ) in Zakon o lokalnih volitvah (ZLV) v zvezi z glasovanjem po pošti določata le, do kdaj mora biti glasovanje opravljeno in da izid glasovanja po pošti ugotavlja volilna komisija, pri čemer upošteva glasovnice, ki so prispele po pošti do 12. ure na dan po dnevu glasovanja. Izrecnih določb, ki bi podrobneje urejale način glasovanja po pošti, niti Zakon o volitvah v Državni zbor niti Zakon o lokalnih volitvah ne vsebujeta. Zaradi tega tudi ni urejeno, na podlagi česa lahko volilna komisija pri ugotavljanju izida glasovanja po pošti ugotovi, ali so bile glasovnice pravočasno oddane na pošto, kar je eden od bistvenih pogojev za njihovo veljavnost. Ker niti Zakon o volitvah v Državni zbor niti Zakon o lokalnih volitvah teh pravil ne vsebujeta, gre za položaj, ko določenega vprašanja, ki bi ga zakon zaradi načina uresničevanja človekove pravice iz prvega odstavka 43. člena Ustave moral urediti, ne ureja. Takšne pravne praznine namreč ni mogoče zapolniti z uporabo analogije, saj bi ta lahko privedla do različnih razlag iste zakonske določbe v enakih primerih, povzročila večje število sporov v zvezi z varstvom volilne pravice in tako podaljšala volilni postopek. S tem pa bi bil ogrožen cilj volitev, to je zakonita izvolitev organa, ki se voli, in čimprejšnje konstituiranje tega organa, da se zagotovi učinkovito izvrševanje oblasti.

Zakonska ureditev načina glasovanja po pošti mora glede na navedeno upoštevati, da mora imeti volilna komisija ob ugotavljanju izida glasovanja po pošti (kar mora veljati tudi sicer za ugotavljanje vseh volilnih rezultatov) na razpolago listinsko dokumentacijo, iz katere je nedvomno mogoče ugotoviti verodostojne rezultate volitev. Če zakon tega ne ureja, gre za protiustavno pravno praznino, ki je kot taka v neskladju z načelom pravne varnosti iz 2. člena Ustave, v tem primeru še toliko bolj, ker lahko bistveno ogrozi uresničevanje pravice iz prvega odstavka 43. člena Ustave. Glede na to, da je del glasovanja po pošti pri lokalnih volitvah urejen v Zakonu o volitvah v Državni zbor, del pa

v Zakonu o lokalnih volitvah, ni moglo ugotoviti neustavnosti le za enega izmed navedenih zakonov, saj sta prav zaradi tega v neskladju z Ustavo oba. Ker sta zakona v neskladju z Ustavo zato, ker določenega vprašanja, ki bi ga za uresničevanje volilne pravice morala urediti, ne urejata, je Ustavno sodišče na podlagi 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču sprejelo ugotovitveno odločbo in zakonodajalcu določilo rok enega leta, v katerem mora odpraviti ugotovljeno neskladje (Odločba št. U-I-7/07 in Up-1054/07 z dne 7/6-2007, Uradni list RS, št. 54/07).

Razlaga akta (njegovih določb), ki je skladna z Ustavo, z namenom izogniti se ugotovitvi, da je ta akt (so njegove določbe) v neskladju z Ustavo zaradi pravne praznine.

Ustavnosodna presoja:

Predmet obravnavanih pobud je 19. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o jamstvenem, skladu Republike Slovenije (ZJSRS). Pobudniki so izpodbijali to določbo, kolikor ne zagotavlja pravice do odpravnine tudi za nazaj, to je vsem delavcem, ki jim je prenehalo delovno razmerje zaradi insolventnosti delodajalca od uveljavitve Zakona o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji (ZPPSL) dalje, in ne le tistim, ki jim je prenehalo delovno razmerje od uveljavitve novele Zakona o jamstvenem, skladu Republike Slovenije (ZJSRS-C) dalje.

Ustavno sodišče je pobude zavrnilo, v obrazložitvi pa z uporabo metod razlage ugotovilo, da zatrjevana praznina sploh ne obstaja.

Posebne, dodatne pravice delavcev, ki jim je delovno razmerje prenehalo zaradi insolventnosti delodajalca, je zakonodajalec uredil s sprejemom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o jamstvenem, skladu Republike Slovenije leta 1997. Zakon je tem delavcem zagotovil jamstvo za poplačilo vsaj določenega dela njihovih terjatev, ki jih imajo do svojega insolventnega delodajalca, s strani posebnega sklada. Zakonodajalec je te pravice delavcev uredil za nazaj, od uveljavitve Zakona o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji (ZPPSL) dalje. Gre za posebno, dodatno varstvo delavcev, ki je potrebno prav zaradi posebnosti položaja v primeru insolventnosti, ko delodajalec nima več dovolj sredstev za poplačilo vseh svojih obveznosti in je delavce kot posebej ranljivo skupino njegovih upnikov treba posebej zavarovati oziroma jih zaradi njihovega šibkejšega položaja obravnavati privilegirano glede na druge upnike. S takšno ureditvijo je zakonodajalec sledil tudi zahtevam iz Konvencije MOD št. 173 o varstvu zahtevkov delavcev v primeru insolventnosti njihovega delodajalca (Uradni list RS, št. 11/01, MP, št. 4/01), iz 25. člena Evropske socialne listine (spremenjene) (Uradni list RS, št. 24/99, MP, št. 7/99) in iz Direktive 80/987/EGS o zbliževanju zakonodaje držav članic o varstvu delavcev v primeru insolventnosti njihovega delodajalca (Council directive 80/987/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to the protection of employees in the event of the insolvency of their employer, OJ 1980, No L 283/23; OJ 1987, No L 66/11).

Izpodbijani 19. člen novele Zakona o jamstvenem, skladu Republike Slovenije pa ni uredil neke nove, dodatne pravice delavcev. Pravica do odpravnine, o kateri govori navedena določba, je bila urejena že v splošni delovni zakonodaji in sicer v 36.f členu Zakona o delovnih razmerjih (ZDR), ki je kot splošni predpis zagotavljal pravico do odpravnine odpuščenim trajno presežnim delavcem. Iz pojasnil Ministrstva, Vlade in

Sklada je razvidno, da so se v praksi pojavljala nasprotujoča stališča glede vprašanja, ali tudi presežnim delavcem, ki so bili odpuščeni v okviru prisilne poravnave ali stečaja, torej v primeru insolventnosti delodajalca, pripada odpravnina, kar je povzročalo nejasnosti in neurejeno pravno stanje. Praksa Višjega delovnega in socialnega sodišča in nato tudi Vrhovnega sodišča je zavzela stališče, da delavcem odpravnina v tem primeru ne pripada. S sprejetjem 19. člena Zakona o jamstvenem, skladu Republike Slovenije je zakonodajalec, ob različnih stališčih v teoriji in praksi ter zavzetem stališču sodne prakse do tega vprašanja, očitno želel odpraviti nejasnosti in negotovost glede pravice do odpravnine v primeru insolventnosti delodajalca, tako da je v navedeni določbi jasno zapisal, da tudi v tem primeru delavcem odpravnina pripada. To pa ne pomeni, da je šele določba 19. člena Zakona o jamstvenem, skladu Republike Slovenije na novo vzpostavila pravno podlago za odpravnino delavcem, ki jim je delovno razmerje prenehalo zaradi insolventnosti delodajalca. Ta določba je pravzaprav imela pojasnjevalno naravo in je učinkovala v povezavi s 36.f členom Zakona o delovnih razmerjih, ki pa je veljal že v času uveljavitve Zakona o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji in torej že od tedaj dalje predstavljal veljavno pravno podlago za pravico do odpravnine tudi za delavce, ki jim je prenehalo delovno razmerje zaradi insolventnosti delodajalca. Očitno je namreč, da so tudi ti delavci trajno presežni delavci v smislu III. poglavja Zakona o delovnih razmerjih, saj jim je delovno razmerje prenehalo zaradi nujnih operativnih razlogov, med katere je 29. člen Zakona o delovnih razmerjih poleg tehnoloških, organizacijskih ali strukturnih razlogov, ki prispevajo k večji učinkovitosti delodajalca, in ukrepov oblasti uvrščal tudi ekonomske razloge.

Insolventnost delodajalca, prisilna poravnava, potreba po racionalizaciji proizvodnje in v tem okviru tudi zmanjšanju števila zaposlenih delavcev v okviru finančne reorganizacije (iz 49. člena v zvezi z 51. členom Zakona o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji) je prav gotovo ekonomski razlog na strani delodajalca, odpuščeni delavci iz tega razloga pa so trajno presežni delavci, ki jim je delovno razmerje prenehalo zaradi nujnih operativnih razlogov. Zakon o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji je v 51. členu za prenehanje delovnih razmerij teh presežnih delavcev sicer določal posebno ureditev, drugačno od splošne ureditve v III. poglavju Zakona o delovnih razmerjih, vendar glede pravice do odpravnine ni vseboval nobenega posebnega pravila, ki bi derogiral splošno ureditev v 36.f členu Zakona o delovnih razmerjih. Zato je bilo tudi za primer prenehanja delovnih razmerij trajno presežnih delavcev v primeru insolventnosti delodajalca glede njihove pravice do odpravnine treba uporabiti splošno pravilo iz tretjega odstavka 36.f člena Zakona o delovnih razmerjih. Gre za vprašanje uporabe enega od osnovnih pravnih interpretacijskih pravil, to je pravila *lex specialis derogat legi generali*. Ustavno sodišče se sicer ne more spuščati v presojo pravilnosti in primernosti interpretacije zakonskih norm s strani sodišč, poudarja pa, da ni dopustno uporabiti takšne interpretacije (čeprav bi bila morebiti mogoča zgolj ob uporabi določenih metod razlage), ki bi bila neskladna z Ustavo, očitno napačna oziroma arbitrarna.

Delavci so torej že pred uveljavitvijo Zakona o jamstvenem, skladu Republike Slovenije imeli pravico do odpravnine tudi v primerih, ko jim je prenehalo delovno razmerje zaradi insolventnosti delodajalca. Zato so očitki pobudnikov, da odpravnina tem delavcem ni zagotovljena že od uveljavitve Zakona o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji dalje, neutemeljeni. (Sklep št. 138/00 z dne 10/4-2003, Uradni list RS, št. 40/03 in OdlUS XII, 33).

Zakon o denacionalizaciji (ZDen) ni v neskladju z Ustavo, ker ni uredil vprašanj povezanih s pravicami pravnih oseb do vrnitve podržavljenega premoženja, ker je ta vprašanja v postopku denacionalizacije, možno reševati z analogno uporabo določb 9. in 14. člena Zakona o denacionalizaciji, ki se nanašajo na fizične osebe in verske skupnosti kot pravne osebe. Pravno nasledstvo pravnih oseb pa se presoja po splošnih predpisih statusnega prava za posamezno vrsto pravnih oseb (Odločba št. U-I-225/96 z dne 15/1-1998, Uradni list RS, št. 13/98 in OdlUS VII, 7).

Utemeljitev, da je potreben pred izvedbo referendumu daljši čas zaradi nujnosti zapolnitve pravne praznine glede načina glasovanja in ugotavljanja izidov, je brezpredmetna, saj je Ustavno sodišče v svoji Odločbi št. U-I-201/96 z dne 14/6-1996, Uradni list RS, št. 34/96 in OdlUS V, 99, ugotovilo, kakšna razlaga določb Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI) o načinu glasovanja, ugotavljanja izidov in vezanosti Državnega zbora na izid referendumu je v skladu z Ustavo, kadar gre za več referendumov o izključujočih se vprašanjih. Poleg tega je Državni zbor na seji 1. oktobra 1996 sprejel Zakon o načinu glasovanja in ugotavljanju izida glasovanja na referendumu o volilnem sistemu (ZNGUIG), s katerim so urejena prav ta vprašanja (Odločba št. U-I-34/96 z dne 7/11-1996, Uradni list RS, št. 68/96 in OdlUS V, 147).

"Oživitev" predhodno veljavne pravne ureditve.

Ustavnosodna presoja:

Ustavno sodišče je peti odstavek 39. člena Zakona o preprečevanju korupcije (ZPKor) zadržalo s Sklepom št. U-I-296/05 z dne 3/11-2005. Glede na to, da je Zakon o preprečevanju korupcije prenehal veljati, uporabljal pa se bo samo še do odprave neskladnosti, Ustavno sodišče ustavnosti njegovih določb ni presojalo. Glede na razloge, ki so narekovali začasno zadržanje izvrševanja petega odstavka 39. člena Zakona o preprečevanju korupcije, je bilo treba z načinom izvršitve izključiti uporabo navedene določbe v času podaljšane uporabe Zakona o preprečevanju korupcije. Ustavno sodišče je iz uporabe izzvezlo tudi določbe 40. do 43. člena Zakona o preprečevanju korupcije. Na podlagi teh določb bi bilo treba izdelati in sprejeti načrte integritete. Ker Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (ZNOJF-1) tovrstnih načrtov ne predvideva, Zakon o preprečevanju korupcije pa se bo uporabljal le do odprave neskladnosti (predvidoma najdlje šest mesecev), bi bila njihova izdelava nesmiselna.

To pomeni, da se bodo določen čas po izdaji te odločbe še uporabljale določbe Zakona o preprečevanju korupcije (razen tistih, ki jih je Ustavno sodišče izzvezlo). Za sorazmerno kratek rok za odpravo ugotovljene neustavnosti se je Ustavno sodišče odločilo tudi zato, ker bi se nekateri očitki predlagateljev glede ustavne skladnosti Zakona o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo lahko nanašali tudi na Zakona o preprečevanju korupcije. Zato je odgovornost zakonodajalca, da ugotovljeno neustavnost čim prej odpravi in zagotovi izvrševanje Zakona o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (Odločba št. U-I-57/06 z dne 29/3-2007, Uradni list RS, št. 100/05, 46/06 in 33/07).

Ustavno sodišče je odločilo o ustavnosti posameznih določb Zakona o sodniški službi (ZSS), Zakona o državnem tožilstvu (ZDT), Zakona o državnem pravobranilstvu (ZDPra), Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) in Odloka o plačah

funkcionarjev (OdPF), in sicer o plačnem položaju sodnikov, državnih tožilcev in državnih pravobranilcev. V zadevi je odločilo z ugotovitveno odločbo. Na podlagi drugega odstavka 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču je kot način izvršitve svoje odločbe določilo, da se do odprave neustavnosti, ugotovljenih s to odločbo, plače funkcionarjev, razen plač funkcionarjev v lokalnih skupnostih, še naprej obračunavajo in izplačujejo po predpisih, na podlagi katerih so se obračunavale in izplačevale do 1. marca 2006, ter na podlagi individualnih odločb, izdanih na podlagi teh predpisov (Odločba št. U-I-60/06, U-I-214/06 in U-I-228/06 z dne 7/12-2006, Uradni list RS, št. 1/07 in OdlUS XV, 84).

Uporaba drugih modelov odločitve (opišite jih).

Drugih modelov odločitve ni.

5. POSLEDICE UGOTOVITVE OBSTOJA OPUSTITVE ZAKONODAJALCA V ODLOČBAH USTAVNEGA SODIŠČA

5.1. Obveznosti, ki nastanejo za zakonodajalca.

Ali pomeni ugotovitev obstoja opustitve zakonodajalca v odločbi Ustavnega sodišča dolžnost zakonodajalca, da na ustrezen način zapolni takšno pravno praznino?

Da, v primeru določitve roka po 48. členu Zakona o Ustavnem sodišču. Dolžnost zakonodajalca, da zapolni pravno praznino, izhaja iz 2. člena (načela pravne države) in 3. člena Ustave (načelo delitve oblasti), Zakon o Ustavnem sodišču pa v tretjem odstavku 1. člena določa, da so odločbe Ustavnega sodišča obvezne.

Ali predpis parlamenta določa, kako se rešujejo vprašanja izvajanja odločb Ustavnega sodišča?

Da. Izvrševanje odločb Ustavnega sodišča ureja Poslovnik Državnega zbora (PoDZ). Po 142. členu Poslovnika Državnega zbora predlagatelj zakona lahko predlaga, naj Državni zbor obravnava predlog zakona v skrajšanem postopku, če gre za spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred Ustavnim sodiščem oziroma odločbo Ustavnega sodišča.

Glej tudi odgovor pod tč. 2.4.

Ali parlament promptly reagira na odločbe Ustavnega sodišča, v katerih je bila ugotovljena opustitev zakonodajalca? Ali so primeri, ko parlament ne upošteva odločb Ustavnega sodišča, ki se nanašajo na opustitve zakonodajalca?

Državni zbor praviloma reagira relativno promptly, vsako leto pa ostane nekaj primerov ugotovljenih neustavnosti neodpravljenih. Na te primere Ustavno sodišče posebej opozori v svojem vsakoletnem poročilu o delu.

Ali so primeri, ko parlament ne upošteva odločb Ustavnega sodišča, ki se nanašajo na opustitve zakonodajalca?

Da, med zadevami, ki jih Državni zbor ni uskladjal, je tudi nekaj primerov pravnih praznin oziroma opustitev zakonodajalca.

Na kakšen način je zagotovljeno, da bi parlament izpolnil dolžnost, ki je nastala na podlagi odločbe Ustavnega sodišča?

Če Državni zbor ne izpolni svoje dolžnosti, pomeni to kršitev 2. in 3. člena Ustave.

Kakšne so pristojnosti in kakšna je vloga Ustavnega sodišča v tem okviru?

Če normodajalec ne spoštuje roka, ki ga Ustavno sodišče določi na podlagi 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču, lahko Ustavno sodišče v primeru ponovne presoje takšne ureditve ugotovi, da zakonodajalec krši 2. in 3. člen Ustave. Če je to mogoče, se lahko pri tem odloči tudi za stopnjevanje sankcij.

Ustavnosodna presoja:

Primer, ko je Ustavno sodišče ob vnovični presoji predpisa stopnjevalo sankcijo:

Ustavno sodišče je že z Odločbo št. U-I-17/94 z dne 13/10-1994, Uradni list RS, št. 74/94 in OdlUS III, 113, ugotovilo, da je določba 51. člena Zakona o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji (ZPPSL), ki je kot metodo finančne reorganizacije podjetja določala tudi zmanjšanje števila pri dolžniku zaposlenih delavcev, v neskladju z Ustavo, ker zakonodajalec ni uredil pravic delavcev, ki jim bo na podlagi te določbe prenehalo delovno razmerje, s posebnim zakonom v skladu z drugim odstavkom 8. člena istega zakona. Zakonodajalcu je s to odločbo naložilo, da v šestih mesecih po njeni objavi v Uradnem listu RS tak zakon sprejme. V obrazložitvi odločbe ga je še opozorilo, da bo treba urediti pravice odpuščenih delavcev insolventnih podjetij z veljavnostjo za nazaj, od dneva uveljavitve Zakona o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji. Rok za odpravo protiuustavnosti se je iztekel 31. maja 1995.

Prvi predlagatelj v zahtevi z dne 28. junija 1995 ugotavlja, da zakonodajalec ni upošteval odločbe Ustavnega sodišča. Zato je po mnenju predlagatelja nastala pravna praznina, saj je Ustavno sodišče zavzelo stališče, da pravice delavcev v primeru iz 51. člena Zakona o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji niso urejene v skladu z Zakonom o delovnih razmerjih (ZDR), ki določa pravice presežnih delavcev; delavci, ki izgubijo ali so izgubili delo zaradi uvedbe postopka prisilne poravnave, pa tudi niso zaščiteni s posebnim zakonom, ki bi imel retroaktivno veljavo, saj ta zakon ni bil sprejet. Predlagatelj torej vnovič zatrjuje kršitev načela pravne države (2. člen Ustave). Zakonodajalcu tudi očita, da s takim svojim ravnanjem vzbuja dvom o avtoriteti Ustavnega sodišča, saj ne spoštuje njegovih odločb. Predlaga razveljavitev 51. člena Zakona o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji.

Ustava v tretjem odstavku 161. člena določa, da ureja pravne posledice odločitev Ustavnega sodišča zakon. Zakon o Ustavnem sodišču pa v drugem odstavku 48. člena določa, da mora zakonodajalec protiuustavnost, ugotovljeno z odločbo Ustavnega sodišča, odpraviti v roku, ki ga določi Ustavno sodišče. Zakonodajalec v obravnavanem primeru ni spoštoval na ustavni določbi temelječe zakonske obveznosti, čeprav je eno od temeljnih pravil pravne države (2. člen Ustave), da mora zakonitost spoštovati najprej zakonodajalec sam. Tako njegovo ravnanje žal ni osamljen primer. Tudi v zadevah št. U-

I-104/92 z dne 7/7-1994, Uradni list RS, št. 45/1 in OdlUS III, 86; U-I-42/94 z dne 6/10-1994, Uradni list RS, št. 67/94 in OdlUS III, 97; U-I-48/94 z dne 25/5-1995, Uradni list RS, št. 37/95 in OdlUS IV, 50; in U-I-47/94 z dne 19/1-1995, Uradni list RS, št. 13/95 in OdlUS IV, 4, zakonodajalec v rokih, ki jih je določilo Ustavno sodišče, ni odpravil ugotovljenih protiustavnosti v šestih obravnavanih zakonih in traja njegova zamuda tudi še v času tega odločanja. Ne gre torej za posamičen naključen spregled ali za manjšo zamudo, nastalo zaradi spleta nepredvidenih okoliščin: Državni zbor očitno že pri načrtovanju svojega dela ne ravna po pravilu, da je ugotovljene protiustavnosti treba v določenem roku odpraviti.

S tem zakonodajalec hudo krši načela pravne države in tudi načelo delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave).

Spoštovanje načela delitve oblasti namreč ni le v tem, da nobena od vej oblasti ne posega v pristojnosti druge, ampak tudi v tem, da nobena ne opušča dejavnosti, ki jih je znotraj svojega delokroga dolžna opraviti - še zlasti, kadar ji je taka dolžnost naložena s sodno odločbo. Na to je Ustavno sodišče v skladu s svojo ustavno funkcijo toliko bolj dolžno opozarjati, ker Ustava, razumljivo, ne predvideva takih kršitev temeljnih pravil izvrševanja oblasti v skladu z načeli pravne države in zato tudi ne sistemskih ukrepov zoper nje.

V obravnavanem primeru je teža protiustavnosti toliko večja, ker bi - kot izhaja tudi iz samega zakonskega besedila - moral zakonodajalec že hkrati z uveljavitvijo Zakona o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji in v njem izpodbijanega 51. člena posebej uzakoniti posebne pravice delavcev, tako da njegova zamuda traja, vsebinsko gledano, že od januarja 1994, torej v času tega odločanja Ustavnega sodišča že 22 mesecev, na kar je bil opozorjen vsaj z vložitvijo zahteve predlagatelja v letu 1994, z Odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-17/94 istega leta (citirana zgoraj), v tej odločbi postavljeni rok za odpravo protiustavnosti pa je potekel 31. maja 1995. S ponovno zahtevo za razveljavitev 51. člena je bil zakonodajalec seznanjen 5. septembra 1995 in nanjo ni odgovoril. Po drugi strani pa daje posebno težo protiustavnosti dejstvo, da gre za pravni položaj, ki lahko z veliko verjetnostjo povzroča posameznikom težko popravljive posledice.

Vsi ti znaki kažejo, kot da ne gre zgolj za zamudo pri sprejemanju napovedanega zakona. Ustavno sodišče mora, nasprotno, ko se na temelju obeh zahtev v novem postopku za oceno ustavnosti srečuje z omenjenim zakonskim položajem, računati tudi z možnostjo, da zakonodajalec napovedanega in naloženega zakona ne namerava sprejeti oziroma ga ne bo sprejel.

Glede na navedeno je Ustavno sodišče ob presoji nove pobude odločilo, da se določbe 51. člena Zakona o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji o prenehanju delovnega razmerja kot ukrepu zaradi finančne reorganizacije ne smejo uporabljati, dokler ne stopijo v veljavo zakonske določbe o posebnih pravicah delavcev, napovedane v drugem odstavku 8. člena istega zakona. Takšno odločitev je izreklo na podlagi smiselne razlage prvega stavka 43. člena Zakona o Ustavnem sodišču z razlago *a maiori ad minus*: ker po tej določbi zakon lahko razveljavi, ga lahko, ker je to blažji poseg od razveljavitve, tudi suspendira (začasno izvzame iz uporabe), kadar - tako kot v tem primeru - ogroženih ustavnih vrednot ne more zavarovati na običajen način. V tem primeru je Ustavno sodišče tak izjemen način svojega odločanja izbralo zato, ker po

ustavnosodni ugotovitvi neustavnosti zakona zakonodajalec ni storil ničesar, da bi ugotovljeno neustavnost zakonske ureditve, ki prizadeva pomembne ustavne vrednote (zlasti načela pravne in socialne države), odpravil, razveljavitev pomanjkljive zakonske določbe pa ni možna oziroma smiselna. Tudi suspenz sporne zakonske določbe bo sicer imel nekatere negativne posledice (začasno nemožnost uporabe ene od metod prisilne poravnave), vendar se je ob upoštevanju načela sorazmernosti Ustavno sodišče kljub temu odločilo zanj, ker je to po njegovi presoji najblažje sredstvo, s katerim je možno doseči spoštovanje ustavnih vrednot, prizadetih z ugotovljeno neustavno zakonsko ureditvijo, in hkrati spoštovanje načela delitve oblasti (Odločba št. U-I-114/95 z dne 7/12-1995, Uradni list RS, št. 8/96 in OdlUS IV, 120).

Primer, ko stopnjevanje sankcij po presoji Ustavnega sodišča ni bilo mogoče:

Pobudnik je izpodbijal zakonske določbe, za katere je Ustavno sodišče že poprej ugotovilo, da so v neskladju z Ustavo in zakonodajalcu naložilo rok za odpravo takšnih neustavnosti. Pri tem je že v prvi odločbi obrazložilo, zakaj se je odločilo za izdajo ugotovitvene odločbe.

Državni zbor v postavljenem roku neustavnosti ni odpravil, zato je pobudnik vložil še eno smiselno enako pobudo, v kateri je predlagal, da Ustavno sodišče zakonsko določbo, za katero je že ugotovilo, da ni v skladu z Ustavo, razveljavi. Sodišče je v tej zadevi odločilo, da brezuspešen potek roka za odpravo protiuustavnosti sam po sebi ne more vplivati na odločitev Ustavnega sodišča, saj še vedno obstajajo vsi razlogi, zaradi katerih določb ni bilo mogoče razveljaviti, zato je pobudo za oceno ustavnosti kot neutemeljeno zavrnilo (Sklep št. U-I-168/97 z dne 3/7-1997, OdlUS VI, 103).

5.2. Dolžnosti, ki nastanejo za druge subjekte normativne dejavnosti (na primer: predsednik države, vlada).

Ali ugotovitev obstoja opustitve zakonodajalca v odločbi Ustavnega sodišča pomeni dolžnost drugih subjektov normativne dejavnosti, da ustrezno zapolnijo takšno pravno praznino?

V primeru, da Ustavno sodišče, ko ugotovi pravno praznino z ugotovitveno odločbo, določi normodajalcu rok za odpravo protiuustavne pravne praznine v smislu 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču, ima Vlada zakonodajno iniciativo (drugi odstavek 2. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije, ZVRS).

Ali akti, ki urejajo delovanje teh subjektov, določajo, kako navedeni subjekti izvajajo odločbe Ustavnega sodišča?

Ne, pač pa v primeru neizpolnitve normodajalec krši 2. oziroma 3. člen Ustave.

Ali navedeni subjekti promptno reagirajo na odločbe Ustavnega sodišča, v katerih je ugotovljena opustitev zakonodajalca?

Praviloma normodajalci reagirajo promptno, vendar vsako leto ostane nekaj primerov neodpravljenih neustavnosti, ugotovljenih z odločbo Ustavnega sodišča.

Ali so primeri, ko ti subjekti niso spoštovali odločitev Ustavnega sodišča glede opustitve zakonodajalca?

Da. Na te primere Ustavno sodišče posebej opozori v svojem vsakoletnem poročilu o delu.

Kako je zagotovljeno, da navedeni subjekti ustrezno izvajajo takšno obveznost? Kakšne so pristojnosti in vloga Ustavnega sodišča na tem področju?

Dolžnost zakonodajalca, da zapolni pravno praznino, izhaja iz 2. člena (načela pravne države) in drugega odstavka 3. člena Ustave (načelo delitve oblasti). Zakon o Ustavnem sodišču pa v tretjem odstavku 1. člena določa, da so odločbe Ustavnega sodišča obvezne.

Če normodajalec ne spoštuje roka, ki ga Ustavno sodišče določi na podlagi 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču, lahko Ustavno sodišče v primeru ponovne presoje takšne ureditve ugotovi, da zakonodajalec krši 2. člen in drugi odstavek 3. člena Ustave. V primerih, ko je to mogoče, lahko tudi stopnjuje sankcijo (glej zgoraj).

6. V ZAKLJUČKIH glede izkušenj nacionalnega Ustavnega sodišča glede obravnavanja zadev s področja opustitve zakonodajalca odgovorite na naslednja vprašanja: ali je mogoče takšen postopek (presojo) šteti za pomembno aktivnost Ustavnega sodišča (pojasnite, zakaj), ali ima Ustavno sodišče zadostne pravne instrumente za takšno presojo (postopek) in kako odločbe Ustavnega sodišča vplivajo v takšnih primerih na zakonodajni postopek?

Obravnavanje takšnih zadev spada v pristojnost Ustavnega sodišča. Vsako leto obravnava Ustavno sodišče nekaj tovrstnih zadev. Gre za ustaljeno ustavnosodno presojo Ustavnega sodišča v takšnih zadevah na podlagi 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču. Pred letom 1991 je Ustavno sodišče zavračalo pristojnost za presojo protiustavnosti pravne praznine. Kot je videti iz dosedanje ustavnosodne presoje, obstoječi pravni instrumenti za izvajanje tovrstnega postopka v načelu zadoščajo. Pozitiven vpliv tovrstnih ustavnosodnih odločitev na zakonodajni postopek je nesporen, čeprav zakonodajalec včasih sledi intenciji teh ustavnosodnih odločitev z nekaj zamude.

Opomba: Če je mogoče, navedi ob nacionalnem poročilu statistične podatke o obravnavanih zadevah, ki se nanašajo na opustitev zakonodajalca in njihovo razmerje do drugih zadev.

Število zadev, ki obravnavajo pravne praznine, je majhno v primerjavi s številom vseh rešenih zadev, pri čemer Ustavno sodišče ne vodi posebne evidence zadev o presoji ustavnosti pravne praznine oziroma opustitve zakonodajalca.