

DEMOKRATIČNI IDEALI IN USTAVNO SODIŠČE

Demokratični ideali, ki so se izoblikovali v 17. in 18. stoletju in so izhajali iz svobode, človekovega dostojanstva, enakosti, pravice do upora itd. niso predpostavljali samo odgovorne oblasti (po Locku "government by the consent of the people"), ampak so predvideli tudi horizontalno dekoncentracijo oblasti, oz. njeno delitev na tri veje. Z uveljavitvijo stališča, da naj sodišča kot neodvisni in najbolj usposobljeni organi presojujejo tudi skladnost zakonov z ustavo, je sodišče z "nikakršno močjo" (*pouvoir nul*, kot je pisal Montesquieu) preraslo v institucijo z veliko močjo; verjetno tako zaradi potrebe po zaščiti temeljnih pravic kot zaradi potrebe po večji skladnosti pravnega reda. Vendar je ustavno sodišče, ki črpa svojo moč iz ustave, hkrati močno omejeno, njegova dejanska moč je odvisna od vrste postopkov in podvržena procesnim pravilom.

Demokratični ideali so v sodobni ustavni demokraciji, in še posebej v post-tranzitnih državah, močno povezani z vlogo ustavnega sodišča. Ustavno sodišče drži obstoječo politično večino v mejah zakonov; splošni koncept ustavnosti je torej nad cilji in interesi dnevne politike. Organi oblasti naj ne delujejo brez direktnega ustavnega nadzorstva. Ustavno sodišče z zaščito pravic zagotavlja, da posamezniki in družine živijo v zanesljivem in predvidljivem pravnem okolju (*'reliance interest'* v angleški pravni terminologiji). Zato ne more na hitro ali enostransko spreminjati ali ukinjati določenih pravic, ki so bile nekoč vzpostavljene (npr. v nekem prejšnjem) sistemu, ne glede na nove in nepredvidljive okoliščine, v katerih se znajde država, npr. po uveljavitvi tržnih zakonitosti. Prav tako ni mogoče brez temeljitega premisleka vzpostaviti določene patriarhalne ali fevdalne pravice, ki so zaradi objektivnega razvoja presežene. Seveda pa nujno pride v položaj, ko presoja o popravi očitnih krivic, ki so bile storjene v preteklih obdobjih nasilnega spreminjanja družbenih odnosov celim skupinam.

Prav zato je potrebno, da ustavno sodišče svojo vlogo opravlja kar se da učinkovito - državljeni so bolj ali manj prepričani, da je ustavno sodišče čuvaj njihove ustave in zato sprejemajo in pričakujejo aktivno vlogo ustavnega sodišča. Pri tem se zastavlja osnovno vprašanje, kakšna naj bo ta vloga in kako lahko - če sploh - opredelimo minimalno in maksimalno vlogo ustavnega sodišča, še posebej zato, ker znotraj the meja deluje sodišče "legitimno". Da pridemo do odgovora na ta vprašanja, si moramo pomagati z delitvijo ustavnih določb na jasna in nedvoumna in ne nejasna, dvoumna.

V prvem primeru, ko gre za jasne in nedvoumne določbe ustave, lahko ustavno sodišče reagira na dva načina. Prvič: lahko jih uporabi, da razveljavi nek politični akt. S tem sodišče običajno prepreči politikom, da bi dosegli neke svoje cilje in rezultat je lahko velika frustracija na strani ppolitičnih protagonistov, ki se zavze-

* Dr. Drago Zajc, docent na Fakulteti za družbene vede.

majo za neke rešitve, čeprav je še tako očitno, da spregledujejo pravice drugih udeležencev v političnih procesih. Frustrirani politiki lahko poskušajo pritiskati na sodišče in dokazovati, da ustavna prisila omejuje njihovo delovanje v prid skupnosti. Možna rešitev je lahko ustavno dopolnilo. Vendar pa odločitve ustavnega sodišča dolgoročno koristijo vsem politikom, saj jim omogočajo, da se osvobodijo pritiskov, ki se jih drugače ne bi mogli. Drugič: povsem jasne določbe ustave lahko ignorira in tako dovoljuje politikom ali uradnikom, da počenjajo kar hočejo. V tem primeru je v nevarnosti ustavna demokracija.

Bolj zapleten primer je, ko sodišče razlaga nejasna ali dvoumna določila ustave in razveljavi nek zakon. Sodišče se v takih primerih pojavi s svojimi pogledi na politiko. Sodniki nujno nastopijo s svojimi osebnimi vrednotami in razumevanji posameznih načel. V takih primerih se politični protagonisti pojavijo kot zaščitniki ustave, ki naj bi jo ustavni sodniki ogrožali zaradi svojih posebnih interesov... Tudi se običajno govori o "aktivizmu ustavnega sodišča". Vendar prav gotovo velja, da sodišče ravna "aktivistično" bolj v primeru, ko ne reagira v primeru povsem jasnih in nedvoumnih določb. Ustavno sodišče se mora ob vsem spoštovanju odločitev nosilcev javnih funkcij počutiti dovolj svobodno, da jih odpravi, če so v nasprotju s smiselnim razumevanjem ustavnih določb. Ko sodišče interpretira ustavne standarde v konkretnih primerih, razjasnjuje in krepi ustavna načela. Razlaga nejasnih določb ustave je sicer lahko dobra ali slaba in je odvisna od namena posamezne določbe. Kakor koli, ustavni sodniki so v posebnem položaju in uživajo posebno neodvisnost, da lahko razlagajo ustavna določila.

Na tej osnovi lahko vidimo vlogo ustavnega sodišča razpeto med neko minimalno in maksimalno angažiranostjo. Minimalna predstavlja angažiranje v primerih povsem jasnih določb ustave; če sodišče v takih primerih nima jasnih stališč, pomeni, da se obrača skladno s političnimi vetrovi. Maksimalna angažiranost pa je določeno, potrebno, včasih nujno zavzemanje stališč v primeru nejasnih in dvoumnih določb. Vendar tudi v tem primeru obstajajo različne možnosti - od občasnega razveljavljanja političnih aktov do občasnega dajanja podpore aktom v primeru kakšne nedoločnosti v ustavi. Pogosto razveljavljanje političnih aktov ali prevelika previdnost, to je pogosto sklicevanje na nedoločnost ustavnih določil, pa presega neko mero "normalnega aktivističnega" angažiranja.

TABELA 1: Minimalna in maksimalna vloga ustavnega sodišča*

	Razveljavitev aktov	Potrditev aktov
Jasna (unambiguous) ustavna določila	uveljavitev prava	uklanjanje politiki
Nejasna (ambiguous) ustavna določila	preseganje vloge	pretirana previdnost

*Cass R. Sunstein, Feature: Questioning Constitutional Justice, East European Constitutional Review, Winter 1997.

Iz navedenih primerov reagiranja politikov na razsodbe ustavnega sodišča je očitno, da politično okolje včasih izvaja zelo močne pritiske. V državah v tranziciji ali post-tranziciji politične stranke, ki niso sposobne rešiti svojih nasprotij na demokratičen parlamentaren način, uporabljajo in izrabljajo ustavno sodišče, čeprav ga hkrati obtožujejo, da se preveč angažira v politiki (Madžarska, itd.). Takšen položaj je paradoksalen, če upoštevamo, da v vseh državah, kjer je pred demokratičnimi spremembami prevladovalo načelo enotnosti oblasti in je sedaj vloga parlamenta poudarjena zaradi njegove demokratične legitimacije, obstaja določeno nezaupanje do izvršne in sodne oblasti. V nekaterih državah s polpredsedniškim sistemom delovanja ustavnega sodišča, ki razveljavlja predsedniške dekrete, ocenjujejo kot sovražno in kot način opozicijskega delovanja (Belorusija).

Verjetno je najboljši izhod, da ustavno sodišče interpretira nejasna ali dvoumna ("ambiguous provisions") ustavna določila upoštevajoč demokratične ideale. To mu hkrati nalaga, da prevzame aktivno vlogo v vseh primerih, ko so ogrožene pravice, ki so bistvene za demokratično vladanje ali ko posamezne skupine prihajajo v neenakopraven položaj in se ne morejo zaščititi z običajnimi političnimi sredstvi. Takšno stališče zagovarja npr. v Nemčiji Jurgen Habermas ali v ZDA John Hart Ely. Sodišče naj bi posebno strogo ocenjevalo vse poskuse omejevanja politične participacije državljanov ali preprečevanje političnega nasprotovanja in kritike nosilcev javnih funkcij. Prav tako naj bi odločno reagiralo na vse poskuse diskriminacije na osnovi spola, različne pripadnosti, političnih, verskih in drugih prepričanj itd. Sodišče naj bi nudilo posameznikom in skupinam zadostno varnost in predvidljivost. Zato bi kazalo utrjevati (ne spreminjati) nekatere temeljne demokratične institute, kot je npr. volilni sistem, ki je nov in ne dovolj preizkušen. Vendar bi nas njegovo hitro spreminjanje verjetno vračalo v obdobje neprestanih političnih eksperimentov, ki naj bi bilo sicer za nami.

Sodišče torej ravna povsem legitimno kadar ravna tako, da uporablja povsem jasne določbe ustave in kadar interpretira nejasne ob sklicevanju na temeljne demokratične ideale. Vendar so včasih tudi demokratični ideali nejasni, nedoločeni ("ambiguous"). V konkretnem političnem kontekstu lahko dobivajo različni ideali neenako težo. Celovito razumevanje vloge ustavnega sodišča torej ne more upoštevati le demokratičnih idealov in pravne interpretacije, ampak tudi razumevanje realnih omejitev, v katerih ustavno sodišče, sestavljeno iz posameznikov, lahko deluje.