

---

# SPOŠTOVANJE PRAVA IN SPOŠTOVANJE AVTORITETE SODSTVA

Erik Kerševan

## I. Uvod

V sedanjem času praktično ne poznamo sodobne demokratične države, ki ne bi med temelji svojega ustavnega sistema, pa tudi med temeljnimi vidiki legitimiranja državne oblasti, vključevala načela pravne države oziroma vladavine prava. Tudi v Republiki Sloveniji temeljni pravni opredelitvi, da je Slovenija demokratična republika, takoj sledi opredelitev Slovenije kot pravne (in socialne) države.<sup>1</sup> Na deklarativni ravni je torej tudi v našem prostoru povsem nesporno priznано isto načelo, lahko rečemo celo paradigma, kot tudi v vseh ustavnih ureditvah evropskih držav. Ne med nosilci oblasti, ne med strokovnimi in drugimi javnostmi obstoj in veljavnost tega načela nista bila nikoli problematizirana, še več, v splošni retoriki je to postal cilj sam po sebi oziroma se uporablja kot jezikovna figura kritičnega vrednotenja političnega, socialnega ali celo ekonomskega dogajanja: »Slovenija je/ni pravna država ...« Po drugi strani pa se pogosto pojavi za naš prostor relativno specifično razumevanje spoštovanja prava: ustavo, zakone, meddržavne pogodbe, predpise Evropske unije je treba nedvomno spoštovati, odločitve sodišč, upravnih organov in drugih izvrševalcev prava pa so problematizirane ne samo z vidika njihove pravilnosti, temveč tudi z vidika njihove veljavnosti.<sup>2</sup>

Na tem mestu se torej zastavi vprašanje, kako razumeti spoštovanje prava – ali celo redefinirati to razumevanje – preko spoštovanja avtoritete izvrševalcev prava, kar bo tudi osrednje vprašanje predložene razpra-

---

<sup>1</sup> Člena 1 in 2 Ustave Republike Slovenije.

<sup>2</sup> Kot primer v strokovni reviji objavljenega stališča, glej npr. I. Kristan, »Nauk iz ankaranske zgodbe: spoštovati načelo delitve oblasti«, *Pravna praksa*, 2011/7, str. 9.

ve. Pri tem se torej postavi izziv, kako v sodobni pravni državi razumeti vlogo sodstva kot tiste veje oblasti, ki deluje prav s pravom in na podlagi prava, ki ji torej že načelno pripada vloga zagotavljanja pravnosti in vladavine prava in kako preko sprejemanja in krepitve te vloge krepiti tudi legitimnost celotnega sistema državne oblasti in njenih institucij – seveda ob ohranjanju tako dojemanja oblasti kot zmotljive kot tudi ob sprejemanju njene demokratične odgovornosti v delih, ki so temu sistemsko ustrezni. Ta izziv je treba obravnavati z dveh medsebojno povezanih vidikov: iz obravnavanja razmerja med sodstvom in drugimi nosilci oblasti v zvezi z vprašanjem vzpostavljanja avtoritete sodstva kot tudi iz vprašanja načina ohranjanja avtoritete sodstva z vidika notranjih razmerij sodnega sistema. Na ta način bodo obravnavana določena vprašanja, ki bodo morda lahko služila kot podlaga za nadaljnjo razpravo, razmislek ali pa (tudi) kot podlaga za spremembo delovanja samih nosilcev oblasti.

## 2. Nekaj misli o vlogi sodišč v sodobni državi

Sodišča so v sodobni državni ureditvi tiste institucije, katerih vloga je sprejemanje najpomembnejših pravnih odločitev v konkretnih primerih. Sodišča se s svojim zasledovanjem pravnega postavljajo v bistveno drugačen položaj v primerjavi s tistimi institucijami, ki na podlagi demokratičnega mandata izvršujejo zakonodajno in izvršilno oblast in katerih naloga je zagotavljanje javnega interesa. Temelj izvrševanja sodne oblasti namreč ni v njeni demokratični odgovornosti pri zagotavljanju uresničevanja politik na določenih področjih. Njen temelj je v zaupanju, da bodo svojo funkcijo uresničevala strokovno, neodvisno in pravično.<sup>3</sup> Tako je vselej strokovno občutljivo vprašanje, v kakšni meri se lahko tudi odgovornost sodstva uveljavlja prek klasičnih demokratičnih mehanizmov – npr. prek periodičnih imenovanj sodnikov z omejenim mandatom, ki bi bili za nepopularno odločanje lahko kaznovani v postopku novega imenovanja ali celo na neposrednih volitvah, kar bi seveda že vnaprej drugače definiralo standarde njihovega dela, ali prek odpoklica sodnikov s strani parlamenta v primeru, če bi ta – neomejen

---

<sup>3</sup> O pravičnosti kot sredstvu za legitimacijo glej E. Carolan, *The New Separation of Powers: A Theory for The Modern State* (New York: Oxford University Press, 2009), str. 79 in nasl.

v svoji politični presoji – odločil, da svoje funkcije ne izvajajo ustrezno. Odločanje sodišč se torej po svojem cilju in vsebini odmika od političnega in je zato tudi v sistemu demokratične oblasti utemeljeno na drugačni legitimaciji in drugačni obliki odgovornosti. Pri tem se (lahko) izhaja (tudi) iz načela vladavine prava: pravo je tista najvišja oblast, na kateri temelji sodobna država («For as in absolute governments the King is law, so in free countries the law ought to be King; and there ought to be no other.»).<sup>4</sup> Vladavina prava je tako temeljni organizacijski in funkcionalni princip vsake sodobne državne ureditve, ki ji daje tudi legitimnost njenega delovanja.<sup>5</sup> Pravo nudi podlago za javno oblast, za razmerja med posamezniki, za uresničevanje javnega interesa ter za zaščito avtonomije posameznikove svobodne volje. Mogoče je postaviti trditev, da je ena od temeljnih razlik med sodobno državo in različnimi režimi preteklega stoletja prav v uveljavljanju vladavine prava. Vladavina prava tako pomeni načelo,<sup>6</sup> da so vse pravne odločitve izdane na podlagi sprejetih pravil, ki so vsem poznana in ki se objektivno in konsistentno uporabljajo.<sup>7</sup> Pri vladavini prava torej ne gre zgolj za obstoj abstraktnih pravnih pravil in za njihovo formalno in vsebinsko kvaliteto, pri vladavini prava je pomemben tudi (ali celo predvsem) vidik uporabe teh pravnih pravil. Pri slednjem pa je ključna vloga sodne veje oblasti, saj je prav ta tista, ki zagotavlja objektivno in konsistentno uporabo prava, še več, na tej podlagi se vzpostavlja vloga sodstva kot omejevalca drugih vej oblasti, tudi v okviru demokratične pravne ureditve.

Zgodovinske izkušnje, ne le teoretske domneve, so pokazale, da je neučinkovito, celo naivno zagotavljanje vladavine prava v celoti zaupati političnim nosilcem oblasti, če naj le-ta deluje tudi kot omejevanje

---

<sup>4</sup> Več v Paine, T., *Common Sense*, ur. Isaac Kramnick, (New York: Penguin Books, 1986).

<sup>5</sup> Glej K. Hesse, *Grundzuege des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. izdaja, (Heidelberg: Mueller, 1995), str. 85.

<sup>6</sup> Vladavina prava (Rule of Law) in pravna država (Rechtsstaat) se v sodobni pravni teoriji sprejemata brez bistvenih razločkov. O temeljnih značilnostih sodobnega razumevanja vladavine prava glej M. Pavčnik, Narava pravne države in njene prvine, v: Pavčnik M. (ur.). *Pravna država* (Ljubljana: GV Založba, 2009), str. 29 in nasl.

<sup>7</sup> »This is the principle that all legal decisions are taken according to an accepted set of rules that are known to everyone and are objectively and consistently applied«, zapisano še danes kot izhodišče za delovanje Supreme Court of the United Kingdom, glej npr. The Supreme Court Annual Report 2010–2011, Stationary Office, London.

oblasti. Ob združevanju izvršne in zakonodajne veje oblasti v skupaj delujočo politično celoto znotraj parlamentarne demokracije je tudi malo verjetno, da bi lahko zgolj njuno medsebojno uravnoteženje lahko privedlo do zaželenega cilja. Zato se je zagotavljanje vladavine prava od tradicionalnih, pa do sodobnih pravnih ureditev položilo v roke tretji veji oblasti, sodstvu,<sup>8</sup> ki ga opredeljujejo druge značilnosti kot politične veje oblasti. Ta rešitev je privedla do položaja, ko je sodstvo, ki nima za seboj ne splošne demokratične legitimacije, javnomnenjske ali popularne podpore in ne klasičnih mehanizmov moči v smislu obvladovanja fizične ali finančne (pri)sile, postalo temeljni garant vladavine prava ob omejevanju drugih vej oblasti. Odločilno je, da sodišča delujejo kot najvišji varuhi ustavnosti in zakonitosti in da se jim ta avtoriteta prizna kot nesporna prav v vsakem sistemu, ki temelji na vladavini prava.<sup>9</sup>

Uporaba prava, torej prenos predhodno postavljenih pravnih pravil v resničnost, je torej sestavni del zagotavljanja vladavine prava. Sodna, pa tudi izvršna veja oblasti, sta s tem pristojni za konkretizacijo prava, za njegov prenos v resničnost, v realno življenje in okolje. Za vsako uporabo prava pa je potrebna njegova razlaga.<sup>10</sup> Vsebina pravne norme je tako spoznana in tudi določena šele preko pristojnega oziroma pooblaščenega razlagalca, saj drugega načina za pravno opredelitev njene vsebine ne poznamo. O pomenu določene zapisane pravne norme so lahko seveda mnenja različna, vendar pa je upošteveno le mnenje tistega, ki je v pravnem sistemu pooblaščen za uporabo te norme: kakšna

<sup>8</sup> »Načelo pravne države je tako okvir za delovanje sodstva, hkrati pa je ustrezno delovanje sodstva pogoj za obstoj, delovanje in razvoj pravne države«, tako F. Testen, »Sodstvo in pravna država«, v: Pavčnik, M. (ur.). *Pravna država* (Ljubljana: GV Založba, 2009), str. 169.

<sup>9</sup> Povsem drugačno ureditev je poznala nekdanja Socialistična federativna republika Jugoslavija, ki je temeljila na elementih ljudske demokracije, kamor poleg ljudske suverenosti (»to je demokracija za delovno ljudstvo, ni pa demokracija za ostanke kapitalizma in za tiste, ki rovarijo zoper novo ljudsko oblast«) sodi tudi enotnost oblasti; tako Kristan I., »Načela ustave FLRJ«, v: Strobl, M., Kristan, I., Ribičič, C., *Ustavno pravo SFR Jugoslavije* (Ljubljana: ČZ Uradni list SRS, 1986), str. 52. in nasl., ter Kristan: »Razvoj socialistične demokracije do sprejema ustave iz leta 1974«, op. cit., str. 84 in nasl. Vsebinsko enaki poudarki avtorja tudi v nekaterih delih danes, glej npr. Kristan: »Nauk iz ankaranske zgodbe: spoštovati načelo delitve oblasti«, *Pravna praksa*, 2011/7, str. 9.

<sup>10</sup> O razlikovanju med določnostjo pravnih norm in potrebo po njihovi razlagi zelo jasno Pavčnik: »Pravna pravila, pa naj bodo še tako dognano in izklesano zapisana, so šele sad razumevanja zakona«, glej Pavčnik, »Narava pravne države in njene prvine« v: *Pravna država* (Ljubljana: GV Založba, 2009), str. 42. in nasl.

je vsebina ustavnega načela demokratičnosti je odvisno od Ustavnega sodišča, ki to načelo uporabi kot temelj svoje presoje v določeni zadevi, kakšen je pomen pravnega pojma »razžalitev« iz Kazenskega zakonika je odvisno od sodnika, ki bo o določeni kazenski zadevi odločil, kakšen je pomen pojma »neprekinjeno bivanje« je odvisno od uradnika, ki bo odločal o presoji pogojev za podelitev državljanstva, itd. Samo tisti, ki je kot instančni ali nadzorstveni organ pristojen za drugačno uporabo iste pravne norme, ji bo lahko dal drugačno vsebino – če tak organ v pravnem sistemu sploh obstaja, kar bo posebej obravnavano kot pomemben vidik v nadaljevanju te razprave. To velja za vse pravne norme, tudi morda najbolj jasne in podrobne med njimi – razlikuje se le obseg presoje, ki je v posameznem primeru glede na preciznost in podrobnost norme prepuščen tistemu, ki v zadevi dokončno odloči. Prav zaradi te moči sta izvršna in sodna veja oblasti lahko opredeljeni kot »oblast« v pravem pomenu besede.<sup>11</sup> Ker je tudi na področju upravnih zadev končna presoja pomena pravnih norm praviloma prepuščena sodišču, navedeno poudarja pravotvornost prav sodne veje oblasti: *pravo je tisto, kar sodišča pravijo, da je*.<sup>12</sup> V sodobni pravni državi je torej sodstvo prevzelo sistemsko vlogo končnega razzodnika o pomenu prava, ki jo mora vselej nekdo prevzeti, da lahko sistem sploh deluje;<sup>13</sup> s tem se je v okviru vladavine prava vzpostavilo novo ravnovesje moči ter s tem povezanih zavor in ravnovesij med nosilci oblasti.<sup>14</sup> Temelj tovrstne sodne oblasti je

---

<sup>11</sup> To seveda ne pomeni, da so sodišča nezmotljiva in da zaradi tega ne bi mogla biti podvržena kritični javni in strokovni presoji. Seveda pa kritika ne zmanjšuje dejstva, da lahko ta ali oni strokovnjak sicer (tudi popolnoma prepričan) meni, da se je sodišče zmotilo, a odločitev sodišča ostaja v veljavi, prav tako pa tudi pomen uporabe prava.

<sup>12</sup> Tako predsednik Vrhovnega sodišča ZDA Marshall v zgodovinski odločitvi *Marbury v. Madison*, ki je vzpostavila temelje ustavnosodne presoje v sodobnih demokracijah: *»It is emphatically the province and duty of the judicial department to say what the law is. Those who apply the rule to particular cases, must of necessity expound and interpret that rule.«*. Glej William Marbury v. James Madison, Secretary of State of the United States, Supreme Court of the United States, 5 U.S. 137 February, 1803 Term. Tako tudi eden vodilnih teoretikov Hart, H. L. A., *The Concept of Law* (2nd edn), Clarendon Press, Oxford 1997.

<sup>13</sup> Naloga ustavnega sodišča je, da zavezujoče interpretira ustavo, tako za stranke kot tudi za druge državne organe. S tem pa ustavno sodišče kljub svojemu pooblastilu ni nad ustavo samo, zato je prav vprašanje načina in postopka razlage ustave ključnega pomena. Glej Hesse, op. cit., str. 20–21.

<sup>14</sup> »Sistem zavor in ravnovesij je ohromljen, če se drugi dve veji oblasti ne podrejata odločitvam sodstva, ki ju zadevajo, ali če sodstvo sploh nima tolikšne podpore in moči, da se njegove

lahko seveda tudi problematiziran z očitkom, da sodišče ne sme ustvarjati prava, saj mu za to manjka demokratične legitimacije.<sup>15</sup> Vendar pa demokratična legitimacija zakonodajalca tudi v sodobnih demokracijah ne izključuje sama po sebi obstoja oblastvene legitimacije sodišč, izvira joče iz drugih temeljev, predvsem neodvisnosti, pravne strokovnosti in konsistentnosti odločanja.<sup>16</sup> Sodiščem in sodnikom namreč oblast ni podeljena za to, da bi zasledovali določeno politiko in javni interes, temveč da na podlagi znanstvenih spoznanj prava, svojega strokovnega znanja in osebne etične in moralne držbe odločajo v sporih med posamezniki, pravnimi osebami ter med navedenimi subjekti in državo. Sodišča imajo torej podeljen mandat zato, da iščejo pravico in da odločajo pravično. Morda to zveni preveč preprosto, morda celo do neke mere idealistično, vendar pa mimo tega jasnega izhodišča ne moremo stopiti.<sup>17</sup>

Navedeno razmišljanje morda deluje kot poskus legitimirati avtoriteto sodstva preko zgolj formalnih in abstraktnih argumentov: sodišče mora imeti avtoriteto zgolj zaradi njegove sistemske vloge pri konkretizaciji pravnih norm, vendar bi bila taka trditev seveda pomanjkljiva. Sodiščem je sicer oblast podeljena na podlagi zaupanja, da bodo s svojimi odločitvami zagotavljala vladavino prava ter čim hitreje razreševala spore, ki jim bodo predloženi v odločanje, vendar pa se to zaupanje ne izčrpa v abstraktnih pojmih, temveč tudi v pričakovanju ustreznih odločitev v konkretnih primerih. To zaupanje lahko označimo tudi z beseda-

---

odločitve praviloma spoštuje«, glej Pavčnik M., »Sodstvo, delitev oblasti in ustava«, *Podjetje in delo* 2006/7, str. 1513.

<sup>15</sup> Tudi ta trditev sicer ne drži, še posebej v ustavni ureditvi Republike Slovenije, saj vse sodnike (tudi ustavne sodnike) voli Državni zbor in imajo zato ustrezno podeljen mandat za izvrševanje te oblasti tudi s strani neposredno voljenega zakonodajnega telesa.

<sup>16</sup> Nižjo stopnjo demokratične legitimacije se da upravičiti tudi z argumenti, da so za mnoge namene strokovnost, profesionalnost, konsistentnost in neodvisnost bolj pomembni od podvrženosti klasičnim demokratičnim principom, da gre torej za novo vrsto odgovornosti, ki je utemeljena na transparentnosti, odprtosti in učinkovitosti. Prav kot tipični primer se navaja denimo neodvisno sodstvo ter centralne banke, glej Majone G., »Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions«, *Working Paper RSC No 96/57* (Florence: European University Institute, 1996), in Elgie, R., *Agent Centred, Principal-Centred and Mixed Accounts of Delegation: An Application to the French Case*, (Dublin: Mimeo, Dublin City University, 1999).

<sup>17</sup> Ob tem pa je zanimivo, da se pri nas na (vsebinsko) pravičnost tudi sama sodišča izjemno redko sklicujejo v svojih sodbah, glej F. Testen, »Sodstvo in pravna država«, v: Pavčnik M. (ur.), *Pravna država*, (Ljubljana: GV Založba, 2009, str. 172 in nasl.

mi, ki jim tako teorija kot zgodovinski razvoj sicer dajeta najrazličnejše pomene in vidike, pa so pravzaprav ne glede na to prisotni v splošnem javnem razumevanju kot temeljna vodila podeljenega mandata izvrševanja oblasti: da bodo sodišča odločala pravno, pravilno, pravično.<sup>18</sup> Pri tem pa je seveda navedeno razumevanje in občutenje relativno in njegova težavnost izhaja prav iz dejstva, da pravne norme niso enopomenske in da se s svojo vsebino napolnijo šele ob razlagi v konkretnih primerih odločanja. Pravo za svoje udejanjanje potrebuje postopek, ki omogoči njegovo uporabo v določenem sporu in v okviru tega postopka tudi pristojnost sodišča, da sprejme končno odločitev in s tem da pravni normi določeno vsebino.<sup>19</sup> Ta pristojnost za avtoritativno razlago prava in odločitev v konkretni zadevi je samo jedro sodne oblasti.<sup>20</sup> Pomembno pri tem pa je, da se ta avtoriteta sprejme in da – se ob vsej kompleksnosti pravnih vprašanj – prek te avtoritete sprejme tudi pravilnost (pravnost, pravičnost) odločitve sodišča: torej spoštovanje prava preko spoštovanje avtoritete sodišča. Na mestu je potrebno dodati opozorilo, da je vzpostavljanje in zagotavljanje avtoritete sodišča kot institucije, ki sprejema pravilne (pravne, pravične) odločitve posledično tudi zagotavljanje vladavine prava v očeh demokratične javnosti, s tem pa nastopijo torej širši sistemski učinki.<sup>21</sup> Če zaupanje javnosti v pravilnost odločitev zaradi zahtevnosti (pravnih in dejanskih) vprašanj temelji na zaupanju v samo institucijo, ki te odločitve sprejema, potem je logična posledica pomanjkanja tega zaupanja tudi dvom v pravilnost sprejetih odločitev, ki ga ni mogoče odpraviti.<sup>22</sup> Povedano na preprostem primeru: če je obtoženi oproščen izvršitve kaznivega dejanja, je ob spoštovanju in ugledu sodišča oziroma sodnika, ki je to odločitev sprejel, v javnosti ta odločitev

---

<sup>18</sup> Carolan, op. cit. daje poudarek proceduralni pravičnosti, torej sprejemanju legitimnosti postopka odločanja nosilcev oblasti, str. 80.

<sup>19</sup> Glede pomena razlage pravnih aktov glej M. Pavčnik, *Teorija prava*, 2. dopolnjena in pregledana izdaja (Ljubljana: Cankarjeva založba, 2001, str. 363 in nasl.

<sup>20</sup> Razpravo, ki ob poudarkih aktualnega časa zanika enopomenskost prava in pasivno vlogo sodnika, glej v R. Svetlič, »Teza enega pravnega odgovora – med R. Dworkinom in G. W. F. Heglom«, *Dignitas* 49–50 (Ljubljana: Nova revija, 2011), str. 105–117.

<sup>21</sup> Carolan, op. cit., str. 80 in 81.

<sup>22</sup> O pomenu zaupanja v institucije kot izhodiščnem delu pravne kulture glej A. Igličar, »Pravna kultura kot sestavina pravne države«, v: Pavčnik M. (ur.). *Pravna država* (Ljubljana: GV Založba, 2009, str. 110 in nasl.

razumljena kot pravilna, pa čeprav morda nihče ni seznanjen s podrobnostmi postopka in podlagami za tako odločitev. In seveda obratno, če sodišče nima ugleda in potrebnega spoštovanja, se bo taka odločitev v javnosti štela za dvomljivo, morda celo politično ali koruptivno motivirano, česar ne bo mogoče spremeniti z nobenimi nadaljnjimi ukrepi.

### 3. Sprejemanje avtoritete sodišč s strani drugih nosilcev oblasti

Seveda je celovita obravnava vprašanja, kako zagotavljati avtoriteto sodišč kot izvrševalcev prava preko vzpostavljanja spoštovanja in ugleda sodišč v javnosti nekaj, kar presega okvir in domet tega prispevka, ki se omejuje le na obravnavo nekaterih vprašanj razumevanja vloge sodišč v sistemu vladavine prava. Vsekakor pa je to nekaj, kar bo treba imeti pred očmi pri nadaljnji izgradnji našega demokratičnega sistema, tako z vidika pravosistemskih rešitev kot tudi z vidika vsakdanje pravne in politične prakse. Nedvomno je pri tem treba kot neustrezna in sistemsko neprimerna zavrtni vrednotenja posameznih odločitev sodišč s strani drugih nosilcev oblasti, kar je postalo že skoraj stalnica v slovenskem javnem diskurzu: kritični izraz predsednika, ministra, župana ali drugega nosilca oblastvene funkcije do dela sodišč ima sistemsko povsem drugačen pomen in posledice, kot kritično mnenje strokovne javnosti. Odzivi nosilcev politične oblasti na sodne odločitve lahko vplivajo na razvrednotenje sistemske vloge sodišč, saj se politični akterji postavljajo s svoje pozicije demokratično pridobljene oblasti kot upravičeni razsojdniki o pravnih vprašanjih, seveda z vidika (lastno razumljenega) javnega interesa. To pa vzpostavlja napačne standarde vrednotenja pravnih odločitev tudi v širši javnosti, s tem pa tudi nerazumevanje vloge sodišč pri izvajanju državne oblasti in s tem zmanjševanje njihove avtoritete.<sup>23</sup>

Zanimivo pa je, da popolna nezadržanost politične kritike sodnega odločanja, pa tudi sama merila vrednotenja sodnih odločitev v sedanjem času in prostoru – morda ustrezna stopnji razvoja slovenske državnosti

---

<sup>23</sup> O učinkih neustrezne informiranosti o pravnih institucijah v Sloveniji glej A. Igličar, *Sociologija prava* (Ljubljana: Cankarjeva založba, 2004). Tako je leta 1999 samo tretjina respondentov pravilno odgovorila na vprašanje o organu, ki je pristojen za dokončno presojo skladnosti zakona z ustavo, pred Ustavnim sodiščem pa se je celo znašel Državni zbor (35,6 % odgovorov), glej str. 489 in nasl.



– niso skoraj nikdar kritično ovrednotena ne v političnih, ne v splošnih javnih, včasih pa tudi ne v strokovnih razpravah. Tako je presenetljivo, kako pogosto se sodišča vrednoti preko kriterijev, ki nimajo z njihovo pravno in družbeno vlogo nič skupnega, temveč so ustrezni le za vrednotenje delovanja političnih vej oblasti. Tako se ob različnih razpravah občasno celo zdi, da je poslanstvo sodišč v tem, da so čim bolj popularna in da njihove odločitve naletijo na kar se da široko obravnavanje ter da sodišče svojo vlogo opravi slabo in neustrezno, če je npr. odločitev o zaščiti pravnega položaja posameznika ali skupine kasneje podvržena širokim javnim kritikam. Tako je tudi pogosto javno predstavljena slika sodišč, da morajo skrbeti za uresničevanje javnega interesa, kot ga seveda razume in definira politika, da omejevanje tovrstne politične moči nasprotuje demokraciji in da je (ne)odobravanje politikov in najvišjih nosilcev državnih funkcij pravzaprav lakmusov papir kvalitete opravljanje sodne funkcije. Seveda ne kaže nasprotovati ali omejevati strokovne kritike in razprave o pravilnosti odločitev sodišč, saj morajo biti tudi ta spoznana kot zmotljiva ter podvržena strokovnim in širšim javnim kritičnim pogledom, ki jih mora kot pomemben vir informacij tudi sodnik uporabiti pri oceni svojega dela. Vendar pa gre za pojav, ki ga je treba povsem resno in z zaskrbljenostjo obravnavati, saj se pri nas, ob nestrižanju z odločitvijo posameznega sodišča pojavljajo tudi pozivi po omejitvi njegove pristojnosti, nespoštovanju njegovih odločitev, spremembi njegovih pooblastil in rušenje ugleda institucije z vrednotenji, ki nimajo z ustavno in pravno znanostjo pač nič skupnega.

Tu se kaže zanimivo razlikovanje v odnosu med postavljenim – pri nas pretežno kodificiranim, zakonskim – pravom, pravom v knjigah (law in books) in udejanjenim pravom (law in action).<sup>24</sup> Spoštovanje zakonov in abstraktnih pravnih norm je kaj lahko deklarirati na splošni ravni, vendar prava presoja učinkov prava nastopi šele pri odločanju v konkretnih primerih: ko sodišče rzsodi v sporu, obsodi ali oprosti obtoženega kaznivega dejanja, ko Ustavno sodišče ugotovi kršitev ustave, pa tudi ko upravni organ dodeli ali zavrne pravico in prepove določeno ravnanje ali naloži obveznost. Šele pri spoštovanju uporabe prava v konkretnih pri-

---

<sup>24</sup> O tem zanimiva razprava v J-L., Halpérin, »Law in Books and Law in Action: The Problem of Legal Change«, *Maine Law Review*, Vol. 64:1, 2011.

merih in s tem spoštovanju avtoritete institucij, ki pravo uporabijo pri svojem odločanju – ki torej pravo iz knjig prenašajo v dejanskost –, se pokažejo vse razsežnosti resničnega in dejanskega spoštovanja pravnega reda.<sup>25</sup> Spontani ali celo usmerjeni odzivi nosilcev politične moči proti konkretnim primerom odločitev, ki so nepopularne in/ali politično neprijetne, rušijo tako vladavino prava kot tudi institucije, ki skrbijo za to, da pravna država v resnici deluje, da se torej udejanja v vsakodnevem življenju. Če temu sledijo še poskusi razvrednotenja avtoritete teh institucij v javnosti, poseganje v njihovo samostojnost ter v položaj in delo strokovnih nosilcev pravnega odločanja, potem se razgrajujejo tudi sami temelji naše državnosti.<sup>26</sup>

Prav zato je za razvoj tako državnosti kot tudi skupnega sprejemanja družbenih in pravnih vrednot temeljnega pomena, da se zagotavlja spoštovanje pravnosti v vseh primerih konkretnega odločanja, kar pa je mogoče le preko spoštovanja avtoritete institucij, ki so pristojne, da te konkretne odločitve sprejemajo na temelju vladavine prava, strokovne integritete in zavezanosti iskanju pravilnega in pravičnega v vsakem obravnavanem primeru odločanja. S tem pa se tudi razumevanje »pravnega« širi ter vključuje tudi konkretne primerov odločitev in s tem presega vrednotenje, da pravnost sicer abstraktno o(b)staja, vendar ne najde poti v našo dejanskost, naše resnično življenje.

Politično vrednotenje pravnih odločitev pa ima tudi dodatni vidik, ki se pojavlja kot poseben problem delovanja sistema delitve oblasti v sodobni državi, saj se z zmanjševanjem avtoritete sodnih odločitev zmanjšuje tudi moč sodstva kot omejevalca delovanja drugih vej oblasti. V sodobnih državnopravnih teorijah se namreč vse bolj trdno uveljavlja spoznanje, da je sodstvo kot tretja veja oblasti trenutno edina dejanska garancija ideje o delitvi oblasti, predvsem prek vzpostavitve ustavnega in

---

<sup>25</sup> Tako jasno Carolan, op. cit., ki poudari, da je soglasje o abstraktnih normah (npr. pravičnosti in drugih) bistveno lažje dosegljivo kot sprejemanje njihove konkretizacije, ki je za posameznika lahko neugodna, pa tudi nerazumljiva, str. 80.

<sup>26</sup> O širšem pomenu spoštovanja institucij in njihovega delovanja za ohranjanje (institucionalne) legitimnosti glej Carolan, op. cit. str. 76 in nasl. Pri tem je seveda mogoče pritrditi stališču, ki se je tudi zgodovinsko potrjeval »A system of government must continue to be seen as a good, if it is to retain the support of the majority of its citizens«, str. 77.

upravnega sodstva, kateremu je podvržen vsak državni oblastni akt,<sup>27</sup> pa tudi drugih vej sodstva, ki so garancija, da zakonodajna in izvršna oblast ne moreta poseči v dostojanstvo, svobodo, lastnino in druge temeljne vrednote posameznika brez spoštovanja temeljev pravne ureditve.<sup>28</sup> Seveda pri tem omejevanju oblasti ne ustavno in ne drugo sodišče ne more razveljaviti določenega pravnega akta zgolj zato, ker bi bil politično ali drugače neprimeren, temveč le, če je ta akt nezdržljiv z veljavnim ustavnim in pravnim redom – sodna veja oblasti torej ne vzpostavlja prek svojih odločitev tudi politične delitve moči. Vendar, če se tak poseg sodišča v akte drugih vej oblasti (ali opustitev takega posega) vrednoti s strani najvišjih predstavnikov politično legitimiranih vej oblasti kot neprimeren in neustrezen, se relativizira tudi moč takega oblastvenega omejevanja, kar je še posebej problematično, če se s tem odreka tudi pravna moč in vezanost na vsebino take odločitve<sup>29</sup> ter ob tem slabi razumevanje javnosti o dolžnosti in pomenu spoštovanja odločitev sodišč.<sup>30</sup>

Za sodno oblastjo ne stoji noben pomembnejši faktor politične moči, ki bi jo lahko nasproti drugim oblastem pripeljal v enakovreden položaj,<sup>31</sup> njena moč je v samem spoštovanju vladavine prava kot temeljnem načelu, ki ob načelu delitve oblasti v sodobni demokraciji preprečuje zlorabo oblasti. Tako je prav na načelu vladavine prava oziroma načelu pravne države treba utemeljevati nadaljnji razvoj vloge sodstva

---

<sup>27</sup> Velika politična teža, ki jo ima v ZRN sodna veja oblasti izvira prav iz teh močnih nadzorstvenih pooblastil nasproti izvršilni in postopno tudi vse bolj nasproti zakonodajni oblasti, ki preko pravnih sredstev skladno z ustavnim redom nadzorujeta vse sprejete odločitve drugih vej oblasti (t. i. *Rechtsweggarantien*). Navedena pooblastila predstavljajo sestavni del samega ustavnega načela delitve oblasti, več Herzog, R., Grzeszick, B., Artikel 20, v G. Durig (ur.): *Grundgesetz Kommentar*, Band III, (Muenchen: Beck, 2011), Rn 77 in nasl.

<sup>28</sup> »Velik del kritik na račun sodstva izvira prav iz tiste njegove vloge, zaradi katere postaja (sodno) pravo nekaj, kar se postavlja po robo monopolu izvršilne in zakonodajne državne oblasti – in s tem zmanjšuje njuno »učinkovitost«, tako Testen, »Sodstvo in pravna država«, v: *Pravna država* (Ljubljana: GV Založba, 2009), str. 164.

<sup>29</sup> Primer predstavlja nepripravljenost Državnega zbora, da bi spremenil zakon, ki bi skladno z odločbo Ustavnega sodišča ustanovil občino Ankaran, glej odločbo št. U-I-137/10 z dne 26. 11. 2010 (Uradni list RS, št. 99/10).

<sup>30</sup> O podobnih vidikih in zgodovinskih izkušnjah pri uveljavljanju spoštovanja sodnih odločitev glej W. Brugger, »Kampf um die Verfassungsgerichtsbarkeit: 200 Jahre Marbury v. Madison«, *JuS* 2003, str. 320–326.

<sup>31</sup> Herzog, op. cit., str. 151–152 (36), Hesse, K., *Grundzuege des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (Heidelberg: Mueller, 1995), str. 208 (480).

v sistemu delitve oblasti, torej v njenem omejevanju in preprečevanju popolne dominacije drugih vej oblasti, ki bi ob neomejenosti uporabe oblastvene moči in pod latentno grožnjo njene zlorabe lahko ogrožale temeljne vrednote, iz katerih izhaja ureditev sodobne demokratične družbe ter spoštovanje človekovega dostojanstva.

#### 4. Sprejemanje avtoritete sodišč znotraj sodnega sistema

Vprašanje zagotavljanja avtoritete sodišč se pojavi kot pomembno tudi z vidika značilnosti delovanja samega sodnega sistema in posledic, ki ob tem nastanejo. V našem pravnem redu trenutno namreč poteka na stotine sodnih in upravnih postopkov, kar po statistični izjemnosti celo presega povprečne ravni mnogih drugih držav. Mnogi vidiki trenutnega stanja niso zaželeni, so celo problematični, in velik prepad zadev je prejel eden od simptomov tega stanja kot njegova nepričakovana posledica.<sup>32</sup> Negotovost, ki jo povzroča takšno neizmerno število zadev, ki čakajo na rešitev, vpliva na dojetje pravnega reda, načelo pravne varnosti in legitimna pričakovanja državljanov. Poleg tega so odnosi med različnimi stopnjami državnih in sodnih organov (pa tudi med nacionalnimi in mednarodnimi sodišči, med njimi tudi s Sodiščem Evropske unije) pri skupnih prizadevanjih za uveljavljanja prava nejasni in v določeni meri negotovi celo za pravnike, kaj šele za povprečne državljane. Na tem mestu se je smiselno zaustaviti in omeniti le nekaj težav, ki se danes pojavljajo v praksi in ne samo v teoriji, ob tem pa poudariti potrebo po sprejemu nekaterih temeljnih sprememb, da se sedanje stanje izboljša, saj bi imele malenkostne, lapidarne spremembe posameznih pravnih postopkov le majhen ali zanemarljiv učinek za reševanje tega stanja.

Potreba, da upravni organi in sodišča varujejo pravni red in v tem okviru zagotavljajo tudi varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin državljanek in državljanov, je brez dvoma predstavljena v vseh temeljnih pravnih in strateških dokumentih, vključno z Ustavo in temeljnimi ustavnimi akti, ki so bili podlaga za nastanek naše države. Vendar pa je poudarjanje potrebe po vseobsežnem zagotavljanju prav-

---

<sup>32</sup> M. Bobek, M., Quantity or Quality? »Reassessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe«, *The American Journal of Comparative Law*, vol. 57, Num. 1, 2009l, str. 33–66.

nih sredstev in različnih, večstopenjskih oblik sodnega varstva, ki je pri nas bilo prisotno v tistem času – in ga je odsevala tako nova slovenska zakonodaja kot tudi ustavnosodna praksa – vsaj posredno posredovalo strokovni in širši javnosti sporočilo, da državnim organom ne kaže podeljevati veliko zaupanja in da brez dane možnosti pravnega preverjanja njihovih odločitev prek vrste različnih oblik pravnih sredstev, vključno z dostopom do najvišjih sodišč, pravice in pravni interesi posameznikov ne bodo ustrezno zaščiteni oziroma varovani. Glede na to, da se je mnoge od navedenih rešitev vzpostavljalo in varovalo kot človekove pravice, so bile tudi razumljene kot take in v izjemnem obsegu – tako rednih, kot izrednih pravnih sredstev. Gre torej za dvojnost navedenega vidika: pravna sredstva zoper odločitve upravnih organov in sodišč so varovane z Ustavo kot človekove pravice,<sup>33</sup> hkrati pa so varovane prav zato, ker brez njih ne bi bilo učinkovitega varstva človekovih in drugih pravic, ki jih zagotavljata ustavni in pravni red. To seveda ni bilo zahtevano z vstopanjem v mednarodne povezave tistega časa, saj ne Evropska konvencija o človekovih pravicah, ne pravni red Evropske unije ne zahtevata in nista zahtevala drugega kot ene stopnje sodnega varstva – torej varstva pravic po sodniku in nadzor sodnika nad upravo, ne pa tudi nadzor sodnika nad sodnikom. Zato je entuziazem tedanjega časa s sporočilom »več pravnih sredstev je več pravne države« izviral iz drugih predstav in prepričanj, ki pa jih je na tem mestu težje analizirati.

Ne glede na izvor navedenega vzpostavljanja različnih oblik pravni sredstev znotraj upravnega in sodnega sistema pa je njihova izjemno obsežna uporaba v dvajsetih letih slovenske samostojnosti delovala kot samouresničujoča se prerokba (»self-fulfilling prophecy«), saj je ob vsakokratni (še posebej pa uspešni) uporabi potrjevala prepričanje, da so pravice do pritožbe in do drugih pravnih sredstev temelj ustavnega reda in učinkovitega varstva pravic posameznikov. Iz tega precej jasno izhaja, da se je na podlagi tega razvoja utrdilo prepričanje, da – *a contrario* – brez zagotovitve pravice do pritožbe in drugih rednih in izrednih pravnih sredstev na najvišja sodišča v državi (in v evropskem prostoru)

---

<sup>33</sup> Npr. pravica do pritožbe, pravica do sodnega varstva in druge z njimi povezane človekove pravice, o tem in aktualni ustavnosodni praksi pri posameznih ustavnih določbah obsežno v L. Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: FPDEŠ, 2002).

upravni organi in sodišča na prvi oziroma nižji stopnji odločanja kršitev pravic posameznikov sami ne bi učinkovito in vsebinsko ustrezno obravnavali. To pomeni, da je bilo v sam pravni sistem prek pravnih sredstev vgrajeno medinstitucionalno nezaupanje, da bodo zadeve prav(il)no rešene, kar pa se seveda odraža tudi v razmerju strank in javnosti do samih institucij.<sup>34</sup> Pri tem je seveda zanimivo, da se (morda nezavedno) v sistem sodnega odločanja vgrajuje kar nekaj predpostavk. Prvič, da je prvostopenjski sodnik manj ali slabše kvalificiran za odločanje v konkretni zadevi kot sodniki na višjih stopnjah odločanja, kljub temu, da je bil glede na rešitve različnih sodnih postopkov (praviloma) bolj neposredno soočen z dejanskimi vidiki obravnavanega primera kot instančno sodišče – kot da sta pravilnost presoje dejanskih in pravnih vprašanj pri pravnem odločanju medsebojno povsem ločena.<sup>35</sup> Drugič, tak sistem pravnih sredstev temelji na predpostavki, da je mogoča le ena pravilna interpretacija in uporaba pravne norme v danem primeru<sup>36</sup> in da je s ciljem poenotenja pravne prakse mogoče (in potrebno) vselej povsem poenotiti uporabo prava v različnih primerih odločanja na en sam pravni pomen oziroma pravilno rešitev pravnega vprašanja – torej višje sodišče ne presoja zgolj vprašanja, ali je bila uporaba prava pred nižjim sodiščem (očitno) napačna, temveč, ali je bila (povsem) pravilna.<sup>37</sup> In tretjič, da je varstvo vseh pravic posameznikov na prvi stopnji že v presumpciji tako pomanjkljivo, da terja večstopenjsko sodno presojo ne glede na težo in pomen danega primera, najmanj prek pritožbenega postopka. Ta sporočila seveda niso brez učinka na avtoriteto sodnega odločanja. Tako že pogledi in stališča iz prakse povedo, da same stranke že v prvostopenjskih

<sup>34</sup> Glej A. Igličar, »Pravna kultura kot sestavina pravne države«, v M. Pavčnik, op. cit., str. 110 in nasl.

<sup>35</sup> O tej temi in problematiki ločevanja obeh vidikov v L. Ude, »Dejstva in pravo – razlikovanje dejanskih in pravnih vprašanj«, III. Dnevi civilnega prava, Zbornik Inštituta za primerjalno pravo pri PF v Ljubljani, Ljubljana 2005.

<sup>36</sup> O tem, da je neizogibno, da sodniki tudi v istih primerih odločajo različno in da enopomenskost prava ne zdrži (niti) kot teoretska predpostavka, glej Svetlič, op. cit.

<sup>37</sup> Čeprav se pojavljajo v razpravah pogosto krične misli o dopustnosti (kreativnega) ustvarjanja prava s strani sodnikov, pa je vendarle sprejeto, da sodno odločanje ni mehanična uporaba vselej povsem jasnih pravnih pravil, glej npr. razpravo v R. Masterman, *The Separation of Powers in the Contemporary Constitution* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), o vprašanju vpliva sprejemanja EKČP v pravni red Združenega kraljestva na delitev oblasti in poudarjeno vlogo sodišč, še posebej pod vplivom prakse ESČP str. 146 in nasl.

vlogah v primeru neuspeha napovedujejo uporabo vseh razpoložljivih pravnih sredstev in s tem sodniku ali drugemu nosilcu avtoritete odločanja napovedujejo »nadzor« in »sankcioniranje«, v javnih razpravah pa se po izidu prvostopenjske sodbe le-to šteje le za »začasno dejstvo« v dolgem postopku, ki jo bodo morali drugi, višji organi, šele potrditi kot upoštevno in pravilno.

Najbolj ilustrativen primer odnosa našega prostora, časa in samega pravnega sistema v zvezi s pravnimi sredstvi in njihovim vplivom na avtoriteto izvrševalcev prava, ki ga prav zato postavljam v osrednji del predložene razprave, je razviden prav iz razprav o razbremenitvi Ustavnega sodišča v povezavi z omejitvijo možnosti dostopa posameznikov do tega najvišjega organa sodne oblasti prek ustavne pritožbe.<sup>38</sup>

Ustavna pritožba je namreč po veljavni pravni ureditvi pravica posameznika, ki ima odraz v tem, da jo Ustavno sodišče mora obravnavati in o njej odločiti, to pa vodi do izjemnega števila zadev in absolutne preobremenjenosti samega Ustavnega sodišča. Vendar so odgovori na prizadevanja po spremembi sedanje ureditve kljub podpori (večine) pravne stroke, v politični in širši javnosti jasni: ustavna pritožba posameznika na Ustavno sodišče je nujna in je ni mogoče primerno nadomestiti z obstoječimi mehanizmi pravnega in sodnega sistema, če želimo ohraniti (ustrezno) varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin – vsako zoževanje ali izključevanje možnosti, da posameznik dostopi do Ustavnega sodišča, bi ta cilj nepopravljivo prizadelo.<sup>39</sup> Glede na to, da se posameznik lahko za zaščito svojih ustavnih pravic obrne na Ustavno sodišče šele *po tem*, ko so bila izčrpana vsa razpoložljiva pravna sredstva, to seveda implicitno pomeni, da čeprav so upravni organi in sodišča Ustavo uporabili kot pravno in postopkovno podlago za svoje odločanje, še vedno obstaja možnost, da pravice in svoboščine, zagotovljene z Ustavo,

---

<sup>38</sup> O večletnih razpravah in prizadevanjih o reformi Kaučič, I., Pavlin, P., Bardutzky S. (ur.), *Ustavna reforma ustavnega sodstva*: zbornik gradiv: 2008–2011, Ministrstvo za pravosodje, 2011.

<sup>39</sup> Podobno kot tudi razprave v zvezi s položajem Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) kot najvišjega sodišča za zaščito pravic, ki jih zagotavlja EKČP. Tako glede preobremenitev ESČP in njegovo vlogo v razmerju do držav članic P. Mahoney, »New Challenges for the European Court of Human Rights Resulting from the Expanding Case Load and Membership«, 21 *Penn St. Int'l L. Rev.* 101 2002–2003.

niso bile primerno zaščitene. Iz te ugotovitve izhaja kar nekaj težav, ki se jih da analogno ugotoviti tudi pri drugih primerih odločanja sodišč.

Ustavno sodišče sicer lahko ugotovi kršitve Ustave, ki so nastale, ker upravni organi ali sodišče delno ali v celoti sploh niso upoštevali določb Ustave in je niso uporabili pri svojem odločanju na nobeni stopnji pravnega postopka – tako je Ustavno sodišče prvo, ki odloča o njeni pravilni uporabi v taki zadevi, in če ne bi bilo Ustavnega sodišča, določbe Ustave ne bi bile spoštovane in uporabljene. Res je, taki primeri so možni in vloga Ustavnega sodišča v njih je vsekakor pomembna, ker poudarja obveznost državnih organov, da udejanjajo določbe Ustave ter spoštujejo pravice in svoboščine, ki jih podeljuje tako Ustava, kot drugi mednarodnopravni viri človekovih pravic. Vendar pa je na podlagi sodne prakse tako Ustavnega sodišča kot tudi sodišč in upravnih organov mogoče zagovarjati tudi stališče, da je popolno nepoznavanje Ustave ter vsebinsko neupoštevanje pravic in svoboščin, ki jih vsebuje, redko. Ustava je del pravnega reda in poznavanje njenih norm, ki vse državne organe zavezuje pri njihovem odločanju, je sestavni del tako sistemov izobraževanja kot usposabljanj vseh, ki so pooblaščen in pristojni za izvrševanje sodne, pa tudi upravne funkcije oziroma podpornih strokovnih služb pri izvrševanju zakonodajne funkcije in drugih funkcij, katerih zasedba ni povezana s strokovnimi kvalifikacijami (politični funkcionarji – npr. ministri, predsednik republike, župan itd.). Tako je nesporna dolžnost vseh teh organov, ne glede na to, ali so del zakonodajne, upravne ali sodne oblasti, da spoštujejo človekove pravice in jih varujejo, kadarkoli je treba – hkrati pa je (bona fidei) nesporno tudi poznavanje vsebine navedenih pravic in njihovih ustavnih vidikov s strani izvrševalcev navedene oblasti.

Večina zadev, ki pride pred Ustavno sodišče, ko so izčrpana vsa pravna sredstva, se torej ne ukvarja z vprašanjem, ali so bile pravice in svoboščine, varovane z Ustavo, sploh uporabljene ali ne, temveč ali so jih sodišča in drugi državni organi ustrezno zaščitili. Z drugimi besedami, to pomeni, da je glavno vprašanje, ali so sodišča in drugi organi odločanja pravilno razlagali in uporabili določbe Ustave v obravnavani zadevi.<sup>40</sup> Po

---

<sup>40</sup> Glede podobnega pristopa k nadzoru nad delom drugih sodišč ob avtoritativnem ustvarjanju prava s strani ESČP glej A. Mowbrey, »The Creativity of the European Court of Human Rights«, 5 *Hum. Rts. Rev* 58., 2005.



mnenju ustavnega pritožnika temu seveda ni bilo zadoščeno, saj prav v tej vlogi (še vedno) zatrjuje, da so bile njegove človekove pravice kršene in od Ustavnega sodišča zahteva odpravo teh kršitev. To nas pripelje do zaključka, da so v (veliki) večini primerov sodni in drugi državni organi v svojih postopkih uporabili določbe Ustave in da je vprašanje, ki ga vsebuje pritožnikova pritožba na Ustavno sodišča, pravno in ne dejansko vprašanje, povezano s pravilno uporabo Ustave. Na kratko povedano, vprašanje je, ali se Ustavno sodišče strinja z razlago Ustave, ki so jo podala sodišča in drugi državni organi. Pristojnost Ustavnega sodišča glede zadev, povezanih z Ustavo, ni izključna, saj so jo dolžna razlagati in uporabljati vsa sodišča in vsi upravni organi, vendar pa položaj ustavnega sodišča na koncu možnosti uporabe pravnih sredstev na vrhu pravnega sistema pomeni, da so mu drugi izvrševalci pravnega odločanja *de facto* in *de iure* podrejeni.<sup>41</sup>

Posvetimo se še nekoliko bolj razširjenim vprašanjem, ki v tem kontekstu vplivajo na avtoriteto sodstva, pa tudi samega Ustavnega sodišča. Pristojnost Ustavnega sodišča, da poda končno razlago Ustave,<sup>42</sup> ki se lahko razlikuje od razlage drugih najvišjih sodišč v državi, vodi do naslednje ugotovitve: odločba Ustavnega sodišča temelji na razliki med pravnimi mnenji (sodišč) in ne med uporabljenimi pravnimi normami ali voljo, da se te izvršijo. V takem primeru je težko meriti kakovost in avtoriteto argumentov pravnega razlogovanja. To je zato precej bližje argumentom avtoritete in moči. Položaj sodišča v sodnem sistemu sicer v načelu odraža njegovo stopnjo strokovne sposobnosti in specializacije: višje, kot je sodišče postavljeno v hierarhiji sodne oblasti, višje so zahteve po splošnem ali specializiranem pravnem znanju, veščinah in poznavanju področij za sodnike, ki zasedajo ustrezna mesta na takem sodišču. To daje tudi strokovno podlago in legitimnost pravnim sredstvom, ki se lahko uporabijo proti odločbam nižjih sodišč. Vendar pa postane to načelo zapleteno že pri prvih višjih stopnjah sodnega odločanja, še težje

---

<sup>41</sup> Glede vprašanja varstva človekovih pravic iz EKČP je končna avtoriteta pravilnosti pravne presoje v enakem smislu v rokah Evropskega sodišča za človekove pravice v Strasbourg; o tem vprašanju seveda tudi z določenimi zadržki glej Masterman, op. cit. »Operating in the shadow of Strasbourg«, str. 54 in nasl.

<sup>42</sup> Glej M. Pavčnik, A. Mavčič, *Ustavno sodstvo* (Ljubljana: Cankarjeva založba, 2000), str. 391 in nasl.

pa je določiti razliko v strokovnosti utemeljevati kot odločujočo za upravičenost drugačne presoje, višje, kot se premikamo znotraj hierarhije (npr. razlikovanje v strokovnosti med okrožnimi in višjimi, vrhovnimi in ustavnimi sodniki itd). Vprašljivo je brez vsakih pomislekov trditi, da je razlikovanje v ravni znanja med samimi sodišči vedno tista pomenljiva razlika, ki opravičuje poseganje višjega v odločitve drugega (nižjega) sodišča, saj se s tem ponovno bližamo sprejemanju enopomenskosti prava preko strokovne oziroma pravno znanstvene metode, ki se uporabi pri določanju v posamičnem primeru<sup>43</sup> – višje sodišče bolj »strokovno« pozna pravo in pravilno odločitev v obravnavani zadevi kot nižje sodišče, ki je bilo torej pri svojem odločanju manj strokovno. Še posebej je problematično, če se takšno razlogovanje prenese v razumevanje splošne javnosti, ki torej poseg višjega sodišča v odločitev nižjega razume kot sankcioniranje nestrokovnosti odločitve, s tem pa vzbuja dvom v kompetentnost nižjega sodišča, da ustrezno opravlja svojo funkcijo. Prav zato je bistveno bolje sprejeti razumevanje vloge višjega sodišča, da drugače – in glede na svojo umestitev v sodnem sistemu tudi legitimno – razlaga pravo in da je po njegovi presoji v danem primeru pravilna (pravna, pravična) drugačna odločitev. Tako torej poseg v odločitev nižjega sodišča ni rezultat nestrokovnosti odločanja, temveč (predvsem) drugačnega pravnega naziranja oziroma presoje dejanskih vprašanj v sporni zadevi. To pa avtoriteto sodstva kot izvrševalca prava sistemsko ohranja in vzdržuje tudi v očeh splošne javnosti.

Iz navedenih dilem v zvezi z razumevanjem vloge instančnega odločanja sodišč pa izhaja tudi protislovje, ki ga je mogoče opredeliti kot eno od težav, ki vodi v preveliko obremenitev Ustavnega sodišča (in smiselno tudi sodnega sistema v celoti): naloga Ustavnega sodišča ni popraviti napake sodnega odločanja, ki bi nastale zaradi pomanjkanja pravnega znanja ali nepoznavanja Ustave, temveč da kot zavezujočega določi svoj lasten pogled glede pravilne razlage in izvrševanja Ustave. To pomeni, da je težko zatrjevati, da je temeljna vloga Ustavnega sodišča obravnavati individualne pritožbe, zgolj zato, ker varstvo pravic in svoboščin, ki jih zagotavlja Ustava, ni bilo primerno, temveč tudi zato,

---

<sup>43</sup> O tem kritično Svetlič, op. cit. supra, M. Pavčnik, *Teorija prava*, str. 357.

ker ima Ustavno sodišče svoj lasten legitimen pogled na to, kako bi to moralo biti opravljeno.

Vendar, če je vloga Ustavnega sodišča (predvsem) v tem, da zagotavlja, da se njegov pogled glede pravilne razlage in izvrševanja Ustave spoštuje pri odločanju sodišč in drugih državnih organov, je njegov pristop k obravnavi individualnih pritožb lahko v nasprotju s tem ciljem, saj bo njegova neizogibna posledica vedno preobremenitev s posamičnimi zadevami. Število pritožb, ki se vložijo na Ustavno sodišče, je posledica odločitev pritožnikov. V sistemu, ki pravna sredstva določa kot ustavne pravice, se ne more preprečiti stranki, da se pritoži proti sodbi, ki je za stranko neugodna; ukrepi, ki so lahko uvedeni znotraj pravnega reda, so samo tisti, ki na stranko posredno vplivajo, da se odloči, da ne uporabi pravnega sredstva, vendar so taki vplivi v najboljšem primeru lahko samo delno učinkoviti. Na podlagi statističnih podatkov in različnih izkušenj drugih držav je mogoče trditi, da se število pritožb na Ustavno sodišče ne bo zmanjšalo ne glede na to, koliko novih pravnih sredstev se vzpostavi za dostop posameznikov do drugih sodišč v sistemu. Vloga Ustavnega sodišča je lahko in bi morala biti v tem, da postane eno od sodišč, ki so odgovorna za reševanje ključnih tem glede najbolj zahtevnih oziroma temeljnih vprašanj zaščite človekovih pravic, ki preidejo meje posameznega primera in so zato pomembna za harmonično delovanje pravnega in državnega sistema kot celote. To pa se pri reševanju na tisoče individualnih pritožb proti odločbam sodišč in drugih državnih organov ne more zgoditi.

Ta pristop podpira neizbežno ugotovitev, da učinkovito zaščito ustavnega in pravnega reda lahko zagotovi le celoten pravni sistem, v prvi vrsti sodišča, ki odločajo v postopkih na prvi in drugi stopnji, preden sodbe postanejo pravnomočne. Vendar bi to terjalo spremembo paradigme, tako da bi bila osnovna predpostavka sistema zaščite (človekovih) pravic in pravnih interesov posameznikov, da ima država delujoč pravni, pa tudi institucionalni sistem, ki že na prvih stopnjah nudi učinkovito in ustrezno pravno varstvo, in da višja sodišča znotraj sodnega sistema – pa tudi Ustavno sodišče – sodelujejo, delujejo skupaj z drugimi sodišči in državnimi organi za doseg istega cilja zagotavljanja vladavine prava – vsak glede na svojo sistemsko vlogo –, ne pa da je temeljna naloga višjih sodišč v sodnem sistemu, da nadzorujejo nižja sodišča ter jim kažejo nji-

hove napake in pomanjkljivosti.<sup>44</sup> V tej perspektivi, če to ponazorimo na primeru, Ustavno sodišče tako ne bi bilo videti kot institucija, primarno vzpostavljena za zaščito pravic posameznikov, temveč bi varovalo delovanje celotnega sistema zaščite človekovih pravic. Ustavno sodišče, pa tudi druga (naj)višja sodišča v državi, mora zagotavljati sistematično zaščito človekovih pravic na način, ki je tako pravočasen kot tudi učinkovit za to zaščito; to pomeni, da mora odločati o omejenem številu najtežjih zadev, ki so nujne, da se odloči o upoštevnih vprašanjih zakonitosti v povezavi z ugotovljenimi kršitvami človekovih pravic in da se ta vprašanja predstavijo s prepričljivo in jasno obrazložitvijo, ki jo lahko in ki jo bodo druga sodišča in organi pri odločanju uporabljala kot podlago za navidezen ali zavezujoč pravni precedens.<sup>45</sup>

To vodi v določenem delu tudi v podporo tezi, da Ustavno sodišče, pa tudi druga najvišja sodišča v pravnem redu lahko učinkovito zaščitijo pravnost odločanja (vključno s človekovimi pravicami) z vzpostavitvijo jasnih in odločnih pravnih precedensov ter s podajanjem mnenj o najbolj pomembnih pravnih vprašanjih glede zaščite človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ne pa z izdajanjem nepreglednega obsega tisočev sodb na podlagi pravnih sredstev vsako leto, ki obravnavajo vse od manjših kršitev do pomembnih vprašanj prava. To pomeni, da bi morala glavna načela in postopkovne rešitve v zvezi z delom (naj)višjih sodišč v sistemu sodne oblasti, torej tudi Ustavnega sodišča samega, podpirati osnovno predpostavko, da je varstvo pravic in svoboščin, ki jih zagotavljata Ustava in pravni red, v državi primerno in učinkovito že na nižjih ravneh sodnega odločanja, kar bo povečalo zaupanje v pravni sistem in njegove organe. Seveda pa mora temu zaupanju ustrezati tudi skrb ter etična in pravna odgovornost same sodne veje oblasti, da si s svojim delovanjem prizadeva prav za to, da navedeno zaupanje ne bo razočarano.

---

<sup>44</sup> V pravni zavesti so procesna pravila bistvena za spoštovanje sodstva; hitro reševanje sodnih primerov, neodvisnost sodnikov in njihova visoka strokovna kompetentnost zato hitro odmevajo v javnem mnenju in obči pravni kulturi. Glej A. Igličar, op. cit. str. 484.

<sup>45</sup> O tem obsežno tudi z vidika primerjav med pravnimi ureditvami Bobek, op. cit. Pri nas o tej temi pri vprašanju omejevanja dostopa do Vrhovnega sodišča glej A. Galič, »Dostop do vrhovnega sodišča v pravnem postopku«, 8. dnevi evropskega prava: Kranjska Gora, [18.–19.] novembra 2010 (Ljubljana: Planet GV, 2010), str. 50–67.

A to je že predmet druge, nič manj pomembne razprave, ki pa presega predloženi okvir.

## 5. Sklep

Na podlagi navedene razprave je mogoče postaviti trditev, da je treba ohranjati avtoriteto sodišč tako v razmerjih do drugih državnih organov ko tudi z varstvom avtoritete sodišča znotraj sodnega sistema, saj to zagotavlja legitimnost celotne državne oblasti in zaupanje javnosti v vladavino prava. Politično vrednotenje pravnih odločitev sodišč daje napačno sporočilo o pomenu spoštovanja sodstva in vzpostavlja napačne kriterije za presojo (ne)ustreznosti delovanja sodne veje oblasti. Ob tem pa tudi vzpostavljanje preobsežnega sistema pravnih sredstev lahko nepotrebno zmanjšuje avtoriteto sodnikovega odločanja na nižjih stopnjah, hkrati pa zmanjšuje zaupanje v delovanje celotnega sodnega sistema, saj daje splošni in strokovni javnosti sporočilo, da je preverjanje sprejete sodne odločitve preko vrste rednih in izrednih pravnih sredstev nujno za ustrezno varstvo pravic državljanek in državljanov, ki ob pomanjkanju dostopa (celo) do najvišjih sodišč v državi ne bo zagotovljeno. Odgovor na potrebi po več pravnosti in bolj prezentni vladavini prava je torej lahko tudi v tem, da je pravnih sredstev in pravnih postopkov manj, kar sicer predstavlja nov pristop k iskanju rešitve na starejši problem, ki pa je – tako kot drugi – rezultat izzivov današnjega časa.

## Literatura

1. Bobek, M. (2009), »Quantity or Quality? Reassessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe«, *The American Journal of Comparative Law*, vol. 57, Num.1, str. 33–66.
2. Brugger, W. (2003), »Kampf um die Verfassungsgerichtsbarkeit: 200 Jahre Marbury v. Madison«, *JuS* 2003, str. 320–326.
3. Carolan, E. (2009), *The New Separation of Powers: A Theory for The Modern State*, New York, Oxford University Press.
4. Cerar, M. et. al.; Pavčnik M. (ur.) (2009), *Pravna država*, Ljubljana, GV Založba.
5. Elgie, R. (2001), *Agent Centred, Principal-Centred and Mixed Accounts of Delegation: An Application to the French Case*, Dublin, Mimeo, Dublin City University.
6. De Smith, Woolf and Jowell (1999), *Principles of Judicial Review*, London, Sweet&Maxwell.
7. Galič, A. (2003), »Ustavnosodna pravotvornost: 'Argument precedensa' ali Stališča Ustavnega sodišča RS o prepovedi samovoljnega odstopa od sodne prakse«, *Revus* 1–2003, str. 44–56.
8. Galič, A. (2010), »Dostop do vrhovnega sodišča v pravnem postopku«, 8. dnevi evropskega prava : Kranjska Gora, [18.–19.] novembra 2010, Planet GV, Ljubljana 2010, str. 50–67.
9. Gibson, J. L., Caldeira, G. A. (1996), »The Legal Cultures of Europe«, *Law&Society Review*, Vol. 30, Num. 1.
10. Gerangelos, P. (2010), *The Separation of Powers and Legislative Interference in Judicial Process*, Oxford, Hart Publishing.
11. Greer, S. (2004), »'Balancing' And the European Court of Human Rights: A Contribution to the Habermas-Alexy Debate«, 63 *Cambridge L.J.* 413 2004.
12. Herzog, R., Grzeszick, B., »Artikel 19 und Artikel 20«, G. Dürig (ur.) (2011), *Grundgesetz Kommentar*, Band III, Art. 16–22, München, Verlag C. H. Beck.
13. Halpérin, J-L., (2011), »Law in Books and Law in Action: The Problem of Legal Change«, *Maine Law Review* Vol. 64:1.
14. Hart, H. L. A. (1997), *The Concept of Law* (2nd edn), Oxford, Clarendon Press.
15. Hesse, K. (1995), *Grundzuege des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Auflage, Heidelberg, Mueller.
16. Hioureas, C. G. (2006), »Behind the Scenes of Protocol No.14: Politics in Reforming the European Court of Human Rights«, 24 *Berkeley J. Int'l L.* 718.
17. Igljčar, A. (2004): *Sociologija prava*, Ljubljana, Cankarjeva založba.
18. Kaučič, I., Grad F. (2000), *Ustavna ureditev Slovenije*, Druga izdaja, Ljubljana, Gospodarski vestnik.

19. Kaučič, I., Pavlin, P., Bardutzky S. (ur.), *Ustavna reforma ustavnega sodstva: zbornik gradiv: 2008–2011*, Ljubljana, Ministrstvo za pravosodje.
20. Kluth, W. (2003), »Zehn Jahre Verfassungsentwicklung in Sachsen Anhalt«, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Band 51., Tuebingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
21. Kristan I. (2011), »Nauk iz ankaranske zgodbe: spoštovati načelo delitve oblasti«, *Pravna praksa*, 2011 7, str. 9.
22. Majone, G. (1996), »Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions«, *Working Paper RSC No 96/57*, Florence, European University Institute.
23. Mahoney, P. (2003), »New Challenges for the European Court of Human Rights Resulting from the Expanding Case Load and Membership«, *21 Penn St. Int'l L. Rev.* 101 2002–2003.
24. Masterman, R. (2011), *The Separation of Powers in the Contemporary Constitution*, Cambridge, University Press.
25. Mowbrey, A. (2005), »The Creativity of the European Court of Human Rights«, *5 Hum. Rts. L. Rev.* 58.
26. Novak, M. (2003), »Delitev oblasti in sodstvo«, *Pravna praksa* 30 (2003), str. 31.
27. Strobl, M., Kristan, I., Ribičič, C. (1986), *Ustavno pravo SFR Jugoslavije*, Ljubljana, ČZ Uradni list SRS.
28. Paine, T. (1986), *Common Sense*, Ed. Isaac Kramnick, New York, Penguin Books.
29. Pavčnik, M. (2008), »Vladavina prava kot pravno načelo«, *Podjetje in delo* 6–7 2008, str. 1106.
30. Pavčnik, M. (2001), *Teorija prava*, 2. dopolnjena in pregledana izdaja, Ljubljana, Cankarjeva založba.
31. Pavčnik, M. (1998), *Argumentacija v pravu*, Ljubljana, Cankarjeva založba.
32. Pavčnik, M., Mavčič, A. (2000), *Ustavno sodstvo*, Ljubljana, Cankarjeva založba.
33. Pound, R. (1910), »Law in Books and Law in Action«, *44. AM. L. Rev.*
34. Radbruch, G. (2001), *Filozofija prava*, Ljubljana, Cankarjeva založba.
35. Svetlič, R. (2011), »Teza enega pravnega odgovora – med R. Dworkinom in G. W. F. Heglom«, *Dignitas* 49–50, Vol. 2011, Ljubljana, Nova revija, str. 105–117.
36. Šturm, L. (ur.) (2002), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Ljubljana, FPDEŠ.
37. Šturm, L. (ur.) (2011), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, – dopolnitev komentarja – A, Kranj, FPDEŠ.
38. Tomuschat, C., Kötz, H., Von Maydell, B. (eds.) (1995): *Europäische Integration und nationale Rechtskulturen*, Köln, Carl Heymanns Verlag KG.

39. Ude L. (2005), »Dejstva in pravo – razlikovanje dejanskih in pravnih vprašanj«, III. Dnevi civilnega prava, Ljubljana, *Zbornik Inštituta za primerjalno pravo pri PF v Ljubljani*.
40. Wolfrum R., Deutsch, U. (eds.) (2009), *The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions*, Heidelberg, Springer.
41. Zobec, J. (2011), »Vprašanje enotne sodne prakse«, *Podjetje in delo*, št. 6–7 (2011).
42. Zupančič, B. M. (2003), »Constitutional Law and the Jurisprudence of the European Court of Human Rights: an Attempt at a Synthesis«, *Revus* 2003, p. 57–61.