

NEKAJ MISLI O SPOŠTOVANJU USTAVE IN RAVNANJU V SKLADU Z NJO V NAŠEM VSAKDANU*

Jadranka Sovdat,

univerzitetna diplomirana pravnica, doktorica pravnih znanosti, docentka za ustavno pravo na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, nekdanja predsednica Ustavnega sodišča Republike Slovenije

Že Splošna deklaracija človekovih pravic je poudarila, da temeljijo svoboda, pravičnost in mir v svetu na človeškem dostojanstvu vseh članov družbe ter njihovih enakih in neodtujljivih pravicah, pri čemer morajo biti človekove pravice zavarovane z močjo prava. Njihovo pravno varstvo tudi pri nas zagotavlja Ustava, ki te pravice in temeljne svoboščine nediskriminacijsko priznava vsakomur – v razmerju do drugega posameznika in v razmerju do države oziroma njene oblasti. Kot pravi Ustavno sodišče, iz teh osrednjih, posebej varovanih vrednot izhajajo že temeljna ustavna načela. Med njimi tudi načelo ločitve oblasti, v skladu s katerim Ustava določa pravila oblikovanja in delovanja državne oblasti, po katerih se mora ta ravnati. S tem se oblast omejuje in preprečujejo zlorabe oblasti, ki gredo vedno na račun ljudi. Zato je logično, da je bistvo tega ustavnega načela prav v temeljni funkciji varovanja človekove svobode in njegovega dostojanstva.

Kaj narekujejo ti temelji ustavnega reda v vsakdanjem življenju na eni strani vsakemu od nas in na drugi strani nosilcem oblasti, postavljenim na funkcijo za izvrševanje ustavno določenih pristojnosti?

Ljudje se čedalje bolj zavedajo svojih človekovih pravic in jih želijo udejanjati. Vendar je in mora biti svoboda človeka ter njegovega ravnanja vedno omejena z enako svobodo sočloveka in njegovega dostojanstva, da se lahko vzpostavlja ta pravična družba in mirno življenje. Za vse nas v družbeni skupnosti, ki si jo delimo. Ustava ne dovoljuje, da bi lahko posameznik živel v svojem egoistič-

*Prispevek je slavnostni govor, ki ga je imela avtorica na slovesnosti ob dnevu ustavnosti na Ustavnem sodišču Republike Slovenije 21. decembra 2023.

nem prav in se ne oziral na druge ljudi, druga živa bitja, naravo in okolje, ki si ju mora deliti z vsemi. Če ne izkazujemo dolžnega spoštovanja življenju okrog nas, sočloveku, tudi če je ta drugačen ali ima drugačne vrednostne poglede, z ustavnim redom varovane enako, kot so naši, počasi in zanesljivo spodjedamo mirno sožitje in ga pomembno ogrožamo za prihodnje rodove. Zato moramo prav vsi svoje človekove pravice udejanjati odgovorno, zavedajoč se pomena izpolnjevanja svojih dolžnosti in omejitev svoje svobode zaradi svobode drugih; ker njim pripada enako, kot terjamo zase. Samo tako lahko rečemo, da so človek, njegovo dostojanstvo in svoboda v osrčju ustavnega reda. Od tega, ali bomo v tem duhu vzgajali svoje otroke in jim bili s svojim vsakdanjim ravnanjem zgled, je odvisno, kako bomo in bodo oni živeli jutri.

Nosilci vseh treh vej oblasti, na funkcijo postavljeni neposredno z volitvami ali posredno prek izvoljenih, so seveda najprej ljudje in v tem svojstvu enako zavezani spoštovati Ustavo kot vsak, vendar hkrati vselej zavedajoč se pomena in poslanstva svoje funkcije. Prav zaradi tega svojstva so še posebno omejeni v svojih pravicah, da bi lahko vsak dan sproti upravičili zaupanje, ki jim je s postavitvijo na funkcijo izkazano, in sicer da oblast izvajajo v imenu ljudi in za skupno dobro ljudi te države. Zato morajo vedno ravnati, kot od njih ustavno-pravno zahteva funkcija. Le tako bo varovan ugled funkcije, vzpostavljeno zaupanje ljudi vanjo in udejanjen njen pomen v sistemu državne oblasti. Ustavno določene pristojnosti, ki so nosilcem oblasti zaupane, so njihove ustavne dolžnosti, ki jih morajo izvrševati, kot od njih zahteva veljavni ustavni red.

Državna oblast mora vselej upoštevati osrčje ustavnega reda: ko je poklicana sprejemati zakonodajo, skrbeti za njeno izvrševanje ali za reševanje sporov med ljudmi ter med ljudmi in državo. Navedene funkcije države izvajajo tri med seboj ločene in enakovredne veje oblasti, kar mora biti v ravnanju nosilcev oblasti vedno razpoznavno tudi navzven, tako pri izvrševanju pristojnosti kot tudi na simbolni predstavniki ravni. Vendar ni dovolj le, da so veje oblasti ločene med seboj, nujno je tudi njihovo sodelovanje, seveda na temelju ustavno vzpostavljenih zavor in ravnovesij, prav tako pa njihovo medsebojno spoštovanje na temelju pričakovanja, da bodo vsi nosilci oblasti odgovorno izvrševali ustavno določene pristojnosti. Bistvo načela ločitve oblasti, kot pravi Ustavno sodišče, je namreč tudi v tem, da nobena od vej oblasti ne opušča dejavnosti, ki jih je znotraj svojega delokroga dolžna opraviti. Le tako lahko državna oblast kot celota deluje v imenu ljudi in za ljudi – da se priznavajo, spoštujejo in varujejo njihove človekove pravice ali z drugimi besedami Splošne deklaracije: njihove enake in neodtujljive pravice, torej pravice, ki jih – enkrat že spoznane kot take – ni dovoljeno vzeti nazaj.

Zakonodajna in izvršilna veja oblasti sta v državi prvi poklicani s pravom zavarovati človekove pravice. Med drugim, kot je bilo pogosto v preteklosti, tehno-

loški razvoj, ki ga poganja ustvarjalni človek, nezadržno drvi skozi naša življenja, prinašajoč novosti, ki so dobre, in tiste, ki to niso bodisi že same po sebi bodisi zaradi možnosti njihovih zlorab, ki smo jih žal sposobni ljudje. Pravočasno postavljanje pravnih meja temu razvoju ali ravnanje v skladu z načelom prilagajanja prava družbenim razmeram, kot temu rečemo ustavnopravno, je zato nujno, da bo tudi sodna veja oblasti lahko izvrševala svoje ustavno poslanstvo. Pri varstvu pravic ima namreč sodna veja oblasti posebej pomembno vlogo, ker je tista, ki mora zagotoviti njihovo učinkovitost. Za to morajo poskrbeti neodvisni nosilci te oblasti v poštenih sodnih postopkih s svojimi nepristranskimi odločitvami. Seveda morajo tudi sodniki in ustavni sodniki ustavnoskladno izvrševati pristojnosti, določene z Ustavo ali zakonom na njeni podlagi. Dokler njihova zmožnost opravljanja funkcije ni ovirana in dokler ne obstajajo okoliščine, ki bi jim v posameznem primeru preprečevale nepristransko izvajanje oblasti, jim Ustava, h katere spoštovanju navsezadnje prisežejo, ne dovoljuje opuščanja njihove oblastne dolžnosti. Če bi sodnik ali ustavni sodnik ravnala drugače, bi po mojem trdnem prepričanju ravnala protiustavno.

To, da spada v bistvo načela ločitve oblasti prepoved opuščanja dejavnosti, ki jo je posamezna oblast znotraj svojega delokroga dolžna opraviti, vzpostavlja posebne ustavne zahteve v razmerju med sodno in drugima dvema vejama oblasti. Zahteva, da morajo državni organi, vključno z zakonodajalcem, upoštevati, spoštovati in izvrševati odločbe sodišč in Ustavnega sodišča, je namreč, kot pravi Ustavno sodišče, eden temeljnih postulatov pravne države in srž ustavne demokracije; nespoštovanje navedenega pa zanikanje vladavine prava ter vzpostavljanje vladavine nevezane in neomejene volje – ali če strnem: pomeni zanikanje samih temeljev ustavnega reda. Zato se mora zakonodajalec odzvati na odločbo Ustavnega sodišča, s katero je bila ugotovljena protiustavna opustitev zakonske ureditve, in to v roku, ki mu ga je določilo Ustavno sodišče, ne šele nekaj let za tem. Ker je vsakokratna vlada ustavno pooblaščená predlagateljica zakonov, je to hkrati tudi njena ustavna dolžnost, kot je že poudarilo Ustavno sodišče. Vlada ima kot vrh državne uprave na voljo visoke državne uradnike, ki morajo na pristojnih ministrstvih pravočasno pripraviti predloge zakonskih sprememb za odpravo ugotovljenih protiustavnosti. Leta in leta, ko se nedopustno dogajajo zamude zakonodajalca pri odzivu na ugotovljene odločbe Ustavnega sodišča, nastajajo hude kršitve načel pravne države in načela ločitve oblasti, na kar vedno znova opozarja Ustavno sodišče. Da imamo cele sezname odločb, ko pristojni protiustavno opuščajo izvršiti svojo ustavno dolžnost, je v resnici anomalija, ki maje temelje ustavnega reda in na koncu vedno prizadene pravice posameznikov, naslovnikov zakonskih določb. V takih primerih človekove pravice niso zavarovane s pravom oziroma so te v nekaterih primerih zgolj zasilno in začasno zavarovane z dodatno odločitvijo

Ustavnega sodišča, ki jo lahko sprejme le, če mu to dopušča narava predmeta urejanja. Protiustavne opustitve dejavnosti, ki bi jih morali znotraj svojega delokroga opraviti tako zakonodajna kot tudi izvršilna veja oblasti, pa zato niso nič manjše. Čeprav lahko v zadnjem času zasledimo nekaj zakonodajnih odzivov na pretekle ugotovljene protiustavnosti, to v temelju ne spremeni nedopustne opustitve ustavne dolžnosti; ta je enako ustavnopravno nevzdržna, dokler imamo eno samo tako odločbo – že ta pomeni zanikanje vladavine prava. Še toliko bolj nedopustno je, če katera od takih odločb Ustavnega sodišča zadeva zakonsko ureditev, ki prizadeva neodvisnost sodne oblasti. Ta je namreč eden od temeljev ustavnega reda, namenjenega v celoti zagotavljanju človekove pravice vsakogar do sodnega varstva. Prav zato, ker morajo zagotavljati učinkovito uresničevanje te pravice in s tem tudi vseh drugih pravic, so sodniki v svojih pravicah dejansko najbolj omejeni. To bi se moralo odražati tudi v njihovem materialnem položaju. Sodniki so kot vsi nosilci oblasti v službenem razmerju z državo. Niso in ne smejo biti z nikomer v delovnem razmerju, zato urejanje njihovega materialnega položaja tudi ne more biti primerljivo z urejanjem položaja javnih uslužbencev in, ustavnopravno logično, ne sme biti odvisno od pogajanj vlade s sindikati, ki predstavljajo in zastopajo interese javnih uslužbencev pri urejanju njihovih delavskih pravic. Zaskrbljujoče je, da gre v primeru, ko zakonodajna in izvršilna oblast opuščata svojo ustavno dolžnost, če se ne odzoveta pravočasno na ugotovljeno protiustavnost zakonske ureditve materialne neodvisnosti sodnikov, kar za dvojno zelo hudo kršitev najbolj temeljnih ustavnih načel, katerih spoštovanje je prvi pogoj zagotavljanja človekove svobode in njegovih pravic.

Ker Ustava enako zavezuje k ustavnoskladnemu ravnanju prav vsako vejo oblasti, mora biti izvršilna veja oblasti, ko predlaga zakone, prepričana, da so njeni predlogi ustavnoskladni. Tej obveznosti se ne more izogniti, sklicujoč se na to, da bo že Ustavno sodišče povedalo, ali so predlagane zakonske določbe skladne z Ustavo, češ da je ta presoja v njegovi izključni pristojnosti. Ustavno sodišče ima pri izvrševanju svojih pristojnosti ne izključno, temveč le zadnjo besedo o tem, ali je zakonska ureditev skladna z Ustavo. Poprej morajo biti o tem prepričani pripravljavci predloga zakona, takoj za njimi pa prav visoki predstavniki izvršilne veje oblasti, ko predlagajo zakon. Pri vsakem ravnanju jih zavezuje Ustava, na katere spoštovanje so prisegli. Zato morajo imeti ustavnopravni odgovor na to, zakaj naj bi bil predlagani zakon ustavnoskladen. Tak odgovor mora imeti tudi zakonodajalec, če predlog sprejme, saj je spoštovanje Ustave pri izvajanju oblasti tudi dolžnost vseh izvoljenih nosilcev oblasti.

O odločitvah Ustavnega sodišča v javnosti, še posebno splošni, pogosto prevladujejo stereotipne ocene, katera stranka da je ali ni uspela v postopku, posameznim odločitvam se pripisuje pomen, ki jim ga poznavalec ustavnega prava

ne bi nikoli pripisal, ali pa beremo celo izpod pravniškega peresa o tem, kako da naj bi Ustavno sodišče že desetletja v pomembnih zadevah odločalo narobe, pri čemer taka ocena ni v ničemer podkrepljena z ustavnopravnimi vidiki, temveč naj bi temeljila zgolj na nazorski usmerjenosti ustavnih sodnikov, ki naj bi bila potemtakem očitno vedno napačna. Namesto vsega tega bi bilo pomembno namenjati pozornost razlogom, zaradi katerih je Ustavno sodišče bodisi v postopku ocene ustavnosti predpisa utemeljilo njegovo protiustavnost bodisi v postopku z ustavno pritožbo presodilo, zakaj so stališča pristojnih sodišč v neskladju z vsebino človekove pravice, kajti le v tem pogledu lahko Ustavno sodišče nadzoruje ustavnost sojenja pred sodišči splošne in posebnih pristojnosti, ki imajo svoj vrh v Vrhovnem sodišču. Ker mora Ustavno sodišče skrbno in natančno opredeliti ustavnopravne razloge, ki ga vodijo k odločitvi, so pravzaprav ti bistveno pomembnejši od same odločitve, predvsem pa daleč bolj od tega, komu je ta trenutno morebiti v korist in komu ne. Kot vedno rada rečem, v obrazložitvi odločbe Ustavnega sodišča, ki utemeljuje sprejeto odločitev, je pravzaprav srce ustavnosodnega odločanja – narejena mora biti strokovno, na podlagi in v okviru tega, kar ustavnemu sodniku kot pravnemu strokovnjaku dovoljuje Ustava vrednostno pluralno zasnovane demokratične države z uveljavljeno vladavino prava, temelječo na spoštovanju človekovih pravic.

Prav ustavnopravni razlogi, zaradi katerih je Ustavno sodišče sprejelo tako ali drugačno odločitev, udejanjajo poslanstvo zadnjega varuha Ustave v državi. Z njimi se morda ne bomo strinjali, vendar jih moramo spoštovati kot tiste, ki naj zagotovijo varstvo vrednot, ki smo se jim z Ustavo zavezali. Prav ti ustavnopravni razlogi morajo biti tisti, ki naj vzpostavljajo visoko, ustavno zapovedano raven varstva človekovih pravic. Naj bodo tisti, ki naj vsakega od nas vodijo k ustavnoskladnemu ravnanju v prihodnje, da bomo na eni strani uživali svojo svobodo in hodili po poteh, ki si jih svobodno izbiramo, ker nas bo na njih varovalo pravo, na drugi strani pa pri tem vselej ravnali odgovorno in spoštljivo do enake svobode drugih ter njihovega dostojanstva; za naše mirno sožitje danes, za pravičen in miren jutri naših prihodnjih rodov.