

Univerza v Ljubljani
Pravna fakulteta

INTERPRETATIVNA ODLOČBA Z VIDIKA NAČELA DELITVE OBLASTI

magistrsko diplomsko delo

Avtor: Nikola Vujič

Mentor: prof. dr. Igor Kaučič

junij 2017

POVZETEK

Ustavno sodišče je samostojen in neodvisen organ, ki ima v sistemu delitve oblasti položaj *sui generis*. Primerjalno gledano ima zelo široke pristojnosti, poleg ustavnih in zakonskih še druge, ki si jih je izmislilo samo ali pa jih je prevzelo iz tuje prakse. Med t.i. inovativne tehnike odločanja spada tudi interpretativna odločba, ki se uporabi takrat, ko razveljavitev ali odprava ne prideta v poštev. Na ta način ostane besedilo predpisa nedotaknjeno, upošteva pa se (samo) razlaga, kot jo je za ustavoskladno ugotovilo Ustavno sodišče. Na ta način se lahko obide volja zakonodajalca, kar ima lahko občutne posledice in v končni fazi pomeni kršitev ustavnega načela delitve oblasti.

V prvem delu magistrske naloge je predstavljen zgodovinski razvoj ideje delitve oblasti ter umestitev Ustavnega sodišča v slovenski sistem delitve oblasti, ki ima določene posebnosti. Za lažje razumevanje je ta vidik osvetljen tudi iz zgodovinskega, političnega in primerjalnega stališča.

Osrednji del naloge zavzema podrobna razčlenitev interpretativnih odločb, pregled njihovih učinkov ter širša umestitev v sistem delovanja Ustavnega sodišča in samega načela delitve oblasti. Posebej so razdelani učinki, ki zadevajo zakonodajno vejo oblasti, t.j. Državni zbor, ob prikazu dosedanje prakse Ustavnega sodišča.

Zadnji del magistrskega diplomskega dela je posvečen razmerju med pravom in politiko, ob osvetlitvi pojmov kot so negativni/pozitivni zakonodajalec ter problematiki interpretativne odločbe v kontekstu načela delitve oblasti.

Ključne besede: načelo delitve oblasti – Ustavno sodišče – interpretativna odločba – pravni učinki interpretativnih odločb Ustavnega sodišča – ustavnosodni nadzor

SUMMARY

In the system of separation of powers the judicial branch performs control and coordination of all three branches of authority all under the principle of checks and balances. In the Slovenian constitutional system this function is being carried by the Constitutional Court of The Republic of Slovenia, which has a comparatively very wide competences. In addition to those already envisaged in the Constitution some others competences have been introduced by the Constitutional Court itself. The so-called innovative techniques of decision-making also include interpretative decision, which is used when revocation or withdrawal is not an option. In this manner, the text remains intact, but only the interpretation made by Constitutional court is binding and directly applicable. It may be view as an instrument to bypass the intent of the legislature, and ultimately breach the constitutional principle of the separation of powers.

The first part of the thesis presents the historical development of the idea of separation of powers and the placement of the Constitutional Court in the Slovenian system. To facilitate the understanding, certain aspect are shown from the historical, political and comparative perspective.

The central part occupies a detailed breakdown of interpretative decisions, overview of their effects and the general placement in the system operation of the Constitutional Court. Specially elaborated are decisions involving the legislative branch, that is, National Assembly of the Republic of Slovenia, taken into consideration some well-known cases of Constitutional Court.

The last part of the thesis is devoted to the relationship between law and politics, enshrining concepts such as negative / positive legislature and placement of interpretative decision in a broader spectrum of activity of the Constitutional Court, in particular as regards his activism and other ways in which the Constitutional Court enters the field of the legislator.

Keywords: principle of the separation of powers - the Constitutional Court – interpretative decision- the legal effects of interpretative judgments of the Constitutional Court – judicial review

1. UVOD	5
2. SPLOŠNO O NAČELU DELITVE OBLASTI IN POLOŽAJU USTAVNEGA SODIŠČA	6
2.1. Razvoj načela delitve oblasti	6
2.2. Ustavno sodišče Republike Slovenije in načelo delitve oblasti	8
3. INTERPRETATIVNA ODLOČBA	15
3.1. Splošno o interpretativni odločbi	15
3.2. Vrste interpretativnih odločb	17
3.2.1. Restriktivne interpretativne odločbe	19
3.2.2. Ekstenzivne interpretativne odločbe	22
3.2.3. Substitutivne interpretativne odločbe	23
3.3. Učinki interpretativne odločbe	25
3.2.1. Učinki interpretativnih odločb <i>ratione personae</i>	28
3.2.2. Učinki interpretativnih odločb <i>ratione temporis</i>	29
3.2.3. Učinki interpretativne odločbe v zvezi z mednarodnimi sporazumi	30
4. INTERPRETATIVNE ODLOČBE IN NAČELO DELITVE OBLASTI	31
4.1. Meja med pravom in politiko	31
4.2. Interpretativna odločba in načelo delitve oblasti	33
5. ZAKLJUČEK	42
6. VIRI IN LITERATURA	44
6.1. Monografije in članki	44
6.2. Pravni viri:	46
6.3. Viri iz medmrežja:	46
6.3. Sodna praksa:	47
6.3.1. Odločbe in sklepi Ustavnega sodišča:	47
6.3.2. Sodba Vrhovnega sodišča:	48

1. UVOD

Interpretativne odločbe so posebna tehnika ustavnosodnega odločanja, ki zajema tiste meritorne odločitve, s katerimi Ustavno sodišče ne razveljavi (odpravi) izpodbijane zakonske ali druge sporne pravne določbe, temveč v izreku odločbe določi, kako je treba določbo razlagati, da je njena uporaba v konkretnih primerih skladna z ustavo.

Načelo delitve oblasti je v naši ustavni demokraciji postavljeno med najvišje postulate. Tako že drugi odstavek 3. člena Ustave Republike Slovenije¹ (v nadaljevanju Ustava) določa da "ima v Sloveniji oblast ljudstvo. Državljeni in državljanke jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno." Je temeljno načelo moderne države, v kateri državna oblast temelji na delitvi na zakonodajno, izvršilno in sodno vejo. Pri tem je izrednega pomena, da se vzpostavi tudi ustrezen sistem zavor in ravnovesij (*checks and balances*). Bistvo sistema je namreč preprečitev, da bi ena veja oblasti prevladala nad drugima dvema, oziroma morebitnih zlorab. Ravno zato je prirejeno delovanje vseh treh deležnikov ključnega pomena za pravno varnost, vladavino prava in visoko stopnjo politične demokracije.

Zaradi nekaterih ustavnih določb (zlasti tistih, ki se tičejo pristojnosti in oblikovanja vlade, ter tistih ki urejajo imenovanje in volitve nosilcev javnih funkcij) je delitev oblasti v naši ureditvi nedosledna, tako da ne moremo govoriti o klasičnem parlamentarnem sistemu, temveč gre v enem delu za nekakšen hibrid s skupščinskim sistemom. Poleg tega je Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustavno sodišče) v naši ureditvi organ *sui generis*, vendar so njegove pristojnosti (tako zapisane kot nenapisane) tako razsežne, da dejansko deluje kot četrta veja oblasti.

Tema te magistrske naloge je umestitev interpretativne odločbe v širše delovanje Ustavnega sodišča, ki s svojo vlogo "negativnega" zakonodajalca posega v polje delovanja zakonodajalca, t.j. Državnemu zboru, ki je edini ustavno pristojen za sprejemanje zakonov. Ravno interpretacija je tista tehnika odločanja, s katero se Ustavno sodišče lahko najbolj skrito približa polju, rezerviranemu za zakonodajalca.

¹ Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16.

2. SPLOŠNO O NAČELU DELITVE OBLASTI IN POLOŽAJU USTAVNEGA SODIŠČA

2.1. Razvoj načela delitve oblasti

Načelo delitve oblasti je eno osrednjih načel sodobne pravne države. Zаметke tega, čemur danes pravimo "delitev oblasti", najdemo že pri starejših avtorjih (John Locke - Druga razprava o državni vladi, Hobbova ideja o družbeni pogodbi, ki jo je opisal v delu Leviathan). Vendar je bil šele Charles de Montesquieu tisti, ki je pojem natančneje opredelil in zamejil, in sicer v svojem osrednjem delu, Duhu zakona (1748). Do tedaj so v Evropi vladale absolutistične monarhije, v katerih je bila vsa oblast združena v rokah monarha. Edina izjema je bila Anglija, kjer si je parlament skozi zgodovino (Magna Charta, Bill of Rights) izboril čedalje večje pristojnosti, tako da v tem primeru že lahko govorimo o neki obliki delitve oblasti, ker si jo je kralj moral deliti s parlamentom. Razsvetljsko gibanje v drugi polovici 18.st. je prineslo val svobodomiselnih idej, izjemnega pomena za razvoj moderne države in človekovih pravic. Tako Montesquieu v Duhu zakona navaja, da bi bilo vse "izgubljeno, če bi izvrševal isti človek ali isto telo prvakov plemičev ali ljudstva vse tri veje oblasti, namreč tisto, ki daje zakone, tisto, ki izvršuje odredbe, in tisto, ki sodi zločine ali spore med posamezniki."²

Opredeljene so torej tri veje oblasti, in sicer zakonodajna, izvršilna in sodna veja, ki naj bi bile med sabo enakopravne. Tako naj bi se tudi nadzorovale med sabo in skrbele za to, da nobena veja ne bi imela preveč moči, kar bi seveda onemogočalo zlorabe.

Montesquieu je menil, da bi morala biti oblast razdeljena tako, da bi sodna oblast pripadala ljudstvu ("*ljudstvo naj voli sodnike*")³, izvršilno oblast naj ima monarh, zakonodajna pa bi morala biti razdeljena med ljudstvo in plemstvo, in sicer tako da jo izvršujeta ta dva stanova v dveh domovih, ki se pri izvrševanju oblasti omejujeta in nadzorujeta. V tistem času je podobna ureditev že obstajala, in sicer v Angliji, kjer si je parlament že zelo zgodaj utrdil svoj položaj nasproti monarhu. Prav Anglija in njena parlamentarna ureditev je bila zgled vsem francoskim razsvetljencem in njihovim sodobnikom. Iz nje so črpali svoje predstave o delitvi oblasti. Za legitimnost oblasti je prav delitev le-te nujno potrebna. Montesquieu pravi da "*oblast in moč lahko*

² N. Vujič, Nedoslednost delitve oblasti v Republiki Sloveniji, 2015, str. 7.

³ L. Šturm, Omejitve oblasti, 1998, str. 13.

omeji samo druga oblast in moč."⁴ Za preprečevanje zlorabe oblasti je potrebno stvari urediti tako, da oblast ustavlja oblast.

Na ta način je bila vzpostavljena logična zveza med državljansko svobodo in načelom zakonitega izvrševanja oblasti, kar je že John Locke podkrepil s poudarjanjem institucionaliziranja in razosebljanja politične oblasti ter z zahtevo po njenem podrejanju pravu oz. zakonu.⁵

Delitev oblasti je zakonito sredstvo za obrambo ljudstva pred tiranijo (posameznika ali nekega ozkega sloja privilegirancev). Bistvo politične svobode po Montesquieuju je ravno v tem, da so državljani zavarovani pred zlorabo politične oblasti, ravno to zlorabo pa preprečuje delitev oblasti.⁶ Verjetno ni odveč poudarjati, da je bil nauk ob svojem nastanku antiteza absolutizmu in policijski državi, zato ni mogel naleteti na odobravanje pri nosilcih moči, kljub temu pa je načelo delitve oblasti v praksi doživelo razcvet. Če povzamemo, je glavni Montesquieujev prispevek artikulacija trojne delitve državnih organov in v zvezi s tem dosledno vztrajanje na obstoju tretje, sodne veje oblasti, ki bi bila popolnoma neodvisna od drugih dveh. V izvršilno oblast je Montesquieu vključil tako notranje kot tudi zunanje zadeve. S tem je premostil prepad med zgodnejšo in kasnejšo terminologijo na tem področju.⁷

Preko ameriške in francoske ustave se je načelo delitve oblasti začelo uveljavljati širom Evrope. Ideja prirojenih (naravnih) pravic človeka, ki sta jo razvila zlasti Locke in Rousseau, je imela pomembno vlogo v nastanku moderne pravne države in meščanske ustavnosti, saj je bil ideološka podlaga vseh pomembnejših deklaracij o pravicah in svoboščinah, sprejetih v obdobju meščanskih revolucij.⁸ Po padcu Napoleona je prišlo do neustavljivega razvoja, v katerem so morali monarhi prepuščati moč vladam, ti pa so postajali odvisni od parlamenta. Ko se je na začetku 20. st uveljavila še splošna volilna pravica, je bil proces končan. Od takrat naprej vlade dejansko ne postavlja več monarh po svojem prostem poudarku, ampak jo izvoli parlament, ki jo lahko skladno s tem tudi razreši.⁹

⁴ Več o tem glej: A. Stres, Svoboda in pravičnost, str. 183.

⁵ A. Lešnik, Od despotizma k demokraciji (razvoj ustavnosti in parlamentarizma), str. 75.

⁶ L. Šturm, Omejitev oblasti, str. 12.

⁷ S. Dujić, Položaj izvršilne funkcije v sistemu delitve oblasti, str. 56.

⁸ A. Lešnik, Od despotizma k demokraciji (razvoj ustavnosti in parlamentarizma), str. 76.

⁹ N. Vujić, Nedoslednost delitve oblasti v Republiki Sloveniji, str. 9.

2.2. Ustavno sodišče Republike Slovenije in načelo delitve oblasti

Primerjalno gledano je položaj slovenskega ustavnega sodišča izjemno močan. Njegove pristojnosti so širše od večine zahodnoevropskih ustavnih sodišč in v nekaterih primerih celo od ameriškega Vrhovnega sodišča.¹⁰ Za obdobje takoj po osamosvojitvi je bilo značilno, da je Ustavno sodišče nastopalo precej aktivistično nasproti parlamentu, vladi in (rednemu) sodstvu. Navedene tri veje oblasti so bile v tem pogledu preveč defenzivne, kar pomeni, da se niso zadostno in pravočasno posvečale preučevanju ustavnih konceptov, zato je soočanje z njimi prišlo naknadno, in sicer v okviru reševanja ustavnopravnih sporov. Takšna situacija, ki je bila še posebej značilna za Vlado in Državni zbor, je vodila v izrazito prevlado tistega razumevanja ustavnih institutov, kot ga je samostojno uveljavilo Ustavno sodišče.¹¹ Ker je meja med pravom in politiko v veliki meri nedoločena, je Ustavnemu sodišču to mejo nemogoče vnaprej na splošno in jasno začrtati. Vendar pa mora Ustavno sodišče pri vsakokratnem opredeljevanju te meje, v svoji pravni politiki (*legal policy*) vedno upoštevati načelo samoomejevanja. Pri tem niti stroka niti politika, niti javnost ne more storiti kaj več, kot le opozarjati na temeljni pomen tega načela.¹² Konkretna aktivnost ali neaktivnost je namreč odvisna od ustavnih sodnikov samih, pri tem je pomembno, da jemljejo svoj poklic z vso možno resnostjo in skrbnostjo.¹³

Zakon o Ustavnem sodišču¹⁴, je pri opredelitvi položaja tega organa kot najvišjega predstavnika sodne oblasti izhajal iz načela delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave), načel pravne države (2. člen Ustave) in pristojnosti Ustavnega sodišča, ki jih Ustava določa v prvem in drugem odstavku 160. člena.¹⁵ Pristojnosti Ustavnega sodišča so tako večinoma določene že v Ustavi.

¹⁰ B. Bugarič, Pravna sredstva za omejevanje pristojnosti ustavnega sodstva, str. 93.

¹¹ M. Cerar, (Ne)političnost ustavnega sodstva, v: M. Pavčnik, A. Mavčič (ur.), Ustavno sodstvo, str. 375.

¹² Ibidem, str. 385.

¹³ Sodnik ameriškega vrhovnega sodišča Harlan F. Stone je nekoč zapisal: " While unconstitutional exercise of power by the executive and legislative branches of the government is subject to judicial restraint, the only check upon our own exercise of power is our own sense of self-restraint." Glej podrobneje v: S. Dujić, Položaj izvršilne funkcije v sistemu delitve oblasti, str. 221.

¹⁴ Zakon o Ustavnem sodišču, (Uradni list RS, št. 64/07-uradno prečiščeno besedilo in 109/12, v nadaljevanju: ZUstS). 1. člen določa da je " Ustavno sodišče najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Nadalje v odločbi št. U-I-163/99 z dne 23.9.1999 pravi da /.../ V sistemu delitve oblasti je Ustavno sodišče organ sodne veje oblasti /.../ Iz ustavno opredeljenega položaja izhaja pooblastilo Ustavnemu sodišču, da pri izvrševanju svojih pristojnosti s pravno obvezujočimi učinki razlaga ustavne določbe, v tej funkciji je Ustavno sodišče " varuh Ustave". Nemška ustavnosodna presoja ugotavlja le, ali je zakonodajalec prekoračil skrajne meje še sprejemljivega področja njegovega lastnega zakonskega urejanja. Po teh stališčih ustavno sodišče ni zakonodajalec, je sicer "varuh ustave", ne pa njen gospodar, glej podrobneje v: S. Dujić, ibidem, str. 223.

¹⁵ J. Sovdat, Ustavno procesno pravo, str. 31.

Pri tem je ob taksativno določenih pristojnostih Ustavnega sodišča v prvem odstavku 260. člena Ustave vgrajena klavzula (enajsta alineja), ki na eni strani kaže na druge določbe Ustave, ki prav tako določajo pristojnosti Ustavnega sodišča, na drugi strani pa dopušča zakonodajalcu, da tudi sam določa pristojnosti Ustavnemu sodišču.¹⁶

Gledano z vidika načela delitve oblasti, ki je v samem bistvu naše ustavne ureditve, in pomeni diskontinuiteto s prejšnjo skupščinsko ureditvijo, je aktivistično delovanje Ustavnega sodišča lahko problematično. Ustavno sodišče ni organ enake stopnje demokratične legitimnosti niti enake vrste pristojnosti kot zakonodajalec.¹⁷ Je preprosto ustavno-sistemski kontrolni mehanizem in kot takšen ne more uspešno prevajati "volje ljudstva" oziroma pri tem konkurirati izvoljenemu zakonodajalcu.¹⁸ Seveda ne dvomim v pomembnost delovanja Ustavnega sodišča na pravnem področju. Želim le poudariti, da ustavna sodišča pri odločanju ne smejo uporabljati političnih meril. To je v pristojnosti izvoljenih ali imenovanih političnih organov države (parlament, vlada, ipd.). Ustavni sodniki ne smejo biti pri svojih odločitvah pristranski. Svetovni nazor bi vsekakor moral biti stvar, ki ne bi smela voditi ljudi na tako odgovornih funkcijah. To je zlasti pomembno, ker ta organ nima visoke stopnje politične oz. demokratične legitimnosti, saj so ustavni sodniki, v nasprotju z tujo prakso, voljeni v Državnem zboru, kar le še povečuje vpliv ozkih političnih interesov na moč odločanja organa, ki ima zelo široke pristojnosti. V razmerju med zakonodajnim organom in ustavnim sodiščem gre torej za ozko mejo med pravnim in političnim, ki jo lahko arbitrarno prestopi Ustavno sodišče, če preširoko umesti svojo vlogo v ustavnem sistemu države.

V sistemu delitve oblasti je Ustavno sodišče del sodne veje oblasti in je organ, ki presoja ustavnost predpisov zakonodajne veje oblasti kakor tudi ustavnost in zakonitost aktov izvršilne veje oblasti. Ustavno sodišče tako prek svoje nadzorstvene vloge, oz. prek pristojnosti, ki sta mu jih podelila Ustava in zakon, stopa v razmerja z ostalima dvema vejama oblasti. Načelo delitve oblasti je razložilo tudi Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-83/94¹⁹, s katero je odločilo, da ima načelo delitve oblasti dva pomembna elementa. Prvi element zahteva, da so zakonodajna, izvršilna in sodna veja oblasti ločene druga od druge, kar tudi pomeni, da so organi oziroma nosilci teh posameznih vej oblasti ločeni drug od drugega oziroma niso isti.²⁰ Absolutna izvedba načela ločitve oblasti ne obstaja, saj bi to pomenilo, da nosilci posamezne veje oblasti postavljajo sami sebe na funkcijo in

¹⁶ J. Sovdat, Ustavno procesno pravo, str. 41.

¹⁷ S. Dujić, Položaj izvršilne funkcije v sistemu delitve oblasti, str. 334.

¹⁸ Ibidem, str. 287.

¹⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-83/94 z dne 14.7.1994, Uradni list RS, št 48/94.

²⁰ Ibidem.

le njej sami odgovarjajo, da si le sami določajo svojo pristojnost in da s svojimi odločitvami ne smejo posegati na področje druge veje oblasti. Drugi element pa je sistem zavor in ravnovesij, s katerim vsaka od teh vej oblasti vpliva na drugo in jo omejuje, prav tako pa tudi do določene mere sodelovanje, saj si sicer ni mogoče predstavljati delovanja sistema državne oblasti kot celote.²¹

Bistvo prvega elementa je, da so nosilci posameznih funkcij ločeni oz. različni, obenem pa navedeno ne pomeni, da so absolutno neodvisni in nedotakljivi, saj je maksima drugega elementa v tem, da vsaka od vej vpliva na drugo in jo obenem omejuje. V obrazložitvi odločbe št. U-I-158/94 pa je Ustavno sodišče navedlo, da "morajo biti med posameznimi vejami oblasti vzpostavljena taka razmerja, da nobena od teh vej ne more dobiti prevlade in monopola nad drugimi."²²

Kljub mnogim ustavnim določbam (posamezne določbe o Državnem zboru, vladi in sodstvu zasledujejo namen načela delitve oblasti), lahko kaj hitro pridemo do sklepa, da ima Državni zbor nekatere funkcije²³, ki daleč presegajo pristojnosti sodobnih parlamentov, in ki zakonodajno vejo preobremenjujejo in odvrtaajo od njenega osnovnega poslanstva, t.j. sprejemanje zakonov.

Gre za očitne ostanke prejšnje ustavne ureditve, ki se kažejo zlasti v močno oslABLjeni vlogi vlade.²⁴ Srž problema tiči v imenovanju ministrov v Državnem zboru, kar je absurd, nekaj česar ne zasledimo nikjer v parlamentarnih sistemih po svetu. Z vidika delitve oblasti je prav zato pomembnejše razmerje med zakonodajalcem in Ustavnim sodiščem oz. poseganje tega najvišjega sodnega organa v funkcijo zakonodajalca, kot pa razmerje med izvršilno in sodno vejo oblasti

Vloga Ustavnega sodišča v sistemu delitve oblasti je v tem, da varuje skladnost delovanja ostalih dveh vej oblasti. Ravno zaradi svojega izjemnega položaja je toliko bolj pomembno, da Ustavno sodišče tega ne zlorablja in ne posega v polje zakonodajalčeve presoje.

²¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-83/94 z dne 14.7.1994, Uradni list RS, št. 48/94.

²² Točka 14 odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-158/94 z dne 9.3.1995, Uradni list RS, št. 18/95.

²³ Zlasti na področju volitev in imenovanj najrazličnejših funkcionarjev, od ustavnih sodnikov in generalnega državnega tožilca, varuha človekovih pravic, do guvernerja Banke Slovenije.

²⁴ V zvezi s tem F. Grad navaja naslednje: "/.../ Vse kaže, da je ustavna tradicija odpornejša od papirja, na katerem je zapisana ustava...čepprav je bilo načelo delitve oblasti že takoj na začetku postopka sprejemanja nove ustave sprejeto takorekoč soglasno, že sama ustava v konkretni ureditvi državne oblasti odstopa od njega /.../ in v večji časovni oddaljenosti se je to dogajalo, večji so bili ti odstopi, kar očitno pomeni da je tradicija začela vse bolj zavzemati stare pozicije /.../". Glej v: Delitev oblasti v slovenskem parlamentarnem sistemu, str. 27.

Pomembno je, da pri svojem delovanju ravna v mejah načela delitve oblasti, ki jih je s svojimi odločitvami tudi samo zarisalo.²⁵ V odločbi št. U-I-146/98²⁶ pojasni, da načelo delitve oblasti vzpostavlja med posameznimi vejami oblasti medsebojno odvisnost in zagotavlja, da vsaka od njih izvršuje funkcije, ki so po svoji naravi izvršilne, zakonodajne in sodne. To na eni strani zahteva sodno kontrolo dela upravno-izvršilne funkcije, na drugi strani pa zahteva, da sodna oblast izvršuje le svojo ustavno določeno funkcijo in ne prevzema hkrati upravno-izvršilne državne funkcije. V odločbi U-I-224/96²⁷ je Ustavno sodišče navedlo, da "načelo delitve oblasti ne dopušča avtonomnosti posamezni veji oblasti, ampak med njimi vzpostavlja medsebojno odvisnost in zagotavlja, da vsaka od njih izvršuje funkcije, ki so tej veji lastne, to je izvršilne, zakonodajne ali sodne. Ustavno sodišče je v tej odločbi posebej poudarilo, da je institut zavor in ravnovesij (čeprav izrecno v ustavi ni nikjer omenjen) bistven del načela delitve oblasti, in da nosilci posameznih vej oblasti na funkcijo ne postavljajo samega sebe, pač pa jih neposredno oz. posredno postavlja ljudstvo."

Ustavno sodišče je bilo v preteklosti deležno nekaterih očitkov, da posega v načelo delitve oblasti, poleg že omenjenih tehnik bode v oči tudi dejstvo da lahko sodišče določi celo *način* izvršitve odločbe.²⁸ Na tem mestu velja omeniti zanimivost, da se je v postopku za dopolnitev ZUstS v mesecu juliju 1999 pojavil amandma, ki naj bi iz drugega odstavka 40. člena črtal besedilo, ki Ustavnemu sodišču omogoča ne le določitev, kateri organ naj izvrši odločitev, ampak tudi *na kakšen način*.²⁹

Zakon je bil kasneje umaknjen iz zakonodajnega postopka, namreč morebitno črtanje te določbe bistveno zmanjšalo možnosti Ustavnega sodišča za razveljavljanje, kar bi ga prisililo v razvijanje novih tehnik in v še pogostejšo uporabo "ustvarjalnih" tehnik odločanja. Ni težko ugotoviti, da bi to vodilo v še večji aktivizem Ustavnega sodišča in v nove kršitve načela delitve oblasti.³⁰

Izjemno problematična so tudi vprašanja, pri katerih se Ustavno sodišče spušča na področje političnega oz. metajuridičnega.³¹ Zlasti se to kaže pri uporabi t.i. "strukturiranih ustavnih vprašanj", to so tista vprašanja, glede katerih se Ustavno sodišče spušča v presojo "splošnih pravnih

²⁵ M. Žakelj, Odločba ustavnega sodišča o ustanovitvi Občine Ankaran z vidika delitve oblasti, str. 13.

²⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-146/98 z dne 24.6.1998, Uradni list RS št. 51/98.

²⁷ Odločba Ustavnega sodišča, št. U-I-224/96 z dne 22.5.1997, Uradni list RS št. 36/97.

²⁸ Drugi odstavek 40. člena ZUstS.

²⁹ F. Testen, Tehnike ustavnosodnega odločanja, v: M. Pavčnik, A. Mavčič (ur.), Ustavno sodstvo, str. 241, opomba št. 61.

³⁰ Ibidem.

³¹ S. Dujić, Položaj izvršilne funkcije v sistemu delitve oblasti, str. 322.

konceptov, doktrin in ustavnih načel" (v ta okvir spada tudi načelo delitve oblasti).³² Presoja ustavnih teorij in doktrin je problematična ravno zato, ker so le-te vedno skupek različnih ideoloških in političnih predpostavk o določenem družbenem pojavu, v katerem pa ni "najvišjih resnic", kot to skuša prikazati Ustavno sodišče.³³

Pri strukturiranih ustavnopravnih vprašanjih gre za abstraktne pravne koncepte, doktrine in načela, kot so pravna država, socialna država, demokratična država, denacionalizacija, ipd. Ravno pri razlagi teh abstraktnih pojmov, o katerih sama Ustava pove zelo malo, je odločanje Ustavnega sodišča najbolj politično. Bolj kot je ustavni tekst splošen in abstrakten, večja je verjetnost, da bo sodišče pri odločanju uporabljalo tudi politične kriterije.³⁴

Prav pravna načela nudijo razlagalcu bistveno širši interpretacijski prostor kot pravna pravila.³⁵ Za razliko od pravnih pravil, je pomensko široka pravna načela mogoče tudi medsebojno kombinirati. Bistveno pri tem je, da so pravna načela vrednostna merila in zato nadrejena pravnim pravilom. In prav ta ustavna načela omogočajo Ustavnemu sodišču, da preko njih posega tudi v razmerja, o katerih sicer Ustava molči ali pa jih ureja le v manjši meri. S tem je Ustavnemu sodišču odprt izjemno širok prostor za poseganje v odločitve drugih vej oblasti.³⁶

Zgodovinska odsotnost državniške tradicije in njenih institucij posledično pomenita globoko nezaupanje v izvršilno oblast, nekaj kar je bilo slovenski državi položeno v zibelko.³⁷ Po drugi strani pa Ustavnemu sodišču v nekaterih primerih, ko zakonodajna veja oblasti odločb ne izvrši, ne preostane drugega kot da poseže po skrajnih sredstvih. Zdi se, da je aktivizem Ustavnega sodišča, ko gre za človekove pravice in temeljne svoboščine še kako na mestu, toda s tem je tudi Ustavno sodišče začelo uvajati neko drugo prakso.

Načelo samoomejevanja in zadržanosti, ki je vodilno v nemški ustavnosodni praksi, je ostalo v začetnem obdobju delovanja slovenskega Ustavnega sodišča močno prezrto. To je mogoče ugotoviti iz odločbe št. U-I-12/97³⁸ (ena izmed t.i. referendumskih odločb). V njej je v točki 50

³² S. Dujić, Položaj izvršilne funkcije v sistemu delitve oblasti, str. 322.

³³ Ibidem.

³⁴ B. Bugarič, Pravna sredstva za omejevanje pristojnosti ustavnega sodstva, str. 96.

³⁵ Glede temeljnih razlik med pravnimi pravili in pravnimi načeli glej M. Pavčnik, Teorija prava, str. 88-94.

³⁶ M. Cerar, Slovensko ustavno sodišče-med pravom in politiko, str. 123.

³⁷ Kot se je izrazil J. Šmidovnik: "Konceptijo državne ureditve v slovenski ustavi opredeljujeta-lahko rečemo-dve fantazmi, dva strahova, in sicer: strah pred močno in neodvisno vlado in strah pred Kučanom", glej v C. Ribičič, Oblikovanje vlade in model stabilnega ravnotežja oblasti, Pravna praksa, 14/2002.

³⁸ Odločba Ustavnega sodišča U-I-12/97 z dne 8/10-1998, Uradni list RS št. 82/98, točka 50.

Ustavno sodišče zapisalo: "/.../ da bi zagotovilo ustrezen način izvršitve svoje odločbe s strani Državnega zbora /.../ se je Ustavno sodišče odločilo, da /.../ sámo ugotovi in s to odločbo tudi objavi, da je bil na referendumu izglasovan predlog, vsebovan v referendumskem vprašanju, postavljenem na zahtevo 42.710 volivk in volivcev /.../". In še nekoliko naprej: "/.../ Če bi Državni zbor določbo o vezanosti prekršil /.../, potem bi ustavnost odločitev zakonodajnega organa po Ustavi nadziralo Ustavno sodišče, ki ima za primere kršitev Ustave na voljo tudi različne sankcije /.../".

Kljub pogostemu sklicevanju na "novo pravno in civilizacijsko neavtoritativno kulturo"³⁹ se je Ustavno sodišče v omenjeni odločbi poslužilo cele kopice posegov, ki grobo posegajo v ustavno načelo delitve oblasti, zunaj najširšega možnega razumevanja pristojnosti ki jih ima ta organ. Prevezlo je funkcijo zakonodajalca in celo funkcijo republiške volilne komisije (razglasitev rezultatov referenduma), sámo ugotovilo, "zmagovalca", čeprav dejansko noben predlog ni dobil večine glasov, ob tem pa celo zagrozilo zakonodajalcu s "sankcijami".

V zvezi s tem je tedanji ustavni sodnik Matevž Krivic navedel: "/.../ s to odločbo je Ustavno sodišče v sestavi, v kakršnem je delovalo v letih 1993-1998, tik pred koncem svojega delovanja storilo nekaj, po čemer bo gotovo prešlo v zgodovino. Po očitnih prekoračevanjih ustavnosodnih pristojnostih v nekaterih nedavnih politično odmevnih in za politična in upravna razmerja v državi pomembnih zadevah so bile tokrat (zame) prekoračene vse meje dopustnega in razumnega v ustavnosodnem odločanju /.../". In še naprej: "/.../ s svojimi šokantnimi zahtevami (gre za zahteve iz te ustavnosodne odločbe-U-I-12/97 z dne 8/10-1998), ki jih ustavnopravno sploh ni mogoče realizirati (prisilita parlament, da izglasuje zakon, kakršnega noče) /.../".⁴⁰

Uporaba načela delitve oblasti za samostojno podlago ustavnosodnega odločanja je problematična. Če se že uporablja, pa mu ne bi smeli dodajati vsebin, ki so v teoriji sporna. Teoretično bi lahko to načelo pri ustavnosodnem odločanju uporabljali samo v primeru, če bi ga metodološko ustrezno omejili. Pa še v tem primeru bi lahko to načelo uporabljali kvečjemu v funkciji "*ratio decidendi*".⁴¹ Vendar tega pogoja ni in zato moramo ostati v okvirju vsebine, ki jo pomensko omejeno temu pravnemu načelu daje drugi odstavek 3. člena Ustave v povezavi z normativno določenimi poglavji

³⁹ S. Dujić, Položaj izvršilne funkcije v sistemu delitve oblasti, str. 303.

⁴⁰ Ločeno mnenje sodnika Matevža Krivica v odločbi Ustavnega sodišča U-I-12/97 z dne 8/10-1998, Uradni list RS št. 82/98.

⁴¹ Gre za pravna stališča, ki so za odločitev v konkretni zadevi neposredno odločilna, v nasprotju z stališči, ki jih je sodišče v sodbi sicer izreklo, vendar za odločitev v predmetni zadevi niso bila bistvena (*obiter dictum*), glej podrobneje v S. Dujić, Položaj izvršilne funkcije v sistemu delitve oblasti, str. 299.

Ustave.⁴² Na splošno je meja med pravom in politiko težko potegniti, ravno zato se mora organ kot je Ustavno sodišče v največji možni meri izogibati političnim prijemom.

⁴² S. Dujić, Položaj izvršilne funkcije v sistemu delitve oblasti, str. 299.

3. INTERPRETATIVNA ODLOČBA

3.1. Splošno o interpretativni odločbi

Interpretativne so vse tiste odločbe Ustavnega sodišča, s katerimi to neposredno posega v vsebino pravne določbe, vendar se pri tem ne dotakne njenega besedila.⁴³ Z interpretativno odločbo Ustavno sodišče "le" določi tisto razlago ali način uporabe izpodbijanega predpisa, ki je v skladu z Ustavo oz. zakonom.⁴⁴ Teorija nadalje loči med restriktivnimi, ekstenzivnimi in substitutivnimi interpretativnimi odločbami, razlikovanje med temi tremi skupinami temelji na pomenu odločbe za normativni domet izpodbijane pravne določbe.⁴⁵

Treba je poudariti, da je interpretativna odločba posebna in manj pogosta vrsta odločbe, glede na ostali dve, to je razveljavitveno in ugotovitveno odločbo. Nima izrecne podlage v zakonu ali Ustavi in sodi k t.i. dodatnim tehnikam odločanja.⁴⁶ Pri tem se je Ustavno sodišče oprlo na prakso tujih ustavnih sodišč s podobnimi pristojnostmi, zlasti na italijansko ustavno sodišče, ki je izdalo daleč največ interpretativnih odločb. Nekatere druge tehnike odločanja je sodišče uvedlo celo brez posebnega utemeljevanja, na katero podlago opira svoje pooblastilo za takšne odločitve. Razlogov za uvajanje novih tehnik je več. Eden je gotovo ta, da Ustavno sodišče pri odločanju ni vezano na predlog iz dane zahteve oz. pobude (30. člen ZUstS).⁴⁷

Glede vprašanja tehnik odločanja Ustavnega sodišča in vpliva teh tehnik na vsebino odločitve Testen navaja: "Moja nadaljnja teza je, da samo uporabljena tehnika, recimo jezikovna formula, ki jo je sodišče uporabilo v svoji odločbi, še nič ne pove o tem, ali je bilo sodišče aktivistično ali zadržano: na eni strani vse tehnike omogočajo da sodišče stopi na zakonodajalčevo polje, na drugi strani pa tudi uporaba najbolj aktivističnih tehnik še ne pomeni nujno, da je sodišče ravnalo nedopustno."⁴⁸ Pri ugotavljanju pomena izpodbijanega zakona je Ustavno sodišče popolnoma samostojno in ni vezano na razlago, ki jo ponuja predlagatelj ali pobudnik ustavnosodne presoje, niti na razlago, ki obstaja v praksi. Kaj pomeni izpodbijana odločba in kako jo je mogoče razlagati, presoja Ustavno sodišče avtonomno. Predmet ustavnosodne presoje je torej izpodbijana pravna

⁴³ S. Nerad, Interpretativne odločbe Ustavnega sodišča, str. 33.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ F. Testen, Tehnike ustavnosodnega odločanja, v: M. Pavčnik, A. Mavčič (ur.), Ustavno sodstvo, str. 216.

⁴⁷ Iz Ustave in ZUstS niti ne izhaja izrecno, da bi pobuda oz. zahteva sploh morala vsebovati tudi predlog odločitve, ibidem.

⁴⁸ Glej podrobneje v prispevku F. Testena, Tehnike odločanja ustavnega sodišča v abstraktni presoji, str. 5.

določba z vsebino, kot jo razume Ustavno sodišče.⁴⁹ S temi stališči se je mogoče strinjati, vendar z izrecnim opozorilom, da je uporaba različnih "inovativnih tehnik" lahko izjemno nevarna, ker se z njimi (lahko) posega v funkcijo zakonodajalca. Medtem ko Ustava Ustavnemu sodišču dopušča le popolno ali delno razveljavitev zakona, pa se z "inovativnimi tehnikami" interpretacije Ustavno sodišče lahko "spozabi" in "prestopi Rubikon" svoje kontrolne funkcije ter ravna protiustavno.

Celo pri svojem nespornem pooblastilu za delno razveljavitev pravne norme naj bi bilo Ustavno sodišče skrajno previdno: razveljaviti mora določbo oz. normo v celoti, ne pa samo njenega dela, ker s tem lahko bistveno poseže v zakonodajno funkcijo. Do takega spodrseljaja je prišlo, ko je Ustavno sodišče razveljavilo oz. črtalo samo eno besedo nekega zakonskega besedila. Šlo je za besedico "fizična" (oseba), kar je povzročilo, da se je zakonsko besedilo nanašalo ne samo na fizične osebe (kar je očitno hotel zakonodajalec), ampak tudi na pravne osebe (česar zakonodajalec ni hotel!).⁵⁰ Načelo samoomejevanja narekuje, da Ustavno sodišče presoja zgolj to, ali je zakonska ureditev v okviru pravnih načel, ne pa tudi tega, da samo ustvari pravilo, ki ustreza pravnemu načelu. Ta "tehnika" presega pristojnost Ustavnega sodišča, ker je z njo kar neposredno prevzela vlogo pozitivnega zakonodajalca. Pavčnik piše, da "meja med biti negativni in biti pozitivni zakonodajalec je v določenem pomenu tekoča. V naravi pravnega sistema kot celote (sistematična razlaga!) je, da razveljavljeni deli zakona lahko pomensko (so)učinkujejo tudi na celoto, to je na vse tiste dele, ki ostajajo v veljavi."⁵¹ V tem pomenu je tudi Ustavno sodišče posredni pozitivni zakonodajalec.

Teorija nadalje navaja kot drugi izmed razlogov za sprejemanje interpretativnih odločb, da vnaprej ni mogoče predvideti vseh možnih vrst protiustavnosti oz. protizakonitosti oz. načinov kako jih odpraviti iz pravnega reda.⁵² Sodišče pri tem vodi načelo da tam, kjer je kršitev, mora obstajati tudi pravno sredstvo (*remedy*) za njeno odpravo.⁵³

Upravičenje za uporabo teh tehnik je Ustavno sodišče našlo tudi v sklepanju od večjega na manjše (*argumentum a maiore ad minus*), in sicer tako, da so sledili logiki, če sme Ustavno sodišče zakon razveljaviti, potem lahko uporabiti tudi druge tehnike, kar naj bi bilo "manj od razveljavitve".⁵⁴ Ob tem se velikokrat pozablja da takšen "manjši poseg" lahko pomeni hujše nedopustne posledice, kot

⁴⁹ S. Nerad, Interpretativne odločbe Ustavnega sodišča, str. 136.

⁵⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-25/92 z dne 4.3. 1993, Uradni list št. 13/98.

⁵¹ M. Pavčnik, Metodologija ustavnosodnega odločanja, str. 1183.

⁵² K. Klepec, Ugotovitvene in interpretativne odločbe ustavnega sodišča, str. 7.

⁵³ F. Testen, Tehnike ustavnosodnega odločanja, v: M. Pavčnik, A. Mavčič (ur.), Ustavno sodstvo, str. 216.

⁵⁴ S. Dujić, Položaj izvršilne funkcije v sistemu delitve oblasti, str. 293.

bi jih povzročila popolna razveljavitev takšne norme.⁵⁵ Kot navaja Pavčnik, je sklepanje od večjega na manjši razlagalni argument, da za tistega, ki mu gre več (večja kakovost), velja tudi manj (manjša kakovost).⁵⁶ V praksi to za Ustavno sodišče pomeni če lahko več (razveljavitev), potem lahko tudi manj (sprejem interpretativnih odločb oz. odločb o goli protiustavnosti).

Spornost takšnega razmišljanja je zlasti v tem, da je v takšnem primeru "manj" v resnici "več": ko pride do razveljavitve potem je "na potezi" ponovno zakonodajalec, ki lahko glede na svojo politično izbiro zadevo uredi po svoji izbiri, ko pa gre "zgolj" za t.i. interpretativno odločbo Ustavno sodišče v resnici nadomesti funkcijo Državnega zbora in po svoji lastni izbiri določi vsebino pravne norme, s tem filigranskim načinom pa prikrito prevzame funkcijo zakonodajalca. S to tehniko odločanja Ustavno sodišče avtoritarno odloči edino možno razlago predpisa, ne da bi pri tem poseglo v samo besedilo. Po mnenju Testena "gre za odločitve, v katerih Ustavno sodišče v izreku navede eno od možnih razlag, ki po njegovi presoji ni v neskladju z Ustavo."⁵⁷ Ustavno sodišče torej nima na izbiro le razveljavitve in ugotovitve, da predpis ni v neskladju z Ustavo oz. zakonom. Sprejme lahko tudi vsako odločitev, ki je med tema dvema (skrajnima) možnostma: zato se takšne odločitve v primerjalni teoriji opredeljuje tudi kot vmesne.⁵⁸

3.2. Vrste interpretativnih odločb

Interpretativne odločbe, ki se pojavljajo v praksi Ustavnega sodišča, je mogoče razdeliti v tri skupine: restriktivne, ekstenzivne in substitutivne. Skupne značilnosti vseh interpretativnih odločb so naslednje: 1. Izrek odločbe se glasi, da norma ni v neskladju z Ustavo. Izrek lahko podaja zelo obsežne razlage predpisa, možno pa je tudi, da se sodišče v izreku sklicuje na razloge iz obrazložitve. 2. Izpodbijana norma se mora v praksi razumeti in uporabljati na več načinov, od katerih pa nekateri niso v skladu z Ustavo. Bistveno je torej, da organi normo dejansko uporabljajo

⁵⁵ V zvezi s tem F. Testen navaja: "/.../ Tako je Ustavno sodišče uporabo nekaterih novih tehnik oprlo na razlogovanje od večjega k manjšemu in sicer tako, da Ustavno sodišče sme razveljavljati, torej sme izreči tudi vse, kar je manj kot razveljavitev. Lahko pa si takoj postavimo vprašanje, kaj je več in kaj manj. Kje bi se moralo Ustavno sodišče ustaviti, če bi bil krog njegovih pooblastil omejen le s sklepanjem od večjega k manjšemu? Kaj je sploh lahko še "več" od pristojnosti Ustavnega sodišča, da razveljavi v celoti katerikoli zakon? Z uporabo samo tega formalno-logičnega argumenta lahko res pridemo do rezultata, da Ustavno sodišče ni poseglo v zakonodajalčevo voljo v primeru, ko je razveljavilo kar cel obsežen zakon, ki je urejal pravni režim kmetijskih zemljišč, da pa si je dovolilo več in preveč v nekem drugem primeru, ko je z interpretacijo določilo začetek veljavnosti predpisa o spremembi davčne stopnje /.../", glej natančneje v F. Testen, *Tehnike odločanja Ustavnega sodišča v abstraktni presoji*, str. 5. in nasl.

⁵⁶ M. Pavčnik, *Teorija prava*, 2007, str. 125.

⁵⁷ F. Testen, *Interpretacija v odločbah Ustavnega sodišča*, str. 4.

⁵⁸ F. Testen, komentar k 161. členu Ustave Republike Slovenije v: L. Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, str. 1123.

na različne načine, samo možnost različne razlage še ni dovolj.⁵⁹ 3. V izreku opisana razlaga, ki je v skladu z Ustavo. 4. V obrazložitvi je opisana razlaga oz. uporaba, ki ni skladna z Ustavo, in utemeljitev za to.⁶⁰

V dosedanji praksi se je večkrat zgodilo, da Ustavno sodišče zgoraj navedenih kriterijev ni upoštevalo. Za interpretativno odločbo je tako zadoščalo že, da *bi se* norma lahko razlagala na različne načine, pa ni bilo izkazano, kako se sploh uporablja⁶¹ ali pa je bilo izkazano, da se uporablja samo na en, po mnenju sodišča protiuustaven način.⁶² Sodišče je nekajkrat uporabilo interpretativno odločbo tudi v primerih, ko je šlo po navedbah pobudnika za protiuustavno pravno praznino.⁶³

Ob tem se zastavlja vprašanje, ali je mogoče iz pravnega reda izločiti z Ustavo neskladno razlago predpisov tudi na drugačen način, kot to velja za interpretativno odločbo. Gre za način, ki bi v manjši meri kot interpretativna odločba posegal v zakonodajno oblast in odločanje sodišč. Ta način ima tudi to prednost, da je za razliko od interpretativne odločbe uporaben takrat, kadar obstoji več možnih razlag predpisov, ki so skladne z Ustavo. To bi bilo mogoče doseči z izrekom, ki bi se glasil takole: "Razlaga Zakona o /.../, po kateri /.../, je v neskladju z Ustavo in se ne sme uporabljati."⁶⁴

Tako bi bil izrek, ki bi se omejil na ugotovitev, da je v odločbi obravnavana razlaga v neskladju z Ustavo, torej izrek brez dodatka "in se ne sme uporabljati", pomanjkljiv in nezadosten. Prepričan sem tudi, da sodi razlaga ali vsaj njeno bistvo v izrek odločbe, ne v obrazložitev. Na ta način se razveljavlja le kar je nujno, ostalo je prepuščeno morebitnim posegom zakonodajalca in sodni praksi.

⁵⁹ Tega stališča Ustavno sodišče ni spoštovalo pri vseh svojih interpretativnih odločbah. Včasih je za interpretacijo zadostovalo že, da bi se norma razlagala na različne načine, pa ni bilo izkazano, kako se sploh uporablja (U-I-72/93 z dne 20.4.1993, Uradni list RS št. 27/91) ali pa je bilo izkazano, da se uporablja samo na en, vendar po mnenju sodišča protiuustaven način (U-I-301/96-OdlS V, 117, Uradni list RS št. 36/97).

⁶⁰ F. Testen, Vrste ustavnosodnih odločitev, str. 168.

⁶¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-72/93 z dne 20.4.1993, Uradni list RS št. 27/91.

⁶² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-301/95 z dne 11.7.1996, Uradni list RS št.39/96.

⁶³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-212/93 z dne 7.4.1994, Uradni list RS št. 14/94.

⁶⁴ Glej 8. točko ločenega mnenja sodnika Ribičiča v odločbi št. U-I-308/02 -10 z dne 22. 4. 2004, Uradni list RS št. 51/2004.

3.2.1. Restriktivne interpretativne odločbe

Z restriktivno interpretativno odločbo Ustavno sodišče zoži normativni obseg oz. domet pravno presojane določbe. Tako odločbo se izda, če je izpodbijano pravno določbo mogoče razlagati na dva ali več načinov, pri čemer je ena ali več razlag v skladu z Ustavo, druge pa ne. Restriktivnost je ravno v tem, da Ustavno sodišče zoži število možnih pravnih norm, ki jih z razlago lahko izluščimo iz pravne določbe.⁶⁵ Primer take določbe je npr. odločba U-I-308/02⁶⁶, s katero je Ustavno sodišče presojalo tretji odstavek 4. člena Zakona o ponovni vzpostavitvi agrarnih skupnosti⁶⁷ ter vrnitvi njihovega premoženja in pravic. Ustavno sodišče je ugotovilo, "da je ureditev pravice do članstva in ponovne vzpostavitve agrarne skupnosti tako, da napotuje na drugo, neobstoječo pravno podlago, ima pa enak učinek, kot če pravice ne bi bilo /.../ v neskladju z načeli pravne države (2. člen Ustave) pa je, če zakonodajalec uzakoni pravico, ki je ni mogoče uresničevati /.../ taka pravica je prazna". Na podlagi jezikovne razlage, ob podpori namena zakonodajalca, je sodišče ugotovilo, da je mogoča razlaga zakona, po kateri imajo tuji državljani pravico do članstva in ponovne vzpostavitve agrarne skupnosti, če jim uresničevanje pravic na zemljiščih, ki so na ozemlju druge države, omogočajo že sklenjeni in mednarodno veljavni sporazumi, kot je npr. Videmski sporazum. Ustavno sodišče je torej ugotovilo, da je zakon mogoče razlagati na dva načina, od katerih je eden v nasprotju z Ustavo, v izreku odločbe pa je zapisalo, da zakon "ni v neskladju z Ustavo, če se razlaga tako, kot je navedeno v obrazložitvi.

Iz zgoraj navedenega je mogoče sklepati na zožujoči značaj restriktivnih interpretativnih odločb. Ta zahteva strogo pojmovno razločevanje med normativnimi razlagami, ki izhajajo iz pravne odločbe, in vsebinskim obsegom pravne določbe pri čemer gre za dosež ali širino pravic subjektov, ki jim gredo te pravice (dolžnosti).⁶⁸ Slovensko Ustavno sodišče drugače kot italijansko uporablja samo tip pozitivnih restriktivnih interpretativnih odločb, s katerimi v izreku na afirmativen način navede tisto razlago, ki po njegovi presoji ni v neskladju z Ustavo.⁶⁹

⁶⁵ S. Nerad, Interpretativne odločbe ustavnega sodišča, str. 41.

⁶⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-308/02 z dne 22.4.2004, Uradni list RS št. 51/2004.

⁶⁷ Zakona o ponovni vzpostavitvi agrarnih skupnosti (ZPVAS), Uradni list RS, št. 5/94, 38/94, 69/95, 56/99, 72/00, 87/11, 14/15 – ZUUJFO in 74/15 – ZAgrS.

⁶⁸ S. Nerad, Interpretativne odločbe Ustavnega sodišča, str. 50.

⁶⁹ Prim. F. Testen: Interpretacija v odločbah ustavnega sodišča, Pravna praksa, št. 34/2000, str. 4 in F. Testen: Tehnike ustavnosodnega odločanja, str. 239.

Tipični izrek restriktivnih interpretativnih odločb se običajno glasi:

(Izpodbijani predpis) **ni v neskladju z Ustavo, če se razlaga (se uporablja, se razume), tako da /.../ - čemur sledi pravilna, z Ustavo skladna razlaga.**

Iz obrazca za oblikovanje izreka je jasno razvidno, da Ustavno sodišče uporablja samo tip pozitivne interpretativne odločbe. Pri tem nas ne sme zmeti dejstvo, da je pozitivna formula v bistvu dvojna negacija /.../ ni v neskladju /.../.

Izreki interpretativnih odločb praviloma ugotavljajo odsotnost protiustavnosti ene od možnih razlag predpisa. V izreku podajo lahko tudi zelo razsežne razlage predpisa. Prvo interpretativno odločbo je Ustavno sodišče sprejelo ob presoji ustavnosti drugega odstavka 145. b člena Zakona o podjetjih (zadeva U-I-108/91-OdlUS II, 67), v obrazložitvi pa je navedlo, da so take interpretacijske odločbe potrebne in smiselne takrat, kadar se izpodbijana norma v praksi razume in uporablja na več načinov, od katerih so nekateri pravno dopustni, drugi pa ne.⁷⁰ Razveljavitev norme v takšnem primeru ni smiselna, saj bi prizadela tudi tiste, ki so normo uporabljali v skladu z Ustavo, zato je treba uporabiti interpretacijsko odločbo, s katero Ustavno sodišče ohrani v pravnem redu izpodbijano normo v njenem nespornem oziroma z Ustavo skladnem obsegu oz. pomenu, hkrati pa z Ustavo neskladno uporabo izpodbijane norme indirektno (prek dolžnosti vseh državnih organov, da ravnajo v skladu z odločbo Ustavnega sodišča) izloči iz pravnega reda.

Do sedaj smo govorili o interpretativnih odločbah le v zvezi s presojo zakonov, vendar je Ustavno sodišče izdalo tudi nekaj drugih interpretativnih odločb. Ena med njimi je v zvezi z Vatikanskim sporazumom.⁷¹ Na podlagi drugega odstavka 160. člena Ustave je Ustavnemu sodišču dana tudi posebna pristojnost predhodne (*a priori*) ustavnosodne presoje mednarodnih pogodb. Ta pristojnost se nanaša le na presojo skladnosti z Ustavo, ne pa z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in splošnimi načeli mednarodnega prava. *Ratio* take ureditve je, da bi mednarodnopravna obveznost Republike Slovenije nastala z ratifikacijo pogodbe v Državnem zboru, s tem pa bi prišlo do morebitne kasnejše ugotovitve neustavnosti in bi država bila naknadno

⁷⁰ V odločbi je izrek delno oblikovan kot ugotovitev ("Ustavno sodišče Republike Slovenije je /.../ ugotovilo: /.../ odstavek /.../ člena /.../ ni bil v nasprotju z Ustavo, če se je uporabljal za /.../), v obrazložitvi pa je izrecno rečeno, da gre za interpretacijsko odločbo.

⁷¹ Rm-1/02-21 z dne 19. 11. 2003, Uradni list RS št. 118/2003.

prisiljena usklajevati pogodbo z Ustavo, kar bi pomenilo hude zaplete. Primerjalno gledano gre za precej široko pristojnost Ustavnega sodišča, neobičajno v evropskem pravnem prostoru. Tudi sicer v komentarju Ustave k njenemu 161. členu (razveljavitev zakona) naletimo na pomisleke proti interpretativnim odločbam Ustavnega sodišča pri predhodni presoji ustavnosti mednarodnih pogodb, ker meddržavne pogodbe nimajo centralnega razlagalca svojih določb in si te vloge ne more lastiti ustavno sodišče posamezne države.⁷²

V omenjeni zadevi so se v delu slovenske politike pojavili dvomi glede sporazuma o odnosih med Svetim sedežem in Republiko Slovenijo. Sporna naj bi bila zlasti določba 1. člena, ki naj bi priznavala Rimskokatoliški cerkvi neodvisnost od slovenske pravne ureditve. Sporazum sta Slovenija in Vatikan podpisala 14. decembra 2001, nato pa ga je vlada 24. januarja 2002 poslala v presojo Ustavnemu sodišču. To je vlado 19. marca 2002 pozvalo, naj vlogo dopolni tudi z utemeljitvami tistih, ki imajo pomisleke k sporazumu. 19. aprila so tako trije ministri ZLSD-ja Ustavnemu sodišču vročili stališče manjšine v vladi do ustavnosti sporazuma.⁷³ Ustavno sodišče je v odločbi ugotovilo da omenjeni člen, ni v nasprotju z Ustavo če se razlaga tako da se upošteva jezikovni pomen v italijanski različici sporazuma, saj je iz slovenskega besedila bilo mogoče sklepati na pomen, ki bi lahko bil protiustaven.

Besedilo drugega odstavka 1. člena Sporazuma je mogoče razlagati tudi tako, da Katoliški cerkvi dopušča delovanje v skladu s kanonskim pravom na t. i. mešanih področjih, dokler to delovanje ne trči ob pravni red Republike Slovenije. Takšna razlaga je bližja italijanskemu izvirniku Sporazuma, kjer se ta del besedila "*e nel rispetto dell'ordine giuridico della Repubblica di Slovenia*" če ga dobesedno prevedemo, glasi: "in ob spoštovanju pravnega reda Republike Slovenije."⁷⁴ V tem primeru se je Ustavno sodišče med dvema možnima razlagama odločilo za eno in tako izdalo interpretativno odločbo. V nadaljevanju je tudi izrecno naložilo državnim organom naj spoštujejo ustavnoskladno interpretacijo kot jo je sprejelo Ustavno sodišče.⁷⁵ Kljub temu, da Ustava izrecno ureja le predhodno presojo mednarodnih pogodb, se je Ustavno sodišče v tem primeru odločilo, da je pristojno tudi za naknadno presojo mednarodnih pogodb. Do tega je prišlo z zelo široko razlago svojih pristojnosti. Izhajalo je iz formalnega merila, po katerem se ratifikacije mednarodnih

⁷² F. Testen, komentar k 161. členu Ustave Republike Slovenije v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, str. 1132. Gre za tehniko, podobno francoskim mnenjem *sous réserve*, pri čemer je še povedano, da del teorije interpretativno tehniko opredeljuje kot pogojno sodbo o ustavnosti.

⁷³ Vatikanski sporazum ni v neskladju z Ustavo, RTV SLO, URL: <http://www.rtv slo.si/slovenija/vatikanski-sporazum-ni-v-neskladju-z-ustavo/12501> (dostop dne 29.5.2017).

⁷⁴ Odločba Ustavnega sodišča Rm-1/02-21 z dne 19.11.2003, Uradni list RS št. 118/2003.

⁷⁵ Odločba Ustavnega sodišča Rm-1/02-21 z dne 19.11.2003, Uradni list RS št. 118/2003.

sporazumov izvajajo z zakonom, Ustavno sodišče pa je pristojno za presojo zakonov in uredb. Sicer je res, da besedilo zakona (o ratifikaciji mednarodne pogodbe) praktično povzema besedilo mednarodne pogodbe (v presojo katere se pa Ustavno sodišče ne sme spuščati), vendar se je Ustavno sodišče postavilo na stališče, da sta strogo formalno gledano mednarodna pogodba in zakon, ki le-to prenese v notranjopravni sistem države, dva ločena pravna akta. S pristojnostjo Ustavnega sodišča, da presoja zakon o ratifikaciji, ni v ničemer spremenjeno hierarhično razmerje pravnih aktov, ki mednarodno pogodbo uvršča pod Ustavo in nad zakon. Pri takšni presoji pa mora Ustavno sodišče upoštevati vsa pravila, ki jih Ustava in ZUstS določata za presojo skladnosti zakona z Ustavo. V teh primerih je torej merilo presoje samo Ustava.⁷⁶

3.2.2. Ekstenzivne interpretativne odločbe

Ekstenzivne interpretativne odločbe lahko opredelimo kot tiste, s katerimi Ustavno sodišče obogati obstoječo vsebino izpodbijane pravne določbe tako, da razširi njen normativni domet.⁷⁷ Na ta način se v pravno določbo vnese nekaj, kar pred tem ni obstajalo. Namen ekstenzivnih določb je vsebini, ki že obstaja, nekaj dodati in jo na ta način obvarovati pred razveljavitvijo, ki je najhujša sankcija. Ekstenzivne določbe v tekst vnašajo novo vsebino, ki jo jezikovna razlaga sama po sebi ne dopušča.⁷⁸ Ustavno sodišče na ta način prebija izrecni pomen pravnega besedila. Z drugimi besedami, ekstenzivne interpretativne odločbe se izdajo takrat, ko se presoja nekaj, kar v pravnem besedilu ni izrecno urejeno. Predmet ekstenzivnih interpretativnih odločb so zakonodajalčeve opustitve, oziroma pravne praznine.⁷⁹

Primer ekstenzivne odločbe v judikaturi Ustavnega sodišča je odločba v zadevi U-I-124/94.⁸⁰ Ustavno sodišče je presojalo ustavnost tretjega odstavka 14. člena Zakona o državljanstvu Republike Slovenije.⁸¹ Določba je v nasprotju s 14. členom Ustave, ker naj bi glede na možnosti za pridobitev državljanstva spravljala v neenak položaj vse tiste otroke, ki so ostali brez staršev, ali so

⁷⁶ Glej podrobneje F. Testen v: Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, str. 1113.

⁷⁷ S. Nerad, Interpretativne odločbe Ustavnega sodišča, str. 61.

⁷⁸ Ibidem, str. 61.

⁷⁹ Ibidem, str. 61.

⁸⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-124/94 z dne 9.2. 1995. Uradni list RS št. 13/95.

⁸¹ Zakon o državljanstvu (ZDRS), Uradni list RS, št. 1/91, 30/91, 38/92, 13/94. 14. člen je določal da lahko otrok, ki nima staršev, ali čigar starše je odvzeta roditeljska pravica ali poslovna sposobnost, in od rojstva živi v Sloveniji, pridobi državljanstvo na prošnjo skrbnika, ki je državljan Republike Slovenije, in pri katerem otrok živi.

jih le-ti zapustili in ne živijo s svojim stalnim oskrbnikom. Zakon torej ni posebej uredil situacije, ko otrok ne živi pri skrbniku, ampak je skrbnik center za socialno delo. Ta možnost sploh ni bila pravno urejena. Iz tega bi bilo napačno sklepati, da za državljanstvo sploh ne bi mogli zaprositi otroci, ki ne živijo pri skrbniku ali katerih skrbnik je center za socialno delo. Takšno razlikovanje bi bilo protiustavno, zato je Ustavno sodišče v izreku razlago zakona natančneje opredelilo tako, da zakon "ni v neskladju z Ustavo, če se razlaga tako, da se pogoja, da je skrbnik državljan Republike Slovenije in otrok pri njem živi, ne nanašata na primere, ko dolžnost skrbnika opravlja center za socialno delo ali druga oseba." Sodišče je s tem pravzaprav določilo, da gre za dve dejanski situaciji, za kateri mora veljati enaka pravna posledica, torej pravica zaprositi za državljanstvo.⁸²

3.2.3. Substitutivne interpretativne odločbe

Substitutivne interpretativne odločbe so tiste vrste interpretativnih določb, kjer je nevarnost posega v idejo delitve oblasti največja. Z načinom ustavnosodne razlage Ustavno sodišče pravzaprav v celoti nadomesti vsebino pravne določbe kot ji jo je dal zakonodajalec, z lastnim videnjem te pravne določbe. Ustavno sodišče se v bistvu pretvarja, da zakon samo razlaga, kar je razvidno iz dikcije izreka, ki je v standardni obliki da zakon "ni v neskladju z Ustavo, če se razlaga /.../". Toda v teh odločbah je jasno razvidno, da ustaljene metode razlage ne dopuščajo razlage, ki jo je kot edino ustavnoskladno določilo Ustavno sodišče. Tudi iz *travaux préparatoires* običajno jasno izhaja, da je zakonodajalec z zakonom želel ravno nasprotno, kot je v odločbi ugotovilo sodišče. Substitutivne določbe na ta način razlage zakona nadomestijo jasno in nedvoumno voljo zakonodajalca z voljo večine v Ustavnem sodišču.

S substitutivnimi interpretativnimi odločbami Ustavno sodišče doseže (ali celo preseže) skrajne meje razlage predpisov.⁸³ Ustavno sodišče *per se* sicer ne posega v besedilo, vendar imajo substitutivne odločbe v primerjavi z drugimi največji obseg posega v samo vsebino predpisa. V bistvu pomenijo popolno vsebinsko preobrazbo izpodbijane odločbe.⁸⁴ Površnemu opazovalcu se morda zdi, da se substitutivne interpretativne odločbe ne razlikujejo od restriktivnih ali ekstenzivnih. Podrobna preučitev, kaj se dejansko dogaja z vsebino presojanе določbe, pokaže, da so substitutivne določbe mešanica med opisno razveljavitvijo in ekstenzivno določbo, saj Ustavno

⁸² S. Nerad, Interpretativne odločbe Ustavnega sodišča, str. 67.

⁸³ S. Nerad, Interpretativne odločbe Ustavnega sodišča, str. 83.

⁸⁴ Ibidem, str. 83.

sodišče z njimi opravi dve operaciji : najprej iz pravne določbe v celoti izloči vsebino pravne določbe, ker zanjo meni, da je protiustavna, nato pa v okvir pravnega besedila vstavi novo vsebino, ki je tam prej ni bilo, a naj bi bila skladna z Ustavo. Od ostalih interpretativnih tehnik odločanja se ta razlikuje v tem, da Ustavno sodišče ničesar ne odvzema ali dodaja k že obstoječim pravnim normam, temveč vsebino določbe preprosto zamenja.⁸⁵

V strokovni javnosti je najbolj odmevala zadeva U-I-12/97⁸⁶, pri kateri je Ustavno sodišče presojalo ustavnost 3. člena Zakona o načinu glasovanja in o ugotavljanju izida glasovanja na referendumu o volilnem sistemu.⁸⁷ Ustavno sodišče se je v tem primeru postavilo na stališče, da je izglasovan predlog v skladu z Ustavo le, če se razlaga tako, da je je izglasovan predlog, za katerega je glasovala večina volivcev, ki so glasovali pri tem referendumskem vprašanju. Iz enega referenduma s tremi vprašanji je torej ustvarilo tri referendume z enim vprašanjem.⁸⁸ Na podlagi te razlage je Ustavno sodišče nato poseglo še v pravnomočno odločbo Republiške volilne komisije in kar samo ugotovilo (drugačen) izid referenduma.

Omenjena substitutivna odločba pa ima tudi mnogo bolj daljnosežne učinke. Z izrekom, ki se glasi, da zakon "ni v neskladju z Ustavo, če se razlaga" na določen način, Ustavno sodišče dejansko določi edino razlago, ki je skladna z Ustavo. Upoštevati pa je treba, da je imela Ustava v 90. členu identično določbo, kot jo je vseboval v tem primeru sprejeti zakon ("predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so glasovali").⁸⁹ Če torej Ustavno sodišče v primeru več konkurenčnih referendumskih vprašanj kot edino ustavnoskladno možnost razume, kot je določilo v tej odločbi, potem je jasno, da ima identična ustavna določba enako vsebino (ko gre za konkurenčna referendumsko vprašanja).⁹⁰ Na ta način pa je prišlo do hudega posega v delitev oblasti, saj je Ustavno sodišče prevzelo celo vlogo ustavodajalca, ker je posredno "zapisalo" vsebino, ki je tam sploh ni.

⁸⁵ S. Nerad, Interpretativne odločbe Ustavnega sodišča, str. 83.

⁸⁶ Odločba št. U-I-12/97 z dne 8.10.1998, Uradni list RS št. 82/98.

⁸⁷ Zakon o načinu glasovanja in o ugotavljanju izida glasovanja na referendumu o volilnem sistemu (ZNGUIG), Uradni list RS, št. 57/96. Zakon je urejal način glasovanja in ugotavljanja izida na referendumu, ki se je odvijal leta 1996, in na katerem so volivci odločali o treh medsebojno konkurenčnih vprašanjih. Vsa tri vprašanja so bila na eni glasovnici, volivec pa je lahko "ZA" glasoval samo pri enem vprašanju.

⁸⁸ S. Nerad, Interpretativne odločbe ustavnega sodišča, str. 86.

⁸⁹ Omenjeni člen je bil spremenjen z ustavno spremembo leta 2015.

⁹⁰ S. Nerad, Interpretativne odločbe Ustavnega sodišča, str. 88.

3.3. Učinki interpretativne odločbe

Izhajajoč iz ustavne in zakonske ureditve (popolna ali delna razveljavitev predpisa) je Ustavno sodišče opredeljeno kot t.i. negativni zakonodajalec. Vendar se je s tehnikami odločanja, ki jih je razvilo oz. povzelo po drugih ustavnih sodiščih začelo približevati polju, rezerviranem za t.i. pozitivnega zakonodajalca, kar je po Ustavi lahko samo Državni zbor.⁹¹ Sicer je res, da tudi če bi sodišče samo razveljavljalo in odpravljalo zakone, bi imelo širše pristojnosti kot negativni zakonodajalec. Osnovna razlika med tem posegom na področje, ki je sicer zakonodajalčevo, za katerega pa ima Ustavno sodišče jasno ustavno in zakonsko pooblastilo, in med drugimi tehnikami, s katerimi naj bi Ustavno sodišče prekoračevalo svoja pooblastila in se včasih nedovoljeno spremenilo v *rezervnega* zakonodajalca, naj bi bila v tem, da z razveljavitvijo Ustavno sodišče samo odvzema, zakonodajalec pa lahko tudi dodaja.⁹² Ravno interpretacijska tehnika je po mnenju mnogih⁹³ tista pri kateri se Ustavno sodišče najbolj približa polju, rezerviranem za zakonodajalca. Gre namreč za tehniko, s katero sodišče v izreku na *afirmativen* način najobsežneje opisuje pravilno vsebino določenega predpisa.

Takemu poseganju Ustavnega sodišča na področje zakonodajalca nasprotuje tudi Pavčnik, ki pravi: "Ustavno sodišče naj načeloma ne bi ugotavljalo, kateri pomeni zakonskega dejanskega stanu so edini pravno pravilni, ampak naj samo bdi nad tem, ali je iskanje pomenskih razsežnosti zakona v mejah Ustave. Pravna hermenevtika ve, da novi in novi primeri izzivajo nove rešitve in nove pomenske izpeljave zakona. Ustavno sodišče naj le izjemoma, v primeru zelo nejasnih zakonov, ki se jih ne da razveljaviti, ker bi nastala nepopravljiva škoda, pozitivno pove, katera razlaga je ustavna v vseh drugih primerih pa naj bo *negativni zakonodajalec*." ⁹⁴

Nadalje meni, da bi moralo Ustavno sodišče z interpretativno odločbo v skladu z načelom samoomejevanja le pomagati zakonodajalcu, da bi izdan predpis ostal v skladu z Ustavo in sicer tako, da bi avtoritativno odstranilo razlago, ki je neustavna.⁹⁵ Kot eno izmed glavnih značilnosti interpretativnih odločb Ustavnega sodišča teoretiki navajajo, da naj bi se norma v praksi razumela in uporabljala na več načinov, od katerih so določeni skladni z Ustavo, določeni pa ne. Ob tem je jasno, da je konstrukcija nesprejemljiva, saj je pojmovno skoraj vsaka pravna norma v veliki meri

⁹¹ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo, str. 345.

⁹² F. Testen, Tehnike ustavnosodnega odločanja, v: M. Pavčnik, A. Mavčič (ur.), Ustavno sodstvo, str. 227.

⁹³ Ustavni sodniki Jambreč, Jerovšek in Šturm v ločenem mnenju v zadevi U-I-108/91 z dne 13.7.1993, Uradni list št. 28/91.

⁹⁴ M. Pavčnik, Razlaga (razumevanje) ustave, str. 369.

⁹⁵ M. Pavčnik, Razlaga (razumevanje) ustave, str. 369.

semantično odprta in jo je mogoče razumeti in uporabljati na različne načine. Samo zakonodajalec pa lahko avtentično opredeli, kako je določeno normo treba razumeti, če v praksi pride do dileme, kaj pravzaprav ureja. Ugotovili smo torej, da z interpretativnimi odločbami Ustavno sodišče na nesprejemljiv in še več, lahko bi rekli na neustaven način, neposredno posega v pristojnost zakonodajalca, ki edini lahko daje avtentične razlage vsebine sprejetih zakonskih norm.⁹⁶

Cardoso opozarja, da interpretacijske odločbe sprožajo probleme v razmerju do zakonodajalca in tudi v razmerju do rednih sodišč. Na eni strani ima interpretacija meje v besedilu zakona in jasno izraženih namenih zakonodajalca, na drugi strani pa je razlaga zakonov poglavitno naloga rednih sodišč.⁹⁷

Ustavno sodišče se pogosto znajde pred vprašanjem, kako naj ravna v primeru, ko presoja predpis, ki so mu (redna) sodišča dala vsebino, ki pa je priznana pravila razlage po mnenju Ustavnega sodišče ne omogočajo.⁹⁸ Ta dilema je odveč, saj naj bi se Ustavno sodišče vzdržalo presoje, ali je ustavljena razlaga pravilna, temveč mora presoditi samo ali je v skladu z Ustavo. Kadar Ustavno sodišče ugotovi, da je ustavljena sodna razlaga v skladu z Ustavo, mora v izreku ugotoviti, da zakon ni v neskladju z njo. Če bi sprejelo interpretativno odločbo, s katero bi določilo drugo, prav tako z Ustavo skladno, a bolj pravilno razlago, bi s tem nedvomno prevzelo funkcijo Vrhovnega sodišča.⁹⁹ Na ta način poleg Ustave "v nespornem pomenu besede" prihaja do veljave "živa Ustava", k njej pa lahko prispevajo vsi organi, ki imajo pravico odločanja.¹⁰⁰

Za argument v prid uporabi interpretativne odločbe in v širšem smislu tudi ostalih "ustvarjalnih" tehnik lahko navedemo primere v katerih bi ugotovljeno protiustavnost tudi zakonodajalec lahko odpravil samo na en način. Vendar, kot navaja Testen¹⁰¹, je ravno kriterij edinega možnega z Ustavo skladnega načina ureditve spornega vprašanja slabo uporaben. Primeri, ko bi zakonodajalec določeno zakonsko materijo uredil samo na en, z Ustavo skladen način, so silno redki. Ni jasno, s katere časovne točke je treba v takem primeru presojati meje prostega polja zakonodajalčevega urejanja.

⁹⁶ S. Dujić, Položaj izvršilne funkcije v sistemu delitve oblasti, str. 290.

⁹⁷ J. M. Cardoso, General Report s VII. Konference evropskih ustavnih sodišč v Lizboni 1987.

⁹⁸ S. Nerad, Interpretativne odločbe Ustavnega sodišča, (2007) str. 144.

⁹⁹ S. Nerad, Interpretativne odločbe Ustavnega sodišča, (2007) str. 144.

¹⁰⁰ F. Testen, Ustavnost interpretativnih odločb ustavnega sodišča, str. 245.

¹⁰¹ Ibidem, str. 246.

Vsekakor pa mora Ustavno sodišče v primerih, ko obstaja ustaljena sodna praksa presojeti Ustavi "prijazno", še posebej ko obstaja "živo pravo". Zakone mora razveljaviti le, če vprašanja ustavnosti ni mogoče rešiti z ustavnoskladno razlago. Dokler redno sodstvo še ni dokončno in enotno izrazilo stališča, kaj zakon pomeni, je Ustavno sodišče popolnoma upravičeno, da v celoti avtonomno razlaga izpodbijane pravne določbe.¹⁰² Pavčnik meni, da bi bilo povsem neutemeljeno, če bi skrb za ustavnoskladno razlago nalagali samo Ustavnemu sodišču. Skrb za tovrstno razlago ima vsakdo, ki zakone uporablja.¹⁰³ Ustavo je torej dovoljeno interpretirati, še več, vsako pravno odločanje mora upoštevati Ustavo in jo torej posredno uporabiti ter s tem upoštevati njeno razlago. Pravni red ne daje podlage za to, da bi katerikoli organ označili za edinega interpreta Ustave. Glede na svoje ustavno določene pristojnosti je seveda jasno, da je Ustavno sodišče tisti organ, ki Ustavo največkrat uporablja kot neposredno zgornjo premiso pri svojem odločanju in v obrazložitvah svojih odločb Ustavo tudi najpogosteje, najizčrpnije in najbolj poglobljeno razlaga.¹⁰⁴

Ustavnoskladna razlaga zakona ne sme biti *poprava (korektura) zakona*.¹⁰⁵ Če je jezikovno sporočilo zakona razmeroma razločno in ga potrjujejo sistematičnost zakonskega besedila in cilji zakonske ureditve, smo na pomen zakonskega besedila vezani in ga z ustavnoskladno razlago zakona ne smemo spreminjati oz. popravljati. Če se ob tem pokaže, da je pomen zakona v nasprotju z Ustavo, mora redno sodišče postopek prekiniti in sprožiti postopek za oceno ustavnosti. Če je zadeva že pred Ustavnim sodiščem, je to v položaju, ko mora sporno zakonsko besedilo deloma ali v celoti razveljaviti.

Vzvod, ki jih ima Ustavno sodišče na voljo, da doseže spoštovanje ustavnosti in zakonitosti so raznovrstni, čeprav je na koncu Državni zbor tisti, ki odločbe Ustavnega sodišča tudi udejanji. Velja omeniti tudi t.i. doktrino stopnjevanja sankcij¹⁰⁶, ki pa ji Dujić nasprotuje: "Ustavno sodišče lahko neustaven zakon delno ali v celoti razveljavi, pri tem se ne sme posluževati drugih "inovativnih" tehnik odločanja, s katerimi presega meja svojih pristojnosti. Če zakonodajalec v "razumnem" roku spornega vprašanja ne normira, lahko Ustavno sodišče na to opozarja, "pritiskati"

¹⁰² S. Nerad, Interpretativne odločbe Ustavnega sodišča, str. 151.

¹⁰³ M. Pavčnik, Ustavnoskladna razlaga (zakona), v: M. Pavčnik, A. Novak (ur.), (Ustavno)sodno odločanje, str. 79.

¹⁰⁴ F. Testen, Ustavnost interpretativnih odločb ustavnega sodišča, str. 57.

¹⁰⁵ M. Pavčnik, Ustavnoskladna razlaga (zakona), v: M. Pavčnik, A. Novak (ur.), (Ustavno)sodno odločanje, str. 77.

¹⁰⁶ Teorija v zvezi s tem predlaga npr. naslednje "sosledje dogodkov": 1) ugotovitev neskladja z ustavo in- "poziv k odpravi neustavnosti-"naložitev" odprave protiustavnosti (primarno), 2) ponovna ugotovitev neskladja z ustavo in ponovni poziv k odpravi neustavnosti-"naložitev" odprave protiustavnosti (sekundarno etc.), 3) razveljavitev z odložnim rokom, 4) zadržanje izvrševanja, 5) razveljavitev ter 6) odprava (samo pri podzakonskih predpisih in splošnih aktih). Glej natančneje v prispevku A. Terška: Ustavno sodišče in parlament: mehanizem stopnjevanja sankcij", str. 15 in nasl.

mora s težo svojih argumentov utrjevanja pravne države in doseženih standardov pravne kulture, ne more pa v nobenem primeru aktivno poseči v pristojnosti zakonodajalca, ali ga kako drugače "sankcionirati". Od zakonodajalca preprosto ne more izsiliti sprejema predpisa s točno določeno vsebino, ker bi to pomenilo prisiliti zakonodajalca v nesprejemljiv determinizem, pomenilo bi omejiti njegovo izbiro na izbiro, ki jo vnaprej določi Ustavno sodišče."¹⁰⁷ To ima še eno pomembno razsežnost. Namreč po sami Ustavi (82. člen) so poslanci predstavniki vsega ljudstva in niso vezan na nikakršna navodila, torej glasujejo po svoji vesti.

3.2.1. Učinki interpretativnih odločb *ratione personae*

Tu nas zanima kakšen je personalni domet interpretativnih določb oz. kakšne so personalne razsežnosti njihovih pravnih učinkov. Zlasti je pomembno ali delujejo samo na neposredne udeležence postopka (*inter partes*) ali tudi na tretje osebe oz. proti vsem (*erga omnes*).

ZUstS v 1 členu določa, da so odločbe Ustavnega sodišča obvezne, ter da veljajo zoper vse. Iz tega lahko izpeljemo sklep, da ima tudi interpretativna odločba Ustavnega sodišča *erga omnes* učinek in da velja za vse naslovljence interpretiranega predpisa, kakor tudi za vsa sodišča in ostale državne organe, ki predpis uporabljajo. Na takšno učinkovanje je Ustavno sodišče opozorilo že v prvi interpretativni odločbi. Testen pri tem sicer opozarja, da je takšna moč interpretativnih odločb lahko ustavno sporna, saj so te interpretacije še vedno pravna stališča, ki zaradi določbe 125. člena Ustave, po katerem velja da so sodniki pri opravljanju sodniške funkcije neodvisni in vezani na Ustavo in na zakon, za druga sodišča ne morejo biti obvezna. Iz tega, da jim je Ustavno sodišče pripisalo splošno obvezno moč, je tudi na ta način dalo (izrekom in v nekaterim primerih tudi delom obrazložitve) moč zakona.¹⁰⁸

¹⁰⁷ S. Dujić, Položaj izvršilne funkcije sistemu delitve oblasti, str. 302

¹⁰⁸ F. Testen, Ustavnost interpretativnih odločb, str. 25.

3.2.2. Učinki interpretativnih odločb *ratione temporis*

Naslednji vidik učinkovanja interpretativnih odločb je učinkovanje *ratione temporis*. Pri učinkovanju odločb *ratione temporis* gre za vprašanje časovnih razsežnosti pravnih učinkov odločb Ustavnega sodišča, torej kako odločba vpliva oz. učinkuje na pravna razmerja, ki so, in tista, ki bodo nastala na podlagi kasiranega predpisa.¹⁰⁹ Vprašanje, ki se nam tu postavlja, je, ali interpretativne odločbe učinkujejo za naprej ali za nazaj? Odgovora na to vprašanje ni, saj kljub večjemu številu izdanih interpretativnih odločb Ustavno sodišče na to vprašanje (še) ni izrecno odgovorilo. Odgovor ponuja 44. člen ZUstS. Ta člen določa učinke razveljavitve zakona, in sicer, da se razveljavljen zakon ne uporablja za že nastala razmerja, o katerih še ni bilo pravnomočno odločeno. Razveljavitev torej učinkuje za naprej (*ex nunc*) oz. od trenutka uveljavitve odločbe. Predhodno smo ugotovili da je interpretativna odločba neke vrste podvrsta razveljavitvene odločbe in zato ne more imeti močnejšega učinka kot bi ga imela sama razveljavitev.

Interpretativna odločba ima torej samo učinke za naprej (*ex nunc*). To pomeni, da lahko Ustavno sodišče z interpretacijo "protiustavne razlage izloči iz uporabe samo primere, ki še niso pravnomočno končani. Povedano drugače: interpretativna odločba Ustavnega sodišča ni podlaga za izredno pravno sredstvo v postopkih, ki so bili že pravnomočno končani in o katerih je bilo odločeno tako, da je bil zakon uporabljen na način, za katerega Ustavno sodišče ugotavlja, da ni v skladu z Ustavo."¹¹⁰

Temu stališču pritrjuje tudi praksa Vrhovnega sodišča in sicer v zadevi III Ips 163/99 z dne 8.12.1999 ugotavlja: "Revizijsko sodišče ugotavlja, da je sodišče druge stopnje to vprašanje pravilno rešilo, ko je ugotovilo, da navedena interpretacijska odločba Ustavnega sodišča skupaj z odločbo o izvršitvi (izdano v skladu z določilom drugega odstavka 40. člena ZUstS), učinkuje s svojim izrekom le za naprej (*ex nunc*), se pravi od uveljavitve odločbe z dne 26.7.1997 (smiselno v skladu z določbo 43. člena ZUstS)".

¹⁰⁹ A. Plesničar, Pravni učinki interpretativnih odločb Ustavnega sodišča, str. 21.

¹¹⁰ F. Testen, Ustavnost interpretativnih odločb ustavnega sodišča str. 63.

3.2.3. Učinki interpretativne odločbe v zvezi z mednarodnimi sporazumi

Omenili smo da je bilo v preteklosti tudi nekaj mednarodnih pogodb predmet presoje Ustavenga sodišča. Republika Slovenija kot subjekt mednarodnega prava sklepa in vstopa v različne pogodbe, ki v končni fazi ustvarjajo različne notranjepravne učinke. Ustava v drugem odstavku 160. člena določa, da na predlog Predsednika republike, Vlade, ali tretjine poslancev Državnega zbora izreka Ustavno sodišče v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe mnenje o njeni skladnosti z Ustavo. Interpretativno mnenje Ustavnega sodišča se kaže kot poskus nekakšne ratifikacije z "rezervo", ki ima le notranjepravne, ne more pa imeti nikakršnih mednarodnopravnih učinkov.

Izdaja t.i. pogojnega mnenja o ustavnosti pomeni da mednarodna pogodba velja za skladno z Ustavo, če se razume na določen način. Gre za interpretativno mnenje, ki v nasprotju z negativnim mnenjem nima prepovedi ratifikacije.¹¹¹ To pomeni, da interpretativno mnenje daje Državnemu zboru enako izbiro kot pozitivno mnenje, kar pomeni da je presoja o ratifikaciji take pogodbe prepuščena Državnemu zboru.¹¹² Mnenje Ustavnega sodišča je obvezno, kar pomeni da Državni zbor v primeru ugotovitve neskladnosti mednarodne pogodbe z Ustavo, le-te ne sme ratificirati.

Kadar Ustavno sodišče izda mnenje, da mednarodna pogodba ni v neskladju z Ustavo, je potem nadaljnja odločitev o ratifikaciji stvar Državnega zbora in njegove politične volje. Državni zbor lahko tudi sam odstopi od ratifikacije mednarodne pogodbe. Kadar pa Ustavno sodišče izreče mnenje o neskladnosti posameznih določb mednarodne pogodbe z zakonom, je lahko učinek take odločitve dvojen: 1. Če je mogoče pogodbo ratificirati s pridržkom, jo lahko Državni zbor ratificira samo pod pogojem, da država na ustrezne določbe, za katere je bilo izraženo mnenje o neskladnosti z Ustavo, izjavi pridržek. 2. Če pogodba ne dovoljuje pridržka oziroma ta po pravilih mednarodnega prava ni dopusten, pa Državni zbor ob veljavni ustavni ureditvi ne sme ratificirati take mednarodne pogodbe (negativna vezanost).¹¹³

¹¹¹ F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo, str. 607.

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Ibidem.

4. INTERPRETATIVNE ODLOČBE IN NAČELO DELITVE OBLASTI

4.1. Meja med pravom in politiko

Ustavno sodišče spada med najbolj aktivistična ustavna sodišča v nekdanji post-komunističnih državah.¹¹⁴ To lahko pripišemo po eni strani dejstvu, da je polstoletna erozija človekovih pravic s strani nedemokratskega režima vnesla potrebo o nekakšnem braniku človekovih pravic in temeljnih svoboščin, prav to vlogo pa naj bi opravljal neodvisen in skorajda nadustaven organ, ustavno sodišče. Ustavno sodišče je sicer pomemben del demokratične in pravne države, vendar pa ni hkrati njen bistveni element v širšem smislu.¹¹⁵ To dokazujejo primeri demokratičnih držav, v katerih se je pravna država uveljavila, kljub temu da države nimajo institucionaliziranega organa, ki bi bil pristojen za abstraktno presojo ustavnosti zakonskih in drugih aktov (npr. Velika Britanija, Švica, Nizozemska).

Primer Švice nam kaže, kako zelo osebno jemljejo demokracijo v njihovi ureditvi. Večina Švicarjev namreč verjame, da v pravi demokraciji o najbolj vitalnih stvareh ne morejo odločati sodišča ali poslanci, temveč državljani sami.¹¹⁶ V nasprotju s tradicionalnimi demokracijami zahodnega tipa pa o čem takšnem ne moremo govoriti v naši ureditvi. Tako širokim pristojnostim Ustavnega sodišča je nenazadnje botrovala tudi odsotnost republikanske tradicije ter splošno pomanjkanje državotvorne in državniške mentalitete.

Ker gre pri Ustavnem sodišču za organ, ki pomeni najvišjo¹¹⁷ sodno instanco v državi, se mora pred negativnimi odločitvami varovati kar samo. Ravno tukaj mora biti načelo samoomejevanja izpostavljeno kar v največji meri, kajti v nasprotnem primeru se ustavno sodišče lahko razvije v oblast, ki hromi demokracijo.¹¹⁸ Pavčnik piše: "Naloga ustavnega sodišča je, da se samoomejuje, to pa pomeni, da ustavo "le" razlaga in da se vzdrži vsakršnega koraka, ki prebija ustavno besedilo in

¹¹⁴ B. Bugarič, *Pravna sredstva za omejevanje pristojnosti ustavnega sodstva*, str. 93.

¹¹⁵ M. Cerar, *Slovensko ustavno sodišče med pravom in politiko*, str. 116.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ Od tod tudi krilatica da je nad Ustavnim sodiščem samo modro nebo.

¹¹⁸ M. Cerar, *Slovensko ustavno sodišče med pravom in politiko*, str.118.

njegov pomen.¹¹⁹ Do preboja je prišlo v primeru, ko je Ustavno sodišče "spregledalo", da sodnike "voli Državni zbor na predlog sodnega sveta" (člen 130. Ustave, glej OdlUS V/2, 187). Ali v primeru, ko se je sklicevalo na Ustavo pri vprašanju (glede referendumu 1996), ki v Ustavi ni urejeno.¹²⁰

Delovanje Ustavnega sodišča je še posebej občutljivo, ker zanj ne veljajo splošne metode vrednotenja v pravu. Ravno za metodologijo ustavnosodnega odločanja veljajo nekatere posebnosti. Zakonitost pravnega razumevanja, ki nalaga, da pravni akt nikoli ne more "dohiteti" svojega razlaganja, je najbolj intenzivna pri Ustavi, ki je najvišji pravni akt.¹²¹ Moderna ustava je hkrati tudi temeljni pravni akt, ki ureja najbolj pomembna družbena razmerja. Stvar vsakokratne ustavne ureditve (in ne Ustavnega sodišča!) je, *kako* to klasično tvarino ustave (*materia constitutionis*) zajema in kako jo vsebinsko niansira. Tolikokrat omenjeno načelo samoomejevanja¹²² Ustavnega sodišča bi moralo prav zaradi te ustavne ureditve, ki je povsem jasna ("V Sloveniji ima oblast ljudstvo"), biti toliko bolj spoštovano.

Pri izrazito aktivističnih odločitvah pogosto pridejo na površje politične preference ustavnih sodnikov. V strokovni in laični javnosti se zato pogosto izoblikuje vtis, da določeno število ustavnih sodnikov deluje ali pa vsaj poskuša delovati v prid določeni politični opciji /stranki.¹²³

Pomembno je poudariti, da nosilci posameznih vej oblasti vzpostavijo med seboj čimbolj partnersko razmerje po načelu prirejenosti. Menim, da temu ni tako, in da prvenstvo pripada parlamentu kot edinemu demokratičnemu predstavniku ljudstva. Oblastniške odločitve ustavnega sodišča so sicer lahko v prid človekovih pravic in so lahko še tako pravične, vendar nikoli ne bodo

¹¹⁹ M. Pavčnik, Metodologija ustavnosodnega odločanja, str. 1175.

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Ibidem.

¹²² O samoomejevanju ustavnih (vrhovnih) sodišč so začeli razpravljati v ZDA v 30-ih letih 20.st., v času Rooseveltovega New Deal, s čimer naj bi predsednik Franklin D. Roosevelt ravnal v nasprotju z ustavo, kakor je odločilo Vrhovno sodišče. Nastal je spor med predsednikom in sodiščem, ki mu je takrat v svoji konservativni sestavi bilo izrazito nenaklonjeno. Predsednik Roosevelt je takrat razmišljal celo o tem da bi dosegel spremembo zakonodaje in imenoval dodatne, sebi naklonjene sodnike. Do tega ni prišlo, ker so najbolj konservativni sodniki, tik pred sprejemom takega predloga odstopili. V letu 1937 je tako prevladala večina, ki je sprejela državne intervencije v kriznem obdobju kot nujne in utemeljene. S to odločbo še ni bilo v tolikšni meri poudarjeno načelo "self restraint" pač pa načelo da sodišče ne more preizkušati smotnosti (primernosti) izpodbijanega zakona. Po letu 1937 je bilo Vrhovno sodišče ZDA do predsednika zadržano, kar so opredelili kot "self restraint". Glej podrobneje v J. Šinkovec, Samoomejevanje ustavnih sodišč, str. 175.

¹²³ Ciril Ribičič, Mladina 50, 14.12.2014, URL: <http://www.mladina.si/162820/dr-ciril-ribicic/> (dostopno dne 29.5.2017). Glej tudi kontroverzne odločitve glede ustanovitve Občine Ankarán (U-I-114/11-12, z dne 9.6.2011), odločitev glede referendumu o "slabi banki" (U-II-1/12, U-II-2/12 z dne 11.12.2012), poimenovanju Titove ceste v Ljubljani (U-I-109/10 z dne 3.10.2011)

povsem demokratične, saj je demokracija vladavina povprečja, zaradi česar Ustavno sodišče že po naravi stvari presega "demokratično" interpretacijo ustave. Le-to razlaga ustavno sodišče praviloma preko svojega in ne ljudskega pojmovanja demokracije.¹²⁴ Ljudstvu naj bi bil zato mnogo bliže parlament ki tudi preko proporcionalnega volilnega sistema zrcali različnost oz. pluralnost družbe in njenih interesov.

Zakonodajalec lahko morebitne krivice ali kršitve človekovih pravic glede na dinamiko razvoja razrešuje sam, saj to ni naloga ustavnega sodišča. Funkcija prava je tudi kontrola politične moči, čeprav je jasno da pravo ne more nadomestiti politike. Nevzdržno je in prinaša neverjetne posledice, če bi si kateri izmed ustavnih organov sam prilastil moč gospodovanja. Le medsebojna kontrola in dopolnjevanje drug drugega v nekakšnem partnerstvu lahko privedeta do splošne blaginje, to narekuje tudi sodobno pojmovanje delitve oblasti.¹²⁵

4.2. Interpretativna odločba in načelo delitve oblasti

V slovenski strokovni literaturi se za Ustavno sodišče uporablja označba "negativni zakonodajalec". Pavčnik v Teoriji prava pravi : "kakšna je oz. naj bo vsebina zakona, je vprašanje, o katerem odloča zakonodajalec, Ustavno sodišče je tu le tisto (to je t.i. negativni zakonodajalec), ki pove, ali je vsebina zakona oblikovana in sprejeta po okvirih, ki so ustavno možni. V tem primeru je to hkrati tudi meja, ki jo Ustavno sodišče ne sme prestopiti."¹²⁶

Na načelni ravni to pomeni da zakonodajalec (Državni zbor) sprejema zakone, Ustavno sodišče pa jih v celoti ali delno izloča iz pravnega reda. Miro Cerar v zvezi s tem ugotavlja, da je Ustavno sodišče v sistemu delitve oblasti nekakšna hibridna tvorba *sui generis*, saj sta v njem združeni sodna funkcija in funkcija negativnega zakonodajalca.¹²⁷ Ob tem se nekateri avtorji izrekajo proti temu pojmu, saj pojmovno gledano Ustavno sodišče ni zakonodajalec, niti "pozitivni", niti "negativni".¹²⁸ Po zoženi definiciji pomeni beseda "oblast" možnost prisile nekoga v določeno ravnanje, ki ga le-ta ne bi izbral, če bi imel možnost izbire. Torej sledi, da Ustavno sodišče nima in tudi ne sme imeti na voljo nikakršnih mehanizmov prisile, s katerimi bi delovalo zoper

¹²⁴ M. Cerar, Slovensko ustavno sodišče med pravom in politiko, str. 118.

¹²⁵ J. Šinkovec, Samoomejevanje ustavnih sodišč, str. 184.

¹²⁶ M. Pavčnik, Teorija prava, str. 418.

¹²⁷ M. Cerar: Slovensko ustavno sodišče-med pravom in politiko, str. 121.

¹²⁸ S.Dujić, Položaj izvršilne funkcije v sistemu delitve oblasti, str. 302.

zakonodajalca ("sankcije" so lahko samo politične-pojavijo se na naslednjih volitvah, ko volivci pač kaznujejo določeno politično opcijo-ali pa tudi ne).

Zanimivo je stališče nekdanjega ustavnega sodnika Krivica v sklepu U-I-128/98¹²⁹. V svojem pritrdilnem ločenem mnenju je zapisal: "/.../ kadar Ustavno sodišče (ali kdo drug) zavzema stališča o vprašanih, ki po Ustavi in zakonih ne spadajo v njegovo pristojnost, gre za poseganje v temeljno načelo delitve oblasti /.../ pristojnost ustavnih sodišč pa ni v tem, da bi razlagala, kaj si o stvareh, ki niso v njegovih pristojnostih mislijo, ampak v tem, da odločajo o zadevah iz svoje pristojnosti." Ustavno sodišče ne sme delovati politično kot zakonodajalec, temveč le kot uporabnik prava tudi zato, ker bi v nasprotnem primeru okupiralo pristojnosti, ki ne pripadajo sodišču, ampak ljudstvu oz. njegovim predstavnikom, ki sedijo v zakonodajnem telesu države. To je hkrati tudi temeljna zahteva načela suverenosti ljudstva.

Za Ustavno sodišče Pavčnik navaja, da je "svojevrsten nosilec pravne igre. Njegova naloga je, da (v mejah svojih pristojnosti) nadzoruje, ali ustavni in pravni igralci (zlasti osrednji državni organi) ostajajo v okvirjih, ki so pravno predvideni, in ali vsakdo med njimi igra vlogo, ki mu je namenjena"¹³⁰. Tudi ameriška pravna teorija navaja, da bi politično delovanje Vrhovnega sodišča v ZDA privedlo do "sodne uzurpacije oblasti, ki pravno pripada drugim-in sicer ljudstvu, ki deluje največkrat skozi svoje izvoljene predstavnike".¹³¹

V skladu z ustavno ureditvijo zakonodajalec (Državni zbor) sprejema zakone, Ustavno sodišče pa jih v celoti ali delno izloča iz pravnega reda. V zvezi s tem Cerar opozarja tudi "da so ustavna sodišča po definiciji ustavne demokracije vezana ne le na ustavo, ampak tudi na ljudstvo in njegovo večinsko voljo. Zato ustavni sodniki ne smejo ljudstva in njegovih predstavnikov poučevati, katera je najbolj demokratična interpretacija ustave, pač pa morajo odkrivati, katera interpretacija ustave je najbolj "ljudska". Zato so ustavni sodniki služabniki ljudstva."¹³² Zlasti je nesprejemljivo, da Ustavno sodišče poučuje zakonodajalca, kako naj "pravilno" tolmači neko sporno družbeno razmerje, ki ga je (zakonodajalec) sam uredil. V teoriji najdemo opredelitve, kateri organ je prvi poklican za razlago ustave.

¹²⁹ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-128/98 z dne 23.9.1998.

¹³⁰ M. Pavčnik, Narava ustave in njeno vsebinsko dograjevanje, str. 102.

¹³¹ S. Dujić, Položaj izvršilne funkcije v sistemu delitve oblasti, str. 306.

¹³² M. Cerar, Slovensko ustavno sodišče med pravom in politikom, str. 118.

V nemški teoriji¹³³ se pojavlja stališče, da najvišja pristojnost pri interpretaciji ustave pripada zakonodajalcu. Ustava naj bi najprej zahtevala delovanje in iniciativo parlamenta kot najvišjega predstavnika ljudske suverenosti. Če zakonodajalec v okviru svoje zakonodajne aktivnosti vsebinsko posega v ustavo, istočasno deluje kot interpret ustave. Zakonodajalec naj bi bil prvi interpret ustave, pravosodje pa šele drugi.¹³⁴

Da tudi pri sprejemanju zakonov parlament deluje *sub specie constitutionis*, izhaja med drugim iz določb 27. člena in četrtega odstavka 137. člena Poslovnika Državnega zbora. Zakonodajno-pravna služba pa tudi Vlada morata v zakonodajnem postopku opozarjati na morebitne protiustavnosti predlogov zakona.¹³⁵

Žal iz dosedanjega razvoja odnosov med Državnim zborom in Ustavnim sodišče izhaja praksa, da za odločitev v sporu (v postopkih abstraktne presoje zakonov) obvelja odločitev Ustavnega sodišča. Tudi na ta način si Državni zbor ni zagotovil prvenstva med interpreti Ustave, ta vloga je praktično monopol Ustavnega sodišča.

Tudi pri nas nekateri avtorji svarijo da Ustavno sodišče ne sme prevzeti vloge pozitivnega zakonodajalca. Pavčnik piše: "Občutljive so lahko tudi t.i. ustavno dopustne razlage, s katerimi sodišče bodisi v izreku ali pa v obrazložitvi ugotovi, da zakon ni neustaven, če ga razumemo na ta in ta način /.../ Ustavno-dopustna razlaga (lahko) spominja na avtentično razlago /.../ Ustavno sodišče mora v takem primeru ravnati drugače. Sporni akt mora razveljaviti ali pa ugotoviti, da je neustaven. Če bi Ustavno sodišče tudi v takem primeru sprejelo ustavno dopustno razlago, bi ravnalo kot pozitivni zakonodajalec."¹³⁶ Pavčnik trdi, da bi bilo v nasprotju z načelom delitve oblasti, če sodišče prevzema zakonodajno funkcijo. Če je zakon treba popraviti (s spremembo ali dopolnitvijo), naj to stori zakonodajalec. Razlaga zakona, ki prebija možnosti ustavnega besedila, ni več ustavnoskladna.¹³⁷

¹³³ Testen, Ustavnost interpretativnih odločb ustavnega sodišča, str. 57.

¹³⁴ Ibidem.

¹³⁵ Poslovník Državnega zbora (PoDZ), Uradni list RS, št. 35/2002. V tem smislu je mogoče pristati na tezo, da pri sprejemanju zakona ustavo prvi "interpretira" zakonodajalec. Tako razumljeno prvenstvo pa Državnemu zboru ne daje pomembnejše vloge med razlagalci ustave. Primeri, ko bo Državni zbor eksplicitno uveljavil svojo razlago ustave, bodo razmeroma redki. Tu mislim predvsem na stališča, ki jih v posameznih ustavnosodnih sporih izraža Državni zbor kot stranka v postopkih abstraktne presoje zakonov. Te razlage praviloma ostajajo v ustavnosodnih spisih, luč sveta zagledajo le kot del obrazložitve odločb ustavnega sodišča, največkrat v povzetkih navedb, glej Testen, Ustavnost interpretativnih odločb ustavnega sodišča, str. 58.

¹³⁶ M. Pavčnik: Pravni in ustavni temelji prava, v: M. Pavčnik, A. Mavčič (ur.), Ustavno sodstvo, str. 419.

¹³⁷ M. Pavčnik, Ustavnoskladna razlaga (zakona), v: M. Pavčnik, A. Novak (ur.), (Ustavno)sodno odločanje, str. 80.

Sodišče, ki se znajde v skušnjavi, naj ravna zadržano in naj s svojo odločitvijo utrdi pravno igro. Ta igra je resna in v njeni naravi je, da mora vsakdo prevzeti svojo ustavno vlogo. Interpretacija s strani Ustavnega sodišča je sporna tudi zaradi dejstva, da je domala vse pravne norme mogoče tolmačiti na več načinov, izmed katerih so nekateri pravilni, drugi pa ne. Torej takšno razlikovanje preprosto pomeni, da ima Ustavno sodišče obsežno diskrecijo z interpretativnimi določbami vedno in vselej posegati v katerokoli pravno normo. Kakšna je vsebina te zakonske norme, pa lahko določi samo zakonodajalec.

Razmerje pozitivni/negativni zakonodajalec je zanimivo s stališča pravnih norm. Za pozitivno zakonodajno funkcijo je bistveno, da se v pravni red vnašajo nove pravne norme, biti negativni zakonodajalec pa pomeni prav nasprotno, da se pravne norme iz pravnega reda izločijo. Lahko zaključimo, da ko gre za interpretativne odločbe, Ustavno sodišče ne nastopa samo kot negativni zakonodajalec ampak tudi kot pozitivni zakonodajalec.

Nobena interpretativna odločba nima za posledico samo izločitve ene ali več pravnih norm, temveč z njimi praviloma nastajajo tudi nove. Napačno je sklepati, da je ustvarjanje novih pravnih norm omejeno samo pri izdajanju interpretativnih odločb. Iste učinke imajo tudi razveljavitev in odprava.

Tehnika odločbe je bila klasična delna razveljavitev, ki jo Ustava izrecno omenja, pa vendar ni dvoma, da Ustavno sodišče v tem primeru ni bilo le negativni zakonodajalec, ampak je z razveljavitvijo tudi ustvarilo novo pravno normo.¹³⁸ Položaj pri interpretativnih odločbah je toliko bolj zapleten, ker ne pride do posega v samo pravno besedilo, saj tehnika interpretacije lahko predstavlja prikrito sredstvo za doseganje zelo aktivističnih učinkov, ki jih ne bi bilo mogoče doseči z nikakršno popolno ali delno razveljavitvijo. Pri interpretativnih odločbah bi morale biti Ustavno sodišče še posebej zadržano, kajti nekatere interpretativne odločbe dejansko lahko pomenijo nedopusten poseg v zakonodajalčevo funkcijo ali celo njen prevzem.¹³⁹ Vprašanje, kako je na interpretativne odločbe vezan Državni zbor pri opravljanju zakonodajne funkcije, je zapleteno. Dejstvo je, da je izrek odločbe neposredno namenjen sodiščem in drugim organom, ki predpis uporabljajo pri svoji dejavnosti, zakonodajalec pa izreka ne sme kršiti.

¹³⁸ S. Nerad: Interpretativne odločbe Ustavnega sodišča, str. 158.

¹³⁹ Ibidem, str. 160.

Kljub temu imajo odločbe Ustavnega sodišča močan vpliv na dejavnost zakonodajalca v prihodnosti.¹⁴⁰ Predstavljajo namreč neke vrste grožnjo Ustavnega sodišča parlamentu, da bo Ustavno sodišče razveljavilo tiste zakone, ki ne bodo upoštevali, v odločbi Ustavnega sodišča podane razlage.¹⁴¹ Seveda pa ne gre zanemariti, da ima Državni zbor pri svoji prihodnji dejavnosti popolno svobodo in lahko ponovno sprejme predpis, ki je vsebinsko enak tistemu, ki je bil razveljavljen oz. interpretiran. Vendar tako ravnanje vodi do nove ustavnosodne presoje in do ponovne razveljavitve. V prihodnje bi pomenilo velik korak že to, da bi zakonodajalec iz odločbe "razbral", kakšnega predpisa ne sme sprejemati in bi na tej podlagi sprejel nesporen zakon, ki bi se v praksi lahko neovirano uporabljal.

Zanimivo so meje, do koder se lahko uporablja tehnika interpretativnih odločb postavili v Nemčiji. Zvezno Ustavno sodišče je poudarilo, da je interpretativna odločba mogoča, če se z njo spoštuje namen in cilj zakona (*Sinn und Zweck*). Sodišče je oblikovalo načelo, da zakonska odločba ni protiustavna, če jo je mogoče razlagati na način, ki je skladen z ustavo, pod pogojem, da tako interpretirana zakonska odločba ostane smiselna. Pomembna je ugotovitev, da nemško ustavno sodišče, ko govori o mejah interpretativnih odločb, pravzaprav hkrati govori o mejah ustavnoskladne interpretacije, ki jo še lahko sprejmejo redna sodišča.¹⁴²

Slaba stran interpretativnih odločb je, da dopustijo uporabo samo ene z Ustavo skladne razlage predpisa. Interpretativna odločba ne dopušča uporabe različnih ustavnoskladnih razlag, niti ni z njo izločena iz pravnega reda samo ena protiustavna razlaga. Interpretativna odločba izloči namreč iz pravnega reda vse pravne razlage (tiste, ki so skladne z Ustavo in tiste, ki niso), razen ene, ki jo poda Ustavno sodišče v svoji odločbi. Testen meni, da je interpretativna odločba način, da se Ustavno sodišče izogne bodočem konfliktu z zakonodajalcem.¹⁴³ Po drugi strani pa Ribičič opozarja, da ni vedno tako. Po njegovem mnenju se Ustavno sodišče z interpretativno odločbo ne izogne vedno konfliktu z zakonodajalcem, saj z njo lahko da predpisu vsebino, ki ni skladna z voljo zakonodajalca. Pri tem velja upoštevati, da je razlaga predpisov tudi stvar tistega, ki predpise sprejema (tako imenovana avtentična razlaga). S poslovnikom Državnega zbora je določen poseben postopek za sprejemanje takšne avtentične razlage.¹⁴⁴

¹⁴⁰ A. Plesničar, Učinki interpretativnih odločb Ustavnega sodišča, str. 17.

¹⁴¹ A. Igličar, Zakonodajni proces z osnovami nomotehnike, str. 89.

¹⁴² S. Nerad, Interpretativne odločbe, str. 161.

¹⁴³ F. Testen, Franc Testen, Interpretativna odločba, v: Komentar Ustave Republike Slovenije, v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, str. 1131.

¹⁴⁴ Glej natančneje v pritrdilnem ločenem mnenju tedanjega ustavnega sodnika Ribičiča v zvezi z odločbo U-I-308/02 - 10 z dne 22.4.2004.

V zvezi s t.i. referendumskimi odločbami Ustavnega sodišča, je tedanji sodnik Krivic izrekel izjemno ostro oceno: "/... / naše Ustavno sodišče je (po mojem mnenju) storilo že marsikaj spornega, toda tako hudega in ustavno nedopustnega posega v zakonodajno oblast in s tem tako hude kršitve ustavnega načela delitve oblasti pa še ni zagrešilo-in jo bo težko še kdaj."¹⁴⁵ V resnici Ustavno sodišče kot institucija *sui generis* ni organ, ki bi smel "deliti oblast" z zakonodajalcem: Ustavno sodišče sme protiustavni zakon samo delno ali v celoti razveljaviti, ne more pa na drugačen način posegati v funkcijo zakonodajalca. Če to počenja, si še vedno "ne deli oblasti" z zakonodajalcem, ampak protipravno posega v funkcijo, oz. prevzema pristojnost, ki je nima.¹⁴⁶

Ker je bila odločba v tem primeru oblikovana kot interpretativna, se na prvi pogled zdi, da kršitev načela delitve oblasti ni bila preveč radikalna oz. nepopravljiva. Vendar je zakonodajalec moral, če je hotel uveljaviti svojo voljo, sprejeti spremembo zakona o referendumu in ljudski iniciativi ter tako vzpostavil nova pravila za izvedbo zakonodajnega referenduma o več medsebojno izključujočih predlogih (pri tem je v veliki meri sledil odločbi Ustavnega sodišča, saj je upošteval in tudi uzakonil možnost hkratnega referenduma o več medsebojno izključujočih se vprašanjih). Ustavno sodišče je tu na več mestih kršilo in pomensko prebilo besedilo Ustave.¹⁴⁷

Navedeni primer nas opozarja, da se mora Ustavno sodišče izogibati takšnim interpretacijam zakonov, ki lahko vodijo v pravni relativizem. Na to nevarnost opozarja ameriška teorija pravnega skepticizma, ki meni, da lahko sodnik glede obravnavane zadeve odloči karkoli želi, kajti argumentativne metode in svobodno polje vrednotenja mu dajejo vedno dovolj opore, da svojo odločitev naknadno racionalizira oz. utemelji s sklicevanjem na precedens ali zakonsko normo.¹⁴⁸

Že v svoji prvi interpretativni odločbi je nemško Zvezno sodišče oblikovalo načelo, da zakonska določba ni protiustavna, če jo je mogoče razlagati na način, ki je skladen z Ustavo, pod pogojem, da tako interpretirana zakonska odločba ostane smiselna. Tehnika interpretacije ni dopustna, kadar je volja zakonodajalca jasna.¹⁴⁹ Podobno pri nas velja, da Ustavno sodišče ne more sprejeti razlage zakonov, ki je ne bi smelo sprejeti vsako drugo sodišče ali vsak drug oblastni organ. Gre za to, da je tudi ustavnosodna razlaga sodna razlaga, nekakšen očitek sodiščem in drugim organom, da so uporabljali predpis na protiustaven način, čeprav bi ga bilo mogoče uporabljati v skladu z

¹⁴⁵ Glej natančneje v ločenem mnenju tedanje ustavnega sodnika Krivica v zvezi z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-201/96 z dne 14.6.1996 (del odklonilnega mnenja pod točko VI-ad. A.7 in 8).

¹⁴⁶ S. Dujić, Položaj izvršilne funkcije v sistemu delitve oblasti, str. 291.

¹⁴⁷ M. Pavčnik, Narave ustave in njeno vsebinsko dograjevanje, str. 103.

¹⁴⁸ M. Cerar, Slovensko ustavno sodišče med pravom in politiko, str. 127.

¹⁴⁹ S. Nerad, Interpretativne odločbe Ustavnega sodišča, str. 161.

Ustavo.¹⁵⁰ Če Ustavno sodišče v interpretativni odločbi določi razlago predpisa, ki je v konkretnem postopku sploh ne bi moglo sprejeti katerokoli drugo sodišče, potem je očitno, da ne gre za razlago, temveč za pozitivno zakonodajno dejavnost oz. za pisanje zakona na novo.¹⁵¹

Z interpretativno odločbo zlasti ni dopustno sprejeti *contra legem* razlage. S tega vidika so najmanj problematične restriktivne interpretativne odločbe. Pri teh Ustavno sodišče izhaja iz možnosti, ki jih dopušča jezik izpodbijane pravne določbe, med katerimi izbere tisto, za katero ugotovi, da je v skladu z Ustavo. Sodišče mora nato samo še preveriti, ali je tako interpretirana pravna določba skladna s cilji in namenom zakona.¹⁵²

Če je razlaga, ki jo sicer omogoča pravno besedilo, v izrecnem nasprotju z učinki, ki jih je želel doseči zakonodajalec, potem je jasno, da določba sploh ni nejasna in ne potrebuje razlage, temveč jo je potrebno razveljaviti in zakonodajalcu dopustiti, da materijo ponovno zakonsko uredi. Pri ugotavljanju namena zakona je bistven namen, ki je objektivno razviden iz zakona, pri čemer lahko pomaga tudi študij sekundarnega gradiva.¹⁵³

Po praksi Ustavnega sodišča je zakonodajalčeva razlaga predpisa samo pomagalo, ki pa v ničemer ne zavezuje Ustavnega sodišča. Kar nekaj primerov je bilo, ko je zakonodajalec skušal zakon reševati tako, da je v sporu ponudil razlago, ki bi bila lahko v skladu z Ustavo, sodišče pa je ugotovilo, da pravila razlage takšne interpretacije ne omogočajo in je določbo razlagalo avtonomno ter zakon razveljavilo.¹⁵⁴ Pri tem se očitno kaže že omenjeni podrejeni položaj Državnega zbora, ki namesto da bi bolje zastopal svoje stališče, je v "spopadu" z Ustavnim sodiščem povsem pasiven.

K temu je pripomogla (v preteklosti) pogosta pasivnost nosilcev slovenske ustavno-pravne znanosti, ki se na posamezne sporne odločitve skoraj niso javno odzivali (izjeme so zanemarljive).¹⁵⁵ Odsotnost sprotnega, javnega in konstruktivnega strokovnega ocenjevanja dela Ustavnega sodišča lahko vodi ne le v pretirano pozitivno samorecepco ustavnih sodnikov in sodišča, marveč tudi v občutke nemoči drugih udeležencev demokratičnega procesa in ureditve

¹⁵⁰ F. Testen; Komentar k 161. členu Ustave, v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, str. 1132.

¹⁵¹ Primerjaj tudi M. Cerar: Slovensko ustavno sodišče-med pravom in politiko, str. 124.

¹⁵² S. Nerad, Interpretativne odločbe Ustavnega sodišča, str. 162.

¹⁵³ Ibidem.

¹⁵⁴ F. Testen, Interpretacija v odločbah ustavnega sodišča, str. 4.

¹⁵⁵ M. Cerar, (Ne) političnost ustavnega sodstva, v: M. Pavčnik, A. Mavčič (ur.), Ustavno sodstvo, str. 375.

nasproti Ustavnemu sodišču ¹⁵⁶, v nekaj, kar je za razvoj ustavne demokracije in pravne države slab signal.

Medtem ko restriktivne in interpretativne odločbe ter opisne razveljavitve ne predstavljajo večjega problema za Ustavno sodišče v razmerju do zakonodajalca, je situacija drugačna v primeru ekstenzivnih in substitutivnih interpretativnih določb. Ravno zaradi tega je boljše interpretativne odločbe utemeljevati z argumentom *a simili ad simile* kot pa z argumentom *a maiori ad minus*. Slednji namreč kot ustavnoskladne dopušča vse variante interpretativnih odločb. Zadostuje, da Ustavno sodišče uporabi dikcijo, da "zakon ni v neskladju z Ustavo, če se razlaga", in že je odločba pokrita kot ustavno dopustna interpretativna odločba.¹⁵⁷ S tehniko ekstenzivne interpretacije Ustavno sodišče raztegne vsebinski domet pravne določbe tudi na primere, ki z določbo niso izrecno urejeni. Pred tem mora ugotoviti, da *a contrario* pravna norma ni ustrezna, ker je protiustavna, in da gre dejansko za pravno praznino, ki jo je treba zapolniti z metodami za njihovo zapolnjevanje.

Podobno velja tudi za problem odpravljanja t.i. pravnih praznin pri abstraktni presoji ustavnosti predpisov. Tudi Testen npr. navaja, da se "Ustavno sodišče znajde na nevarnem terenu tisti trenutek, ko interpretira "abstraktno" pravno praznino in s tem uredi nedoločeno število bodočih primerov, ki še niso urejeni in ki jim pravne vsebine niso dala (redna) sodišča v okviru pooblastila v drugem odstavku 3. člena Zakona o sodiščih."¹⁵⁸ To pomeni, da začne takšna odločba Ustavnega sodišča učinkovati proti vsem (*erga omnes*) in na originalen način regulira pravna razmerja, kar je izključna pristojnost zakonodajalca. Na tem mestu se ne opozarja samo na nevarnost razmerja med Ustavnim sodiščem in zakonodajalcem, ampak tudi med Ustavnim in rednimi sodišči.

Zakonodajalec torej sprejema politične odločitve, ki se nato v skladu z zakonodajnim postopkom prelijejo v zakone, torej v pravne norme, ki imajo najvišjo veljavo. Od te točke naprej začne zakon učinkovati samostojno in veže tako zakonodajalca kot Ustavno sodišče (slednjega vse do tedaj, dokler ni pravno dokazana, ugotovljena in razglašena protiustavnost zakona). Ustavno sodišče ne sme prevzeti aktivne vloge političnega odločanja ali celo arbitriranja, ampak mora na pravno racionalno utemeljen način odločiti, ali je zakon v skladu z Ustavo.¹⁵⁹

¹⁵⁶ M. Cerar, (Ne) političnost ustavnega sodstva, v: M. Pavčnik, A. Mavčič (ur.), Ustavno sodstvo, str. 375.

¹⁵⁷ S. Nerad, Interpretativne odločbe ustavnega sodišča, str. 334.

¹⁵⁸ Primerjaj v prispevku Franca Testena " Vrste ustavnosodnih odločb", str. 163-176.

¹⁵⁹ F. Testen, Vrste ustavnosodnih odločb, str 300.

Zanimivo je, da lahko Ustavno sodišče preseže meje svojih pristojnosti tudi tako, da sicer sprejme odločbo, s katero se razglasi za nepristojno pri odločanju v konkretni zadevi, vendar pa lahko na dolgo in široko razlaga svoje "razloge" oz. stališča do spornega vprašanja.

Primer tega je odločba št. U-I-128/98¹⁶⁰ (zadeva v zvezi z izraelskim vojaškim sporazumom). V tem primeru je v svojem pritrdilnem ločenem mnenju tedanji ustavni sodnik Krivic navedel: "Kadar Ustavno sodišče (ali kdo drug) zavzema stališča o vprašanjih, ki po Ustavi in zakonih ne spadajo v njegovo pristojnost, pomeni to lahko poseganje v enega od temeljnih ustavnih načel-načelo delitve oblasti."

V resnici gre za problem poseganja pravno determiniranih pristojnosti državnih organov in za kršitev načela, da sme državni organ svoje dejavnosti in stališča izražati samo v mejah svoje pristojnosti (torej sme tisto, za kar je izrecno pristojen, ne pa kaj drugega). Zato ne gre toliko za kršitev načela delitve oblasti, ampak za kršitev konkretnih določb o pristojnosti posameznih organov, ki izhajajo iz načela pravne in ustavno urejene države. Če neko sporno razmerje ni normirano, ali ni normirano v zadostni meri, potem mora Ustavno sodišče to dejstvo preprosto samo ugotoviti in zahtevati od zakonodajalca, da ga uredi, nikakor pa ne sme Ustavno sodišče samo prevzeti te funkcije, ker ga zakonodajalec pač "ne uboga". Dujić trdi, da Ustavno sodišče tudi ne more imeti "nikakršnih sankcij zoper zakonodajalca".¹⁶¹

¹⁶⁰ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-128/98 z dne 23.9.1998.

¹⁶¹ S. Dujić, Položaj izvršilne funkcije v sistemu delitve oblasti, str. 301.

5. ZAKLJUČEK

Ustavno sodišče ni zakonodajalec, ampak mora na obstoj pravne praznine zgolj opozoriti in od zakonodajalca zahtevati, da v določenem roku zadevo pravno ustrezno uredi. Glede tega mu po mojem mnenju ne sme dajati nobenih navodil o načinu izvršitve, saj Ustavno sodišče ni nadrejen organ zakonodajalcu. Obveznost samoomejevanja Ustavnega sodišča ne izhaja iz neke abstraktne zaveze, temveč iz ustreznega razumevanja sistemskega položaja Ustavnega sodišča. Ne gre za abstraktno kategorijo, za "delitev oblasti" med dvema organoma, ampak za posledico dejstva, da Ustavno sodišče nikakor nima zakonodajne pristojnosti. Menim, da bi bilo treba spremeniti kar nekaj določb 6. poglavja ZUstS.

Med bistvene lastnosti interpretativnih odločb smo uvrstili tiste, ki govorijo o tem, da naj bi se pravna norma v praksi razumela in uporabljala na več načinov, od katerih so določeni skladni z Ustavo, drugi pa ne. Ta konstrukcija je po mojem mnenju sporna, saj je pojmovno skoraj vsaka pravna norma v veliki meri pomensko odprta in jo je mogoče uporabljati in razumeti na različne načine. Samo zakonodajalec pa lahko na avtentičen način opredeli, kako je treba razumeti določeno zakonsko normo, če v praksi pride do nesoglasij, kaj pravzaprav ta norma ureja. Četudi izhaja iz analize interpretativnih odločb da ni bilo nujno poseganje v pristojnost zakonodajalca, je na načelni ravni že ta možnost nesprejemljiva.

Po dobrih dvajsetih letih od izdaje prve interpretativne odločbe od Ustavnega sodišča ne gre pričakovati, da jih bo prenehalo izdajati, predvsem zato ker so interpretativne odločbe empirično dejstvo. S tem je ta razprava postala na nek način brezpredmetna, ker se praksa Ustavnega sodišča pač ne spreminja čez noč. Neustavnost oz. nezakonnost interpretativnih odločb implicitno zatrjuje protiustavnost oz. nezakonnost vseh do sedaj sprejetih odločb in bi pomenila hude posledice za pravno varnost, da ne govorimo o retroaktivnih učinkih. Namesto tega se zdi, da je bolj na mestu razprava o mejah interpretativnih odločb.

Bistvena za presojo ustavnosti in legitimnosti interpretativnih odločb je zahteva, da pri razlagi zakonov in drugih predpisov Ustavno sodišče ne sme ravnati drugače, kot bi v konkretnih primerih ravnala redna sodišča. Ni pričakovati, da bodo ustavni sodniki vedno imeli enotno mnenje o tem, ali je npr. izkazana ustaljena sodna praksa, ki bi zahtevala interpretativno odločbo, kdaj je sodna

razlaga še restriktivna in kot taka dovoljena ali pa gre že za substitutivno razlago, s katero Ustavno sodišče prevzema vlogo pozitivnega zakonodajalca.

Na tehniko interpretativnih odločb se lahko gleda kot na prikrit poskus vmešavanja v ustavne pristojnosti zakonodajalca in načelo delitve oblasti, po drugi strani pa gre za novost v slovenskem ustavnem sistemu, ki ima pozitiven učinek zlasti v dejstvu, da je ustavna materija "živa", ter da se lahko in mora uporabljati (tudi) neposredno. Vse druge pravne akte je treba razlagati in uporabljati tako, da bodo tudi *in concreto* skladni z Ustavo.

6. VIRI IN LITERATURA

6.1. Monografije in članki

1. Berti G., Interpretazione costituzionale (quarta edizione), CEDAM, Padova 2001
2. Bugarič B., Pravna sredstva za omejevanje pristojnosti ustavnega sodstva, Zbornik IV. Dnevi javnega prava, Portorož, 9. in 10. junij 1998, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, 1998, str. 303-313.
3. Cardoso de Costa J.M., General Report, VII, Congress of the Conference of European Constitutional Courts, Lisboa, 1987.
4. Cerar M., Ustavno sodišče in politika, Teorija in praksa, št. 34/6 1997, Ljubljana, 1997, str. 65.
5. Cerar M., (Ne)političnost ustavnega sodstva, v : M. Pavčnik, A. Mavčič (ur.) 2000.
6. Cerar M., Slovensko ustavno sodišče-med pravom in politiko, Zbornik IV. Dnevi javnega prava, Portorož, 9. in 10. junij 1998, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, 1998., str. 113-130.
7. Dujić S., Položaj izvršilne funkcije v sistemu delitve oblasti, doktorska disertacija, Univerza v Ljubljani, Pravna Fakulteta, Ljubljana 2002.
8. Grad F., Delitev oblasti v slovenskem parlamentarnem sistemu, Zbornik IV. Dnevi javnega prava, Portorož, 9. in 10. junij 1998, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, 1998.
9. Grad F.; Kaučič I., S. Zagorc. Ustavno pravo, GV Založba, Ljubljana 2016.
10. Igljčar A., Zakonodajni proces z osnovami nomotehnike, Pravna fakulteta, 2004.
11. Jambrek P., Ustavna demokracija, Državna založba Slovenije, Ljubljana 1992.
12. Klepec K., Ugotovitvene in interpretativne odločbe Ustavnega sodišča, diplomsko delo, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana 2003.
13. Kristan I., Meje Ustavnosodne kontrole, Zbornik znanstvenih razprav, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2000., str. 14-16.
14. Kristan I., Ali za "državo suverenega parlamenta" ali za državo ustavne demokracije"? Pravna praksa, št. 30-31/2011, Ljubljana 2011, str. 11-13.
15. Lešnik A., Od despotizma k demokraciji (razvoj ustavnosti in parlamentarizma), Modrijan, Ljubljana 2000.
16. Mavčič A., Zakon o Ustavnem sodišču s pojasnili, Nova Revija, Ljubljana 2000.
17. Nerad S., Interpretativne odločbe Ustavnega sodišča, Uradni list RS, Ljubljana 2007.

18. Nerad S., Tipologija interpretativnih odločb Ustavnega sodišča, Zbornik znanstvenih razprav, LXVI, Letnik 2006, str. 205-229.
19. Novak A., Pirova zmaga pravne države, Pravna praksa, št. 24-25/2011, Ljubljana 2011.
20. Pavčnik M., Metodologija ustavnosodnega odločanja (Oris nekaterih pravnih vprašanj), Podjetje in delo, št. 6-7, Ljubljana 2000, str. 1175-1189.
21. Pavčnik M., Argumentacija v pravu (2. spremenjena in dopolnjena izdaja), Cankarjeva založba, Ljubljana 2004.
22. Pavčnik M., Razlaga (razumevanje) ustave, 9. Dnevi javnega prava, Pravna fakulteta 2011, str. 11-33.
23. Pavčnik M., Narava ustave in njeno vsebinsko dograjevanje, v: Nova revija - priloga: Forum, 20 (2000) 230 -231, str. 37 - 42. Objavljeno tudi v Javna uprava, št. 1/2001, str. 97 - 104.
24. Pavčnik M., Teorija prava (2. spremenjena in dopolnjena izdaja), Cankarjeva založba, Ljubljana 2004.
25. Pavčnik M., Mavčič A. (ur.), Ustavno sodstvo, Cankarjeva založba, Ljubljana 2000.
26. Pavčnik M., Novak A. (ur.), (Ustavno) sodno odločanje, Ljubljana 2013.
27. Plesničar A., Pravni učinki interpretativnih odločb Ustavnega sodišča, diplomsko delo, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana 2006.
28. Ribičič C., Oblikovanje vlade in model stabilnega ravnotežja oblasti, Pravna praksa, 14/2002-18.4, str. 5
29. Ribičič C., Ustavno sodišče med aktivizmom in samoomejevanjem, Pravna praksa, 23/2002-27.6, str. 5-6.
30. Sovdat J., Ustavno procesno pravo: praktikum, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana, 2016, (Littera scripta manet. Zbirka scripta;32).
31. Stres A., Svoboda in pravičnost, Obzorja, Ljubljana 1998.
32. Šinkovec J., Samoomejevanje ustavnih sodišč, Zbornik IV. Dnevi javnega prava, Portorož, 9. in 10. junij 1998, Inštitut za javno upravo, Ljubljana 1998, str. 173-184.
33. Šturm L., Omejitev oblasti, Nova revija, Ljubljana 1998.
34. Šturm, L. (ur), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002.
35. Šturm, L. (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije: dopolnitev-A, Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj 2011
36. Teršek A., Ustavno sodišče in parlament: mehanizem stopnjevanja sankcij, Pravna praksa, št. 20/2000, Ljubljana 2000, str. 24-26.

37. Testen F., Interpretacija v odločbah ustavnega sodišča, Pravna praksa, št. 34/00, Priloga str. 1-4.
38. Testen F., Tehnike ustavnosodnega odločanja, v: Ustavno sodstvo (ur. M. Pavčnik, A. Mavčič), Cankarjeva založba, Ljubljana 2000.
39. Testen F., Tehnike odločanja ustavnega sodišča v abstraktni presoji, Pravna praksa, št. 1/99, str. 5-7.
40. Testen F., Vrste ustavnosodnih odločitev, Javna uprava 2000/2, str. 163-176.
41. Testen F., Ustavnost interpretativnih odločb ustavnega sodišča, 9 dnevi javnega prava, Portorož 18.20. junij 2003, Inštitut za javno upravo, Ljubljana 2003, str. 53-63.
42. Vujič N., Nedoslednost delitve oblasti v Republiki Sloveniji, diplomsko delo, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana 2015.
43. Žakelj M., Odločba Ustavnega sodišča o ustanovitvi Občine Ankaran z vidika načela delitve oblasti, magistrsko delo, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana 2015.

6.2. Pravni viri:

1. Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16.
2. Zakon o ustavnem sodišču, (ZUstS) Uradni list RS, št. 15/94, 64/01-ZPKSMS, 51/07, 109/15.
3. Zakon o varnosti v cestnem prometu (ZVCP-1) Uradni list RS, št. 56/08 – uradno prečiščeno besedilo, 57/08 – ZLDUVCP, 58/09, 36/10, 106/10 – ZMV, 109/10 – ZCes-1, 109/10 – ZPrCP, 109/10 – ZVoz in 39/11 – ZJZ-E).
4. Zakon o sodiščih (Uradni list RS, št. 19/94 in 45/95).
5. Zakon o sodniški službi (Uradni list RS, št. 19/94 in 8/96) (ZSS).
6. Poslovník Državnega zbora (PoDZ-1), Uradni list RS, št. 64/07.

6.3. Viri iz medmrežja:

2. Ciril Ribičič, intervju, Mladina 50, 14. 12. 2014, URL: <http://www.mladina.si/162820/dr-ciril-ribicic/> (dostopno dne 29. 5. 2017).
3. Vatikanski sporazum ni v neskladju z Ustavo, RTV SLO, 25. 11. 2003, <http://www.rtv slo.si/slovenija/vatikanski-sporazum-ni-v-neskladju-z-ustavo/12501>, (dostopno dne 29.5.2017).

6.3. Sodna praksa:

6.3.1. Odločbe in sklepi Ustavnega sodišča:

1. U-I-201/96 z dne 14. 6. 1996, Uradni list RS št. 34/99.
2. U-I-361/96 z dne 21. 10. 1999, Uradni list RS št. 13/92.
3. U-I-85/94 z dne 20. 5. 1994, Uradni list RS št. 29/44.
4. U-I-308/02 z dne 22. 4. 2004, Uradni list RS št. 51/2004.
5. U-I-108/91 z dne 13. 7. 1993, Uradni list RS št. 28/91.
6. U-I-206/99 z dne 21. 9. 2000, Uradni list RS št. 49/2000.
7. U-I-25/92 z dne 4. 3. 1993, Uradni list RS št. 13/93.
8. U-I-12/97 z dne 8. 10. 1998, Uradni list RS št. 82/98.
9. U-I-146/98 z dne 24. 6. 1998, Uradni list RS št. 51/98.
10. U-I-83/94 z dne 16. 6. 1994, Uradni list RS št. 19/94.
11. U-I-25/92 z dne 4. 3. 1993, Uradni list RS št. 13/98.
12. U-I-128/98 z dne 23. 9. 1998 (sklep).
13. U-I-72/93 z dne 20. 4. 1993, Uradni list RS št. 27/91.
14. U-I-301/96 z dne 16. 7. 1998, Uradni list RS št. 30/93.
15. U-I-158/94 z dne 9. 3. 1995, Uradni list RS št. 18/25.
16. U-I-224/96 z dne 22. 5. 1997, Uradni list RS št. 36/97.
17. U-I-124/94 z dne 9. 2. 1995, Uradni list RS št. 13/95.
18. Rm-1/02-21 z dne 19. 11. 2003, Uradni list RS št. 118/03.
19. U-I-301/95 z dne 11. 7. 1996, Uradni list RS št. 27/91.
20. U-I-212/93 z dne 7. 4. 1994, Uradni list RS št. 14/94.

6.3.2. Sodba Vrhovnega sodišča:

- 1.) III Ips 163/99 z dne 8. 12. 1992.