



XVI^e Congrès de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes
XVIth Congress of the Conference of European Constitutional Courts
XVI. Kongress der Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte
XVI Конгресс Конференции европейских конституционных судов

**Rapport national / National report / Landesbericht /
национальный доклад
&
Synthèse / Summary / Kurzfassung / резюме**

**RÉPUBLIQUE DE SLOVÉNIE / REPUBLIC OF SLOVENIA /
REPUBLIK SLOWENIEN / РЕСПУБЛИКА СЛОВЕНИЯ**

**The Constitutional Court of the Republic of Slovenia
Ustavno Sodišče Republike Slovenije**

**langue maternelle / native language /
Muttersprache / родной язык**



RS
US

REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Beethovnova ulica 10, SI - 1000 Ljubljana
t +386 (0)1 477 64 00 f +386 (0)1 251 04 51
e info@us-rs.si w www.us-rs.si

XVI. Kongres Konference evropskih ustavnih sodišč leta 2014
Sodelovanje ustavnih sodišč v Evropi – trenutni položaj in
perspektive

NACIONALNO POROČILO
USTAVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE

september 2013

Ljubljana

POVZETEK

Ustavno sodišče Republike Slovenije je najvišji organ za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin v Republiki Sloveniji. Pri izvrševanju svojih pristojnosti v svojih odločitvah upošteva tudi mednarodnopravne razsežnosti, zlasti Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice, od pristopa Republike Slovenije k Evropski uniji, maja 2004, pa vedno pogosteje tudi pravni red Evropske unije. Pri delu Ustavnega sodišča je pomembna tudi praksa tujih ustavnih sodišč, čeprav tega pogosto ni mogoče neposredno razbrati iz njegovih odločitev. Ustavno sodišče tako formalno kot neformalno sodeluje z drugimi ustavnimi sodišči, z Evropskim sodiščem za človekove pravice in Sodiščem Evropske unije. Prizadeva si za stalno izmenjavo informacij in izkušenj, tudi prek t. i. Beneške komisije, ter sodeluje pri ključnih mednarodnih dogodkih s svojega delovnega področja.

I. Ustavna sodišča med ustavnim pravom in evropskim pravom

1. Je ustavno sodišče dolžno upoštevati evropsko pravo pri izvajanju svojih nalog?

Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava) je bila sprejeta in uveljavljena 23. decembra 1991, šest mesecev po tem, ko je Republika Slovenija postala neodvisna država (25. junija 1991). Gre za moderno ustavo, ki temelji na načelih, ki so značilna za sodobne evropske ustavne ureditve: načelo demokratičnosti, načela pravne države, načelo socialne države in načelo delitve oblasti. Ustava zagotavlja obsežen katalog človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Človekovo dostojanstvo kot izhodišče in skupen izraz vseh človekovih pravic je s tem postavljeno med temelje ustavnega reda. Vključitev v Svet Evrope maja 1993 in s tem povezana ratifikacija Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju EKČP) ter pristop k Evropski uniji (v nadaljevanju EU) maja 2004 sta potrdila zavezanost Republike Slovenije k spoštovanju sodobnih evropskih pravnih standardov ter zagotavljanju visoke ravni varstva človekovega dostojanstva.

Položaj in učinkovanje mednarodnega prava v slovenskem pravnem redu ureja več določb Ustave. Člen 8 Ustave določa, da morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Podobno tudi 153. člen Ustave določa, da morajo biti zakoni v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral Državni zbor Republike Slovenije (podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami, torej s tistimi, ki jih je v skladu z zakonom ratificirala Vlada Republike Slovenije). Ustava sicer ne omenja običajnega mednarodnega prava, vendar je Ustavno sodišče v svoji presoji že opredelilo vsebino pojma »splošno veljavna načela mednarodnega prava« tako, da ta vključuje splošna pravna načela, ki jih priznavajo civilizirani narodi, ter pravila običajnega

mednarodnega prava.¹ Običajno mednarodno pravo tako ostaja pomemben formalni vir mednarodnega prava in ga, tudi če ni kodificirano in zapisano, uporablja tudi Ustavno sodišče.

V sodobni mednarodni skupnosti vedno večji del mednarodnega prava tvorijo mednarodne pogodbe. Z vidika hierarhije predpisov iz omenjenih določb Ustave izhaja, da so mednarodne pogodbe v slovenski (ustavno)pravni ureditvi pod Ustavo, vendar nad zakoni, saj morajo biti zakoni v skladu z njimi. Poleg tega je pomembno poudariti, da 8. člen Ustave jasno določa, da se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno. To pomeni, da imajo – če so po svoji naravi *self-executing* – neposredne pravne učinke za posameznike in se ti lahko nanje neposredno sklicujejo pri uveljavljanju svojih pravic.

V zvezi z dolžnostjo Ustavnega sodišča, da pri odločanju upošteva pravo EU, je treba poleg navedenih materialnih ustavnih določb upoštevati tudi določbe, ki urejajo pristojnosti Ustavnega sodišča.

Ustavno sodišče ima vrsto pristojnosti, ki so večinoma določene v Ustavi (160. člen),² nekatere pa tudi v zakonih. Dve temeljni pristojnosti Ustavnega sodišča

¹ Glej na primer odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-266/04 z dne 9. 11. 2006 (Uradni list RS, št. 118/06).

² Člen 160 Ustave se glasi:

"Ustavno sodišče odloča:

o skladnosti zakonov z ustavo;

o skladnosti zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava;

o skladnosti podzakonskih predpisov z ustavo in zakoni;

o skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in z zakoni;

o skladnosti splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, z ustavo, zakoni in podzakonskimi predpisi;

o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti;

o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, in med samimi lokalnimi skupnostmi;

o sporih glede pristojnosti med sodišči in drugimi državnimi organi;

o sporih o pristojnostih med državnim zborom, predsednikom republike in vlado;

o protiuštavnosti aktov in delovanja političnih strank;

in o drugih zadevah, ki so mu naložene s to ustavo ali z zakoni.

Na predlog predsednika republike, vlade ali tretjine poslancev državnega zbora izreka ustavno sodišče v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe mnenje o njeni skladnosti z ustavo. Državni zbor je vezan na mnenje ustavnega sodišča.

Če zakon ne določa drugače, odloča ustavno sodišče o ustavni pritožbi le, če je bilo izčrpano pravno varstvo. O tem, ali ustavno sodišče ustavno pritožbo sprejme v obravnavo, odloči na podlagi meril in postopka, določenih z zakonom."

sta presoja skladnosti zakonov in drugih predpisov z Ustavo ter odločanje o ustavnih pritožbah. V okviru presoje ustavnosti zakonov je pomembno izpostaviti, da Ustava izrecno določa, da je Ustavno sodišče pristojno tudi za presojo skladnosti zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava. Mednarodne pogodbe so torej lahko neposredno merilo (zgornja premisa) za presojo ustavnosti nacionalnih predpisov.

Med mednarodnimi pogodbami velja posebej omeniti EKČP, ki ima pri delu Ustavnega sodišča, zlasti pri odločanju o ustavnih pritožbah, s katerimi posamezniki uveljavljajo kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin v konkretnih postopkih,³ pomembno vlogo. Z ratifikacijo EKČP se je Republika Slovenija mednarodnopravno zavezala, da bo spoštovala standarde varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, zagotovljene z EKČP. Z vidika nacionalnega ustavnega prava je nesporno, da se EKČP uporablja neposredno (8. člen Ustave). To pomeni, da morajo EKČP upoštevati vsi državni organi, zlasti sodišča, ko odločajo o pravicah in obveznostih posameznikov. Enako velja tudi za Ustavno sodišče.

Ko torej Ustavno sodišče odloča o tem, ali je zakon skladen z Ustavo, oziroma o tem, ali so bile posameznikom v postopkih pred državnimi organi kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine, redno upošteva tudi EKČP in sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP). To ni samo mednarodnopravna obveznost, temveč gre za notranjepravno obveznost, ki izhaja iz nacionalnega ustavnega prava. Ustavno sodišče lahko EKČP upošteva neposredno kot razlog za odločitev, praviloma pa jo upošteva posredno, prek stališč ESČP, pri razlagi določb Ustave.⁴

³ Pogoj za vložitev ustavne pritožbe je predhodno izčrpanje sodnega varstva in vseh pravnih sredstev pred rednimi sodišči. To pomeni, da se ustavne pritožbe praviloma vlagajo zoper odločitve Vrhovnega sodišča. Izjema so postopki, v katerih intervencija Vrhovnega sodišča ni predvidena v procesnih predpisih.

⁴ V odločbi št. U-I-65/05 z dne 22. 9. 2005 (Uradni list RS, št. 92/05) je Ustavno sodišče izrecno poudarilo, da mora pri presoji ustavnosti zakona upoštevati sodno prakso ESČP, in to ne glede na to, da je bila sprejeta v zadevi, v kateri Republika Slovenija v postopku pred ESČP ni bila udeležena.

V zvezi z EKČP (enako velja tudi za druge mednarodne pogodbe, ki neposredno urejajo nekatere pravice) je treba omeniti tudi peti odstavek 15. člena Ustave, ki določa, da nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je Ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri. Ustava je v tej določbi vzpostavila načelo najvišjega varstva pravic, kar pomeni, da ima lahko mednarodna pogodba prednost tudi pred Ustavo, če zagotavlja višjo raven varstva človekove pravice.

Maja 2004 je Republika Slovenija pristopila k EU. S tem je na EU prenesla izvrševanje dela suverenih pravic in v svoj pravni red prevzela *acquis communautaire*. Notranjo ustavnopravno podlago je omogočil 3.a člen Ustave. Ta v prvem odstavku določa, da lahko Slovenija z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira Državni zbor Republike Slovenije z dvotretjinsko večino vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države. S to abstraktno in splošno dikcijo je ustavodajalec imel v mislih predvsem EU, čeprav ta v tej določbi ni izrecno imenovana.

Za položaj prava EU v pravnem sistemu Republike Slovenije je upošteven tretji odstavek 3.a člena Ustave: pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru EU, se v Republiki Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo EU. V zvezi s to določbo se postavlja vrsta vprašanj, glede katerih Ustavno sodišče še ni zavzelo dokončnih stališč. Na splošno je mogoče reči, da ta določba vzpostavlja notranji ustavnopravni temelj, na podlagi katerega morajo vsi državni organi, vključno z Ustavnim sodiščem, pri izvrševanju svojih pristojnosti upoštevati pravo EU, tudi sodno prakso Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU), in sicer v skladu z načeli in pravili prava EU. Poudarek je seveda na tem, da državni organi pravo EU upoštevajo "pri izvrševanju svojih pristojnosti", ki pa so določene z nacionalnim pravom. Glede na svoje pristojnosti, določene v 160. členu Ustave, je Ustavno sodišče že sprejelo stališče, da ni pristojno za presojo skladnosti sekundarnega prava EU z Ustavo,⁵ prav tako pa tudi ni pristojno za presojo

⁵ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-280/05 z dne 18. 1. 2007 (Uradni list RS, št. 10/07).

skladnosti nacionalnih predpisov z uredbami ali direktivami EU.⁶ Ustavno sodišče pa ni zavrnilo pristojnosti za presojo ustavnosti zakona, s katerim je bila v nacionalni pravni red prenesena direktiva EU.⁷

2. Ali obstajajo primeri sklicevanj na mednarodne vire prava, kot so:

a) Evropska konvencija o človekovih pravicah

Ustavno sodišče se v svojih odločitvah zelo pogosto sklicuje na EKČP in na sodno prakso ESČP tako v postopkih ustavne pritožbe kot tudi v postopkih presoje ustavnosti splošnih pravnih aktov.⁸

Ustavno sodišče k obravnavi kršitve človekove pravice z vidika EKČP pristopa na različne načine.

Če pravico, zagotovljeno z EKČP, v enakem ali večjem obsegu zagotavlja tudi Ustava, Ustavno sodišče izpodbijano zakonsko določbo ali zatrjevano kršitev človekove pravice presoja le z vidika določb Ustave. Če se torej pravica iz Ustave po svojem obsegu ujema s pravico iz EKČP ali jo celo presega, potem je praviloma formalno le Ustava merilo presoje Ustavnega sodišča. V odločbi št. U-I-98/04 z dne 9. 11. 2006 (Uradni list RS, št. 120/06), na primer, je Ustavno sodišče, ko je presojalo ustavnost ureditve lovske pravice, zapisalo, da 1. člen Protokola št. 1 k EKČP ne zagotavlja pravic v večjem obsegu, kot jih zagotavljajo določbe Ustave. Očitke pobudnikov v zvezi s kršitvijo 1. člena Protokola št. 1 k

⁶ Glej na primer odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-32/04 z dne 9. 2. 2006 (Uradni list RS, št. 21/06) in sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-188/04 z dne 8. 9. 2005 in št. U-I-44/05 z dne 11. 9. 2007.

⁷ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-113/04 z dne 7. 2. 2007 (Uradni list RS, št. 16/07) in odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-37/10 z dne 18. 4. 2013 (Uradni list RS, št. 39/13).

⁸ Glej na primer odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-60/03 z dne 4. 12. 2003 (Uradni list RS, št. 131/03), št. U-I-165/08, Up-1772/08, Up-379/09 z dne 1. 10. 2009 (Uradni list RS, št. 83/09), št. U-I-146/07 z dne 13. 11. 2008 (Uradni list RS, št. 111/08), št. U-I-67/09, Up-317/09 z dne 24. 3. 2011 (Uradni list RS, št. 28/11) in št. U-I-292/09, Up-1427/09 z dne 20. 10. 2011 (Uradni list RS, št. 98/11).

EKČP je zato presojalo le v okviru skladnosti s 33. členom Ustave, ki zagotavlja pravico do zasebne lastnine.⁹

V odločbi št. U-I-40/12 z dne 11. 4. 2013 (Uradni list RS, št. 39/13) je Ustavno sodišče presojalo zakonsko ureditev o preprečevanju omejevanja konkurence, ki je državnemu organu, pristojnemu za varstvo konkurence, dovoljevala, da brez predhodne sodne odločbe opravi preiskavo poslovnih prostorov poslovnih subjektov kot pravnih oseb. Ustavnopравни vprašanji v tem primeru sta bili, ali Ustava varuje pravico pravnih oseb do zasebnosti in če jo varuje, ali je za poseg v zasebnost pravne osebe potrebna predhodna sodna odločba. Ustavno sodišče se je teh vprašanj lotilo z vidika prostorske zasebnosti (36. člen Ustave) in z vidika komunikacijske zasebnosti (37. člen Ustave). Pri razlagi obeh ustavnih določb si je pomagalo z EKČP in sodno prakso ESČP. Glede prostorskega vidika zasebnosti je ugotovilo, da drugi odstavek 36. člena Ustave v temelju zagotavlja enako raven varstva zasebnosti kot 8. člen EKČP (kot ga razlaga ESČP). Glede komunikacijske zasebnosti pravnih oseb pa je ugotovilo, da je ta po 37. členu Ustave bolj varovana kot po 8. členu EKČP. Glede obeh vidikov zasebnosti je zato presojo opravilo samo na podlagi ustavnih določb, ne pa tudi z vidika EKČP.

Če Ustava človekove pravice ne zagotavlja ali jo zagotavlja v manjši meri kot EKČP, Ustavno sodišče presojo zatrjevane kršitve oziroma sporne ureditve opravi z vidika skladnosti z EKČP. V ustavnosodni presoji je tako mogoče najti tudi odločbe, v katerih je Ustavno sodišče kot neposredno merilo presoje uporabilo EKČP in ustavnost izpodbijanega zakona presojalo neposredno z vidika EKČP oziroma je v postopkih z ustavno pritožbo neposredno ugotavljalo kršitve konvencijskih pravic.

V skladu s tem je Ustavno sodišče v odločbi št. Up-518/03 z dne 19. 1. 2006 (Uradni list RS, št. 11/06) odločilo, da mora sodišče, ki v kazenskem postopku uporabi obremenilne izjave tajnih policijskih sodelavcev, obrambi omogočiti, da zasliši avtorje teh izjav. Pri tem se je sklicevalo na EKČP in sodno prakso ESČP.

⁹ Podobno glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-135/00 z dne 9. 10. 2002 (Uradni list RS, št. 93/02).

Presodilo je, da ima vsakdo, ki je obdolžen kaznivega dejanja, pravico, da zasliši oziroma zahteva zaslišanje obremenilnih prič. Ker pa je ugotovilo, da tako jamstvo v Ustavi ni izrecno navedeno, je določbo EKČP na podlagi 8. člena Ustave uporabilo neposredno. Ker pritožniku zaslišanje obremenilnih prič ni bilo omogočeno, je Ustavno sodišče ugotovilo kršitev pravice iz točke d) tretjega odstavka 6. člena EKČP. Ustavno sodišče je torej v tej zadevi neposredno uporabilo EKČP.

V svojih kasnejših odločitvah, kjer je Ustavno sodišče prav tako obravnavalo vprašanje zaslišanja tajnega policijskega sodelavca, je s pomočjo EKČP in sodne prakse ESČP razložilo 29. člen Ustave tako, da vsebuje pravica do obrambe, ki jo ta člen zagotavlja, tudi pravico do zaslišanja obremenilnih prič v primerih, ko sodba temelji na poročilih tajnih policijskih sodelavcev. Tako je v odločbi št. Up-754/04 z dne 14. 9. 2006 (Uradni list RS, št. 101/06) kršitev pravice do zaslišanja tajnega policijskega sodelavca Ustavno sodišče opredelilo ne le kot kršitev konvencijske pravice, temveč hkrati tudi kot kršitev pravice do obrambe iz 29. člena Ustave.¹⁰

V zvezi s tem velja ponovno opozoriti na peti odstavek 15. člena Ustave, po katerem nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Republiki Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je Ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri. To pomeni, da so ustavnopravno varovane, po izčrpanju vseh pravnih sredstev tudi v postopku z ustavno pritožbo, ne le človekove pravice in temeljne svoboščine, ki jih zagotavlja Ustava, temveč tudi vse tiste, ki jih urejajo veljavne mednarodne pogodbe, ki obvezujejo Republiko Slovenijo, torej tudi EKČP.

Glede na pogostost sklicevanja na EKČP in na sodno prakso ESČP je mogoče ugotoviti, da Ustavno sodišče uporablja EKČP in sodno prakso ESČP kot del

¹⁰ Enako na primer v odločbi Ustavnega sodišča št. Up-483/05 z dne 3. 7. 2008 (Uradni list RS, št. 76/08).

ustavnega prava. Čeprav je mednarodna pogodba, ima EKČP pravno moč ustave.¹¹

b) Listina EU o temeljnih pravicah

V dosedanjih odločitvah se Ustavno sodišče še ni srečalo s primerom, ko bi moralo uporabiti Listino EU o temeljnih pravicah (v nadaljevanju Listina) kot neposredno (formalno) merilo presoje. Na Listino se je sklicevalo v primerjalnopравnem pogledu. Služila mu je zlasti kot dodaten argument pri razlagi ustavnih določb. V nekaj primerih pa je Ustavno sodišče s pomočjo vsebine Listine napolnjevalo vsebino ustavnih določb.

Do uveljavitve Lizbonske pogodbe, s katero je Listina postala pravno zavezujoča (prvi odstavek 6. člena Pogodbe o Evropski uniji, prečiščena različica, UL C 326, 26. 10. 2012), jo je Ustavno sodišče v svojih odločitvah torej le redko omenjalo.

V odločbi št. U-I-146/07 z dne 13. 11. 2008 (Uradni list RS, št. 111/08) je Ustavno sodišče odločalo o ustavnosti Zakona o pravnem postopku. Presodilo je, da ta zakon na protiustaven način diskriminira slepe in slabovidne osebe, ker dostopa do sodnih pisanj ter do sodnih vlog strank in drugih udeležencev v postopku ne ureja v zanje zaznavni obliki. Pri presoji z vidika ustavne prepovedi diskriminacije na podlagi invalidnosti (prvi odstavek 14. člena Ustave) se je Ustavno sodišče sklicevalo tudi na Listino, ki v prvem odstavku 21. člena ne izpostavlja le prepovedi diskriminacije na podlagi invalidnosti, temveč invalidom v 26. členu izrecno priznava in zagotavlja spoštovanje pravice do ukrepov za zagotavljanje njihove samostojnosti, socialne in poklicne vključenosti ter sodelovanja v življenjski skupnosti.

V odločbi št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 46/10) je Ustavno sodišče na zahtevo Državnega sveta Republike Slovenije presojalo ureditev registracije in delovanja verskih skupnosti v Republiki Sloveniji. V tej odločbi je obširno razložilo, kaj je predmet varstva svobode vesti in podrobneje svobode

¹¹ Tako Ustavno sodišče v sklepu št. Up-43/96 z dne 30. 5. 2000.

vere. Navedlo je tudi, kakšen je odnos med svobodo vere ter načelom ločenosti države in verskih skupnosti. Ustavno sodišče je posebej poudarilo, da je Listina z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe postala pravno zavezujoča in da v 10. členu zagotavlja svobodo misli, vesti in vere.

Z odločbo št. U-I-109/10 dne 26. 9. 2011 (Uradni list RS, št. 78/11) je Ustavno sodišče odločilo, da je določba mestnega odloka, s katerim je Mestna občina Ljubljana določila novo poimenovanje ceste z imenom "Titova cesta", v neskladju z Ustavo. Pri presoji ustavnosti mestnega odloka je Ustavno sodišče izhajalo iz načela spoštovanja človekovega dostojanstva, ki kot temeljna vrednota prežema ves pravni red in ima zato tudi objektivni pomen pri delovanju oblasti, tako v konkretnih postopkih kot tudi pri sprejemanju predpisov. Kot temelj posebnega ustavnopravnega načela spoštovanja človekovega dostojanstva je Ustavno sodišče neposredno navedlo že 1. člen Ustave, ki Slovenijo opredeljuje kot demokratično republiko. Načelo demokratičnosti po svoji vsebini in pomenu po presoji Ustavnega sodišča namreč presega opredelitev državne ureditve kot zgolj formalne demokracije, temveč vsebinsko opredeljuje Republiko Slovenijo kot ustavno demokracijo, torej kot državo, v kateri je ravnanje oblastnih organov pravno omejeno z ustavnimi načeli ter s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami. Ustavno sodišče se je v obrazložitvi odločbe sklicevalo tudi na pravno zavezujočo Listino, in sicer na preambulo Listine, kjer je zapisano, da "Unija, ki se zaveda svoje duhovne in moralne dediščine, temelji na nedeljivih in univerzalnih vrednotah človekovega dostojanstva, svobode, enakopravnosti in solidarnosti; temelji na načelu demokracije in na načelu pravne države. Posameznika postavlja v središče svojih dejavnosti z vzpostavitvijo državljanstva Unije in oblikovanjem območja svobode, varnosti in pravice." Ugotovilo je še, da tudi Listina varuje človekovo dostojanstvo kot posebno človekovo pravico, saj že v 1. členu določa, da je nedotakljivo ter da ga je treba spoštovati in varovati.

Z odločbo št. Up-690/10 z dne 10. 5. 2012 (Uradni list RS, št. 42/12) je Ustavno sodišče razveljavilo sklep, s katerim je Vrhovno sodišče odločilo o izgonu državljana Republike Litve, torej državljana EU, iz Republike Slovenije. Ustavnosodna presoja v tej zadevi je temeljila na izhodišču, da se je država

zavezala k posebnemu varstvu družine in otrok. Ustavno sodišče je opozorilo, da mora sodišče glede na merila, ki jih je sprejelo ESČP in ki izhajajo tudi iz pravnega reda EU, tako pri izreku stranske kazni izгона tujca iz države kot tudi pri odločanju o zahtevi za omilitev te kazni, upoštevati okoliščine osebne narave in paziti na to, da s svojo odločitvijo ne poseže prekomerno v vsebino pravice do družinskega življenja. Bistvo te pravice je skupno življenje staršev in otrok v skupnosti, ki jim omogoča, da to pravico vzajemno uživajo. Pri presoji z vidika Ustave in EKČP je Ustavno sodišče prav tako navedlo, da pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja opredeljuje tudi 7. člen Listine.

c) drugi instrumenti mednarodnega prava na evropski ravni

Ustavno sodišče se pri odločanju neredko sklicuje na druge instrumente mednarodnega prava na evropski ravni, na primer na Evropsko socialno listino – spremenjeno (Uradni list RS, št. 24/99, MP, št. 7/99 – v nadaljevanju MESL) in Evropsko konvencijo o uresničevanju otrokovih pravic (Uradni list RS, št. 86/99, MP, št. 26/99 – v nadaljevanju MEKUOP).

Tako je na primer v odločbi št. U-I-249/10 z dne 15. 3. 2012 (Uradni list RS, št. 27/12) potrdilo stališče, da je bistveni del sindikalne svobode (76. člen Ustave) svoboda delovanja sindikatov. Eden od vidikov te svobode je pravica do kolektivnega dogovarjanja, ki temelji na svobodnem in prostovoljnem sklepanju kolektivnih pogodb ter avtonomiji pogodbenih strank. Poleg razlage 76. člena Ustave je Ustavno sodišče poudarilo, da vrednoto kolektivnih pogajanj kot temeljno pravico varujejo tudi mednarodni instrumenti, ki zavezujejo Slovenijo. Pri tem se je sklicevalo na več Konvencij Mednarodne organizacije dela (v nadaljevanju MOD). Med evropskimi mednarodnimi instrumenti je izrecno omenilo MESL, ki v drugem odstavku 6. člena zavezuje države podpisnice k učinkovitemu uresničevanju pravice do kolektivnega pogajanja, med drugim tudi, če je to potrebno, k spodbujanju mehanizmov za prostovoljna pogajanja med delodajalci in njihovimi organizacijami ter organizacijami delavcev, s ciljem urediti pravila za zaposlovanje na podlagi določb kolektivnih pogodb. Sklicevalo se je tudi na stališče Evropskega odbora za socialne pravice, po katerem se vsebina 6.

člena MESL nanaša ne le na zaposlene v zasebnem sektorju, temveč tudi na javne uslužbence (*public officials*), upoštevajoč pri tem očitno potrebne modifikacije za osebe, ki jih ne zavezujejo pogodbene določbe, temveč javnopravni predpisi. Velja dodati, da se je Ustavno sodišče v tej odločbi sklicevalo tudi na Listino, ki v 28. členu (pravica do kolektivnih pogajanj in ukrepov) določa, da imajo delavci in delodajalci ali njihove organizacije v skladu s pravom Unije in nacionalnimi zakonodajami ter običaji pravico pogajati se in sklepati kolektivne pogodbe na ustreznih ravneh.

V že omenjeni odločbi št. Up-690/10 z dne 10. 5. 2012 (Uradni list RS, št. 42/12) se je Ustavno sodišče, ko je odločalo, ali je bila pritožniku kršena ustavna pravica s sklepom Vrhovnega sodišča, s katerim je to sodišče zavrnilo pritožnikovo zahtevo za izredno omilitev kazni, sklicevalo tudi na MEKUOP, ki poudarja načelo varstva koristi otrok v vseh postopkih, ki zadevajo njihove pravice in koristi.

V odločbi št. Up-13/99 z dne 8. 3. 2001 (Uradni list RS, št. 28/01) je Ustavno sodišče obravnavalo vprašanje sodne imunitete držav za ravnanje države *iure imperii*, torej pravilo mednarodnega prava, po katerem tuji državi ni mogoče soditi pred domačimi sodišči. Na to odločitev Ustavnega sodišča se na več mestih sklicuje tudi sodba Meddržavnega sodišča v Haagu v zadevi *Nemčija proti Italiji; intervencija Grčije* z dne 3. 2. 2012. V tej odločbi je Ustavno sodišče pri odločanju o morebitnih kršitvah z Ustavo zagotovljenih človekovih pravic upoštevalo 31. člen Evropske konvencije o državni imuniteti, podpisane v Baslu 16. 5. 1972, ki izrecno določa, da izjeme od imunitete, določene s to konvencijo, ne posegajo v ravnanje oboroženih sil neke države na ozemlju druge.

d) drugi instrumenti mednarodnega prava na mednarodni ravni

Ustavno sodišče v svojih odločitvah omenja tudi vrsto instrumentov mednarodnega prava na mednarodni ravni.

Glede Splošne deklaracije človekovih pravic iz leta 1948 je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da izraža običajno mednarodno pravo in da se stranke pred

Ustavnim sodiščem lahko nanjo neposredno sklicujejo (glej sklepa Ustavnega sodišča št. Up-97/02 z dne 12. 3. 2004 in št. Up-114/05 z dne 13. 6. 2004). Neredko se je Ustavno sodišče sklicevalo na Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – v nadaljevanju MPDPP), na Konvencijo Združenih narodov o otrokovih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 15/90, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92) ter na številne konvencije MOD.

V odločbi št. U-I-344/06 z dne 20. 11. 2008 (Uradni list RS, št. 113/08) je z vidika pravice do osebne svobode presojalo odvzem prostosti v okviru izvršilnega postopka. Razlikovalo je med dolžnikom, ki zaradi varstva drugih svojih dobrin ne more izpolniti civilnopravne obveznosti, in dolžnikom, ki svoje obveznosti zgolj noče izpolniti. Postavilo se je na stališče, da bi bil odvzem prostosti dolžniku, ki svoje civilnopravne obveznosti ne more izpolniti, nedopusten. Pri tem je opozorilo, da to izhaja tudi iz 11. člena MPDPP in 1. člena Protokola št. 4 k EKČP.

V odločbi št. U-I-386/06 z dne 13. 3. 2008 (Uradni list RS, št. 32/08) je Ustavno sodišče med drugim ugotovilo, da je Zakon o ohranjanju narave v neskladju z 8. členom t. i. Aarhuške konvencije, ker ne ureja sodelovanja javnosti v postopku priprave podzakonskih aktov.

V že omenjeni odločbi št. U-I-249/10 z dne 15. 3. 2012, ko je obravnavalo vprašanje sindikalne svobode in kolektivnih pogajanj, se je Ustavno sodišče poleg sklicevanja na Ustavo, MELS in Listino, izrecno sklicevalo tudi na več konvencij MOD, ki vrednoto kolektivnih pogajanj varujejo kot temeljno pravico. Konvencija MOD št. 98 države namreč zavezuje k sprejemanju ukrepov za spodbujanje in pospeševanje razvoja ter uporabe mehanizmov prostovoljnega pogajanja med delodajalskimi ter delavskimi organizacijami. Konvencija MOD št. 154 države prav tako zavezuje k sprejemanju ukrepov za spodbujanje kolektivnega dogovarjanja. Konvencija MOD št. 151 med drugim spodbuja k

sprejetju ukrepov za spodbujanje in pospeševanje postopkov za pogajanja o pogojih zaposlitve med organi javne uprave in organizacijami javnih uslužbencev za vse tiste zaposlene, za katere ne veljajo ugodnejše določbe drugih konvencij. Ustavno sodišče je ugotovilo, da se je država s temi konvencijami MOD zavezala priznati pravico do kolektivnega pogajanja v zasebnem in v javnem sektorju, čeprav sme za zaposlene v "javnih službah" določiti posebnosti. Za določene kategorije javnih uslužbencev (policisti, oborožene sile) pa sme tudi sama določiti, v kolikšnem obsegu jim bo priznala pravico do kolektivnih pogajanj.

3. Ali so kakšne posebne določbe ustavnega prava, ki nalagajo pravno obveznost ustavnim sodiščem, da upoštevajo odločitve evropskih sodišč?

Ustava izrecno ne omenja sodne prakse tujih sodišč. Vendar pa Ustavno sodišče nikoli ni problematiziralo dejstva, da dolžnost spoštovanja odločitev evropskih sodišč, katerih delovanje temelji na ratificiranih mednarodnih pogodbah, izhaja iz istih določb Ustave, ki Ustavnemu sodišču nalagajo spoštovanje teh mednarodnih pogodb.

Ustava tako izrecno ne določa, da mora Ustavno sodišče (ali druga sodišča oziroma državni organi) upoštevati odločitve ESČP. Kljub temu že iz EKČP kot mednarodne pogodbe izhaja, da je Ustavno sodišče (in redna sodišča ter drugi državni organi) zavezano k spoštovanju človekovih pravic, ki jih zagotavlja EKČP (1. člen EKČP), kar po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča pomeni tudi zahtevo po spoštovanju sodne prakse ESČP, saj je šele to sodišče tisto, ki razlaga in z vsebino napolnjuje določbe EKČP. Obseg in vsebina pravic, varovanih z EKČP, sta namreč pogosto razvidna prav iz sodb ESČP. Z ratifikacijo EKČP se je Republika Slovenija zavezala, da bo na svojem ozemlju zagotavljala človekove pravice in temeljne svoboščine, ki jih določa EKČP, ter da bo izvrševala odločitve ESČP. S tem je prevzela tudi obveznost, da bodo njena sodišča pri razlagi vsebine posameznih pravic upoštevala sodno prakso ESČP. Dolžnost spoštovanja te sodne prakse pa ni samo mednarodnopravna obveznost, ki izhaja iz EKČP kot mednarodne pogodbe, temveč je tudi obveznost, ki izhaja iz že

omenjenih določb Ustave (8. in 153. člen), ki določata položaj in učinke mednarodnega prava v notranjem pravnem redu.

Ustavno sodišče je na primer v odločbi št. U-I-65/05 z dne 29. 9. 2005 (Uradni list RS, št. 92/05) izrecno poudarilo, da je sodna praksa ESČP zanj zavezujoča in jo mora upoštevati, ne glede na to, ali je bila sprejeta v zadevi, v kateri je bila Republika Slovenija stranka pred ESČP.

Glede prava EU je mogoče reči, da na dolžnost Ustavnega sodišča, da pri sklicevanju na pravo EU upošteva tudi stališča SEU, nakazuje 3.a člen Ustave, ki v tretjem odstavku določa, da se pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Republika Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, v Republiki Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij.

Poudariti je treba, da so stališča Ustavnega sodišča pomembna tudi za upoštevanje prava EU pred rednimi sodišči. S tem v zvezi je Ustavno sodišče v odločbi št. Up-1201/05 z dne 6. 12. 2007 (Uradni list RS, št. 117/07) poudarilo, da morajo sodišča uporabiti pravo EU po uradni dolžnosti, kar izhaja tudi iz prakse SEU (Ustavno sodišče je omenilo sodbi v zadevi *Peterbroek Van Campenhout & Cie SCS proti Belgiji*, C-312/93, z dne 14. 12. 1995, in v združenih zadevah *Van Schijndel in van Veen proti Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*, C-430/93 in C-431/93, z dne 14. 12. 1995).

4. Ali na presojo ustavnega sodišča v praksi vpliva sodna praksa evropskih sodišč?

Sodelovanje med nacionalnimi in evropskimi sodišči na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin je pomembno. Ustavno sodišče je takemu sodelovanju naklonjeno, zato pred vsako pomembnejšo odločitvijo, še posebej v zadevi, ki vsebuje evropsko dimenzijo odločanja, skrbno pregleda in preuči sodno prakso ESČP in/ali SEU. Prav tako pregleda sodno prakso drugih

ustavnih sodišč, ki delujejo v primerljivem pravnem okolju oziroma izhajajo iz primerljive pravne tradicije.

5. Ali se ustavno sodišče v svojih odločitvah redno sklicuje na sodno prakso Sodišča Evropske unije in/ali Evropskega sodišča za človekove pravice? Kateri so najpomembnejši primeri?

Ustavno sodišče se v svojih odločitvah redno sklicuje na sodno prakso ESČP. Kot je že bilo navedeno, Ustavno sodišče zatrjevano kršitev v primerih, ko človekovo pravico, urejeno v EKČP, najmanj v enakem obsegu zagotavlja Ustava, presoja le z vidika skladnosti z ustavno določbo. Kadar pa je vsebina neke človekove pravice, kot izhaja iz EKČP in sodne prakse ESČP, širša od njene opredelitve v Ustavi, jo je v skladu s petim odstavkom 15. člena Ustave treba razlagati v širšem pomenu. Ustavno pravno varovane so torej tako človekove pravice in temeljne svoboščine, ki jih zagotavlja Ustava, kot tudi vse tiste, ki jih zagotavljajo veljavne mednarodne pogodbe, ki obvezujejo Republiko Slovenijo, torej tudi EKČP. Odločitev Ustavnega sodišča s sklicevanjem na ESČP je veliko in se dotikajo najrazličnejših pravnih področij. Morda velja na tem mestu izpostaviti še naslednje odločitve, v katerih se je Ustavno sodišče sklicevalo na sodno prakso ESČP.

Z odločbo št. U-I-65/05 z dne 29. 9. 2005 (Uradni list RS, št. 92/05) je Ustavno sodišče presodilo, da je Zakon o upravnem sporu protiustaven, ker zakonodajalec ni zagotovil učinkovitega sodnega varstva človekove pravice do sojenja v razumnem roku. Odločitev Ustavnega sodišča je bila sprejeta, še preden je ESČP izdalo sodbo v zadevi *Lukenda proti Sloveniji*, št. 23032/02, z dne 6. 10. 2005. Ustavno sodišče je ugotovilo, da v pravnem redu ni posebnih zakonskih določb, ki bi omogočale prizadeti osebi uveljaviti pravico do pravičnega zadoščenja v primerih, ko je kršitev v postopku pred sodišči že prenehala, ker je bil postopek vmes končan. To pa je v neskladju s pravico do učinkovitega sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave in s četrtrim odstavkom 15. člena Ustave, ki določa, da sta zagotovljeni sodno varstvo človekovih pravic ter pravica do odprave posledic njihove kršitve. Po presoji Ustavnega sodišča gre za

zadoščenje zaradi opustitve izpolnitve pozitivne dolžnosti države, da zagotovi tak sistem oziroma organizacijo postopkov, ki bodo omogočali, da posameznik pride do odločitve sodišča v razumnem roku. Ustavno sodišče je pri tem v obrazložitvi eksplicitno navedlo, da mora pri presoji izpodbijanih določb upoštevati sodno prakso ESČP, po kateri je učinkovito sodno varstvo pravice do sojenja v razumnem roku zagotovljeno le, če obsega tudi varstvo, ki nudi primerno zadoščenje. Kot je zapisalo Ustavno sodišče, gre v tem primeru za jasno in uveljavljeno prakso ESČP, po kateri so *in abstracto* določeni pogoji, ki morajo biti izpolnjeni, da je glede na EKČP mogoče šteti, da pravni red (katerekoli) države pogodbenice vsebuje učinkovito pravno sredstvo zoper kršenje pravice do sojenja v razumnem roku tudi v primerih, ko kršitev že preneha. Glede na navedeno sodno prakso ESČP je Ustavno sodišče četrti odstavek 15. člena Ustave razlagalo tako, da iz njega izhaja zahteva, po kateri mora biti v okviru sodnega varstva pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja zagotovljena tudi možnost uveljavljati pravično zadoščenje v primerih, ko je kršitev že prenehala. Pri tem se upoštevajo merila, ki jih je postavilo ESČP: zapletenost zadeve, ravnanje državnih oblasti, ravnanje pritožnika in pomen zadeve za pritožnika.

V skladu s sodno prakso ESČP je Ustavno sodišče opredelilo pravico do nepristranskega sodnika. V odločbi št. Up-365/05 z dne 6. 7. 2006 (Uradni list RS, št. 76/06) se je sklicevalo na stališče ESČP v sodbi v zadevi *Saraiva de Carvalho proti Portugalski*, št. 15651/89, z dne 22. 4. 1994, da pri presoji, ali je bila nekemu kršena ta pravica, ni pomembno zgolj to, ali je bila ta pravica dejansko zagotovljena, temveč mora biti zagotovljen tudi videz nepristranskosti.

Ustavno sodišče se je v številnih odločitvah sklicevalo na stališča, ki jih je ESČP sprejelo glede temeljnih procesnih jamstev v kazenskem postopku. V že omenjeni odločbi št. Up-518/03 z dne 19. 1. 2006 (Uradni list RS, št. 11/06) je Ustavno sodišče ugotovilo kršitev pravice do obrambe neposredno na podlagi EKČP. V obrazložitvi sodbe se je sklicevalo na nekaj upoštevnihih sodb ESČP. V odločbi št. U-I-271/08 z dne 24. 3. 2011 (Uradni list RS, št. 26/11), s katero je Ustavno sodišče razveljavilo določbo Zakona o policiji, ki se je nanašala na

pogoje in postopek odločanja o razrešitvi dolžnosti varovanja tajnosti podatkov v zvezi z izvedbo dokaza z zaslišanjem delavca policije v kazenskem postopku, se je Ustavno sodišče izdatno sklicevalo na bogato sodno prakso ESČP, med drugim na sodbe v zadevi *Kostovski proti Nizozemski*, št. 11454/85, z dne 20. 11. 1989, v zadevi *Lüdi proti Švici*, št. 12433/86, z dne 15. 6. 1992, ter v zadevi *Mild in Virtanen proti Finski*, št. 39481/98 in 40227/98, z dne 26. 7. 2005. V tej odločbi je poleg kršitve konvencijske pravice ugotovilo tudi kršitev ustavne pravice. Presodilo je, da je izpodbijana določba nedopustno posegla v obdolženčevo pravico do obrambe iz 29. člena Ustave, obdolženca pa je tudi prikrajšala za sodno varstvo, zagotovljeno s prvim odstavkom 23. člena Ustave.

Eden od primerov, ko EKČP izrecno dopušča odvzem prostosti, je tudi zakonito pridržanje duševno bolnih oseb. Pri presoji tedaj veljavnih določb Zakona o nepravdnem postopku o prisilnem pridržanju oseb v psihiatričnih zdravstvenih organizacijah (že omenjena odločba št. U-I-60/03 z dne 4. 12. 2003) je Ustavno sodišče upoštevalo merila, ki jih je v zadevi *Winterwerp proti Nizozemski*, št. 6301/73, z dne 27. 11. 1981 postavilo ESČP. Na podlagi tega je ugotovilo, da ureditev ni bila v skladu z Ustavo. V skladu s standardi, ki jih je uveljavilo ESČP, je zavzelo stališče, da pomeni prisilno pridržanje poseg v osebno svobodo, zato morajo biti posameznikom zagotovljena enaka jamstva kot v kazenskem postopku.

Ustavno sodišče se sklicuje tudi na sodno prakso SEU. Številčno gledano je takih odločitev manj. Razloge gre verjetno iskati tudi v dejstvu, da je Republika Slovenija pristopila k EU šele maja 2004, medtem ko je kot država podpisnica zavezana EKČP desetletje dlje. Poleg tega je EU šele z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe pridobila pravno zavezujoč katalog temeljnih pravic.

V skladu s tem je Ustavno sodišče na sodno prakso SEU opozorilo v odločbi št. U-I-321/02 z dne 27. 5. 2004 (Uradni list RS, št. 62/04), ko je razlagalo izpodbijano določbo Zakona o zdravniški službi. Ugotovilo je, da tudi SEU razlaga, da se dežurna zdravniška služba, v okviru katere mora biti zdravnik na razpolago na delovnem mestu, v celoti všteje v delovni čas zdravnika (sodbi v

zadevi *Simap proti Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana*, C-303/98, z dne 3. 10. 2000, in v zadevi *Landeshauptstadt Kiel proti Norbert Jaeger*, C-151/02, z dne 9. 9. 2003).

V sklepu št. U-I-113/04 z dne 8. 7. 2004 (Uradni list RS, št. 83/04) se je Ustavno sodišče prvič srečalo s primerom, ko je bil izpodbijan (podzakonski) predpis, s katerim je Republika Slovenija prenesla Direktivo 2002/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002, ki spreminja Direktivo Sveta 79/373/EGS o prometu sestavin krme in razveljavlja Direktivo Komisije 91/357/EGS (v nadaljevanju Direktiva 2002/2/ES) v svoj pravni red. Ker so pobudnice do dokončne odločitve SEU o veljavnosti spornih določb Direktive 2002/2/ES predlagale zadržanje Pravilnika, je Ustavno sodišče moralo presoditi, ali so v konkretnem primeru izpolnjeni pogoji za zadržanje. Pri tem je izhajalo iz upoštevne sodne prakse SEU (sodbe v zadevi *The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd in drugim*, C-213/89, z dne 19. 6. 1990, v združenih zadevah *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG proti Hauptzollamt Itzehoe in Zuckerfabrik Soest GmbH proti Hauptzollamt Paderborn*, C-143/88 in C-92/89, z dne 21. 2. 1991 in v zadevi *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH in drugi proti Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, C-465/93, z dne 9. 11. 1995) in preverilo, ali so pogoji, ki jih je za zadržanje izvrševanja predpisa države članice EU, s katerim se akt prenaša v notranji pravni red, postavilo SEU, izpolnjeni. Ustavno sodišče je izpodbijane določbe Pravilnika zadržalo do odločitve SEU v zadevi C-453/03. Ker je Ustavno sodišče presodilo, da je predložitveno sodišče v vprašanju, ki ga je naslovilo na SEU, v celoti zajelo razloge, ki so jih glede neveljavnosti določb Direktive 2002/2/ES uveljavljale tudi pobudnice na Ustavnem sodišču, se je odločilo, da samo predhodnega vprašanja glede veljavnosti spornih določb ne bo postavilo, o čemer je obvestilo SEU.

6. Ali obstajajo primeri različnih odločitev, ki so jih sprejela ustavno sodišče in evropska sodišča?

V dosedanji ustavnosodni presoji ni odločitve, iz katere bi izhajala ugotovitev o razhajanjih med stališči Ustavnega sodišča in ESČP ali SEU.

Velja pa omeniti sklep št. U-I-223/09, Up-140/02 z dne 14. 4. 2011 (Uradni list RS, št. 37/11), v katerem se je Ustavno sodišče dotaknilo vprašanja razmerja med Ustavnim sodiščem in ESČP oziroma omejitev pristojnosti ESČP. ESČP je v sodbi v zadevi *Gaspari proti Sloveniji*, št. 21055/03, z dne 21. 7. 2009 ugotovilo kršitev prvega odstavka 6. člena EKČP v postopku pred Ustavnim sodiščem, ker predlagateljici obnove postopka zaradi napačne vročitve ustavne pritožbe nasprotnih strank iz pravde ni bila zagotovljena možnost sodelovanja v postopku z ustavno pritožbo. Kljub ugotovljeni kršitvi ESČP predlagateljici obnove postopka (zaradi neizkazanega obstoja vzročne zveze med ugotovljeno kršitvijo in zatrjevano škodo) ni priznalo odškodnine za premoženjsko škodo. Pri tem je dodalo, da bi bil najprimernejši način reparacije zagotoviti stranki možnost, da se postavi v položaj, v katerem bi bila, če bi bile v postopku upoštevane zahteve iz 6. člena EKČP. To bi bilo po oceni ESČP v tej zadevi najbolje doseženo s tem, da bi stranki domača zakonodaja omogočala obnovo postopka pred ustavnim sodiščem.

Pobudnica je po sodbi ESČP na Ustavno sodišče vložila med drugim predlog za obnovo postopka ustavne pritožbe. Ustavno sodišče je njen predlog zavrglo. V obrazložitvi se je postavilo na stališče, da ESČP nima pristojnosti nalagati državi pogodbenici sprejetje točno določenih ukrepov. Država pogodbenica lahko sama izbere primerne ukrepe za odstranitev posledic spornega posamičnega akta oziroma ukrepe, s katerimi bo lahko zagotovila, da bo njena domača zakonodaja skladna s konvencijskimi zahtevami. Le v izjemnih primerih, ko je kršitev takšna, da izključuje vsako možnost pri izbiri ukrepov, napoti ESČP državo pogodbenico k sprejetju točno določenega ukrepa. ESČP je v razlogih sodbe v zadevi *Gaspari proti Sloveniji* sicer zapisalo, kakšen bi bil najprimernejši način za odpravo kršitve. Vendar pa je Ustavno sodišče ugotovilo, da razlogi sodbe ESČP še ne

pomenijo, da je bila s tem Ustavnemu sodišču naložena obveznost, da brezpogojno izvrši obnovo postopka ustavne pritožbe v obravnavanem primeru. Zakon o Ustavnem sodišču namreč ne določa možnosti obnove postopka ustavne pritožbe. ESČP pa nima pristojnosti odrediti obnove domačega sodnega postopka. Zato takega zapisa v razlogih sodbe ESČP tudi v obravnavanem primeru ni mogoče razumeti drugače kot nakazanega mogočega ukrepa, ki bi bil po oceni ESČP lahko primeren za odpravo posledic ugotovljene kršitve.

Morda velja omeniti še odločbo št. Up-2443/08 z dne 7. 10. 2009 (Uradni list RS, št. 84/09), v kateri je Ustavno sodišče odločalo o ustavni pritožbi dveh pritožnikov, v zadevi katerih je odločalo tudi ESČP (sodba v zadevi *Šilih proti Sloveniji*, št. 71463/01, z dne 28. 6. 2007). ESČP je razsodilo, da je Republika Slovenija kršila 2. člen EKČP, ker v primeru smrti sina pritožnikov ni bil zagotovljen učinkovit in neodvisen sistem, ki bi omogočil ugotavljanje vzrokov in odgovornosti za smrt pacientov v zdravstveni oskrbi. Tudi veliki senat ESČP je v sodbi v isti zadevi z dne 9. 4. 2009 ugotovil kršitev procesnega vidika 2. člena EKČP. Ponovno je poudaril obveznost države, da v tovrstnih primerih zagotovi učinkovit in neodvisen sistem, ki omogoča ugotavljanje vzrokov in odgovornosti za smrt pacienta v zdravstveni oskrbi. Ustavno sodišče, ki je v postopku z ustavno pritožbo odločalo po razglasitvi sodbe velikega senata ESČP, je v obrazložitvi odločbe opozorilo, da ima v tem postopku drugačna pooblastila, kot jih je imelo ESČP, ko je presoјalo očitke pritožnikov zoper državo. Na eni strani lahko Ustavno sodišče izpodbijano odločitev sodišča razveljavi, česar ESČP ne more storiti, po drugi strani pa je Ustavno sodišče vezano na preizkus očitkov procesne narave, ki jih pritožnika uveljavljata v ustavni pritožbi. Ustavno sodišče je ugotovilo kršitev pravice strank do izjavljanja v postopku, varovane v 22. členu Ustave, zato je izpodbijane sodbe razveljavilo in zadevo vrnilo Okrožnemu sodišču v novo odločanje.

7. Ali druga nacionalna sodišča upoštevajo sodno prakso evropskih sodišč kot rezultat tega, da jo ustavno sodišče upošteva v svojih odločitvah?

Ustavno sodišče je večkrat poudarilo, da primarno odgovornost za zagotovitev varstva človekovih pravic nosijo redna sodišča (glej na primer sklep št. Up-139/99 z dne 30. 5. 2000). Uveljavljanje človekovih pravic je lahko učinkovito le, če se v skladu z načelom subsidiarnosti uresničuje že v rednih sodnih postopkih. Na ta način se že v sistemu rednega sodstva poskušajo odpraviti morebitne kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Ustavno sodišče pa posega le v zadeve, pri katerih v okviru rednega sodstva te kršitve niso mogle biti odpravljene.

Ustavno sodišče opaža, da se redna sodišča pri svojih odločitvah velikokrat sklicujejo na odločitve Ustavnega sodišča, kar napeljuje na sklep, da EKČP in sodna praksa ESČP prehajata prek odločb Ustavnega sodišča v sodno prakso rednih sodišč. Velja dodati, da se redna sodišča, še posebej Vrhovno sodišče, v svojih sodbah tudi neposredno sklicujejo na sodbe ESČP.

8. Ali obstajajo primeri odločitev evropskih sodišč, na katere je vplivala presoja nacionalnih ustavnih sodišč?

Ustavno sodišče o tem, ali in na kakšen način je njegova presoja vplivala na odločitve evropskih sodišč, nima konkretnih podatkov.

Glede sodb ESČP bi morda o določenih vplivih ustavnosodne presoje lahko govorili v tistih zadevah, v katerih je ESČP odločalo proti Republiki Sloveniji, ki so po izčrpanju rednih in izrednih pravnih sredstev prišla v okviru abstraktne ali konkretne presoje na Ustavno sodišče, po njegovi odločitvi pa so se pritožniki odločili še za pritožbo na ESČP. Takih zadev je bilo nekaj, na primer zadeve v zvezi s kršitvami pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja in glede problematike t. i. "izbrisanih".

Vprašanje o statusu t. i. "izbrisanih" se je pred Ustavnim sodiščem pojavilo nekajkrat. Protoustavnost zakonske ureditve, ki se nanaša na pravni položaj

državljanov drugih republik nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ), izbrisanih iz registra stalnega prebivalstva, je Ustavno sodišče prvič ugotovilo leta 1999 v odločbi št. U-I-284/94 z dne 4. 2. 1999 (Uradni list RS, št. 14/99). Z odločbo št. U-I-246/02 z dne 3. 4. 2003 (Uradni list RS, št. 36/03) je Ustavno sodišče ugotovilo, da je zakon, ki ureja položaj izbrisanih oseb, protiustaven. V odločbi št. U-II-1/10 z dne 10. 6. 2010 (Uradni list RS, št. 50/10) pa je obravnavalo vprašanje dopustnosti referendumu o noveli zakona o urejanju statusa t. i. "izbrisanih", ki je na ustavnoskladen način odpravljala protiustavnost, ugotovljeno v odločbi št. U-I-246/02. Veliki senat ESČP je 26. 6. 2012 izdal sodbo v zadevi *Kurić in drugi proti Sloveniji*, št. 26828/06, s katero je Slovenijo obsodil zaradi kršitev več konvencijskih pravic, s čimer je izvršitev odločb Ustavnega sodišča postala predmet mednarodne obveznosti države pogodbenice EKČP. V obrazložitvi te sodbe ESČP povzema odločitve Ustavnega sodišča glede tega vprašanja.

II. Interakcije med ustavnimi sodišči

1. Ali se ustavno sodišče v svojih odločitvah sklicuje na sodno prakso drugih evropskih ali neevropskih ustavnih sodišč?

Ustavno sodišče se v svojih odločitvah sklicuje tako na sodno prakso drugih evropskih kot tudi neevropskih ustavnih sodišč ali sodišč s primerljivimi pristojnostmi. Sodna praksa tujih ustavnih sodišč ali sodišč s primerljivimi pristojnostmi je uporabljena kot dodaten, primerjalnopravni razlagalni argument v ustavnosodni presoji. Dodati velja, da se Ustavno sodišče poslužuje sklicevanja na sodno prakso teh sodišč praviloma v opombah obrazložitve svojih odločitev.

Iz ustavnosodne presoje izhaja, da se Ustavno sodišče najpogosteje sklicuje na sodno prakso nemškega Zveznega ustavnega sodišča (*Bundesverfassungsgericht*). Med neevropskimi sodišči se je Ustavno sodišče

nekajkrat sklicevalo na kanadsko Vrhovno sodišče (*Supreme Court of Canada*) in Vrhovno sodišče ZDA (*Supreme Court of the United States*).

V odločbi št. U-I-98/11 z dne 26. 9. 2012 (Uradni list RS, št. 79/12) je Ustavno sodišče na zahtevo informacijske pooblaščenke odločalo o javnosti zemljiškega katastra in katastra stavb v delu, ki se nanaša na podatke o lastniku ali upravljavcu nepremičnine, če gre za fizično osebo. Informacijska pooblaščenka je zatrjevala, da javna objava teh podatkov na enotnem spletnem portalu E-prostor oziroma zakonske določbe, ki tako objavo dovoljujejo, posegajo v pravico do varstva osebnih podatkov iz 38. člena Ustave. Ustavno sodišče je poudarilo, da so v zemljiškem katastru in katastru stavb javno dostopni podatki o imenu, naslovu in letnici rojstva lastnika nepremičnine, ki kažejo na posameznikovo premoženjsko stanje, sporočajo, kje ta posameznik živi oziroma tudi s kom živi, ustavno varovani osebni podatki. Dejstvo, da je določen osebni podatek z objavo v evidenci postal dostopen javnosti, ne pomeni, da je s tem izgubil naravo osebnega podatka in da je odtlej dopustna vsakršna nadaljnja obdelava takega podatka. Zakon, ki določa javno dostopnost osebnih podatkov, ne da bi bil določen tudi namen, zaradi katerega so ti podatki javno dostopni, je v neskladju z zahtevo po zakonski določenosti namena obdelave osebnih podatkov iz drugega odstavka 38. člena Ustave. Temeljna vrednostna podstat informacijske zasebnosti kot ene od vidikov posameznikove zasebnosti, ki jih varuje Ustava v prvem odstavku 38. člena, je spoznanje, da ima posameznik pravico zadržati informacije o sebi zase in da je v izhodišču on tisti, ki odloča, koliko sebe bo razkril in komu. Pri tem je Ustavno sodišče omenilo tudi informacijsko samoodločbo (*informationelle Selbstbestimmung*) iz nemške pravne doktrine in sodne prakse nemškega Zveznega ustavnega sodišča, ki je razvilo njeno vsebino.

V odločbi št. Up-3367/07 z dne 2. 7. 2009 (Uradni list RS, št. 67/09) je Ustavno sodišče med drugim presoјalo, ali so dokazi, pridobljeni s poligrafskim testiranjem, zanesljivi. Odločilo je, da zavrnitev izvedbe takega dokaza ne pomeni kršitve pravice do izvajanja dokazov v korist obdolženca iz tretje alineje 29. člena Ustave. Pri tej odločitvi si je Ustavno sodišče pomagalo tudi s primerjalnim

pregledom uporabe poligrafa, ki je pokazal, da so pravila, ki urejajo njegovo uporabo, v posameznih evropskih državah zelo različna. Sklicevalo se je tudi na sodno prakso nemškega Zveznega vrhovnega sodišča in Zveznega ustavnega sodišča o nedovoljenosti uporabe poligrafa v kazenskem postopku ter na odločitve Vrhovnega sodišča ZDA o zavrnitvi uporabe poligrafa zaradi nezanesljivosti rezultatov.

Pogosti so tudi primeri, ko Ustavno sodišče prouči sodno prakso tujih sodišč pred pripravo odločitve v konkretni zadevi, vendar pa to iz same odločitve Ustavnega sodišča ni razvidno.

2. Če je odgovor pritrdilen, ali se ustavno sodišče primarno sklicuje na sodno prakso sodišč z istega jezikovnega področja?

Upoštevajoč ustavnosodno presojo bi bilo mogoče reči, da je eno izmed najpomembnejših meril, na podlagi katerih se Ustavno sodišče sklicuje na sodno prakso tujih sodišč, primerljiva pravna tradicija in prepričljivost oziroma moč argumentov v odločitvah tujih sodišč. Glede na geografski položaj Slovenije v centralni Evropi in glede na njeno zgodovino ni presenetljivo, da se Ustavno sodišče sklicuje večinoma na odločitve ustavnih sodišč iz germanskega jezikovnega prostora, zlasti Nemčije in Avstrije.

Tako je na primer v odločbi št. U-I-165/08, Up-1772/08, Up-379/09 z dne 1. 10. 2009 (Uradni list RS, št. 83/09), ko je presojalo institut izključitve delničarjev iz družbe, ki ga ureja Zakon o gospodarskih družbah, posebej omenilo nemško ureditev (tj. nemški zakon o delnicah – *Aktiengesetz*), po vzoru katere je bil urejen institut izključitve v slovenskem Zakonu o gospodarskih družbah. Zato je bila za Ustavno sodišče upoštevna tudi sodna praksa nemškega Zveznega ustavnega sodišča o zavrnitvi pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti tega instituta zaradi varstva zasebne lastnine. Ustavno sodišče je tako ugotovilo, da popolna izguba korporacijskih pravic iz delnice kljub nadomestilu v obliki denarne odpravnine pomeni poseg v pravico do zasebne lastnine manjšinskih delničarjev iz 33. in 67. člena Ustave, vendar je ta poseg v skladu s tretjim

odstavkom 15. člena Ustave dopusten zaradi varstva lastninske pravice in pravice do svobodne gospodarske pobude glavnega delničarja. Presodilo je, da koristi glavnega delničarja na podlagi izpodbijane ureditve pretehtajo nad težo posega v zasebno lastnino manjšinskih delničarjev (zaradi izgube delnic v zameno za primerno denarno odpravnino).

Ustavno sodišče se je sicer v opombah obrazložitev sklicevalo tudi na sodno prakso sodišč tistih držav, katerih jezik spada med slovanske jezike, kamor spada tudi slovenski jezik. Tako je na primer v omenjeni odločbi št. U-I-165/08, Up-1772/08, Up-379/09 omenilo tudi odločbo češkega ustavnega sodišča št. Pl. ÚS 56/05 z dne 27. 3. 2008.

3. Na katerih pravnih področjih (civilno pravo, kazensko pravo, upravno pravo) se ustavno sodišče sklicuje na sodno prakso drugih evropskih ali neevropskih ustavnih sodišč?

Odločitve, v katerih se je Ustavno sodišče sklicevalo na sodno prakso drugih evropskih ali neevropskih ustavnih sodišč ali sodišč s primerljivimi pristojnostmi, spadajo na vsa pravna področja. Nobeno pravno področje ni izvzeto. Kot je bilo že nakazano, Ustavno sodišče prepričajo predvsem argumenti tujih sodišč in primerljiva pravna ureditev oziroma tradicija.

4. Ali so odločitve ustavnega sodišča znatno vplivale na sodno prakso tujih ustavnih sodišč?

Kot je sodna praksa tujih sodišč pomembna pri sprejemanju odločitev Ustavnega sodišča, gre domnevati, da tudi tuja ustavna sodišča pri svojem delu vpogledajo ali preučijo tujo ustavnosodno presojo. Tako je npr. iz bilateralnega sodelovanja med Ustavnim sodiščem in Zveznim ustavnim sodiščem Zvezne republike Nemčije razvidno, da slednje spremlja slovensko ustavnosodno presojo. Koliko je ta presoja izrecno zapisana v obrazložitvah odločitev tujih ustavnih sodišč, je odvisno od načina oziroma metode dela. Nekatera sodišča so naklonjena sklicevanju na tujo sodno prakso, druga manj.

Po razpoložljivih podatkih sta se na presojo Ustavnega sodišča sklicevali na primer madžarsko in albansko ustavno sodišče. Madžarsko ustavno sodišče se je v svoji odločbi št. 63/2008 (*Magyar Közlöny*, št. 2008/69) sklicevalo na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-367/96 z dne 11. 3. 1999 (Uradni list RS, št. 24/99), ko je presojalo ustavnost madžarske zakonodaje s področja finančnega upravljanja in delovanja političnih strank. Ustavno sodišče Albanije pa je v svoji odločbi št. 20/2006 z dne 11. 7. 2006 omenjalo odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-57/92 z dne 3. 11. 1994 (Uradni list RS, št. 76/94) in se sklicevalo na poudarek v zvezi z načelom enakosti pred zakonom (14. člen Ustave), in sicer, da "skrajno pojmovanje enakosti, brez upoštevanja posebne narave nekega dejanskega in pravnega položaja, lahko privede do neenakosti."

5. Ali obstaja kakšna oblika sodelovanja poleg vzajemnega priznavanja sodnih odločitev?

Ustavno sodišče med pomembno obliko sodelovanja z ustavnimi sodišči vsekakor prišteva formalna in neformalna srečanja, ki potekajo na bilateralni ravni ali v okviru sodelovanja na multilateralni ravni (na primer v okviru t. i. Beneške komisije in Konference evropskih ustavnih sodišč). Mednarodno sodelovanje ter izmenjava informacij in izkušenj na nadnacionalni ravni pridobivata na pomenu v luči internacionalizacije varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter naraščajoče vloge prava EU. Ustavno sodišče si prizadeva za stalno izmenjavo informacij in izkušenj s sodišči drugih držav in z mednarodnimi sodišči ter sodeluje pri ključnih mednarodnih dogodkih s svojega delovnega področja.

Na bilateralni ravni prednjačijo uradni stiki Ustavnega sodišča z ustavnimi sodišči sosednjih držav (torej z ustavnimi sodišči Republike Hrvaške, Republike Avstrije, Italijanske republike in Madžarske), kontinuirano sodelovanje pa je vzpostavljeno na primer še z nemškim Zveznim ustavnim sodiščem in Ustavnim sodiščem Ruske federacije. V okviru bilateralnih stikov si sodniki izmenjujejo izkušnje s področja ustavnosodne presoje ter organizacije in problematike delovanja ustavnih sodišč. Obravnavajo se različne za ustavno sodstvo pomembne teme.

Tako so sodniki Ustavnega sodišča denimo v uradnih pogovorih z delegacijo Ustavnega sodišča Republike Makedonije med drugim razpravljali o problematiki ustavnih pritožb ter o vlogi ustavnih sodišč pri uporabi mednarodnih aktov in dogovorov. Na zadnjem srečanju s kolegi z Ustavnega sodišča Republike Hrvaške so razpravljali predvsem o postopku pilotne sodbe pred ESČP ter o vlogi ustavnih sodišč pri kontroli ustavnosti referendumov in referendumskih vprašanj. Na uradnem obisku pri Ustavnem sodišču Zvezne republike Nemčije so se sodniki dotaknili postopkov odločanja o ustavnih pritožbah, varstva posameznika v primeru neposrednega učinkovanja zakonskih določb ter razmerja med SEU, ESČP in nacionalnimi ustavnimi sodišči. Neredka so tudi delovna srečanja, ki jih organizira Ustavno sodišče s slovenskimi sodniki ESČP in SEU.

III. Interakcije med evropskimi sodišči v ustavnosodni presoji ustavnih sodišč

1. Ali imajo sklicevanja na pravo EU ali na odločitve Sodišča EU v sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice vpliv na presojo Ustavnega sodišča?

V dosedanji ustavnosodni presoji ni bilo odločitve, na podlagi katere bi lahko odgovorili na zastavljeno vprašanje. Velja dodati, kot je bilo že omenjeno v odgovorih na druga vprašanja, da je Ustavno sodišče naklonjeno odnosu sodelovanja in dialogu z drugimi sodišči, tudi ESČP in SEU, ter da pri svojih odločitvah spoštuje minimalne standarde varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kot jih zagotavljata EKČP in sodna praksa ESČP, ter uporablja pravo EU, kot ga razlaga SEU, ne glede na to, ali se je na pravo EU in sodno prakso SEU sklicevalo ESČP.

2. Kako vpliva sodna praksa ustavnih sodišč na razmerje med Evropskim sodiščem za človekove pravice in Sodiščem EU?

Dosedanja presoja Ustavnega sodišča ne nudi pokazateljev, ki bi omogočali odgovor na zastavljeno vprašanje.

3. Ali razlike med sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice na eni strani in Sodišča EU na drugi strani vplivajo na presojo Ustavnega sodišča?

V dosedanji ustavnosodni presoji morebitna razhajanja med sodno prakso ESČP in SEU ni bilo zaznati oziroma niso bila omenjena.