

Odstop od ustavne odgovornosti in prekoračitev pristojnosti v postopku imenovanja ustavnega sodnika

Uvod

Postopek imenovanja ustavnih sodnikov sodi med najobčutljivejše ustavne mehanizme, saj neposredno razkriva razmerje med pravom in politiko ter stopnjo ustavne zrelosti nosilcev oblasti. Ne gre zgolj za izbiro strokovno in vrednotno primernih kandidatov, temveč za preizkus, ali politični akterji svoje pristojnosti izvršujejo v mejah, ki jih postavljata Ustava in zakon.

Prav zaradi tega postopek imenovanja ustavnih sodnikov ne dopušča površnosti, naknadnih političnih popravkov ali ad hoc razlag prava. Od vseh udeležencev se pričakuje visoka stopnja institucionalne zadržanosti, postopkovne discipline in prevzemanja odgovornosti za sprejete odločitve.

Dogajanje ob umiku kandidature dr. Cirila Keršmanca za ustavnega sodnika po tem, ko je bil kandidat že potrjen na mandatno-volilni komisiji Državnega zbora in vključen v parlamentarno proceduro, odpira resna vprašanja zakonitosti, delitve oblasti in integritete postopka. Ta vprašanja presegajo presojo konkretnega kandidata in segajo v samo jedro ustavne ureditve razmerij med predsednico republike, Državnim zborom in njegovimi notranjimi organi.

Prispevek zato ne obravnava politične primernosti posameznih odločitev, temveč analizira, ali so bila ravnanja ključnih akterjev v postopku skladna z zakonsko določenimi pristojnostmi, ustavnimi načeli in ustaljenimi standardi parlamentarne demokracije.

Normativna odprtost postopka in zmotno razumevanje diskrecije

Ustava Republike Slovenije v 163. členu predsednici republike in Državnemu zboru podeljuje razmeroma široko diskrecijo pri imenovanju ustavnih sodnikov. Ta normativna odprtost ni naključna, temveč temelji na predpostavki, da bodo politični akterji svoje pristojnosti izvrševali **razumno, premišljeno, strokovno korektno in odgovorno**.

Vendar diskrecija ne pomeni prostosti naknadnega popravljanja lastnih nepremišljenih odločitev. Načelo pravne države iz 2. člena Ustave zahteva, da se tudi politične pristojnosti izvršujejo v okviru **zakonsko določenih, notranje konsistentnih in predvidljivih postopkov**, ki zagotavljajo institucionalno resnost in odgovornost.

V obravnavanem primeru se je pokazalo prav nasprotno. Diskrecija je bila uporabljena brez zaključene presoje, brez postopkovne discipline, brez zadostnega zavedanja posledic za kandidata in za institucijo ter brez kakršnegakoli prevzema odgovornosti za sprejete odločitve.

Ustavnopolitična odgovornost predsednice republike

Predsednica republike Nataša Pirc Musar v postopku imenovanja ustavnih sodnikov ne nastopa zgolj kot formalna predlagateljica. Njena vloga je izrazito ustavnopolitična. Delovati bi morala kot **stabilizacijski element postopka** in kot varovalka njegove integritete.

Sprememba kandidature na podlagi zagotovil o parlamentarni podpori sama po sebi še ni problematična. Problematična postane takrat, ko se izkaže, da ta zagotovila niso bila rezultat zaključene in resne presoje znotraj poslanskih skupin, temveč politično nezanesljiva in vsebinsko nedodelana. Sprejemanje takšnih zagotovil in njihova operacionalizacija v obliki uradnega predloga pomeni **odstop od dolžne institucionalne zadržanosti**, ki jo ta funkcija zahteva.

V takšnih okoliščinah bi predsednica republike morala bodisi vztrajati pri višjem standardu politične odgovornosti parlamenta bodisi postopek zadržati. S tem, ko je prevzela tveganje očitno nezaključenih parlamentarnih presoj, je prevzela tudi del odgovornosti za nastalo institucionalno neusklajenost.

Odgovornost poslancev in neresnost parlamentarne presoje

Osrednja odgovornost v postopku imenovanja ustavnih sodnikov leži pri poslancih. Njihova dolžnost ni zgolj izražanje političnih preferenc, temveč **opravljanje pravočasne, celovite in zaključene presoje kandidatov**. Ta dolžnost izhaja neposredno iz pomena funkcije, o kateri odločajo.

Če poslanci izražajo podporo kandidatu, ne da bi bila njihova presoja v tistem trenutku vsebinsko zaključena, to ne predstavlja zgolj politične površnosti. Gre za **neizpolnitev ustavne odgovornosti**, ki kandidata reducira na spremenljivko političnih razmerij. Naknadno odpiranje temeljnih vprašanj glede kandidatovih stališč po že izvedenih formalnih fazah postopka razkriva, da izražena podpora ni bila rezultat resne presoje, temveč začasna politična pozicija.

Takšna praksa pomeni, da se kandidat za ustavnega sodnika ne obravnava kot subjekt ustavnopravno relevantne presoje, temveč kot sredstvo političnega usklajevanja.

Kršitev ustavnokonvencionalnih standardov kot merila odgovornosti

Ker ustava in zakon postopka imenovanja ustavnih sodnikov ne urejata podrobneje, se politična diskrecija v praksi omejuje z ustavnimi konvencijami oziroma z ustaljeno ustavno prakso nosilcev oblasti. Te niso zgolj opis političnih navad, temveč predstavljajo **normativni minimum**, ki omogoča stabilno delovanje ustavnega sistema.

V obravnavanem primeru je prišlo do očitnega odstopa od teh standardov. Ni bila opravljena pravočasna in celovita presoja kandidata, izražena politična podpora ni bila obravnavana kot zavezujoče institucionalno dejanje, kandidat je bil instrumentaliziran v političnih razmerjih, javna obravnava pa je ustvarila vtis neprimernosti brez zaključene postopkovne presoje.

Takšni odstopi sicer ne pomenijo nujno formalne protiustavnosti, pomenijo pa **ustavnopolitično odpoved odgovornosti**.

Poseg v dostojanstvo kandidata in sistemske posledice

Kandidat za ustavnega sodnika, čeprav vstopa v politično obarvan postopek, ne izgubi varstva osebnega dostojanstva iz 34. člena Ustave. Postopek, v katerem se njegova primernost problematizira šele po že izvedenih formalnih fazah in na podlagi naknadnih sprememb politične volje, objektivno posega v njegovo osebno in strokovno integriteto.

Takšen poseg ni stranski učinek političnega postopka, temveč neposredna posledica njegove neresne in neodgovorne izvedbe.

Če se bo takšna praksa utrdila, bo postopek imenovanja ustavnih sodnikov izgubil svojo legitimacijsko funkcijo. Ne bo več razumljen kot premišljen ustavni mehanizem, temveč kot nepredvidljiv politični proces, v katerem niti najvišje instance političnega odločanja ne zagotavljajo resnosti presoje. Posledica tega ne bo le škoda za posamezne kandidate, temveč postopna erozija avtoritete Ustavnega sodišča kot institucije, ki bi morala stati nad vsakokratnimi političnimi razmerji.

Zakonitost umika kandidature po 14. členu ZUstS

Peti odstavek 14. člena Zakona o Ustavnem sodišču določa, da lahko kandidat svojo kandidaturo umakne do glasovanja v Državnem zboru. Zakon te pravice izrecno ne priznava nobenemu drugemu subjektu. Iz tega po argumentu *a contrario* jasno izhaja, da po vložitvi predloga drugi udeleženci postopka s kandidaturo ne morejo več razpolagati.

Ko je bil kandidat obravnavan in potrjen na mandatno-volilni komisiji Državnega zbora, je postopek prešel v parlamentarno fazo, v kateri ima Državni zbor izključno pristojnost odločanja. V tej fazi je predlagateljska pristojnost predsednice republike **izčrpana**.

Uradno razglašen umik kandidature s strani predsednice republike po zaključeni obravnavi na mandatno-volilni komisiji zato **nima jasne zakonske podlage**, je pravno neučinkovit in pomeni odstop od zakonsko predpisane faznosti postopka.

Meje razpolagalne pravice predsednice republike po vložitvi predloga

Posebej problematična je razlaga, po kateri naj bi bila predsednica republike tudi po potrditvi kandidature na mandatno-volilni komisiji upravičena enostransko poseči v tekočo parlamentarno proceduro in kandidata umakniti. Takšna razlaga nima opore niti v Zakonu o Ustavnem sodišču niti v ustavnopravni ureditvi razmerij med nosilci oblasti.

Predsednica republike in Državni zbor sta ustavno prirejena organa. Ko Državni zbor – bodisi neposredno bodisi prek svojega delovnega telesa – formalno vstopi v obravnavo kandidature, se težišče postopka dokončno prenese nanj. Vsak kasnejši enostranski poseg predsednice republike pomeni **nedopusten poseg v avtonomijo parlamentarne procedure**.

Sklicevanje na Poslovnik Državnega zbora takšne razlage ne more utemeljiti. Poslovnik kot interni akt Državnega zbora, ureja organizacijo in delo državnega zbora ter uresničevanje pravic in dolžnosti poslank in poslancev in zato ne more razširjati pristojnosti drugega ustavnega organa niti ustvarjati pravne podlage za poseg v zakonsko urejen postopek. Razlaga, po kateri bi bila predsednica republike upravičena umakniti kandidata tudi po potrditvi kandidature na mandatno-volilni komisiji, je zato **zakonsko in ustavnopravno nevzdržna**.

Edina še razumno zagovarjana razlaga bi bila, da bi predsednica republike svojo razpolagalno pravico glede kandidature lahko izvršila **najkasneje do trenutka, ko Državni zbor formalno vstopi v odločanje**, nikakor pa ne kasneje, mimo že izražene institucionalne volje parlamenta oziroma njegovega delovnega telesa.

Poseg v pristojnosti Državnega zbora in pravice poslancev

Na tej podlagi je mogoče utemeljeno sklepati, da sprejetje umika kandidature v obravnavani fazi postopka ni zgolj vprašanje razlage zakona, temveč pomeni nedopusten poseg v ustavno vlogo Državnega zbora.

S tem ko je bil umik kandidature sprejet kot pravno relevanten tudi po zaključeni obravnavi na mandatno-volilni komisiji in po oblikovanju dnevnega reda, je bila Državnemu zboru onemogočena izvršitev njegove zakonske dolžnosti, da o kandidatu odloči s tajnim glasovanjem. Takšno ravnanje pomeni poseg v pristojnost zakonodajnega organa in je v neskladju z načelom delitve oblasti.

Poleg tega imajo poslanci po potrditvi kandidature na mandatno-volilni komisiji in po uvrstitvi točke na dnevni red ustavno in zakonsko pričakovano pravico, da o kandidatu svobodno odločijo z glasovanjem. Preprečitev glasovanja na podlagi pravno neučinkovitega umika kandidature pomeni odvzem te pravice, ne da bi Državni zbor o kandidaturi sploh odločil.

Ravnanje predsednice Državnega zbora kot prekoračitev procesnih pooblastil

Posebej problematično pa je ravnanje predsednice Državnega zbora Urške Klakočar Zupančič, ki je – mimo odločitve Državnega zbora ali njegovega pristojnega delovnega telesa – očitno sama odločila o umiku kandidature z dnevnega reda in hkrati zavzela stališče, da je ravnanje predsednice republike zakonito in skladno s predpisi.

Takšna odločitev presega okvir pooblastil predsednice Državnega zbora. Predsednica DZ je po Ustavi in Poslovniku pristojna za vodenje sej in organizacijo dela, ne pa za samostojno vsebinsko razlago zakona, ki ima za posledico preprečitev odločanja Državnega zbora. Odločitev, da se o kandidatu ne bo glasovalo, ni zgolj tehnično ali organizacijsko vprašanje, temveč vsebinska odločitev, ki neposredno posega v pristojnosti parlamenta kot kolektivnega organa.

S tem ko je predsednica Državnega zbora brez predhodne odločitve Državnega zbora ali mandatno-volilne komisije sama interpretirala ZUstS in Poslovnik na način, ki je omogočil umik kandidature iz parlamentarnega postopka, je prišlo do uzurpacije pristojnosti, ki bi morala pripadati bodisi Državnemu zboru bodisi njegovemu pristojnemu delovnemu telesu. Takšna praksa ni združljiva z načelom kolegijskega odločanja in parlamentarne avtonomije.

Še posebej problematično je, da je bila ta interpretacija uporabljena kot dokončna in zavezujoča, brez možnosti razprave ali odločitve v Državnem zboru. S tem je bila pravna presoja o zakonitosti ravnanja predsednice republike dejansko izvzeta iz parlamentarne razprave in nadomeščena z enostransko odločitvijo predsednice DZ.

V tem smislu ne gre več zgolj za sporno razlago prava, temveč za prekoračitev procesnih pooblastil, ki ima za posledico onemogočanje izvrševanja ustavnih funkcij Državnega zbora in poseg v pravice poslancev. Takšno ravnanje je ustavnopravno težko zagovarjati in predstavlja nevaren precedens za prihodnje postopke imenovanja nosilcev najvišjih ustavnih funkcij.

Parlamentarna dolžnost odločanja in vprašanje integritete postopka

Če Državni zbor v takšnih okoliščinah ne opravi glasovanja o kandidatu in kot pravno učinkovitega sprejme umik kandidature, za katerega zakon ne daje jasne podlage, ne gre več zgolj za politično odločitev, temveč za opustitev zakonsko predvidene dolžnosti odločanja. Parlamentarna pristojnost pri imenovanju ustavnih sodnikov ni deklarativna, temveč mora biti izvršena v postopku in na način, ki ga določata Ustava in zakon.

Še resnejše razsežnosti pa primer dobi, če se po prekinitvi prvotnega postopka brez jasne pravne podlage nemudoma aktivira nadomestna kandidatura, ki nato v istem institucionalnem okviru tudi uspe. V takšnem zaporedju dogodkov se upravičeno odpira vprašanje, ali je bil postopek voden skladno z načelom nepristranskosti in institucionalne lojalnosti ali pa je bil uporabljen kot instrument za doseg vnaprej zaželenega političnega rezultata.

Vprašanje zato ni več omejeno na procesno pravilnost umika kandidature, temveč sega v samo jedro načela integritete javne funkcije iz Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije. Integriteta namreč ne pomeni zgolj odsotnosti kaznivih ravnanj ali neposredne koristi, temveč zahteva, da nosilci oblasti svoje pristojnosti izvršujejo zakonito, predvidljivo, transparentno ter brez ustvarjanja videza, da se formalna pooblastila uporabljajo za partikularne politične cilje.

Če je bilo z ravnanji nosilcev funkcij enemu kandidatu onemogočeno, da bi o njem Državni zbor sploh zakonito odločil, drugi kandidatki dr. Barbari Kresal pa je bila s tem odprta pot do izvolitve, potem ne gre zgolj za politično menjavo kandidatov, temveč za položaj, ki resno obremenjuje zaupanje javnosti v poštenost postopka. Pri tem ni odločilno, ali je bila korist vnaprej dogovorjena ali protipravno obljubljena. Dovolj je, da je bil ustvarjen videz, da so bila procesna pravila prilagojena konkretnemu izidu.

Ker je bila nadomestna kandidatka dr. Barbara Kresal nato dejansko izvoljena, je prvotno abstraktni pomislek postal konkreten institucionalni problem. Tisto, kar bi bilo mogoče še razumeti kot sporno procesno ravnanje, je dobilo neposredno ustavnopolitično posledico. Prav zato je zadeva relevantna ne le z vidika zakonitosti postopka, temveč tudi z vidika standardov integritete, odgovornosti in politične kulture ustavne demokracije.

V pravni državi ni dovolj, da je oblast prepričana o legitimnosti svojega cilja. Enako pomembno je, da do cilja pride po pravno dopustni poti. Kadar se pri imenovanju ustavnih sodnikov ustvari vtis, da je mogoče kandidature odstranjevati ali pospeševati mimo jasnih pravil, se ne spodkopava le zaupanje v integriteto posameznega postopka, temveč avtoriteta institucije, ki naj bi varovala ustavni red.

Takšnih ravnanj zato ni mogoče relativizirati kot običajne politične taktike. Gre za precedenčno vprašanje spoštovanja meja oblasti. Če se utrdi praksa, po kateri se postopkovna pravila prilagajajo sprotnim političnim interesom, bo erodirano prav tisto, kar mora biti pri imenovanju ustavnih sodnikov najbolj varovano, in sicer videz in dejanskost neodvisnosti, nepristranskosti ter vladavine prava.

Sklep

Obravnavani primer ne razkriva zgolj politične neenotnosti ali pomanjkljive komunikacije med nosilci oblasti, temveč resen odklon od zakonitosti, ustavne odgovornosti in temeljnih pravil parlamentarnega postopka pri imenovanju ustavnih sodnikov.

Če se utrdi praksa, po kateri se candidature po potrditvi na mandatno-volilni komisiji umikajo brez jasne zakonske podlage, parlamentarne faze preskakujejo, glasovanja preprečujejo, pravne presoje pa nadomeščajo enostranske interpretacije posameznih funkcionarjev, bo to pomenilo in okrepilo erozijo načela pravne države ter parlamentarnega odločanja.

Postopek imenovanja ustavnih sodnikov zahteva več ustavne zadržanosti, več postopkovne discipline in predvsem jasno zavest, da diskrecija ni nadomestek za pravo.

V tem smislu stara pravna maksima *discretion sine ratione non valet* ni zgolj retoričen zaključek, temveč natančna kvalifikacija ravnanj, pri katerih je bila politična volja postavljena pred pravni red.