

**Številka:** U-I-8/24-26

**Datum:** 4. 6. 2024

**PRITRDILNO LOČENO MNENJE  
SODNIKA DR. DR. KLEMNA JAKLIČA  
K ODLOČBI ŠT. U-I-8/24 Z DNE 30. 5. 2024,  
KI SE MU PRIDRUŽUJE SODNIK DR. ROK SVETLIČ**

## **Neizvršitev odločbe Ustavnega sodišča in vprašanje "stopnjevanja sankcij"**

1. Junija lani je Ustavno sodišče odločilo, da je vrednost plač rednih sodnikov v Sloveniji z leti padla tako nizko, da ne zadostijo več osnovnim ustavno zahtevanim standardom. Po presoji Ustavnega sodišča ti standardi izhajajo iz temeljnih ustavnih načel, ki veljajo v svobodni demokratični družbi, kot so načelo sodniške neodvisnosti (stabilnost plač ne glede na inflacijo kot jamstvo zoper pritiske na neodvisnost sodnika), načelo delitve oblasti (enakopravnost vej oblasti tudi glede materialnega statusa), načelo pravne države (brez materialno neodvisnega sodstva ni pravne države) ipd. V svoji takratni odločitvi je Ustavno sodišče zakonodajalcu še zapovedalo, da mora v roku šestih mesecev sprejeti posodobljeno ureditev, ki bo skladna z Ustavo – rednim sodnikom ustrezno zvišane plače tako pripadajo od 3. 1. 2024 dalje. Toda zakonodajalec, in z njim Vlada, ki je največkrat predlagatelj takšne ustavne uskladitve zakona, lanske odločitve Ustavnega sodišča nista izvršila. To pomeni, da v Sloveniji – kot je zdaj tudi formalnoppravno ugotovljeno – na sistemski ravni ostajajo neuresničena tako zelo temeljna ustavna načela, kot so načelo neodvisnosti sodstva, načelo delitve oblasti in načelo pravne države, ter da sta zakonodajalec in Vlada tista, ki takšno neuresničitev temeljnih ustavnih postulatov povzročata. Zaradi zakonodajalčeve (in Vladne) neizvršitve odločbe Ustavnega sodišča se v imenu rednih sodnikov Sodni svet zato zdaj znova obrača na Ustavno sodišče. Zahteva uresničenje neuresničene odločitve preko Ustavnega sodišča samega in s tem zavarovanje omenjenih temeljnih načel zoper zavestno protipravno ravnanje zakonodajalca in Vlade.

2. Ko smo o vprašanju ustavne (ne)skladnosti sodniških plač lani presojali, sem bil v razpravah med sodniki sam še najbolj nenaklonjen temu, da bi se Ustavno sodišče spuščalo na raven določanja ustavno skladnih standardov plač. Menil sem, da bi s tem Ustavno sodišče preveč poseglo v pristojnost vsakokratne politične oblasti, ki lahko, glede na številne raznolike okoliščine posamezne skupine zaposlenih v javnem

sektorju, pa tudi glede na svojo lastno ekonomsko-socialno politično vizijo, ki jo zagovarja pred volivci, sama najbolje presodi in obrazloži, kateri skupini odmeriti določeno raven plač glede na plače vseh ostalih v javnem sektorju zaposlenih skupin.

3. Toda ko je odločitev Ustavnega sodišča enkrat sprejeta in ni izven meja razuma ali celo zlovešče zavržna, temveč so njeni nosilni razlogi znotraj polja t.i. "razumnega nesoglasja" v pluralni demokratični družbi, je vsakršna nadaljnja dilema glede avtoritete odločitve odveč. Takšna odločitev sodišča mora biti v roku izvršena, ali pa v državi, kjer se zgodi nasprotno, ne vlada pravo. Kakšen sodnik bi bil, kdor bi presodil, da odločitev sodišč, ki so znotraj polja razumnega nesoglasja v pluralni demokratični družbi, ni treba v roku izvrševati? Kakšen sodnik bi bil, kdor bi presodil, da neizvršitev odločitev sodišč ne predstavlja zanikanja same biti pravne države? Takšen "sodnik" bi zanikal osnovno lastnost prava in s tem med drugim tudi svoj lastni obstoj sodnika, tj. tistega, ki sodi po *pravu*. Kdor bi se odločil za neizvršitev bi bil arbitrarni samodržec, ki o usodi sodržavljanov odloča po lastni volji, državo pa iz pravne države spreminja v svojo osebno last. Zato tega ni storil, niti ni v svojem razlogovanju posredno podprl, nobeden od devetih sodnikov in sodnic Ustavnega sodišča. Tega seveda ni storil tudi nihče od rednih sodnikov in prav tako ne Sodni svet, ki v imenu slednjih vztraja prav na ravnanju v skladu s pojasnjenim pravom Ustave. In tega ni storila, niti k takemu brezpravju ni pozivala, tudi nobena izmed preostalih skupin funkcionarjev in uslužbencev, ki dan na dan služijo skupnemu dobremu v okviru njihovega dela v javnem sektorju. Sta se pa za neizvršitev, na podlagi gole brezpravne moči, zavestno odločila vodstvo zakonodajalca in vodstvo Vlade. Takšno ravnanje v pravni državi predstavlja zavržno in obsodbe vredno protiustavno delovanje.<sup>1</sup>

4. Takšnih ravnanj v urejeni svobodni demokratični družbi ne najdete, oziroma jih najdete le kot zavržne ekscese, ki jih je bilo tekom zgodovinskega procesa uveljavljanja pravne kulture treba označiti kot takšne in jih sankcionirati. Ko se ob bilateralnih srečanjih o tem problemu pogovarjamo, npr. s kolegi iz nemškega Zveznega ustavnega sodišča, nam ti razlagajo, da si nemški zakonodajalec v moderni dobi še nikoli ni drznil do roka ne-izvršiti odločbe ustavnega sodišča. Ko naj bi se nekoč rok vse bolj bližal in ko je v medijih oziroma nekem *obiter dictum* sodišče nakazalo, da bi lahko v takem primeru sâmo nadalje sankcioniralo takšno kvalificirano protipravno/protiustavno ravnanje, naj bi zvezni parlament nemudoma odreagirjal in odločitev izvršil še pred iztekom roka.

5. Ničelna toleranca zoper brezpravno neizvrševanje sicer povsem razumnih odločb Ustavnega sodišča (ne glede na to, ali se s posamezno odločbo strinjam ali ne) je bilo tudi moje temeljno vodilo kot sodnika poročevalca v tem primeru. Zato se med drugim kot sodnik, ki je dolžan varovati svojo neodvisnost, tudi nisem oziral niti na posebej intenzivne osebne diskreditacije, ki so medtem celo neposredno iz smeri stranke tega postopka začele deževati ravno v času, ko mi je kot poročevalcu osnutek odločitve

---

<sup>1</sup> Morebitni izgovor v smislu, da finančnih sredstev za uresničitev odločbe Ustavnega sodišča ni dovolj, je očitno napačen in bi zavajal javnost. Za izvršitev odločbe Ustavnega sodišča, ki predstavlja sanacijo protiustavnega stanja, celo takšno, ki je nujna za zagotavljanje delovanja osnovnih ustavnih načel, morajo biti finančna sredstva na voljo prioritarno in najprej. Šele po tem, ko so sanirane sistemske protiustavnosti, je zakonodajalcu in Vladi preostanek finančnih sredstev mogoče razporejati naprej, na načine, pri katerih to ni ustavno zahtevano, ampak gre za bodisi ustaljene dolgoročne zakonske obveznosti ali pa za raznovrstne finančne vzpodbude in preference v skladu z legitimnim političnim in svetovnonazorskim programom vsakokratne vladajoče politike.

počasi uspelo prevešati v odločbo z zadostno večinsko podporo.<sup>2</sup> Ko gre za tranzicijsko družbo, v kateri zavedanje o osnovah pravne države očitno odpove celo pri vodstvu zakonodajalca in Vlade, ki odločbe ne izvršita, na poziv Ustavnega sodišča o razlogih za to pa zakonodajalec niti ne odgovori, je edini način za zavarovanje pravne države in njenih temeljnih ustavnih načel, da Ustavno sodišče samo poseže po t.i. stopnjevanju sankcij. Le tako lahko zagotovi uresničitev svoje odločitve in s tem udejanjenje pravne države. Način izvršitve, kot je predviden v izreku, velja z močjo zakona in se kot veljaven zakon tudi neposredno uporablja. Kdor bi se torej nadalje zoperstavljal in morda kršil celo tak veljavni predpis zakonske moči, bi bil pred sodišči med drugim tudi odškodninsko in kazensko odgovoren. Kriv pa bi bil tudi za morebitno povzročeno ustavno krizo. Kot tudi, v primeru nesankcioniranja celo take neizvršitve, za upravičeno enak odziv slehernega državljana, ki bi tako kot Vlada in zakonodajalec ne bil več vezan na veljavne predpise te države.

6. Nekateri sodniki so takšno odločitev o stopnjevanju sankcij s strani Ustavnega sodišča samega (v izreku navedeni način izvršitve) lahko podprli zato, ker neizvršitev odločbe Ustavnega sodišča v tem konkretnem primeru predstavlja kvalificirano oz. posebej grobo kršitev Ustave – za razliko od nekaterih drugih primerov iz preteklosti, neizvršitev tu poleg neizvršitve zagreši tudi kršitev temeljnih sistemskih ustavnih načel (neodvisnost sodstva, delitev oblasti), brez katerih pravna država ne more delovati. Sam nimam težav s tem, da bi v tranzicijski družbi Ustavno sodišče zakonodajalčevo neizvršitev odločb tako ali drugače dosledno sankcioniralo v vsakem primeru, ne le v tovrstnih primerih kvalificiranih kršitev. Če ne zlepa in prostovoljno, se je namreč pravne države treba prehodno učiti tudi preko sankcij, predvidenih za primer kršitev. Ustavna pravica brez garancije njene uresničitve sploh ni pravica, je manipulacija njenih naslovnikov - ljudi. V pravni red pa je prisila sankcij tako ali tako vselej vgrajena in v obsegu, ko gre za vzpostavljanje in varovanje vrednot svobodne demokratične družbe, ni problematična. Zato obenem tudi nimajo prav tisti trije sodniki in sodnice, ki so s svojim manjšinskim stališčem, da Ustavno sodišče s stopnjevanjem sankcij ne sme poskusiti zagotoviti izvršitev svoje neizvršene odločitve, tokrat ostali v manjšini. S takim stališčem, ki se povsem prikloni politiki, konkretno zakonodajalcu in Vladi, Ustavi v dejanskem življenju odrečemo njeno kvaliteto najvišjega *prava* države in jo namesto tega podredimo vsakokratni arbitrarni volji politične večine, ki pa je v primerih neizvršitev pravu nasprotna. Razvada neizvršitve sicer razumne odločitve Ustavnega sodišča je v pravni državi nesprejemljiva in jo je v imenu Ustave kot najvišjega *pravnega* akta po moji oceni potrebno nujno in dosledno sankcionirati. Vse dokler pravna kultura vsakokratnih političnih vej oblasti ne doseže ravni, kot se je, četudi tudi tam

---

<sup>2</sup> Smo pa na nesprejemljivost takega postopanja takrat vseeno opozorili trije sodniki v svoji izjavi za javnost: [https://demokracija.si/prejeli-smo/prejeli-smo-trije-ustavni-sodniki-od-izjave-petih-sodnic-in-sodnikov-ustavnega-sodisca-glede-prимерa-jaklic-se-ograjujemo/#goog\\_rewarded](https://demokracija.si/prejeli-smo/prejeli-smo-trije-ustavni-sodniki-od-izjave-petih-sodnic-in-sodnikov-ustavnega-sodisca-glede-prимерa-jaklic-se-ograjujemo/#goog_rewarded), glej tamkajšnjo 4. točko. Če ob tem kdo predpostavlja, da informacije o poteku odločanj iz Ustavnega sodišča do vrhov ostalih vej oblasti in drugih vzvodov pritiska ne odtekajo, ali ne odtekajo ažurno, se po mojem dolgoletnem zaznavanju žal zelo moti. Ažurno pretakanje informacij se je odvijalo tudi v tej zadevi. Zgolj en dokaz: ko sem v času sprejemanja tega osnutka, z namenom, da bi se zavarovalo tajnost odločanja, kot poročevalec zahteval, da se vsi dokumenti te zadeve na Ustavnem sodišču "šifrirajo", tako da so tudi znotraj sodišča dostopni zgolj sodnikom, generalnemu sekretarju in strokovni sodelavki, ki je na zadevi delala, smo npr. v medijih že čez par dni vseeno lahko brali točne informacije o tem, kako bo Ustavno sodišče v tem primeru odločilo in prehitelo zakonodajalca: <https://www.dnevnik.si/1043050343>. Če izključimo manj realno možnost protizakonitega prisluškovanja sejam Ustavnega sodišča, je nekdo od zgoraj imenovanih (sodniki, generalni sekretar, strokovna sodelavka) ponovno kršil strogo načelo zaupnosti razprav, ki velja za seje Ustavnega sodišča.

zgodovinsko gledano ne brez muk, do danes vendarle uspela uveljaviti v svobodnih demokratičnih družbah zahoda.

Dr. Dr. Klemen Jaklič  
(Oxford ZK, Harvard ZDA)  
Sodnik

Dr. Rok Svetlič  
Sodnik