

Pravnik

revija za pravno teorijo in prakso

Letnik 78 (140)

kot naslednik revije

SLOVENSKI PRAVNIK

Številka 5-6/2023

Slovenski pravnik je prvič izšel leta 1862 (izdajatelj dr. Jakob Radoslav Razlag), v letih 1870–1872 so izšli trije letniki revije *Pravnik slovenski* (izdajatelj dr. J. R. Razlag). Leta 1881 je kot 1. letnik izšla revija *Slovenski pravnik* in nato še leta 1882 in 1883 (izdajatelj dr. Alfons Mosche). Leta 1888 je izšel 4. letnik revije (izdajatelj društvo Pravnik), ki je nato izhajala (razen v letih 1918 in 1919) do leta 1944. Leta 1946 (kot 1. letnik) je začela izhajati revija *Ljudski pravnik*, ki se je leta 1953 preimenovala v *Pravnik*; od 1. januarja 1965, po združitvi z revijo Javna uprava, izhaja *Pravnik* kot revija za pravno teorijo in prakso, maja 2015 pa je postala tudi naslednik revije *Slovenian Law Review*, ki jo je Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani izdajala od leta 2004.

Revija *Pravnik* je vključena v mednarodne bibliografske baze *Internationale Bibliographie der Zeitschriftenliteratur* (IBZ), *CSA Philosopher's Index*, *ProQuest* in *HeinOnline*, Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS) pa jo je vključila med slovenske revije v mednarodnih bazah podatkov iz seznama ARRS.

*Izdajo najstarejše slovenske pravne revije sofinancira
Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.*

Uredniški odbor:

**dr. Matej Accetto, dr. Mitja Deisinger, Hinko Jenull, dr. Miha Juhart,
dr. Erik Kerševan, Boštjan Koritnik, dr. Janez Kranjc, dr. Marijan Pavčnik,
dr. Konrad Plauštajner, dr. Saša Prelič, Mojca Seliškar Toš, dr. Darja Senčur Peček,
dr. Grega Strban, dr. Alenka Šelih, dr. Mirjam Škrk, dr. Verica Trstenjak,
dr. Lojze Ude, dr. Dragica Wedam Lukić**

Mednarodni uredniški odbor:

**dr. Mihajlo Dika, dr. Katja Franko-Aas, dr. Tatjana Machalová,
dr. Miomir Matulović, dr. Ivan Padjen, dr. Joseph (Jože) Straus, dr. Jernej Sekolec**

Odgovorna urednica:

dr. Dragica Wedam Lukić

Strokovni urednik:

Boštjan Koritnik

Tehnični urednik:

Dean Zagorac

Pravnik Izdajatelj in založnik: Zveza društev pravnikov Slovenije, v sodelovanju s
Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani

Naslov: Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana

Tisk: Litteralis, d.o.o.

Naklada: 400 izvodov

Izide 12 števil na leto, v šestih zvezkih.

Spletna stran s kazalom, povzetki, navodili za avtorje in naročilnico
(tudi v angleščini): **www.revija-pravnik.si**

Naročila

e-naslov: pravnik@revija-pravnik.si, tel.: 01 42 03 113, faks: 01 42 03 115

Letna naročnina (cene z DDV):

- za pravne osebe 100,02 EUR, posamezni zvezek 25,00 EUR
- za posameznike 70,00 EUR, posamezni zvezek 20,00 EUR
- za študente 30,00 EUR, posamezni zvezek 10,00 EUR
- za tujino 180,00 EUR, posamezni zvezek 40,00 EUR

IBAN: SI56 6100 0000 9259 676

VSEBINA

Uvodnik

Peter Čeferin

Dr. Ivan Tavčar – odvetnik, ki se ni nikoli upokojil – 207

Članki

Domen Končan

Ustavna ureditev in (ne)ustanovitev pokrajin v Sloveniji – 211

Aldijana Ahmetović

Uporaba instituta suspenzivnega veta v primeru zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč – 243

Petra Lamovec Hren

Veljavnost oporoke z vidika obličnostnih zahtev – 261

Drugi članki in prispevki

Boštjan Koritnik

Evropski parlament na razpotju – 277

Ana Vlahek

Vnovična zmaga ekipe Pravne fakultete Univerze v Ljubljani na CEEMC – 281

Avtorski sinopsisi

(v slovenskem in angleškem jeziku) – 283

Navodila za avtorje

(v slovenskem, angleškem in hrvaškem jeziku) – 295

CONTENTS

Editorial

Peter Čeferin

A Lawyer Who Never Retired – 207

Articles

Domen Končan

Constitutional Arrangement and
(Non-)establishment of Regions in
Slovenia – 211

Aldijana Ahmetović

The Use of the Institute of Suspensive Veto
in the Case of Laws on Urgent Measures to
Ensure the Defence of the State, Security,
or the Elimination of the Consequences of
Natural Disasters – 243

Petra Lamovec Hren

Validity of the Will in Will Formalities
Perspective – 261

Other Articles and Contributions

Boštjan Koritnik

The European Parliament at the
Crossroads – 277

Ana Vlahek

Another Triumph of the University of
Ljubljana Law Faculty at CEEMC – 281

Authors' Synopses

(in Slovenian and English language) – 283

Guidelines for Authors

*(in Slovenian, English and Croatian
language)* – 295

DR. IVAN TAVČAR – ODVETNIK, KI SE NI NIKOLI UPOKOJIL

Peter Čeferin,

univerzitetni diplomirani pravnik, doktor pravnih znanosti, odvetnik iz Grosuplja

V čast in v veselje mi je, da lahko zapišem* nekaj besed o našem uglednem rojaku, odvetniku, pisatelju in politiku dr. Ivanu Tavčarju. Še zlasti, ker sem tudi sam odvetnik in ker tudi moja družina izvira iz Poljanske doline, saj je bil moj prapraded Luka Čeferin, sicer slikar in podobar, rojen leta 1805 v Leskovici pod Blegošem.

Vsi poznamo dr. Ivana Tavčarja kot pisatelja, mnogi kot politika, toda le redki kot odvetnika, čeprav je bil vse življenje odvetnik in se ni nikoli upokojil. Zato tokrat ne bo govora o njegovih literarnih delih, za katera je takratni ljubljanski župan Ivan Hribar leta 1910 ob razglasitvi dr. Ivana Tavčarja za častnega meščana Ljubljane izjavil:

»Njegovo ime bo slovelo še v poznih letih, dokler bo živela slovenska literatura, kojo je obogatel s svojimi spisi.«

Niti ne bo govora o dr. Ivanu Tavčarju kot politiku, saj je zasedal vse položaje – od občinske do državne ravni. In to v dveh državah!

Tako je postal leta 1884 odbornik mestnega občinskega sveta, leta 1909 podžupan, v letih 1911 do 1921 pa je bil ljubljanski župan. V Kranjskem deželnem zboru je sodeloval četrto stoletja, v avstrijskem državnem zboru pa je bil poslanec od leta 1901 do leta 1907. Ko je bila 1. novembra 1918 imenovana Narodna vlada SHS, je imel Tavčar v njej resor za prehrano, mesec dni pozneje pa je postal poslanec Ustavodajne skupščine kraljevine SHS.

Prepričan sem, da obstaja povezava med Tavčarjem kot odvetnikom in Tavčarjem kot pisateljem na eni ter Tavčarjem kot odvetnikom in Tavčarjem kot

* Besedilo je za objavo prirejen govor, ki ga je imel avtor 28. maja 2023 v Gorenji vasi, na slavnostni akademiji ob stoletnici smrti dr. Ivana Tavčarja »Slovenci po Tavčarju se špeglajmo«.

politikom na drugi strani. Da obstaja povezava med odvetništvom in pisateljevanjem, potrjuje tudi teza, ki jo dr. Fran Skaberne v svoji knjigi o slovenskih advokatih in javnih notarjih leta 1936 utemeljuje takole.

»Advokati so se v vsih časih in pri vsih narodih odlikovali kot pesniki in pripovedniki.

Izvrševanje poklica jim daje mnogo snovi za pesniško obdelavo. Odvetnik ima priložnost opazovati ljudi od vseh strani: v svoji pisarni, v razpravni dvorani, pred policijo in drugimi upravnimi organi in v izvrševanju njihovega lastnega poklica.

V njegovo pisarno stopajo kakor v spovednico, zaupajo mu najskrivnejše tajnosti svojega življenja, razgalijo mu svojo dušo, svoje slabosti in skrbi.

On vidi preganjance in njihovo trpljenje, zasledovalce in njihove strasti.

V sodni dvorani se razgaljajo pred njim resnične drame, zlasti iz zakonskega življenja.

Ljudje se mu kažejo v svoji nečimrnosti, lažnjivosti in smešnosti, v maščevalnosti in sovraštvu, vidi pa tudi tihe junake, ki s plemenito potrpežljivostjo prenašajo nesrečo, zapostavljanje in druge krivice.

Ali je čudno, da advokata zasrbi roka in napiše novelo, roman ali celo dramo, zlasti ako ima živo fantazijo in mu pero gladko teče?»

Na drugi strani pa sem prepričan tudi, da je Ivan Tavčar zasedal najpomembnejše položaje v politiki tistega časa prav zaradi ugleda in vpliva, ki ga je imel kot odvetnik.

Dr. Skaberne v svoji že omenjeni knjigi iz leta 1936 potrjuje to mojo tezo z naslednjo navedbo:

»da je bilo od sedemindvajset državnih predsednikov, ki so jih imele Zedinjene severnoameriške države do leta 1913, kar petnajst nekdanjih advokatov, v Franciji pa so bili v letih 1871 do 1913 trije predsedniki Republike odvetniki.«

Odvetništvo je bilo v časih Avstrijskega cesarstva, pa tudi v času Avstro-Ogrske monarhije spoštovan in ugleden poklic. Kako velik pomen so v teh časih dajali odvetništvu, dokazuje dejstvo, da je v začetku odvetnike imenoval cesar, pozneje višje deželno sodišče in na koncu pravosodni minister.

Leta 1868 je na Avstro-Ogrskem začel veljati nov zakon, imenovan *Advocatennordnung*, po slovensko Odvetniški red, ki je omogočil, da so postali odvetniki samostojni in neodvisni, saj jih ni več imenovala vsakokratna oblast, temveč je o tem, kdo izpolnjuje v zakonu določene pogoje za opravljanje odvetniškega poklica, odločala Odvetniška zbornica, to je sami odvetniki. Pri nas je bila to

takrat Kranjska odvetniška zbornica, katere član je bil tudi dr. Ivan Tavčar. Toda tudi tisti, ki je takrat želel postati odvetnik, je moral za pridobitev pravice do opravljanja odvetniškega poklica izpolniti zelo stroge pogoje, ki so bili predpisani v tem zakonu, in sicer je moral biti doktor prava, opraviti je moral sedemletno pripravniško prakso in odvetniški izpit.

Ivan Tavčar je tako zaključil pravne študije na Vseučilišču na Dunaju, nato pa je doktoriral in opravil sedemletno pripravniško prakso pri štirih odvetnikih. Ko je v Trstu opravil odvetniški izpit, je leta 1884 odprl samostojno odvetniško pisarno v Ljubljani, in sicer na naslovu Sodnijska ulica številka 2, ki se danes imenuje po njem, Tavčarjeva ulica.

Odvetnik dr. Ivan Tavčar je zastopal stranke v vseh zadevah, v civilnih, kazenskih, gospodarskih in upravnih. In pred vsemi sodišči. Teh je bilo več vrst. Tako iz arhivov izhajajo, da je bilo na primer v Ljubljani »mestno, deželno, obnem kriminalno, trgovsko in menično sodišče.«

Poudariti želim tudi, da so se v Tavčarjevi odvetniški pisarni usposabljali in opravljali pripravniško prakso številni ugledni slovenski pravniki. Med njimi najpomembnejši je bil dr. Danilo Majaron, ki ga imenujejo »očeta slovenske univerze« in ki je bil pozneje kar trideset let predsednik slovenske odvetniške zbornice.

Vseh devetintrideset let, kolikor je Ivan Tavčar opravljal odvetniški poklic, je bilo odvetništvo urejeno na podlagi leta 1868 sprejetega Odvetniškega reda, celo po razpadu Avstro-Ogrske monarhije, saj je ta odlični avstrijski zakon veljal tudi po ustanovitvi Narodne vlade SHS leta 1918 in Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev, vse do leta 1929, ko je bil sprejet Zakon o advokatih za Kraljevino SHS.

V času Avstro-Ogrske monarhije so na sodiščih uporabljali nemški jezik. Če pa sta bili obe stranki Slovenca in tudi oba odvetnika slovenske narodnosti, so morala avstrijska sodišča razpravljati in razglášati sodbe v slovenskem jeziku. Ko na neki obravnavi na Višjem deželnem sodišču v Gradcu, ko so bili stranke in odvetniki slovenske narodnosti, niso dopustili rabe slovenskega jezika, je Kranjska odvetniška zbornica sklicala izredni občni zbor, na katerem so nemškega predsednika zbornice zamenjali s slovenskim in razglasili slovenščino za izključni uradni jezik Kranjske odvetniške zbornice. Novi zbornični predsednik je postal slovenski odvetnik dr. Alfons Mosche, v katerega odvetniški pisarni je opravljal pripravniško prakso tudi dr. Ivan Tavčar.

Literatura navaja, da je bil odvetnik dr. Ivan Tavčar sijajen govornik. Tako lahko preberemo, da so bili »njegovi govori skrbno pripravljani in do podrobnosti izpiljeni in se je izogibal improvizacijam.«

Omenil sem, da je bil dr. Ivan Tavčar član Kranjske odvetniške zbornice. Ta odvetniška zbornica je bila najnaprednejša odvetniška zbornica v vsej zgodo-

vini slovenskega odvetništva. Imela je pomembno zgodovinsko vlogo v boju za uporabo slovenskega jezika v uradnem poslovanju, pa tudi za uveljavitev vlada-vine prava. Kadarkoli so avstrijski organi pregona prekoračili svoja pooblastila, je Kranjska odvetniška zbornica protestirala pri Pravosodnem ministru na Du-naju. Ko so avstrijske oblasti pretirano ukrepale proti demonstrantom, ki so v Ljubljani protestirali zaradi nemških napisov, je Kranjska odvetniška zbornica na Dunaj poslala spomenico, v kateri so naši odvetniki med drugim zapisali:

»Tudi v nemirnih časih, dokler ni proglašeno izjemno stanje, ne sme ve-ljati večja strogost, kakor v normalnih razmerah. Kajti kazenski zakon in pravičnost morata ostati vedno jednaka in ne sme mirni preudarek nikdar zapustiti pravosodja.«

Dr. Ivan Tavčar je bil vse življenje odvetnik. In bil je politik, pisatelj in športnik. Sodobniki so njegovo odvetniško pisarno imenovali »trdnjava liberalizma«. Kajti dr. Ivan Tavčar se je zavzemal za ekonomsko, versko, politično in na-zorsko svobodo posameznika. Zavzemal se je za temeljne ideje, kot so usta-va, liberalna demokracija, svobodne in pravične volitve, človekove pravice in svoboda veroizpovedi. Zavzemal se je za enakopravnost vseh ljudi, za enakost pred zakonom in za avtonomijo narodov.

Naslov akademije je torej še kako ustrezen. Res je. Po Tavčarju se »špegaljmo«!

USTAVNA UREDITEV IN (NE)USTANOVITEV POKRAJIN V SLOVENIJI

Domen Končan,

*magister prava, doktor pravnih znanosti, sekretar in sodelavec Inštituta za
ustavno pravo, Ljubljana*

1. UVOD*

Prispevek obravnava problematiko pokrajin v Sloveniji prek petih vsebinsko povezanih vsebinskih sklopov v zvezi z ustavnim razvojem pokrajin, značilnostmi ustavne ureditve pokrajin, zakonsko ureditvijo pokrajin in nazadnje ustanovitvijo pokrajin kot ustavno obveznostjo. Cilji prispevka so analizirati razvoj in značilnosti ustavne ureditve pokrajin v Sloveniji, ugotoviti, ali je ustanovitev pokrajin v Sloveniji obvezna, kdo ima to dolžnost, če obstaja, in kako, če sploh, se lahko sankcionira kršitev te obveznosti. Teorija lokalne samouprave v Sloveniji se večinsko zavzema za dvostopenjsko lokalno samoupravo,¹ pri tem pa umanjka celovita analiza, kakšne so s tem povezane ustavnopravne implikacije oziroma zahteve po izvedenih ustavnih spremembah leta 2006. Dejstvo, da v Sloveniji še po toliko letih ni pokrajin, je v splošni javnosti in politični sferi potisnjeno nekje v ozadje in je redko v ospredju razprav o prihodnosti države, kar je problematično, saj, kot bo ugotovil prispevek, neustanovitev pokrajin pomeni ustavne kršitve, ki jih v pravni državi, kot je Slovenija, ne bi smeli dopuščati. Čeprav nam že pravni občutek govori, da Ustavno sodi-

* Prispevek je pripravljen na podlagi ustnega nastopa na posvetu Spreminjanje ustave, ki je potekal 22. februarja 2023 na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani ob desetletnici delovanja Inštituta za ustavno pravo, Ljubljana.

¹ Naj naštejemo samo nekatere primere: S. Vlaj, nav. delo (2006), str. 259–260; J. Šmidochnik, nav. delo (2006); C. Ribičič, nav. delo (2010); z različnih vidikov tudi Boštjan Brezovnik, Borut Holcman in Gorazd Trpin (ur.): Pokrajine v Sloveniji, Inštitut za lokalno samoupravo Maribor, Maribor 2020, <<http://www.lex-localis.press/index.php/LexLocalisPress/catalog/book/69>> (2. 3. 2023).

šče ne more narediti ničesar v zvezi z neustanovljenimi pokrajinami, v teoriji manjka analiza te (ne)možnosti.

2. USTAVNI RAZVOJ POKRAJIN

Ustava na svojem začetku v splošnih določbah poudarja, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava.² Odkar je bila sprejeta leta 1991, Ustava določa, da lokalno samoupravo uresničujejo prebivalci Slovenije v občinah in drugih lokalnih skupnostih, kar naj bi bil odraz decentralizacije oblasti, ki je v Evropi splošno razširjena paradigma za uspešno delovanje in razvoj držav.³ Kljub temu se v več kot tridesetih letih od njenega sprejema do zdaj lokalna samouprava dejansko ni uresničevala drugače kot v občinah, katerih število je čez leta naraslo na 212. To pomeni, da je primarna raven lokalne samouprave v Sloveniji precej razraščena, sekundarna raven, ki jo pozna večina evropskih držav, pa je ostala povsem neuresničen ideal (vsaj določenega dela) politike, stroke in civilne družbe. Čeprav je bilo v preteklosti nešteto poskusov, da bi pokrajine zaživele, se regionalizacija Slovenije do zdaj ni uresničila zaradi pomanjkanja predvsem političnega soglasja na državni ravni. Razdrobljenost občin in njihova nemoč v razmerju do centralne državne oblasti vsekakor ne bi bili tako očitni oziroma hudi, če bi se ustanovilo pokrajine. Glede na to, kakšne so pristojnosti občin, je odsotnost pokrajin nesprejemljiva, zaradi česar je država kljub jasnim ustavnim določbam o pokrajinah ostala dejansko znatno centralistično vodena oziroma organizirana.

Občine so samoupravne lokalne skupnosti, katerih območja lahko obsegajo neko naselje ali tudi več naselij, ki jih družijo skupne potrebe in interesi prebivalcev, pri čemer se občine lahko ustanovijo z zakonom na podlagi predhodnega referendumu.⁴ Poleg občin so bile z novo sprejeto ustavno ureditvijo po nastanku samostojne in neodvisne države Slovenije uvedene v ustavni red tako imenovane širše samoupravne lokalne skupnosti, ki so pomenile možnost posebne pravne oblike svobodnega povezovanja občin kot temeljnih celic lokalne samouprave v širše samoupravne entitete kot drugo raven lokalne samouprave. Vendar niti ustavna niti zakonodajna ureditev lokalne samouprave v preteklosti nista natančneje tipizirali (opredelili) vseh možnih oblik širših samoupravnih lokalnih skupnosti razen pokrajin. Poosamosvojitvena ustavna ureditev je do leta 2006 določala, da so se lahko občine samostojno odlo-

² Člen 9 Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – Z90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a; v nadaljevanju: Ustava).

³ Člen 138 Ustave.

⁴ Člen 139 Ustave.

čale o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, pri čemer so bile primeroma omenjene samo pokrajine kot take možne skupnosti. Morebitno povezovanje po tej ustavni ureditvi je moralo temeljiti na interesu skupnega urejanja in opravljanja lokalnih zadev širšega pomena. Ustava je še določala, da je lahko država skladno s sporazumom s širšimi samoupravnimi lokalnimi skupnostmi nanje prenesla določene zadeve iz pristojnosti države v njihovo izvirno pristojnost, pri čemer se je določila udeležba teh lokalnih skupnosti pri predlaganju in izvrševanju določenih zadev iz državne pristojnosti. Tak prenos pristojnosti je moral biti podrobneje zakonsko urejen z načeli in merili za prenos pristojnosti.⁵ Ustava je določala, da je lahko država po predhodnem soglasju širše samoupravne lokalne skupnosti prenesla z zakonom na to skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, in sicer pod pogojem, da so se za ta namen namenila potrebna sredstva.⁶

Ustavna ureditev širših samoupravnih skupnosti v luči pokrajin je bila neustrezna predvsem zaradi elementa njihovega prostovoljnega povezovanja in ker pokrajine, tudi če bi se jih ustanavljalo, niso bile nujno realnost na celotnem ozemlju države, temveč kvečjemu samo na tistem delu ozemlja države, kjer so se občine same odločile za pokrajinsko povezovanje zaradi skupnih interesov. Ustanovitev pokrajin torej ni bila zamišljena kot sistemska rešitev za zmanjšanje centralizacije in skladen regionalni razvoj države, temveč rešitev za zadovoljenje skupnih interesov nekaterih občin. Ustavna ureditev tako v državi ni vzpostavila dveh ravni lokalne samouprave, ki bi decentralizirala državo, temveč je – prav nasprotno – ta proces oteževala.⁷ S tem ko je ustavna ureditev ustanavljanje pokrajin vezala na odločitve posameznih občin, je pomenilo, da njihova tvorba ni bila odvisna od širšega (državnega), temveč ožjega (lokalnega) konsenza. Ustavna ureditev pokrajin je pravzaprav zavirala njihovo sistemsko uresničitev v Sloveniji, zaradi česar lahko utemeljeno ugibamo, da ustavodajalec v resnici sploh ni želel učinkovito izvedene druge ravni lokalne samouprave. Da je bila ustanovitev pokrajin odvisna samo od interesa posameznih občin, je bilo napačno izhodišče, ker njihova ustanovitev ni samo vprašanje lokalnih interesov, temveč prav tako širšega interesa zaradi razlogov, kot bodo navedeni v nadaljevanju. Ob osamosvojitvi, ko je bila država še nova, je lahko bil pomislek proti obveznim pokrajinam nevarnost separatističnih silnic (primer Istre), čezmerna oslabitev moči centralne oblasti in neenotnost

⁵ Člen 143 Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I).

⁶ Drugi odstavek 140. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I).

⁷ Na to se je jasno opozarjalo tudi v ustavnorevidzijskem postopku. Glej Predlog za začetek postopka za spremembo 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona, 31. marec 2006, <<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/a53b460eab32370fe5dd34b69331360d1b011a7cf2e49b60785d812198b3e83c>> (11. 1. 2023), str. 2–3.

države.⁸ V literaturi lahko zasledimo še precej ostrejšo kritiko ustavne ureditve, ki je veljala do leta 2006. Tako naj ne bi bila težava zlasti v prostovoljnosti združevanja, temveč tudi v tem, da širše samoupravne lokalne skupnosti sploh naj ne bi vsebovale elemente samoupravnosti; sicer pa naj bi bilo ustavno besedilo 143. člena povsem nesmiselno ter dejansko in pravno neuresničljivo, kar naj bi kazalo na to, da ustavodajalec s pokrajinami ni resno mislil.⁹

Teorija lokalne samouprave poudarja več razlogov, ki podpirajo ustanovitev pokrajin v Sloveniji. Med glavnimi so, da bi se s pokrajinami uveljavila evropsko primerljiva ureditev lokalne samouprave v dveh ravneh, okrepilo čezmejno sodelovanje, decentralizirala uprava, zapolnil vmesni prostor med občinami in državo v smislu izvajanja določenih dejavnosti oziroma nalog, zagotovila skladnost regionalnega razvoja, razbremenila finančna obremenitev občin zaradi izvajanja nekaterih nalog in tudi doseglo uspešnejše kandidiranje za sredstva Evropske unije.¹⁰

Po več predhodnih neuspešnih poskusih spreminjanja Ustave¹¹ je leta 2006 ustavni zakon spremenil ustavno ureditev, ki je določala in zelo na splošno urejala prostovoljne širše samoupravne lokalne skupnosti.¹² Po tem noveliranju so pokrajine v primerjavi s prejšnjo ustavno ureditvijo bistveno pridobile na pomembnosti kot sestavni del ustavne tvarine, ki se dotika lokalne samouprave v Sloveniji. Od ustavnega zakona naprej je pokrajina kot edina možna vrsta sekundarne ravni lokalne samouprave v Sloveniji jasno opredeljena v Ustavi kot samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in nekatere zadeve regionalnega pomena, pri čemer se slednje zadeve določi z zakonom.¹³ Ustava od navedenega leta določa, da je treba pokrajine ustanoviti z zakonom. V tem zakonu se morajo določiti konstitutivni elementi pokrajin, to so njihovo ime, sedež in območje. Tak zakon sprejme Državni zbor Republike Slovenije z relativno kvalificirano večino, kar pomeni dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. Ustava po novi ureditvi izrecno zahteva, da

⁸ C. Ribičič, nav. delo (2010), str. 1.

⁹ Glej več o tem v J. Šmidovnik, nav. delo (1995), str. 163–167.

¹⁰ S. Vlaj, nav. delo (2006), str. 263.

¹¹ Že leta 1999 in 2005 sta skupini poslancev predlagali spremembe Ustave, leta 2001 pa Vlada Republike Slovenije. Med deležniki so bila različna nesoglasja, med drugim glede vloge občin pri ustanavljanju pokrajin in glede kvoruma za njihovo ustanovitev. Glej Obrazložitev Predloga ustavnega zakona za spremembo 121., 140. in 143. člena Ustave RS, Ustavna komisija, <<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/3eea96d284bdfc9c2c99d657e58a5fc90b0078b72a2ae2ea5b1383c22ffc9c8e>> (18. 2. 2023), str. 2.

¹² Gre za Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 68/06).

¹³ Prvi odstavek 143. člena Ustave.

mora biti v postopku za sprejem zakona o ustanovitvi pokrajin zagotovljeno sodelovanje občin.¹⁴ Navsezadnje je še določeno, da lahko država z zakonom na pokrajine prenese opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, pri čemer se zahteva, da mora država za to zagotoviti potrebna sredstva.¹⁵

V povezavi z novostmi, ki so bile leta 2006 vpeljane glede pokrajin v 143. člen Ustave, je bilo treba z ustavnim zakonom uskladiti tudi dve drugi določbi Ustave.

Naprej se je uskladila določba, ki se je nanašala na naloge upravnih organov, tako da se je uvedla ureditev, po kateri lahko fizične ali pravne osebe (nedržavni subjekti) dobijo z zakonom ali na njegovi podlagi javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave.¹⁶ Pred to spremembo je bilo določeno, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva in da lahko zgolj z zakonom dobijo podjetja, samoupravne skupnosti in druge organizacije ter posamezniki javno pooblastilo za opravljanje določenih funkcij državne uprave.¹⁷ Po stališču predlagatelja ustavnega zakona je bila ta ureditev pred potrebno spremembo ovira za vsak prenos upravnih nalog od države na lokalne skupnosti, torej na pokrajine in občine.¹⁸ Določbo je bilo namreč mogoče razumeti na način, da je onemogočala kakršnekoli upravne organe zunaj organizacijske strukture ministrstev, kar je bila ovira za prenos izvajanja državnih nalog na pokrajine.¹⁹

Nato se je z ustavnim zakonom uskladila še določba Ustave, ki se je nanašala na delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti, tako da se je določilo le to, da lahko država z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če zagotovi za ta namen potrebna sredstva.²⁰ Pred spremembo se je ta ustavna določba nanašala še na prenos opravljanja posameznih nalog države na pokrajine in s tem povezano zahtevano financiranje, pri čemer se je prenos pogojeval tudi s predhodnim soglasjem občine oziroma pokrajine.²¹ Po stališču predlagatelja ustavnega zakona je bilo poleg seveda očitne uskladitve določbe z novo ustavno ureditvijo pokrajin tudi za občine treba odpraviti zahtevo po njihovem predhodnem soglasju, ob čemer se je jasno poudarilo načelo obveznosti državnega financiranja občin v zvezi s prenesenimi nalogami.²²

¹⁴ Drugi odstavek 143. člena Ustave.

¹⁵ Tretji odstavek 143. člena Ustave.

¹⁶ Gre za spremembo 121. člena Ustave.

¹⁷ Prvi in drugi odstavek 121. člena Ustave (Uradni list RS, št. 33/91-I).

¹⁸ Predlog za začetek postopka za spremembo 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona, str. 5.

¹⁹ R. Pirnat, nav. delo, str. 887.

²⁰ Gre za spremembo drugega odstavka 140. člena Ustave.

²¹ Drugi odstavek 140. člena Ustave (Uradni list RS, št. 33/91-I).

²² Glej opombo 18, prav tam.

Spremembe Ustave so dale možnost za večjo decentralizacijo Slovenije in uresničitev načela subsidiarnosti.²³ To načelo pa pomeni predvsem to, kot se opozarja v teoriji, da nižje ravni oblasti izvajajo vse tiste naloge, ki ne morejo biti učinkoviteje uresničevane na neposredno višjih ravneh oblasti, ter da se javne zadeve praviloma uresničujejo čim bližje prebivalstvu, pri čemer morajo biti zagotovljena sredstva za njihovo izvrševanje.²⁴

3. ZNAČILNOSTI USTAVNE UREDITVE POKRAJIN

Ustava glede pokrajin določa njihov pravni status, katere izvirne naloge na načelni ravni lahko opravljajo, postopek njihove ustanovitve in prenos opravljanja posameznih nalog iz državne pristojnosti z obveznostjo zagotovitve njihovega ustreznega financiranja.

V okviru Sveta Evrope je bila sprejeta Evropska listina lokalne samouprave (MELLS), ki je bila v Sloveniji ratificirana leta 1996 in ki prinaša obveznosti za države podpisnice na področju lokalne samouprave,²⁵ ki se ne nanašajo le na občine, temveč tudi na pokrajine.²⁶ Z MELLS so se države zavezale, da bodo ravnale po določbah iz te listine, pri čemer je določeno, da načela lokalne samouprave iz listine zadevajo vse vrste lokalnih skupnosti v državi.²⁷ Zakonodajalec mora v Sloveniji pri sprejemanju pokrajinske zakonodaje upoštevati tako določbe Ustave kot tudi MELLS, v nasprotnem primeru bo lahko Ustavno sodišče ugotovilo kršitve Ustave oziroma MELLS kot mednarodne pogodbe. V času nastajanja slovenske Ustave MELLS sicer ni bila v celoti upoštevana, čeprav je takrat ta listina že obstajala. Ker je MELLS zavezujoči pravni akt v slovenskem pravnem redu, ga je treba upoštevati pri razlagi pomensko odprtih ustavnih določb o lokalni samoupravi. MELLS ne določa za državo neposredne obveznosti ustanovitve pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave, mora pa

²³ S. Vlaj, nav. delo (2011), komentar 143. člena Ustave RS, str. 1328.

²⁴ Glej podrobneje o tem v S. Vlaj, nav. delo (2011), komentar 9. člena Ustave RS, str. 148–149.

²⁵ Ustava v 8. členu določa: »Zakoni in drugi predpisi morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno.« Z ratifikacijo in objavo postanejo mednarodne pogodbe takoj del notranjega prava in postanejo zavezujoče ter (ne)posredno uporabljive. Odločba Ustavnega sodišča RSU-I-312/08 z dne 20. maja 2010, točka 24: »Pri pravni ureditvi lokalne samouprave se je Slovenija zavezala upoštevati temeljna načela evropske lokalne samouprave, ki izhajajo iz MELLS.« Glej tudi drugi odstavek 153. člena Ustave.

²⁶ Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96).

²⁷ MELLS, 1. in 13. člen.

kljub temu pri njihovem urejanju upoštevati načela, ki izhajajo iz MELLs, če se država sama odloči za dvonivojsko lokalno samoupravo.

V ustavnem redu sta določeni dve ravni lokalne samouprave v Sloveniji, ki naj skupno kot množica občin in pokrajin obvezno obsegata ozemlje celotne države. Prva raven so občine, druga pa pokrajine. Čeprav je njihovo delovanje lahko medsebojno prepleteno (na primer skozi pokrajinski organ Svet občin, v katerem bi lahko bili združeni župani občin z ozemlja pokrajine), je še vedno povsem avtonomno v smislu izvajanja lokalne samouprave v okviru danih pristojnosti. Kot avtonomne ostanejo pokrajine prav tako v odnosu do države pri izvajanju državnih nalog, je pa kljub temu upravičeno, da lahko država opravlja vsaj s tem povezan nadzor.²⁸ Pokrajine so kot širša oblika organizacije lokalne samouprave v primerjavi z občinami po sami logiki stvari po pojavnosti vedno številčno manjše, ker so njihova območja (ozemlja) zaokrožene širše zemljepisne enote, ki jih povezujejo določeni sistemi in interesi (gospodarski, zgodovinski, naravni, kulturni itd.), pri čemer so v območje vsake od pokrajin zajeta celotna posamezna območja izjemoma ene ali običajno več občin v državi.²⁹ Število pokrajin se izkaže kot eno bistvenih vprašanj pri njihovem sistemskem ustanavljanju, ker je od tega števila odvisna ozemeljska velikost posameznih pokrajin, število prebivalcev pokrajine, višina pokrajinskih dohodkov in stroškov ter njihova porazdelitev, potem tudi potrebe prebivalstva in drugi dejavniki. Kot smo pri nas doživeli v preteklosti pri neuspešnih poskusih ustanavljanja pokrajin, je lahko poleg območja pokrajine in njenega sedeža v praksi predmet spora tudi določitev njenega imena. V vseh teh primerih sporov pa ne gre samo za pravna vprašanja, temveč tudi za vprašanja prestiža in za proces preverjanja identifikacije prebivalstva s konstitutivnimi prvinami pokrajin.

Če občine opravljajo tiste lokalne naloge, ki zagotavljajo temeljne pogoje za delo in življenje njihovih prebivalcev, potem naj pokrajine, kot se opozarja, opravljajo tiste lokalne naloge, ki presegajo zmogljivosti občin, in naloge, ki so regionalnega ali državnega pomena, s čimer se zagotavlja skladen regijski razvoj države.³⁰ Naloge pokrajin, ki jih izvaja pokrajina kot pravna oseba javnega prava, lahko na podlagi Ustave razdelimo na izvirne in prenesene. Med izvirne naloge spadajo lokalne zadeve širšega pomena (na primer zagotavljanje javnih

²⁸ Na to opozarja tudi Obrazložitev Predloga ustavnega zakona za spremembo 121., 140. in 143. člena Ustave RS, Ustavna komisija, str. 3.

²⁹ Glej 2. člen Predloga zakona o ustanovitvi pokrajin, št. 003-03-1/2022/15, 7. julij 2022, <<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/5d822b92f00d9163dfb657d03feb4fe6ec1c6e4443a077dc03b077cea8445724>> (12. 1. 2023), str. 61.

³⁰ Obrazložitev Predloga ustavnega zakona za spremembo 121., 140. in 143. člena Ustave RS, Ustavna komisija, str. 2.

služb)³¹ in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena (na primer zagotovitev sredstev za graditev neprofitnih stanovanj, zemljiška politika regionalnega pomena, program razvoja visokega šolstva regionalnega pomena),³² med prenesene naloge pa spadajo z zakonom prenesene posamezne naloge iz državne pristojnosti (na primer inšpekcijski nadzor). Izvirne pokrajinske naloge so za pokrajine nujna in temeljna značilnost, ki jih funkcionalno osmisli. Brez njih pokrajine izgubijo svoj pomen kot sredstvo za regionalizacijo države. Pri prenesenih nalogah je njihov prenos izvajanja iz države na pokrajine izbiren, kar pomeni, da je v domeni države, da se na podlagi strokovno utemeljenih razlogov sama odloči, ali bo prišlo do prenosa izvrševanja posameznih nalog iz državne pristojnosti na pokrajine. Za prenesene naloge se od države izrecno zahteva, da se morajo pokrajinam za opravljanje takih nalog zagotoviti posebna sredstva, s čimer se zagotavlja, da pokrajine lastnih virov financiranja za opravljanje svojih izvirnih nalog (na primer prihodkov od dohodnine, če so namenjeni za izvajanje pokrajinskega proračuna) ne porabijo za stroške opravljanja prenesenih nalog države, zaradi česar bi se potem poseglo v zmožnost izvrševanja izvirnih pokrajinskih nalog. Zakonodajalec mora tudi obvezno razmejiti naloge med državo, pokrajinami in občinami tako, da je pristojnost posameznega organa jasno razvidna tako prebivalcem kot samim organom.³³

Kot izhaja iz MELLIS, morajo imeti pokrajinske oblasti v okviru zakona svobodo pri delovanju, ko gre za stvari, ki niso izključene iz njihove pristojnosti ozi-

³¹ Predlog zakona o pokrajinah, št. 00701-9/2007/11, EVA 2005-1536-0019, Ljubljana, 24. maj 2007, <<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/3ed0a337e7deb7aeb3038e8a59c111e15c33a791b801ba7a3c35bd0e00564a39>> (30. 1. 2023), str. 3, ki sicer ni bil nikoli sprejet, je podal tako opredelitev: »Lokalne zadeve širšega pomena so naloge, za katere je generalno pristojna pokrajina že na podlagi ustave. Po vsebini pa so lokalne zadeve širšega pomena zlasti na področjih zagotavljanja javnih služb pokrajinskega pomena ter nalog, ki so v zakonu določene kot naloge v pristojnosti samoupravnih lokalnih skupnosti, torej ali občin ali pokrajine, so pa po svoji naravi lokalne zadeve širšega pomena ker so skupne območjem več občin in presegajo njihove finančne zmožnosti. Pogosto se te naloge ne izvajajo, ker po obstoječi ureditvi ni institucionalnega nosilca, ali pa jih izvajajo le mestne in nekatere večje občine. V skladu s to ugotovitvijo bo treba to vrsto nalog pokrajin določiti z zakonom, s katerim bodo razmejene naloge pokrajin od nalog občin. Zaradi velike raznolikosti nalog in glede na zelo različne zmožnosti občin, predvsem mestnih občin, pa bo treba pokrajinam prepustiti, da posamezne naloge širšega pomena ob upoštevanju interesov občin in svojega prebivalstva opredelijo kot svoje naloge s svojimi predpisi.«

³² Prav tam, str. 3: »Naloge regionalnega pomena po svoji naravi niso lokalnega pomena, niso pa tudi državnega pomena; so vmesnega – regionalnega pomena. Predlog zakona [o pokrajinah] [...] opredeljuje področja, na katerih bodo [...] s posebnimi zakoni za posamezna področja javnih nalog, ali z enim takšnim zakonom, določene konkretne pristojnosti pokrajin.«

³³ Primerjaj Odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevi U-I-98/95 z dne 11. julija 1996, točka 14.

roma niso v pristojnost druge oblasti.³⁴ Določa pa MELLs tudi merilo, kdo naj izvaja naloge: javne naloge naj po možnosti izvajajo tiste oblasti, ki so državljano najbližje, druge oblasti pa, če je to utemeljeno z obsegom in naravo nalog ter z učinkovitostjo in gospodarnostjo (načelo subsidiarnosti).³⁵ To merilo je treba obvezno upoštevati pri določanju pristojnosti oziroma nalog pokrajin. Pooblastila pokrajinskih oblasti morajo načeloma biti izključna in polna, omeji oziroma poseže vanje pa lahko druga oblast samo, če tako določa zakon.³⁶ Pri izvajanju prenesenih nalog mora biti pokrajinskim oblastem, kolikor je možno, prepuščena svoboda glede prilagoditve njihovega izvajanja krajevnim razmeram.³⁷ Po MELLs se mora upravni nadzor nad dejavnostmi pokrajinskih oblasti izvajati v skladu z načelom ustavnosti in zakonitosti.³⁸ Ta nadzor je namenjen načeloma temu, da se zagotavlja skladnost delovanja pokrajinskih oblasti z zakoni in ustavo, oblasti višje ravni pa lahko izvajajo upravni nadzor prav tako v zvezi s primernostjo izvajanja prenesenih nalog.³⁹ MELLs zahteva zagotovitev ustreznih lastnih finančnih virov pokrajinam, česar Ustava ne določa, razen glede prenesenih nalog, kar je očitna pomanjkljivost.⁴⁰ Finančni viri morajo biti po MELLs v sorazmerju z nalogami pokrajin, pri čemer je vsaj del virov iz davkov in prispevkov, katerih višino določijo pokrajine same v okviru zakona.⁴¹ Za finančno šibkejšje pokrajine je treba uvesti finančno izravnano ali druge ustrezne ukrepe zaradi neenake porazdelitve virov in bremen.⁴²

Ustava določa, da je lahko akt o ustanovitvi pokrajin sprejet zgolj v formalni obliki zakona, kar pomeni, da je za njegov sprejem pristojen Državni zbor kot zakonodajni organ, pri čemer je zakonodajna pristojnost za tak zakon tudi posebej določena v drugem odstavku 143. člena Ustave. Ustava ne določa specialnejše ureditve, kdo vse je lahko predlagatelj zakona, s katerim se ustanavljajo pokrajine. Zato lahko po splošnih ustavnih normah, ki določajo nosilce zakonodajne iniciative, vložijo predlog zakona o ustanovitvi pokrajin Vlada, vsak poslanec, najmanj pet tisoč volivcev in Državni svet Republike Slovenije.⁴³ Z Ustavo je določena tudi obligatorna materija zakona pri ustanavljanju pokrajin, zato ker se morajo v zakonu kot ustanovitvenem aktu pokrajin obvezno

³⁴ Drugi odstavek 4. člena MELLs.

³⁵ Tretji odstavek 4. člena MELLs.

³⁶ Četrty odstavek 4. člena MELLs.

³⁷ Peti odstavek 4. člena MELLs.

³⁸ Prvi odstavek 8. člena MELLs.

³⁹ Drugi odstavek 8. člena MELLs.

⁴⁰ Prvi odstavek 9. člena MELLs.

⁴¹ Drugi in tretji odstavek 9. člena MELLs.

⁴² Peti odstavek 9. člena MELLs.

⁴³ Člen 88 in prva alineja prvega odstavka 97. člena Ustave.

določiti ime, sedež in območje posameznih pokrajin. Po ustavni ureditvi Državni zbor sprejema zakone in druge odločitve ter ratificira mednarodne pogodbe z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev, razen če ni z Ustavo ali zakonom izrecno določena drugačna večina.⁴⁴ Ustava glede pokrajin predpisuje, da mora sprejeti Državni zbor le zakon o ustanovitvi pokrajin z zahtevnejšo večino, in sicer z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev, kar pomeni, da se samo za ustanovitev pokrajin zahteva širše soglasje poslancev, to je enako kot na primer pri zakonski ureditvi referendumu⁴⁵ ali sprejetju poslovnika Državnega zbora.⁴⁶ S tem zahtevanim konsenzom, ki ga v politični realnosti ni lahko doseči, se zagotovi širše politično soglasje in s tem večja družbena legitimnost odločitve ter večja zakonodajna stabilnost sprejete zakonske ureditve. Dejstvo pa je, da se s tako strožjo večino po drugi strani pravzaprav zmanjšuje možnost izvršitve obveznosti ustanovitve pokrajin. Ustava je podlaga za nadaljnje zakonsko urejanje vprašanj, ki so vezana na delovanje pokrajin, vendar za sprejem teh zakonov ni določena posebna ureditev, ki bi odstopala od splošne ustavne ureditve, ki za sprejem zakona zahteva relativno navadno večino glasov poslancev. Ustanovitev pokrajin zahteva rešitev več vprašanj prek nadaljnjega zakonskega urejanja, kot so: način financiranja pokrajin, postopek za ustanovitev oziroma spreminjanje pokrajin, organi pokrajin, način in izvedba volitev organov, funkcionarji pokrajin, naloge pokrajin, sodelovanje in odnos z različnimi deležniki, pokrajinska uprava in tako dalje. Najbolj smiselno bi bilo sprejeti sveženj zakonov, ki bi urejal vsak svoje področje glede vprašanj, ki se nanašajo na pokrajine, na primer zakon o financiranju pokrajin, zakon o volitvah v pokrajinah in volilnih enotah, zakon o pokrajinah, zakon o ustanovitvi pokrajin in zakon o prenosu nalog v pristojnost pokrajin. To se je v preteklosti pri pripravi nekaterih neuspešnih zakonodajnih predlogov v zvezi s pokrajinam že upoštevalo. Posamezne naloge pokrajin se bodo morale nomotehnično določati s spremembami že veljavnih področnih zakonov, v katere se bo umestilo pokrajine kot pristojne organe za izvrševanje določenih konkretnih nalog.

Občine po letu 2006 niso več ključen dejavnik pri nastajanju pokrajin, temveč je njihov nastanek odvisen od volje zakonodajalca. Kljub temu se mora v zakonodajnem postopku za sprejem zakona o ustanovitvi pokrajin na podlagi Ustave obvezno zagotoviti sodelovanje vseh slovenskih občin, kar pomeni, da če se ne bo izpolnila obveznost takega sodelovanja, bo nastala formalna protiustavnosti zakona, ki jo bo lahko na koncu ugotovilo Ustavno sodišče Republike Slovenije v postopku za oceno ustavnosti uveljavljenega zakona. Prizadeta občina, ki ji ne bi bila zagotovljena pravica do sodelovanja, bi morebiti lahko

⁴⁴ Člen 86 Ustave.

⁴⁵ Peti odstavek 90. člena Ustave.

⁴⁶ Glej 94. člen Ustave.

vložila zahtevo za presojo ustavnosti formalno spornega zakona pri Ustavnem sodišču, ker bi se s to kršitvijo lahko poseglo v ustavni položaj in pravico lokalne skupnosti do sodelovanja v zakonodajnem postopku glede ustanavljanja pokrajin.⁴⁷ Vprašanje je, kako strogo bi potem Ustavno sodišče presojalo pravico do sodelovanja. Ali bi bilo dovolj za kršitev Ustave, da bi se že eni sami občini odtegnila možnost sodelovanja? Glede na posledice ustanovitve pokrajin na prav vsako od občin v Sloveniji bi morale Ustavno sodišče to pravico razlagati strogo, zato bi moral biti odgovor na to vprašanje pritrdilen.

Ustavno sodišče ima sicer pristojnost, da takrat, ko odloča o skladnosti zakonov, podzakonskih predpisov, predpisov lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, lahko odloča tudi o ustavnosti in zakonitosti postopkov, po katerih so bili ti akti sprejeti.⁴⁸ V ustavnosodni praksi se je uveljavilo zelo ozko in v teoriji sicer precej kritizirano stališče,⁴⁹ da na formalno skladnost zakona z Ustavo ne more vplivati vsaka kršitev zakonodajnega postopka, temveč samo kršitev tistih pravil, ki so določena v Ustavi in ne recimo v poslovniku Državnega zbora.⁵⁰ Ustavno sodišče lahko poleg tega ugotavlja zgolj formalno (postopkovno) protiustavnost zakona, ne da bi mu bilo treba hkrati obravnavati njegovo materialno (vsebinsko) protiustavnost.⁵¹ Ker že sama Ustava (in ne samo poslovnik Državnega zbora) izrecno določa v okviru zahteve za formalno ustavnoskladnost zakona o ustanovitvi pokrajin obveznost zagotovitve sodelovanja občin, ni dileme, da bo, če zakonodajalec ne bo izpolnil te zahteve, prekršil Ustavo. Nezagotovitev sodelovanja občin v zakonodajnem procesu ustanovitve pokrajin tako lahko pomeni formalno protiustavnost, ker se s tem občinam odvzame možnost legitimnega vplivanja na zakonodajalca glede temeljih vprašanj – ki lahko dolgoročno vplivajo prav na vsako posamezno občino, ki bo del posamezne pokrajine – kot so število

⁴⁷ Člen 91 Zakona o lokalni samoupravi (ZLS, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLSL-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE) določa: »Občina oziroma pokrajina lahko vloži zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov države pri Ustavnem sodišču, s katerimi se posega v ustavni položaj in pravice lokalne skupnosti.« Deveta alineja prvega odstavka 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21) pa določa: »Z zahtevo lahko začnejo postopek za oceno ustavnosti [...] predpisa [...] predstavniški organ samoupravnih lokalnih skupnosti, če se posega v ustavni položaj ali v ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti [...]«

⁴⁸ Prvi in tretji odstavek 21. člena ZUstS.

⁴⁹ A. Igličar, nav. delo (2019), str. 133.

⁵⁰ Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevi U-I-128/93 z dne 23. decembra 1993.

⁵¹ Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevi U-I-197/97 z dne 21. maja 1998, točka 6.

pokrajini, ozemeljska umestitev občine v posamezno pokrajino ali sedež in ime pokrajine. Ker gre za formalno protiustavnost, je edini možni ukrep Ustavnega sodišča v takem primeru razveljavitev zakona v celoti.

Ključno ustavnopravno vprašanje pri tem je, kaj sploh pomeni pravica »sodelovanja« občin v zakonodajnem postopku. Zagotovo se s tem na ustavni ravni ne zahteva, da bi imele občine pravico (so)odločanja o sprejetju zakona v obliki nekakšnega soglasja, temveč morajo imeti možnost sodelovanja v postopku sprejemanja zakona vsaj tako, da lahko izrazijo svoje stališče oziroma da lahko legitimno (interesno) vplivajo na zakonodajalca prek prepričevalnih mehanizmov, kot je na primer mnenje, ki se ga vloži v Državni zbor in ki potem postane del zakonodajnega gradiva, do njega pa se potem opredeli Državni zbor.⁵² Poleg tega je treba razlagati Ustavo tako, da se mora pravica občinam do sodelovanja zagotavljati nediskriminatorno, tako da imajo vse občine, ne glede na njihovo velikost, število prebivalcev, proračun in druge razlikovalne okoliščine, enake formalne možnosti do sodelovanja. Občinam mora biti zagotovljen tudi ustrezen čas za uresničitev pravice do sodelovanja, na primer primeren rok za podajo mnenja. Ko Ustava govori, da je treba zagotoviti sodelovanje v »postopku za sprejem zakona«, je s tem mišljeno na zakonodajni postopek, ki se na podlagi poslovniške ureditve Državnega zbora začne takrat, ko predsednik Državnega zbora posreduje predlog zakona vsem poslancem, kar mora storiti takoj po njegovi vložitvi.⁵³ Obveznosti sodelovanja sicer Ustava ne razširja na fazo priprave zakonodajne iniciative, vendar ni ustavno sporno, da se zagotovi sodelovanje občinam tudi v tej predzakonodajni fazi.

Poslovnik Državnega zbora določa pridobivanje mnenj lokalnih skupnosti v zakonodajnem postopku, pri čemer se ne omejuje samo na sprejemanje zakona o ustanovitvi pokrajini, temveč določa pridobivanje mnenj od lokalnih skupnosti še v bistveno širšem smislu. Če je v Državni zbor vložen katerikoli zakon, ki neposredno posega v položaj in pravice lokalnih skupnosti oziroma s katerim se prenaša na lokalne skupnosti izvrševanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora namreč predsednik Državnega zbora na začetku zakonodajnega postopka pozvati pristojne organe lokalnih skupnosti, naj v določenem roku o zakonu oziroma o spornih določbah zakona podajo mnenje. V primeru nujnega zakonodajnega postopka ta rok ne sme biti krajši od 15 dni, v drugih

⁵² Glej tudi Poročilo predloga zakona o pokrajinah (ZPok), št. 003-03/00-5/3, EPA 1472-IV, Ljubljana, 12. oktober 2007, <<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/f986ed87ca4fc81503ee1bf481fa8624c8665550115217e1889c91fc956937e6>> (16. 1. 2023), str. 8, kjer je tudi zavzeto stališče, da se po Ustavi ne zahteva obveznega soglasja občin v zakonodajnem postopku.

⁵³ Prvi odstavek 116. člena Poslovnika državnega zbora (PoDZ-1, Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US in 111/21).

postopkih pa rok ne sme biti krajši od 30 dni.⁵⁴ Matično delovno telo Državnega zbora se mora do teh mnenj lokalnih skupnosti obvezno opredeliti.⁵⁵ Zakon o lokalni samoupravi pa določa, da mora Državni zbor pridobiti mnenje občin pred sprejemom zakonov, ki v skladu z Ustavo zadevajo koristi občin.⁵⁶ V predlogu za začetek postopka za spremembo Ustave je bilo obrazloženo v zvezi s tem, kako bo potekalo sodelovanje pri zakonu o ustanovitvi pokrajin, da bo urejeno v sistemskem zakonu o pokrajinah.⁵⁷ Ker ta zakon še ni bil sprejet, bi se v primeru ustanovitve pokrajin brez takega posebnega sistemskega urejanja morala upoštevati splošna ureditev iz poslovnika Državnega zbora.

Obveznost zagotovitve sodelovanja občin ne izhaja samo iz Ustave, temveč tudi iz MELLs, kajti če se ne sme spreminjati mej lokalnih oblasti brez predhodnega posvetovanja z zadevnimi lokalnimi skupnostmi, potem se v skladu z argumentom *a fortiori* to nanaša prav tako na sploh prvo določitev mej lokalnih oblasti v pravnem redu neke države.⁵⁸

V postopek sprejemanja zakona o ustanovitvi pokrajin niso vključene zgolj občine, temveč lahko tudi Državni svet in Vlada. Oba organa lahko podata mnenje o zakonu, ki ga obravnava Državni zbor, s čimer izražata svoje poglede na zakonodajno dejavnost Državnega zbora.⁵⁹ Državni svet lahko poleg tega izglasuje veto,⁶⁰ Vlada pa lahko predlaga amandmaje k predlogu zakona.⁶¹ Nimata pa ta dva organa možnosti le predhodne vključenosti v delo zakonodajalca, ampak še pozneje sprožiti postopek za naknadno ustavnosodno presojo ustavnoskladnosti zakona o ustanovitvi pokrajin. Če namreč nastanek pokrajin ne bo v skladu z Ustavo in temeljnimi načeli lokalne samouprave iz MELLs, imajo možnost začeti postopek za oceno ustavnosti zakona o ustanovitvi pokrajin z zahtevo tretjina poslancev, Državni svet in Vlada.⁶²

Ustanovitev pokrajin v Sloveniji bo s svojimi posledicami v vsakem primeru temeljito posegla v mnogoterja dosedanja pravna in dejanska razmerja na različnih ravneh, ker bo moralo priti do ustanovitev oziroma prenosa nalog

⁵⁴ Prvi odstavek 145. člena PoDZ-1.

⁵⁵ Drugi odstavek 145. člena PoDZ-1.

⁵⁶ Prvi odstavek 94. člena ZLS.

⁵⁷ Predlog za začetek postopka za spremembo 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona, str. 5.

⁵⁸ Glej 5. člen MELLs, ki govori o varstvu mej lokalne oblasti.

⁵⁹ Druga alineja prvega odstavka 97. člena Ustave in drugi odstavek 116. člena PoDZ-1.

⁶⁰ Državni svet ima na podlagi tretje alineje prvega odstavka 97. člena Ustave pristojnost za izglasovanje odločilnega veta na sprejeti zakon v Državnem zboru, kar pomeni, da mora Državni zbor ponovno glasovati o predlogu zakona v primeru izglasovanega veta.

⁶¹ Na primer prvi odstavek 129. člena PoDZ-1.

⁶² Prvi odstavek 23.a člena ZUstS.

na pokrajine,⁶³ prerazporeditve obstoječih javnofinančnih sredstev iz države oziroma občin na pokrajine, reorganizacije državne uprave, ustanavljanja novih oblastnih pokrajinskih organov, imenovanj pokrajinskih funkcionarjev in zaposlovanj uslužbencev, nastanka novih vrst pravnih aktov (na primer statuta pokrajine, poslovnika pokrajinskega sveta)⁶⁴ itd. Projekt ustanovitve in zakonske ureditve delovanja pokrajin je v resnici eden najzahtevnejših zakonodajnih projektov v zgodovini slovenske države, kar je zagotovo pomemben razlog, da se ga politika ob stalni poplavi drugih perečih težav velikih sistemov (na primer zdravstvenega ali plačnega sistema) v državi stalno otepa, zaradi česar je realizacija regionalizacije postavljena na stranski tir. Ustanovitev pokrajin pa navsezadnje odpira tudi vprašanje, kakšne bodo kratko- in dolgoročne finančne posledice za državo in občine, ki jih je zaradi kompleksnosti razmerij zelo težko realno oceniti.

4. ZAKONSKA UREDITEV POKRAJIN

Po sprejetju ustavnih sprememb je bilo več poskusov, da bi prišlo do sprejema zakonodajne ureditve pokrajin in njihove ustanovitve, tako da bi uresničili spremenjeni 143. člen Ustave. Kljub temu zakonodajalec ni uspešno sprejel niti zakona o ustanovitvi pokrajin niti kateregakoli drugega zakona, ki bi ga bilo treba sprejeti za delovanje pokrajin po njihovi obvezni ustanovitvi.

Zakon o lokalni samoupravi je vse od svojega sprejema leta 1993 do leta 2007 urejal občine in na načelni (abstraktni) ravni tudi pokrajine. S sprejetjem ustavnih sprememb leta 2006 se je izkazala nujna potreba po spremembi veljavne zakonske ureditve lokalne samouprave zaradi zagotovitve skladnosti z Ustavo, tako da so se iz Zakona o lokalni samoupravi črtale skoraj vse določbe, ki so se nanašale na pokrajine kot na prostovoljno ustanovljene osebe javnega prava.⁶⁵ Zakon o lokalni samoupravi je do črtanja določb urejal pokrajine tako, da so se občine samostojno odločile o povezovanju v pokrajine, pri čemer so pokrajine lahko opravljale in urejale lokalne zadeve širšega pomena, ki so presegle zmogljivosti občin, država pa je lahko na podlagi soglasja pokrajin z zakonom prenesla nanje tudi opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti ob

⁶³ Osnutek kataloga Pristojnosti in naloge pokrajin iz leta 2020, ki spada k Osnutku predloga zakona o pokrajinah, vsebuje pregled vseh predvidenih sprememb oziroma dopolnitev več kot 150 zakonov v Sloveniji zaradi potrebnega pravnega normiranja novih nalog pokrajin. Glej v Pokrajine v Sloveniji (osnutki pokrajinske zakonodaje s pregledom pristojnosti pokrajin), nav. delo, str. 123–320.

⁶⁴ Glej o različnih pravnih aktih A. Igličar, nav. delo (2020), str. 80–82.

⁶⁵ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 60/07).

pogoju zagotovitve finančnih sredstev.⁶⁶ Pokrajine, v katerih območja so bila lahko vključena celotna območja posameznih občin, so se lahko ustanovile na širšem zaokroženem geografskem območju, kjer je potekal pomemben del različnih odnosov tam živečega prebivalstva in na katerem je bilo mogoče načrtovati razvoj, ki bi pospeševal v pokrajini in državi različna ravnotežja (na primer gospodarsko).⁶⁷ Na podlagi določb, kot izhajajo iz ZLS-2005, in stare ustavne ureditve ni bilo nikoli prostovoljno ustanovljene nobene pokrajine.

Prvi neuspeli sveženj pokrajinskih zakonov po ustavnih spremembah 143. člena je bil vložen v Državni zbor maja in novembra 2007, potem dva predloga zakona o ustanovitvi pokrajin leta 2008 ter leta 2009 vnovič sveženj šestih zakonov. Ti zakoni so se nanašali na ustanovitev in delovanje pokrajin, njihovo financiranje, volitve v pokrajinah, volilne enote za prve volitve in na prenos nalog v pristojnost pokrajin. Leta 2008 je bil razpisan in izveden posvetovalni referendum o območjih pokrajin v Sloveniji.⁶⁸ Na referendumu se je državljanke po posameznih območjih in občinah spraševalo, ali so za ustanovitev določenih pokrajin in njihovo poimenovanje. Volilna udeležba na referendumu je bila izjemno nizka, saj se ga je udeležilo zgolj 10,98 odstotka volilnih upravičencev, pri čemer je bilo izglasovanih enajst od predlaganih trinajst pokrajin.⁶⁹ Po referendumu je Vlada vložila v Državni zbor predlog zakona o ustanovitvi pokrajin, ki je v glavnem sledil izraženi volji volivcem na referendumu, vendar na koncu ni bil sprejet.⁷⁰ Glede na nizko volilno udeležbo bi se takrat upravičeno odprl močan dvom v legitimnost (ne pa sicer tudi v legalnost) zakonodajnih rešitev v zvezi s pokrajinami, če bi bile na koncu sprejete po posvetovalnem referendumu.

Zadnji poskus ustanovitve pokrajin se je začel leta 2022 z vložitvijo predlogov treh zakonov v Državni zbor, in sicer zakona o ustanovitvi pokrajin,⁷¹ zakona

⁶⁶ Člen 3 Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-2005, Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo).

⁶⁷ Drugi in tretji odstavek 72. člena ZLS-2005.

⁶⁸ Odlok o razpisu posvetovalnega referenduma o območjih in imenih pokrajin v Sloveniji ter statusu Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 50/08).

⁶⁹ Posvetovalni referendum – pokrajine 2008, udeležba Slovenija in referendumska območja, podatki za celotno Slovenijo, <<https://www.dvk-rs.si/volitve-in-referendumi/referendumi/volitve-referenduma/posvetovalni-referendum-pokrajine/>> (11. 2. 2023).

⁷⁰ Predlog zakona o ustanovitvi pokrajin, Prva obravnava, EVA: 2008-1536-0008, <<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/2ce0cc6cf1edccf0eee5d74cba9de6a6b6672ff59f79db7f354821452820ba34>> (11. 2. 2023).

⁷¹ Glej opombo 29.

o pokrajinah⁷² in zakona o financiranju pokrajin.⁷³ Ti predlogi, ki jih je v zakonodajni postopek vložil Državni svet, so nastali kot rezultat različnih večletnih aktivnosti in izmenjave različnih strokovnih stališč, pobudnik česar je bil tudi predsednik republike. V tem okviru so potekali posveti, izdan je bil poseben zbornik o pokrajinah v Sloveniji, vzpostavila se je strokovna skupina za pripravo predlogov zakonov, v strokovno razpravo o pokrajinah je bilo vključenih več kot petdeset strokovnjakov, vsem občinam pa je bila dana tudi možnost, da so se odzvale na osnutke predlogov zakonov.⁷⁴ Glede na to, da Državni svet sestavlja med drugim 22 predstavnikov lokalnih interesov in ima pristojnost zakonodajne iniciative, se zdi smiselno, da je sveženj treh predlogov zakonov pripravil in vložil tudi ta organ ter tako poskusil doseči uresničitev 143. člena Ustave, ker njegovi predstavniki namreč zelo dobro poznajo lokalne težave, načrte, razvojne tendence, stališča o vzpostavitvi pokrajin itd. Državni svet je tudi organ, ki lahko uspešneje preseže dnevno politične delitve in lahko deluje prek predstavnikov različnih interesov nekoliko manj politično in bolj strokovno usmerjeno kot Državni zbor, zato so dobrodošle premišljene zakonodajne iniciative z njegove strani. Glede na negativna mnenja Vlade, ki jih je dala na vložene predloge zakonov, pa ni bilo pričakovati, da bodo sprejeti.⁷⁵ Državni svet je te predloge zato umaknil iz zakonodajnega postopka, da bi se opravila dodatna posvetovanja in analize predlaganih rešitev.⁷⁶

5. USTANOVITEV POKRAJIN KOT USTAVNA OBVEZNOST

Ustanovitev pokrajin je na podlagi 143. člena Ustave ustavnopravna obveznost, kar lahko podkrepimo ne samo z jasno jezikovno razlago predmetnega

⁷² Predlog zakona o pokrajinah, št. 003-03-2/2022/13, 6. julij 2022, <<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/0166a2eca216f9e-8122fa9a58dbf24935bb6db4d172a27ff80bb69b3e6ce772f>> (12. 1. 2023).

⁷³ Predlog zakona o financiranju pokrajin, št. 003-03-3/2022/13, 6. julij 2022, <<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/576d36e56e6d822b3254a48647aaa7f9d873d1b3dced8c7a75c6c4e6f0e51393>> (12. 1. 2023).

⁷⁴ Prav tam, str. 31.

⁷⁵ Glej na primer vladno Mnenje o Predlogu zakona o financiranju pokrajin, št. 00702-156/2022/6, 18. avgust 2022, <<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/a7737fcd441c1099aeef535adf6ec66d205c97bc1c9c6cadd96009c977c82528>> (10. 2. 2023).

⁷⁶ Pobuda za sprejem Sklepa o umiku Predloga zakona o ustanovitvi pokrajin (ZUPok), EPA 157-IX, Predloga zakona o financiranju pokrajin (ZFPok), EPA 158-IX, in Predloga zakona o pokrajinah (ZPok), EPA 159-IX, iz zakonodajne procedure in predlog za obravnavo pobude na 3. seji Državnega sveta 15. februarja 2023, <https://ds-rs.si/sites/default/files/dogodek/7._tocka_pobuda_za_umik_zupok_zfpok_in_zpok_m.lotric.pdf>

člena,⁷⁷ ampak tudi z njegovim namenom, ki izhaja iz zakonodajnega gradiva. Tudi pravna teorija enotno razlaga pomen tega člena. Iz obrazložitve predloga za začetek postopka za spremembo Ustave izhaja pojasnilo, da je ustanovitev pokrajin obvezna.⁷⁸ Enako izhaja iz obrazložitve predloga ustavnega zakona, ki ga je pripravila Ustavna komisija.⁷⁹ Prav tako lahko preberemo v poročilu Odpora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj kot matičnega delovnega telesa Državnega zbora v zvezi s predlogom zakona o pokrajinah iz leta 2007, da Ustava zahteva obvezno in sistemsko ustanovitev pokrajin.⁸⁰ Teorija poudarja enako, da je po novi ustavni ureditvi »drugi nivo lokalne samouprave obvezen, medtem ko je bila pred spremembo ustave odločitev o ustanovitvi pokrajine pridržana občinam«,⁸¹ in da Ustava »določa obvezno ustanovitev pokrajin z zakonom kot širših samoupravnih lokalnih skupnosti«.⁸²

Lokalna samouprava ima v ustavnem redu poseben pomen, na kar kaže že to, da je posebej omenjena v začetnem poglavju Ustave, ki vsebuje splošne (temeljne) določbe. Država ima obveznost, da uresniči ustavno zasnovo lokalne samouprave v okviru Ustave in ustavnoskladne izvedbene zakonodaje.⁸³ Ker se pokrajine kot obvezna raven lokalne samouprave v Sloveniji lahko ustanovijo samo z zakonom, je logično, da s tem nastane ustavnopravna obveznost za zakonodajalca, da prek svoje zakonodajne pristojnosti uresniči obstoj druge ravni lokalne samouprave. Ker je ta obveznost določena po Ustavi brez izrecnega roka ali pogoja, to pomeni, da zavezuje takoj od uveljavitve ustavnega zakona dalje, kar se je zgodilo z njegovo razglasitvijo v Državnem zboru. Čeprav je sistemska ustanovitev pokrajin na celotnem območju države obvezna, Ustava prepušča zakonodajalcu v dokaj široko diskrecijo, kakšno bo sploh število pokrajin, njihovo ime in območje ter kje bo njihov sedež. Kljub temu je treba pri zakonskem urejanju teh vprašanj spoštovati MELLs, iz katere posredno izhaja za državo zahteva, da se tudi pri urejanju števila, območij in sedežev pokrajin pri ustanovitvi pokrajin upošteva splošna obveznost zagotovitve sposobnosti oziroma pravice

⁷⁷ Enako tudi na primer M. Novak, nav. delo, str. 148.

⁷⁸ Predlog za začetek postopka za spremembo 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona, str. 1.

⁷⁹ Obrazložitev Predloga ustavnega zakona za spremembo 121., 140. in 143. člena Ustave RS, Ustavna komisija, str. 2.

⁸⁰ Poročilo k predlogu zakona o pokrajinah (ZPok), št. 003-03/00-5/3, EPA 1472-IV, Ljubljana, 12. oktober 2007, str. 8.

⁸¹ I. Kaučič in F. Grad, nav. delo (2008), str. 377.

⁸² S. Vlaj, nav. delo (2006), str. 262.

⁸³ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-144/94 z dne 15. julija 1994. Odločba U-I-4/99 z dne 10. junija 1999, točka 14: »Zakonodajalčeva pristojnost je, da zagotovi uresničevanje lokalne samouprave in da z zakonom uredi kriterije, v okviru katerih občine samostojno urejajo premoženjskopravna vprašanja.«

lokalnih oblasti, da v korist prebivalstva opravljajo in urejajo ključni del javnih zadev, ki spadajo v njihove naloge.⁸⁴ Velikost območja pokrajine, ki se oblikuje na podlagi skupnih povezovalnih interesov in sistemov načeloma na območjih več posameznih občin, tako ne sme biti po eni strani prevelika, zato da ne pride do prekomerne odtujenosti prebivalstva od oblasti in nalog pokrajin, po drugi strani pa tudi ne sme biti premajhna, zaradi česar ne bi imela pokrajina dovolj politične in pogajalske moči ter virov za opravljanje nalog.⁸⁵ Ustavno sodišče na splošno opozarja, da mora biti ozemlje lokalne skupnosti tako veliko, »da imajo prebivalci preko neposredne povezanosti [še vedno] zavest, da oblikujejo skupnost, v kateri odločajo o zadevah skupnega pomena.«⁸⁶ Ustava izrecno ne ureja več pomembnih vprašanj glede ustanovitve in delovanja pokrajin, vendar pa je treba pri njihovem normiranju s predpisi upoštevati tudi splošna zavezujoča ustavna izhodišča, kot je na primer enaka volilna pravica iz 43. člena Ustave,⁸⁷ in poleg tega izhodišča MELLs, kot je na primer, da je volilna pravica za volitve članov pokrajinskih svetov enakopravna.⁸⁸

V pravni državi so vsi oblastni organi zavezani k obveznemu spoštovanju pravnih predpisov, ker mora biti njihovo delovanje pravno vezano.⁸⁹ Čeprav Ustava izrecno ne določa vezanosti vseh oblastnih organov na pravo,⁹⁰ je to imanentno vsaki državi, ki se razglša za pravno državo. Vse tri veje oblasti, ki so zakonodajna, izvršilna in sodna,⁹¹ morajo v Sloveniji, ki se postulira za pravno državo, pri izvrševanju svojih ustavnih in zakonskih pristojnosti dosledno uresničevati Ustavo kot najvišji splošni pravni akt v pravnem redu oziroma natančneje iz nje izhajajoče pravice, obveznosti in načela poleg preostalih zavezujočih in Ustavi podrejenih pravnih aktov. Izjema bi lahko bil tako imenovani ugovor nepravda, ko bi bilo ustavno ali zakonsko »pravo« zaradi svoje fundamentalne nevezdržnosti v luči nečlovečnosti v resnici nepravda, kar pa je vsaj v sodobnih evrop-

⁸⁴ Prvi odstavek 3. člena MELLs.

⁸⁵ Na to opozarja tudi S. Vlaj, nav. delo (2011), komentar 143. člena Ustave RS, str. 1329.

⁸⁶ Odločba Ustavnega sodišča RS v zadevi U-I-144/94 z dne 15. julija 1994.

⁸⁷ Senčur predvsem opozarja na naslednje člene Ustave, ki zadevajo tudi pokrajine: 64. člen (posebne pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji), 146. člen (financiranje države in lokalnih skupnosti), 147. člen (davki), 96. člen (sestava Državnega sveta), 70.a člen (pravica do pitne vode) in 73. člen (varovanje naravne in kulturne dediščine). Glej v M. Senčur, 143. člen, nav. delo, str. 355.

⁸⁸ Glej drugi odstavek 3. člena MELLs.

⁸⁹ Pavčnik lapidarno opredeli pravno državo, da je to tista »moderna država, v kateri je delovanje državnih organov pravno vezano in v kateri so zagotovljene temeljne pravice.« Glej v M. Pavčnik, nav. delo (2009), str. 29.

⁹⁰ Prav tam, str. 33.

⁹¹ Delitev oblasti na tri veje oblasti izhaja iz načela delitve oblasti, ki je v Ustavi določeno v drugem odstavku 3. člena.

skih državah, zato ker slonijo na uveljavljanju človekovega dostojanstva prek demokratičnih institucij, malo verjetno.⁹² Odlika slovenske države kot pravne države je v Ustavi določena že na njenem začetku z za vse organe zavezujočim načelom pravne države, in sicer na istem mestu kot načelo socialne države.⁹³ Načelo pravne države zahteva spoštovanje prava ne samo od izvršilne in sodne veje oblasti, temveč tudi od zakonodajne veje oblasti, tako da ta spoštuje pravna pravila in načela, čeprav si jih je sama določila prek ustavodajne oziroma ustavnorevizijske ali zakonodajne pristojnosti.⁹⁴ Kljub zavezanosti vseh organov k spoštovanju prava vsaka oblastna kršitev prava sama po sebi še ne pomeni, kot izhaja iz ustavnosodne prakse, tudi kršitve ustavnega načela pravne države pred Ustavnim sodiščem.⁹⁵ Za kršitev tega načela pred Ustavnim sodiščem tako gre, če obstajajo določene ustavnopravno relevantne (spremljevalne) okoliščine v zvezi z materialnim ali procesnim pravom, kot so na primer nejasnost in nedoločnost zakonske pravne norme ali nedopustni poseg v pridobljene pravice.⁹⁶

Oblastne organe zavezuje Ustava tako v pozitivnem kot tudi negativnem smislu glede izpolnjevanja različnih ustavnih obveznosti, kot je na primer dolžnost zagotovitve poštenega sojenja s strani sodišč v vsakem konkretnem sodnem postopku. Država ima prek različnih posameznih oblastnih organov ustavno dolžnost določenih bodisi aktivnih bodisi pasivnih ravnanj, s katerimi se zagotovi spoštovanje različnih ustavnih načel in pravnih pravil, ki določajo in urejajo državno ureditev, obliko države ter človekove pravice in temeljne svoboščine.

Državni zbor je kot splošni predstavniški organ pri izvrševanju zakonodajne funkcije pravno vezan na Ustavo, kar je običajno v vsakem ustavnem sistemu, v katerem obstaja hierarhija med ustavo kot najvišjim pravnim aktom v državi in zakoni, ki so hierarhično podrejeni ustavi.⁹⁷ Državni zbor v slovenskem ustavnem redu jasno ni tisti organ, ki bi lahko izvajal svoje pristojnosti neomejeno v skladu z načelom parlamentarne suverenosti,⁹⁸ zato ker je pri svoji zakonodajni dejavnosti v temelju vezan najmanj in najprej na Ustavo kot najvišji

⁹² Glej o tem več v M. Pavčnik, nav. delo (2013), str. 204–207 in 422–428.

⁹³ Člen 2 Ustave.

⁹⁴ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-103/02 z dne 18. aprila 2002, točka 21.

⁹⁵ Glej podrobneje o ustavnosodni razlagi tega načela v L. Šturm, nav. delo, str. 16–43.

⁹⁶ Tak primer je odločba Ustavnega sodišča RS U-I-64/97 z dne 7. maja 1998.

⁹⁷ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-12/97 z dne 8. oktobra 1998, točka 52.

⁹⁸ Parlamentarno suverenost, kot jo je pred več kot sto leti opredelil *Dicey* v Združenem kraljestvu, kjer nimajo ustave v formalnem pomenu, lahko opredelimo na način, da ima parlament pristojnost, da sprejme, spremeni, dopolni ali odpravi kakršnokoli zakon hoče, pri čemer nihče drug nima pristojnosti (tudi sodišča ne), da bi lahko obšel ali razveljavil zakon. A. V. Dicey, nav. delo, str. 3–4. Absolutna narava načela parlamentarne suverenosti se je v nekaterih državah, v katerih je del ustavnega reda, začela krhati, zlasti v luči (evropskega) prava človekovih pravic in prava Evropske unije.

formalni pravni akt⁹⁹ in poleg tega na zavezujoče odločbe Ustavnega sodišča.¹⁰⁰ Če Državni zbor ne spoštuje odločb Ustavnega sodišča, krši načelo pravne države in načelo delitve oblasti. Ko Ustava od zakonodajalca zahteva določeno izpolnitveno ravnanje prek izvrševanja njegovih pristojnosti, to pomeni pravno zavezujočo obveznost, katere kršitev (neizpolnitev ali izpolnitev z napako) lahko ugotovi in sankcionira v sistemu zavor in ravnovesij Ustavno sodišče, če ima tako možnost oziroma priložnost v okviru izvrševanja svojih ustavnosodnih pristojnosti.¹⁰¹ Ustavno sodišče je namreč v Sloveniji najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic.¹⁰²

Naloga zakonodajalca je, da sprejema zakone, če je tako treba zaradi ustavnopravnih razlogov (na primer zaradi predpisovanja pravic in obveznosti državljanov ter drugih oseb, predpisovanja načina izvrševanja človekovih pravic), družbenih interesov, varstva vrednot, izpolnjevanja obveznosti iz mednarodnega prava (na primer sprejem zakona kot način izvršitve sodbe mednarodnega sodišča, prenos direktive Evropske unije z zakonom, ratifikacija mednarodne pogodbe) itd. Sprejeti zakoni pa morajo biti materialno in formalno ustavnoskladni, na drugi strani pa je naloga upravnih, sodnih in drugih organov, da – ko so enkrat sprejeti in uveljavljeni – uporabljajo in razlagajo zakone skladno z Ustavo.

Kot zakonodajni organ v sistemu delitve oblasti je Državni zbor zavezan z načelom pravne države, ki zahteva med drugim izpolnjevanje ustavnih obveznosti. Zato mora Državni zbor, ker ta dolžnost izhaja iz Ustave, obvezno sprejeti zakon o ustanovitvi pokrajin. Pri tem je treba poudariti, da uresničitev lokalne samouprave v Sloveniji v dveh ravneh, občinski in pokrajinski, kot ju določa in ureja Ustava v podpoglavju a) Lokalna samouprava, v okviru poglavja V. Samouprava, ni ustavna obligacija prizadevanja, temveč obligacija rezultata. To

⁹⁹ Državni zbor je zavezan poleg tega k spoštovanju na primer Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin s protokoli in (precedenčnih) dokončnih sodb Evropskega sodišča za človekove pravice. Več o tem glej D. Končan, nav. delo, str. 22, 32, 84–89, 156, 181, 196–200 in 205–206.

¹⁰⁰ Odločba Ustavnega sodišča RS Up-545/11 in Up-544/11 z dne 7. junija 2012, točka 11: »Po tretjem odstavku 1. člena ZUstS so odločbe Ustavnega sodišča obvezne. Ustavno sodišče je že nekajkrat opozorilo na pravno zavezujočo naravo svojih odločitev, sprejetih v zadevah ocene ustavnosti predpisov. V odločbi [...] je navedlo, da iz njegovega ustavno opredeljenega položaja izhaja pooblastilo Ustavnemu sodišču, da pri izvrševanju svojih pristojnosti s pravno zavezujočimi učinki razlaga ustavne določbe. V odločbi [...] je tudi navedlo, da v primeru ustavnosodne presoje predpisa izrek in obrazložitev odločbe pomenita celoto, zaradi česar ne veže le izrek, temveč tudi razlogi in stališča, vsebovani v obrazložitvi. Prav tako je Ustavno sodišče v več svojih odločitvah opozorilo, da ustavnosodna razlaga ne zavezuje le zakonodajalca (ki v primeru nespoštovanja odločb Ustavnega sodišča krši načela pravne države iz 2. člena in načelo delitve oblasti iz tretjega odstavka 3. člena Ustave), [...] temveč tudi sodišča.«

¹⁰¹ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-12/97 z dne 8. oktobra 1998, točka 52.

¹⁰² Prvi odstavek 1. člena ZUstS.

pomeni, da za izpolnitev te obveznosti ni dovolj, da si pristojni organ z ustrezno skrbnostjo samo prizadeva doseči neki rezultat, temveč se za izpolnitev obveznosti šteje zgolj doseg zahtevanega rezultata.

Odgovornost Državnega zbora glede zakona o ustanovitvi pokrajin, ki ga je treba sprejeti, se nanaša na odgovornost za uspešno izvedbo zakonodajnega postopka, pri čemer je končni cilj izglasovanje in uveljavitev zakona, ki bo ustanovil pokrajine, pri čemer ima zakonodajalec tudi razmeroma široko pravno polje proste presoje, kako konkretno določiti in urediti ustanovitev pokrajin. Ustavna odgovornost za sprejem zakona zahteva po naravi stvari prav tako odgovornost za zakonodajno iniciativo, kot procesni predpogoj za sprejem vsakega zakona v državi, ki je enakovredno porazdeljena med vsemi tistimi subjekti, ki imajo siceršnjo možnost predlagati zakon v zakonodajni postopek. Čeprav lahko volivci prav tako vložijo v zakonodajni postopek predlog zakona poleg preostalih treh subjektov, vendarle ne moremo šteti, da so volivci k temu ustavnopravno zavezani, če Ustava določa obvezen sprejem zakona. To bi bilo namreč v nasprotju s temeljnimi ustavnimi značilnostmi ljudske iniciative, ker se ta dojema kot kolektivna pravica državljanov in ne kot njihova dolžnost.¹⁰³ Če torej zakon, ki bi ga bilo treba na podlagi Ustave sprejeti, ni sprejet, je odgovornost za neizpolnitev te ustavne obveznosti lahko porazdeljena najprej med poslanci Državnega zbora in pa tudi Vlado in Državnim svetom,¹⁰⁴ kar je odvisno od vsakokratnih konkretnih okoliščin primera predlaganja oziroma sprejemanja nekega zakona. Kršitev odgovornosti za sprejem zakona o ustanovitvi pokrajin pomeni najmanj in najprej s strani zakonodajalca jasno kršitev 143. člena Ustave, iz katerega izhaja ustavna dolžnost ustanovitve pokrajin. V zvezi s kršitvijo te obveznosti, ki traja že drugo desetletje, pa gre tudi za kršitev 9. člena Ustave, ustavnega načela pravne države in načela delitve oblasti.

Senčur glede 9. člena Ustave, ki določa, da je v Sloveniji zagotovljena samouprava, poudarja, da:

»[i]z [tam izhajajočega] ustavnega načela o lokalni samoupravi izhaja pravica do lokalne samouprave, ki pomeni pravico prebivalcev določenega območja, povezanih s skupnimi potrebami in skupnimi interesi pri zadovoljevanju teh potreb, da sami urejajo, odločajo in opravljajo skupne zadeve lokalnega pomena [...]. Umestitev lokalne samouprave v ta del ustave pomeni, da gre za ustavno varovano dobrino.«¹⁰⁵

¹⁰³ F. Grad, I. Kaučič in S. Zagorc, nav. delo (2016), str. 261–262.

¹⁰⁴ Državni svet bi lahko prek izvajanja pristojnosti veta otežil sprejem zakona o ustanovitvi pokrajin zaradi morebitnih navzkrižij predvsem z interesi predstavnikov lokalnih interesov v Državnem svetu.

¹⁰⁵ M. Senčur, 9. člen, nav. delo, str. 90–91. Glej tudi v zvezi z občinami *mutatis mutandis* odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-137/10 z dne 26. novembra 2010, točka 21.

S tem ko v Sloveniji pokrajine niso bile ustanovljene, se vsem prebivalcem države krši pravica do lokalne samouprave v smislu kršitve obveznosti sistemske zagotovitve druge ravni lokalne samouprave. Prebivalci v državi, ki jih povezujejo skupne potrebe in interesi, nimajo na ravni zakona prav nobene podeljene možnosti skupnega urejanja regionalnih zadev v pokrajinah, čeprav bi jo na podlagi Ustave morali imeti. Tukaj ne gre za vprašanje, da bi bilo ustavnosporno, kakšno je konkretno območje, sedež in število posameznih ustanovljenih pokrajin v Sloveniji, temveč za to, da že v samem izhodišču v državi sploh ni prav nobenih pokrajin, čeprav bi morale biti zaradi uresničevanja pravice do lokalne samouprave obvezno ustanovljene na sistemski ravni s strani zakonodajalca. Z drugimi besedami povedano, nimamo opraviti s problemom, da bi bili prebivalci nezadovoljni s tem, v katero od pokrajin spadajo, ampak gre za problem, da je kršena pravica prebivalstva do vzpostavitve druge ravni lokalne samouprave v Sloveniji, ker prebivalci sploh ne spadajo v nobeno od pokrajin, ker jih še ni.

Iz načela pravne države izhaja načelo varstva zaupanja v pravo. Po ustavnosodni praksi je to načelo lahko kršeno, če določenih pravic, ki jih podeljuje zakon, ne uzakonimo tako, da bi bila pravica uresničljiva, oziroma če zakon napove, da bo neko pravico (vprašanje) uredil neki drugi zakon, pa takega drugega zakona iz neutemeljenih razlogov ni.¹⁰⁶ Pravkar predstavljeno razlogovanje Ustavnega sodišča o kršitvi načela pravne države bi morali skladno z argumentom *a fortiori* uporabiti prav tako takrat, kadar ustava izrecno in nujno nalaga sprejem nekega posebnega zakona z določeno materijo, ki naj omogoči uresničitev ustavne pravice, vendar ga še ni bilo sprejetega. Ker zakonodajalec ni sprejel zakona o ustanovitvi pokrajin, je pomemben sestavni del pravice do lokalne samouprave iz Ustave ostal v celoti neuresničen, s čimer se krši načelo varstva zaupanja v pravo. Lahko bi natančneje rekli, da je kršeno varstvo zaupanja v ustavno pravo kot v najvišje pravo v državi.

Kakšno sporočilo pošilja zakonodajalec pravnim subjektom, če sam ne spoštuje tistega, kar je evidentno zapisano v Ustavi kot temeljnem pravnem aktu v državi, vendar po drugi strani prek svoje zakonodajne dejavnosti pričakuje od drugih, da se vedno ravna po Ustavi in drugih predpisih? Naloga zakonodajalca oziroma natančneje pravna in etična dolžnost poslancev je, da so oni prvi, ki vodijo državljane s svojim zgledom k spoštovanju prava, ker so njihovi demokratično izvoljeni predstavniki. Zato je nevzdržno stanje, da je tako pomembna določba Ustave, kot je 143. člen, ostala v celoti neuresničena.

Ustavno sodišče pojasnjuje pomen Ustave na način, da

¹⁰⁶ Glej odločbi Ustavnega sodišča RS U-I-86/94 z dne 14. novembra 1996, točka 24 in U-I-363/98 z dne 1. julija 1999, točki 5–6.

»[b]istvena vsebina načela delitve oblasti [...] ni le v tem, da nobena od vej oblasti ne posega v pristojnosti druge, ampak tudi v tem, da nobena ne opušča dejavnosti, ki jih je znotraj svojega delokroga dolžna opraviti [...]«. ¹⁰⁷

Skladno s tem lahko ugotovimo, da zakonodajalec krši prav tako načelo delitve oblasti zaradi protiustavnega nesprejema zakona o ustanovitvi pokrajin. Ker je zakonodajalec sam sebe zavezal k ustanovitvi pokrajin, mora to obveznost spoštovati. Edina legalna rešitev, da se temu lahko izgone po pravni poti, je, da črta 143. člen Ustave. Čeprav bi bila ta rešitev strogo formalno sicer mogoča, pa je v nasprotju z lokalno samoupravo, kot se pojmuje na evropskem prostoru v pravnem in prevladujočem strokovnem smislu, zato bi bilo takšno spreminjanje Ustave vprašljivo. Do kršitve načela delitve oblasti prihaja navsezadnje še zato, ker ne pride do zahtevane izvedbe funkcionalne (to pomeni glede nalog oziroma pristojnosti) in vertikalne (to pomeni glede na različne ravni) delitve oblasti med državo, pokrajinam in občinam, tako kot izhaja iz zahtev 143. člena Ustave.

5.1. Ugotavljanje kršitev Ustave pred Ustavnim sodiščem

Glede na vse ugotovljene kršitve Ustave smo postavljeni pred dilemo, ali se jih lahko prek ustavnosodnega varstva ugotavlja in potlej sankcionira. Ustavno sodišče ima več pristojnosti. Med drugim je pristojno, da odloča o skladnosti zakonov z Ustavo. ¹⁰⁸ Kot predmet presoje se lahko pred Ustavnim sodiščem obravnavajo v pravnem redu uveljavljeni zakoni, kar pomeni zahtevo, da je moral biti zakon predhodno objavljen in da je potekel rok za njegovo uveljavitev (vakacijski rok). ¹⁰⁹ Ustavno sodišče lahko izjemoma presoja zakon, ki je prenehal veljati pred ali med postopkom pred Ustavnim sodiščem, ker niso bile odpravljene posledice njegove neustavnosti. ¹¹⁰ Ali lahko potemtakem Ustavno sodišče presoja, če v zakonodaji nečesa ni urejenega, kar bi na podlagi Ustave sicer moralo biti urejeno?

Ustanovitev pokrajin lahko opredelimo kot pravni institut, ker gre pri njihovem ustanavljanju za »pravna pravila, ki na enak način urejajo isto vrsto ali isti sklop družbenih razmerij«, ¹¹¹ ker se nanašajo na konkretno vzpostavitev druge ravni lokalne samouprave v Sloveniji. Gre za obvezno zakonsko materijo, ki do

¹⁰⁷ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-248/08 z dne 11. novembra 2009, točka 14. Enako odločba Ustavnega sodišča RS U-I-114/95 z dne 7. decembra 1995, točka 9.

¹⁰⁸ Prva alineja prvega odstavka 160. člena Ustave in prva alineja prvega odstavka 21. člena ZUstS.

¹⁰⁹ Člen 154 Ustave.

¹¹⁰ Člen 47 ZUstS.

¹¹¹ Glej splošno opredelitev pravne ustanove (instituta) v M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 428.

zdaj še ni bila urejana v pozitivni zakonodaji, razen na povsem abstraktni in procesni način v ZLS-2005 v smislu postopka, kako se ustanavljajo pokrajine, toda še po stari ustavni ureditvi prostovoljnega ustanavljanja pokrajin.

Protiustavna pravna praznina, ki jo lahko ugotovi Ustavno sodišče, pomeni, da se zakonodajalcu očita, da ne uredi neke materije, ki bi jo moral urediti zaradi ustavnopravnih razlogov, pri čemer ni ključno, ali gre hkrati tudi za pravno praznino v strogem pomenu besede, ki omogoča, da se reši neurejeni problem z analogijo.¹¹² Tudi če gre za ureditev, ki nima pravne praznine, ker je posamezna materija namenoma ostala pravno neurejena oziroma zanjo določena posledica na podlagi argumenta *a contrario* ne more veljati, se lahko pred Ustavnim sodiščem ugotovi protiustavna pravna praznina.¹¹³ Ustavno sodišče bo lahko sprejelo ugotovitveno odločbo, če bo dognalo, da je zakon protiustaven, ker posameznega vprašanja, ki bi ga moral zakonodajalec urediti na podlagi Ustave, ne ureja (gre torej za protiustavno pravno praznino) oziroma ga ureja na način, ki ne omogoča razveljavitve.¹¹⁴ Zakonodajalec, ki je sprejel protiustavni zakon, bo moral ugotovljeno protiustavnost odpraviti v roku, ki ga bo določilo Ustavno sodišče.¹¹⁵

Ko Ustavno sodišče ugotavlja kršitev zaradi protiustavne pravne praznine, uporabi kot merilo presoje Ustavo, predmet presoje pa je lahko zgolj konkretni relevantni zakon, ki je oziroma je bil veljaven v pravnem redu in v katerem se išče neke ustavnopravno relevantne pomanjkljivosti (praznine).¹¹⁶ Ko Ustavno

¹¹² S. Nerad, nav. delo, str. 7.

¹¹³ Prav tam.

¹¹⁴ Prvi odstavek 48. člena ZUstS.

¹¹⁵ Drugi odstavek 48. člena ZUstS.

¹¹⁶ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-11/07 z dne 13. decembra 2007, točka 28: »Zaradi navedenega je nastala v pravnem sistemu neustavna pravna praznina, ki jo je zakonodajalec dolžan zapolniti. Ko Ustavno sodišče ugotovi, da gre za neustavno pravno praznino v pravnem sistemu, se zastavi vprašanje, kateri predpis je tisti, ki je v neskladju z Ustavo. Predlagatelji sicer navajajo tri različne predpise, Ustavno sodišče se je odločilo tudi za presojo ZDVDTP. Kot je bilo že pojasnjeno, je namreč ugotovilo, da je od vseh predpisov, ki urejajo socialno varstvo obravnavane skupine invalidov, prav navedeni predpis tisti, ki njihov položaj najbolj specialno ureja. Zato je Ustavno sodišče [...] ugotovilo neskladje tega predpisa z Ustavo [...]. To pa ne pomeni, da zakonodajalec v okviru proste presoje ne bi smel v tej odločbi ugotovljenega ustavnega neskladja urediti v katerem izmed drugih predpisov, na primer v katerem izmed izpodbijanih predpisov, ali pa s sprejetjem kakšnega posebnega predpisa, ki bi celovito urejal položaj (obravnavane skupine) invalidov.« Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-227/14 in Up-790/14 z dne 4. junija 2015, točka 15: »Ko Ustavno sodišče ugotovi, da gre za protiustavno pravno praznino v pravnem sistemu, se zastavi vprašanje, kateri predpis je v neskladju z Ustavo. ZPos opredeljuje pravice in dolžnosti poslancev glede različnih vidikov njihovega položaja (vprašanja v zvezi s pridobitvijo mandata, nezdržljivostjo funkcije poslanca z drugimi funkcijami in dejavnostmi, pravice in dolžnosti poslancev v Državnem zboru in drugo)

sodišče ugotovi protiustavno pravno praznino v posameznem zakonu, pa lahko zakonodajalec načeloma bodisi spremeni ta izpodbijani zakon bodisi sprejme ali spremeni kakšen drug zakon ob pogoju, da spoštuje *ratio decidendi* iz odločbe Ustavnega sodišča.¹¹⁷ Pri protiustavni pravni praznini, ko jo ugotavlja Ustavno sodišče, gre torej za to, da konkretni zakon tega vprašanja ni uredil, čeprav bi ga moral zaradi zahtev Ustave. Predmet presoje pred Ustavnim sodiščem pa ne more biti poseben zakon, ki v pravnem redu sploh še ni uveljavljen oziroma ni bil nikoli uveljavljen in ki bi lahko samo v tej posebni in samostojni obliki eksistence, obvezno povsem ločeni od drugih zakonov, vzpostavljaj pravne učinke za pravne naslovnike. Pri konkretni ustanovitvi pokrajin je jasno, da se na podlagi Ustave zahteva sprejem posebnega (*ad hoc*) zakona z relativno kvalificirano večino glasov poslancev ter da bi bilo nomotehnično in sistemsko neustrezno, da bi to materijo urejal že kateri od veljavnih zakonov v zvezi z lokalno samoupravo, kot je ZLS. Zato v doslej veljavnih zakonih v slovenskem pravnem redu ne moremo iskati protiustavne pravne praznine.

Ker ni nobenega drugega doslej veljavnega zakona v slovenskem pravnem redu, v katerem bi oziroma je že obstajala zakonodajna pomanjkljivost zaradi tega, ker v njem ni določena konkretna ustanovitev pokrajin, Ustavno sodišče sploh nima predmeta presoje, ko gre za ugotavljanje neizpolnitve obveznosti ustanovitve pokrajin prek protiustavne pravne praznine. Kot predmet presoje se ne more obravnavati hipotetičnega posebnega (*sui generis*) zakona, ki sploh še ne obstaja v pravnem redu, torej zakona, ki še niti ni bil nikoli sprejet, čeprav bi moral biti na podlagi Ustave. Zato Ustavno sodišče nima pristojnosti, da bi ugotavljalo kršitev neizpolnitve ustavne obveznosti ustanovitve pokrajin s strani zakonodajalca. Razlogi ustavnega procesnega prava tako onemogočajo, da bi Ustavno sodišče lahko ugotavljalo kršitve 143. člena Ustave in njenih drugih določb. Če bi Ustavno sodišče obravnavalo to protiustavno pravno praznino, bi s tem prekršilo svoje ustavne pristojnosti in s tem načelo delitve oblasti.

Morebiti v prihodnosti sprejeti zakon o ustanovitvi pokrajin bo zakon samo v formalnem smislu, v materialnem smislu pa ne moremo trditi, da bo šlo za splošen pravni akt, ker se bo posamično nanašal na točno poimensko določene pokrajine in njihove konkretno opredeljene konstitutivne elemente. Vendar bo kljub temu dejstvu tak zakon, ko bo enkrat sprejet, lahko predmet ustavnosodne presoje, ker je zanjo odločilna zahteva, da mora iti za veljaven zakon v formalnem smislu.

in med drugim ureja tudi predčasno prenehanje mandata poslancev. Gre torej za predpis, ki celovito ureja položaj poslancev, zato je Ustavno sodišče ugotovilo obstoj protiustavne pravne praznine v tem zakonu. To pa ne pomeni, da zakonodajalec v okviru proste presoje ne bi smel ugotovljenega neskladja urediti v drugem zakonu.»

¹¹⁷ Prav tam.

5.2. Sankcioniranje kršitev Ustave pred Ustavnim sodiščem: miselni eksperiment

V hipotetičnem primeru, če bi ustavna oziroma zakonodajna ureditev pristojnosti Ustavnega sodišča dovoljevala presojo opustitve zakonodajalca v zvezi s pokrajinami, čeprav ne gre za pomanjkljivosti v že doslej veljavnem zakonu, bi bila lahko odločba o tej kršitvi edino ugotovitvena brez kakršnegakoli aktivizma. Ne glede na to, da ima Ustavno sodišče možnost, če je treba, da po uradni dolžnosti določi, kateri organ izvrši odločbo in kako jo izvrši,¹¹⁸ bi bil pozitiven aktivizem Ustavnega sodišča, tako da bi tudi samo ustanovljalo pokrajine zaradi kršitve Ustave, po logiki ustavne določbe 143. člena nedopusten. Čeprav obstajajo številni in različni strokovni pogledi na ustavno (ne)spornost pozitivnega aktivizma Ustavnega sodišča in s tem povezani različni bolj ali manj utemeljeni argumenti za tak aktivizem in proti njemu v določenih okoliščinah, v primeru pokrajin ni dvoma, da bi bil aktivizem, če bi bil zakonodajalec neodziven na predhodno ugotovitveno odločbo Ustavnega sodišča o kršitvi Ustave zaradi neustanovljenih pokrajin, pretiran poseg v zakonodajalčevo pristojnost.

Temeljni argument proti aktivizmu v primeru ustavnosodne ustanovitve pokrajin je, da mora Ustavno sodišče slediti načelu lastnega samoomejevanja, pri čemer je treba upoštevati, da je pravilo iz 143. člena Ustave, po katerem lahko pokrajine ustanovi samo zakon, povsem jasno in nedvoumno, zato bi ga morale Ustavno sodišče pri svoji ustavnosodni presoji in nalaganju obveznosti strogo upoštevati, saj ni zakonodajno telo.¹¹⁹

Po drugi strani lahko najdemo tudi možen argument za aktivizem, ki je, da je Državni zbor prekršil Ustavo, natančneje tisto pravilo iz Ustave, ki ga je sam določil v okviru lastne ustavnorevizijske pristojnosti. Aktivizem Ustavnega sodišča torej ne bi bil posledica nekih lastnih vzgibov Ustavnega sodišča o tem, da so v Sloveniji nujno potrebne pokrajine, temveč obveznosti, ki si jo je Dr-

¹¹⁸ Drugi odstavek 40. člena ZUstS. Na primer sklep Ustavnega sodišča RS U-I-155/17 z dne 14. decembra 2017, točka 23: »Drugi odstavek 40. člena ZUstS Ustavnemu sodišču dovoljuje začasen vstop na polje zakonodajalca, s prehodno provizorično odločitvijo, ki ni zakon, ima pa moč zakona.[...] S tem drugi odstavek 40. člena ZUstS pomeni (sicer za zagotovitev ustavnosti nujno) izjemo od dosledne ločitve funkcij različnih vej oblasti. Zato mora o načinih izvršitve svojih odločb Ustavno sodišče odločati pazljivo in z ustreznim mero samoomejevanja. Iz obstoja navedene izjeme ni dopustno izpeljevati zahteve po obstoju posebnih pravnih sredstev, s katerimi bi lahko zainteresirane osebe od Ustavnega sodišča zahtevale, naj prevzema zakonodajno pristojnost in ureja kompleksna življenjska razmerja, pri urejanju katerih ima Državni zbor praviloma široko polje proste (politične) presoje. Za zakonodajno normiranje Ustavno sodišče navsezadnje nima niti ustreznih znanj niti ne razpolaga z ustreznimi podatki.«

¹¹⁹ Razlogovanje smiselno izhaja iz kritike Ivana Kristana glede tako imenovane ankaranske odločbe v A. Kristan, nav. delo, str. 122–123. Glej tudi A. Novak, nav. delo; in M. Krivic, nav. delo.

žavni zbor leta 2006 sam naložil. Državni zbor z neustanovitvijo pokrajin arbitrarno posega v pravico prebivalcev do dvonivojske lokalne samouprave. Zato ima Ustavno sodišče dolžnost, da vztraja pri spoštovanju Ustave, in je edini organ, ki sploh lahko sankcionira ravnanje Državnega zbora ter tako zagotovi spoštovanje Ustave.¹²⁰

Argument, ki na koncu po sami logiki stvari jasno pretehta tehtnico na stran, da pozitivni aktivizem Ustavnega sodišča v primeru pokrajin povsem jasno ni dopusten, je diskrecija zakonodajalca, ki izhaja iz določbe 143. člena Ustave. Morebitno »stopnjevanje sankcij« Ustavnega sodišča, tako da bi zaradi najverjetnejših nadaljnjih opustitev zakonodajalca po predhodni ugotovitveni odloči Ustavnega sodišča o med drugim kršitvi 143. člena Ustave kot nov način izvršitve po novi odločbi kar samo ustanovilo pokrajine, vsekakor ne bi bilo pravno dopustno, ker je možna zgolj konkretna ustanovitev pokrajin s konstitutivnimi elementi (to je konkretna določitev števila pokrajin in njihovega sedeža, območja in imena), vendar v resnici z veliko različnimi in še vedno ustavno dopustnimi variantami. Če bi Ustavno sodišče konkretno ustanavljalo pokrajine s konstitutivnimi elementi kot stopnjevanje sankcij zoper pasivnost Državnega zbora zaradi nespoštovanja predhodne ugotovitvene odločbe Ustavnega sodišča o kršitvi Ustave, bi s tem hudo poseglo v diskrecijo zakonodajalca, ki jo ima glede določitve konstitutivnih elementov pokrajin, zato bi taka odločitev Ustavnega sodišča pomenila izredno grob poseg v zakonodajno pristojnost Državnega zbora in v načelo delitve oblasti, in sicer še precej bolj kot v tako imenovani ankaranski odločbi.¹²¹ V tej znani odločbi pa je Ustavno sodišče neposredno v izreku ustanovilo občino Ankaran, ker zakonodajalec ni izvršil predhodne ustavne odločbe. Ustavno sodišče je prav tako kot drugi organi v državi zavezano k spoštovanju ustavnosti in zakonitosti, pri čemer ne sme posegati v druge veje oblasti, kar pomeni, da ne sme protipravno posegati v pristojnosti zakonodajalca in njegovo politično diskrecijo.

Razlika pred Ustavnim sodiščem med ankaransko zadevo in hipotetično presojo protiustavne pravne praznine glede neustanovljenih pokrajin ter nadaljnjo opustitvijo zakonodajalca pa seveda ni le v tem, da bi Ustavno sodišče z ustanovitvijo pokrajin kot izrazom stopnjevanja sankcij zaradi zelo verjetne opustitve izpolnjevanja obveznosti s strani zakonodajalca po predhodni ugotovitveni odločbi še precej bolj poseglo v zakonodajno pristojnost oziroma s tem povezano diskrecijo zakonskega urejanja kot v ankaranski odločbi.¹²²

¹²⁰ Razlogovanje v tem odstavku smiselno temelji na C. Ribičič, nav. delo (2011).

¹²¹ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-114/11 z dne 9. junija 2011.

¹²² Pri ankaranski zadevi Ustavno sodišče ni samo določalo vseh konstitutivnih elementov občine, temveč je naredilo le zadnji korak, to je ustanovitev občine, in sicer na že opredeljenem območju, sedežu in imenu, kar je bilo vse troje predmet predhodnega refe-

Razlika je poleg tega še v tem, da je lahko Ustavno sodišče ugotavljalo kršitev Ustave zaradi neustanovitve občine Ankaran, ker je imelo predmet presoje, ki je bil Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij,¹²³ v katerem je bila pravzaprav protiustavna pravna praznina v smislu navedene občine Ankaran zaradi opustitve zakonodajalčeve aktivnosti, in da je bila poznejša ustanovitev v naslednji ustavni odločbi prek njenega izreka edini možni način, da se je s stopnjevanjem sankcij zagotovilo spoštovanje predhodne ugotovitevne odločbe Ustavnega sodišča o kršitvi Ustave zaradi neustanovljene občine. Pri neustanovitvi pokrajin, kot je bilo že zapisano, pa že v izhodišču sploh nimamo predmeta presoje, ki bi bil po veljavni ustavni in zakonski ureditvi pristojnosti Ustavnega sodišča lahko obravnavan v postopku ocene ustavnosti. Ugotavljanje in sankcioniranje kršitev Ustave zaradi neustanovljenih pokrajin se tako pristojnosti Ustavnega sodišča popolnoma izmakneta.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE

Čeprav Ustava vzpostavlja ustavne temelje za drugo raven lokalne samouprave v Sloveniji in za njeno ustanovitev, še vedno čakamo, da jo zakonodajalec z zakonodajo uresniči. Zakonodajalčeva dolgoletna opustitev izvršitve ustavne obveznosti sprejema zakona o ustanovitvi pokrajin pomeni kršitev 143. člena Ustave in tudi iz Ustave izhajajoče pravice do lokalne samouprave iz 9. člena, načela pravne države iz 2. člena in načela delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena. Te kršitve pa, kot je bilo ugotovljeno, Ustavno sodišče ne bo moglo niti ugotavljati niti sankcionirati zaradi narave ustavne obveznosti ustanovitve druge ravni lokalne samouprave in načela delitve oblasti, ki ga mora upoštevati pri svojem ustavnosodnem odločanju. Čeprav je Ustavno sodišče najvišji varuh ustavnosti v državi, ni pred njim nobenega pravnega sredstva, s katerim bi se lahko tudi sankcionirala ustavno nedopustna opustitev zakonodajalca glede ustanovitve pokrajin, kot ugotavljamo v tem prispevku. Ni namreč v pristojnosti Ustavnega sodišča, da na zakonodajni ravni uvede pokrajine v Sloveniji. Od zakonodajalca se lahko tako zahteva zgolj politična odgovornost zaradi nespoštovanja Ustave.

Državni zbor je pristojen, da nad nosilci političnih funkcij izvaja nadzor nad njihovim delom. Tako lahko v okviru svoje nadzorne funkcije odreja parlamentarne preiskave, odloča o zaupnici in nezaupnici vlade, obtožbi predsednika republike, predsednika vlade in ministrov pred Ustavnim sodiščem. Kdo pa nadzoruje Državni zbor? Nad Državnim zborom ni zgolj »modrega

rendumskega vprašanja, ki je bil uspešno izglasovan, vendar pozneje neupoštevani v Državnem zboru. Glej Odlok o razpisu referendumu in določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin oziroma za spremembo njihovih območij (Uradni list RS, št. 76/09).

¹²³ Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 108/06 – uradno prečiščeno besedilo).

neba«, kot se rado pregovorno reče za tisti organ, ki bi bil brez nadzornika, ker je podvržen nadzoru Ustavnega sodišča. Kljub temu tak nadzor nad njegovo zakonodajno dejavnostjo, ki se lahko izvaja samo ob izpolnjevanju ustavnih in zakonskih pogojev v okviru ustavnosodne kontrole, ne pomeni tudi odgovornosti poslancev na način, da bi lahko potem izgubili svoj mandat zaradi ugotovljenih kršitev Ustave. Poslanci so pri izvrševanju svojega mandata po Ustavi svobodni in niso vezani na nikakršna navodila, niti jih ne morejo volivci odpoklicati.¹²⁴ Tako se lahko zahteva njihova odgovornost edino prek institutov civilne družbe (na primer protestov, peticij) in volitev, na katerih volivci izkažejo strinjanje oziroma nestrinjanje s politiko posamezne politične stranke oziroma (strankarskega) kandidata. Pri problematiki neustanovitve pokrajin je težava, ker Ustavno sodišče sploh ne more obravnavati te kršitve zakonodajalca, kar posledično pomeni, da se težje uveljavlja politična odgovornost posameznih poslancev oziroma sklicev parlamenta, ki so prvi odgovorni za to, da še ni pokrajin v Sloveniji. Čeprav odločba Ustavnega sodišča o ugotovitvi kršitve Ustave neposredno seveda ne vpliva na mandat poslancev, ki so odgovorni za kršitve Ustave, pa ima lahko dejansko zelo velik prepričevalni vpliv na odločitve volivcev v prihodnosti pri glasovanju na volitvah.

Če bi hoteli, da Ustavno sodišče poseže v zvezi s pokrajinami, bi morale imeti pristojnost, da bi lahko obravnavalo kot predmet presoje protiustavne pravne praznine v pravnem redu kot takem, čeprav ne gre za pomanjkljivosti v katerem od že doslej veljavnih zakonov, ki bi morali urediti posamezno vprašanje. Ugotovitvena odločba Ustavnega sodišča bi v primeru te pristojnosti lahko pomenila dobrodošel pritisk na zakonodajalca, čeprav brez spornega pozitivnega aktivizma, kar bi bil lahko korak za boljše uresničevanje pravne države oziroma Ustave v zvezi s problematiko ustanovitve pokrajin.

Stanje, ko imamo v Ustavi zapisano, da obstajajo pokrajine, vendar jih v resnici ni, zato ker v zakonodajnem telesu ni mogoče doseči političnega konsenza o ustanovitvenem zakonu, je ustavnopravno nevzdržno. Lahkotnost, ki jo kaže politika do tega, je skrb vzbujajoča in v splošni javnosti žal dokaj prezrta. Bodi si bi lahko z vidika ustavnega prava spremenili Ustavo, tako da bi se iz nje črtal 143. člen, kar bi bila sicer zelo slaba rešitev, ker bi s tem zanemarili možnost decentralizacijskega prispevka, ki bi ga prinesla ustanovitev pokrajin. Bodi si bi lahko sprejeli zakon o ustanovitvi pokrajin, s čimer bi sledili evropskim gibanjem regionalizacije in izvršili iz Ustave izhajajočo obveznost. Stanje, v katerem smo že toliko let, je za pravno državo nedopustno. Ustava je zato, da se jo spoštuje. V strokovni javnosti pogosto zasledimo razprave o tem, kaj bi bilo treba spremeniti v Ustavi, pri pokrajinah pa je problem drugačen. Kljub doseženi spremembi Ustave, ki je bila politično in strokovno v veliki večini pod-

¹²⁴ Glej prvi odstavek 82. člena Ustave.

prta, ta ni zakonsko operacionalizirana, zaradi česar so v slabšem položaju vsi prebivalci Slovenije, kot če bi pokrajine obstajale. Zakonodajalec naj se torej čim prej aktivira in sprejme zakon o ustanovitvi pokrajin v skladu z določbami Ustave in s temeljnimi načeli lokalne samouprave, tako kot izhajajo iz MELLs.

Literatura

- Albert Venn Dicey: Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Reprint, Indianapolis 1982, <https://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf> (19. 2. 2023).
- Albin Igličar: 89. člen, v: Matej Avbelj (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije, Del 2: Državna ureditev. Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 129–133.
- Albin Igličar: Presoja posledic Zakona o pokrajinah za pravni sistem, v: Boštjan Brezovnik, Borut Holcman in Gorazd Trpin (ur.): Pokrajine v Sloveniji. Inštitut za lokalno samoupravo Maribor, Maribor 2020, <<http://www.lex-localis.press/index.php/LexLocalisPress/catalog/book/69>> (2. 2. 2023), str. 75–85.
- Aleš Novak: Pirova zmaga pravne države, v: Pravna praksa, 30 (2011) 24–25, str. 6–8.
- Ciril Ribičič: Nevarno ustavno sodišče?, v: Mladina, št. 24/2011, 16. junij 2011, <<https://www.mladina.si/54291/nevarno-ustavno-sodisce>> (7. 2. 2023).
- Ciril Ribičič: Regionalizacija Slovenije – zgodba o številnih zamujenih priložnostih, 2010, <http://stres.a.gape.org/projekti/26_01_2010_kaksne_pokrajine_potrebujemo/ribicic.doc> (19. 2. 2023).
- Domen Končan: Problem uresničevanja sodb Evropskega sodišča za človekove pravice. Doktorska disertacija, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2022.
- Franc Grad, Igor Kaučič in Saša Zagorc: Ustavno pravo. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2016.
- Igor Kaučič in Franc Grad: Ustavna ureditev Slovenije. GV Založba, Ljubljana 2008.
- Ivan Kristan: Referendumu vrniti legitimnost, Državnemu zboru pa avtoriteto, v: Igor Kaučič (ur.): Dvajset let Ustave Republike Slovenije, Pomen ustavnosti in ustavna demokracija. Ustavno sodišče Republike Slovenije, Ljubljana 2012, str. 111–128.
- Janez Šmidovnik: Lokalna samouprava. Cankarjeva založba, Ljubljana 1995.
- Janez Šmidovnik: Pokrajine dobivajo ustavne temelje, v: Uprava, 4 (2006) 1, str. 63–69.

- Lovro Šturm: Komentar 2. člena Ustave RS, I. Pravna država, v: Lovro Šturm (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A. Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 16–43.
- Marijan Pavčnik: Argumentacija v pravu. GV Založba, Ljubljana 2013.
- Marijan Pavčnik: Narava pravne države in njene prvine, v: Marijan Pavčnik (ur.): Pravna država. GV Založba, Ljubljana 2009, str. 29–55.
- Marijan Pavčnik: Teorija prava. GV Založba, Ljubljana 2011.
- Marko Novak: Zapolnitev ustavne vrzeli: nekatera problemska izhodišča ustanavljanja pokrajin, v: Boštjan Brezovnik, Borut Holcman in Gorazd Trpin (ur.): Pokrajine v Sloveniji. Inštitut za lokalno samoupravo Maribor, Maribor 2020, <<http://www.lex-localis.press/index.php/LexLocalisPress/catalog/book/69>> (2. 2. 2023), str. 145–154.
- Matevž Krivic: Hudo poenostavljanje ankaranskega zapleta, v: Pravna praksa, 30 (2011) 4, str. 6–8.
- Miloš Senčur: 9. člen, v: Matej Avbelj (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije, Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine. Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 89–96.
- Miloš Senčur: 143. člen, v: Matej Avbelj (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije, Del 2: Državna ureditev. Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 352–356.
- Pokrajine v Sloveniji, (osnutki pokrajinske zakonodaje s pregledom pristojnosti pokrajin), Državni svet Republike Slovenije, Ljubljana 2020, <<http://www.pokrajine.si/zbornik2020/mobile/index.html#p=1>> (31. 1. 2023).
- Rajko Pirnat: Komentar 121. člena Ustave RS, v: Lovro Šturm (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 886–893.
- Sebastian Nerad: Pravna praznina in protiustavna pravna praznina, v: Pravna praksa, 29 (2010) 29–30, str. 6–8.
- Stane Vlaj: Komentar 9. člena Ustave RS, v: Lovro Šturm (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A. Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 146–152.
- Stane Vlaj: Komentar 143. člena Ustave RS, v: Lovro Šturm (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A. Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 1326–1332.
- Stane Vlaj: Lokalna samouprava. Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2006.

UPORABA INSTITUTA SUSPENZIVNEGA VETA V PRIMERU ZAKONOV O NUJNIH UKREPIH ZA ZAGOTOVITEV OBRAMBE DRŽAVE, VARNOSTI ALI ODPRAVE POSLEDIC NARAVNIH NESREČ

Aldijana Ahmetović,

diplomirana pravnica (UN), doktorica pravnih znanosti, svetovalka za pravna vprašanja, Državni svet Republike Slovenije

1. UVOD

Na podlagi ustavnopravne teorije se kot dvodomna šteje vsaka ureditev, v kateri v zakonodajni funkciji sodelujeta dva organa, ne glede na razmerje med njima. Tako položaj in pristojnosti Državnega sveta tega uvrščajo v drugi dom predstaviškega telesa v sistemu nepopolne dvodomnosti.¹ Zaradi ustavne vloge Državnega sveta v Sloveniji govorimo o nesimetrični, nepopolni dvodomnosti slovenskega parlamenta.² Njegova vloga pomeni korekcijski mehanizem zakonodajne oblasti Državnega zbora.³ Russel poudarja, da zgornji dom parlamenta kljub podaljševanju zakonodajnih postopkov zagotavlja nov oziroma drugačen pogled na zakonodajne rešitve ter zagotavlja čas za vnovični premislek glede omenjenih zakonskih rešitev pri obeh domovih parlamenta ter navsezadnje možnost širše javne razprave o sprejemanju zakonodaje.⁴ Pavčnik poudarja, da je smisel Državnega sveta, da ob Državnem zboru skrbi za sistem zavor in ravnovesij, ki mora biti vgrajen ne le v razmerja med posameznimi vejami oblasti, temveč tudi v vsako vejo oblasti.⁵ Grad poudarja, da medseboj-

¹ F. Grad, nav. delo (2013), str. 100.

² Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-295/07 z dne 22. oktobra 2008, točka 10 obrazložitve.

³ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-474/18 z dne 10. oktobra 2020.

⁴ M. Russel, nav. delo, str. 21.

⁵ M. Pavčnik, nav. delo (2009), str. 70.

no razmerje Državnega zbora in Državnega sveta omogoča korekcijo splošnega političnega interesa, kot ga oblikujejo v Državnem zboru politične stranke prek družbenih interesov, ki se srečujejo in usklajujejo v Državnem svetu.⁶

V okviru svojih ustavnih pristojnosti Državni svet lahko predlaga Državnemu zboru sprejem zakonov, Državnemu zboru podaja mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti, zahteva, da Državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem še enkrat odloča, ter zahteva preiskavo o zadevah javnega pomena iz 93. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava).⁷ Za potrebe tega prispevka se bomo osredinili predvsem na pravico Državnega sveta zahtevati, da Državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem še enkrat odloča, oziroma tako imenovani odločilni (suspenzivni) veto, in sicer kot izraz, ki ga uporablja pravna teorija.⁸ Igličar poudarja, da ima institut odločilnega veta značilnost demokratičnega in nadzorstvenega instituta, ki naj bi zagotavljal legitimnost zakonodajnega postopka in omogočal naknadno korekturo sprejetega zakona.⁹ Suspenzivna funkcija Državnega sveta v razmerju do Državnega zbora, ki jo izvršuje prek pristojnosti sprejemanja odločilnega veta, je bistvena pri sprejemanju zakonodaje, saj je odločitev Državnega zbora o sprejetju zakona do izteka roka za vložitev veta Državnega sveta pogojna.¹⁰ Zakonodajni referendum, suspenzivni veto, razglasitev in objavo zakona umeščamo v zakonodajni postopek v širšem pomenu.¹¹ Za uveljavitev sprejete zakonodaje v Državnem zboru morata namreč preteči dva roka, in sicer rok za razpis zakonodajnega referenduma (tako imenovani ljudski veto) ter rok za vložitev veta Državnega sveta.¹² Predsednik republike ima za razglasitev zakona torej na voljo le en dan, saj Ustava določa, da predsednik republike zakone razglašča najpozneje osem dni po njihovem sprejemu. S promulgacijo predsednik republike ugotovi, da je zakon po predpisanem postopku sprejel pristojni subjekt, da je zakon res nastal in da zakon obstaja.¹³ Instituta ustavnega veta naša ustava ne predvideva.¹⁴

⁶ F. Grad, nav. delo (2013), str. 101.

⁷ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

⁸ I. Kristan, nav. delo (1997), str. 107.

⁹ A. Igličar, nav. delo (2007), str. 117–118.

¹⁰ Dušan Štrus: komentar 97. člena Ustave RS, v: M. Avbelj, nav. delo (2019, drugi del), str. 167.

¹¹ Igor Kaučič: komentar 90. člena Ustave RS, v: M. Avbelj, nav. delo (2019, drugi del), str. 136.

¹² Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-104/01 z dne 28. maja 2001, točka 29 obrazložitve.

¹³ Prav tam, točka 28.

¹⁴ I. Kaučič, nav. delo (2016), str. 472.

Pravico Državnega sveta zahtevati od Državnega zbora, da o zakonu ponovno odloča urejajo 91. in 97. člen Ustave, 147 in 148. člen Poslovnika Državnega zbora (PoDZ-1)¹⁵ ter 75.a člen Poslovnika Državnega sveta (PoDS-1).¹⁶ Glede na to, da tako drugi odstavek 91. člena Ustave kot tudi tretja alineja prvega odstavka 97. člena Ustave pri urejanju vprašanja suspenzivnega veta Državnega sveta uporabljata besedo »lahko«, lahko sklepamo, da je omenjena pravica dispozitivna, zato se Državni svet lahko vsakič znova odloči, ali bo omenjeno pravico izrabil ali ne. Vendar je pri tem pomembno dejstvo, da v primeru tako imenovanega obdobja premisleka članov Državnega sveta glede vložitve veta na posamezen zakon zakona ni mogoče promulgirati. Štrus poudarja, da je primerjalnopravno gledano omenjeni rok izredno kratek (vendar kljub temu včasih predolg), prav tako pa je problematično dejstvo, da je začetek roka vezan na sprejem zakona v Državnem zboru in ne na prejem zakona v Državnem svetu (problematičnost dolgotrajnejših redakcijskih popravkov) in sklic seje Državnega sveta, ki praviloma poteka šesti dan po sprejemu zakona, s čimer je rok za sprejem odločitve članov Državnega sveta o vložitvi veta dejansko skrajšan na štiri dni.¹⁷ Glede na to, da je rok Državnega sveta za sprejem odločitve glede zahteve za ponovno odločanje Državnega zbora o zakonu razmeroma kratek, v običajnih razmerah zakonodajalcu ne povzroča posebnih preglavic. Težava pa lahko nastane takrat, ko Državni svet odloča o vložitvi suspenzivnega veta na zakone, ki so po svoji naravi nujni in zahtevajo čimprejšnjo uveljavitev, saj bi sicer nastale težko popravljive posledice za življenje in varnost državljanov. Z razglasitvijo epidemije covida-19 se je pokazalo prav omenjeno vprašanje, pri čemer je bistveno ugotoviti, kakšne so možnosti za skrajšanje sedemdnednega roka Državnega sveta, v katerem lahko od Državnega zbora zahteva, da o zakonu ponovno odloča.

Namen tega prispevka je predstaviti dileme pri urejanju instituta suspenzivnega veta v primeru zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč ter pri tem (predvsem prek primerjalne analize z ureditvijo referendumске pravice in ureditvijo v nekaterih drugih zgornjih domovih) poudariti možne rešitve, povezane z ureditvijo suspenzivnega veta v primeru omenjenih zakonov.

2. OMEJITEV REFERENDUMSKEGA ODLOČANJA

Kot je bilo že navedeno, morata za uveljavitev zakona preteči dva roka, in sicer rok za razpis zakonodajnega referenduma ter rok za vložitev veta Državnega

¹⁵ Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17 in 46/20.

¹⁶ Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20 in 123/20.

¹⁷ D. Štrus, nav. delo (2017), str. 111.

sveta. Državni zbor je tako na ustavni kot tudi zakonski ravni uredil omejitve glede uporabe instituta zakonodajnega referenduma, zato bo v nadaljevanju najprej predstavljena ta sprememba, ki je vplivala tudi na postopek za vložitev veta Državnega sveta.

Referendumsko odločanje kot temeljna oblika neposredne demokracije v Sloveniji je bilo do leta 2013, ko je sledila sprememba referendumske iniciative, predmeta referendumskega odločanja in legitimnosti referendumske odločitve, urejeno pomanjkljivo, nedorečeno in ponekod neustrezno.¹⁸ Prav tako Ustava do spremembe leta 2013 ni vsebovala izrecne prepovedi razpisa referenduma, kar je bil svojevrsten unikum referendumske ureditve po svetu.¹⁹ Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI)²⁰ je s ciljem omejitve dometa referendumske pobude določil zakone, o katerih ni bilo mogoče razpisati referenduma, vendar je Ustavno sodišče v zadevi U-I-47/94 kljub strinjanju glede morebitne smotrnosti izključitve referenduma zoper določene vrste zakonov ugotovilo, da določb 44. in 90. člena Ustave ni mogoče razumeti kot zakonskega pridržka, s katerim Ustava dovoljuje zakonodajalcu zakonsko omejevanje ustavnih pravic, zato je 10. člen ZRLI razveljavilo.²¹ Ustavno sodišče je v omenjenem primeru opravilo tudi preizkus omejitve omenjene ustavne pravice v skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave, vendar ta ukrep ni prestal preizkusa sorazmernosti, saj je Ustavno sodišče ugotovilo, da je ureditev v 10. členu ZRLI preohlapna, ker lahko povzroča zlorabe pojma »izredne potrebe države« in »interesov države« za samodejno referendumsko preverjanje odločitve.²²

Zaradi razveljavitve omenjene zakonske določbe je zakonodajalec spremenil 90. člen Ustave, in sicer tako, da ta v drugem odstavku 90. člena prepoveduje razpis zakonodajnega referenduma v primerih zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč, zakonov o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah ter o zakonu, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna, zakonov o ratifikaciji mednarodnih pogodb ter zakonov, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost. S tem je doktrina prepovedi referenduma dobila ustavno podlago.²³ Kaučič poudarja, da je s to ustavno spremembo uvedeno razlikovanje med zakoni, ki so v izključni pristojnosti Državnega zbora, in zakoni, glede katerih je pristojnost razdeljena

¹⁸ I. Kaučič, nav. delo (2014), str. 63–65.

¹⁹ I. Kaučič, nav. delo (2016), str. 245.

²⁰ Uradni list RS, št. 15/94.

²¹ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-47/94 z dne 19. januarja 1995, str. 3.

²² Prav tam, str. 5.

²³ I. Kaučič, nav. delo (2014), str. 68.

med Državnim zborom in volivci na referendumu.²⁴ V nadaljevanju bomo za potrebe tega članka posebej preučili predvsem nedopustnost razpisa referenduma o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč.

2.1. Nedopustnost razpisa referenduma o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč

Kaučič poudarja, da izhaja nedopustnost razpisa referenduma o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč iz njihovega namena, in sicer hitrega, učinkovitega in nujnega ukrepanja.²⁵ Hkrati poudarja, da ustavodajalec ni onemogočil referendumskega odločanja o vseh zakonih, ki urejajo področje obrambe države, varnosti in odpravo posledic naravnih nesreč, temveč zgolj o zakonih, ki se sprejemajo zaradi nujnosti urejanja omenjenih področij, s čimer ni sledil določbam, ki jih je vseboval razveljavljeni 10. člen ZRLI in predlogoma za spremembo Ustave iz leta 2001 in 2011.²⁶ Ustavno sodišče je v zadevi U-I-480/20 poudarilo, da je pri uporabi merila nujnosti treba ugotoviti, kateri ukrepi oziroma vrsta ukrepov so predvideni kot nujni in v kolikšnem času je ukrepe mogoče uresničiti oziroma izvesti, pri čemer je od konkretnih okoliščin odvisno, ali bi bila učinkovitost ukrepov prizadeta že z odložitvijo uveljavitve zakonodaje, zato je bistveno, ali so dejstva, ki izkazujejo nujnost ukrepov, prepričljivo obrazložena.²⁷ Nujnost je vezana na ukrepe in ne na zakon, kar predvsem pomeni, da je treba nujnost ukrepov ugotavljati z vsebinskega vidika, torej glede na to, ali so ukrepi po vsebini (glede na dejanske okoliščine) potrebni za zagotovitev ustavnih vrednot iz prve alinee drugega odstavka 90. člena Ustave.²⁸ Pri tem moramo opozoriti, da je treba presoјati nujnost vsakega posameznega ukrepa, vsebovanega v zakonu o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč. To pomeni, da mora Vlada v zakonodajne predloge glede zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč vključiti zlasti celovito analizo vsakega posameznega predlaganega ukrepa, saj bi neupravičeno vključevanje ukrepov, ki

²⁴ Igor Kaučič: komentar 90. člena Ustave RS, v: M. Avbelj, nav. delo (2019, drugi del), str. 139.

²⁵ I. Kaučič, nav. delo (2016), str. 246.

²⁶ Igor Kaučič: komentar 90. člena Ustave RS, v: M. Avbelj, nav. delo (2019, drugi del), str. 140.

²⁷ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I- 480/20 z dne 11. marca 2021, točka 29 obrazložitve.

²⁸ Prav tam, točka 30 obrazložitve.

niso nujni, lahko vodilo do zlorabe 21.a člena ZRLI in kršitve referendumске pravice volivcev.

S sprejemom novele ZRLI²⁹ leta 2020 je zakonodajalec zakonsko uredil postopek odločanja Državnega zbora v primeru nedopustnosti razpisa referenduma na podlagi prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, pri čemer je zagotovil »takojšnjo« (ob upoštevanju tretje alineje prvega odstavka 97. člena Ustave) uveljavitev zakona.³⁰ Cilj zakonodajalca je bil namreč preprečevanje grožnje, ki jo lahko dolgotrajni zakonodajni postopek pomeni za uresničevanje drugih ustavnih določb, varovanje ustavnega reda ter varnosti države, ljudi in premoženja.³¹ S sprejemom omenjene zakonske ureditve je zakonodajalec določil nova pravila zakonodajnega postopka, ki so pripomogla k hitrejši uveljavitvi zakonov v primeru izrednih okoliščin, vendar brez razglasitve izrednih razmer na podlagi 92. člena Ustave. Žgur³² namreč opozarja, da je dikcija 92. člena Ustave pomanjkljiva in nedoločna, pri čemer poudarja zlasti pomensko nedoločljivost pojmov »izredno stanje« ter »velika in splošna nevarnost«, zaradi česar veljavna ustavna ureditev odpira več vprašanj, kot ponuja odgovorov.

Na podlagi 21.a člena ZRLI Državni zbor na predlog Vlade takoj po poteku sedemdnevnega roka od sprejema zakona sprejme sklep, s katerim ugotovi, da referendum ni dopustno razpisati, saj gre za zakon iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Predlog omenjenega sklepa, ki vsebuje obrazložitev nujnosti predlaganih ukrepov, posreduje Vlada hkrati s predlogom zakona. V primeru prejema obvestila Državnega sveta, da ne bo vložil veta na zakon oziroma po ponovnem sprejemu zakona v Državnem zboru v primeru vloženega veta Državnega sveta, Državni zbor nemudoma sprejme sklep o nedopustnosti referenduma in pošlje zakon v razglasitev. Čeprav 21.a člen ZRLI določa, da Državni zbor sprejme sklep »takoj po prejemu obvestila« Državnega sveta o nevložitvi suspenzivnega veta oziroma »takoj po ponovnem sprejetju zakona« moramo opozoriti, da v praksi Državni zbor sklepa o nedopustnosti razpisa referenduma ne sprejme takoj,³³ temveč je obdobje, v katerem sprejme omenjeno odločitev, odvisno od odločitve kolegija predsednika Državnega zbora, ki sprejme časovni potek seje Državnega zbora in od časovnice obravnavanja posameznih točk dnevnega reda.³⁴

²⁹ Uradni list RS, št. 52/20.

³⁰ Predlog zakona, EPA 1098-VIII, str. 3.

³¹ Prav tam, str. 14.

³² Žgur, nav. delo (2016), str. 442.

³³ SSKJ namreč pojem takoj pojasnjuje kot izraz, ki izraža, da se kaj zgodi brez odlašanja.

³⁴ Tako je na primer Državni zbor sprejel sklep o nedopustnosti razpisa referenduma o Zakonu o interventnih ukrepih za pomoč gospodarstvu in turizmu pri omilitvi posledic epidemije COVID-19 dan po odločanju o suspenzivnem vetu v Državnem svetu, v prime-

3. OMEJITEV SUSPENZIVNEGA VETA DRŽAVNEGA SVETA

ZRLI je s spremembo leta 2020 v 21.a členu uredil ravnanje Državnega zbora v primeru nedopustnosti referendumov na podlagi prve alineje drugega odstavka 90. člena ZRLI, pri čemer je glede Državnega sveta določil le, da Državni zbor sklep o nedopustnosti referendumov v primeru veta Državnega sveta sprejme takoj po ponovnem sprejemu zakona. V primeru, ko Državni svet odloči, da veta ne bo zahteval, pa nemudoma po prejemu obvestila s strani Državnega sveta. Omenjena diktacija 21.a člena je nekoliko nerazumljiva, saj ni jasno, ali omenjena odločitev Državnega sveta, da suspenzivnega veta ne bo vložil, pomeni sprejem posebne odločitve ali zgolj negativni izid glasovanja o vložitvi suspenzivnega veta v Državnem svetu. Prav slednja razlaga je dodaten odmik od ustaljene prakse delovanja Državnega sveta, saj ta po negativnem glasovanju o pobudi za sprejem odločilnega veta o tem nikoli posebej ne obvešča Državnega zbora, saj za to nima ne zakonske ne poslovniške podlage, 21.a člen ZRLI pa predvideva prav tako obvestilo Državnega sveta.

3.1. Sprejem posebne odločitve Državnega sveta

Državni svet je na podlagi prvega odstavka 21.a člena ZRLI, ki določa, da Državni zbor sprejme sklep o nedopustnosti razpisa referendumov po prejemu obvestila o odločitvi Državnega sveta, da glede posameznega zakona ne bo zahteval, da Državni zbor o njem ponovno odloča, prvotno odločal o sklepu, da glede posameznega zakona odločilnega veta ne bo predlagal.³⁵ Pri tem se je zaradi spornosti diktacije 21.a člena ZRLI in njegove neusklajenosti z ustavnimi določbami, ki urejajo suspenzivni veto, soočil s številnimi ustavnopravnimi vprašanji. Ustavodajalec pri urejanju pravice Državnega sveta zahtevati od Državnega zbora, da o zakonu ponovno odloča, ne v 91. ne v 97. členu Ustave namreč ni predvidel nikakršnih omejitev omenjene pravice Državnega sveta, ki bi bile primerljive z ustavno nedopustnostjo zahtevati razpis referendumov iz drugega odstavka 90. člena Ustave.

Avbelj je sicer že pri zakonski ureditvi nedopustnosti referendumov v ZRLI v primeru zakonov, ki odpravljajo protiustavnost, opozoril na vprašanje soodvisnosti referendumske omejitve s pravico suspenzivnega veta Državnega sveta in na dejstvo, da je imel skladno s takratno ureditvijo Državni svet več pristojnosti oziroma pravic kot volivci.³⁶ Poudaril je tudi, da v primeru, ko sledimo pravni

ru Zakona o dodatnih ukrepih za omilitve posledic COVID-19 pa je bilo odločanje o sklepu v Državnem zboru na isti dan kot odločanje o suspenzivnem vetu v Državnem svetu.

³⁵ Glej zapisnik 13. izredne seje Državnega sveta.

³⁶ M. Avbelj, nav. delo (2011), str. 12.

logiki, ki je vgrajena v pravilo o prepovedi referendumu, tudi Državni svet ne bi smel zahtevati veta na te zakone, saj bi v primeru veta Državni svet povzročil protiustavne posledice.³⁷ Soodvisnost referendumske omejitve s suspenzivnim vetom Državnega sveta ni popolna, saj ima že na podlagi Ustave Državni svet v okviru zakonodajnega postopka več pristojnosti kot volivci, saj nima zgolj zakonodajne iniciative temveč v zakonodajnem postopku podaja mnenja in navsezadnje vlaga tudi suspenzivni veto na sprejete zakone. Posledica zavrnitve zakona na referendumu na podlagi 25. člena ZRLI je, da eno leto po razglasitvi referendumske odločitve Državni zbor ne sme sprejeti zakona, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev, zakon, na podlagi katerega je vložen suspenzivni veto, pa je vselej predmet ponovnega odločanja v Državnem zboru, pri čemer je za sprejem zakona potrebna večina glasov vseh poslancev, razen če ustava za sprejem obravnavanega zakona predvideva kvalificirano večino. Če Državni zbor v postopku ponovnega odločanja ne izglasuje zakona, je – drugače kot pri odločitvi na referendumu – mogoče takoj začeti postopek za sprejem zakona, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo Državnega sveta oziroma Državnega zbora v postopku ponovnega odločanja. Avbljeva argumentacija je bolj relevantna v primerih zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč, saj nujnost hitrega sprejema zakonov ne zahteva le skrajšanja oziroma odprave referendumskih rokov, temveč tudi skrajšanje roka za vložitev suspenzivnega veta. Ne glede na to, da je rok za izvedbo referendumskih postopkov precej daljši od roka, ki ureja odločilni veto, moramo opozoriti, da v nujnih primerih, ki zahtevajo takojšnjo uveljavitev zakona, tudi ta rok zamika uveljavitev zakona.

Manko ustavne omejitve pravice Državnega sveta zahtevati suspenzivni veto in manko zakonskega pridržka v Ustavi, ki bi pooblastil zakonodajalca, da sam uredi omejitve omenjene pravice, priča o neustavnosti poseganja v omenjeno pravico z zakonom ali poslovníkom. Omejitev ustavne pravice, če gre za ustavno človekovo pravico, dopušča sicer tudi 15. člen Ustave, če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine, vendar je vprašljivo, ali lahko pravico Državnega sveta zahtevati od Državnega zbora, da o zakonu ponovno odloča, povežemo s katerokoli človekovo pravico, na primer pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave. Kaučič sicer poudarja, da je pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, kot jo določa 44. člen Ustave, konkretizirana tudi v 96. členu, ki ureja sestavo Državnega sveta, in 98. členu, ki ureja volitve članov Državnega sveta.³⁸ Prav zaradi konkretizacije ustavne pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev tudi v primeru sestave in

³⁷ M. Avbelj, nav. delo (2009), str. 14.

³⁸ Igor Kaučič: komentar 44. člena Ustave RS, v: M. Avbelj, nav. delo (2019, prvi del), str. 425.

volitev članov Državnega sveta bi bilo mogoče sklepati, da je vsaj posredno tudi izvrševanje posameznih pravic članov Državnega sveta, s katerimi Državni svet izvršuje svoje pristojnosti, mogoče šteti v širši kontekst človekovih pravic.

3.2. Suspenzivni veto

Ena od možnosti za skrajšanje roka za promulgacijo zakona je zagotovo vložitev predloga za suspenzivni veto s strani kvalificiranih predlagateljev po 75.a členu Poslovnika Državnega sveta (osem državnih svetnikov, komisija ali interesna skupina), saj v primeru nesprejema predloga veta na plenarni seji pobude za vložitev veta na isti zakon ni mogoče vložiti. V primeru sprejema odločilnega veta v Državnem svetu pa Državni zbor na podlagi 148. člena PoDZ-1 ponovno glasuje o zakonu na naslednji seji. Pri tem pa ne Ustava ne PoDZ-1 ne vsebujeta izrecne določbe glede roka, v katerem mora Državni zbor ponovno glasovati o zakonu, kot je ta določen na primer v 91. členu Ustave glede vložitve suspenzivnega veta.

Čeprav je cilj omenjene ureditve v PoDZ-1 preprečevanje negotovosti v pravnem redu oziroma blokad zakonodajnega postopka zaradi nedokončanega zakonodajnega postopka,³⁹ je omenjeni rok (v primeru ponovnega odločanja o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč) preohlapen, saj je sklic naslednje seje Državnega zbora odvisen od termenskega plana Državnega zbora in dogovora kolegija predsednika Državnega zbora, kar v praksi pomeni, da je seja za ponovno odločanje o zakonu lahko sklicana še isti dan po sprejetju suspenzivnega veta Državnega sveta ali nekaj dni oziroma tednov po sprejetju omenjene odločitve.

Posebej dolgo obdobje med sprejemom odločilnega veta v Državnem svetu in ponovnem glasovanju o zakonu v Državnem zboru lahko preteče v primeru razpustitve Državnega zbora, saj se v skladu z odločbo Ustavnega sodišča U-I-23/12 Državni zbor lahko kljub pravici do polnega izvajanja zakonodajne funkcije v skladu s parlamentarno avtonomijo samoomejuje bodisi z *ad hoc* dogovori bodisi s posebno poslovniško ureditvijo⁴⁰ in v tej luči sprejme odločitev, da bo ponovno glasovanje o zakonu zamaknjeno v čas po konstituiranju novega sklica Državnega zbora.

V primeru vložitve suspenzivnega veta Državnega sveta podaljšanje zakonodajnega postopka torej ni odvisno le od hitrosti sprejema odločitve v Državnem svetu, temveč tudi od hitrosti izvedbe postopka ponovnega odločanja v Državnem zboru. To pomeni, da je v primerih zakonov o nujnih ukrepih za

³⁹ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-23/12 z dne 5. aprila 2021, točka 9 obrazložitve.

⁴⁰ Prav tam, točka 17 obrazložitve.

zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč kaj hitro onemogočeno hitro in učinkovito odločanje.

3.2.1. Suspenzivni veto s ciljem hitrejša uveljavitve zakonodaje

V luči številnih dilem glede ustavne skladnosti sprejema posebne odločitve o tem, da Državni svet ne bo vložil suspenzivnega veta (predvsem ker na ustavni ravni ni akta, s katerim Državni svet sprejme odločitev, da suspenzivnega veta na posamezen zakon ne bo vložil), se je vzpostavila praksa vlaganja predloga za sprejem suspenzivnega veta, katerega namen je bila hitrejša uveljavitev sprejetih zakonov.⁴¹ Omenjena praksa vlaganja suspenzivnih vetov, katerih namen je zgolj pospešena uveljavitev zakonodaje v času epidemije covida-19, je odprla več ustavnopravnih vprašanj, predvsem ali in kako tovrstno vlaganje pobud za sprejem veta vpliva na pravico preostalih članov Državnega sveta glede vložitve pobude za sprejem odločilnega veta in ali tovrstno dejanje lahko označimo kot zlorabo instituta odločilnega veta. Namen suspenzivnega veta je predvsem opozoriti na nedomišljene zakonske rešitve in ponuditi zakonodajalcu argumente ter čas za dodaten premislek in tehtanje argumentov članov Državnega sveta, ki na podlagi 96. člena Ustave predstavljajo zastopstvo posebnih interesnih skupin.

Kristan poudarja, da je odločilni veto nevtralen institut zakonodajnega postopka, čigar namen je kakovosten zakonodajni postopek in preprečevanje sprejema protiuslavnih določb v zakonih.⁴² Prav v luči ustavne vloge Državnega sveta in njegove korekcijske funkcije v zakonodajnem postopku ni mogoče sklepati, da bi ustavodajalec pri oblikovanju omenjenega organa predvidel sprejem odločilnega veta za druge namene razen za opozarjanje nedomišljenih zakonskih rešitev in soočenje argumentov v korist sprejeti zakonski rešitvi in proti njej. Suspenzivni veto je torej pomemben institut v prefinjenem sistemu vzajemne kontrole, omejevanja, brzdanja, prepletene soodvisnosti in ravnovesja,⁴³ ne pa institut za hitrejšo uveljavitev zakona. Za ta namen bi bilo smiselno, da bi možnost vlaganja suspenzivnega veta omejili na ustavni ravni, kot je bilo že navedeno.

3.2.1.1. Vpliv pobude za sprejem veta, katerega cilj je pospešena uveljavitev zakonodaje na pravico preostalih članov Državnega sveta do vlaganja pobude za sprejem odločilnega veta

Vložitev pobude za sprejem veta, katerega cilj je hitrejša uveljavitev zakonodaje, lahko nedvomno pripomore k skrajšanju rokov za promulgacijo zakonodaje

⁴¹ Glej zapisnik 14. izredne seje Državnega sveta.

⁴² I. Kristan, nav. delo (2010), str. 8.

⁴³ Odločba Ustavnega sodišča RS 474/18, točka 18 obrazložitve.

prav tako pa (v primeru hitrega sklica izredne seje) nedvomno vpliva na možnost drugih članov Državnega sveta, da celovito preučijo obravnavano tematico ter se o njej posvetujejo s svojo volilno bazo in oblikujejo stališče. Član Državnega sveta ima na podlagi 57. člena Zakona o Državnem svetu (ZDSve)⁴⁴ in 66. člena PoDS-1 pravico in dolžnost, da se udeležuje sej sveta in njegovih delovnih teles, katerih član je, ter sodeluje pri njihovem delu in odločanju, zato je posebej pomembno, da ima zadosten čas za pripravo za obravnavo posameznih vprašanj. Kot je Ustavno sodišče že poudarilo v zadevi U-I-84/96, je za učinkovito uresničevanje ustavne pristojnosti Državnega sveta pomembno, da ima organ razumen rok za oblikovanje svojega mnenja, pri čemer je ta rok, ko nujnost zadeve to zahteva, lahko izredno kratek.⁴⁵ Temu sledi tudi ureditev v drugem odstavku 215. člena PoDZ-1, ki določa, da rok, v katerem lahko Državni svet poda mnenje o zadevah z izredne seje Državnega zbora, o zadevah, ki so uvrščene na razširjeni dnevni red seje Državnega zbora in o predlogih zakonov, ki se predlagajo po nujnem postopku, ne sme biti krajši od 24 ur. Ne glede na to, da je Ustavno sodišče v omenjeni odločbi obravnavalo medinstitucionalno določanje rokov za oblikovanje mnenj, je mogoče argumentacijo smiselno uporabiti tudi v primeru določanja rokov za sprejem odločitve glede suspenzivnega veta in notranjega delovanja organa, saj lahko kratki roki v primeru sklica seje Državnega sveta v najširšem smislu posežejo tudi v pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave, ki je konkretizirana tudi v 96. členu Ustave o sestavi Državnega sveta in 98. členu Ustave o volitvah v Državni svet.

Sklicevanje sej Državnega sveta ureja PoDS-1, ki v 30. členu določa, da predsednik sklicuje seje Državnega sveta na lastno pobudo, po sklepu Državnega sveta, na zahtevo komisije, na zahtevo interesne skupine ali na zahtevo osmih državnih svetnikov, pri čemer se lahko izredna seja (tudi v primeru predloga za sprejem odločilnega veta) na podlagi tretjega odstavka 32. člena PoDS-1 skliče tudi v roku, ki je krajši od sedem dni. Pravica predsednika Državnega sveta je diskrecijska, saj je omejena zgolj z ustavnim rokom za sprejem odločitve Državnega sveta glede vložitve suspenzivnega veta in poslovniško določbo glede obravnave drugih zadev, ki jih ni mogoče odlagati in jih ni mogoče pravočasno uvrstiti na dnevni red redne seje. Kadar je na dnevnem redu seje Državnega sveta zakon, na katerega bi Državni svet lahko vložil suspenzivni veto, predsednik skliče sejo praviloma šesti dan po sprejetju zakona.⁴⁶ Omenjena praksa sklicevanja izredne seje za obravnavo odločilnega veta Državnega sveta je posledica kratkih ustavnih rokov, ki jih ima Državni svet za sprejem odlo-

⁴⁴ Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US

⁴⁵ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-84/96 z dne 21. oktobra 1999, točka 34 obrazložitve.

⁴⁶ F. Grad, nav. delo (2013), str. 221.

žilnega veta, nepoklicne funkcije članov Državnega sveta in s tem povezanega zagotavljanja sklepčnosti na seji in navsezadnje tudi zagotavljanju zadostnega časa članom Državnega sveta za preučitev in obravnavo zadeve. Kljub omenjenim argumentom, ki govorijo v korist poznejšemu sklicevanju izredne seje za obravnavo odločilnega veta, člani Državnega sveta nimajo nikakršne poslovniške možnosti glede vplivanja na datum sklica izredne seje, temveč lahko zgolj obravnavo posamezne materije odložijo s postopkovnimi predlogi, kot so predlog za prekinitve iz 41. člena PoDS-1 in predlog za preložitve razprave ali odločanja o obravnavani zadevi iz 42. člena PoDS-1.

3.2.1.2. Zloraba instituta suspenzivnega veta

Ustavna, zakonska in poslovniška ureditev instituta suspenzivnega veta ne urejajo posebej vprašanja zlorabe omenjenega instituta, zato je treba pri proučevanju omenjenega vprašanja uporabiti analogijo s splošno teorijo o zlorabi pravic. O zlorabi pravice govorimo, ko subjekt izhaja iz abstraktnega upravičenja, vendar ga izvršuje tako, da posega v pravico drugega, ko se pravica uporablja v nasprotju z namenom, za katerega je bila ustanovljena, ko je uporaba pravice popolnoma nerazumna in ne zasleduje legitimnega interesa oziroma kadar nekaj, kar imamo v rabi, preusmerimo v zlorabo.⁴⁷ Cerar pojasnjuje, da beseda zloraba pomeni, da nekdo počne nekaj, do česar je tako ali drugače upravičen, vendar to počne tako, da prekorači ali popači namen oziroma smisel upravičenja in prizadene ljudi ali povzroči kako drugačno škodo.⁴⁸

V primeru vložitve suspenzivnega veta, katerega namen je pospešena uveljavitev zakonodaje, moramo najprej analizirati sam pomen in namen instituta suspenzivnega veta, saj lahko le na tej podlagi analiziramo, ali je v konkretnem primeru mogoče govoriti o zlorabi pravice. Slovar slovenskega knjižnega jezika pojasnjuje, da je veto pravica koga, da z ugovorom, nasprotovanjem prepreči sprejem, izpolnitev sklepa, zakona. Ključni element opredelitve veta je torej nasprotovanje s ciljem preprečitve izpolnitve sklepa, zakona ipd. Zato se v primeru vložitve pobude za sprejem odločilnega veta s ciljem pospešitve uveljavitve zakonodaje soočimo z jezikovno neskladnostjo omenjenega predloga akta z njeno vsebino, saj je omenjena obrazložitev v nasprotju s splošno jezikovno razlago izraza veto. Pri uporabi zgodovinske metode razlage lahko že iz pripravljalnih gradiv k osnutku Ustave razberemo, da je bil Državni svet zasnovan kot organ s funkcijo svetovanja in intervencije v zakonodajnih zadevah s pristojnostjo suspenzivnega veta, s katerim bi opozarjal na pomanjkljive ali nepravilne odločitve.⁴⁹ Namenska razlaga suspenzivnega veta, urejenega

⁴⁷ M. Pavčnik, nav. delo (2019), str. 145.

⁴⁸ M. Cerar, nav. delo.

⁴⁹ Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, 17/90, str. 9.

tako v 91. kot tudi v 97. členu Ustave, pritrjuje dejstvu, da je suspenzivni veto Državnega sveta »ovira« pri uveljavitvi sprejetega zakona, pri čemer Igličarjev predlog za oblikovanje usklajevalnega postopka po vetu Državnega sveta s ciljem reševanja interesnih konfliktov jasno nakazuje na tako imenovano korekcijsko funkcijo Državnega sveta kot posebno institucionalizirano obliko uveljavljanja civilne družbe oziroma interesnih skupin in njihovih interesov v Državnem svetu.⁵⁰

Vloženo pobudo za sprejem odločilnega veta s ciljem hitrejšje uveljavitve zakonodaje je v luči odprave dvomov o zlorabi omenjene pravice zaradi cilja, ki ga vložena pobuda zasleduje, mogoče sanirati z vložitvijo amandmaja s strani člana Državnega sveta, komisije ali interesne skupine na podlagi 72. člena PoDS-1, s katerim bi obrazložitev suspenzivnega veta nadomestili z novim besedilom, ki nasprotuje sprejemu zakona.⁵¹

Kerševan⁵² je pri preučevanju pristojnosti veta šefa republike menil, da je veto praviloma političen akt in ne potrebuje pravne argumentacije, niti ni šef države pravno zavezan obrazložiti razloge za svojo odločitev, kar v primeru analogije s suspenzivnim vetom Državnega sveta pomeni, da ta prav tako ni pravno zavezan obrazložiti razloge za svojo odločitev. Kljub pravni nevezanosti k obrazložitvi suspenzivnega veta je zaradi postopka ponovnega odločanja v Državnem zboru smiselna navedba argumentov, ki so Državni svet vodili k sprejemu omenjene odločitve in govorijo v korist zavrnitvi ponovnega sprejema zakona.

Tako amandmiranje obrazložitve predloga suspenzivnega veta kot tudi vložitev suspenzivnega veta brez obrazložitve ne obravnavata vprašanja zagotavljanja zadostnega časa za obravnavo posamezne zadeve s strani članov Državnega sveta in ne zagotavlja nujno hitrejšega zakonodajnega postopka.

3.2.1.3. Retroaktivnost posameznih zakonskih določb

Težave glede trajanja zakonodajnega postopka v primeru predlogov zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč bi lahko reševali na drugačen način. Namesto hitenja s sprejemanjem in predvsem uveljavitvijo omenjenih zakonov z morebitnim protiustavnim skrajševanjem ustavnih rokov ima zakonodajalec namreč na voljo uporabo ustavnega instituta retroaktivne veljave posameznih zakonskih določb.

⁵⁰ Albin Igličar: komentar 91. člena Ustave RS, v: M. Avbelj, nav. delo (2019, drugi del), str. 150.

⁵¹ Primer obravnave veta na Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB-D), EPA 1975-VIII.

⁵² E. Kerševan, nav. delo (2016), str. 350.

Ustava v 155. členu uvaja prepoved retroaktivnosti, pri čemer je ob omejitvi dopustnih retroaktivnih učinkov na posamezne zakonske določbe in ob izpolnjevanju zahteve javne koristi kot upravičenja za obstoj retroaktivnosti ta zrelativizirana.⁵³ Prepoved retroaktivnosti na eni strani varuje stabilnost in predvidljivost pravnega sistema, po drugi pa v nepogostih in izrednih situacijah zagotavlja prožnost pravnega sistema.⁵⁴ Pri tem je za ustavno dopustnost retroaktivnosti treba izpolniti zahteve po zakonski določitvi retroaktivnih učinkov, pri čemer je retroaktivni učinek omejen samo na posamezne zakonske določbe, retroaktivne učinke zahteva javna korist in navsezadnje ti ne posegajo v pridobljene pravice.⁵⁵ V slovenski pravni teoriji in ustavnosodni praksi sta se uveljavila koncepta »prave« in »neprave« retroaktivnosti, pri čemer o »pravi« retroaktivnosti govorimo, ko zakon s povratnimi učinki posega v že nastala dejanska stanja, o »nepravi« retroaktivnosti pa, ko zajemajo sedanja, vendar še ne v celoti zaključena dejanska stanja.⁵⁶

V luči spoštovanja ustavnih pristojnosti Državnega sveta in izogib morebitnim zlorabam instituta suspenzivnega veta bi lahko zakonodajalec z namenom hitrejše uveljavitve posameznih določb zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč predvidel njihovo retroaktivno veljavo ob upoštevanju omejitev iz 155. člena Ustave in ustavnosodne prakse na tem področju.

4. NUJNOST USTAVNIH SPREMEMB INSTITUTA SUSPENZIVNEGA VETA

Uporaba instituta suspenzivnega veta v primeru zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč je osvetlila številna pravna vprašanja, povezana s položajem, vlogo ter pristojnostmi Državnega sveta kot drugega doma slovenskega parlamenta, ki so bila pri ureditvi omenjenega postopka s strani zakonodajalca spregledana. S ciljem odprave dvomov glede ustavne ustreznosti pozitivne zakonske ureditve suspenzivnega veta pri omenjenih zakonih in v luči skrajševanja promulgacijskega roka ter v izogib morebitnim zlorabam omenjenega instituta se kot možni rešitvi ponujata predvsem skrajšanje roka za vložitev suspenzivnega veta na

⁵³ Katarina Vatovec: komentar 155. člena Ustave RS, v: M. Avbelj, nav. delo (2019, drugi del), str. 402.

⁵⁴ Katarina Vatovec: komentar 155. člena Ustave RS, v: M. Avbelj, nav. delo (2019, prvi del), str. 677.

⁵⁵ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-196/14 z dne 5. novembra 2015, točka 26 obrazložitve.

⁵⁶ Katarina Vatovec: komentar 155. člena Ustave RS, v: M. Avbelj, nav. delo (2019, drugi del), str. 403.

omenjene zakone ali omejitev pravice vlaganja suspenzivnega veta na določene zakone, pri čemer slednja omogoča celovito urejanje problematike.

4.1. Krajši roki za vložitev suspenzivnega veta

Slovenski ustavodajalec pri urejanju instituta suspenzivnega veta ni predvidel možnosti skrajšanja roka za vložitev suspenzivnega veta Državnega sveta, so pa omenjeno možnost predvideli v nekaterih drugih državah. Tako na primer Poljska Ustava v tretjem odstavku 123. člena predvideva skrajšanje roka za sprejem odločitve Senata v primeru nujnih zakonov iz trideset na štirinajst dni, pri čemer je v primeru strinjanja Senata s sprejetim zakonom obdobje, v katerem Senat sprejme odločitev, skrajšano na sedem dni. Podobno tudi 8. člen češke Ustave v času izrednih in vojnih razmer predvideva skrajšanje roka za sprejem odločitve Senata na 24 ur. Nemški Temeljni zakon v 78. členu ureja uveljavitev zvezne zakonodaje, pri čemer je razvidno, da je hitrost zakonodajnega postopka odvisna predvsem od hitrosti odločanja v zgornjem domu parlamenta.

Ne glede na predstavljene primere iz tuje zakonodaje, ki določajo skrajšanje roka za sprejem odločitve o vložitvi veta, je treba poudariti, da imajo omenjeni zgornji domovi precej daljše roke za sprejem odločitve, nekateri (češki Senat) pa skrajšanje omenjenega roka veže na razglasitev izrednih razmer in vojnega stanja. V primeru slovenske ureditve bi bilo v primeru skrajšanja roka za vložitev suspenzivnega veta treba najprej slediti odločbi Ustavnega sodišča U-I-84/96, ki posebej poudarja nujnost določanja rokov na način, da Državnemu svetu omogočajo učinkovito uresničevanje njegove ustavne pristojnosti, pri čemer je treba preučiti, v katerih primerih nujnost zadeve narekuje posebej hitro odločanje. Hkrati pa bi bilo zaradi preohlapne dikcije iz 148. člena PoDZ-1 priporočljivo da ta natančneje določi rok za ponovno odločanje Državnega zbora v primeru zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč.

4.2. Ustavna omejitev pravice Državnega sveta zahtevati od Državnega zbora, da o zakonu ponovno odloča

Kot je bilo pojasnjeno, Ustava pravico Državnega sveta zahtevati, da Državni zbor o zakonu ponovno odloča, ureja tako v 91. členu, ki ureja razglasitev zakona, kot tudi v 97. členu, ki ureja pristojnosti Državnega sveta. S sistemskega vidika je smiselna omejitev pravice suspenzivnega veta v 91. členu, ne glede na to, da je ureditev v omenjenem členu zaradi urejanja dveh popolnoma različnih ustavnih vprašanj nenavadna.⁵⁷

⁵⁷ D. Štrus, nav. delo (2017), str. 110.

Obseg omejitve ustavne pravice suspenzivnega veta Državnega sveta mora slediti ustavnim omejitvam zakonodajnega referendumu, kot jih določa drugi odstavek 90. člena Ustave RS, pri čemer je pri vsaki posamezni omejitvi referendumskega odločanja treba oceniti, ali je mogoče isti *ratio* ustavodajalca zasledovati tudi pri omejitvi suspenzivnega veta Državnega sveta. Za potrebe tega prispevka se bomo omejili na korelacijo med referendumsko omejitvijo in omejitvijo suspenzivnega veta v primeru zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč. V primeru omenjenih zakonov je potrebno učinkovito in hitro delovanje⁵⁸ (včasih tudi izredno hitro), kar bi vložitev in odločanje o suspenzivnem vetu preprečevalo. Predlagatelji ustavne spremembe 90. člena so namreč nujnost omejitve referendumske pravice utemeljili z dejstvom, da bi zamaknjena uveljavitev zakona lahko povzročila škodljive posledice oziroma nujno ukrepanje celo preprečila ter hkrati izničila namen in učinek sprejemanja zakonov po nujnem postopku, kot jih določa Poslovnik Državnega zbora.⁵⁹ Ne glede na to, da je razlika v trajanju referendumskega postopka in postopka z odločilnim vetom velika, lahko govorimo o nujnih ukrepih, pri katerih je treba postopek skrajšati tudi za sedemdnevni rok, v katerem lahko Državni svet vloži suspenzivni veto.

V primeru ustavne omejitve suspenzivnega veta je treba dopolniti tudi ureditev v PoDZ-1, in sicer tako, da Vlada Državnemu zboru posreduje predlog za sprejem sklepa, s katerim ugotovi, da suspenzivnega veta ni dopustno vložiti, saj gre za zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč. Predlog vlade bi moral vsebovati navedbo vseh razlogov, zaradi katerih odločilnega veta ni dopustno vložiti, pri čemer bi imel Državni zbor na voljo 48 ur za odločanje o vladnem predlogu.

4.2.1. Ustavnosodno varstvo

Omenjena ureditev pomeni omejitev ustavne pristojnosti Državnega sveta, zato je treba vsakemu članu Državnega sveta zagotoviti možnost, da v petnajstih dneh od uveljavitve zakona vloži zahtevo za oceno ustavnosti zaradi kršitve ustavne določbe, ki omejuje možnost vložitve suspenzivnega veta Državnega sveta. Pri tem je treba upoštevati enajsto alinejo prvega odstavka 160. člena Ustave, ki določa, da Ustavno sodišče odloča o drugih zadevah, ki so mu naložene z Ustavo in z zakoni, ki zahteva, da se postopek ustavosodnega varstva uredi na zakonski in ne na poslovniški ravni. Ustavno sodišče je v zadevi U-I-483/20 poudarilo, da zakonodajni postopek v širšem smislu vključuje tudi zakonodajno iniciativo, suspenzivni veto Državnega sveta, zakonodajni referendum, razglasitev zakona ter objavo zakona v Uradnem listu Republike

⁵⁸ Mnenje strokovne skupine, str. 6.

⁵⁹ Predlog za spremembo 90. člena ustave, str. 13.

Slovenije, kar pomeni, da Ustavno sodišče na podlagi tretjega odstavka 21. člena ZUstS v okviru odločanja o ustavnosti in zakonitosti postopkov, po katerih so bili predpisi sprejeti, presoja tudi ustavno pravico Državnega sveta vložiti suspenzivni veto.⁶⁰

5. SKLEP

Epidemija covid-19 je zaradi potrebe po hitrem zakonodajnem ukrepanju ob odsotnosti razglasitve izrednih razmer osvetlila več vprašanj, povezanih s hitrostjo zakonodajnega postopka in pospešeno promulgacijo sprejete zakonodaje. S sprejemom 21.a člena ZRLI je bila podana pravna podlaga za pospešitev že tako hitrih nujnih zakonodajnih postopkov, vendar je ta necelovito uredila vlogo Državnega sveta v zakonodajnem postopku in njegovo pristojnost vlaganja suspenzivnega veta.

Praksa, ki je sledila zgoraj navedeni zakonski ureditvi referendumu, je imela posledice tako na zakonodajni postopek v Državnem zboru kot tudi na delovanje Državnega sveta, predvsem na institut odločilnega veta. Način, kako je Državni svet »sprejel odločitev, da ne bo zahteval ponovnega odločanja o zakonu«, je odprl več ustavnopravnih vprašanj, ki zahtevajo poglobljene odgovore. Dejstvo je, da odločilni veto, kot je bilo predstavljeno v tem članku, ni institut, s katerim se pospeši uveljavitev sprejete zakonodaje, ampak ustavni institut ponovnega razmisleka o predlaganih zakonskih rešitvah in s tem pomembna varovalka v sistemu zavor in ravnovesij.

Državni svet je ustavni organ, čigar pristojnosti (tudi v okviru zakonodajnega postopka) so urejene v Ustavi, zato vsakršno zakonsko omejevanje njegovih ustavnih pristojnosti (tudi v primeru nujnih ukrepov za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč) nakazuje na morebiten protiustaven poseg v njegove pristojnosti in zato je nujno, da se tudi omejitve pristojnosti vlaganja suspenzivnega veta uredijo na ustavni ravni ter nato še na zakonski in poslovniški ravni.

Do ustavne – ter nato tudi zakonske in poslovniške ureditve – omejitve instituta odločilnega veta na zakone o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč pa bi zakonodajalec moral uporabiti retroaktivno veljavo posameznih določb teh zakonov in tako reševati pravočasno uveljavitev nujnih ukrepov.

⁶⁰ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-483/20 z dne 7. januarja 2021, točka 19 obrazložitve.

Literatura

- Matej Avbelj (ur.) in drugi: Komentar Ustave Republike Slovenije. Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica 2019.
- Matej Avbelj: Še ena prepoved referendum?, v: Pravna praksa, 30 (2011) 1, str. 12.
- Matej Avbelj: Že druga prepoved referendum, v: Pravna praksa, 28 (2009) 45, str. 14.
- Miro Cerar: Zloraba prava, v: Iusinfo.si, 9. marca 2009, <www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/10846> (10. 6. 2023).
- Franc Grad: Parlamentarno pravo. GV Založba, Ljubljana 2013.
- Franc Grad, Igor Kaučič in Saša Zagorc: Ustavno pravo. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2016.
- Albin Igličar: Državni zbor v funkciji zakonodajalca, v: Ljubo Bavcon in drugi: 15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2007, str. 103–121.
- Igor Kaučič: Ustavne omejitve in prepovedi zakonodajnega referendum, v: Zbornik znanstvenih razprav, 74 (2014), str. 59–92.
- Erik Kerševan: Promulgacija zakona s strani predsednika republike, v: Igor Kaučič in drugi: Ustavni položaj predsednika republike. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, Maribor 2016, str. 347–364.
- Ivan Kristan: Odločilni veto Državnega sveta, v: Ivan Kristan in drugi: III. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava. Inštitut za javno upravo, Ljubljana 1997, str. 107–118.
- Ivan Kristan: Dvodomnost slovenskega parlamenta, v: Prihodnost parlamentarne demokracije: zbornik strokovnega srečanja ob 20. obletnici prvih večstrankarskih volitev, (2010), str. 98–103.
- Marijan Pavčnik: Materia Constitutionis (Glose ob Pisateljski ustavi), v: Tine Hribar in drugi: Izvori slovenske Ustave. Državni svet Republike Slovenije, Ljubljana 2009, str. 67–80.
- Meg Russel: Reforming the House of Lords: Lessons From Overseas. Oxford University Press, Oxford 2000.
- Dušan Štrus: Državni svet – že 25 let stičišče interesov družbe. Državni svet Republike Slovenije, Ljubljana 2017.
- Marijan Pavčnik: Teorija prava – prispevek k razumevanju prava. 5., pregledana in dopolnjena izd., 4. natis. GV Založba, Ljubljana 2019.
- Matija Žgur: Izredno stanje: pristojnosti in odgovornosti predsednika Republike Slovenije po slovenski ustavi, v: Igor Kaučič in drugi: Ustavni položaj predsednika republike. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, Maribor 2016, str. 439–456.

VELJAVNOST OPOROKE Z VIDIKA OBLIČNOSTNIH ZAHTEV

Petra Lamovec Hren,

*magistrica prava, študentka doktorskega študija na Pravni fakulteti Univerze
v Ljubljani*

1. UVOD

Oporočna svoboda je eno temeljnih načel dednega prava, ki zapustniku zagotavlja, da določi dediče in razdeli večino premoženje tako, kot to sam želi, ne glede na zakoniti dedni red.¹ Vendar pa mora pri tem upoštevati določena pravila glede vsebine oporočnih razpolaganj in obličnostnih zahtev, ki jih določajo zakoni.² Če te zahteve niso spoštovane, je oporoka lahko neveljavna.

Oblika oporoke je pomembna, saj v ZD velja pravilo *forma ad valorem*, po katerem je izpolnjevanje obličnostnih zahtev pogoj za veljavnost oporoke.³ Nekatere države zagovarjajo milejši pristop k presoji veljavnosti oporok in dovoljujejo, da je oporoka lahko veljavna kljub svoji nepopolni obliki. S tem namenom so v svoje pravne rede sprejele pravila, ki sodišču omogočajo, da obdrži v veljavi oporoko, ki sicer ne sledi obličnostnim zahtevam, vendar pa v svojem bistvu brez upravičenega dvoma odraža pravo voljo zapustnika. V prispevku bom predstavila doktrini, ki sta se razvili v državah, ki pripadajo sistemu *common law*. Osredinila se bom predvsem na analizo vprašanja, kako dovoljujeta spregled obličnostnih nedoslednosti in s tem utrjujeta pot k uresničitvi oporočiteljeve volje. Pri predstavitvi konkretnih primerov se bom osredinila predvsem na tiste, pri katerih je bila veljavnost oporoke vprašljiva zaradi izbire medija, na katerega je bila zapisana. Primeri namreč kažejo relativno naklonjenost sodišč,

¹ A. A. Golling-Sledge, nav. delo, str. 145; V. Rangan, nav. delo, str. 1790.

² V slovenskem pravu to urejata Zakon o dedovanju (ZD, Uradni list SRS, št. 15/76, 23/78, Uradni list RS, št. 13/94 – ZN, 40/94 – odl. US, 117/00 – odl. US, 67/01, 83/01 – OZ, 73/04 – ZN-C, 31/13 – odl. US, 63/16 in Zakon o notariatu (ZN), Ur. l. RS, št. št. 2/07 – uradno prečiščeno besedilo, 33/07 – ZSReg-B, 45/08, 91/13, 189/20 – ZFRO).

³ K. Zupančič in V. Žnidaršič Skubic, nav. delo, str. 122.

da ohranijo oporoko v veljavi, čeprav niso zapisane na papirju oziroma imajo druge pomanjkljivosti v zvezi z obličnostnimi zahtevami.

Razmišljanje, ki postavlja v ospredje oporočiteljevo voljo, ponuja priložnost, da postane ključni element pri presoji oporoke njen avtor oziroma njegova volja. Drugače je v kontinentalnem pravnem sistemu, ki takih ali podobnih doktrin ne pozna in vztraja pri pristopu, da je veljavna le tista oporoka, ki se sklada z zakonsko določenimi obličnostnimi zahtevami.

2. POMEN OBLIČNOSTNIH ZAHTEV

Oporoka velja za enega najbolj togih pravnih institutov.⁴ Že od nekdaj je bila pri oporoki za njeno veljavnost bolj kot vsebina pomembna oblika.⁵ Zapustnik ima na voljo *numerus clausus* oblik oporok, med katerimi lahko izbira.⁶ Pri izbiri je vezan s pravili, ki povedo, katera oblika je v določenih primerih dopustna in katera ne. Na primer, oporočitelj lahko oporoko napiše lastnoročno in jo podpiše. Če jo napiše druga oseba, ne zadostuje samo podpis oporočitelja, ampak se morata v primeru pisne oporoke pred pričami na oporoko podpisati dve oporočni priči.⁷

Obličnostne zahteve so pomembne zaradi izpolnjevanja ciljev, ki jih oblikujejo štiri ključne obličnostne funkcije: dokazna, usmerjevalna, svečanostna in varovalna.⁸ Dokazna vloga obličnostnih zahtev je v zagotovitvi zanesljivega dokaza o obstoju in vsebini oporoke. Z usmerjevalno funkcijo se želi doseči določena stopnja tipizacije oporoke, ki sodišču ne bi povzročala dvomov, kaj je zapustnik z obravnavanim zapisom želel sporočiti. Svečanostna vloga obličnosti preprečuje, da bi oporoka nastala kot rezultat hipne odločitve, saj želi zagotoviti tehtno in premišljeno testiranje zapustnika. Cilj določb, ki imajo varovalno vlogo, pa je, da oporoka odseva pravo oporočiteljevo voljo in pri njeni sestavi ne pride do morebitnih zlorab.⁹ Smisel obličnostnih funkcij ni oteževanje postopka, ampak varstvo zapustnika in zmanjševanje možnosti napačne interpretacije oporoke. Varnostni mehanizmi v obliki obličnostnih zahtev

⁴ D. Klasiček, nav. delo, str. 31.

⁵ Vsebina oporoke je pomembna v smislu, da oporočitelj upošteva nujne dediče, razpolaga le s premoženjem, katerega lastnik je on, ne vključi nemogočih ali nemoralnih pogojev in podobno. J. K. Grant, nav. delo, str. 122.

⁶ M. Załucki, nav. delo, str. 22.

⁷ ZD, 63. in 64. člen.

⁸ J. H. Langbein, nav. delo (1975), str. 491–497.

⁹ Prav tam.

pomagajo zagotoviti, da oporoka izkazuje pravo in resnično voljo oporočitelja zato, da njena interpretacija ne bi vzbujala dvomov ali negotovosti.¹⁰

Vendar pa je zaradi njih sestava oporoke, zlasti za prava nevešče zapustnike, lahko precej zahtevna naloga.¹¹

Veljavnost oporoke je odvisna od njene skladnosti z zakonskimi zahtevami in od dopustnosti odstopanja od teh zahtev.¹² Pravilo, na katerem temeljijo ureditve večine držav, izhaja iz doktrine stroge skladnosti (angl. *strict compliance*) zapisa oporoke z obličnostnimi zahtevami.¹³ To pomeni, da mora biti oporoka sestavljena natančno v taki obliki in na način, kot to predpisuje zakon, saj vsakršen odstop od pravil vodi v njeno neveljavnost. Zahteva po strogi skladnosti lahko pripelje do rezultata, ko je oporočiteljeva volja sicer zelo jasna in nedvoumna, vendar pa se zaradi napake v obličnosti ne more upoštevati.¹⁴ Teža napake ne vpliva na presojo veljavnosti oporoke. Tako strog pristop k presoji veljavnosti oporok povzroča, da ima spoštovanje obličnostnih pravil nesorazmerno težo nasproti oporočiteljevi volji. Zato bi bilo smiselno premisliti, ali razmere dopuščajo in spodbujajo k opustitvi toge drže in poudarjajo večji pomen oporočiteljeve volje. V tem primeru bi zakonodajalec, če bi ocenil, da je v določenem obsegu to ravnanje varno in zanesljivo, lahko opustil nekatere obličnostne zahteve in sodiščem omogočil, da preprečijo neveljavnost oporoke zaradi manjših spodrsrljajev oziroma tehničnih napak oporočitelja.¹⁵ K vnovičnemu premisleku o pomenu in teži oporočiteljeve prave volje v primerjavi z obličnostnimi zahtevami nagovarjajo tudi primeri iz prakse.¹⁶

3. SPREMEMBE NA PODROČJU OBLIČNOSTNIH ZAHTEV

Nekatere države imajo uzakonjena posebna pravila, ki pod določenimi pogoji dopuščajo odstop od obličnostnih zahtev: prva možnost je uporaba doktrine neškodljive napake (angl. *doctrine of harmless error*), druga pa doktrina znatne

¹⁰ Ker je oporočitelj v trenutku, ko se oporoka presoja, mrtev in posledično ne more pojasniti, ali je predloženi dokument res njegova oporoka in kaj je želel z njo urediti, se lahko ta pomanjkljivost odpravi z uvedbo zahtev, kako mora biti zapis sestavljen, da bo učinkoval. Prav tam, str. 492.

¹¹ R. K. Weisbord, nav. delo, str. 907.

¹² P. T. Wendel, nav. delo, str. 339.

¹³ Prav tam, str. 340; J. H. Langbein, nav. delo (2017), str. 2.

¹⁴ N. M. Banta, nav. delo, str. 558.

¹⁵ A. Hirsch, nav. delo (1996), str. 1068.

¹⁶ M. Glover, nav. delo (2012), str. 171

skladnosti (angl. *doctrine of substantial compliance*).¹⁷ Obe doktrini dovoljujeta spregled nekaterih napak, ki jih zapustnik napravi pri sestavi oporoke, in delujeta v smeri, da se oporoka kljub tem nepravilnostim ohrani v veljavi.¹⁸

3.1. Razvoj izjem od pravila stroge skladnosti

Izrael je kot prva država na svetu leta 1965 uzakonil možnost odstopa od strogih obličnostnih zahtev, ki se zahtevajo za veljavnost oporoke.¹⁹ Sprejeto pravilo je dovoljevalo sodišču, da lahko pod določenimi pogoji šteje oporoko za veljavno, čeprav ima slednja posamezne pomanjkljivosti in ne izpolnjuje vseh predpisanih obličnostnih pogojev, ki se zahtevajo za posamezno obliko oporoke.²⁰ Ne da bi poznali izraelsko ureditev, so desetletje pozneje podobno ugotovili tudi v Avstraliji.²¹ Leta 1975 je Južna Avstralija v dednopravni zakon umestila novo določbo, s katero je sodiščem podelila pristojnost, da pod določenimi pogoji lahko odstopijo od zahteve po strogem izpolnjevanju obličnostnih zahtev.²² Istega leta je Langbein objavil prispevek, v katerem je zavzel stališče, da se sodišča ne smejo opirati samo na ozko jezikovno razlago dednopravnih določb, ampak jih morajo uporabljati v skladu z namenom, s katerim so bile oblikovane. Poudaril je, da je bolj kot oblika pomembno, ali je iz oporoke mogoče razbrati oporočiteljev namen.²³

Vendar pa doktrina znatne skladnosti ni uresničila pričakovanj, saj so avstralska sodišča še naprej ravnala precej konservativno in le v zelo ozkem delu dovoljevala odstopa od obličnosti. Pretežno izpolnjevanje obličnostnih zahtev je bilo v praksi pojmovano podobno kot popolna skladnost oporoke s predpisi, zato so tako strogo presojo prestale le redke nepravilno sestavljene oporoke. Doktrina znatne skladnosti zato ni izpolnila pričakovanj teoretikov, da bi se s pomočjo doktrinarne izjeme naredil korak v smeri večjega upoštevanja oporočiteljeve prave volje.²⁴

¹⁷ J. H. Langbein, nav. delo (1987), str. 1.

¹⁸ P. Hall, nav. delo, str. 343; Lester, nav. delo, str. 578–579.

¹⁹ S. Flaks, nav. delo, str. 28.

²⁰ Prav tam. J. H. Langbein, nav. delo (1987), str. 48.

²¹ Prav tam, str. 48.

²² Prav tam, str. 1, 9 in 42.

²³ J. H. Langbein, nav. delo (1975).

²⁴ V zadevi *McIlroy* je sodišče v Queenslandu leta 1984 prvič uporabilo doktrino znatne skladnosti. Obetov po spremembah je bilo konec naslednje leto, ko so sodišča v treh primerih razsodila, da je oporoka neveljavna kljub manjšim napakam glede prisotnosti in podpisovanja prič. J. H. Langbein, nav. delo (1987), str. 42–43; Hall, nav. delo, str. 345; S. Flaks, nav. delo, str. 30–31.

Langbein je zato leta 1987 na podlagi analize obeh doktrin in izkušenj iz Avstralije spremenil svoje stališče²⁵ in predlagal še liberalnejši pristop k obravnavi oporok, ki ne izpolnjujejo vseh obličnostnih zahtev.²⁶ Ta doktrina je bila predstavljena kot doktrina neškodljive napake in je bila pozneje tudi vključena v ameriški vzorčni zakon, imenovan *Uniform Probate Code* (UPC).²⁷ Kljub prizadevanjem za njen uspeh jo je v ZDA v svoje ureditve v celoti ali deloma sprejelo le 11 ameriških zveznih držav.²⁸ Na podlagi pozitivnih mnenj pravnih teoretikov in zgleda iz prakse so Južni Avstraliji, ki je uzakonila doktrino neškodljive napake, sledile še preostale avstralske zvezne države, večinski del Kanade, Nova Zelandija in Južnoafriška republika.²⁹

3.2. Doktrina znatne skladnosti

V skladu z naslovno doktrino se oporoke lahko šteje za skladno s predpisi, če od zakonskih zahtev odstopa le neznatno. Oporoka mora jasno in prepričljivo izkazovati oporočiteljev namen, da želi napraviti oporočo, in biti sestavljena v obliki, ki zadovoljivo izpolnjuje cilje avtentičnosti, varnosti in premissljenosti, ki jih tudi sicer zasledujejo obličnostne funkcije.³⁰

Katera napaka je po presoji sodišča še sprejemljiva, je odvisno od konkretnega primera in tega, kako strogo si sodišče razlaga pojem neznatnosti. Bistveno je, da izkazuje oporočiteljev namen in da izpolnjuje predpisane zahteve v takem obsegu, da je namen, ki ga imajo obličnostne funkcije.³¹ Kljub izpolnjevanju teh zahtev pa ni gotovo, da bo oporoke veljavna. V zadevi *Mahlo v. Hehir* je sodišče sicer priznalo, da ne dvomi o oporočiteljevi oporočni volji, ki je bila

²⁵ Menil je, da je pojem tradicionalnega dednega prava in stroge skladnosti presežen. Treba je slediti napredku in dedno pravo sanirati krivic, ki jih lahko povzročijo pretoga pravila, ter sodiščem dati orodje, s katerim bo lahko upoštevalo tudi oporočo, ki bo nekoliko odstopala od obličnostnih zahtev. J. H. Langbein, nav. delo (1987), str. 6–7.

²⁶ Prav tam, str. 6–7. R. H. Sitkoff in J. Dukeminier, nav. delo, str. 174; S. Flaks, nav. delo, str. 30–31.

²⁷ <<https://www.uniformlaws.org/committees/community-home?CommunityKey=35a4e3e3-de91-4527-aec-26b1fc41b1c3>> (26. 10. 2021).

²⁸ D. Horton in R. K. Weisbord, nav. delo, str. 24; R. H. Sitkoff in J. Dukeminier, nav. delo, str. 176. Doktrina bi po mnenju Flaks lahko predstavljala elegantno rešitev za omilitve nekaterih skrajnih primerov doktrine stroge skladnosti, hkrati pa bi prišlo do dodelitve omejene pristojnosti sodišč glede spregleda nepravilnosti. S. Flaks, nav. delo, str. 29.

²⁹ R. H. Sitkoff in J. Dukeminier, nav. delo, str. 176; D. Horton, nav. delo (2018), str. 2032.

³⁰ J. H. Langbein, nav. delo (1975), str. 513.

³¹ P. Hall, nav. delo, str. 344.

povsem jasno izkazana, vendar pa je zavrnilo veljavnost oporoke, saj je zapustnik vedel, da bi moral zapis natisniti in podpisati, če bi želel, da učinkuje.³²

Kot izhaja že iz imena doktrine, mora iti za skladnost pretežnega dela oporoke. To pomeni, da so praviloma dovoljena le manjša odstopanja. Med take primere se je na primer štela oporoka, pri kateri podpis ni bil na koncu besedila, ampak je bil na drugem mestu istega dokumenta.³³ Lester ugotavlja, da so sodišča danes še vedno stroga pri presoji znatne skladnosti, čeprav manj, kot so bila v preteklosti. Tako so se v praksi že pojavili primeri, ko so sodišča prisotnost samo ene priče namesto dveh in druge oblike neprimerne prisotnosti, kamor bi spadala, na primer nesočasna prisotnost prič, štela za zadovoljivo izpolnjevanje obličnostnih zahtev in s tem oporoko štela za veljavno.³⁴ Odsotnost podpisa je po doktrini znatne skladnosti praviloma neopravičljiva napaka, čeprav so se v praksi že pojavili primeri, ko je bila veljavna tudi nepodpisana oporoka, glede prisotnosti prič doktrina strpnejša.³⁵ Kljub večji ohlapnosti doktrine in njenemu napredku pri širitvi primerov, v katerih se je uporabila, pa njeni kritiki menijo, da bi bil učinkovitejši način in hitrejši napredek, če bi pravilo zamenjali z doktrino neškodljive napake.³⁶ Zvezne države, na primer Queensland, tako opuščajo doktrino znatne skladnost in se raje odločajo za model, ki temelji na liberalnejši presoji obličnostnih pomanjkljivosti in je predstavljen v naslednjem razdelku.³⁷

3.3. Doktrina neškodljive napake

Doktrina neškodljive napake učinkuje podobno kot doktrina znatne skladnosti, vendar je milejša pri presoji veljavnosti oporoke. Zahteva se, da je izkazan jasen in prepričljiv dokaz, ki kaže oporočiteljev namen, da je dokument štel za svojo oporoko. Dodatni pogoj, ki je postavljen pri doktrini znatne skladnosti glede zadostne skladnosti z obličnostnimi zahtevami se v primeru pravila neškodljive napake ne zahteva. Sodišče lahko šteje oporoko za veljavno, če po izvedenem dokaznem postopku verjame, da je oporočitelj obravnavani dokument štel za svojo oporoko.³⁸ Bolj kot sama oblika je namreč pomembno, ali je iz oporoke mogoče razbrati oporočiteljevo voljo. Če je ta element sporen in ni gotovo, kaj je oporočitelj želel storiti z oporoko, je doktrina neškodljive napake

³² *Mahlo v Hehir* [2011] QSC 243 z dne 19. avgusta 2011.

³³ K. R. Guzman, nav. delo, str. 557.

³⁴ S. Lester, nav. delo, str. 599.

³⁵ Prav tam.

³⁶ Prav tam.

³⁷ D. Horton, nav. delo (2019), str. 1649; in M. Glover, nav. delo (2014), str. 645 in 648.

³⁸ R. H. Sitkoff in J. Dukeminier, nav. delo, str. 174.

neuporabljiva, saj manjka temelj, na katerem bi doktrina lahko gradila svojo argumentacijo o pomenu oporočiteljeve volje.³⁹

Način urejanja doktrine neškodljive napake v UPC temelji na avstralski ureditvi, vendar pa so med avstralsko in ameriško ureditvijo tri pomembne razlike.⁴⁰ V Avstraliji so institut poimenovali kot tako imenovano pristojnost sodišča, ki lahko dovoli, da dokument shaja brez nečesa (angl. *dispensing power*), v ZDA pa se imenuje doktrina neškodljive napake. Druga razlika je, da se v avstralski ureditvi doktrina nanaša le na sestavo oporoke, v UPC pa se določbe nanašajo tudi na napake, ki nastanejo pri preklicu oporoke. Tretja razlika je v dokaznem standardu, ki je v UPC višji.⁴¹ Poleg tega je v UPC vključena posebna varovalka, ki določa, da se s pravilom neškodljive napake ne more sanirati kakršnakoli napaka, ampak mora oporočni zapis obstajati v obliki dokumenta. Od te zahteve ni mogoče odstopiti. Uporaba omenjene doktrine tako ne pride v poštev v primeru ustne oporoke, ker se ustna izpoved ne šteje za dokument.⁴²

Iz zadeve *Estate of Anton Jr.*⁴³ je razvidno, da se doktrina lahko uporabi tudi takrat, ko ne manjkajo samo podpisi prič, ampak tudi podpis oporočitelja. V tej zadevi je oporočitelj svojemu odvetniku naročil, naj mu sestavi oporoko, in se po pregledu osnutka dogovoril, da jo pride podpisati, vendar je umrl nekaj ur pred dogovorjenim srečanjem. Dokument je bil sestavljen v pisni obliki, vendar ni bil podpisan, prav tako pri njem niso kakorkoli sodelovale priče. Kljub tem pomanjkljivostim ga je sodišče štelo za veljavno oporoko. Sodišče je svojo odločitev utemeljilo s tem, da je oporočitelj poslani osnutek že prej prebral in ga potrdil, dogovorjen je bil le še za zaključno podpisovanje. Zato sodišče ni imelo dvomov, da je zapustnik za dokument želel, da učinkuje kot njegova poslednja volja in je ob uporabi določb neškodljive napake oporoko štelo za veljavno.⁴⁴

Prizadevanja za uveljavitev doktrine neškodljive napake so v ZDA, kljub njenemu obstoju v UPC, ostala neuspešna, saj jo je v svoje ureditve v celoti ali deloma sprejelo le 11 ameriških zveznih držav.⁴⁵ Južni Avstraliji so poleg ZDA

³⁹ D. Horton, nav. delo (2015), str. 1140.

⁴⁰ J. H. Langbein, nav. delo (2017), str. 5; in P. Hall, nav. delo, str. 345.

⁴¹ Namesto dokaznega standarda, da sodišče »nima razumnega dvoma« v oporočiteljevo voljo in veljavnost oporoke, so se raje odločili za standard, po katerem mora obstajati jasen in prepričljiv dokaz, da je oporočitelj za predmetni zapis želel, da se šteje za njegovo poslednjo voljo. J. H. Langbein, nav. delo (2017), str. 5–6.

⁴² J. H. Langbein, nav. delo (1987), str. 52; J. H. Langbein, nav. delo (2017), str. 5–6; in P. Hall, nav. delo, str. 345.

⁴³ *Estate of Anton Jr.*, No. BER-P-335-15, 2015 WL 6085394 (N.J. Super. Ct. Ch. Div.) z dne 6. oktobra 2015.

⁴⁴ D. Horton in R. K. Weisbord, nav. delo, str. 25–26.

⁴⁵ Prav tam, str. 24; in R. H. Sitkoff in J. Dukeminier, nav. delo, str. 176.

sledile še preostale avstralske zvezne države, večinski del Kanade, Nova Zelandija in Južnoafriška republika.⁴⁶

Države, ki ne želijo sprostiti obličnostnih pravil, imajo pa nekatere zadržke glede doslednega upoštevanja stroge skladnosti, se lahko odločijo za spregled le nekaterih zahtev.⁴⁷ Kalifornija, Ohio, Virginija in Kolorado tako tolerirajo le posamezne neškodljive napake. Njihov pristop so poimenovali doktrina delne neškodljive napake (angl. *doctrine of partial harmless error*), ki je podvrsta doktrine neškodljive napake. V skladu s slednjo sta tako pisna oblika kot tudi oporočiteljev podpis temeljni komponenti oporoke in jih ni dopustno izpustiti. Če le ena od njiju manjka, je oporoka neveljavna.⁴⁸ Priče imajo manjšo dokazno in varovalno funkcijo, zato je napako glede njih lažje spregledati.⁴⁹ Napaka v zvezi s pričami, ki jo tolerira doktrina delne neškodljive napake, se lahko nanaša na njihovo (sočasno) prisotnost ali način podpisovanja oporoke. Tudi če pri sestavi oporoke ni prisotna nobena priča, niti je nobena ne podpiše, je oporoka lahko veljavna, če je mogoče dokazati, da je oporočitelj oporoko sestavil z namenom, da učinkuje kot oporoka.⁵⁰

Kako obravnavati odsotnost prič v postopku sestave oporoke, ki jo dovoljuje pravilo delne neškodljive napake, nazorno prikazuje zadeva *Estate of Stoker*.⁵¹ V njej je oporočitelj leta 1997 sestavil prvo oporoko, ki je izpolnjevala vse obličnostne zahteve. Nato je leta 2005 prijateljici narekoval novo oporoko in jo tudi podpisal, manjkali pa so podpisi prič. V sporu je sodišče presojalo, kako naj zaradi manjkajočih podpisov prič obravnava poznejšo oporoko. Po doktrini neškodljive napake se zapis lahko šteje za veljavno oporoko, če obstaja jasen in prepričljiv dokaz, da ga je oporočitelj štel za oporoko. Sodišče je ugotovilo, da je iz besedila oporoke nedvomno razviden oporočiteljev namen. Temu v korist govorita tudi pričanji v zapuščinskem postopku zaslišanih prič, ki jima je zapustnik povedal, naj se v primeru njegove smrti upošteva njegova novejša oporoka. Sodišče je odsotnost podpisov prič, – ob upoštevanju vseh drugih dokazov – štelo za tako nepomembno napako, da je primer izpolnjeval merila pravila neškodljive napake in je oporoka obveljala.

⁴⁶ R. H. Sitkoff in J. Dukeminier, nav. delo, str. 176; in D. Horton, nav. delo (2018), str. 2032.

⁴⁷ D. Horton, nav. delo (2018), str. 2032–2033.

⁴⁸ Prav tam, str. 2063.

⁴⁹ J. H. Langbein, nav. delo (2017), str. 3–4.

⁵⁰ D. Horton in R. K. Weisbord, nav. delo, str. 25–26.

⁵¹ Estate of Stoker 193 Cal.App.4th 236 (Cal. Ct. App. 2011) z dne 4. aprila 2011.

3.4. Kritično vrednotenje doktrine znatne skladnosti in doktrine neškodljive napake

Analiza argumentov, ki zagovarjajo obstoj doktrin, prepričljivo kaže njihovo uporabnost pri ohranitvi veljavnosti oporok, ki iz določenih razlogov ne sledijo zakonskim zahtevam. Uporabo teh doktrin poleg Langbeina zagovarjajo avtorji, kot so Gary,⁵² Lester⁵³ in Flaks. Slednji meni, da sta obe obravnavani doktrini eleganten in preprost način omilitve nekaterih skrajnih primerov pravila stroge skladnosti. Sodiščem je zaupana odgovorna naloga, da lahko po natančni preučitvi vseh okoliščin uresničijo oporočiteljevo voljo in ravnajo tako, kot bi to narekoval občutek pravičnosti.⁵⁴ Možnost naknadne sanacije napak pri oporočnem razpolaganju pripomore k bolj življenjskim odločitvam.⁵⁵ Doktrini s tem pri oporočiteljih ustvarjata občutek varnosti, da si bodo sodišča kljub odstopanju od standardov, ki jih sicer zahtevajo dednopravni predpisi, prizadevala upoštevati njihovo voljo. Hkrati se pri dedicah odpravljajo frustracije, da ne bodo mogli dedovati, ker oporočitelj ni dosledno sledil vsem obličnostnim zahtevam, svojih napak pa ne more več popraviti.⁵⁶

Na drugi strani se doktrini soočata z zadržanostjo zakonodajalcev do njune uzakonitve, ki izvira iz negotovosti in strahu pred neželenimi posledicami.⁵⁷ Pravilo stroge skladnosti resda deluje togo in lahko pripelje do odločitev, ki delujejo nepravilno, vendar so po drugi strani te predvidljive.⁵⁸ Take gotovosti pri možnosti uporabe ene od predstavljenih izjem ni. Veljavnost oporoke postane odvisna od presoje sodišča, kako okoliščine primera subsumira pod zakonske norme, in od razumevanja nekaterih ključnih pojmov. Če je na primer v eni zadevi odsotnost podpisa ali ene priče sprejemljiva in je sodišče pri tem uporabilo eno od doktrin, stranka nima nobenega zagotovila, da bo odločitev enaka tudi v drugi, primerljivi zadevi.⁵⁹ Ohlapnejša presoja veljavnosti oporoke lah-

⁵² S. N. Gary, nav. delo, str. 47.

⁵³ Lester sicer podpira doktrino neškodljive napake, vendar pa meni, da bi bile pred tem potrebne nekatere izboljšave glede razlikovanja med napako in omahovanjem. S. Lester, nav. delo, str. 603 in 606.

⁵⁴ S. Flaks, nav. delo, str. 29.

⁵⁵ D. Horton in R. K. Weisbord, nav. delo, str. 25.

⁵⁶ M. Glover, nav. delo (2012), str. 173.

⁵⁷ D. Horton, nav. delo (2018), str. 2033.

⁵⁸ Prav tam.

⁵⁹ Neenotna uporaba in razumevanje doktrine je razvidna iz sodne prakse v Oklahomi, ki pozna doktrino znatne skladnosti. Analiza primerov razkriva, da sodišča odstopajo od nje in ravnajo po svoje. Praviloma se doktrina sploh ne uporabi in se vsakršne pomanjkljivosti oporoke presojuje zelo strogo. V primerih, ko so sodišča dovolila odstop, pa so izbrala drugo pot in svoje odločitve raje kot na doktrinarni izjemi utemeljila s pomočjo širše razlage veljavnih predpisov. Vendar pa, paradoksalno, obstajajo tudi primeri, ko so

ko spodbuja oporočitelje, da namesto ob pomoči pravnih strokovnjakov sami sestavijo oporoko, saj dobijo vtis, da bo sodišče popravljalo njihove napake. Z zapustnikovo odklonitvijo pomoči pravno izobražene osebe ni nič narobe, vendar pa nepoznavanje prava sestavljavca vpliva na jasnost besedila in način izražanja, s tem pa se povečuje možnost napak in napačne razlage oporočiteljeve prave volje.⁶⁰ Poleg tega lahko manj tog pristop sodišč vpliva na nepazljivost in površnost zapustnika, kar pa ni namen predstavljenih doktrin.⁶¹ Če je meja, kaj je dovoljeno in kaj ne, zabrisana, lahko to spodbuja dediče, da, upajoč na ugodno sodno odločitev, kot oporoko predlagajo raznovrstne dokumente, ki na prvi pogled spominjajo na oporoko, vendar pa to dejansko niso. To lahko poveča število sodnih sporov,⁶² vpliva na dolgotrajnejše reševanje zapuščinskih postopkov in tako tudi na višje stroške postopkov.⁶³ Čeprav je analiza sodne prakse pokazala, da v državah, ki imajo uzakonjeno eno od predstavljenih doktrin, ni prišlo do velikega povečanja pripada zadev na sodišče, strahovi zakonodajalcev ostajajo in so zato do sprejemanja slednjih zadržani.⁶⁴

4. ELEKTRONSKA OPOROKA

Dedno pravo do moderne tehnologije pristopa zadržano, vendar pa se njenemu vplivu vse težje izogiba. Na področju oporočnega dedovanja je v povezavi s tem opazen naraščajoč trend uporabe različnih elektronskih naprav, ki jih zapustniki uporabijo pri sestavi oporoke. Sodišča se tako vse pogostejše ukvarjajo z vprašanji glede dopustnosti digitalizacije pri oporočnem razpolaganju in s tem povezane skladnosti elektronske oblike s predpisanimi obličnostnimi zahtevami.

bila sodišča v odločitvah celo bolj liberalna, kot to dopušča doktrina znatne skladnosti, in so se že približala doktrini neškodljive napake. Odločitev v konkretnem primeru je tako odvisna predvsem od stališča sodnika, pri čemer lahko drugačne okoliščine primera povzročijo, da podobna napaka pripelje do drugačnih rezultatov. K. R. Guzman, nav. delo, str. 553, 570, 584 in 603.

⁶⁰ M. Glover, nav. delo (2012), str. 173.

⁶¹ D. Horton in R. K. Weisbord, nav. delo, str. 25.

⁶² To je pokazala analiza primerov iz sodne prakse, ki jo je opravila Lester. Število primerov je v Avstraliji naraslo na več deset letno, kar je tudi eden od razlogov, zakaj je doktrina tako slabo zastopana v ZDA. S. Lester, nav. delo, str. 584. D. Horton, nav. delo (2018), str. 2033. Drugače meni N. M. Banta (nav. delo, str. 601), po katerem se število sporov zaradi možnosti uporabe doktrine neškodljive napake ni bistveno povečalo.

⁶³ P. T. Wendel, nav. delo, str. 343. Ker v ZDA ne poznajo pravila, po katerem stranka, ki izgubi v sodnem sporu, povrne nasprotni stranki njene stroške, obstaja tveganje porasta števila sporov glede veljavnosti nepopolne oporoke, čeprav praksa drugih držav tega ne kaže. J. H. Langbein, nav. delo (2017), str. 7–8.

⁶⁴ Langbein je analiziral avstralsko sodno prakso (Južna Avstralija, Adelaide) v obdobju od leta 1976 do 1986, Horton pa je analiziral ameriško sodno prakso (Kalifornija, okrožje Alameda) v obdobju od leta 2008 do 2010. D. Horton, nav. delo, str. 2032–2033. S. Lester, nav. delo, str. 584.

Države različno obravnavajo oporočni zapis v elektronski obliki. Nekatere države so elektronsko obliko oporoke sprejele v svoje zakonodaje in ji podelile enak položaj kot drugim pisnim oblikam oporok.⁶⁵ Na nasprotni strani je občutno številčnejša skupina držav, med katere spada tudi Slovenija, ki ne ureja elektronske oporoke, niti je v skladu s pravilom stroge skladnosti ne dovoljuje. Vmes, med dvema skrajnima točkama, pa so države, ki elektronske oblike oporoke (še) ne urejajo, so se pa že srečale z njo v praksi in so v posameznih primerih uporabile doktrino neškodljive napake ali doktrino znatne skladnosti ter tako utemeljile veljavnost oporočnih razpolaganj.⁶⁶

V zadevi *Estate of Horton*⁶⁷ je sodišče v ameriški zvezni državi Michigan obravnavalo elektronski zapis na mobilnem telefonu, ki je bil naslovljen kot »oporočka«. Avtor tega zapisa je storil samomor, zraven pa je pustil na listku napisano sporočilo, da je svoje poslednje besede napisal in shranil v mobilni aplikaciji *Evernote*. Na mobilnem telefonu shranjena oporočka je bila v celoti natipkana, na mestu podpisa je bilo le natipkano oporočiteljevo ime in priimek. Prvostopenjsko sodišče v Michiganu je oporoko spoznalo za veljavno. Pokojnikova mati, ki je bila izključena iz oporoke, je oporekala taki odločitvi sodišča, saj po njenih trditvah oporočka ni izpolnjevala pogojev za lastnoročno oporoko, pa tudi ne pogojev za pisno oporoko pred pričami. Pritožbeno sodišče je potrdilo odločitev nižjega sodišča, ki je s pomočjo določb o neškodljivi napaki oporoko ohranilo v veljavi.⁶⁸ Sodišče se ni izrecno opredelilo, ali se elektronska oblika lahko šteje za pisno obliko, kar je edini pogoj za veljavnost oporoke, ampak je brez posebne obrazložitve presodilo, da je pogoj pisne oblike glede na konkretni način obstoja zapisa izpolnjen.⁶⁹ Poleg tega je ugotovilo, da je oporočiteljev

⁶⁵ N. M. Banta, nav. delo, str. 579. Pojavnost elektronske oporoke v ameriških pravnih redih je predvsem posledica močnega lobističnega vpliva družb, ki oglašujejo svoje spletne storitve pri sestavi in hrambi elektronskega zapisa. B. J. Crawford, nav. delo, str. 755. Elektronsko oporoko imajo uzakonjeno in jo dovoljujejo Arizona, Florida, Illinois, Indiana, Kolorado, Maryland, Nevada, Severna Dakota, Utah in Washington. R. F. Storrow, nav. delo, str. 829.

⁶⁶ Največ primerov izvira iz Avstralije, sledijo ji Združene države Amerike in Kanada, s posameznimi primeri pa so se srečali tudi v Južnoafriški republiki, Franciji, na Novi Zelandiji in Švedskem. A. Hirsch, nav. delo (2020), str. 851 in 855–587.

⁶⁷ *Estate of Horton* 925 N.W.2d 207 (Mich. Ct. App. 2018) z dne 17. julija 2018.

⁶⁸ A. Hirsch, nav. delo (2020), str. 854. Sodišče je obravnavalo predvsem dve vprašanji: obstoj oporočiteljevega namena in dokončnost oziroma finalnosti zapisa (da ni šlo za osnutek), <<https://harvardlawreview.org/2019/05/in-re-estate-of-horton>> (23. 3. 2021), str. 2084.

⁶⁹ Tak zaključek sodišča je nekoliko nenavaden in očitno kaže, da se sodišče ni želelo opredeliti do umestitve elektronske oblike oporoke med pisne zapise, ampak je z argumentacije preskočilo na zaključni sklep, v katerem je povedalo le, da je pisni obliki zadoščeno. Kako naj bi elektronska oblika to izpolnjevala, ni podrobneje pojasnjeno. P. Hall, nav. delo, str. 351.

namen nedvoumno izkazan in je zadoščeno dokaznemu standardu jasnega in prepričljivega dokaza, ki mora biti izkazan v primeru neškodljive napake. To je razvidno iz vsebine oporočnega zapisa, saj je v njem razpolagal s svojim premoženjem, pojasnil razloge za samomor, podal svoje razumevanje življenja po smrti in napisal želje glede svojega pogreba. Prav tako je oporoka sledila njegovemu odnosu z materjo, za katero ni želel, da ji po njegovi smrti pripade karkoli iz njegovega premoženja. Pomembno pa je bilo tudi sosledje dogodkov: potem ko je napisal poslovilna pisma in oporoko, je mobilni telefon in list z navodili pustil v sobi ter se ubil. Ker je bilo zadoščeno zahtevanemu dokaznemu standardu in ni bilo dvoma v oporočiteljevo pravo voljo, odsotnost oporočiteljevega podpisa in prič ni vplivala na neveljavnosti oporoke.⁷⁰

Izrazit interes po ohranitvi oporoke in s tem povezano precej neobičajno ravnanje sodišča je razvidno iz zadeve *Estate of Javier Castro*.⁷¹ Oporočitelj je iz verskega prepričanja zavrnil zdravljenje, zato je zaradi nemožnosti ozdravitve sestavil oporoko. Ker v bolnišnici nihče od takrat prisotnih bratov ni imel papirja, je eden od njih po nareku oporočitelja zapisal oporoko na tablico s pomočjo digitalnega pisala. Pozneje so se pod oporoko z digitalnim pisalom na tablico podpisali oporočitelj in priče. Ko je mesec dni pozneje oporočitelj umrl, je njegova družina sodišču predložila zapis na tablici kot Javierjevo oporoko. Sodišče v Ohio je presojalo, ali se elektronski zapis oporoke lahko umesti pod pisno oporoko, sestavljeno pred pričami, kot to ureja nacionalni predpis. Ugotovilo je, da je oporoka kljub elektronski obliki izpolnjevala vsa predpisana merila glede pisne oblike,⁷² prič in podpisov. Zadržke je imelo le pri končni argumentaciji, ko bi moralo elektronski zapis subsumirati pod določbe, ki urejajo pisno oporoko pred pričami. Ker je prej že ugotovilo, da oporoka za potrebe dednega prava pomeni dokument, ki je v pisni obliki, podpisu oporočitelja in sodelovanju prič pa ni bilo mogoče oporekati, se je sklicevalo na ugotovitev, da oporoki manjka še posebna izjava prič (angl. *attestation clause*), ki pa sicer nikoli niti ni bila pogoj za veljavnost pisne oporoke. Ker oporoka po tej razlagi ni imela vseh potrebnih sestavin, je bila nepopolna, zato je sodišče lahko poseglo po določbah o neškodljivi napaki. Nacionalni predpis v Ohio pri uporabi doktrine neškodljive napake določa, da je oporoka lahko veljavna, če obstaja jasen in prepričljiv dokaz, da dokument izvira od oporočitelja, da ga je oporočitelj lastnoročno podpisal z namenom, da učinkuje kot oporoka in da je vse to izvršil

⁷⁰ B. J. Crawford, nav. delo, str. 750; <<https://harvardlawreview.org/2019/05/in-re-estate-of-horton>> (23. 3. 2021), str. 2084–2085.

⁷¹ *Estate of Javier Castro* No. 2013ES00140 (Ohio C.P., Prob. Div., Lorain County) z dne 19. junija 2013.

⁷² Dednopravni predpisi niso vsebovali posebne opredelitve pisne oblike, prav tako tudi niso določali vrste medija, ki se lahko uporabi kot sredstvo zapisa. Zato je sodišče odločilo, da oporoka za potrebe dednega prava pomeni dokument, ki je v pisni obliki.

v navzočnosti dveh ali več prič. Pogoji za uporabo pravila neškodljive napake so bili izpolnjeni, zato je sodišče odločilo, da se lahko opravi spregled manjšajočih izjav prič in je oporoka veljavna.⁷³ Med dediči ni bilo spora, zato nihče ni ugovarjal tako izpeljani odločitvi sodišča, vendar slednja odpira številne dvome in vprašanje je, ali bi se višje instance strinjale s tako argumentacijo.

V zadevi *Yu*⁷⁴ je Karter Yu, preden je storil samomor, na svojem mobilnem telefonu oblikoval niz dokumentov, med katerimi se je eden začel z besedami »To je moja oporoka«.⁷⁵ V zapis je vključil nekatere osebne podatke, kot so številka voznškega dovoljenja, poudaril, da tega ne počne pod prisilo ali pod kakšnim drugim vplivom, ter navedel datum, po katerem dokumentov ni več spreminjal. Na koncu besedila je natipkal tudi svoje ime in priimek, naslov in datum. Nacionalni predpisi v Queenslandu v Avstraliji zahtevajo dosledno upoštevanje obličnostnih zahtev, vendar pa imajo sodišča pristojnost, da lahko štejejo zapis za skladnega s predpisi, če je iz dokumenta razvidna oporočiteljeva volja. Sodišče je v zapuščinskem postopku preučilo, ali so izpolnjeni trije pogoji za odstop od obličnostnih pravil:⁷⁶ ali gre za dokument, ali je iz njega razvidno, kako je oporočitelj želel razdeliti premoženje, in ali je oporočitelj za dokument želel, da se šteje za njegovo oporoko. Ugotovilo je, da so izpolnjeni vsi trije pogoji in v dokaj kratki obrazložitvi odločilo, da je oporočiteljev namen jasn in iz zapisanega nedvoumno izhaja oporočitelja volja po njegovem učinkovanju. Poleg tega *Acts Interpretation Act 1954*⁷⁷ dokument opredeljuje kot vsako pisanje, tako na papir oziroma drug material kot tudi tisto, ki je v elektronski obliki. Sodišče sicer ni izrecno omenilo doktrine znatne skladnosti, vendar je opiranje nanjo razvidno iz sodne argumentacije, ki temelji na oporočiteljevi volji in zahtevi po izpolnjevanju treh pogojev. Na podlagi predstavljenih argumentov je sodišče odločilo, da se oporoka, sestavljena na iPhoneu, šteje za veljavno.⁷⁸

Po enakem tristopenjskem testu kot v zgoraj opisanem primeru je ravnalo avstralsko sodišče v Queenslandu v zadevi *Nichol*.⁷⁹ Oporočitelj je dan pred smr-

⁷³ P. Hall, nav. delo, str. 346–350; Hirsch, nav. delo (2020), str. 853; in N. M. Banta, nav. delo, str. 580–581.

⁷⁴ *Yu* [2013] QSC 322 z dne 6. novembra 2013.

⁷⁵ V izvirniku: »*This is the last Will and Testament...*«

⁷⁶ Prvi je navedene tri pogoje oblikoval sodnik Powell leta 2011 v zadevi *Hatsatouris v Hatsatouris* (sodba prizivnega sodišča v New South Walesu [2001] NSWCA 408 AT [56] z dne 30. novembra 2001). Citirana zadeva spada v okvir sodne prakse, ki pozna doktrino neškodljive napake, vendar pa se po opisanih merilih ravna tako sodišča, ki poznajo doktrino neškodljive napake, kot tudi sodišča, ki zastopajo doktrino znatne skladnosti.

⁷⁷ <<https://www.legislation.qld.gov.au/view/html/inforce/current/act-1954-003#sch.1>> (24. 10. 2022).

⁷⁸ B. J. Crawford, nav. delo, str. 750–752; in V. Rangan, nav. delo, str. 1805.

⁷⁹ *Nichol; Nichol v Nichol & Anor* [2017] QSC 220 z dne 9. oktobra 2017.

tjo na svojem mobilnem telefonu sestavil sporočilo, v katerem je zapisal, da vse svoje premoženje zapušča bratu in nečaku. Zapisa ni poslal nikomur, ampak je ostal shranjen med osnutki sporočil. Zapustnikova žena, ki je bila iz oporoke izpuščena, je oporekala predlogu, da bi se sporočilo štelo za oporoko. Neformalnost besedila je sicer vzbujala dvom v obstoj oporočiteljeve volje, vendar pa je presoja vseh okoliščin pokazala, da je zapustnik točno vedel, kaj želi doseči. Sodišče je zavzelo stališče, da se zapis lahko šteje za dokument, iz katerega je razviden oporočiteljev namen, saj je bil naslovljen kot »oporoka«, v zapisu je oporočitelj razpolagal s premoženjem in celo zapisal PIN-številko bančne kartice ter povedal, kako naj ga pokopljejo. Dokument je sestavil le en dan pred samomorom, mobilni telefon pa je imel v trenutku smrti pri sebi, zato so bile možnosti, da bi dokument sestavil kdo drug, minimalne. Vse podrobnosti glede vsebine kažejo, da je oporočitelj dokument štel za končni zapis in ni šlo samo za osnutek ali trenuten izliv čustev. Oporočiteljeva volja je bila jasno in nedvoumno izkazana, zaradi česar je sodišče odločilo, da je oporočitelj sporočilo, čeprav ga ni nikomur poslal, štel za končno obliko oporoke in je želel, da se v skladu z njo razdeli njegovo premoženje.⁸⁰

5. SKLEP

Slovenski pravni red se pri ugotavljanju veljavnosti oporok drži načela stroge skladnosti in vsako odstopanje od pravil sankcionira z njeno neveljavnostjo. Manevrskega prostora na tem področju glede na naš pravni sistem nima niti slovenska sodna praksa, zato ne more dovoljevati odstopanja od zakonskih pravil. Neveljavnost posledično doleti vse oporoke, ki bi jih sicer lahko uvrstili pod eno od predpisanih oblik, vendar pa oporočitelji niso dosledno upoštevali vseh obličnostnih zahtev. Enako velja za elektronsko obliko oporoke, ki je slovenski pravni red ne pozna niti je ne dovoljuje.

Predstavljeni doktrini bi lahko ob njuni vključitvi v slovenski pravni red tudi pri nas nudili potencialno rešitev pri obravnavi oporok, ki niso pravilno sestavljene. Zakonska izjema in s tem odmik od stroge skladnosti bi bil inovativen pristop k dopuščanju odstopanj od obličnostnih zahtev in precejšnja sprememba glede na dosedanje ureditev. Pri tem bi bilo treba spremeniti sedanji 62. člen ZD, ki določa, da je veljavna le oporoka, ki je napravljena v obliki in ob pogojih, ki jih določa ZD. Z uzakonitvijo ene od doktrin in s tem ohlapnejšim presojanjem veljavnosti oporoke bi dosegli, da bi se večkrat spoštovala prava volja oporočitelja. Menim, da je kljub temu treba postaviti meje, do kod sega pristojnost spregleda obličnostnih napak. Menim, da sta doktrini uporabni predvsem v primerih, ko gre za manjša odstopanja. Zasnovani sta za izjemne

⁸⁰ B. J. Crawford, nav. delo, str. 752–755.

primere, in sicer z namenom, da v primeru jasne oporočiteljeve volje rešujeta predvsem posamezna, manjša odstopanja od obličnostnih zahtev ter tako pripomoreta k temu, da sodna odločba kar najbolj upošteva dejansko stanje. V primeru elektronske oporoke pa menim, da je odstop od obstoječih obličnostnih pravil tako velik, da bi bilo bolj smiselno razmišljati o ureditvi elektronske oporoke kot posebne oblike oporoke. V tem primeru bi elektronsko oporoko uredila kot eno od veljavnih oblik oporok, napake, ki bi jih oporočitelj storil pri njeni sestavi, pa bi lahko sanirali z uporabo ene od omenjenih doktrin.

Literatura

- Natalie M. Banta: *Electronic Wills and Digital Assets: Reassessing Formality in the Digital Age*, v: *Baylor Law Review*, 71 (2019) 3, str. 547–603.
- Bridget J. Crawford: *Blockchain Wills*, v: *Indiana Law Journal*, 95 (2020) 3, str. 735–788.
- Samuel Flaks: *Excusing Harmless Error in Will Execution: The Israeli Experience*, v: *Estate Planning & Community Property Law Journal*, 3 (2010) 1, str. 27–54.
- Susan N. Gary: *When Is an Execution Error Harmless: Electronic Wills Raise New Harmless Error Issues*, v: *Probate and Property*, 33 (2019) 6, str. 41–47.
- Mark Glover: *Rethinking the Testamentary Capacity of Minors*, v: *Missouri Law Review*, 79 (2014) 1, str. 69–118.
- Mark Glover: *The Therapeutic Function of Testamentary Formality*, v: *Kansas Law Review*, 61 (2012), str. 139–177.
- Alexis A. Golling-Sledge: *Testamentary Freedom vs. the Natural Right to Inherit: The Misuse of No-Contest Clauses as Disinheritance Devices*, v: *Washington University Jurisprudence Review*, 12 (2019) 1, str. 143–168.
- Joseph Karl Grant: *Shattering and Moving Beyond the Gutenberg Paradigm: The Dawn of the Electronic Will*, v: *University of Michigan Journal of Law Reform*, 42 (2008) 1, str. 105–139.
- Katheleen R. Guzman: *Where strict meets substantial: Oklahoma standards for the execution of a will*, v: *Oklahoma Law Review*, 66 (2014) 3, str. 543–614.
- Paige Hall: *Welcoming E-Wills into the Mainstream: The Digital Communication of Testamentary Intent*, v: *Nevada Law Journal*, 20 (2019) 1, str. 339–372.
- Adam J. Hirsch: *Technology Adrift: In Search of a Role for Electronic Wills*, v: *Boston College Law Review*, 61 (2020) 3, str. 827–904.
- Adam J. Hirsch: *Inheritance and Inconsistency*, v: *Ohio State Law Journal*, 57 (1996) 4, str. 1057–1162.

- David Horton: Wills Law on the Ground, v: *UCLA Law Review*, 62 (2015), str. 1094–1155.
- David Horton: Partial Harmless Error for Wills: Evidence from California, v: *Iowa Law Review*, 103 (2018) 5, str. 2027–2068.
- David Horton: Wills Without Signatures, v: *Boston University Law Review*, 99 (2019) 4, str. 1623–1686.
- David Horton in Reid Kress Weisbord: COVID-19 and Formal Wills, v: *Stanford Law Review Online*, 73 (2020), str. 18–27.
- Dubravka Klasiček: 21st Century Wills, v: *Pravni vjesnik*, 35 (2019) 2, str. 29–48.
- John H. Langbein: Absorbing South Australia's Wills Act Dispensing Power in the United States: Emulation, Resistance, Expansion, v: *Adelaide Law Review*, 38 (2017) 1, str. 1–12.
- John H. Langbein: Excusing Harmless Errors in the Execution of Wills: A Report on Australia's Tranquil, v: *Columbia Law Review*, 87 (1987) 1, str. 1–54.
- John H. Langbein: Substantial Compliance with the Wills Act, v: *Harvard Law Review Association*, 88 (1975) 3, str. 489–531.
- Stephanie Lester: Admitting Defective Wills to Probate, Twenty Years Later: New Evidence for the Adoption of the Harmless Error Rule, v: *Real Property, Probate and Trust Journal*, 42 (2007) 3, str. 577–610.
- Vinitra Rangan: What is an "Electronic Will"?, v: *Harvard Law Review*, 131 (2018) 6, str. 1790–1811.
- Robert H. Sitkoff in Jesse Dukeminier: *Wills, Trust and Estates*, 10th Edition. Wolters Kluwer, New York, 2017.
- Richard F. Storrow: Legacies of a Pandemic: Remote Attestation and Electronic Wills, v: *Mitchell Hamline Law Review*, 48 (2022) 4, str. 826–862.
- Cheryl Tilse in drugi: *Making and Changing Wills: Prevalence, Predictors, and Triggers*, <journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2158244016631021> (13. 6. 2017).
- Mariusz Załucki: A few Remarks about the Future of Provisions on Making a Will Contrary to the Testamentary Formalities Law, v: *Cadernos de Direito Actual*, 13 (2020), str. 20–31.
- Karel Zupančič in Viktorija Žnidaršič Skubic: *Dedno pravo, tretja, spremenjena in dopolnjena izdaja*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2009.
- Reid Kress Weisbord: Wills for everyone: Helping Individuals Opt out of intestacy, v: *Boston College Law Review*, 53 (2012) 1, str. 877–982.
- Peter T. Wendel: Wills Act Compliance and the Harmless Error Approach: Flawed Narrative Equals Flawed Analysis?, v: *Oregon Law Review*, 95 (2017) 2, str. 337–396.

EVROPSKI PARLAMENT NA RAZPOTJU

Boštjan Koritnik,

*univerzitetni diplomirani pravnik, asistent, raziskovalec in vodja službe
za odnose z javnostmi na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, podžupan
Mestne občine Ljubljana*

1. UVOD

»Najboljši način sodelovanja v demokratičnem procesu je glasovanje na volitvah in izmenjevanje mnenj z odločevalci, ko se pojavi priložnost za to. Neposredne volitve spodbujajo reprezentativno raznolikost in Evropski parlament je edina institucija Evropske unije, v kateri imajo svoj glas tako nacionalne večine kot tudi opozicija,« je dejal direktor iz Generalnega direktorata za komuniciranje v Evropskem parlamentu Stephen Clark¹ in poudaril, da je moč Evrope v njeni raznolikosti in njenem stalnem usklajevanju: »Na veliko stvari gledamo različno. Z razpravljanjem o njih in premagovanjem teh razlik pa postanemo močnejši.« Clarka je v začetku marca v okviru predmeta Evropsko ustavno pravo gostil dekan Pravne fakultete Univerze v Ljubljani prof. dr. Saša Zagorc. Z zelo elokventnim in pronicljivim gostom sta se pogovarjala študenta Pravne fakultete Univerze v Ljubljani in prostovoljca skupnosti skupajsmo.eu Nika Podakar in Rok Šarić, tema pa so bili aktualni izzivi evropske parlamentarne demokracije, še zlasti eno leto pred evropski volitvami, kot so prenova volilnih pravil EU in spodbujanje volilne udeležbe ter predlog o neodvisnem organu EU za etiko.

¹ Stephen Clark v Evropskem parlamentu deluje že 31 let. Delal je s parlamentarnimi odbori, v osrednji vodstveni vlogi v uradu generalnega sekretarja in na področju komuniciranja od leta 2006. Sprva je bilo njegovo komunikacijsko delo vodja parlamentarne skupine za digitalno komuniciranje, ki je pionirsko uporabljala družabne medije s strani institucij EU, zdaj pa je direktor, odgovoren za širše javno komuniciranje ter zadolžen za komunikacijske kampanje, dogodke in prostore za obiskovalce parlamenta. Trenutno vodi pisarne za stike Evropskega parlamenta. Glej tudi Lea Cimerman: Predstavništva EU – prva komunikacijska linija parlamenta s prebivalci vsake države (intervju s Stephenom Clarkom), v: TFL Glasnik, 21. marec 2023, na voljo na <<https://www.tax-fin-lex.si/Dokument/Podrobnosti?rootEntityId=64934480-4192-45ce-a53d-fef38d8993a1>> (22. 4. 2023).

Spomladi 2024 bo namreč Evropski parlament že desetič neposredno izvoljen (prve neposredne volitve so bile leta 1979). Po Konferenci o prihodnosti Evrope je to naslednja velika preizkušnja za nadnacionalno demokracijo. Čeprav so bile volitve v Evropski parlament v preteklosti pogosto močno nacionalno razdrobljene in so imele sloves »drugorazrednih« volitev zaradi nizke volilne udeležbe v številnih državah članicah, med njimi žal tudi v Sloveniji, pa so evropske volitve še vedno osrednje dejanje za zagotavljanje demokratične legitimnosti EU in vplivanje na njeno politično usmeritev.²

2. PRENOVA VOLILNIH PRAVIL EU³

Evropski parlament je maja 2022 glasoval za prenovo volilnih pravil EU, ki bi ljudem omogočila večjo vlogo pri volitvah predsednika oziroma predsednice Evropske komisije in jim omogočila novo glasovanje – za vseevropske poslance. Bo reforma evropskih volitev EU ljudem približala ali jo bo od njih še bolj oddaljila?

Predlog novih pravilih, ki jih sicer podpira večina v Evropskem parlamentu, prinaša nekaj novosti. V skladu z njim bi evropski volivci lahko na evropskih parlamentarnih volitvah oddali dve glasovnici: eno kot že doslej za nacionalne kandidate in eno novo – za vseevropske kandidate, ki bi jih bilo izvoljenih skupaj 28. Da bi zagotovili uravnoteženo geografsko zastopanost na teh listah, bi države članice glede na število prebivalcev razdelili v tri skupine. Kandidate iz teh skupin bi sorazmerno uvrstili na liste. Vseevropske liste kandidatov bi predložili evropski volilni subjekti, kot so koalicije nacionalnih političnih strank in/ali nacionalna združenja volivcev ali evropske politične stranke. Seveda gre na tej točki šele za predlog pravil, o katerem še tečejo razprave, in ni mogoče napovedati, kdaj se bo o predlogu sploh glasovalo. Z gotovostjo pa je mogoče reči, da predlog ne bo sprejet v času do prihajajočih volitev spomladi prihodnje leto.

Državljeni EU bi imeli tudi več besede o tem, kdo naj postane predsednik oziroma predsednica Evropske komisije prek tako imenovane izbire *spitzenkandidata*. V skladu s tem sistemom – ki se je neuradno uporabljal na volitvah v EU leta 2014 za izbiro Jeana-Clauda Junckerja, vendar so ga države članice zavrnille leta 2019 – bi evropske politične stranke izbrale »glavnega kandidata« za predsednika oziroma predsednico Komisije, o katerem bi nato volivci gla-

² Gre za uvodno besedilo, ki ga je ob dogodku pripravila Anita Tušar, vršilka dolžnosti vodje predstavništva Evropskega parlamenta v Sloveniji. Kot priloga k vabilu je na voljo tudi na <<https://www.pf.uni-lj.si/aktualno/evropski-parlament-na-razpotju-pogovor-s-stephenom-clarkom>>.

³ Vir: Predstavništvo Evropskega parlamenta v Sloveniji, op. 1.

sovali. Evropski parlament je maja lani te spremembe podprl s 323 glasovi za in 262 proti.

Poslanke in poslanci Evropskega parlamenta, ki ga v zadnjih mesecih pretresa obsežen korupcijski škandal,⁴ so na zadnjem plenarnem zasedanju februarja v Strasbourgu vnovič pozvali k ustanovitvi neodvisnega organa za etiko in krepitvi integritete institucij EU. V ta namen so sprejeli dve resoluciji o vprašanju preglednosti in integritete pri odločanju v EU. Podpredsednica Evropske komisije Vera Jourová je v svojem govoru na plenarnem zasedanju 14. februarja 2023 napovedala, da bo Komisija v naslednjih tednih predložila predlog o neodvisnem organu za etiko, ki bo zajemal vse institucije in organe iz 13. člena Pogodbe o EU.

3. SKUPAJSMO.EU – TUDI ZA VEČJO VLOGO MLADIH

Skratka, glavna tema pogovora so bile volitve v Evropski parlament. Ena od moderatorok, podiplomska študentka Pravne fakultete Univerze v Ljubljani Nika Podakar, je med drugim pojasnila razkorak med »ugledom« in pomenom volitev v Evropski parlament: »Čeprav so bile volitve v Evropski parlament v preteklosti pogosto močno nacionalno razdrobljene in so imele sloves 'drugo-razrednih' volitev zaradi nizke volilne udeležbe v številnih državah članicah, med njimi žal tudi v Sloveniji, pa so evropske volitve še vedno osrednje dejanje za zagotavljanje demokratične legitimnosti EU in vplivanje na politično usmeritev EU.« Obstajajo sicer precejšnje razlike, po kakšni poti evropski poslanci pridejo do izvolitve in koliko se morajo za to potruditi, med drugim pa je predstavila tudi nekaj zanimivih statističnih podatkov: »Na zadnjih volitvah v Evropski parlament 2019 je bila volilna udeležba v Sloveniji skoraj 29-odstotna, kar je dokaj sramotno. Najvišja je bila v Belgiji, dobrih 80 odstotkov, najnižja pa na Slovaškem, tj. slabih 23 odstotkov. Za primerjavo na volitvah v Državni zbor leta 2018 je bila volilna udeležba v Sloveniji 52-odstotna.«

Tako Podakar kot tudi Rok Šarić sta predstavnika mlajše generacije, tudi Clark pa je poudaril, da postaja glas mladih v evropski politiki čedalje pomembnejši: »Ne le zato, ker se mladi vse bolj angažirajo glede številnih ključnih tem evropske sedanjosti in prihodnosti, navsezadnje tudi glede boja proti podnebnim spremembam, ampak tudi zaradi nižanja starostne omejitve volilne pravice.« Nekatere članice EU, med njimi Nemčija in Avstrija, so volilno mejo že znižale na 16 let, številne druge pa že razmišljajo o tem. »In zato postajata vse pomembnejša tudi krepitev znanja mladih o procesu sprejemanja odločitev in možnostih vplivanja nanje v okviru demokratičnega procesa ter spodbujanje

⁴ Glej denimo <<https://www.europarl.europa.eu/news/sl/press-room/20221212IPR64541/korupcijski-skandal>> (21. 4. 2023).

aktivnega državljanstva med njimi,« je še dodal Clark in pojasnil, da se Evropski parlament na to odziva tudi z vseevropsko kampanjo skupajsmo.eu, namenjeno ozaveščanju javnosti o EU, prihajajočih evropskih volitvah in potrebi po sodelovanju na njih s pomočjo prostovoljcev: »Pridružite se ji lahko tudi vi z registracijo na spletni strani skupajsmo.eu.«

Da so mlade generacije danes premalo zastopane v evropskih institucijah, meni tudi drugi moderator, Rok Šarič, zato meni, da obstaja nevarnost, da bodo interesi mladih potisnjeni na stranski tir. Ena od možnih rešitev je, tako Šarič, uvedba mladinskih kvot v Evropskem parlamentu: »Te bi morale biti v obliki zakonsko določenih kvot kandidatov. S tem bi povečali število izvoljenih mladih odraslih, da bo bolj usklajeno z deležem mlajših od 35 let v Evropi. Le tako bomo lahko zagotovili, da se bodo interesi mlajših generacij ustrezno slišali in se o njih razpravljalo v areni odločanja.«

4. POZORNO SPREMLJANJE GROŽENJ DEMOKRACIJI

Glavna organizatorica in *spiritus movens* dogodka, vršilka dolžnosti vodje pisarne Evropskega parlamenta v Sloveniji Anita Tušar, je za konec poudarila, da si Evropski parlament nenehno prizadeva za izboljšanje demokratičnih pravic in nadzora, da bi se prilagodil novim izzivom. Po zaslugi Evropskega parlamenta uredba o pravni državi zagotavlja, tako Tušarjeva, da se lahko plačila iz evropskega proračuna državam zadržijo, če se ugotovijo kršitve načel vladavine prava. V skladu s 7. členom Pogodbe o Evropski uniji je Evropski parlament ena od institucij, ki lahko, kot je dodala Tušarjeva, sproži preventivni mehanizem, tako da pozove Svet, naj ugotovi, da obstaja nevarnost kršitve vrednot EU: »Tako skrbi, da države članice spoštujejo temeljna načela, na katerih je bila ustanovljena in temelji naša Unija. Evropski parlament pa tudi sicer v pristojnih odborih in skozi celoten mandat pozorno spremlja notranje in zunanje grožnje demokraciji ter zagovarja temeljna načela, kot so svobodne in poštene volitve, svoboda medijev in spoštovanje človekovih pravic.«

VNOVIČNA ZMAGA EKIPE PRAVNE FAKULTETE UNIVERZE V LJUBLJANI NA CEEMC

Ana Vlahek,

univerzitetna diplomirana pravnica, doktorica pravnih znanosti, izredna profesorica na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani

Ekipa Pravne fakultete Univerze v Ljubljani je že drugo leto zapored **zmagala na regionalnem tekmovanju iz poznavanja prava EU *Central and Eastern Europe Moot Competition* – CEEMC**, ki ga pod pokroviteljstvom Univerze v Cambridgeu in Sodišča EU organizira British Law Centre.¹

Člani ekipe so bili dodiplomski študentki **Lea Zahrastnik** in **Ana Mestinšek Mubi** ter poddiplomski študent **Peter Grašič**, ki so v odličnem in spoštljivem ekipnem ozračju predano in trdo delali celotno obdobje priprav. Z **izr. prof., izr. prof. dr. Ano Vlahek** so jih trenirali nekdanji uspešni tekmovalci fakultete na moot court tekmovanjih **Žana Lapajne, Masha Korošec** in **Walter Maj Vidmar**.

Ekipa je priprave na tekmovanje začela v začetku novembra, ko je bil objavljen namišljen primer z vprašanji, ki jih je sodišče države članice postavilo Sodišču EU v Luksemburgu. Ta so obravnavala (1.) skladnost nacionalnega prava, ki je državljane drugih držav članic omejevalo pri pridobivanju licenc za vožnjo taksija in ni priznavalo licenc za vožnjo, pridobljenih v drugih državah članicah, s pravom EU; (2.) status voznikov taksijev v razmerju s spletno platformo za taksi prevoze; (3.) prenos kazenske odgovornosti z delavca na delodajalca; in (4.) uveljavljanje odškodninskega zahtevka zaradi kršitve načela enakega plačila za enako delo v okoliščinah iz obravnavanega primera.

Marca je ekipa oddala dva pisna memoranduma v angleškem jeziku (enega za tožnika in drugega za toženca v postopku predhodnega odločanja), nato pa se je pripravljala na ustne nastope v Dubrovniku pred aktualnimi in nekdanjimi sodniki in generalnimi pravobranilci Sodišča EU ter pred profesorji prava EU. Ekipa se je tako zadnje dni aprila najprej pomerila z ekipama Katoliške uni-

¹ Več na <<https://ceemc.co.uk>>.

verze Peter Pazmany iz Budimpešte in Univerze Sv Kliment Ohridski iz Sofije ter se uvrstila v polfinale, nato pa se je z nastopoma proti ekipama Univerze v Zagrebu in Univerze Sv. Kliment Ohridski uvrstila v finale in v nastopu z Univerzo v Zagrebu zmagala. Poleg navedenih ekip so na tekmovanju sodelovale še ekipe sledečih univerz (v angl., kot so bile navedene na tekmovanju): Warsaw University, Charles University, Comenius University, Masaryk University, Trnava University, Wrocław University, West University of Timișoara, Free University of Tbilisi, Georgia University, Alexandru Ioan Cuza University of Iasi, Babeș-Bolyai University, EPDV Sofia, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management & Law in Odesa Maritime Academy.

Poleg ekipne zmage je študentka **Lea Zahrastnik** prejela še najvišje govorniško priznanje – **Best Speaker Award**.

Z vnovično zmago na CEEMC Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani nadaljuje uspehe na tem tekmovanju (ekipno 1. mesto je dosegla že v letih 2003, 2012, 2014, 2015 in 2022, ekipno 2. mesto v letih 2004 in 2021 ter ekipno 3. mesto v letih 2005 in 2017, prejema pa tudi številne nagrade za pisne izdelke in posamične ustne nastope) in dokazuje, da je študij prava EU in prava nasploh na fakulteti na izjemni ravni.

AVTORSKI SINOPSIS

*Authors' Synopses**Uvodnik*

UDK: 34:929 Tavčar I.

ČEFERIN, Peter: Dr. Ivan Tavčar – odvetnik, ki se ni nikoli upokojil**Pravnik, Ljubljana 2023, let. 78 (140), št. 5-6**

Vsi poznamo dr. Ivana Tavčarja kot pisatelja, mnogi kot politika, toda le redki kot odvetnika, čeprav je bil vse življenje odvetnik in se ni nikoli upokojil. Sodobniki so njegovo odvetniško pisarno imenovali »trdnjava liberalizma«. Dr. Ivan Tavčar se je namreč zavzemal za ekonomsko, versko, politično in nazorsko svobodo posameznika. Zavzemal se je za temeljne ideje, kot so ustava, liberalna demokracija, svobodne in pravične volitve, človekove pravice in svoboda veroizpovedi. Zavzemal se je za enakopravnost vseh ljudi, za enakost pred zakonom in za avtonomijo narodov. Naslov akademije, na kateri je avtor kot govornik predstavil to besedilo, je torej še kako ustrezen: »Po Tavčarju se 'špegajmo'!«

Ključne besede: Ivan Tavčar, odvetnik, pisatelj, politik, liberalizem, slovenščina, svoboda posameznika, Avstro-Ogrska.

Editorial

UDC: 34:929 Tavčar I.

ČEFERIN, Peter: Dr. Ivan Tavčar – A Lawyer Who Never Retired**Pravnik, Ljubljana 2023, Vol. 78 (140), Nos. 5-6**

We all know Ivan Tavčar, PhD, as a writer, many as a politician, but few as a lawyer, although he was a lawyer all his life and he never retired. Contemporaries called his law firm a “fortress of liberalism”. Because Ivan Tavčar stood for economic, religious, political, and ideological freedom of the individual. He stood for fundamental ideas such as the constitution, liberal democracy, free and fair elections, human rights, and freedom of religion. He stood for the equality of all people, for equality before the law and for the autonomy of nations. The title of the academy, at which the author presented this text as a speaker, is therefore somewhat appropriate: “Let’s look up to Tavčar!”

Key words: Ivan Tavčar, lawyer, writer, politician, liberalism, Slovene language, freedom of the individual, Austro-Hungarian empire.

*Znanstveni članek*UDK: 353:342(497.4)
352(497.4)**KONČAN, Domen: Ustavna ureditev in (ne)ustanovitev pokrajin v Sloveniji****Pravnik, Ljubljana 2023, let. 78 (140), št. 5-6**

Ustava RS vzpostavlja ustavne temelje za obvezno drugo raven lokalne samouprave v Sloveniji že od ustavnih sprememb leta 2006. Kljub temu še vedno čakamo, da to raven zakonodajalec uresniči z zakonom. Zakonodajalčeva dolgoletna opustitev izvršitve ustavne obveznosti, ki zahteva sprejem zakona o ustanovitvi pokrajin, pomeni kršitev 143. člena Ustave, ustavne pravice do lokalne samouprave iz 9. člena, načela pravne države iz 2. člena in načela delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave. Kot je bilo ugotovljeno v prispevku, teh kršitev Ustavno sodišče ne bo moglo niti ugotavljati niti sankcionirati zaradi narave ustavne obveznosti ustanovitve druge ravni lokalne samouprave in načela delitve oblasti, ki ga mora upoštevati pri svojem ustavnosodnem odločanju. Stanje, ko je v Ustavi zapisano, da obstajajo pokrajine, teh pa v resnici ni – ker v zakonodajnem telesu ni mogoče doseči političnega konsenza o ustanovitvenem zakonu – je za pravno državo nevzdržno. V strokovni javnosti pogosto zasledimo razprave o tem, kaj bi bilo treba spremeniti v Ustavi, pri pokrajinah pa je problem drugačen. Kljub že doseženi spremembi Ustave, ki je bila politično in strokovno v veliki večini podprta, pa ta ni zakonsko operacionalizirana, zaradi česar so v slabšem položaju vsi prebivalci Slovenije. Zakonodajalec naj se čim prej aktivira in sprejme zakon o ustanovitvi pokrajin v skladu z zahtevami Ustave in s temeljnimi načeli lokalne samouprave, tako kot izhajajo iz Evropske listine lokalne samouprave.

Ključne besede: druga raven lokalne samouprave, pokrajine, 143. člen Ustave, pravica do lokalne samouprave, načelo pravne države, ustavnopravna obveznost, Ustavno sodišče, zakonodajalec.

*Scientific Article*UDC: 353:342(497.4)
352(497.4)**KONČAN, Domen: Constitutional Arrangement and (Non-)establishment of Regions in Slovenia****Pravnik, Ljubljana 2023, Vol. 78 (140), Nos. 5-6**

Despite the fact that the Constitution of the Republic of Slovenia has been establishing the constitutional foundations for a mandatory second tier of local self-government in Slovenia since the 2006 constitutional amendments, we are still waiting for legislative implementation. The prolonged legislator's failure to comply with the constitutional obligation to enact the law about the establishment of regions violates Article 143 of the Constitution, the constitutional right to local self-government under Article 9, the rule of law principle under Article 2 and the separation of powers principle enshrined in Article 3(2) of the Constitution. However, as has been established in this article, the Constitutional Court will not be able to declare or sanction these violations due to the nature of the constitutional obligation to establish the second tier of local self-government and the separation of powers principle, both of which must be considered in constitutional adjudication. The discrepancy between the Constitution's mandate for regions and the actual absence of regions, owing to an inability to achieve political consensus in the legislature on the constitutive law, is untenable in a rule-of-law state. Debates within the professional community often focus on potential changes to the Constitution; however, the issue surrounding regions is distinct. Despite the constitutional amendment's overwhelming support from politicians and experts, it has not been translated into law, leaving all the inhabitants of Slovenia in a worse position than if the regions existed. The legislator should act as soon as possible to enact the law establishing the regions in accordance with the requirements of the Constitution and the fundamental principles of local self-government as derived from the European Charter of Local Self-Government.

Key words: second level of local self-government, regions, Article 143 of the Constitution, right to local self-government, rule of law, constitutional obligation, Constitutional Court, legislator.

Znanstveni članek

UDK: 342.525:340.135

AHMETOVIĆ, Aldijana: Uporaba instituta suspenzivnega veta v primeru zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč**Pravnik, Ljubljana 2023, let. 78 (140), št. 5-6**

Leta 2020 je zakonodajalec s sprejemom novele ZRLI uredil poseben postopek v zvezi z razpisom zakonodajnega referendumu v primeru zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč. Pri tem je s ciljem hitrejšje uveljavitve zakonodaje pomanjkljivo uredil pristojnosti Državnega sveta, predvsem pristojnost vlaganja suspenzivnega veta. Avtorica v članku oriše nekatere ustavnopravne dileme, povezane z institutom suspenzivnega veta, ki so se pojavile po sprejemu 21.a člena ZRLI. Pri tem, opirajoč se na analogijo z omejitvijo zakonodajnega referendumu in primerjalno ureditvijo v drugih državah, ki imajo zgornje domove s pristojnostjo vlaganja suspenzivnega veta, ponuja možne rešitve glede ureditve instituta suspenzivnega veta v primeru teh zakonov, ki ne bi obravnavali le potrebe po zagotavljanju hitrejšje promulgacije zakonov, temveč tudi potrebo po ustavni ureditvi posegov v institut suspenzivnega veta.

Ključne besede: Državni svet, Državni zbor, odložilni veto, zakonodajni postopek, retroaktivnost, zloraba pravice.

Scientific Article

UDC: 342.525:340.135

AHMETOVIĆ, Aldijana: The Use of the Institute of Suspensive Veto in the Case of Laws on Urgent Measures to Ensure the Defence of the State, Security, or the Elimination of the Consequences of Natural Disasters**Pravnik, Ljubljana 2023, Vol. 78 (140), Nos. 5-6**

In 2020, the Slovenian legislator amended the Referendum and Popular Initiative Act to provide for a special procedure related to a call for a legislative referendum in the case of laws on urgent measures to ensure state defence, security, or the elimination of the consequences of natural disasters. Because the legislator main goal was to expedite the law implementation process it inadequately regulated the powers of the National Council, particularly the right to file a suspensive veto. The author discusses some of the constitutional dilemmas related to the institute of the suspensive veto which arose after the adoption of Article 21.a of the Referendum and Popular Initiative Act. Based on the analogy with the limitation of the legislative referendum and the comparative analysis the author offers possible solutions for the arrangement of the institute of the suspensive veto in the case of such legislation. These solutions would address not only the need to ensure faster promulgation of legislation but also the need to constitutionally regulate the limitation of the suspensive veto of the National Council.

Key words: National Council, National Assembly, suspensive veto, legislative process, retroactive, abuse of rights.

Znanstveni članek

UDK: 347.67:347.4

LAMOVEC HREN, Petra: Veljavnost oporoke z vidika obličnostnih zahtev**Pravnik, Ljubljana 2023, let. 78 (140), št. 5-6**

Oporočna svoboda je eno temeljnih načel dednega prava, ki zapustniku zagotavlja, da določi dediče in razdeli večino premoženje tako, kot to sam želi, ne glede na zakoniti dedni red. Vendar pa mora pri tem upoštevati določena pravila glede vsebine oporočnih razpolaganj in obličnostnih zahtev, ki jih določajo zakoni. Tako je po pravilu stroge skladnosti veljavna le oporoka, ki je sestavljena v eni od zakonsko predpisanih oblik. V nekaterih državah sistema *common law* je izjemoma lahko veljavna tudi oporoka, ki ne izpolnjuje vseh obličnostnih zahtev. Odstop od strogih pravil omogočata doktrina neškodljive napake in doktrina znatne skladnosti, ki namesto *forma ad valorem* na osrednje mesto postavljata oporočiteljevo pravo voljo. Omenjeni pravili sta uzakonjeni v številnih državah in sodiščem dajeta izhodišče, na podlagi katerega lahko pravno argumentirajo svojo odločitev. Uporabljeni sta bili tako v primerih, v katerih so sodišča sanirala napake glede prič ali podpisa pri pisnih oblikah oporoko, kot tudi v primerih, ko je oporočitelj oporoko napisal v elektronski obliki. Kontinentalni pravni red teh izjem ne pozna, vendar pa bi bili omenjeni doktrini, če bi ju uzakonili, lahko koristni pri uresničevanju oporočiteljeve prave volje.

Ključne besede: oporoka, obličnostne zahteve, stroga skladnost, doktrina neškodljive napake, doktrina znatne skladnosti, elektronska oblika oporoke.

Scientific Article

UDC: 347.67:347.4

LAMOVEC HREN, Petra: Validity of the Will in Will Formalities Perspective**Pravnik, Ljubljana 2023, Vol. 78 (140), Nos. 5-6**

One of the fundamental principles of inheritance law is testamentary freedom, which ensures that the testator can determine the heirs and distribute most of the property as he sees fit, regardless of intestate succession. To do so, he must adhere to certain requirements regarding the content of testamentary dispositions and will formalities. According to the rule of strict compliance, only wills made in one of the legally prescribed forms are valid. Exceptionally, in some common law countries, a will that does not meet all formalities may also be valid. An exception from the strict rules is provided by the doctrine of harmless error and the doctrine of substantial compliance, which instead of *forma ad valorem* emphasise the testator's true intention. The aforementioned rules are enacted in many countries and provide the courts with a starting point on which the latter can legally argue their decision. They were used both in cases in which the courts corrected mistakes regarding witnesses or signatures in written forms of the will, as well as in cases where the testator wrote the will in electronic form. The continental legal order does not have these exceptions, but doctrines, if enacted, could aid in the realisation of the testator's true will.

Key words: will, will formalities, strict compliance, doctrine of harmless error, doctrine of substantial compliance, electronic will.

Drugi članki in sestavki

UDK: 328:342.8:061.1EU

KORITNIK, Boštjan: Evropski parlament na razpotju**Pravnik, Ljubljana 2023, let. 78 (140), št. 5-6**

Spomladi 2024 bo Evropski parlament že desetič neposredno izvoljen (prve neposredne volitve so bile leta 1979). Po Konferenci o prihodnosti Evrope je to naslednja velika preizkušnja za nadnacionalno demokracijo. Čeprav so bile volitve v Evropski parlament v preteklosti pogosto močno nacionalno razdrobljene in so imele sloves »drugorazrednih« volitev zaradi nizke volilne udeležbe v številnih državah članicah, med njimi žal tudi v Sloveniji, pa so evropske volitve še vedno osrednje dejanje za zagotavljanje demokratične legitimnosti EU in vplivanje na politično usmeritev EU. Prispevek je poročilo z dogodka, katerega tema so bili aktualni izzivi evropske parlamentarne demokracije, še zlasti eno leto pred evropski volitvami, kot so prenova volilnih pravil EU in spodbujanje volilne udeležbe ter predlog o neodvisnem organu EU za etiko.

Ključne besede: Evropski parlament, volitve, prihodnost, Evropska unija, demokracija, etika.

Other Articles and Contributions

UDC: 328:342.8:061.1EU

KORITNIK, Boštjan: The European Parliament at the Crossroads**Pravnik, Ljubljana 2023, Vol. 78 (140), Nos. 5-6**

In the spring of 2024, the European Parliament gears up for its tenth direct election since 1979, marking another crucial milestone in transnational democracy following the Conference on the Future of Europe. Historically, EP elections have been marred by national fragmentation and perceived as “second-class” due to low voter turnout in many Member States, including Slovenia. Nonetheless, these elections are still a central act for ensuring the democratic legitimacy of the EU and shaping its political trajectory. This article is a report from the event, the topic of which were the current challenges of European parliamentary democracy, especially one year before the European elections, such as the renewal of EU electoral rules, the promotion of electoral participation, and the proposition for an independent EU ethics authority.

Key words: European Parliament, elections, future, European Union, democracy, ethics.

Drugi članki in prispevki

UDK: 378:34-057.875

VLAHEK, Ana: Vnovična zmaga ekipe Pravne fakultete Univerze v Ljubljani na CEEMC**Pravnik, Ljubljana 2023, let. 78 (140), št. 5-6**

Ekipa Pravne fakultete Univerze v Ljubljani je že drugo leto zapored zmagala na regionalnem tekmovanju iz poznavanja prava EU *Central and Eastern Europe Moot Competition – CEEMC*, ki ga pod pokroviteljstvom Univerze v Cambridgeu in Sodišča EU organizira British Law Centre. Člani ekipe so bili dodiplomski študentki Lea Zahrastnik in Ana Mestinšek Mubi ter podiplomski študent Peter Grašič, ki so v odličnem in spoštljivem ekipnem ozračju predano in trdo delali celotno obdobje priprav. Z izr. prof., izr. prof. dr. Ano Vlahek so jih trenirali nekdanji uspešni tekmovalci fakultete na moot court tekmovanjih Žana Lapajne, Masha Korošec in Walter Maj Vidmar. Na zaključnem tekmovanju, ki je potekalo v hrvaškem Dubrovniku, je poleg ekipne zmage študentka Lea Zahrastnik prejela še najvišje govorniško priznanje – Best Speaker Award.

Ključne besede: CEEMC, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, tekmovanje moot court, študenti, Univerza v Cambridgeu, British Law Centre.

Other Articles and Contributions

UDC: 378:34-057.875

VLAHEK, Ana: Another Triumph of the University of Ljubljana Law Faculty at CEEMC**Pravnik, Ljubljana 2023, Vol. 78 (140), Nos. 5-6**

For the second year in a row, the team from the University of Ljubljana Faculty of Law won the Central and Eastern Europe Moot Competition – CEEMC, which is organised by the British Law Centre under the auspices of the University of Cambridge and the Court of Justice of the EU. The members of the team were undergraduate students Lea Zahrastnik and Ana Mestinšek Mubi, and a postgraduate student Peter Grašič who worked tirelessly and diligently throughout the entire preparation period in an excellent and respectful team atmosphere. They were coached by former successful competitors of the faculty in moot court competitions, Žana Lapajne, Masha Korošec and Walter Maj Vidmar under the mentorship of Assoc. Prof., Assoc. Prof. Ana Vlahek. At the final part of the competition, which took place in Croatian Dubrovnik, in addition to the team victory, student Lea Zahrastnik received the highest speaker award – the Best Speaker Award.

Key words: CEEMC, University of Ljubljana Faculty of Law, moot competition, students, University of Cambridge, British Law Centre.

NAVODILA ZA AVTORJE

— 1.

Pravnik praviloma objavlja le dela, ki še **niso bila objavljena in tudi ne poslana v objavo** drugemu časopisu. Če pisec že objavljenega prispevka meni, da so posebni razlogi tudi za objavo v Pravniku, mora sporočiti, kje je bil sestavek objavljen oziroma komu je bil poslan v objavo. Če pisec v svojem prispevku navaja ugotovitve, ki jih je argumentiral in/ali izvajal že v kakem svojem drugem delu, je korektno do izdajatelja oziroma založnika tistega besedila, da v sprotni opombi navede, da je o tem že pisal in kje. Če pa dele besedila iz svojega v Pravniku objavljenega članka v identični obliki objavi v drugi publikaciji, mora navesti, da je o tem (širše) že pisal v članku, ki je bil objavljen v reviji Pravnik. Če je bil prispevek pripravljen na podlagi kakšnega drugega prispevka, tj. besedila, ki je bilo pripravljeno z drugim namenom (seminarska naloga, diplomska, magistrska ali doktorska naloga, poglavje v kakem drugem, morda še ne objavljenem knjižnem delu ipd.), je treba to v prvi sprotni opombi izrecno navesti.

Primer: Prispevek je bil pripravljen na podlagi magistrske naloge z naslovom *Hitri postopek in pravna sredstva v ZP-1*, ki sem jo avtor pod mentorstvom dr. Janeza Novaka uspešno zagovarjal 5. maja 2016 na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

Avtor za uredništvo navede tudi razlike med obema besediloma (npr. v obsegu, upoštevanih novejših podatkih in dodatnih virih), uredništvo pa presodi, ali je objava prispevka primerna.

— 2.

Prispevki naj bodo poslani po e-pošti (bostjan.koritnik@revija-pravnik.si).

Prispevki morajo biti jezikovno neoporečni, sicer bo besedilo avtorju vrnjeno v popravilo oziroma bo objava prispevka zavrnjena. Naslov prispevka in naslovi prve ravni morajo biti zapisani z verzalkami (tj. velikimi tiskanimi črkami), naslovi nižjih ravni pa z malimi črkami. Ime in priimek pisca z izobrazbo, znanstvenim naslovom in/ali akademsko stopnjo ter funkcijo in institucijo, v kateri je zaposlen, naj bosta navedena pod naslovom.

Primer: **Janez Novak**, univerzitetni diplomirani pravnik, doktor upravnih znanosti, svetovalec uprave, Tax-Lex, d. d., Ljubljana.

— 3.

O objavi odloči uredniški odbor na podlagi pozitivne recenzije, ki je pridobljena v postopku t. i. dvojne anonimizirane recenzije (angl. *double blind review*), ko ne

avtor in ne recenzent (slednji seveda le do morebitne objave članka) ne vesta za ime drugega. Za ta namen mora avtor uredništvu že ob oddaji članka sporočiti, kdo so »kontaminirani« strokovnjaki, ki dejstvo, da je avtor pripravil ta prispevek, že poznajo, saj ti v postopku recenziranja ne smejo sodelovati. Avtorju se odločitev o (ne)objavi oziroma potrebi po dopolnitvi/popravi prispevka sporoči skupaj z (anonimizirano) obrazložitvijo recenzenta.

Prispevke razvršča v rubrike revije uredniški odbor, če pa avtor želi, da se njegov sestavek uvrsti v določeno rubriko, naj to posebej navede. Pri člankih mora pripraviti **sinopsis v slovenščini in angleščini (vključno s prevodom naslova) ter ključne besede v obeh jezikih zaradi spletnega iskalnika**. Sinopsis naj obsega največ 15 vrstic, v enem odstavku. Najprej naj bosta navedena priimek (v celoti z velikimi črkami) in ime pisca, nato pa naslov članka in označba revije.

Primer: NOVAK, Janez: Pravna sredstva v ZP-1, Pravnik, Ljubljana 2008, let. 63, št. 1–3 oziroma NOVAK, Janez: Legal Remedies in ZP-1, Pravnik, Ljubljana 2008, Vol. 63, Nos. 1–3.

Avtor lahko, kar je zaželeno, pripravi tudi daljši povzetek v angleščini, ki bo objavljen za člankom v slovenščini. S tem bo dosegel preprostejše razširjanje idej prispevka med tujimi bralci.

Pravnik objavlja prispevke tudi v tujih jezikih (angleščina, francoščina, nemščina, italijanščina, hrvaščina, srbsščina; v latinici), kadar je za to poseben razlog, ki ga avtor sporoči uredništvu, in ga uredništvo na tej podlagi sprejme v objavo. Besedilo mora biti v takem primeru prav tako jezikovno neoporečno, saj podrobnejšega pregleda besedila v tujem jeziku uredništvo ne opravlja, mora pa avtor pripraviti poleg krajših povzetkov v slovenščini in angleščini iz prvega odstavka te točke navodil tudi daljši povzetek v slovenskem jeziku, v dolžini približno 6.000 do 10.000 znakov. V posamezni številki ne bo objavljen več kot en članek v tujem jeziku.

— 4.

Obseg prispevka je odvisen od teme, ki jo avtor obravnava, pri tem pa je treba upoštevati temeljno vsebinsko zasnovo revije, ki naj bi pokrivala čim več pravnih področij. V rubriki Članki naj prispevki obsegajo največ dve avtorski poli (60.000 znakov s presledki oziroma približno 30 strani s presledkom med vrsticami 1,5) in drugi prispevki v obsegu do ene avtorske pole (30.000 znakov s presledki oziroma do približno 15 strani s presledkom med vrsticami 1,5). Vse pa je šketo skupaj s sprotnimi opombami in seznamom literature. Za objavo prispevkov z večjim obsegom se je treba dogovoriti z uredništvom, v primeru vsebinskih razlogov pa se avtor odpove morebitnemu honorarju, ki ga uredništvo nameni za dodatne stroške obdelave daljšega besedila.

— 5.

Na koncu članka naj bo pri prispevkih, ki so daljši od 30.000 znakov, vedno **seznam uporabljenih virov** s popolnimi bibliografskimi podatki (glej 7. točko) po abecednem redu priimkov, spletne strani pa naj bodo navedene posebej. V tem primeru se v sprotnih opombah (pod črto) navedejo samo prva črka imena in priimek s pristavkom »nav. delo« in stran uporabljenega vira.

Primer: J. Novak, nav. delo, str. 55.

V neposredno sledečih sprotnih opombah pa se zapiše zgolj »Prav tam.« oziroma – če je le stran istega vira druga – »Prav tam, str. 56.«

Če je isti pisec naveden z več deli, se dopiše leto, v katerem je bilo delo objavljeno.

Primer: J. Novak, nav. delo (2005), str. 55.

Če je na koncu prispevka seznam uporabljenih virov, pri spletnih straneh ni treba pisati datuma zadnjega ogleda (ker je ta podatek v seznamu literature).

Opombne številke se pišejo za ločili. Sprotne opombe se končajo s končnim ločilom.

— 6.

Če prispevku ni priložen seznam uporabljenih virov, se navedejo popolni bibliografski podatki (glej 7. točko) samo v tisti opombi, kjer se delo prvič pojavi, pozneje pa se navedejo samo ime in priimek avtorja s pristavkom »nav. delo« in stran uporabljenega vira.

Primer: J. Novak, nav. delo, str. 55.

— 7.

Popolni bibliografski podatki obsegajo:

- **pri knjigah:** ime in priimek pisca, naslov knjige (pri večkratnih izdajah tudi označbo številke izdaje), morebitnega prevajalca in praviloma založbo ter kraj in leto izdaje.

Primer: Janez Novak: Pravna sredstva v ZP-1. Druga izdaja, prevod Mitje Anglista, Pravna založba, Ljubljana 2008.

- **pri zbirkah člankov in poglavjih v knjigah:** poleg pisca članka in naslova ter strani obsega citiranega članka oziroma poglavja tudi naslov zbirke oziroma knjige ter imena in priimki avtorjev oziroma morebitnih urednikov, z označbo, če gre za urednike oziroma urednike (ur.).

Primer: Janez Novak: Pravna sredstva v ZP-1, v: Darja Kovač, Luka Kocmut in Mitja Golob: Inflacija prekrškov. Pravna založba, Ljubljana 2008, str. 40–80.

Če so avtorji oziroma uredniki več kot trije, zadošča navedba priimka in imena prvega navedenega ob zbirki, zborniku ali knjigi, nato pa navedba »in drugi«

Primer: Janez Novak: Pravna sredstva v ZP-1, v: Darja Kovač in drugi: Inflacija prekrškov. Pravna založba, Ljubljana 2008, str. 40–80.

- **pri člankih iz revij:** ime in priimek pisca, naslov članka in naslov revije z navedbo letnika, leta izdaje in številke ter strani navedenega članka.

Primer: Janez Novak: Pravna sredstva v ZP-1, v: Pravniki, 125 (2008) 5-8, str. 202–233; številke pomenijo: letnik 125 (leto izdaje 2008), številka revije 5–8.

- **pri spletnih straneh:** simbol < pred in simbol > za imenom spletne strani, brez hiperpovezave in z datumom – mesec se tu zapisuje s številko – v oklepaju.

Primer: <www.pf.uni-lj.si> (5. 5. 2016).

8.

Če se članek sklicuje na **zakonski ali drug pravni predpis**, se ta prvič navede s polnim naslovom že v besedilu z uradno kratico v oklepaju.

Primer: To pa izhaja že iz delitve poglavij v Zakonu o prekrških (ZP-1).

Če uradne krajšave ni, jo izbere pisec.

Primer: To pa izhaja že iz delitve poglavij v Pravilniku o organizacijski strukturi prekrškovnih organov (v nadaljevanju: Pravilnik).

Hkrati se v **sprotni opombi navede številka uradnega lista** (z okrajšanim zapisom letnice), v katerem je bil citirani akt objavljen.

Primer: Uradni list RS, št. 50/07.

9.

Sodne odločbe je treba citirati tako, kot jih označuje sodišče, ki jih je izdalo.

Primer navajanja odločbe Ustavnega sodišča RS:

odločba Ustavnega sodišča RS U-I-23/08 z dne 5. junija 2008.

10.

Avtor mora – ob vsaki prvi objavi – **uredništvu poslati:**

davčno številko in davčni urad, naslov stalnega bivališča (ulica, hišna številka, poštna številka, kraj), naslov za dostavo gradiva v zvezi z objavo v reviji Pravniki (na primer službeni naslov), številko transakcijskega računa (TRR) in točen naziv banke, svojo telefonsko številko in številko mobilnega telefona ter e-poštni naslov.

Morebitne spremembe mora avtor sporočiti uredništvu.

Avtor se s posredovanjem prispevka v objavo strinja z določili založniške pogodbe, ki je na voljo na <www.revija-pravnik.si/sl/Za+avtorje>. Po objavi prispevka bo avtor prejel izpolnjeno pogodbo v elektronski obliki, ki naj jo čim prej odtisne, podpiše in skenirano prek e-pošte vrne uredništvu. Honorirajo se le prispevki, ki so kategorizirani kot znanstveni in izjemoma naročena dela.

Sodelavce revije prosimo, da ta navodila upoštevajo, sicer bo uredništvo objavo prispevka zavrnilo.

Za uredniški odbor odgovorna urednica
dr. Dragica Wedam Lukić

MANUSCRIPTS PREPARATION AND SUBMISSION GUIDELINES FOR PUBLICATION IN THE JOURNAL THE JURIST (PRAVNIK)*

1.

As a rule, *The Jurist* only publishes manuscripts which **had neither been published nor sent for publication to any other publisher**. If the author of an already published manuscript considers that special reasons for publishing the same manuscript in *The Jurist* exist, he/she must notify the editor and provide information on where the manuscript has already been published or to which publisher it has been sent for publication. The author has to emphasize the distinctions between the both manuscripts, e.g. in the scope of the manuscript, new information or new data and new sources. It is for the editorial board to decide whether the manuscript is suitable for publication. If the author repeats some of the findings already publicised in some other manuscript, it is only fair to the other publisher to state in the footnote that he/she has already discussed the issue and where the arguments could be found. The same goes *vice versa*, i.e. if the same arguments, already published in *The Jurist*, are used in another manuscript, it has to be stated that the matter has already been discussed in *The Jurist* and in which issue. If the manuscript has been prepared on the basis of another text, i.e. a text prepared for another purpose (doctoral thesis, master's thesis, research etc.), this fact has to be noted in footnote 1 of the manuscript.

2.

Manuscripts should be sent in **electronic format** to the following e-mail address: bostjan.koritnik@revija-pravnik.si.

Manuscripts have to be grammatically correct, otherwise the manuscript may be returned to the author or its publication rejected. The title of the manuscript should be written in bold capital letters. The titles in the body of the manuscript should be numbered and written in capital letters; subtitles should be numbered and written in bold lower case letters.

The first and last name of the author, with the scientific and/or academic title, function, and institution of his/her employment should be mentioned below the main title of the manuscript.

Example: **John Smith**, LL.B., doctor of laws, professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana

* Prepared with the kind assistance of Grega Strban, Ph.D., Faculty of Law, University of Ljubljana, and Matej Accetto, Ph.D., Faculty of Law, University of Ljubljana.

3.

The author may suggest the classification for his/her manuscript. The final decision on publication is made by the editorial board upon a positive double-blind peer review. To facilitate this review process, the author should remove any identifiable information in the body of the manuscript from the version submitted for review, and should inform the editorial board of the names of any experts who would for any reason, such as collaboration or previous familiarity with the manuscript, be unable to conduct a blind review. The author shall be informed of the decision on the publication as well as a possible request for revision, along with the (anonymized) explanation of the reviewer.

Manuscripts should be accompanied by an abstract and up to five key words, both in Slovenian and English. The cost of preparing the Slovenian abstract (EUR 30.00) may be deducted from the potential author's fee if provided by the editorial board upon request of the author. Abstract should not be longer than 15 lines (or span more than one paragraph), and should include the last name (in capital letters) and first name of the author as well as the title of the manuscript in the corresponding language. The editor will add the information on the volume and issue of *The Jurist*, and the numbers of pages of the published manuscript.

Example: SMITH, John: Pravna sredstva v civilnem procesnem pravu, Pravniki, Ljubljana 2008, let. 63, št. 1–3
... (15 lines of abstract and 5 key words in Slovenian language)

SMITH, John: Legal Remedies in the Civil Procedural Law, Pravniki, Ljubljana 2008, Vol. 63, Nos. 1–3.
... (15 lines of abstract and 5 key words in English language)

The Jurist publishes manuscripts in Slovenian but also in selected other languages (English, German, Italian, Croatian and in Serbian – Latin script), when there is a special reason to do so. The later has to be communicated to the editorial board, which decides on the publication of the manuscript in the suggested language. Manuscript in a foreign language has to be grammatically correct. The editorial board does not perform corrections. In addition to the short (15-line) abstract with five key words in Slovenian and English, the manuscript must also be accompanied with a longer abstract (of 1.000 words) in Slovenian.

4.

The **scope of the manuscript** depends on its subject. One of the basic aims of the journal is to cover all fields of law. Under headings “Articles” and “Discussions” the manuscript should not be longer than 10.000 words, i.e. approximately 30 pages with 1.5 spacing between the lines. Other manuscripts should not be longer than 5.000 words, i.e. approximately 15 pages with 1.5 spacing between

the lines. Footnotes and the bibliography count towards this limit. An advance agreement with the editor is required for longer manuscripts.

— 5.

Bibliography should be presented at the end of the manuscript, with full bibliographical information, in the alphabetical order of the last names of the authors/editors. Consulted internet sites should be enumerated separately.

In the **footnotes** only the first letter of the first name and the last name with the “*op. cit.*”, and exact page should be mentioned.

Example: J. Smith, *op. cit.*, p. 55.

In case the same author is represented with more than one publication, the year is added in parentheses.

Example: J. Smith, *op. cit.* (2009), p. 55.

If in the footnotes immediately following the previous one the same source is cited again, “*Ibidem*” should be used, with the page number(s) added if distinct from the previous one.

Example: *Ibidem*.

Example: *Ibidem*, p. 56.

Footnotes are inserted after the separator, e.g. after a full-stop. Footnotes end with a separator, e.g. with a full-stop. It is not necessary to cite the date of accessing the internet site (this information is in the list of sources at the end of the manuscript).

In short presentations where there is no list of sources and literature at the end of the manuscript, in the footnote first mentioning the author and the publication full bibliographical information should be cited. The same rule should be applied in the longer abstract.

— 6.

Full bibliographical information should comprise:

- **Books:** First and last name of the author, book title (also the number of the edition, if applicable), translator (if applicable), publisher, place and year of publication.

Example: John Smith: Legal Remedies in the civil procedural law. 2nd Edition, translation Janez Novak, Legal publishing, Ljubljana 2010.

- **Collection of articles or parts of books:** next to the author, title and exact pages of the article or the book part, also the title of the collection/book, first and last names of authors or editor(s) (marked Ed. or Eds.) should be mentioned.

Example: John Smith: Legal Remedies in the civil procedural law, in: Janez Novak, Maja Medved (Eds.), Civil procedural law. Legal publishing, Ljubljana, 2010, p. 52–79.

If there are more than three authors or editors, it suffices to cite the first one mentioned, followed by the abbreviation “*et. al.*”.

Example: John Smith: Legal Remedies in the Civil Procedural Law, in: Janez Novak et.al., Civil procedural law. Legal publishing, Ljubljana 2010, p. 52–79.

- **Journal articles:** First and last name of the author, title of the article, name of the journal with citing the volume number, year of publishing, issue number, and pages of the article.

Example: John Smith: Legal Remedies in the civil procedural law, in: Pravnik, 127 (2010) 5-8, p. 202–233.

The numbers represent Volume 127 (year 2010) issue number 5-8.

- **Internet sites:** inequality signs (< and >) before and after citing the internet site, no hyperlink, with the date in parentheses.

Example: <www.pf.uni-lj.si> (5/5/2010).

—— 7.

If **legislative act or other legal text** is being cited, it should be accompanied with the full title in the body of the manuscript, with an official abbreviation in parentheses.

Example: As regulated in the Pension and Invalidity Insurance Act (PIIA).

If there is no official abbreviation one (possibly settled) abbreviation should be given by the author.

Example: As regulated in the Pension and Invalidity Insurance Act (hereafter PIIA).

At the same time in the footnote the place of publication (usually Official Gazette) of the legislative act or other legal text should be cited.

Example: ¹⁰ Official Gazette RS, No. 106/99.

—— 8.

Judicial decisions should be cited as marked by the issuing court of law.

Example: Case C-228/07 *Petersen* [2008] ECR I-6989, para. 42.

9.

Upon agreement to have their article published, authors **have to send the following data** to the editorial board: tax number and tax authority, full address, address for sending materials regarding the publication of the contribution (for example the address at work), bank account number, full name of the bank, phone and/or mobile phone number, e-mail address.

Potential changes of these data should be notified to the editorial board.

By sending his/her manuscript, the author agrees with the provisions of the publishing contract provided at <www.revija-pravnik.si/sl/Za+avtorje>. The editorial board may explain those provisions and/or provide an English translation upon request. After the publication of the manuscript the author will receive two copies of the publishing (copy-rights) contract and should return one signed copy as soon as possible.

Authors are **kindly requested to follow these guidelines**. Otherwise the publication of the manuscript may be rejected.

For the Editorial Board
Editor in Chief

Dragica Wedam Lukić, Ph.D., Professor

UPUTE ZA AUTORE*

1.

Pravnik u pravilu objavljuje samo radove koji još **nisu bili niti objavljeni niti poslani na objavu** drugom časopisu. Ako pisac već objavljenog djela smatra da postoje posebni razlozi i za objavu u Pravniku, mora javiti gdje je djelo bilo objavljeno odnosno kome je bilo poslano na objavu. Ako pisac u svome djelu navodi otkrića koja je argumentirao i/ili već izrazio u nekom svojem drugom djelu, korektno je od izdavatelja odnosno izdavača tog teksta, da u bilješci navede da je o tome već pisao i gdje. Ako dijelove teksta iz svog članka objavljenog u Pravniku u identičnom obliku objavi u drugoj publikaciji, mora navesti da je o tome (šire) već pisao u članku koji je bio objavljen u reviji Pravnik. Ako je djelo bilo pripremljeno na osnovi kojeg drugog djela, tj. teksta koje je bilo pripremljeno s drugačijom namjenom (seminarski rad, diplomski, magistarski ili doktorski rad, poglavlje u kojem drugom, možda još neobjavljenom književnom radu i sl.), to je potrebno izričito navesti u prvoj bilješci.

Primjer: Djelo je bilo pripremljeno na osnovi magistarskog rada naslova Brzi postupak i pravna sredstva u Prekršajnom zakonu, kojeg je sam autor pod mentorstvom dr. Janeza Novaka uspješno obranio 5. svibnja 2008. godine na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Ljubljani.

Autor za uredništvo treba navesti i razlike između oba teksta (npr. u opsegu, u novijim podacima i dodatnim izvorima koji su uzeti u obzir), a uredništvo će odlučiti je li objava djela prikladna.

2.

Radovi moraju biti poslani putem e-pošte (bostjan.koritnik@revija-pravnik.si).

Radovi moraju biti jezično besprijekorni, u suprotnom će se tekst vratiti autoru na popravak odnosno objava djela bit će odbijena. Naslov djela i naslovi prve razine moraju biti napisani velikim tiskanim slovima, dok naslovi nižih razina moraju biti napisani malim slovima. Ime i prezime pisca s obrazovanjem, znanstvenim nazivom i/ili akademskim stupnjem te funkcijom i institucijom u kojoj je zaposlen, navode se ispod naslova.

* Prijevod je rad Nikoline Krtinić, sudskog tumača za hrvatski jezik (e-mail: knikolina@gmail.com). Izmijene su rad Boštjana Koritnika.

Primjer: **Hrvoje Novak**, sveučilišni diplomirani pravnik, doktor upravnih znanosti, docent na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, savjetnik uprave, Tax-Lex, d. d., Zagreb.

3.

O objavljivanju odlučuje uređivački odbor na temelju pozitivne dvojne anonimne recenzije (eng. double blind review), kod koje recenzentima nije poznato ime autora do objave članka. Radi toga autor treba uredništvu kod predaje članka javiti imena »kontaminiranih« stručnjaka, kojima je poznato, da je autor pripremio taj članak. Ti stručnjaci u postupku recenzije ne smiju sudjelovati. Autoru se informacija o (ne)objavi odnošno potrebi da se članak dopuni/ispravi javlja zajedno sa objašnjenjem anonimnog recenzenta.

Radove razvrstava u rubrike revije urednički odbor, a ako autor želi da se njegov rad uvrsti u određenu rubriku, neka to posebno navede. Kod članaka se mora pripremiti **sinopsis na slovenskom i engleskom jeziku (uključujući i prijevod naslova) te ključne riječi na oba jezika zbog internetske/web tražilice**. Sinopsis može imati obim od najviše 15 redova. Prvo neka se navedu prezime (u cijelosti s velikim slovima) i ime pisca, a zatim naslov članka i oznaka revije.

Primjer: NOVAK, Hrvoje: Pravna sredstva u Prekršajnom zakonu, Pravnik, Ljubljana 2008, god. 63, br. 1–3 *odnosno* NOVAK, Hrvoje: Legal Remedies in the Minor Offences Act, Pravnik, Ljubljana 2008, Vol. 63, Nos. 1–3.

Autor može – uredništvo to priželjkuje – pripremiti i duži sažetak na engleskom jeziku, koji će biti objavljen nakon članka na izvornom jeziku (koji dakle nije engleski). Time će postići jednostavnije širenje ideja djela među inozemnim čitateljima.

Pravnik objavljuje djela i na inozemnim jezicima (engleski, francuski, njemački, talijanski, hrvatski, srpski; u latinici), kad za to postoji poseban razlog, o kojem autor treba obavijestiti uredništvo i kojeg uredništvo na toj osnovi prihvati u objavu. U tom slučaju tekst mora biti i jezično besprijekoran jer uredništvo ne lektorira tekstove na inozemnom jeziku, a autor mora, uz kraće sažetke na slovenskom i engleskom jeziku iz prvog stavka ove točke uputa, pripremiti i duži sažetak na slovenskom jeziku, u duljini od približno 6.000 do 10.000 znakova. U pojedinačnom broju neće biti objavljen više od jedan članak na inozemnom jeziku.

4.

Opseg djela zavisi od teme koju autor obrađuje, ali pritom je potrebno poštivati temeljnu sadržajnu osnovu revije koja bi trebala pokrivati što više pravnih područja. U rubrici Članci radovi trebaju imati maksimalan opseg od dvije autorske pole (60.000 znakova s razmacima odnosno približno 30 strana s razmacima

između redova 1,5), a i drugi radovi do jedne autorske pole (30.000 znakova sa razmacima odnosno do približno 15 strana s razmacima između redova 1,5). U sve navedeno ubrajaju se i bilješke i popis literature. Za objavu djela u većem opsegu potreban je dogovor s uredništvom.

5.

Na kraju članka treba biti **popis upotrijebljenih izvora** s potpunim bibliografskim podacima (vidi 7. točku) raspoređen po abecednom redu prezimena, a web stranice neka budu navedene odvojeno. U tom slučaju u bilješkama (ispod crte) navodi se samo prvo slovo imena i prezime s napomenom „nav. rad“ i stranom upotrijebljenog izvora.

Primjer: J. Novak, nav. rad, str. 55.

U bilješkama koje neposredno slijede jedna drugu, navodi se samo „Baš tamo.“ odnosno – ako je samo strana iste literature druga – „Baš tamo, str. 56.“

Ako je isti pisac naveden s više radova, dopiše se godina u kojoj je rad bio objavljen.

Primjer: J. Novak, nav. rad (2005), str. 55.

Ako je na kraju rada naveden popis upotrijebljene literature, kod web stranica ne treba pisati datum zadnje posjete (jer je taj podatak u popisu literature).

Brojevi bilješki pišu se nakon interpunkcijskih znakova. Bilješke završavaju konačnim interpunkcijskim znakom.

6.

Ako djelu nije priložen popis upotrijebljenih izvora, potpuni se bibliografski podaci navode (vidi točku 7.) samo u onoj bilješci u kojoj se rad prvi put pojavi, a kasnije se navode samo ime i prezime autora s dodatkom „nav. rad“ i strana upotrijebljenog izvora.

Primjer: J. Novak, nav. rad, str. 55.

7.

Potpuni bibliografski podaci obuhvaćaju:

- **kod knjiga:** ime i prezime pisca, naslov knjige (kod knjiga s više izdanja i oznaku broja izdanja), potencijalnog prevoditelja i u pravilu izdavatelja te mjesto i godinu izdanja.

Primjer: Janez Novak: Pravna sredstva u Prekršajnom zakonu. Drugo izdanje, prijevod Mitje Anglista, Pravna založba, Ljubljana 2008.

- **kod zbirke članaka i poglavlja u knjigama:** osim pisca članka i naslova te strana opsega citiranog članka odnosno poglavlja i naslov zbirke odnosno knjige te imena i prezimena autora odnosno potencijalnih redaktora, s oznakom, ako su redaktori ili urednici (ur.).

Primjer: Janez Novak: Pravna sredstva u Prekršajnom zakonu, u: Darja Kovač, Luka Kocmut, i Mitja Golob: Inflacija prekršaja. Pravna založba, Ljubljana 2008, str. 40–80.

Ako postoji više od tri autora odnosno redaktora, uz zbirku, zbornik ili knjigu, dovoljno je navesti prezime i ime prvog navedenog, i zatim navesti „i drugi“.

Primjer: Janez Novak: Pravna sredstva u Prekršajnom zakonu, u: Darja Kovač i drugi: Inflacija prekršaja. Pravna založba, Ljubljana 2008, str. 40–80.

- **kod članaka iz revija:** ime i prezime pisca, naslov članka i naslov revije s navodom godišta, godine izdanja i broja te strane navedenog članka.

Primjer: Janez Novak: Pravna sredstva u Prekršajnom zakonu, u: Pravnik, 125 (2008) 5–8, str. 202–233; brojevi znače: godište 125 (godina izdanja 2008), broj revije 5–8.

- **kod web stranica:** simbol < prije i simbol > nakon naziva web stranice, bez poveznice i s datumom – mjesec se tu piše s brojem – u zagradama.

Primjer: <www.pf.uni-lj.si> (5. 5. 2016).

— 8.

Ako članak upućuje na **zakonski ili drugi pravni propis**, on se prvi put navodi s punim nazivom već u tekstu, sa službenom skraćenicom u zagradama.

Primjer: To proizlazi već iz podjele poglavlja u Prekršajnom zakonu.

Ako službena skraćenica naziva ne postoji, skraćenicu odabire pisac.

Primjer: To proizlazi već iz podjele poglavlja u Pravilniku o organizacijskoj strukturi prekršajnih organa (nastavno: Pravilnik).

Istovremeno se **u bilješci navodi broj Narodnih novina** u kojima je citirani akt bio objavljen.

Primjer: Narodne novine RH, br. 50/07.

— 9.

Sudska rješenja potrebno je citirati jednako kao što ih označava sud koji ih je izdao.

Primjer navođenja odluke Ustavnog suda RH:

odluka Ustavnog suda RH U-I-23/2008 od dana 5. lipnja 2008.

--- 10.

Autor mora – uz svaku prvu objavu – **uredništvu poslati:**

adresu prebivališta (ulica, kućni broj, poštanski broj, mjesto), adresu za dostavu gradiva u vezi s objavom u reviji *Pravnik* (npr. službena adresa), svoj telefonski broj i broj mobitela te e-mail/elektroničku adresu.

Autor mora obavijestiti uredništvo o potencijalnim izmjenama.

Autor je s posredovanjem rada u objavu suglasan s odredbama izdavačkog ugovora koji je dostupan na <www.revija-pravnik.si/sl/Za+avtorje>. Nakon objave djela, autor će primiti ispunjen ugovor u elektroničkom obliku, kojeg treba što prije potpisati i vratiti skeniranog uredništvu putem e-maila.

Suradnike revije molimo da poštuju ove upute jer će u suprotnom uredništvo odbiti objavu njihovog rada.

Za urednički odbor
odgovorna urednica
dr. Dragica Wedam Lukić

ZAGOTAVLJAMO TRAJNO ENERGIJO.



Sodobno življenje je vse bolj odvisno od elektrike. Električna energija je življenjska energija sodobne družbe. Elektro Gorenjska smo zato odgovorno predani zagotavljanju trajne, kakovostne, vzdržne in stabilne oskrbe naših uporabnikov z električno energijo.

Smo Skupina Elektro Gorenjska. Zagotavljamo trajno energijo.

www.elektro-gorenjska.si



skupina
elektro
gorenjska



Študentska organizacija
Univerze v Ljubljani

