

Pravnik

revija za pravno teorijo in prakso

Letnik 78 (140)

kot naslednik revije

SLOVENSKI PRAVNIK

Številka 9-10/2023

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

Mohor Fajdiga

Razrešitev sodnika: posledica negativne ocene sodniške službe ali disciplinske sankcije? – 439

Članki

Dušan Štrus

Spremembe ustavne ureditve Državnega sveta – 447

Miro Cerar

Oris razmerja med teoretičnimi in praktičnimi vidiki študija prava (Ob začetku petletnega enovitega magistrskega študija na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani) – 469

Rado Bohinc

Oblast ljudstva v ustavnem razvoju Republike Slovenije 1991–2023 – 483

Drugi članki in prispevki

Aleš Završnik

Ob 90. jubileju akademkinje, zaslužne profesorice dr. Alenke Šelih – 501

Vid Žepič

Razstava ob 500-letnici rojstva Martina Pegija (1523–1592) v knjižnici Pravne fakultete Univerze v Ljubljani – 505

Prikazi knjig

Marko Pavliha

Živimo v času sodniškega prava – 509

In memoriam

Peter Grilc

Zaslužni profesor dr. Bojan Zabel
(1930–2023) – 515

Avtorski sinopsisi

(v slovenskem in angleškem jeziku) – 519

Navodila za avtorje

(v slovenskem, angleškem in hrvaškem
jeziku) – 535

CONTENTS

Editorial

- Mohor Fajdiga Dismissal of a Judge: A Consequence of a Negative Evaluation of Judicial Service or a Disciplinary Sanction? – 439

Articles

- Dušan Štrus Changes to the Constitutional Arrangement of the National Council – 447
- Miro Cerar Outline of the Relationship between Theoretical and Practical Aspects of Law Studies (At the Commencement of the Five-Year Unified Master's Program at the University of Ljubljana Faculty of Law) – 469
- Rado Bohinc The Power of the People in the Constitutional Development of the Republic of Slovenia 1991–2023 – 483

Other Articles and Contributions

- Aleš Završnik On the Occasion of the 90th Anniversary of Academician, Professor Emeritus Alenka Šelih – 501
- Vid Žepič Exhibition Commemorating the 500th Anniversary of the Birth of Martin Pegius (1523–1592) in the Library of the University of Ljubljana Faculty of Law – 505

Book Reviews

Marko Pavliha

We Live in the Age of Judicial Law – 509

In Memoriam

Peter Grilc

Professor Emeritus Bojan Zabel
(1930–2023) – 515

Authors' Synopses

(in Slovenian and English language) – 519

Guidelines for Authors

(in Slovenian, English and Croatian
language) – 535

RAZREŠITEV SODNIKA: POSLEDICA NEGATIVNE OCENE SODNIŠKE SLUŽBE ALI DISCIPLINSKE SANKCIJE?*

Mohor Fajdiga,

magister prava, asistent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani

1. »ODPRTO« JE PRAKTIČNO VSE GLEDE POLOŽAJA SLOVENSКИH SODNIKOV

V Sloveniji smo pred obsežno reformo sodstva. Medijsko zelo odmevna je predlagana sprememba Ustave RS.¹ Upravičeno je bilo zaenkrat veliko govora tudi o sodniških plačah. Veliko manj medijske in strokovne pozornosti pa so bili deležni predlogi sprememb Zakona o sodniški službi (ZSS),² Zakona o sodiščih (ZS)³ in Zakona o sodnem svetu (ZZSve).⁴ Gre za vse tri temeljne zakone, ki urejajo položaj sodnikov. Številne spremembe še niso bile predmet javne razprave, čeprav so ključne za sodniško neodvisnost, s tem pa tudi za učinkovito varstvo temeljnih pravic vsakega od nas.

Našo pozornost bi si pravzaprav zaslužile številne trenutne in predlagane zakonodajne rešitve.⁵ Toda v tem prispevku pozornost namenjam zgolj enemu

** Prispevek bo z dovoljenjem uredništva revije Pravniki poobjavljen tudi v e-reviji TFL Glasnik.*

¹ Po predlagani spremembi bi se pristojnost potrjevanja kandidatov za sodnike, ki jih je izbral Sodni svet, prenesla z Državnega zbora na predsednico republike. Tej zamisli se je nedavno pridružila še potencialna sprememba števila in načina izbire članov Sodnega sveta, ki jih voli parlament.

² Uradni list RS, št. 19/94 in nasl.

³ Uradni list RS, št. 19/94 in nasl.

⁴ Uradni list RS, št. 23/17 in nasl.

⁵ Nedavno sem že pisal o problematiki pomanjkljivih obrazložitvev Sodnega sveta pri izbirnih postopkih za slovenske sodnike (Mohor Fajdiga: Izbira Sodnega sveta: *ignorantia rationis nocet?*, v: ZZR, letnik LXXXI (2021), str. 63–83, <<http://www.pf.uni-lj.si/media/zr.2021.03.fajdiga.pdf>> (16. 11. 2023). Z izkušenim sodnikom sva javnost opozorila tudi na s tem povezano problematiko – Boštjan Zalar in Mohor Fajdiga: O zakoni-

vprašanju, ki je bilo doslej v razpravah o spremembi sodniške zakonodaje povsem spregledano. Podajam svoje stališče o dilemi, ali naj bo razrešitev sodnika zlasti posledica negativne ocene sodniške službe ali disciplinske sankcije.

2. TRENUTNA UREDITEV RAZREŠITEV SODNIKOV IN PREDLAGANA SPREMEMBA

Ustava v povezavi s trenutno zakonsko ureditvijo določa, da Državni zbor sodnika mora razrešiti, če je pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje pri opravljanju sodniške funkcije (obligatorna razrešitev) oziroma ga lahko razreši, če je pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje, storjeno zunaj opravljanja svoje funkcije.⁶ Toda Ustava hkrati določa tudi, da sodniku preneha funkcija, če nastopijo razlogi, ki jih določa zakon. Dva od teh razlogov sta tudi negativna ocena sodniške službe (33. člen ZSS) in hujša disciplinska kršitev (peti odstavek 83. v zvezi z 81. členom ZSS). Sodnik je torej lahko zaradi svojega nedopustnega ravnanja razrešen (oziroma mu funkcija preneha po samem zakonu) v treh primerih: če je pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje, če dobi negativno oceno svoje službe ali mu je izrečena disciplinska sankcija prenehanja sodniške službe. Predlog novega zakona o sodniški službi (ZZS-1) ukinja tretjo možnost, torej razrešitev na podlagi disciplinske sankcije. Ker so (na srečo) pravnomočne obsodbe sodnikov za kazniva dejanja prava eksotika, je jasno, da bi bila po novem razrešitev sodnika že na zakonski ravni predvsem posledica negativne ocene sodniške službe. Kot pravilno opozarja predlagatelj, bi ob ugotovitvi hujše disciplinske kršitve še vedno lahko prišlo do prenehanja sodniške službe. Predlog novega ZSS-1 namreč predvideva, da bi v takih primerih sledilo obvezno ocenjevanje sodniške službe s strani pristojnega personalnega sveta, ki bi lahko izrekel negativno oceno. Slednjo bi kot doslej moral potrditi še Sodni svet, ki je ustavni organ z drugačno demokratično legitimnostjo od disciplinskega sodišča.

tosti in neodvisnosti vzpostavljanja sodišč v Sloveniji, v: Sobotna priloga, 31. julij 2017, <<https://www.delo.si/sobotna-priloga/o-zakonitosti-in-neodvisnosti-vzpostavljanja-so-disc-v-sloveniji/>> (16. 11. 2023). Vreden pozornega premisleka je tudi predlog novega 45.a člena Zakona o sodnem svetu (ZSSve-A), ki ureja suspenz v primeru odprtega disciplinskega postopka, saj ohranja široko diskrecijo (pod)predsednika Vrhovnega sodišča pri uporabi ukrepa (glej sprotno opombo št. 11 tega članka). Iz enakih razlogov bi bilo priporočljivo premisliti tudi o predlaganem novem 51. členu ZS-1, ki zelo podobno kot trenutno veljavni 64. člen ZS Sodnemu svetu daje možnost, da predsednika sodišča razreši že zaradi manjših kršitev. Na podlagi te določbe je Sodni svet pred kratkim razrešil predsednico Okrožnega sodišča v Kranju. Glej sodbo Vrhovnega sodišča RS U 4/2021-25 z dne 12. julija 2021).

⁶ Glej 132. člen Ustave ter 77. in 78. člen ZSS.

3. RAZREŠITEV NAJ BO POSLEDICA DISCIPLINSKE SANKCIJE IN NE NEGATIVNE OCENE SODNIŠKE SLUŽBE

Predlagatelja sta na problematičnost te rešitve v predhodnem usklajevanju opozorila že Sodni svet in delovna skupina vrhovnih sodnikov. Poudarili so,

»da ima v disciplinskem postopku sodnik več garancij kot v postopku ocenjevanja; da ima tudi izrek negativne ocene za posledico ‚razrešitev‘ sodnika s funkcije; in da je nesistemsko mešanje disciplinske sankcije, ki je posledica krivdnega ravnanja, z oceno sodniške službe, ki je predvsem posledica sposobnosti sodnika.«⁷

S tem se lahko samo strinjam. Protiargumenti predlagatelja v zvezi s tem so milo rečeno neprepičljivi. Predvsem pa se zdi, da temeljijo na štirih zmotnih predpostavkah.

Prva napačna predstava predlagatelja je, da je ob znakih disciplinske kršitve prvi mehanizem uveljavljanja odgovornosti vedno disciplinski postopek. Uradna statistika je povedna: v praksi je na leto vloženih nekaj pobud upravičenih predlagateljev,⁸ med katerimi je letno še nekaj manj predlogov za izrek disciplinske sankcije. Na to, da se neutemeljeno ne sprožajo disciplinski postopki, temveč se poskuša na druge načine uveljavljati odgovornost sodnikov, je v zvezi z zadevo nekdanje sodnice in trenutne predsednice Državnega zbora opozoril tudi takratni predsednik Sodnega sveta.⁹ To potrjuje tudi dogajanje v primeru razvpitega sodnika Radonjića, ki ni dočakal epiloga disciplinskega postopka, ampak je njegova ravnanja najprej dvakrat obravnavala Komisija za

⁷ Predlog Zakona o sodniški službi (ZSS-1), EVA 2023-2030-0028, str. 160–161.

⁸ Leta 2018 devet, leta 2019 pet, leta 2020 štiri, leta 2021 tri. Glej letna poročila Sodnega sveta RS, <<http://www.sodni-svet.si/#/ssvet/letnaPorocila>>. Statistika je skoraj »prazna« tudi v letih od 2010 do 2017. Glej Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč za leto 2018, str. 108, <https://www.sodisce.si/sodna_uprava/letna_porocila> (16. 11. 2023).

⁹ Zapisnik 54. seje Sodnega sveta RS, 10. december 2020, str. 8: »Vendar pa moram ob tem – ali prav zaradi tega – izraziti nestrinjanje z ravnanjem drugih, za to pristojnih organov, da se v primerih, ko gre za dejanje, ki bi lahko pomenilo resno disciplinsko kršitev, obračajo na Komisijo za etiko in integriteto. Presoja te komisije namreč ni ‚rezervni disciplinski postopek‘. Zato bi – tako zaradi kredibilnosti sodstva kot celote kot tudi zaradi ustreznega procesnega varstva sodnika – v takih primerih morali biti sproženi disciplinski postopki, v katerih je mogoče presojo obstoja take kršitve zakonito izvesti ter v primeru njene ugotovitve tudi vzpostaviti ustrezno odgovornost sodnika skladno z zakonom.«

etiko in integriteto Sodnega sveta,¹⁰ nato je bil suspendiran,¹¹ na koncu pa je personalni svet ugotovil, da ne ustreza sodniški službi.

Druga napačna predpostavka je, da bi po novem do negativnih ocen sodniške službe prihajalo po predhodnem pravnomočnem zaključku disciplinskega postopka. Kot smo že ugotovili, temu praksa ne pritrjuje. Bolj verjetno je, da bi se ocenjevanje sodniške službe uporabilo kot mehanizem za uveljavljanje odgovornosti, ne glede na disciplinsko sankcijo in tudi v odsotnosti disciplinskih postopkov. To se je namreč v preteklosti že dogajalo, predvsem v povezavi s tako imenovano sodniško »normo«. Sodnik, ki je ni izpolnil, je lahko dobil negativno oceno sodniške službe.¹² Toda zakonodaja ne preprečuje, da bi bila sodniku izrečena negativna ocena tudi zaradi drugih krivdnih ali celo nedopustnih razlogov. Kot opozarjata že Sodni svet in skupina vrhovnih sodnikov, gre na eni strani za nesistemske mešanje ocenjevanja dela sodnika in uveljavljanje njegove krivdne odgovornosti, na drugi strani pa imajo sodniki v postopku ocene sodniške službe veliko manjše garancije kot v disciplinskem postopku.¹³ Postopek ocenjevanja je nedorečen, merila za oceno sodniške službe pa zelo ohlapna, kar vodi v različno stroga merila različnih personalnih svetov.¹⁴ Resda je bilo v praksi primerov negativnih ocen sodniške službe malo. Toda z vidika ustavne določbe o trajnem sodniškem mandatu (prvi odstavek 129. člena Ustave) je problematična že sama grožnja, da je lahko sodnik po preteku

¹⁰ Komisija za etiko in integriteto Sodnega sveta RS, načelno mnenje Su Ek z dne 3. septembra 2019; Komisija za etiko in integriteto Sodnega sveta RS, načelno mnenje Su Ek 34/2019-6 z dne 21. januarja 2020.

¹¹ Vrhovno sodišče je s sodbo U 3/2021-33 z dne 7. junija 2021 zavrnilo tožbo zoper odločbo podpredsednika Vrhovnega sodišča, ki je sodnika suspendiral na podlagi četrtega odstavka 45. člena ZSS. Predlagani 45.a člen ZZS-1 ohranja sporno dikcijo, po kateri lahko (pod)predsednik Vrhovnega sodišča v primeru disciplinskega postopka »glede na značaj in težo očitane disciplinske kršitve« sodnika suspendira. Analiza zadeve, ki to problematizira, je na voljo v bazi primerov Centra za pravosodno sodelovanje Evropskega univerzitetnega inštituta iz Firenc, <<https://cjc.eui.eu/data/data/data?idPermanent=251&trial=1>>.

¹² V zvezi s tem glej sodbo Upravnega sodišča RS I U 1103/2013 z dne 13. maja 2015, v kateri je sodišče odpravilo odločbo Sodnega sveta, ki je potrdil negativno oceno sodniške službe. Sodba je bogat vir evropskih standardov na tem področju. Poglobljena analiza te zadeve je dostopna na: <<https://cjc.eui.eu/data/data/data?idPermanent=243&trial=1>> (8. 11. 2023). Glej tudi sodbo Upravnega sodišča RS I U 1478/2016-19 z dne 30. avgusta 2017, ki je podrobno analizirana tukaj: <<https://cjc.eui.eu/data/data/data?idPermanent=244&trial=1>> (8. 11. 2023).

¹³ Predlog Zakona o sodniški službi (ZSS-1), EVA 2023-2030-0028, str. 160–161.

¹⁴ Sodni svet RS: Analiza hitrejšega in izjemnega napredovanja sodnikov 2015-2020, opr. št. Su 44/2020-, str. 21, <http://www.sodni-svet.si/doc/Analiza_Napredovanje_Sodnikov_Koncna.pdf> (16. 11. 2023). Analiza kaže, da je v šestih letih hitrejša ali izjemno napredovala 63 odstotkov sodnikov iz pristojnosti personalnega sveta Višjega sodišča v Mariboru in le 27 odstotkov sodnikov iz pristojnosti personalnega sveta Višjega sodišča v Celju.

določenega obdobja¹⁵ za svoje delo ocenjen negativno, pri čemer so kriteriji za oceno nejasni, sodno varstvo proti negativni oceni sodniške službe pa zelo omejeno, saj je ocenjevanje strokovno opravilo. Ta grožnja ima lahko zastraševalni učinek na neodvisno sojenje in siceršnje ravnanje sodnikov.

Tretja napačna predpostavka temelji na pretiranemu zanašanju na jezikovno razlago relevantnih določb Ustave. Predlagatelj namreč trdi, da Ustava ne dopušča, da sodnike razrešuje kdo drug kot Državni zbor. Toda v isti sapi naj bi Ustava dovoljevala, da sodniku služba *preneha* na podlagi negativne ocene sodniške službe, pri kateri seveda Državni zbor ni udeležen. Razlog je, da v primeru negativne ocene ne gre za *razrešitev*, ampak za *prenehanje*. Predlagatelj spregleda bistveno: posledica je v obeh primerih izguba sodniške funkcije, ne glede na to, ali jo enkrat imenujemo razrešitev, drugič pa prenehanje. Opo-gumljajoče je, da se s predlagateljem ne strinjata tudi Sodni svet in skupina vrhovnih sodnikov, ki pravilno opozarjata, »da ima tudi izrek negativne ocene za posledico ‚razrešitev‘ sodnika s funkcije«. Srčno upam, da se bo to stališče vrhovnih sodnikov in Sodnega sveta kmalu prelilo tudi v (sodno) prakso. Dolej sta namreč Vrhovno sodišče in Sodni svet pogosto vztrajala prav pri tej sporni logiki, ko sta istovrstne oziroma vsaj sorodne posege v sodniško službo presojala drugače zaradi drugačnega poimenovanja.¹⁶

Četrta napačna predpostavka je, da je Slovenija svobodna pri urejanju položaja sodnikov.¹⁷ To ne drži že od leta 1994, ko se je za Slovenijo začela uporabljati Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), še manj pa od leta 2018, ko je Sodišče Evropske unije (SEU) izdalo

¹⁵ Zdaj se sodnike ocenjuje na tri leta, predlog pa želi to podaljšati na pet let. Sodniki začetniki so ocenjeni vsako leto.

¹⁶ Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 340/2017 z dne 18. aprila 2018 in sodba Vrhovnega sodišča RS U 1/2018-6 z dne 7. maja 2018, v katerih sta Vrhovno sodišče in Sodni svet zavrnila uporabo načela sorazmernosti pri izbiri »sankcije«, ker ni šlo za disciplinsko razrešitev, ampak za razrešitev na podlagi negativne ocene sodniške službe. Upravno sodišče je v sodbah iz sprotne opombe št. 5 menilo drugače, toda uveljavilo se je stališče Vrhovnega sodišča. V zadevi suspenza sodnika Radonjića je Vrhovno sodišče zavrnilo uporabljivost sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP), ker se je nanašala na razrešitve kot trajne ukrepe in ne na suspenz kot začasni ukrep (glej sodbo Vrhovnega sodišča RS U 3/2021-33, tč. 37), čeprav je posledica obeh ukrepov v bistvenem podobna (sodnik (za določen čas) izgubi službo) in čeprav so se zadeve ESČP tako kot zadeva Radonjić vrtele okrog meja svobode izražanja sodnikov. V zadevi razrešitve z mesta predsednice Okrožnega sodišča v Kranju na podlagi preohlapno zapisane 1. točke prvega odstavka 64. člena ZS sta Vrhovno sodišče in Sodni svet zavrnila aplikativnost sodne prakse ESČP, ker se ta nanaša na disciplinske postopke, ne pa na postopek razrešitve predsednika sodišča zaradi neustreznega opravljanja nalog sodne uprave (glej sodbo Vrhovnega sodišča RS U 4/2021-25, tč. 21 in 56).

¹⁷ Predlagatelj na str. 44 napačno navede, da »predlog zakona ni predmet usklajevanja s pravnim redom Evropske unije«.

svojo slavno sodbo v zadevi portugalskih sodnikov.¹⁸ Od te zadeve naprej je jasno, da je ureditev nacionalnih sodnih sistemov sicer resda v pristojnosti držav članic, vendar Evropska komisija in SEU bdita nad tem, ali države pri izvrševanju te pristojnosti sodnikom zagotavljajo zadostno neodvisnost. To je namreč predpogoj za delovanje pravnega reda EU in za učinkovitost prava EU v praksi. Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) in SEU sta glede vprašanja razrešitev sodnikov razvili bogato sodno prakso. Iz prakse obeh sodišč izhaja, da morajo imeti sodniki v postopkih razrešitve močne procesne varovalke in da lahko do razrešitve pride le izjemoma, v primerih nesposobnosti ali hudih kršitev, in sicer ob uporabi načela sorazmernosti.¹⁹ Prav tako so za vprašanje položaja sodnikov pomembni instrumenti tako imenovanega mehkega prava,²⁰ ki jih je po praksi Ustavnega sodišča RS treba upoštevati pri razlagi Ustave.²¹ Predlagana ureditev nas od evropskih standardov oddaljuje.

4. SKLEP

Predlagana sprememba želi ureditev približati Ustavi in dvigniti raven neodvisnosti sodnikov. Temu cilju se v celoti pridružujem. Toda način, kako ga doseči, je ponesrečen. Namesto da bi stremela k temu, da bi se o razrešitvah odločalo v disciplinskem postopku, v katerem imajo sodniki jamstva primerljiva tistim v kazenskih postopkih, te odločitve poverja personalnim svetom in Sodnemu

¹⁸ C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses proti Tribunal de Contas*, 27. februar 2018.

¹⁹ Glej na primer zadeve C-274/14, *Banco de Santander SA*, 21. januar 2020, tč. 59–60 in 66–68; C-192/18, *Komisija proti Poljski*, 5. november 2019, tč. 112–113; C-619/18, *Komisija proti Poljski*, 24. junij 2019, tč. 76 in 79; C-83/19, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"*, 18. maj 2021, tč. 198. Od sodbe velikega senata v zadevi *Vilho Eskelinen proti Finski*, št. 63235/00, naprej se v postopkih, ki zadevajo položaj sodnikov, uporablja 6. člen. Kot ugotavlja Leloup, je izključitev sodnega varstva za take spore v bistvu onemogočena (Mathieu Leloup: *Who Safeguards the Guardians? A Subjective Right of Judges to Their Independence under Article 6(1) ECHR*, v: *European Constitutional Law Review*, št. 17/2021, str. 405). Glej na primer zadeve: *Oleksandr Volkov proti Ukrajini*, št. 21722/11, 9. januar 2013, tč. 182–183; *Bilgen proti Turčiji*, št. 1571/07, 9. marec 2021, tč. 96; *Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalski* (veliki senat), št. 55391/13, 57728/13 in 74041/13, 6. november 2018, tč. 176–215; *Denisov proti Ukrajini* (veliki senat), št. 76639/11, 25. september 2019, tč. 73–78.

²⁰ Na primer Mnenje Posvetovalnega odbora Evropskih sodnikov št. 17 (2014) določa, da je sodnik lahko razrešen »le v primeru hujših kršitev disciplinskih ali kazenskih določb, določenih z zakonom, ali če je neizogiben zaključek ocenjevalnega postopka, da sodnik ni sposoben ali ni pripravljen opravljati svojih sodniških nalog po objektivno ocenjenem minimalno sprejemljivem standardu«.

²¹ Ustavno sodišče RS, zadeva U-I-772/21 z dne 1. junija 2023, tč. 64; Ustavno sodišče RS, zadeva U-I-60/06 z dne 7. decembra 2006, tč. 62. Analiza zadeve je dostopna na <<https://cjc.eui.eu/data/data/data?idPermanent=253&trial=1>> (10. 11. 2023).

svetu v postopku ocene sodniške službe, v katerem je varstvo položaja sodnikov zelo omejeno. Glede na ustavno garancijo trajnega sodniškega mandata in evropske standarde v zvezi s cilji ocenjevanja sodniške službe bi bila bolj logična ravno obratna rešitev, po kateri bi ukinili možnost, da do razrešitve pride na podlagi ocene sodniške službe, ohranili pa bi disciplinsko sankcijo prenehanja sodniške funkcije. Namesto tega pa imamo trenutno na mizi paradoks: v želji bolj upoštevati Ustavo in zvišati raven varstva neodvisnosti sodnikov nas predlog pelje ravno v nasprotno smer.

SPREMEMBE USTAVNE UREDITVE DRŽAVNEGA SVETA*

Dušan Štrus,

*univerzitetni diplomirani pravnik, doktor pravnih znanosti, svetovalec v
Državnem svetu*

1. UVOD

Najstarejša razlaga, o potrebnosti drugega doma parlamenta v zvezni državi izhaja iz pogovora med Georgom Washingtonom in Tomasom Jeffersonom na njunem srečanju ob zajtrku, na katerem sta se pogovarjala o smiselnosti uvedbe Senata poleg Predstavnškega doma Kongresa ZDA. Washington je obstoj Senata utemeljil s prisposobo o ohlajanju kave, ki jo vlijemo v skodelico, da se ohladi, pri čemer senat predstavlja skodelico, v katero zlijemo zakonodajo, da se ohladi.¹ Senat ZDA je pozneje nastal po tako imenovanem »Velikem kompromisu« oziroma »kompromisu Connecticut« iz leta 1787, s katerim so se snovalci ameriške ustave dogovorili o dualnem, dvodomnem sistemu kongresnega predstavnštva s Senatom, v katerem bo imela vsaka zvezna država enako število članov. Snovalci ameriške ustave pa so Senat imenovali kot »sidro« vlade, »nujno varovalo« pred »nestanovitnostjo in strastjo«, kar je vplivalo na stališča širše javnosti in članov predstavnškega doma.²

Zgodovina nastanka Senata ZDA ni primerljiva z zgodovino nastanka slovenskega Državnega sveta, vendar pa lahko tudi za Državni svet trdimo, da je nastal kot kompromis različnih idej, ki so zaznamovale čas nastajanja slovenske Ustave. Zagovornike dvodomnosti v Sloveniji in Državnega sveta kot zgornjega doma parlamenta je prav tako kot snovalce ideje o Senatu v ZDA vodila ideja, da je treba v zakonodajni postopek uvesti možnost dodatnega

* Prispevek je bil pripravljen za predstavitev na posvetovanju Spreminjanje ustave, ki je 22. februarja 2023 potekalo na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani ob 10. obletnici Inštituta za ustavno pravo. Kratek prispevek o tem je bil objavljen v zborniku o spreminjanju ustave.

¹ M. D. Conway, nav. delo, str. 47–48.

² B. Sinclair, nav. delo, str. 34.

premisleka o vsebini predlogov zakonov in dodatno varovalko v sistem zavor in ravnovesij. Čeprav Slovenija pred letom 1991 ni bila samostojna in suverena država, smo Slovenci v preteklosti pridobili pomembne izkušnje z dvodomnimi in večdomnimi predstavniškimi telesi v okviru držav, katerih del smo bili, zato lahko trdimo, da so tudi te izkušnje pomembno vplivale na nastanek današnjega Državnega sveta.

2. ZGODOVINA IN NASTANEK DRŽAVNEGA SVETA

Državni svet je nastal s sprejemom Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava) leta 1991. Na njegovo oblikovanje je nedvomno vplivala tradicija parlamentarne ureditve v državah, v katerih smo Slovenci v preteklosti živeli, od Avstro-Ogrske do Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev in še zlasti v jugoslovanskih federacijah (FLRJ in SFRJ). V vseh navedenih državah smo imeli Slovenci izkušnje tako z enodomnim parlamentarnim sistemom (na primer Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev v času vidovdanske ustave),³ dvodomnim zakonodajnim telesom (na primer v Avstro-Ogrski,⁴ FLRJ⁵ ipd.) in celo večdomnostjo (SFRJ).⁶ Te izkušnje, čeprav so bile različne, so nedvomno deloma vplivale tudi na nastanek Državnega sveta, saj so obstajali različni predlogi glede ureditve dvodomnega oziroma enodomnega parlamenta. Senčur je menil, da v primeru Državnega sveta morda niti ne gre toliko za tradicijo dvodomnosti na slovenskih tleh, ampak za dosledno in stalno zavzemanje prejšnjih rodov pri iskanju najustreznejše institucionalne oblike za uveljavljanje in usklajevanje različnih interesov.⁷

V času nastajanja Ustave konec osemdesetih let dvajsetega stoletja so se pojavili različni predlogi o tem, kakšno naj bo slovensko predstavniško telo. Tako je ideja o dvodomnosti slovenskega parlamenta nastala že v času tako imenovane »pisateljske ustave« iz leta 1988. V »pisateljski ustavi« naj bi po vzoru bavarske Ustave poleg skupščine, splošnega predstavniškega telesa, nosilca zakonodajne funkcije, ki je enodomna, uvedli senat, ki bi imel korektivno funkcijo, odrazil pa naj bi strukturno sestavljenost družbe, in sicer tako, da posamezni družbeni

³ A. Bačić, nav. delo, str. 91.

⁴ J. Velišček in drugi (ur), nav. delo, str. 94.

⁵ Po drugi svetovni vojni je Federativno ljudsko republiko Jugoslavije uvedla skupščinski sistem in ljudsko skupščino sta sestavljala zvezni svet in svet narodov. Glej A. Igličar, nav. delo (1990), str. 91.

⁶ Skupščina v Socialistični federativni republici Jugoslaviji je bila sestavljena iz zbora združenega dela, zbora občin in družbenopolitičnega zbora. Nobeden od treh zborov ni bil zamišljen kot predstavnik ljudstva kot celote, ampak so bili v njih zastopani različni družbeni interesi. Glej F. Grad in drugi, nav. delo (2016), str. 368–369.

⁷ Glej M. Senčur, nav. delo, str. 318.

segmenti, ko so na primer sindikati, gospodarske organizacije, kmetijske zadruge, družbene dejavnosti in občine, vanj izvolijo svoje predstavnike po posebej določenih merilih. Med predlaganimi pristojnostmi senata sta bili zakonodajna iniciativa ter pristojnost dajanja mnenj in pripomb, ne samo skupščini, ampak tudi vladi. Bučar je ob tem posebej poudaril, da naj bi senat vplival na skupščino in vlado predvsem s svojo avtoriteto, ki naj bi se kazala v družbeni teži institucij in osebnosti članov, ki naj bi ga sestavljali.⁸ Med pristojnostmi senata ni bilo pristojnosti veta, ampak je bila ta pristojnost pridržana predsedniku republike, ki bi lahko pred razglasitvijo zakona zahteval, da skupščina o njem še enkrat razpravlja.

Čeprav »pisateljska ustava« ni formalni akt, je »pisateljska ustava« orisala idejo o dvodomnosti slovenskega parlamenta, ki so jo razvijali idejni očetje te ustave, med katerimi so bili tudi posamezniki, ki so pozneje sodelovali pri delu Skupščine Republike Slovenije, ko je obravnavala tako osnutek kot tudi predlog slovenske ustave. Iz »pisateljske ustave« je namreč razvidno, da senat ni bil zamišljen kot drugi dom zakonodajnega telesa. Imel je šibkejšje pristojnosti kot današnji Državni svet (brez odločilnega veta), vendar je vzpostavljaj pomembna razmerja ne samo do zakonodajalca, ampak tudi do vlade, izvršilne veje oblasti.⁹ Bučar je izrecno navedel, da senat odraža strukturiranost družbe po vzoru bavarske Ustave in da bi uvajanje dvodomnega sistema učinkovalo diskriminatorno, ker je slovenska država enonarodna država.¹⁰ Ta ideja o ustanovitvi senata, ki bi po vzoru bavarskega Senata združeval funkcionalne in lokalne interese, imel šibke pristojnosti in ki ne bi predstavljal drugega doma predstavniškega telesa, se je kazala tudi v poznejših fazah priprave osnutka in predloga ustave ter je vplivala na končni kompromis nastanka Državnega sveta.

V postopku nastajanja slovenske Ustave so obstajali tako predlogi za uvedbo dvodomnega sistema¹¹ kot tudi predlogi za uvedbo enodomnega parlamenta¹² in predlogi za uvedbo posebnega postopka v enodomnem parlamentu, ki bi

⁸ Glej F. Bučar, nav. delo, str. 76–82.

⁹ Vlada je morala pridobiti mnenje senata glede najpomembnejših odločitev vlade, kar posebej velja za proračun in za vse zakone, ki gredo na referendum. Zakonodajna iniciativa senata pa je bila v delu vezana na vlado, saj je lahko senat zakone predlagal tudi vladi, ne samo skupščini.

¹⁰ F. Bučar, nav. delo, str. 78.

¹¹ Teh predlogov je bilo več in so bili različni, od uvedbe drugega doma s posebnimi interesi socialnih, gospodarskih, kulturnih in drugih skupin do zbora regij.

¹² Delovni osnutek ustave Republike Slovenije (tako imenovani podvinski osnutek), ki ga je izdelala strokovna skupina pri ustavni komisiji avgusta leta 1990. V: Nastajanje slovenske ustave, nav. delo, str. 85.

omogočal, da bi lahko poslanci ali organi lokalnih skupnosti iz posameznih območij zahtevali upoštevanje posebnih interesov posameznih območij.¹³

V okviru predlogov za uvedbo dvodomnega sistema so se ideje o drugem domu razlikovale. Obstajali so predlogi za uvedbo drugega doma s posebnimi interesi socialnih, gospodarskih, kulturnih in drugih skupin ter ustanov,¹⁴ pa tudi variante z drugim domom, zborom regij kot zborom predstavnikov interesov, ki jih uveljavljajo posamezna območja, regije kot širše lokalne skupnosti in variante z drugim domom, državnim svetom (ali senatom). V prvi varianti bi bil zbor regij enakopraven z državnim zborom, v drugi varianti pa je bil državni svet zamišljen kot organ, ki odseva družbeno strukturiranost, s funkcijami svetovanja in intervencije v zakonodajnih zadevah, toda brez pravice glasovanja. Državni svet bi imel zakonodajno iniciativo, pristojnost dajanja mnenj državnemu zboru in pravico do veta.¹⁵ Slednja pristojnost je bila v osnovnem besedilu Osnutka Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: osnutek ustave) sicer pristojnost predsednika republike, ki pa je bila z uvedbo državnega sveta zaupana slednjemu. Zanimivo je, da bi imel predsednik države v skladu z osnutkom ustave na voljo več časa za vložitev veta (15 dni), kot ga ima danes Državni svet, poleg tega pa bi moral Državni zbor še enkrat razpravljati o zakonu.¹⁶ Taka ureditev bi vsekakor dopuščala več možnosti za razlago, da lahko Državni zbor v postopku ponovnega odločanja tudi spremeni ali dopolni prvotno sprejeto zakonsko besedilo. Osnutek ustave je predvideval tudi posebna posvetovalna organa predsednika republike, to sta ekonomski svet in svet za nacionalno varnost. Ustanovitev ekonomskega sveta, ki ga v skladu z ureditvijo v osnutku sestavlja dvanajst članov, ki jih imenuje predsednik republike izmed uglednih znanstvenikov, predstavnikov delodajalcev, sindikatov in gospodarstvenikov, je bila prav tako odvisna od nastanka Državnega sveta.¹⁷ Ekonomski svet naj bi imel torej podobno sestavo, kot jo ima danes Državni svet v delu funkcionalnih interesov (brez dela interesne skupine kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev in dela negospodarskih dejavnosti), kar bi predsedniku republike nedvomno pomagalo pri odločitvah o vložitvi suspenzivnega veta.

¹³ Osnutek ustave Republike Slovenije z dne 12. oktobra 1990, v: Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, št. 17/90, str. 20.

¹⁴ Gre za predlog, da se začne postopek za sprejem Ustave z dne 25. junija 1990, ki ga je Predsedstvo Republike Slovenije poslalo Skupščini Republike Slovenije. Glej Nastajanje slovenske ustave, nav. delo, str. 66.

¹⁵ Osnutek ustave Republike Slovenije z dne 12. oktobra 1990, v: Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, št. 17/90, str. 20.

¹⁶ Predsednik republike bi v primeru pristojnosti veta imel tudi poseben posvetovalni organ, ekonomski svet, ki bi ga sestavljali ugledni znanstveniki, predstavniki delodajalcev, sindikatov in gospodarstvenikov. Glej Osnutek ustave Republike Slovenije z dne 12. oktobra 1990, v: Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, št. 17/90, str. 10–11.

¹⁷ M. Senčur, nav. delo, str. 156–157.

Po opravljeni javni razpravi, ki je sledila osnutku ustave, je skupina za državno ureditev pri Komisiji Skupščine Republike Slovenije za ustavna vprašanja (v nadaljevanju: skupina) predlagala dve možni izpeljavi zastopanja regionalnih interesov: oblikovanje enodomnega parlamenta, ki bi vseboval tudi poslance zbora regij kot nekakšnega poldoma, ali pa oblikovanje regionalnega zbora, ki bi štel enakopravno število članov z državnim zborom. Po mnenju Ribičiča je bila prednost prve rešitve, da bi lahko poslanci regij sodelovali pri vseh odločitvah, ne samo pri tistih, ki zadevajo interese regij. V samostojen zbor bi se izločili samo zaradi obravnave in odločanja o specifičnih, regionalnih težavah in glede teh vprašanj bi poslanci regij tvorili samostojen zbor. Ta rešitev se je ponujala kot kompromis med zagovorniki regionalizacije in zbora regij na eni strani ter drugimi, ki so temu nasprotovali.¹⁸

Obe varianti sta bili, podobno kot v predlogu skupine, vsebovani tudi v osnutku ustave, ni pa bilo variante z uvedbo državnega sveta z zastopstvom posebnih družbenih interesov. Ob tem je treba poudariti, da so člani skupine v razpravah ob navedenih variantah poudarili predvsem idejo decentralizacije in omejevanja partitokracije. Na drugi strani pa so bili poudarjeni argumenti zagovornikov enodomnega parlamentarnega sistema, kot so nepotrebna usklajevanja v zakonodajnem postopku dvodomnega sistema, slaba funkcionalnost in racionalizacija v dvodomnem sistemu. Po njihovem mnenju tveganja za slabšo zastopanost interesov regij v enodomnem sistemu ni, saj naj bi izvoljeni poslanci Državnega zbora upoštevali interese okolij, iz katerih prihajajo.¹⁹

Oba navedena predloga, ki ju je oblikovala skupina in sta bila vsebovana tudi v osnutku ustave iz leta 1990, pa nista bila del Predloga Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: predlog ustave).²⁰ Iz osnutka se je ohranila le varianta o državnem svetu kot zastopniku nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Imel naj bi 40 članov, torej manj kot v osnutku, ki je predvideval 60 ali celo 75 članov, njegova sestava je bila bolj podrobno določena, pri čemer bi absolutno večino članov, 22, predstavljali predstavniki lokalnih interesov. V predlogu ustave je bilo posebej poudarjeno, da bodo v okviru državnega sveta predstavljeni delodajalci in delojemalci, kar bi že na državni ravni omogočalo usklajevanje njihovih medsebojnih interesov, poglavitni del državnega sveta pa naj bi sestavljali predstavniki lokalnih interesov, kar je odražalo predloge in zahteve po zastopanju lokalnih interesov na državni ravni, ki so bili vsebovani že v osnutku ustave. V predlogu ustave je državni svet pridobil tudi močno pristojnost zahtev za razpis referendumov ter pristojnost,

¹⁸ C. Ribičič, nav. delo (1991), str. 133 in 134.

¹⁹ Nastajanje slovenske ustave, nav. delo, str. 804–812.

²⁰ Predlog Ustave Republike Slovenije, ESA 58, v: Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, št. 30/91, str. 7 in 16.

da državni zbor zahteva mnenje od državnega sveta, ki ju osnutek ustave ni vseboval.²¹

Po mnenju Ribičiča varianti o oblikovanju zbora regij in pol doma, ki bi predstavljal regije, nista bili sprejeti, ker so bili nasprotniki regionalizma pripravljene popustiti pri drugih, zanje spornih ustavnih rešitvah, samo da ne bi prišlo do uveljavitve zamisli o regionalizaciji in dvodomnem parlamentu z zborom regij oziroma pokrajin. Končno je bil projekt regionalizacije odvisen od samostojnega odločanja občin, zastopstvo lokalnih skupnosti pa je bilo zaupano Državnemu svetu kot nepopolnemu dvodomnemu parlamentu, ki zastopa poleg lokalnih tudi poklicne in socialne interese.²² Tudi Kaučič navaja, da ne le zagovorniki dvodomnega, ampak tudi zagovorniki enodomnega parlamenta poudarjajo potrebo po tem, da predstavniško telo ne izraža ne splošnih političnih interesov, temveč tudi interese teritorialnih enot (regij oziroma pokrajin in širših lokalnih skupnosti). Kljub temu so bile variantne rešitve tega vprašanja in predstave o njem zelo različne (na primer glede sistema volitev za te poslance, načina uveljavljanja regionalnih interesov ipd.).²³ Na podlagi razprave in navedenih predlogov se je izoblikovalo kompromisno stališče, da se oblikuje enodomni parlament, ki bi vseboval tako imenovani regionalni korektiv.²⁴ Kot je bilo že navedeno, ob sprejemu ustave ni prišlo do uvedbe pol doma, ki bi predstavljal regionalne interese znotraj predstavniškega telesa, ampak do ustanovitve Državnega sveta, v katerem so predstavniki lokalnih interesov v večini.

3. MNENJE PRAVNE TEORIJE GLEDE NASTANKA DRŽAVNEGA SVETA

Ob nastajanju slovenske ustave so na oblikovanje in pristojnosti Državnega sveta pomembno vplivala tudi mnenja pravne stroke. Sestava prihodnjega slovenskega predstavniškega telesa je bilo eno od vprašanj v osnutku nove ustave, o katerem v tedanji javni in strokovni razpravi ni bilo doseženo soglasje. Stališča za in proti enodomnemu in dvodomnemu parlamentu so bila dokaj uravnotežena.²⁵ Grad je poudaril, da je bilo vprašanje enodomnosti ali dvodomnosti slovenskega parlamenta eno najbolj spornih v razpravah o osnutku ustave, saj je bila v njem predlagana uvedba državnega sveta, ki naj bi bil

²¹ Prav tam.

²² C. Ribičič, nav. delo (2007), str. 332.

²³ Gre za postopek izdvojenega delovanja, ko se del poslancev v primeru obravnave ustavno točno določenih vprašanj oblikuje v poseben »dom« in sprejema odločitve po dvodomnem načelu. Torej ne gre za *ad hoc* telo, ki bi stalno zasedalo.

²⁴ I. Kaučič, nav. delo, str. 679–681.

²⁵ Prav tam, str. 679.

nekakšen drugi dom, v katerem naj bi bili zastopani socialni, gospodarski in kulturni interesi. V ustavni razpravi ta predlog prvotno večinoma ni bil podprt, temveč je namesto tega predloga vzniknila ideja o drugem domu, ki naj bi zastopal regionalne interese. Ta predlog je dobil v slovenski javnosti znatno podporo, na drugi strani pa odločne nasprotnike. Grad je poudaril tudi prednost posrednih volitev drugega doma, saj bi posredne volitve krepile občutek povezanosti članov doma z lokalnimi interesi in možnost, da bi tako bolj prišla do izraza osebnost kandidatov in ne le njihova strankarska pripadnost.²⁶ Bučar je menil, da se ob splošnem zboru, ki deluje po večinskem načelu in ki v svoji sestavi odraža predvsem načelo enakosti vseh državljanov, postavlja tudi drugi dom, ki sicer nima značaja enakopravnega odločanja, je pa sredstvo, ki naj v odločanje vnese tudi drugačne poglede. Zato je ta drugi dom oblikovan tako, da naj bi odrazil predvsem notranjo družbeno strukturo (na primer delodajalce in delojemalce, pokrajinski sestav družbe, profesionalne sloje ipd.). O takem korektivu je bilo govora tudi ob sestavljanju slovenske ustave.²⁷

Tako pred kot tudi po sprejemu Ustave so bila mnenja o tem, ali je z nastankom Državnega sveta nastal dvodomen slovenski parlament tako v javnosti kot tudi v strokovni literaturi deljena. Kristan je leta 1996 pisal o zanikanju dvodomnosti in priseganju nekaterih strokovnjakov na enodomno parlamentarno ureditev v Sloveniji. Državnemu svetu so celo odrekli položaj subjekta v zakonodajnem postopku, saj so prevladovali privrženci ideje o enodomnosti slovenskega parlamenta.²⁸ Grad je leta 1991 prvotno menil, da je sicer možno oporekati temu, da se drugi dom, ki nima pravice sprejemati zakon (ima pa sicer pravico do zakonodajne iniciative, do suspenzivnega veta ipd), sploh lahko šteje kot drugi dom parlamenta.²⁹ Pozneje je v številnih delih navajal, da se z vidika ustavnopravne teorije Državni svet s takim položajem in pristojnostmi lahko šteje za drugi dom predstavniškega telesa v sistemu nepopolne (nesimetrične) dvodomnosti.³⁰ Cerar je menil, da smo v času nastajanja slovenske ustave na neki način nujno potrebovali Državni svet, in sicer vsaj kot kompromisno rešitev, ki je ponudila izhod iz pat situacije pri sprejemanju Ustave. Taka situacija je nastala zaradi nepomirljivega nasprotja med zagovorniki enodomnega in zagovorniki dvodomnega parlamenta. Ta kompromis pa niti ob njegovem sprejemu niti pozneje ni užival širše strokovne podpore oziroma naklonjenosti.³¹

²⁶ F. Grad, nav. delo (1991), str. 675.

²⁷ F. Bučar, nav. delo (1991), str. 673.

²⁸ I. Kristan, nav. delo (1996), str. 451–453.

²⁹ F. Grad, nav. delo (1991a), str. 30.

³⁰ F. Grad, nav. delo (2013), str. 100.

³¹ M. Cerar, nav. delo (2006).

Mnenja pravne teorije v času nastajanja slovenske ustave niso bila najbolj naklonjena uvedbi drugega doma slovenskega parlamenta, vendar je kompromis med zagovorniki enodomnega in dvodomnega parlamenta vplival na njegov nastanek ne glede na mnenje pravne teorije. V Ustavo je bila na koncu sprejeta rešitev, ki določa dve pristojni instituciji na zakonodajnem področju, pri čemer ima Državni svet zgolj iniciativno, svetovalno ter odločilno funkcijo. Ureditev Državnega sveta se je sicer zgledovala po ureditvi dvodomnosti na Bavarskem, vendar z dodatno interesno sestavo, ki naj bi zajemala predstavništvo interesne organiziranosti, slednja pa v času sprejemanja Ustave večinoma še ni bila vzpostavljena. Zamisel za oblikovanje Državnega sveta je podal France Bučar, ki je nadgradil zamisel o senatu, ki je bila predstavljena v »pisateljski ustavi«, tako da je predlagal ustanovitev državnega sveta z močnejšimi pristojnostmi, kot sta suspenzivni veto in zahteva za razpis referendumu. Prav slednja je bila močno orožje ne le nasproti Državnemu zboru, ampak tudi proti Vladi. Legitimnost sprejete odločitve na referendumu, ki ga je lahko zahteval posredno voljen Državni svet, je bila zelo močna in je lahko presegla celo legitimnost neposredno voljenega Državnega zbora.

4. PODNORMIRANA UREDITEV DRŽAVNEGA SVETA

Kompromis, ki je bil sprejet ob nastanku Državnega sveta, je močno vplival na njegovo veljavno ustavno ureditev. Ustavna ureditev Državnega sveta je namreč že na prvi pogled podnormirana (urejen je zgolj v šestih členih Ustave), saj določa le njegovo sestavo, pristojnosti, imuniteto in nezdružljivost funkcije članov Državnega sveta, pa še to zelo skopo. Razlog za skromno ustavno ureditev Državnega sveta je najbrž dejstvo, da je bil v času sprejemanja Ustave to eden od načinov, kako je bil dosežen kompromis glede ustavne ureditve Državnega sveta, ki je zadovoljila tako zagovornike enodomnosti kot tudi zagovornike dvodomnosti predstavniškega telesa. To je najbrž tudi razlog, da v ustavni ureditvi ni določbe o tem, da je slovensko zakonodajno telo dvodomno. Ustava sicer določa dve instituciji na mestu, ki je prihranjeno za zakonodajno telo, vendar ne ureja medsebojnega razmerja med omenjenima organoma. Primerljive ustave večinoma določajo, da je zakonodajno telo dvodomno, poleg tega ustave drugih držav vsebujejo tudi posebno poimenovanje za institucijo, ki združuje oba domova zakonodajnega telesa (na primer parlament, kongres, parlamentarna ali zvezna skupščina ipd.). Take določbe slovenska Ustava nima, zato prihaja predvsem v laični javnosti do enačenja med izrazom parlament in Državni zbor, pa tudi do mnenja, da Državni svet ni drugi dom parlamenta.

V prvih letih po nastanku Državnega sveta je bilo ozračje, v katerem je deloval Državni svet, pogosto neprijazno. Odnos Državnega zbora do Državnega sveta

je bil podcenjevalen.³² V času razvoja slovenskega parlamentarizma in parlamentarne pravne teorije se je sčasoma oblikovalo pravno večinsko mnenje, da je Državni svet drugi dom slovenskega parlamenta.³³ Da je Slovenija z Ustavo iz leta 1991 uvedla nesimetrični³⁴ dvodomni sistem, je potrdilo tudi Ustavno sodišče,³⁵ zaradi česar lahko zdaj nesporno trdimo, da imamo v Sloveniji dvodomni parlamentarni sistem.

Ustava glede sestave Državnega sveta določa le število članov in razdelitev na pet interesnih skupin. Ob tem pa zakonski ureditvi prepušča tako razdelitev štirih članov Državnega sveta med kmete, obrtnike in samostojne poklice kot tudi katere družbene interese bodo predstavljali člani interesne skupine gospodarskih dejavnosti. Sestava Državnega sveta je nedvomno ustavna materija in bi morala biti v celoti urejena v Ustavi. Podobno to velja za volitve v Državni svet. Ustava določa le način oblikovanja Državnega sveta, in sicer da se oblikuje z volitvami, razen tega pa ne določa ničesar drugega glede volitev, ampak to v celoti prepušča zakonski ureditvi. Zakon je namesto Ustave uredil, da so volitve v Državni svet posredne in da potekajo prek posebnih volilnih teles. Določil pa je tudi izjemo glede prvih volitev v Državni svet za predstavnike lokalnih interesov, ki so potekale neposredno.³⁶ Ta izjema je bila določena zato, ker v času izvedbe prvih volitev v Državni svet še ni bila izoblikovana lokalna samouprava v skladu z novo ustavo.³⁷

Podobno kot pri nekaterih drugih najvišjih ustavnih organih (na primer Predsednik republike, Državni zbor, Računsko sodišče) tudi pri Državnem svetu vse pristojnosti Državnega sveta niso urejene v Ustavi, ampak so nekatere urejene na zakonski ravni. Tako pristojnost zahtevati presojo ustavnosti in zakonitosti določa Zakon o Ustavnem sodišču.³⁸ Glede na to, da gre za pomembno

³² I. Kristan nav. delo (1996), str. 453.

³³ C. Ribičič, nav. delo (2000), str. 135; F. Grad, nav. delo (2000), str. 141 in 142; Leksikon pravo, nav. delo, str. 75.

³⁴ V slovenski teoriji lahko najdemo tudi izraz nepopolna dvodomnost, ki izhaja predvsem iz italijanske in francoske ustavne teorije (it. *bicameralismo perfetto*, fr. *bicamérisme parfait*). Izraz »nepopolna« dvodomnost je zelo neposrečen, saj po pomenu izraza daje napačen vtis, da dvodomnosti nekaj manjka, da ni izpeljana do popolnosti in da je pomanjkljivo urejena, kar ni res. Nasprotno pa izraz nesimetrična dvodomnost (angl. *asymmetrical bicameralism*), ki se pojavlja v anglosaški pravni teoriji, ne povzroča zmede v razumevanju kot nepopolna dvodomnost. Zato bo v nadaljevanju uporabljen izraz nesimetrična dvodomnost.

³⁵ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-295/07 z dne 22. oktobra 2008.

³⁶ Glej prvi odstavek 66. člena Zakona o Državnem svetu.

³⁷ Več o tem F. Grad in P. Svete, nav. delo, str. 43.

³⁸ Glej 23.a člen Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21).

pristojnost Državnega sveta, gre nedvomno za ustavno materijo, ki bi morala biti urejena v Ustavi.

Ustavna ureditev Državnega sveta je skopa in lapidarna ter ponekod celo pomanjkljiva, saj so bila zakonodajalcu v urejanje prepuščena nekatera pomembna ustavna vprašanja, ki po svoji naravi spadajo v okvir ustavne tvarine. Zakonsko urejanje zakonodajalcu sicer daje možnost, da ureditev prilagaja spremenjenim okoliščinam, vendar sočasno slabi ustavni položaj Državnega sveta. Ustava namreč zagotavlja najvišje pravne garancije, prepustitev ureditve tako pomembnih vprašanj zakonodajalcu pa večini v Državnem zboru dopušča prevelike možnosti posega v položaj Državnega sveta. Posebna težava je tudi dejstvo, da je zakonodajalec oba zakona, ki ju je predvidela ustava, torej zakon o volitvah v Državni svet in zakon o organizaciji Državnega sveta, združil v en zakon, in sicer v Zakon o Državnem svetu. Ustava je določila različni večini za sprejem obeh zakonov, vendar se je zaradi ureditve obeh vprašanj v enem zakonu absolutna dvotretjinska večina, ki ga Ustava določa za sprejem zakona o volitvah v Državni svet, prenesla tudi na organizacijski del Zakona o Državnem svetu, kar otežuje možne spremembe organizacije Državnega sveta.

Končno je treba poudariti še eno področje, ki bi moralo biti ustavno in zakonsko urejeno, in to so razmerja med obema domovoma parlamenta, med Državnim zborom in Državnim svetom. Glede na to, da Ustava tega vprašanja ne ureja, bi bilo treba sprejeti poseben zakon o ureditvi razmerij med obema domovoma parlamenta. Ker je tako ustavna kot tudi zakonska ureditev Državnega sveta pomanjkljiva, morata številna vprašanja med obema domovoma parlamenta urejati poslovnik obeh domov, še zlasti Poslovnik Državnega zbora. Poslovnik je po temeljni naravi akt, ki ureja notranje delovanje posameznega doma parlamenta, pri čemer je problematično to, da posamezna vprašanja razmerij med njima, kot sta na primer zakonodajni postopek in postopek ponovnega odločanja, ureja Poslovnik Državnega zbora, ne da bi imel Državni svet na vsebino Poslovnika Državnega zbora kakršenkoli vpliv.³⁹

Podnormirana pa nista le ustavna in zakonska ureditev Državnega sveta, temveč tudi njegova poslovniška ureditev. Poslovnik Državnega zbora je podnormiran v delu urejanja postopka ponovnega odločanja, saj je postopek ponovnega odločanja zreduciran zgolj na ponovno glasovanje, ponovno odločanje pa je širši pojem, v okviru katerega bi bilo smotrno zagotoviti tudi soočenje argumentov Državnega sveta glede spornega dela zakona in argumentov predlagatelja zakona. Cilj in smisel ponovnega odločanja je namreč izboljšati zakon v tistem delu, ki mu je Državni svet nasprotoval, v nasprotnem primeru odločilni veto izgubi svoj smisel, saj Državni zbor opravi zgolj formalni akt ponovnega glasovanja.⁴⁰

³⁹ F. Grad, nav. delo (2000), str. 265.

⁴⁰ I. Kristan, nav. delo (2009), str. 15–16.

5. POMEN IN VLOGA DVODOMNOSTI TER DRŽAVNEGA SVETA KOT DRUGEGA DOMA

Patterson in Mughan ugotavljata, da je dvodomnost institucionalna zasnova dvodomne predstavniške skupščine.⁴¹ Oba zakonodajna doma imata pomembno vlogo v nacionalnem zakonodajnem procesu, ki zagotavlja njuno medsebojno delovanje in vplivata na rezultate zakonodajnega postopka.⁴² Uhr meni, da se izraz dvodomnost nanaša na zakonodajne institucije z dvema domovoma, ki si delita zakonodajne pristojnosti in z velikostjo demokratične države narašča možnost, da bo država uvedla dvodomni sistem. Na uvedbo dvodomnosti prav tako vpliva državna ureditev. Bolj kot je država federalno urejena, večja je verjetnost, da bo uvedla dvodomni sistem.⁴³ Lijphart je razmerje moči med domovi v dvodomnih sistemih razvrstil kot simetrično, zmerno asimetrično in izjemno asimetrično.⁴⁴ V simetričnih dvodomnih sistemih imata doma enaka zakonodajna pooblastila. V takih primerih mora nova zakonodaja skozi postopek usklajevanja, saj se zakoni lahko sprejemajo le s soglasjem. V asimetričnih dvodomnih sistemih ima spodnji dom večja zakonodajna pooblastila kot drugi dom.

Blondel meni, da ni mogoče z gotovostjo ugotoviti, da bi enodomna ali dvodomna parlamentarna struktura vplivala na stopnjo demokratičnosti v posamezni državi, saj na to vplivajo številni dejavniki.⁴⁵ Nasprotno je Kristan postavil hipotezo, da je dvodomen parlament (bodisi v različici simetrične ali nesimetrične dvodomnosti) bolj demokratičen od enodomnega parlamenta.⁴⁶ Prav tako je Cerar poudaril, da naj bi na splošno in tudi v primeru Državnega sveta veljalo, da če drugi dom parlamenta bistveno pripomore k izpolnjevanju meril demokratičnosti, potem sta njegov obstoj in delovanje upravičena.⁴⁷ Senčur meni, da je odločanje na podlagi dvodomnega načela neke vrste korektiv oziroma praktično uresničevanje demokracije.⁴⁸ Brown pa je poudaril vlogo drugega doma pri umirjanju pretirane demokratične agresivnosti prvega doma, proti »tiraniji večine«.⁴⁹

⁴¹ S. C. Patterson in A. Mughan, nav. delo, str. 1.

⁴² M. Romaniello, nav. delo, str. 16.

⁴³ J. Uhr, nav. delo, str. 474–476.

⁴⁴ A. Lijphart, nav. delo, str. 75.

⁴⁵ J. Blondel, nav. delo, str. 373–374.

⁴⁶ I. Kristan, nav. delo (1996), str. 465.

⁴⁷ M. Cerar, nav. delo (2006). Pri tem je Cerar poudaril tudi merila demokratičnosti (na primer stopnja participacije državljanov, stopnja sprejemljivosti in legitimnosti odločitev, uspešnost varstva človekovih pravic, spoštovanje ustave, učinkovitost delovanja zavor in ravnovesij, angl. *checks and balances*).

⁴⁸ M. Senčur, nav. delo, str. 314.

⁴⁹ T. L. Brown, nav. delo.

Drugi dom naj bi pripomogel k sprejemu bolj kakovostne zakonodaje, kar naj bi bil tudi cilj uvedbe dvodomnega sistema odločanja. V pravni stroki enako menita tudi Kristan⁵⁰ in Ribičič, saj lahko Državni svet s svojimi pristojnostmi odloži sprejem slabih zakonov in zahteva razveljavitev protiustavnih zakonov. Brown meni, da je enodomni parlament pri odločanju hitrejši in učinkovitejši, za dvodomni parlament pa je značilna večja kakovost sprejete zakonodaje.⁵¹ Po mnenju Igličarja bi bilo treba za nadaljnji razvoj slovenskega parlamentarizma vlogo Državnega sveta bistveno okrepiti v zakonodajni funkciji ali pa ga odpraviti, saj njegovo delovanje, ki ne uspe prispevati k bolj kakovostni zakonodaji, izgublja sleherni razlog za obstoj.⁵² Nasprotno Zajc meni, da kljub nejasni vlogi Državni svet deloma vpliva na izboljšanje kakovosti sprejete zakonodaje in s tem pripomore k legitimnosti Državnega zbora.⁵³ V zvezi s tem je bil ugotovljen tudi vpliv različnih interesnih skupin (sindikati, kmetje, univerza, negospodarske in gospodarske zbornice, lokalne skupnosti) h kakovosti zakonov.⁵⁴ Po mnenju Senčurja je zanimivo pri tem, da gre za enake interesne skupine, kakor so zastopane v Državnem svetu, vendar pa slednjemu malokdo prizna prispevek h kakovosti zakonodajnega odločanja.⁵⁵ Cerar meni, da se Državni svet zaradi svoje specifične korporativne strukture in v marsičem neposrečenih pristojnosti tudi v praksi ni mogel izkazati kot pomemben in pretežno koristen organ, čeprav seveda ne smemo spregledati dejstva, da je kot parlamentarni dejavnik v okviru sistema zavor in ravnesij nekajkrat tudi zelo uspešno odigral svojo vlogo.⁵⁶

Člani Državnega sveta niso enako podrejeni vplivu političnih strank in njihovih vodstev, kot to velja za člane Državnega zbora, zato pri njihovem delu manj občutijo negativne posledice strankokracije. K temu pripomorejo sestava Državnega sveta, posredne volitve v Državni svet ter dejstvo, da v Državnem svetu ne delujejo svetniške skupine kot zastopstvo posameznih političnih strank. Kristan meni, da drugi dom izgubi svoj smisel, če »velja za drugi dom enak sistem splošnih volitev, če so politične stranke v enakem institucionalnem odnosu do obeh domov, če imajo poslanci obeh domov celo skupne strankarske klube itd.«.⁵⁷ Po mnenju Cerarja je bil Državni svet s strani politike pogosto obravnavan kot nekakšna nezaželena motnja v parlamentarnem procesu odločanja, kot nekakšen »politični outsider«, »tujek«, »slepo črevo« ipd., pri čemer se je v

⁵⁰ I. Kristan, nav. delo (1996), str. 465.

⁵¹ T. L. Brown, nav. delo.

⁵² A. Igličar, nav. delo (2007), str. 117.

⁵³ D. Zajc, nav. delo (2000), str. 36.

⁵⁴ D. Zajc, nav. delo (1997), str. 43 in 72.

⁵⁵ M. Senčur, nav. delo, str. 315.

⁵⁶ M. Cerar, nav. delo.

⁵⁷ I. Kristan, nav. delo (2002), str. 43.

njegovo delovanje postopno zalezla tudi strankarska politika, ki je ob vsem drugem le še pripomogla k precejšnji razvodenitvi prvotne zamisli o njegovi naravi in funkciji.⁵⁸ Tudi Ribičič je poudaril, da bi lahko Državni svet pri izbiranju vsebine in načinov svojega dela bolj pazil, da ne bi pomagal tistim, ki govorijo o nepotrebnem podvajanju delovanja obeh parlamentarnih domov. Ribičič meni, da bi lahko politične stranke samoomejile poseganje v Državni svet, namesto da predlagajo njegovo ukinitve. Opozoril pa je še, da tisti, ki so storili vse, da mnenja Državnega sveta ne bi bila upoštevana, govorijo o njegovem ukinjanju zaradi neučinkovitosti pri uveljavljanju njegovih mnenj.⁵⁹ Da Državni svet, podobno kot to velja za nekatere druge organe v sistemu oblasti, že po ustavi ni organ politične narave, meni tudi Senčur.⁶⁰ Igličar je navedel, da so vloga Državnega sveta v zakonodajnem postopku, njegovi zakonski predlogi, mnenja med zakonodajnim postopkom in še posebej suspenzivni veto na zakon, sprejet v Državnem zboru, pomemben dejavnik, ki vpliva na legitimnost zakonskih aktov in konkretnih zakonodajnih postopkov. Njegovo dobro delovanje bi lahko zmanjšalo pretiran vpliv političnih strank na zakonodajno odločanje.⁶¹

Po mnenju Ribičiča ni nobenega dvoma, da bi ukinitve Državnega sveta pospešila parlamentarno odločanje. Hitrost sprejemanja odločitev pa nikakor ne zagotavlja večje učinkovitosti. Ta je namreč odvisna predvsem od kakovosti sprejetih zakonov. Ukinitve Državnega sveta bi po njegovem mnenju vodila do manj domišljenih zakonskih rešitev, ker v zakonodajni postopek ne bi bil več vključen od vladne koalicije neodvisen organ, sestavljen iz članov, ki čutijo vsakodnevni utrip med ljudmi v lokalnih skupnostih, gospodarstvu, na univerzah in v javnem sektorju.⁶² Tudi Pitamic je poudarjal, da je poslanstvo drugega doma v tem, da zavira sprejemanje premalo preišljenih parlamentarnih odločitev in s svojo modrostjo umirja preveliko zagnanost poslancev, ki so podrejeni vodstvu političnih strank.⁶³ Avbelj meni, da se predlog za ukinitve Državnega sveta napaja iz prepričanja, da je treba odstraniti še eno oviro v zakonodajnem postopku, da bi večina lahko bolj svobodno vladala, pri tem pa spregleda obširno sodno prakso Ustavnega sodišča, ki je Državni svet razložilo kot drugi dom slovenskega parlamenta. Po njegovem mnenju je bil Državni svet v preteklosti res bolj samovšečno korporativno telo, v zadnjem desetletju pa se je dejansko razvil v deliberacijski drugi dom, ki hkrati ponuja tudi edinstveno platformo za dialog s civilno družbo.⁶⁴

⁵⁸ M. Cerar, nav. delo (2006).

⁵⁹ C. Ribičič, nav. delo (2012), str. 33.

⁶⁰ M. Senčur, nav. delo, str. 350.

⁶¹ A. Igličar, nav. delo (2007), str. 116–117.

⁶² C. Ribičič, nav. delo (2012), str. 33.

⁶³ L. Pitamic, nav. delo, str. 298.

⁶⁴ M. Avbelj, nav. delo.

6. MOŽNE USTAVNE SPREMEMBE UREDITVE DRŽAVNEGA SVETA

V pravni teoriji je mogoče zaznati veliko ustavnih in zakonskih možnosti v zvezi s spremembo ureditve Državnega sveta, ki gredo v smer ukinitve Državnega sveta na eni strani ter spremembe veljavne ureditve in krepitev Državnega sveta na drugi strani. Glede na kompromis, ki ga je ureditev Državnega sveta predstavljala v času sprejemanja Ustave, to ni presenečenje. Nekateri avtorji poudarjajo, da v času ustavne razprave ob sprejemanju Ustave v letih 1990/91 ni bilo na voljo dovolj časa in politične modrosti za kakovostno in poglobljeno razpravo o ustavni naravi in funkciji Državnega sveta.⁶⁵ Pravna teorija poudarja, da je pri vsakršnem razpravljanju o prihodnji vlogi in položaju Državnega sveta treba upoštevati več okoliščin. Treba je upoštevati tradicijo dvodomnosti na slovenskem in tudi primerjalno, zlasti izkušnjo parlamentarnih sistemov evropskih držav, prednosti in slabosti veljavne ureditve, razloge, ki so botrovali ustanovitvi omenjenega organa, dosedanje delovanje Državnega sveta ter kritična mnenja in predloge o njegovi vlogi in položaju v strokovni in širši javnosti. Po njegovem mnenju je glede prihodnje ureditve dvodomnega sistema v Sloveniji povsem na mestu hiteti počasi in se najprej lotiti določenih, manjših strukturnih sprememb in sprememb glede pristojnosti Državnega sveta, saj objektivne okoliščine ne dovoljujejo korenitih sprememb. V skladu s stališčem, da je (zadržana) nadgradnja boljša kot (korenita) razgradnja, je bolje, da razprave o prihodnji vlogi Državnega sveta tečejo predvsem v smeri iskanja možnosti za njegovo preobrazbo in spremembe, ki bodo osmislile njegov obstoj ter delovanje, manj pa bo razprav v smeri njegove ukinitve.⁶⁶

V okviru predlogov možnih ustavnih sprememb Državnega sveta nekateri predlagajo spremembe veljavne ureditve Državnega sveta, ki se nanašajo tako na spremembo sestave Državnega sveta kot tudi na spremembe njegovih pristojnosti. Ob predlogih za vzpostavitev druge ravni lokalne samouprave v Sloveniji – pokrajin se Državni svet navaja kot organ, ki bi se lahko preoblikoval v zbor pokrajin in ki bi predstavljal pokrajinske interese na zakonodajni ravni po vzoru primerljivih unitarnih držav z močnimi regijami. Kot je bilo že navedeno, je bila potreba po udeležbi teritorialnih enot v predstavniskem telesu izražena že v času oblikovanja in razprave o osnutku ustave, ki je določala dva variantna predloga, in sicer z oblikovanjem dvodomnega parlamenta ali pa z notranjo strukturiranostjo enodomnega parlamenta. Struktura slovenskega parlamenta je po mnenju Senčurja že zdaj razmeroma neposredno povezana z obstoječo lokalno samoupravo, z dejansko vzpostavitvijo njene druge ravni pa bo razprava

⁶⁵ M. Cerar, nav. delo (2006).

⁶⁶ M. Senčur, nav. delo, str. 318–323.

nujno vnovič šla v smeri predlogov za spremembo njegove strukture v tistem delu, ki ga zdaj predstavlja Državni svet. Razprava o zboru pokrajin, ki je bila najbolj intenzivna leta 1998, postaja vse bolj sprejemljiva, realna in dosegljiva. Še zlasti zato, ker je po njegovem mnenju sedanje predstavništvo lokalnih interesov v Državnem svetu fiktivno predstavništvo, saj niso odraz dejanskih razmer. Senčur je podal tudi predlog, da bi bili na ravni širših lokalnih skupnosti v kandidacijske postopke pri volitvah v morebitni zbor pokrajin poleg predstavniških organov vključene tudi asociacije nosilcev posebnih družbenih interesov in bi tako izločil politične stranke ter vključil funkcionalne interese v zbor pokrajin.⁶⁷ Zbor pokrajin pa bi po mnenju Ribičiča pripomogel h krepitvi lokalnih in regionalnih interesov ter omejevanju moči partitokracije.⁶⁸ Intenzivna razprava o regionalizmu je bila sprožena že v devetdesetih letih dvajsetega stoletja. Takrat se je pojavil tudi predlog za spremembo ustave, ki naj bi omogočil uvedbo pokrajin in tudi ustanovitev zbora pokrajin namesto Državnega sveta. V teh razpravah so bila dana resna opozorila, da bi bilo škoda odpraviti Državni svet, v katerem je zastopstvo funkcionalnih interesov.⁶⁹ Ob tem je treba poudariti tudi predlog, da bi Državni svet predstavljal le funkcionalne interese.⁷⁰ V primerjavi s predlogi o uvedbi regionalnega drugega doma je predlog za vzpostavitev drugega doma, v katerem bi imeli svoje predstavnike le predstavniki funkcionalnih interesov, zelo redek. Senčur meni, da je tak predlog korak nazaj tako z vidika reforme lokalne samouprave, saj bi izločili lokalne interese iz Državnega sveta, kot tudi s primerjalnopravnega vidika, saj se ni moglo nikjer uveljaviti in je ostalo le pri eksperimentih. Poudarja tudi nekatere socialne kategorije (na primer študentje, upokojenci), ki niso zastopane v Državnem svetu in ki nimajo privilegija do posebnega zastopstva v okviru predstavniškega organa.⁷¹ Tudi v primerjalnem pravu ni veliko drugih domov, ki imajo v svoji sestavi predstavnike funkcionalnih interesov (na primer Irska in Maroko).

Glede na to, da je možnih sprememb ustavne, zakonske in poslovniške ureditve na tem področju več in da gredo lahko v več smeri, se bom v nadaljevanju osredinil le na manjše spremembe v okviru veljavnih ustavnih pristojnosti Državnega sveta predvsem v smeri njegove večje vključenosti v zakonodajni postopek in večjega vpliva na končno odločitev Državnega zbora pri sprejemu zakona, ki je usmerjena v večjo kakovost sprejete zakonodaje. Te spremembe so v praksi tudi najbolj realne, saj je trenutno nemogoče pričakovati politično soglasje za večje spremembe ureditve Državnega sveta.

⁶⁷ Prav tam, str. 343–350.

⁶⁸ C. Ribičič, nav. delo (2001), str. 174.

⁶⁹ I. Kristan, nav. delo (2007), str. 135.

⁷⁰ V. Rus, nav. delo, str. 1–3.

⁷¹ M. Senčur, nav. delo, str. 332.

7. SPREMEMBE UREDITVE POSTOPKA PONOVNEGA ODLOČANJA PO VETU DRŽAVNEGA SVETA

Kristan je že leta 1996 menil, da ustavne pristojnosti Državnega sveta⁷² zado-
stujejo za uveljavljanje Državnega sveta v sistemu nesimetrične dvodomnosti.
Menil je namreč, da lahko s temi pristojnostmi Državni svet tvorno sodeluje v
zakonodajnem postopku in lahko razvija vsakovrstne iniciative do Državnega
zбора. Rezultat tega so, po njegovem mnenju, vsebinsko kakovostnejši zakoni,
ki so skladni z ustavo, saj lahko Državni svet z odločilnim vetom in ustavnim
sporom prepreči sprejem slabih in protiustavnih zakonov.⁷³ Po njegovem mne-
nju glavna težava Državnega sveta niso njegove premajhne pristojnosti, ampak
»nekooperativni formalni postopki«, ki otežujejo uresničevanje njegovih ve-
ljavnih ustavnih pristojnosti. Za okrepitev vloge Državnega sveta po njegovem
mnenju sploh ni treba spreminjati Ustave.⁷⁴ Podobno tudi Ustavno sodišče v
dveh odločbah, in sicer U-I-332/05 z dne 4. oktobra 2007⁷⁵ in U-I-295/07 z
dne 22. oktobra 2008,⁷⁶ navaja, da je treba pri zakonskem urejanju organiza-
cije Državnega sveta zagotoviti izvajanje njegovih z Ustavo določenih nalog.
To stališče pa je Ustavno sodišče nadgradilo z zahtevo, da je treba učinkovito
izvajanje ustavnih nalog Državnega sveta zagotoviti tudi pri nadaljnji zakonski
ureditvi njegovih že ustavno določenih pristojnosti.

Grad je izrazil dvom v pravilnost ureditve, na podlagi katere Državni zbor v
postopku ponovnega odločanja o zakonu samo glasuje o zakonu in o njem ne
razpravlja. Po njegovem mnenju je Poslovnik Državnega zbora celo pomanj-
kljiv, ker ne dopušča delne (amandmajske) spremembe zakona na podlagi
vloženega odločilnega veta.⁷⁷ Ribičič medtem navaja, da je veljavna ureditev
močno omejujoča in škodljiva z vidika prizadevanj za večjo kakovost sprejetih
zakonov, sprememba postopka ponovnega odločanja pa bi bila ustavno dopu-
stna in racionalizirana.⁷⁸ Igličar meni, da veljaven način ureditve ponovnega
odločanja o zakonu onemogoča morebitno iskanje kompromisnih rešitev ali
izboljšav zakonskega predloga, saj Državni svet ne more predlagati amandma-
jev ob ponovnem odločanju, s tem pa je vloga Državnega sveta močno omeje-

⁷² Takrat je imel Državni svet tudi močno pristojnost zahtevati razpis zakonodajnega referenduma, ki je bila ukinjena leta 2013.

⁷³ I. Kristan, nav. delo (1996), str. 465.

⁷⁴ I. Kristan, nav. delo (2009), str. 14.

⁷⁵ Uradni list RS, št. 94/07.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 105/08.

⁷⁷ F. Grad, nav. delo (2013), str. 167; in F. Grad, nav. delo (2000), str. 265.

⁷⁸ C. Ribičič, nav. delo (2001), str. 133; in C. Ribičič, nav. delo (2000), str. 63.

na.⁷⁹ Glede morebitne protiustavnosti ureditve v zvezi s ponovnim odločanjem o zakonu v Poslovniku Državnega zbora je odločalo tudi Ustavno sodišče.⁸⁰ Menilo je, da poslovniška ureditev ni v neskladju z Ustavo, ker Ustava ne določa načina, po katerem naj se izvede postopek ponovnega odločanja, kar dopušča različne možnosti poslovniške ureditve. Ta odločitev je prepuščena avtonomiji Državnega zbora. Ustava namreč od Državnega zbora ne zahteva, da ponovno odloča o spornem delu zakona, temveč da ponovno odloča o zakonu (kot celoti).

Največja pomanjkljivost postopka ponovnega odločanja je, da se zakon ne obravnava ponovno, ampak se o njem samo glasuje. To pa je v nasprotju s konceptom odločilnega veta, saj je njegov smisel prav v tem, da vsebuje kritični pogled na sprejeti zakon in da lahko Državni zbor končno tudi izboljša vsebino zakona. Poslovniška ureditev pa prav to onemogoča in zakonodajni postopek le podaljšuje. Taka praksa se je v preteklosti že večkrat izkazala za neučinkovito in zamudno, v zadnjem času pa je primerov, ko je Državni zbor po ponovnem izglasovanju zakona obravnaval novelo zakona, s katero je popravil sporni del zakona, še več.⁸¹ Po mnenju Ribičiča se postavlja vprašanje, čemu služi hitro sprejemanje zakonov, če je njihova kakovost vprašljiva, če se v praksi različno razlagajo in uporabljajo, vodijo do številnih sodnih sporov, do pogostih zakonskih sprememb in celo do razveljavitev pred Ustavnim sodiščem.⁸²

Po sprejemu novega Poslovnika v letu 2002 je pet let⁸³ sicer obstajala ureditev, ki je omogočala, da je Državni zbor pri ponovnem odločanju opravil tudi razpravo o vetu Državnega sveta. Po letu 2007 pa znova velja ureditev, kakršna je obstajala že od sprejema prvega Poslovnika Državnega zbora iz leta 1993, in sicer da Državni zbor le ponovno glasuje o zakonu.

Smiselno bi bilo, da bi spremenili ustavno ureditev odločilnega veta in jo izločili iz člena o razglasitvi zakona, postopek v zvezi z vetom in postopek ponovnega odločanja pa bi bilo treba ustrezno urediti tudi na zakonski ravni, ker gre za odnos med dvema ustavnima organoma. Kot je navedel Grad, je sprememba Poslovnika Državnega zbora glede postopka ponovnega odločanja skladna z Ustavo, vendar ni primerna materija za poslovniško ureditev.⁸⁴

⁷⁹ A. Igličar, nav. delo (2007), str. 492–494.

⁸⁰ Odločba Ustavnega sodišča U-I-84/96, Uradni list RS, št. 95/99.

⁸¹ D. Štrus, nav. delo, str. 6–8.

⁸² C. Ribičič, nav. delo (2003), str. 96–99; in *The Efficiency of Parliamentary Leadership As Determined By the Standing Orders of the Slovene Parliament*, nav. delo.

⁸³ Taka ureditev je obstajala od leta 2002 do spremembe Poslovnika v letu 2007 (Uradni list RS, št. 64/07).

⁸⁴ F. Grad, nav. delo (2013), str. 167.

8. SKLEP

Sprememba ureditve postopka ponovnega odločanja bi lahko omogočila Državnemu svetu predlagati amandmaje v odločilnem vetu, pri čemer bi Državni zbor z odločitvijo o amandmajih in o zakonu v celoti sprejel dokončno odločitev o sprejemu zakona, na katerega ne bi bilo mogoče več vložiti odločilnega veta. Postopek ponovnega odločanja ne bi bil izvedbeno zapleten in zamuden, ampak bi, nasprotno, potekal hitro in – kar je bistveno – omogočal rešitve, ki bi lahko izboljšale kakovost zakonov. Ponovno odločanje o zakonu ne bi bilo bistveno daljše od veljavnega postopka, vendar bi s to spremembo omogočili učinkovitejši zakonodajni postopek, saj ne bi bilo treba vlagati novel zakonov zaradi njihovih vsebinskih popravkov. S tem bi namreč lahko izboljšali kakovost zakonov, še preden bi se zakonodajni postopek končal.

Končno je treba poudariti, da bi taka sprememba postopka ponovnega odločanja v Državnem zboru spodbujala k izboljšanju delovanja Državnega sveta. Tega bi nova možnost silila k temu, da bi se namesto splošnega zavračanja celotnega zakona osredinil na posamezna sporna vprašanja. To bi vodilo do bolj tvornega delovanja Državnega sveta v zakonodajnem postopku. Državni svet bi lahko svojo energijo usmeril v izboljšanje kakovosti zakonskih predlogov in bi tudi svoje siceršnje delovanje (organiziranje posvetov, mednarodno sodelovanje itd.) bolj dosledno usklajeval z vsebino zakonodajnega programa Državnega zbora.

Sprememba postopka ponovnega odločanja v Državnem zboru bi zahtevala tudi spremembo dela Državnega sveta, ko bi odločal o predlogu veta. S spremembo postopka ponovnega odločanja v Poslovniku Državnega zbora se namreč Državni svet spodbuja, da namesto veta na celoten zakon konkretizira svoje nasprotovanje posameznim zakonskim rešitvam in v vetu navede predloge amandmajev. Državni svet bi moral temu prilagoditi pravno ureditev notranjega delovanja z ustrezno spremembo postopka v Poslovniku Državnega sveta. Spremenjen postopek o vložitvi suspenzivnega veta bi moral biti v Državnem svetu zelo zaprt, kar je posledica omejenega, sedemdnevnega roka, ki ga ima na voljo Državni svet za obravnavo in sprejem veta.

Ob upoštevanju Ustave, odločb Ustavnega sodišča in mnenja teorije ni samo mogoče, ampak je tudi primerno spremeniti postopek ponovnega odločanja tako, da ne bo šlo več le za ponovno glasovanje v Državnem zboru, temveč za ponovno vsebinsko odločanje o zakonu. Pomembnejša od vprašanja, kaj pomeni sprememba ureditve postopka v zvezi z odločilnim vetom in postopka ponovnega odločanja za Državni svet, je ugotovitev, da gre za spremembo, ki lahko vodi do bolj tvornega sodelovanja Državnega zbora in Državnega sveta pri sprejemanju bolj kakovostne zakonodaje.

Literatura

- Albin Igličar: Državni zbor v funkciji zakonodajalca, v: 15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2007.
- Albin Igličar: Vpliv političnih aktov in Poslovnika Državnega zbora na zakonodajo, v: *Pravnik*, 62 (2007) 9–10, str. 481–502.
- Albin Igličar: Vpliv socialnoekonomskih in ideoloških faktorjev na zakonodajne organe v povojni Jugoslaviji, v: Zbornik znanstvenih razprav, letnik L, Ljubljana 1990, str. 89–103.
- Arend Lijphart: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. Yale University Press, New Haven 1984.
- Arsen Bačić: O podjeli vlasti prema odredbama ustava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca iz 1921. godine, v: Zbornik radova Pravnog fakulteta v Splitu, XXVII (1990), str. 83–96.
- Barbara Sinclair: *Coequal Partner: The U.S. Senate*, v: *Senates, Bicameralism in the Contemporary World*. Ohio State University Press, Columbus 1999.
- Božo Repe: Od prvih zborov Slovanov do Državnega zbora Republike Slovenije, v: *Državni zbor Republike Slovenije 1992–2002*, Ljubljana 2002.
- Ciril Ribičič: Državni svet ni ostanek preteklosti, temveč zametek prihodnosti, v: *Pravna praksa*, (2012) 22, str. 33.
- Ciril Ribičič: Enodomen parlament ni učinkovit, v: *Mozaik ustavnih sprememb*. GV Založba, Ljubljana 2003.
- Ciril Ribičič: Način oblikovanja in struktura parlamenta Republike Slovenije, v: *Parlamentarizem: dileme in perspektive*. Ankaran 1991.
- Ciril Ribičič: Podoba parlamentarnega desetletja. Samozaložba, Ljubljana 2000.
- Ciril Ribičič: Za regionalizem in zbor pokrajin, v: *Regionalizem v Sloveniji*. ČZ Uradni list, Ljubljana 1998.
- Ciril Ribičič: Zastopanost pokrajin v slovenskem parlamentu, *Javna uprava*, 43 (2007) 2, str. 331–340.
- Drago Zajc: *Parlamentarno odločanje*. Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2000.
- Drago Zajc: Učinkovitost odločanja v slovenskem parlamentu: fazno poročilo. Fakulteta za družbene vede – Center za politološke raziskave, Ljubljana 1997.
- Dušan Štrus: Alternativa hitremu noveliranju zakonov: sprememba Poslovnika Državnega zbora, v: *Pravna praksa*, 42 (2023) 5, str. 6–8.
- France Bučar: Preoblikovanje slovenskega državnega zbora, v: *Teorija in praksa*, 28 (1991) 5–6, str. 671–674.

- Franc Grad, Igor Kaučič in Saša Zagorc: Ustavno pravo. Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2016.
- Franc Grad in Pavle Svete: Predpisi o volitvah predsednika republike in v Državni svet. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2007.
- Franc Grad: Nekateri vidiki položaja drugega doma predstavniškega telesa, v: Zbornik znanstvenih razprav, letnik LI (1991a), str. 27–42.
- Franc Grad: Oblikovanje drugega doma predstavniškega telesa, v: Teorija in praksa, 28 (1991) 5-6, str. 675–678.
- Franc Grad: Parlament in vlada. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2000.
- Franc Grad: Parlamentarno pravo. Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2013.
- Ivan Kristan: Državni svet in odločilni veto, v: Pravna praksa, (2009) 7-8, str. 14–16.
- Ivan Kristan: Dvodomnost – demokracija in vloga civilne družbe. Tretje srečanje Združenja evropskih senatov, Ljubljana 2002.
- Ivan Kristan: Dvodomnost slovenskega parlamenta, v: Pravniki, 51 (1996) 9-10, str. 451–466.
- Ivan Kristan: Odložni veto Državnega sveta, v: Zbornik referatov s III. strokovnega srečanja pravnikov javnega prava. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Portorož 1997.
- Jean Blondel: An introduction to Comparative Government. Praeger Publishers, London 1969.
- John Uhr: Bicameralism, v: The Oxford Handbook of Political Institutions. Oxford University Press, Oxford 2006.
- Jovan Stefanović: Ustavno pravo FNRJ i komparativno. Zagreb 1950.
- Jožica Velišček (ur) in drugi: Državni zbor Republike Slovenije 1992–2002, Ljubljana 2002.
- Leksikon pravo. Mladinska knjiga, Ljubljana 2003.
- Leonid Pitamic: Država. Družba sv. Mohorja, Ljubljana 1927.
- Leonidas Pitamic, A Treatise on the State. J.H. Furst Company, Baltimore 1933.
- Maria Romaniello: Bicameralism. Multiple theoretical roots in diverging practices, v: Constitutional Reform of National Legislatures, Bicameralism under Pressure. Edward Elgar Publishing, Cheltenham Northampton 2019.
- Matej Avbelj: Ustava – družbena pogodba ali administrativni akt?, v: Ius.info, 14. november 2022; <<https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/novica/17/301328>> (7. 6. 2023).

- Miloš Senčur: Dvodomnost slovenskega parlamenta. Doktorska disertacija, Ljubljana 2010.
- Miroslav Cerar (ur.) in drugi: Nastajanje slovenske države: izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja (1990-1991), I. zvezek. Knjižna zbirka Državnega zbora Republike Slovenije, Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana 2001.
- Miroslav Cerar: Državni svet – prenovitev ali ukinitvev, v: *Ius.info*, 25. oktober 2006; <<https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/10176>> (7. 6. 2023).
- Mondure Daniel Conway: *Republican Superstitions as Illustrated in the Political History of America*. Hernry S. King & Co., London 1872.
- Samuel C. Patterson in Anthony Mughan: *Senates and the Theory of Bicameralism*, v: *Senates, Bicameralism in the Contemporary World*. Ohio State University Press, Columbus 1999.
- Trevor L. Brown: *An Examination of Bicameralism vs. Unicameralism in Federal and Unitary States*. The School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington 2000.
- Veljko Rus: *Spreminjevalni predlogi za delo Državnega sveta*. Državni svet, Ljubljana 2002.

ORIS RAZMERJA MED TEORETIČNIMI IN PRAKTIČNIMI VIDIKI ŠTUDIJA PRAVA (Ob začetku petletnega enovitega magistrskega študija na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani)*

Miro Cerar,

*doktor pravnih znanosti, redni profesor in prodekan za študijske zadeve na
Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani*

In theory, theory and practice are the same.

In practice, they are not.

Albert Einstein

Z letošnjim študijskim letom je Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani začela izvajati dolgo načrtovan in pričakovan petletni enovit magistrski študij prava. Študentke in študenti (v nadaljevanju: študenti) prvega letnika so tako vstopili v notranje vsebinsko in formalno zaokroženo petletno obdobje študija, generacije študentov iz višjih letnikov pa bodo svoj študij na fakulteti nadaljevale in končale še po starem dvostopenjskem bolonjskem programu (4 + 1).¹ Ob tem je treba reči, da je pravni študij po bolonjskem sistemu še pred svojo uveljavitvijo sprožal pomisleke,² po nekaj začetnih letih pa tudi resnejše kritike,³ ki so pozneje privedle do predloga za uvedbo enovitega petletnega študija.

* Prispevek je precej razširjeno in dopolnjeno besedilo na podlagi prispevka Miro Cerar: *Študent prava med teorijo in prakso*, v: TFL Glasnik, 3. oktober 2023, <<https://www.tax-fin-lex.si/Dokument/Podrobnosti?rootEntityId=748d8aaf-261a-4e7f-8d50-4f467d4acb63>> (16. 11. 2023).

¹ O posameznih formalnih in praktičnih vidikih postopnega uvajanja petletnega enovitega študija glej Kristijan Briški: *Pred uvedbo enovitega magistrskega študija na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani*, v: Pravna praksa, 42 (2023) 26, str. 16–17.

² Glej na primer razmišljanja različnih avtorjev o alternativah pravnega študija, vključno z bolonjsko reformo, v poglavju *Alternative pravnega študija*, v: Pamfil, Revija mladih pravnikov in študentov Pravne fakultete v Ljubljani, (2005) 1, str. 6–49.

³ Glej na primer Miha Juhart: *Za enovit petletni študij prava!*, v: Pravna praksa, 33 (2014) 38, str. 3.

Pred Pravno fakulteto je zdaj daljše prehodno obdobje, v katerem se bo postopno iztekal dosednji bolonjski način študija⁴ ter hkrati sukcesivno uvajal enovit petletni študij. Ta pomembna sprememba študijskega procesa je posledica spoznanja, da v sodobnem času, ki pred pravnice in pravnike (v nadaljevanju: pravniki) postavlja čedalje zahtevnejše izzive in preizkušnje, temeljna pravna izobrazba zahteva vsaj pet let kakovostnega fakultetnega študija.⁵ Toda po drugi strani se postavlja vprašanje, ali ni s tem fakultetnemu pravnemu izobraževanju, ki večinoma namenja pozornost teoretičnemu spoznavanju prava, namenjeno celo preveč časa, kar bi lahko pomenilo spregled pomena spoznavanja in pridobivanja praktičnih pravnih veščin, ki so v pravosodju, javni upravi, gospodarstvu ter na številnih drugih področjih, na katerih delujejo pravniki, osrednjega pomena.

Prav dejstvo, da sta poznavanje pravne prakse in usposobljenost zanjo resnično ključnega pomena v pravnih poklicih, številne študente prava že v času študija napeljuje k dopolnilnemu, obštudijskemu pridobivanju praktičnih pravnih izkušenj. Glede tega deloma vsekakor drži, da je opravljanje odvetniške ali druge pravne prakse, na primer v gospodarstvu, javni upravi ali nevladnih organizacijah, za študenta prava zagotovo lahko koristna obštudijska dejavnost. Toda čas fakultetnega študija ni in ne sme biti pretežno namenjen pridobivanju praktičnih izkušenj prek zaposlitev v odvetniških pisarnah in drugje. Opravljanje take prakse je dobrodošla dopolnitev študija, če gre na primer za nekajtedensko delo, ali pa za delo v času študijskih počitnic. Nikakor pa ni dobro, če študent zaradi pridobivanja takih praktičnih izkušenj dlje časa ne obiskuje fakultetnih predavanj ali ne opravlja redno drugih študijskih dejavnosti oziroma obveznosti.

Čas študija je in mora biti predvsem čas študija. Pravni poklic pride na vrsto po končanem študiju. Študenti, ki si zelo želijo prakse, so lahko brez skrbi, kajti pravni poklic bodo lahko opravljali tudi štirideset ali več let. Ob tem je treba poudariti, da ločnica med pravnim študijem in pravnim poklicem ni neka namišljena kaprica profesorjev ali koga drugega. Gre za izraz premišljenega in pomembnega spoznanja, da je pred vstopom v pravni poklic treba nujno pridobiti tudi različna teoretična znanja o pravu in družbi, pri čemer fakultetni študij po eni strani študentu omogoča, da se pod vodstvom profesorice in profesorjev ter njihovih sodelavcev in sodelavk (v nadaljevanju: profesorji, učitelji, pedagogi, sodelavci) sistematično temeljito pogloblja v različne vidike

⁴ Kritično analizo pravnega študija v okviru bolonjskega procesa z napotki za kakovosten pravni študij podaja Janez Kranjc: *Pravni študij v luči bolonjskega procesa* (Od poučevanja k samostojnemu učenju), v: *Podjetje in delo*, XXX (2004) 6-7, str. 1739–1752.

⁵ O primerjalni in vsebinski utemeljitvi uvedbe petletnega pravnega študija podrobneje razpravlja Matej Accetto: *Petletni pravni študij in razvoj pravnega študija v svetu*, v: *Pravnik*, 134 (2017) 1-2, str. 5–13.

prava in družbe, po drugi strani pa mu nudi še številne dodatne možnosti za začetek njegove pravne socializacije.⁶

Pravo je celota. Brez povezanega in sistematičnega razumevanja vseh temeljnih delov te celote pravnik ne more dobro razumeti smisla in namena posameznih delov.⁷ Če se nekdo specializira le na posamičen del, na primer na neko pravno (pod)panogo ali ožje pravno področje, ne da bi pred tem spoznal in študijsko »prežvečil« celoto pravnega sistema, se bo prej ali slej znašel v težavah. Zgolj s specialnim znanjem namreč ni mogoče reševati pravnih izzivov, ki zahtevajo hkrati tudi generalno znanje, tj. poznavanje splošnih pravnih načel, načel različnih pravnih panog ter tistih splošnih normativnih ureditev drugih panog in področij, ki so – enako kot navedena načela – pravno relevantna tudi pri iskanju rešitev za zadevno specializirano področje.

Zato mora predvsem pravni študij na fakulteti študentu ponuditi zaokrožen pregled vseh temeljnih pravnih področij in z njimi povezane teorije, ob seveda nujnem vključevanju analize praktičnih primerov, kajti dodiplomski študij je edina prava priložnost, da študent pridobi splošen pregled nad celotnim pravnim sistemom, da spozna pravno izrazje in se seznani s temeljnimi pravnimi instituti.⁸ Ob tem pa je tudi pomembno, da študent ni le pasiven prejemnik podatkov, ampak da se aktivno sprotno odziva na posredovana znanja in jih pretvarja v (lastna) spoznanja, ki jih že v času študija tudi nadgrajuje s svojimi kritičnimi (za)mislimi in idejami. Kot namreč pravi znani rek, študent ni zgolj posoda, ki bi jo bilo treba napolniti, temveč luč, ki jo je treba prižgati.⁹

Pravna fakulteta seveda ne sme poučevati zgolj teorije, temveč mora študente na različne načine seznanjati tudi s pravno prakso. Tako imenovani knjižni študij pravnih virov (angl. *law in books*) ter spoznavanje sodne in druge pravne prakse ter konkretnih pravnih razmerij (angl. *law in action*) morajo biti v ustreznem sorazmerju¹⁰ že v okviru rednega pedagoškega procesa (predavanj,

⁶ Različni vidiki pravne socializacije in drugih dejavnikov, ki spremljajo študij prava, so analitično predstavljeni v Franjo Štiblar (ur.): *Kdo? Študenti Pravne fakultete v Ljubljani* (Kako študirajo, kaj mislijo, kaj delajo, kako se zabavajo, v kakšnem okolju živijo). Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana 2016.

⁷ Keresteš ugotavlja, da si je težko predstavljati, da bi kdorkoli mogel razmišljati o pravu (na primer iz pedagoških razlogov) ali pa ga dejansko uporabljati, ne da bi se ves čas opiral na sistemsko zgradbo. Tomaž Keresteš: *Pomen prava kot sistema pravnih pravil*, v: *Zbornik Pravne fakultete v Mariboru*, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor 2005, str. 75.

⁸ J. Kranjc, nav. delo, str. 1742.

⁹ Povzemam po J. Kranjc, nav. delo.

¹⁰ Tako kot je treba v našem pravnem prostoru študente poučiti o pomenu uravnoteženega študija (1.) zakonov in drugih pravnih virov, (2.) pravne literature ter (3.) sodnih in drugih pravnih primerov (glej Miro Cerar in Valentina Franca: *Kako študirati pravo*.

seminarjev in vaj), seveda pa tudi pri različnih občudijskih dejavnostih, kot so študijske ekskurzije, pravne klinike in študentska pravna tekmovanja (*moot courts* ipd.).¹¹ Pomembno je torej, da študenti s pomočjo učiteljev pravne pojme in pravne institute obravnavajo tako skozi teoretično (konceptualno in sistemsko) perspektivo kot tudi s pomočjo primerov in uveljavljenih standardov iz sodne, upravne, gospodarske, mednarodnopravne in druge pravne prakse. Pri zagotavljanju ravnotežja med pravo mero teorije in prakse lahko pomagajo tudi gostujoči predavatelji, kot so profesorji z drugih fakultet in področij, sodniki, odvetniki, tožilci in drugi pravniki. Toda ob vsem tem je ključno, da pravna fakulteta prvenstveno ostaja prostor za akademsko dejavnost, tj. za študij v vseh njegovih razsežnostih. Pri tem je za študenta pomemben tudi socialni (družabni) vidik vključenosti v akademsko skupnost, ki zajema raznovrstno in koristno interakcijo s pedagogi in študijskimi kolegi. To pripomore k njegovi boljši informiranosti in vključenosti ter posledično k večji uspešnosti pri študiju, omogoča pa mu tudi vzpostavljanje koristnih stikov z bodočimi kolegicami in kolegi pravniki. Študent v času študija nikakor ne sme zamuditi te priložnosti.

Petletni fakultetni študij prava je smiselno le, če študenta v tem obdobju res kakovostno pripravi na vstop v pravni poklic. To pomeni, da je predpostavka uspešnega petletnega študija zagotovitev vseh ključnih parametrov kakovosti takega študija. Tega smo se v preteklih letih dobro zavedali tudi vsi pedagogi, raziskovalci ter sodelavci v podpornih službah na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, ki smo se pripravljali na prehod na ta zahtevni način študija. Danes lahko ugotovimo, da Pravna fakulteta kot ustanovna članica Univerze v Ljubljani in najstarejša, največja ter po številnih kazalcih najuspešnejša pravna fakulteta v Sloveniji (leta 2022 je bila uvrščena na 69. mesto na svetu na Timesovi svetovni lestvici za področje pravnih študijev) ima kakovosten kader, pri čemer številčen in ugleden profesorski zbor dopolnjujejo motivirani in uspe-

Tretja, spremenjena in dopolnjena izdaja. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2022, str. 201–219 in 245–265), se enaka napotila študentom dajejo tudi v angloameriškem prostoru, v katerem je sicer tradicionalno velik poudarek na precedenčni sodni praksi, vendar ob sodobnem širokem zakonodajnem in drugem splošnem urejanju pravnih razmerij čedalje večjo težo pri pravnem študiju pridobiva tudi študij zakonov, njihovih komentarjev, učbenikov in drugih takih gradiv, kar vodi v soodvisno učenje na podlagi *textbooks* in *casebooks* ter drugih gradiv (glej na primer Glanville Williams: *Learning the Law*. Eleventh Edition, Stevens and Sons, London 1982, str. 49–53 in 67 in nasl.; Anthony Bradney, Victoria Fisher, Judith Masson, Alan C. Neal in David Newell: *How to Study Law*. Sweet & Maxwell, London 1986, str. 26–79.

¹¹ Od vključno študijskega leta 2020/2021 dalje se na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, v skladu s Pravili za izvajanje izbirnih predmetov »pravne veščine v praksi«, pravne klinike in študentska tekmovanja, ki so zaradi svoje obsežnosti in zahtevnosti ovrednotena z najmanj 4 kreditnimi točkami (ECTS), uvrščajo med izbirne predmete pravne veščine v praksi, preostale klinike in tekmovanja, ki so ovrednotena z manjšim številom ECTS, pa se izvajajo kot občudijska dejavnost.

šni študenti, ki z različnimi oblikami samostojnega organiziranja soustvarjajo aktivno in medsebojno povezano akademsko skupnost. Študentom je na voljo bogata ponudba obveznih in izbirnih predmetov. Pridobljena izobrazba ne zajema le poznavanja klasičnih ter drugih pravnih panog in področij ter seveda metodologije razumevanja, ustvarjanja in uporabljanja prava, temveč tudi razmeroma široko splošno družboslovno znanje. Vse to diplomantu (magistru prava) po opravljenem študiju omogoča, da se zaposli v najrazličnejših pravnih poklicih v gospodarstvu, javni upravi, drugih negospodarskih dejavnostih, nevladnih organizacijah in drugje, pristopi pa lahko tudi k opravljanju pravniskega državnega izpita, ki je obvezni pogoj za zaposlitev v pravosodnih poklicih, kot so na primer sodnik, odvetnik in državni tožilec. Seveda je ob tem fakulteta pred nenehnim izzivom, kako sproti uspešno prilagajati svoj predmetnik razvoju in potrebam pravne prakse, ne da bi ob tem hkrati zanemarila tisti del svojega temeljnega poslanstva, ki zajema prenašanje splošnih in poglobljenih družboslovnih in humanističnih prvin prava na mlade generacije.

Za kakovosten petletni študij so seveda pomembni še drugi dejavniki. Tako na primer prenovljena stavba Pravne fakultete Univerze v Ljubljani študentom nudi sodobno opremljene predavalnice in druge študijske prostore, njena lokacija v središču Ljubljane pa tako učiteljem kot tudi študentom omogoča dobro dostopnost do drugih fakultet Univerze v Ljubljani, do knjižnic in knjigarn ter nenazadnje do pomembnih državnih in drugih institucij. Knjižnica fakultete, ki je vodilna pravna knjižnica v Sloveniji, je s svojo čitalnico in obsežno knjižnično zbirko ter vključenostjo v domače in mednarodne digitalne povezave v veliko pomoč študentom, prav tako pa je študentom v prostorih fakultete na voljo tudi pravna knjigarna s študijsko in drugo pravno literaturo.

Pedagoški proces že več let dopolnjuje sistem tutorstva, v okviru katerega uspešni študenti iz višjih letnikov pod okriljem profesorjev pomagajo pri študiju študentom nižjih letnikov, ob tem pa se razvijajo tudi nove oblike takega sodelovanja, kot na primer organizirane individualne študijske povezave med študenti različnih letnikov. Fakulteta je intenzivno vpeta v različne programe mednarodnih študentskih izmenjav (na primer Erasmus+), študenti pa se lahko zaradi pridobivanja praktičnih izkušenj vsako leto s pomočjo profesorjev udeležujejo različnih strokovnih ekskurzij ter tekmovanj doma in v tujini. Še zlasti pri teh tekmovanjih (tako imenovani *moot courts*) dosegajo študenti izjemne uspehe, tako da je bila 1. maja 2023 na lestvici Nica.team o uspešnosti na tekmovanjih *moot court* za leto 2022 Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani uvrščena na 1. mesto v Sloveniji, 13. mesto v Evropi in 30. mesto na svetu (v letu 2021 je zasedala 43. mesto na svetu). Vse to seveda ne bi bilo mogoče, če že v pedagoškem procesu študenti ne bi bili na različne načine deležni tudi poučevanja pravne prakse oziroma praktičnih pravnih veščin. Poleg že poveda-

nega se stik študentov s praktičnimi vidiki prava v času študija zagotavlja tudi prek pravnih klinik ter s pomočjo vabljenih predavateljev iz prakse (sodnikov, odvetnikov itd.).

Vsi navedeni in drugi dejavniki so v zahtevnem akreditacijskem postopku prepričali pristojne univerzitetne in nacionalne organe, da Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani (več kot) izpolnjuje vse pogoje za prehod v enovit petletni pravni študij. Hkrati pa je seveda fakulteta z začetkom tega novega obdobja postavljena pred izziv, kako tudi v prihodnje ohraniti oziroma zagotavljati kakovosten študij, še zlasti tudi tak, ki bo zagotavljal ustrezno ravnotežje med teorijo in prakso. Pri tem je na eni strani pomembno, da se še naprej spodbujajo in dodatno razvijajo navedene študijske in obštudijske dejavnosti, ki študente sproti seznanjajo z razvijajočo se pravno prakso ter jih učijo praktičnih pravnih veščin, po drugi strani pa je prav tako pomembno, da fakulteta ne opusti tistega dela svojega poslanstva, ki je v izgradnji študenta s splošno in poglobljeno pravno izobrazbo ter s čim večjo družboslovno in humanistično širino.

Ena bistvenih lastnosti (pravnega) študija je, da je to čas individualnega in kolektivnega premišljevanja, preizpraševanja, poglobljanja v študijsko snov ter širjenja pravnih in življenjskih obzorij. Pozneje, ko pravniki delujejo v svojih poklicih, za vse to preprosto nimajo več dovolj časa, saj morajo – neredko pod časovnim, psihološkim in drugačnim pritiskom – vsakodnevno sestavljati številne pravne vloge in akte, iskati odgovore na praktična pravna vprašanja, sprejemati pravne odločitve ter opravljati druga pravna opravila. Ob tem precejšen del poklicnega udejstvovanja pravnika sovпада tudi z izzivi ustvarjanja družine, reševanjem stanovanjskih vprašanj in še z marsičim drugim, tako da mu preprosto zmanjkuje časa in energije, da bi se v pravo kot tako temeljiteje poglobljal, da bi intenzivneje širil svoja pravna obzorja, se učil še novih tujih jezikov, se dodatno strokovno izobraževal itd. Seveda je danes sprotno in dodatno pravno izobraževanje (študij zakonodaje in pravne literature, strokovni tečaji, konference ipd.) sestavni del vsakega pravnega poklica, toda zaradi vsakodnevnih naporov na delovnem mestu ter omenjenih življenjskih izzivov se zaposleni pravnik veliko težje intenzivneje pogloblja v pravna vprašanja ter širi svoje znanje na način, kot je to lahko počel v času fakultetnega študija.

Pravni študij je torej izjemno pomembno obdobje priprave na pravniški poklic. Seveda po končanem študiju posameznik še marsičesa praktičnega ne zna. Toda to je normalno in mora biti tudi pričakovano. Bistvo znanja, ki ga študent prinese s fakultete, namreč ni v tem, da bo znal takoj pisati pravilnike, tožbe ali sodbje, ampak da se bo znal tega razmeroma hitro priučiti ter nato vse to tudi obvladati in po potrebi nadgrajevati. Seveda to sodobne pravne fakultete ne odvezuje od naloge, da študente že sproti, kolikor je to pač v fakultetnih okvirih mogoče, uči tudi takih veščin. Še zlasti je pomembno, da se študent že

uči tudi sestave nekaterih pravnih vlog in aktov, na primer opomina, tožbe, sodbe, pritožbe, pogodbe ali pravilnika. Prav tako se mora naučiti tudi osnovnih oblik pisne in ustne komunikacije ter pisanja strokovnih člankov, mnenj ipd. Iz prakse namreč pogosto prihajajo opozorila, da so diplomanti na začetku pravne poti premalo pismeni ter da jim pogosto primanjkuje najosnovnejših veščin pisnega pravnega komuniciranja in celo bontona (na primer odsotnost spoštljivega naslavljanja naslovnikov dopisov in pravnih vlog). Pri vsem tem pa je zelo pomembno, da se študent v okviru svoje študijske pravne kulturalizacije vse tovrstne praktične izkušnje nauči postavljati v širši pravnosistemski kontekst ter da hkrati predvsem v svoji spoznavni in ustvarjalni razsežnosti ohranja ter razvija tudi svojo lastno osebnost oziroma karakter, tj. svoj jaz.¹²

Glede spoznavanja in učenja praktičnih pravnih veščin je zagotovo v okviru sodobnega fakultetnega študija v Sloveniji mogoče narediti še več ter študente še bolje pripraviti na praktične izzive. Toda ob tem je treba upoštevati dvoje. Prvič, tudi če je študent v neki fazi študija praktično poučen o sestavi nekaterih pravnih vlog, aktov itd., realno v času študija teh praktičnih veščin še ne more tako razviti, kot jih bo pozneje v praksi. Fakultetni študij ga, kot je bilo že omenjeno, usmerja predvsem v teoretično spoznavanje različnih vidikov prava, poleg tega pa študent v času študija navedenih veščin praviloma redno ne obnavlja in jih zato trajnostno še ne obvlada (povedano preprosto: jih s časom pozabi). Drugič, pravna fakulteta ni in ne sme postati nekakšna praktična delavnica za bodoče pravnike, v kateri bi se študenti pretežno ukvarjali s pisanjem pravnih vlog in aktov ter s simulacijo pravnih sporov. Preden posameznik intelektualno in osebno dozori za te zadeve, mora iti skozi poglobljen in interaktiven študij temeljnih pravnih institutov, pravnih vrednot in navsezadnje pravnih razmerij. Pravna fakulteta bi se odrekla svojemu akademskemu in pravnemu poslanstvu, če bi se v tem podrejela zgolj potrebam prakse. Seveda pa slednje ne sme biti izgovor za to, da fakultetni predavatelji ne bi vseskozi aktivno spremljali pravne prakse ter se na ustrezen način – tako z uvajanjem novih predmetov in pedagoških pristopov kot tudi z ustreznimi nadgraditvami v poučevanju pravne metodologije, različnih pravnih tehnik ipd. – sproti prilagajali tudi potrebam tako imenovanega pravnega trga.¹³

V vsakem primeru je treba razumeti, da diplomant, ki šele začenja svojo pravno pot, marsikaterih praktičnih veščin in pristopov še ne obvlada in jih tudi ne more obvladati. To še nikakor ne pomeni, da je bil slab študent ali da ne

¹² Prim. Russell Sandberg: *Subversive Legal History. A Manifesto for the Future of Legal Education*. Routledge, New York 2021, str. 2.

¹³ Tudi M. Accetto (nav. delo, str. 13) v svoji podrobnejši analizi utemeljenosti petletnega enovitega pravnega študija ocenjuje, da je dober pravni študij tisti, ki omogoča stik teorije s prakso in urjenje veščin pravnega dela, vendar ne da bi pri tem pozabil na nujno širše splošnejše izobrazbe ter vrednostne in etične plati izobraževanja.

bo dober pravnik. Gre pač za njegov vstop v nov svet, svet pravne prakse. In ko se v tem svetu sooči s pripravo različnih gradiv, ustnih nastopov in vsega preostalega, je seveda vedno vsaj nekoliko presenečen, negotov, morebiti nekaj časa celo izgubljen, kajti še tako dobra teorija posameznika nikoli ne more avtentično pripraviti na prakso. Prvi nastop pred resnično stranko, prva sestava osnutka resnične (ne le študijsko imitirane) pogodbe, tožbe, zapisnika itd. – vse to je vsaj deloma novo. Toda enkrat pač mora biti prvič in takrat se človek najlažje uči s pomočjo drugih. Če se je pred tem prebil skozi kakovosten fakultetni pravni študij, se je sposoben hitro učiti in naučiti ter se znajti tudi pred novimi izzivi. Prav slednje je lastnost vsakogar, ki je skozi študij pridobil širino in globino razumevanja prava ter tudi družbe, njenih institucij in podsystemov. Marsikdo, tudi nepravnik, se je sposoben skozi prakso priučiti določenih rutinskih pravnih opravil. Toda le dobro (fakultetno) izobražen pravnik je sposoben najti prave rešitve v primerih, ko rutina odpove, ko se pojavijo nove okoliščine ali višja sila, ki zahtevajo kompleksno razumevanje in ovrednotenje situacije ter ustvarjalni pristop pri njenem pravnem reševanju.

Diplomanti pravnih fakultet, ki opravljajo pripravništva oziroma so zaposleni šele kratek čas, so večkrat tarča neukih ali celo nedobronamernih posameznikov, ki jih skušajo zaradi njihovih začetnih težav osmešiti ali celo ponižati. Gre za primere, ko pravni pripravnik še ne zna spisati osnutka odločbe, pritožbe ali zapisnika in postane tarča komentarjev. Kot na primer: »Ja kaj so vas pa sploh naučili na fakulteti, če ne znate napisati niti tega zapisnika ali odločbe?« Take in podobne opazke so pogosto izraz nerazumevanja procesa izobraževanja in izgrajevanja poklicnega pravnika, tu in tam pa tudi privoščljivosti kakega posameznika, ki bodisi ne mara novinca ali pa na splošno ni naklonjen pravniku. Velika večina pravnikov začetnikov že kmalu pozneje, ko obvlada vse te praktične zadeve, strokovno doseže ali celo preseže take komentatorje. Seveda pa so žal tudi taki diplomirani pravniki, ki zaradi svojih podpovprečnih pravnih znanj in sposobnosti pravnemu poklicu niso v čast in je zato kritika, ki jim je namenjena, povsem utemeljena.

Naj zdaj namenim nekaj misli razmerju med pravno teorijo in prakso. Če rečemo, da je fakultetni študij pretežno teoretičen in da so številni pravni poklici v pravosodju, javni upravi, gospodarstvu ter na številnih drugih področjih pretežno praktični, je to seveda precejšnja poenostavitev, s katero se ne smemo zadovoljiti. Razmerje med teorijo in prakso je namreč še vse kaj drugega, zato moramo pri njegovi obravnavi v marsičem preseči take običajne površne predstave.

Če se torej v zadevo vsaj malo poglobimo, lahko izhodiščno ugotovimo, da je teorija prava v ožjem pomenu (nem. *Allgemeine Rechtslehre*)¹⁴ veda oziroma

¹⁴ Tukaj je treba omeniti, da je lahko pojem teorija prava različno razumljen v različnih pravnih tradicijah. Tako se na primer teorija prava v angloameriškem prostoru po-

znanost (v družboslovnem pomenu besede »znanost«), ki preučuje splošne lastnosti in zakonitosti prava, pri čemer svoja spoznanja izraža prek pojmov in (družboslovnih) zakonov.¹⁵ Drugače kot to je teorija prava v širšem pomenu področje preučevanja prava, ki zajema zgodovinskopravne, pozitivnopravne in primerjalnopravne vede oziroma znanosti na eni strani ter teorijo prava in filozofijo prava na drugi, k čemur je treba dodati, da se s pravnimi pojavi in pojavi, ki so pomembni za pravo, ukvarjajo tudi druge družboslovne znanosti, kot so na primer sociologija prava, ekonomija, kriminologija ali javna uprava.¹⁶ Če imamo na pravno teorijo tak širši in splošnejši pogled, lahko rečemo, da je študij prava po svoji naravi pretežno teoretičen, pri čemer spada Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani med fakultete, ki v svojem obveznem repertoarju petletnega študija (tudi že zdaj v okviru tako imenovanega petega letnika, ki je v resnici prvi letnik II. bolonjske stopnje) ponuja tudi predmet Filozofija prava z metodologijo pravnega vrednotenja, ki dopolnjuje študentovo teoretično razumevanje prava s filozofsko razsežnostjo. Slednja ob tradicionalnih in danes prevladujočih pravnofilozofskih vprašanjih še posebej poudarja pomen pravnih vrednot¹⁷ in skuša tako implicitno prispevati k izgrajevanju etične in pokončne držbe bodočega pravnika. Pri tem je ob omembi filozofije prava treba omeniti, da med teorijo prava v ožjem pomenu in filozofijo prava v resnici ni zelo jasnih razlik,¹⁸ pri čemer pa to za obravnavano temo niti ni bistveno, saj obravnavam tu pravno teorijo predvsem v njenem širšem pomenu.

Zdaj se moramo izhodiščno vprašati še, kaj je pravna praksa. V vsakdanjem življenju si jo praviloma predstavljamo kot poklicno dejavnost pravnikov, ki pravno svetujejo strankam, pripravljajo pravne vloge, akte in druge pravne dokumente, zastopajo stranke pred državnimi organi in drugimi pravnimi subjekti ter opravljajo druga opravila, ki imajo pravne ali pravno-materializirane praktične posledice. Profesor prava v tem smislu ne opravlja pravne prakse, čeprav so tudi njegova predavanja in raziskave, ki so seveda tesno navezana na

gosto označuje kot *jurisprudence* (*jurisprudence*), na primer v francoski pravni tradiciji pa se *jurisprudence* povezuje s pravom, ki ga razvijajo sodišča prek svojih odločitev (glej Ian McLeod: *Legal Theory. Third Edition*, Palgrave MacMillan, New York, 2005, str. 2–3).

¹⁵ Glej Marijan Pavčnik: *Teorija prava. Prispevek k razumevanju prava*, 6., pregledana in dopolnjena izdaja (s poglavjem Aleša Novaka). Lexpera (GV Založba), Ljubljana 2020, str. 58–59. O pojmu pravne teorije obširneje na primer Bernd Rüthers: *Rechtstheorie*. Verlag C. H. Beck, München 1999, str. 6–33.

¹⁶ Prim. M. Pavčnik, nav. delo, str. 55.

¹⁷ Filozofijo prava kot predvsem vrednostno razsežnost obravnavanja prava izrecno poudarja Gustav Radbruch: *Filozofija prava*. Ponatis študijske izdaje, ur. Ralf Dreier, Stanley L. Paulson. GV Založba, Ljubljana 2007, str. 39–47, ki pri tem osebno izhaja iz načel metodološkega dualizma ter vrednostnega relativizma (vendar ne skepticizma).

¹⁸ O tem glej Arthur Kaufmann: *Uvod v filozofijo prava*. Cankarjeva založba, Ljubljana 1994, str. 24–26.

pravo, »pravna praksa« v smislu neposredne človeške psihofizične (miselno-telesne) dejavnosti. Toda predavanj študentom, čeprav gre za pravno dejavnost, običajno ne razumemo na ta način, saj pravno prakso na splošno povezujemo predvsem z operativnim delom pri ustvarjanju, razlaganju in uporabi prava. Profesor pa kot pedagog prava niti ne ustvarja niti ne uporablja (v smislu normativne konkretizacije s pravnimi ali materialnimi akti), ampak ga le razlaga, pri čemer je njegova razlaga teoretična in ne operativna.

Toda že znana misel, da je teorija logična posplošitev prakse,¹⁹ nas opozarja, da prakse in teorije v resnici ni mogoče povsem ločiti. Tudi praksa kot smotrna ter neposredna čutna človeška dejavnost, izkušnja, vaja ali spretnost²⁰ nosi praviloma v svoji definiciji prvino zavedanja in ozaveščanja. Seveda obstaja tudi gola, miselno neozaveščena dejavnost, ko človek nekaj dejansko počne brez miselne refleksije ter brez smotra oziroma cilja, toda ta del »prakse« lahko zagotovo izločimo iz pravne sfere. Pravna praksa je namreč vedno osmišljen in zavestno usmerjen proces ravnanja. Če je kak moment v tem procesu neozaveščen in torej zgolj avtomatičen oziroma nezaveden, kot tak ni bistven. Če torej odvetnik oblikuje mnenje ali pogodbo, sodnik sodbo, pravnik v upravi pa upravno odločbo ali pravilnik, so to praktična pravna dejanja, ki zavestno (torej tudi miselno-racionalno) sledijo določenemu namenu. Vsa ta dejanja kot taka torej ne morejo biti zgolj nekakšna gola praktična aktivnost, saj jih mora pravnik ob tem, ko jih opravlja, tudi miselno (racionalno) ozaveščati ter namensko oziroma ciljno, tj. ozaveščeno, usmerjati. Pri tem mora neizogibno razmišljati tudi abstraktno in splošno, da konkretnega dejanja ali akta ne oblikuje v neskladju z abstraktnimi in splošnimi načeli ter pravili prava (ustave, zakonov, podzakonskih aktov, sodnih precedensov itd.). Celó v primerih pravnega sklepanja po analogiji (*a simili ad simile*) mišljenje ne teče zgolj od posamičnega k posamičnemu, ampak je povezovalno (logično in vrednostno) merilo med dvema podobnima konkretnima primeroma vedno tudi abstraktna in splošna norma, ki si jo mora pravnik postaviti v svoji abstraktni miselni predstavi ali zamisli.

Pravni praktik tako nikakor ni zgolj praktik, temveč v manjši meri tudi pravni teoretik, pri čemer velja tudi obratno. S tem, ko ima delovanje pravnega praktika implicitno tudi teoretsko razsežnost, je po eni strani sploh osmišljen fakultetni pravni študij, kajti študent se teorije uči predvsem zato, da jo bo znal, kot običajno rečemo, uporabiti v praksi. Po drugi strani pa tudi profesor prava ne more razumsko (racionalno) o ničemer teoretizirati, če nima neposredne ali posredne empirične izkušnje s pravom, če torej ne pozna tudi pravne prakse. Po eni strani to v dveh rekih povzema že stara modrost: *Theoria sine praxi, rota sine axi* (Teorija brez prakse je kot voz brez osi) in *Praxis sine theoria caecus*

¹⁹ France Verbinc: Slovar tujk, 6. izdaja. Cankarjeva založba, Ljubljana, 1979, str. 707.

²⁰ Prav tam, str. 564.

in via (Praksa brez teorije je biti slep na poti). V znani filozofski parafrazi je mogoče tudi reči, da je teorija brez prakse prazna, praksa brez teorije pa slepa. V vsakem primeru sta torej praksa in teorija nujno in neločljivo povezani.

Toda če gremo filozofsko še dlje in globlje, lahko ugotovimo, da sta teorija in praksa le dve (bi)polarni zgoštevki iste oziroma kontinuirane človekove duhovne aktivnosti, ki se navzven manifestira kot miselno-občutenjsko-fizična aktivnost. V tem pogledu sta teorija in praksa le dela iste pojavnosti (dve strani istega kovanca), ki ju v racionalni dualistični refleksiji²¹ ločujemo oziroma razlikujemo. Zgolj v ponazoritev te težko doumljive pojavnosti lahko rečemo, da je teorija zgostitev človekovega duha oziroma mentalnosti in energije na abstraktni miselni ravni, ki se sorazmerno z višanjem stopnje abstraktnosti in posplošenosti odmika od empiričnega sveta ter giblje pretežno v inteligibilni razsežnosti, praksa pa je istovrstna zgostitev na konkretno miselni ravni, ki se tesneje navezuje na empirično razsežnost, pri čemer sta obe zgoštevki ves čas prežeti tudi z občutenjsko in fizično sfero. Oba zgoštevna pola sta v nenehni medsebojni dinamični povezavi in izmenjavi. Občutenjska raven je razmeroma močno prisotna v obeh polih, zato je tako teoretično kot tudi praktično mišljenje in delovanje pod vplivom čustev in drugih občutij, ki so pomemben motivacijski dejavnik. Fizična raven pa je v nekaterih pogledih podobna v obeh zgoštevah, na primer kot pri pisanju (teoretične) znanstvene razprave ali (praktične) tožbe, v številnih drugih primerih pa se njena prisotnost v obeh vrstah zgostitev močneje ali celo bistveno razlikuje, kar je na primer razvidno iz primerjave (teoretičnega) predavanja profesorja ter (praktičnega) nastopanja sodnika ali odvetnika v sodni dvorani. Seveda so vse to le ponazoritve, kajti kompleksnost človeka in z njim povezanega duha v resnici presega zmožnost racionalnega opisovanja, ki ostaja tako vedno na ravni filozofske ali teoretične asimptotičnosti. Teorija in praksa pa sta zato v racionalni perspektivi, kot ločeno dojeta pojava, pogosto tudi v medsebojni napetosti, ki včasih preraste v antagonizme, drugič pa spet popusti do točke, ko se praksa in teorija prekrivata oziroma ujemata.

Take različne, večje in manjše zgoštevke teorije ali prakse lahko odkrivamo tudi v večji ali manjši abstraktni ali konkretni naravnosti različnih pravnih kultur.²² Tako denimo nekatera religiozna prava temeljijo na svetih spisih in različnih sistemiziranih teoloških naukih (na primer katolicizem, islam ali judaizem), pri čemer izhajajo iz zelo splošnih božjih razodetij in temeljnih načel, kar implicira večinoma deduktivno metodo religiozno-pravnega sklepanja in

²¹ O dualistični naravi razuma in njegovi razlikovalni sposobnosti ter o drugih lastnostih racionalnosti glej strnjeno v Miro Cerar: (I)racionalnost modernega prava. Bonex založba, Ljubljana 2001, str. 102–109.

²² Temeljno o različnih pravnih kulturah glej v Aleš Novak: Velike pravne kulture, v: Marijan Pavčnik: Teorija prava. Prispevek k razumevanju prava, 6., pregledana in dopolnjena izdaja (s poglavjem Aleša Novaka). Lexpera (GV Založba), Ljubljana 2020, str. 476–513.

s tem, poenostavljeno povedano, izraža prioriteto teoretičnega mišljenja pred praktičnim. Po drugi strani pa na primer plemenska običajna prava izhajajo iz konkretnosti razmeroma preprostih oziroma nezapletenih (nekompleksnih) razmerij med člani plemena, kar pomeni, da se pravne norme pretežno oblikujejo prek induktivne metode sklepanja, s čimer je, spet poenostavljeno rečeno, dana prednost praksi pred teorijo. V našem okolju se pogosto primerjata angloameriška in evropska kontinentalna pravna tradicija ter njuni različni poudarki glede teorije in prakse,²³ pri čemer so se razlike med obema tradicijama v zadnjih desetletjih v marsičem zmanjšale, saj kontinentalne evropske pravne ureditve poleg zakonov in drugih sorodnih formalnih pravnih virov v zavezujoče pravo čedalje bolj vključujejo tudi sodno prakso, pravne ureditve, ki temeljijo na angloameriškem pravnem izročilu, pa poleg zavezujoče (precedenčne) sodne prakse v okviru sistema *common law* kot zavezujoče pravo v čedalje večjem obsegu priznavajo tudi zakone in druge splošne pravne akte.

Če se zdaj vrnemo k fakultetnemu pravnemu študiju, lahko lažje razumemo, kaj pomenita njegova teoretična in praktična narava. Če je zgoraj omenjena duhovna ali umska (angl. *mind*) zgostitev v času študija na strani teorije, to še nikakor ne pomeni, da se v tem ne skriva tudi močan zametek in potencial pravne prakse, in če je pozneje v pravnih poklicih (z delno izjemo pedagoškega in znanstveno raziskovalnega) zgostitev na strani pravne prakse, to prav tako ne pomeni, da v njej ni prisotna tudi teorija. S pedagoškega vidika je seveda zelo koristno, če ima profesor, ki je pedagoško dobro usposobljen ali nadarjen, tudi praktične izkušnje, kajti tako dobi njegova teorija večjo težo ter prepričljivejši izraz, študenti pa so na boljšem tudi zato, ker jim zna tak profesor tudi iz lastne izkušnje s praktičnimi primeri nazorneje pojasniti različne pravne abstrakcije. Prav tako pa je po drugi strani koristno, če ima pravni praktik dovolj teoretičnega znanja, saj lahko iz njega vedno znova črpa vsebino in navdih za pravno razlago in argumentacijo ter za ustvarjalne pristope pri reševanju težkih pravnih primerov.

Študentu prava je včasih težko, ker se že v prvem letniku, pa tudi pozneje v času študija, pretežno sooča z abstraktno oziroma splošno ravno (razumevanja) prava. To je na neki način podobno srednješolskemu (gimnazijskemu) obveznemu branju literarnih klasikov, ki jih srednješolec še ne more dodobra razumeti in doumeti, saj mu za to manjkajo desetletja življenjskih izkušenj. Tudi marsikateri pravnik začne pogosto fakultetno znanje (teorijo) resnično razumevati in ceniti šele pozneje, ko skozi leta praktičnih izkušenj spozna pravi pomen in koristnost tega znanja. Toda (pravnega) izobraževanja in usposa-

²³ Primerjavo med angloameriško in evropsko kontinentalno perspektivo dojemanja in udejanjanja pravne teorije in prakse problemsko predstavlja Boštjan M. Zupančič: Teorija in praksa: primerjalnopravne misli, v: *Pravnik*, 40 (1985) 3-4, str. 137-145.

bljanja se preprosto ne da organizirati na povsem uravnotežen način, zato sta teorija in praksa v različnih fazah razvoja študenta prava in pravnika prisotni v različnih količinah (v prej omenjenih zgostitvah) in kombinacijah.

Zgoščenost teoretičnega pristopa, ki je že po svoji naravi študijsko zahteven, pri marsikaterem študentu vzbuja željo po pravni praksi. Študent si zato želi, da bi že v času študija z obštudijskim delom pridobil čim več praktičnega znanja in s tem seveda tudi biografskih referenc, ki mu lahko koristijo pri prvi in naslednjih zaposlitvah po končanem študiju. To je seveda treba razumeti. Toda sklepno je kljub temu treba ponoviti, da je opravljanje odvetniške in druge pravne prakse v času fakultetnega študija lahko zares koristno le, če ne gre na račun kakovostnega fakultetnega pravnega učenja. Na pravni fakulteti pridobljeno znanje o pravu mora ostati izhodišče in temelj pravnega poslanstva, ki se pozneje dograjuje skozi pravno prakso. Pomembno je, da to razumejo tudi vsi delodajalci, ki zaposlujejo študente. Njihova družbena odgovornost zahteva, da tem študentom pomagajo oziroma jih opozarjajo, da ne smejo zanemarjati študija. Po drugi strani pa smo fakultetni učitelji odgovorni za to, da ob ustreznem vključevanju pravne prakse v študijski proces spodbujamo študente k obštudijskim dejavnostim ter v tem okviru tudi k občasnemu opravljanju študentskega dela v odvetniških pisarnah, javni upravi, gospodarskih družbah, civilnodružbenih organizacijah in drugje, seveda spet le v obsegu, ki nima škodljivih vplivov na njihovo temeljno študijsko dejavnost. Le na tak uravnotežen in sodelovalen način lahko študentom oziroma bodočim pravnikom vsi skupaj resnično pomagamo pri njihovem strokovnem razvoju ter hkrati vzpostavljamo in ohranjamo tvorno vez med teoretičnimi in praktičnimi vidiki pravnega izobraževanja.

OBLAST LJUDSTVA V USTAVNEM RAZVOJU REPUBLIKE SLOVENJE 1991–2023

Rado Bohinc,

univerzitetni diplomirani pravnik, doktor pravnih znanosti, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani, Znanstveno raziskovalno središče Koper

1. UVOD

Slovenija že tretje desetletje razvija ustavne temelje večstrankarske demokracije in sodobnega parlamentarizma – vse od začetnega obdobja oblikovanja pravnih okvirov slovenske državnosti, vstopanja in prilagajanja ter uveljavljanja pravnega reda EU do novejšega obdobja utrjevanja prvin demokratičnega razvoja. Kar 29 referendumov (med njimi tudi referendum o volilnem sistemu), kar 43 predlogov za ustavne spremembe, od tega 11 sprejetih ustavnih sprememb ter brez števila pobud za ustavne spremembe v tem obdobju kaže na zavidljivo dinamiko demokratičnega procesa. Zato se utemeljeno postavlja jo vprašanja, kdo so poglavitni akterji teh prizadevanj, kaj so vzroki oziroma povodi zanje in v čigavem imenu. Koliko nam je v teh letih uspelo v pravnem redu in tudi dejansko uveljaviti temeljne prvine sodobne ustavnosti? Ali je široka uporaba mehanizmov neposredne demokracije utrdila oblast ljudstva in ali je vpliv državljanek in državljanov na izbiro političnih predstavnikov zares odločilen? S tem povezano je vprašanje, koliko ljudstvo lahko vpliva na razvoj ustavnosti in demokracije nasploh in koliko je uporaba vzvodov demokracije zgolj orodje za doseganje strankarskih ciljev. V nadaljevanju si prizadevam odgovoriti na nekaj teh vprašanj.

2. PREGLED DOSEDANJIH SPREMEMB USTAVE

2.1. Postopek ustavnih sprememb

Ustava Republike Slovenije¹ izhaja iz Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti RS.² Postopek spreminjanja ustave je podrobno urejen s Poslovnikom Državnega zbora (PoDZ-1)³ in z Zakonom o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI).⁴

Spremembo Ustave RS uveljavi Državni zbor (DZ) na predlog Ustavne komisije, in sicer s sprejetjem ustavnega zakona. Postopek zagotavlja dovolj časa in postopkovnih možnosti za preudaren strokovni in politični premislek (ločitev na odločanje o pobudi in posebej o predlogu). Ustavna komisija in DZ v obeh fazah postopka o vsem odločata z dvotretjinsko večino navzočih poslancev. Tako Ustavna komisija kot tudi DZ namreč odločata v dveh krogih: najprej o pobudi, da se začne postopek za spremembo ustave, nato pa še o samem predlogu ustavnega zakona za spremembo ustave. Če DZ ne sprejme sklepa, da se začne postopek za spremembo ustave, je postopek končan in vsebinsko enakega predloga ni mogoče več uvrstiti na dnevni red seje DZ niti ni možna obravnava na ustavni komisiji v tem mandatu (177. člen PoDZ-1).

Po 174. členu PoDZ-1 DZ ustanovi Ustavno komisijo, ki z najprej (dvotretjinsko večino) sprejme sklep, da se začne postopek za spremembo ustave (175. in 176. člen PoDZ-1). Ustavna komisija nato opravi razpravo o osnutku ustavnega zakona ter z dvotretjinsko večino sprejme stališča o osnutku ustavnega zakona. O tem pripravi poročilo za DZ, ki nato na njen predlog sprejme sklep, da se začne postopek za spremembo ustave. Po opravljeni razpravi DZ z dvotretjinsko večino sprejme stališča o osnutku ustavnega zakona, ki naj jih ustavna komisija upošteva pri pripravi predloga ustavnega zakona (178. člen PoDZ-1).

Na podlagi sklepa in stališč DZ Ustavna komisija z dvotretjinsko večino pripravi predlog ustavnega zakona. Lahko pa se odloči, da ustavnega zakona ne sprejme, nakar DZ odloči, da je postopek za spremembo ustave končan (179.

¹ 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, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a).

² Uradni list RS, št. 1-4/91-I z dne 25. junija 1991, 19-1/91 – popravek z dne 17. oktober 1991.

³ Uradni list RS št. 92/07 – UPB, 105/10, 80/13, 38/17 in 46/20. PoDZ-1 to materijo ureja v 172. do 183. členu, Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI, Uradni list RS št. 26/07 – UPB, 6/18 – odl. US in 52/20) pa v 4. do 8. členu (Referendum o spremembi ustave).

⁴ PoDZ-1, 183. člen: »Določbe o postopku za spremembo ustave se smiselno uporabljajo tudi za spremembo ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti RS, za spremembo ustavnega zakona za izvedbo ustave RS in za spremembo ustavnega zakona o spremembi ustave RS.«

in 180. člen PoDZ-1). K predlogu ustavnega zakona ni mogoče vložiti amand-maja. Če predlog ustavnega zakona v DZ ni sprejet, je postopek za spremembo ustave končan (181. člen PoDZ-1).

PoDZ-1 v 173. členu določa, da predlog za začetek postopka za spremembo ustave lahko predloži 20 poslancev, vlada ali najmanj 30.000 volivcev. ZRLI v 57. členu določa ustavno revizijsko ljudsko iniciativo; najmanj trideset tisoč volivcev lahko da predlog za začetek postopka za spremembo ustave. V predlogu mora biti navedeno, v čem in kako naj se ustava spremeni, ter razlogi za spremembo. Predlogu morajo biti priloženi podpisi najmanj trideset tisoč volivcev.

Kavčič navaja, da se je od leta 1991 slovenska ustava spremenila **enajstkrat**. Vlada je predlagala štiri ustavne zakone o spremembi Ustave, skupina najmanj dvajsetih poslancev pa sedem. Doslej je bilo vloženih **triinštrideset predlogov za spremembo Ustave**, od tega so jih **trideset vložili poslanci**, dvanajst vlada, volivci pa samo enega.⁵

Iz navedenih podatkov izhaja, da so daleč **prevladujoči nosilci ustavnih sprememb v RS poslanci, torej politične stranke in zanemarljivo malo volivci**, torej ljudstvo. Iz tega lahko sklepamo, da **postopek za pripravo predloga ustavnih sprememb za ljudstvo ni prijazen** oziroma da je – tako kot pri kandidiranju nestranskarskih kandidatov na volitvah – skorajda neuresničljiv.

Če primerjamo s poslanci, je presenetljivo malo predlogov za ustavne spremembe vložila vlada, saj je ustavne spremembe predlagala skoraj trikrat manj kot poslanci. Iz tega vidimo, da **vlade doslej niso imele veliko pobude za načrten razvoj ustavnosti in nasploh posodabljanje in odpravljanje pomanjkljivosti političnega in pravnega sistema RS**. Slednje je bilo bolj ali manj torišče strankarske politike.

Po ZRLI na referendumu o spremembi ustave volivci odločajo o potrditvi spremembe ustave (v celoti oziroma delno), ki jo je sprejel DZ, pred njeno razglasitvijo (**potrditveni referendum**, 4. člen). DZ razpiše referendum o spremembi ustave, če to (v sedmih dneh po sprejemu ustavnega zakona o spremembi ustave) zahteva najmanj trideset poslancev (5. in 5.a člen ZRLI). Zahteva za razpis referenduma mora vsebovati opredelitev predmeta referenduma in referendumsko vprašanje v skladu z opredelitvijo predmeta referenduma. Zahtevi morajo biti priloženi podpisi najmanj trideset poslancev (5.b člen). Sprememba ustave je na referendumu potrjena, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volivcev (6. člen ZRLI). Če je sprememba ustave na referendumu potrjena, DZ razglasi ustavni zakon o spremembi ustave. Če se je na referendumu odločalo o delu ustavnega zakona o spremembi ustave, ki na referendumu ni bil potrjen, DZ

⁵ O tem I. Kaučič, nav. delo.

razglasi ustavni zakon o spremembi ustave v delu, ki je bil na referendumu potrjen, in v delu, ki ni bil predmet referenduma (7. člen). Dve leti po razglasitvi odločitve na referendumu DZ ne sme sprejeti ustavnega zakona o spremembi ustave, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev (8. člen). **Referenduma o potrditvi ustavnih sprememb torej ne more zahtevati ljudstvo s podpisi volivcev.**

2.2. Razlogi za dosedanje spremembe ustave

V predlogu za ustavne spremembe mora biti izrecno navedeno, v čem in kako naj se ustava spremeni, ter razlogi za spremembo in priložen osnutek ustavnega zakona.

Pomemben del dosedanjih ustavnih sprememb v Sloveniji je bil povezan z izpolnjevanjem pogojev oziroma vstopom Slovenije v EU in NATO (lastninska pravica tujcev, prenos izvrševanje dela suverenih pravic na EU, izročanje državljanov RS, fiskalno pravilo).

Preostale ustavne spremembe so del različnih strankarskih političnih projektov, ki jim je uspelo pridobiti zahtevno, vselej tudi politično raznovrstno ustavno podporo, kot na primer: volitve v DZ ali pa uvajanje pokrajin, pa tudi pravica do pitne vode, do socialne varnosti, do pokojnine.

Kaučič pravi, da primerjava z ustavami nekaterih zahodnoevropskih držav, ki se v povprečju spreminjajo enkrat letno, kaže, da obseg in število naših ustavnih sprememb nista pretirana. Vprašanje pa je, ali so bile vse te ustavne spremembe nujne in potrebne iz ustavnopravnih razlogov oziroma koliko so bile povezane z drugimi razlogi.⁶

Ugotovimo lahko, da je razvoj ustavnosti v Sloveniji v preteklih treh desetletjih pretežno rezultat nekaterih posrečenih parcialnih političnih poizkusov. Tu izvzemamo tako imenovane evropske teme, pri katerih je politiki kljub siceršnji globoki razdeljenosti vselej uspelo doseči visoko poenotenje.

2.3. Pregled dosedanjih ustavnih sprememb

Kronološko so si spremembe Ustave sledile takole:

2.3.1. Lastninska pravica tujcev, 1997

Dne 14. julija 1997 (Uradni list RS, št. 42/97) se je spremenil 68. člen Ustave, in sicer tako, da pod pogoji, ki jih določa zakon, ali če tako določa mednarodna pogodba (ki jo ratificira DZ z dvotretjinsko večino, ob pogoju vzajemnosti),

⁶ Prav tam.

tujci lahko pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah. Sprememba ustave je omogočila, da je bil poslej tujim državljanom dovoljen nakup nepremičnin v Sloveniji. Politični povod za spremembo je bil tako imenovani Španski kompromis za približevanje Slovenije Evropski uniji.

2.3.2. Volitve v DZ, 2000

Dne 25. julij **2000** (Uradni list RS, št. 66/00) je bila sprejeta dopolnitev 80. člena Ustave. Dodan je bil nov peti odstavek, ki določa, da se poslanci **volijo po načelu sorazmernega predstavništva** ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v DZ, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandатов kandidatom. Proporcionalnost, štiriodstotni prag in odločilen vpliv volivcev so ustavne določbe, ki določajo prvine volilnega RS. V ustavo so bile zapisane potem, ko je Ustavno sodišče RS odločilo, da mora zakon o volilnem sistemu, ki ga bi sprejel DZ, upoštevati relativno večinsko mnenje, izraženo na referendumu o volilnem sistemu. Dodatno je ustavni zakon neposredno določil način delitve mandатов za volitve poslancev v letu 2000 ter do uveljavitve sprememb zakona, ki ureja volitve v DZ (štiriodstotni volilni prag, Droopov količnik itd.).

2.3.3. Vstop Slovenije v EU in NATO, 2003

Dne 7. marca **2003** se je za 3. členom dodal nov 3.a člen Ustave, ki je določil, da Slovenija lahko z mednarodno pogodbo (ki jo ratificira DZ z dvotretjinsko večino):

- prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, pod pogojem, da temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svobod, ščin, demokracije in načel pravne države (EU);
- vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot (NATO).

Ta ustavna dopolnitev je določila tudi, da se pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij.

S to novelo ustave se je spremenil tudi 47. člen Ustave z določbo, da državljana Slovenije ni dovoljeno izročiti ali predati, razen v okviru EU.

Dopolnjeni 3.a člen Ustave je bil ustavno pravni temelj za dopusten vstop Slovenije v EU in NATO.

2.3.4. Načelo enakosti, spodbujanje enakih možnosti in pravica do socialne varnosti, 2004

Dne 15. junija **2004** (Uradni list RS, št. 69/04) so bili spremenjeni 14., 43. in 50. člen Ustave (trije ustavni zakoni), in sicer:

- v prvem odstavku 14. člena Ustave (enakost pred zakonom) se je pri naštevanju osebnih okoliščin dodala beseda **invalidnost**, tako da so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne le glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, temveč tudi glede na invalidnost;
- v 43. členu je dodan nov četrti odstavek, ki predvideva, da zakon določi ukrepe za **spodbujanje enakih možnosti** moških in žensk pri kandidiranju na volitvah v državne organe in organe lokalnih skupnosti;
- prvi odstavek 50. člena Ustave pa se je spremenil tako, da je določil, da imajo državljani pod pogoji, določenimi z zakonom, **pravico do socialne varnosti**, vključno s **pravico do pokojnine**.

2.3.5. Regionalizacija Slovenije, 2006

Dne 27. junija **2006** (Uradni list RS, št. 68/06) so se spremenili 121., 140. in 143. člen Ustave, kar naj bi omogočilo regionalizacijo Slovenije (pokrajine). Dopolnjeni 143. člen Ustave je opredelil pokrajino kot samoupravno lokalno skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena, in določil, da se pokrajine ustanovijo z zakonom (dvotretjinska večina), s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Spremenjeni 143. člen Ustave določa še, da država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva.

V Ustavi se je spremenil tudi drugi odstavek 121. člena, ki določa, da lahko pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave z zakonom ali na njegovi podlagi. V 140. členu spremenjeni drugi odstavek določa, da država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovijo tudi potrebna sredstva.

2.3.6. Fiskalno pravilo, referendum 2013

Dne 31. maja **2013** (Ur. list RS, št. 48/13) se je 148. člen Ustave dopolnil s pravilom, da morajo biti vsi prejemki in izdatki za financiranje javne porabe

zajeti v proračunih države in da morajo biti srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja ali pa morajo prihodki presegati izdatke.

Od tega načela se lahko začasno odstopi samo v izjemnih okoliščinah za državo. Z zakonom (sprejetim z dvotretjinsko večino) se določijo način in časovni okvir izvajanja tega načela, merila za določitev izjemnih okoliščin in način ravnanja ob njihovem nastopu. Pravila spremenjenega 148. člena Ustave so se prvič uporabila za pripravo proračunov države za leto 2015.

Dne 31. maja 2013 (Ur. list RS, št. 48/13) se je spremenil tudi 90. člen Ustave, ki določa, da DZ razpiše **referendum** o uveljavitvi zakona, ki ga je sprejel, če to zahteva najmanj 40.000 volivcev. Referenduma ni dopustno razpisati o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč ter o zakonih o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah ter o zakonu, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna, o ratifikaciji mednarodnih pogodb in o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost.

Ustavna sprememba določa še, da je zakon na referendumu zavržen, če proti njemu glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj petina vseh volivcev.

2.3.7. Pravica do pitne vode

Dne 30. november **2016** (Uradni list RS, št. 75/16) je bil dodan 70.a člen Ustave, ki določa, da ima vsakdo pravico do pitne vode. Določa še, da so vodni viri javno dobro v upravljanju države in da služijo prednostno in trajnostno oskrbi prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev ter v tem delu niso tržno blago.

Oskrbo prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev zagotavlja država prek samoupravnih lokalnih skupnosti neposredno in neprofitno.

2.3.8. Znakovni jezik in jezik gluho slepih

Dne 27. maja **2021** (Uradni list RS, št. 92/21) je bil dodan 62.a člen Ustave, ki opredeljuje pravico do svobodne uporabe in razvoja slovenskega znakovnega jezika. Določa, da je zagotovljena svobodna uporaba in razvoj slovenskega znakovnega jezika (tudi manjšinskih). Uporabo teh jezikov in položaj njihovih uporabnikov ter svobodno uporabo in razvoj jezika gluho slepih ureja zakon.

3. NOVE ZAMISLI, POBUDE, PREDLOGI ZA USTAVNE SPREMEMBE

3.1. Celovit predlog skupine poslancev 2022, obtičal

Obstajajo številne pobude za spremembe Ustave, katerih možnosti za uspeh so vprašljive. Tako je bil na primer v DZ vložen predlog sprememb kar 18 členov Ustave,⁷ in sicer:

- 80. člen Ustave: število poslancev v državnem zboru **naj bi se povečalo** na skupno 122, s čimer bi bila povečana reprezentativnosti ljudskega predstavnštva;
- s črtanjem drugega odstavka 91. člena Ustave, s spremembo 93. člena ter s črtanjem 96. do 101. člena **bi se ukinil Državni svet**, s čimer bi se znatno poenostavila državna ureditev RS;
- z dopolnitvijo 107. člena Ustave naj bi odločilni veto Državnega sveta nadomestili z **ustavnim vetom Predsednika republike**;
- s spremembami 112. in 118. člena Ustave naj bi se **oblikovanje vlade** uredilo primerljivo z drugimi parlamentarnimi sistemi, tako da ministrov ne bi imenoval in razreševal Državni zbor, ampak Predsednik republike na predlog Predsednika vlade, ter odpravila možnost interpelacije o delu ministra;
- s spremembami 129. do 132. in 134. člena Ustave naj bi se določil **drugačen način imenovanja sodnikov**, ki bi jih imenoval Predsednik republike, predsednika Vrhovnega sodišča pa bi imenoval Državni zbor. Hkrati bi se določila drugačna **sestava in izvolitev Sodnega sveta**, posledično pa bi se spremenila ureditev razreševanja sodnikov in ureditev njihove imunitete;
- s spremembo 154. člena Ustave naj bi se določilo, da bi se vsi predpisi in drugi splošni akti, ki jih je v skladu z zakonom ali drugim predpisom treba **uradno objaviti, torej tudi lokalni predpisi in splošni akti**, objavljali na enem mestu, in sicer v (državnem) uradnem listu;
- s spremembo 170. člena Ustave naj bi se določilo, da lahko **referendum o spremembi Ustave zahteva določeno število volivcev** in ne več le 30 poslancev Državnega zbora, ustavno revizijski referendum pa bi se uredil kot zavrnitveni referendum.

V razpravi je še predlog za spremembe 160. (pristojnosti Ustavnega sodišča), 161. (razveljavitev zakona) in 162. (postopek pred Ustavnim sodiščem) člena

⁷ Delovni osnutek, 10. avgust 2022, skupina poslank in poslancev, Državni zbor Republike Slovenije, mag. Urška Klakočar Zupančič, predsednica, predlog za začetek postopka za spremembe 80., 91., 93., 96. do 101., 107., 112., 114., 118., 130. do 132., 154. in 170. člena Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona.

Ustave oziroma **prenos nekaterih pristojnosti Ustavnega sodišča na redna sodišča**.

V ustavodajnem postopku pa je že ustavni zakon za spremembo načina **imenovanja sodnikov** in spremembe v **sestavu Sodnega sveta**.⁸

3.2. Nekaterе aktualne zamisli in pobude strank ter civilne družbe

Številne so **zamisli in pobude strank ter civilne družbe** za spremembe volilnega sistema, ki zahtevajo tudi ustavne spremembe, na primer:

- dopolnitev proporcionalnega **volilnega sistema** s preferenčnim glasom z ukinitvijo okrajev; e-volitve, volitve na delovni dan, volilna pravica s 16. leti;
- uvedba **kombiniranega volilnega sistema**, uvedba instituta **odpoklica poslancev** in DZ, dopolnitev določb o **prenehanju mandata** in o **imuniteti poslancev**, uvedba **suspenza** mandata, starostna meja za aktivno volilno pravico, uvedba spletnega oziroma internetnega elektronskega načina glasovanja ter uvedba **instituta prepovedi kandidiranja** za pravnomočno obsojene.⁹

Vsekakor bi si želeli **temeljitejše in vse obsežnejše strokovne razprave o ustavnih spremembah**, ne zgolj o vprašanjih, na katera se osredotoči interesno motiviran politični razred. V tem smislu je velika škoda, da so številne civilnodružbene in strokovne pobude ter tudi navedeni predlog skupine poslancev odšli v pozabo zaradi ocene, da ni političnega soglasja. Žal velja, da je uspeh v sedanjí ureditvi ustavno revizijskega postopka dosegljiv le za politične stranke z dovolj pripravljenosti za dogovor, nikakor pa ne za ljudstvo v podobi skupin civilne družbe ali stroke.

Na področjih, na katerih objektivno lahko pride do **nasprotja interesov med poslanci in ljudstvom**, kot je na primer volilni sistem, razlogi za prenehanje mandata poslanca, suspenz mandata zaradi pravnomočne obtožnice zoper poslanca ali korupcije, odvzem imunitete ali pa odpoklic poslanca, ustava nima konsistentnih rešitev, predvsem pa nima poti, da bi ljudstvo lahko uveljavilo voljo mimo volje poslancev DZ, ki jim take spremembe objektivno ne morejo biti pogodu.

⁸ Poslanci DZ so na seji 18. oktobra 2023 z 61 glasovi za in 25 glasovi proti sprejeli sklep o začetku postopka za spremembo ustave, ki pristojnost imenovanja sodnikov z DZ prenaša na predsednika republike in spreminja sestavo Sodnega sveta. Potrdili so tudi osnutek ustavnega zakona in stališče ustavne komisije o njem.

⁹ Nacionalni svet za demokratično prenovo volilnega sistema, 2022.

3.3. Neuresničene pobude civilne družbe za spremembe volilnega sistema

Po mnenju pomembnega dela civilne družbe in dela stroke,¹⁰ veljavni **volilni sistem v RS ne uresničuje nekaterih vodilnih načel demokratičnega volilnega sistema**, in sicer: je ovira oblikovanju stabilnih vlad (načelo učinkovitosti), preprečuje (z določitvijo neuresničljivih pogojev) kandidiranje nestrankarskim kandidatom (načelo participacije), volivcem ne zagotavlja odločilnega vpliva na delitev mandatov, kot to določa 80. člen Ustave (načelo neposrednosti). Spremembe volilnega sistema so torej nujne, vendar se postavlja vprašanje, ali so v sedanji ustavni ureditvi volilnega sistema in ustavno revizijskega postopka temeljitejše spremembe sploh uresničljive? Dosedanje več desetletne izkušnje kažejo, da niso. Številne **pobude civilne družbe** ne dosežejo sprememb, saj so **v nasprotju z večkrat izpričano voljo poslancev**.¹¹ Ali je to (ne) moč ljudstva, da neposredno uveljavi svojo voljo, ki se ne sklada s subjektivnimi interesi izvoljenih predstavnikov ljudstva in kakšna je odgovornost poslancev, ko ravnajo nasprotno interesom ljudstva?

O volilnem sistemu je že **odločalo ljudstvo na referendumu**, vendar relativno večinska podpora večinskemu sistemu kljub odločbi ustavnega sodišča ni bila dovolj za spremembo volilnega zakona, ampak je bila sprejeta ustavna sprememba (Uradni list RS, št. 66/00, dopolnitev 80. člena Ustave) z določitvijo prvin volilnega sistema v smeri, nasprotni od tiste, ki je pridobila relativno referendumsko večino.¹²

¹⁰ Nacionalni svet za demokratično spremembo volilnega sistema: Predstavitev glavnih prednosti novega volilnega sistema, <<http://koalicijacivilnedruzbe.si/wp-content/uploads/2022/01/Kratek-prikaz-kombiniranega-volilnega-sistema.pdf>>, 19. 11. 2021.

¹¹ Doslej je bilo več konkretnih pobud za spremembo volilnega sistema: ponovna pobuda za uvedbo dvokrožnega večinskega sistema, pobuda za uvedbo absolutnega preferenčnega glasu znotraj proporcionalnega sistema, pobuda Zveze društev upokojencev Slovenije, podprta z več kot 5.000 podpisi volivcev, ki kombinira prednosti proporcionalnega in večinskega sistema, ki jo je podprl tudi Državni svet, vendar je vladajoča koalicija najprej na pristojnem odboru, zatem pa še na plenarni seji 21. novembra 2014 predlog kombiniranega volilnega sistema zavrnila, pobuda za nov zakon o volitvah v DZ, z dne 21. novembra 2021, ki uvaja kombinirani volilni sistem in ukrepe za odgovornost poslancev ljudstvu.

¹² Na referendumu 8. decembra 1996 je za uvedbo večinskega sistema glasovalo 44,5 odstotka udeležencev, za proporcionalni sistem 26,2 odstotka udeležencev in za kombinirani sistem 14,4 odstotka udeležencev. DZ zakona, s katerima bi se uzakonil večinski volilni sistem, ni sprejel. Je pa DZ leta 2000 na predlog skupine 28 poslancev sprejel ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave RS. Nov peti odstavek 80. člena določa, da se poslanci volijo po načelu sorazmernega predstavništva ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v državni zbor, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom.

Cilj prenove volilnega sistema je po prepričanju civilne družbe¹³ **personalizacija volitev ob ohranitvi sorazmernega predstavništva, večja odgovornost poslancev in identifikacija** volivcev s poslanci. Predlaga se rešitev, da se volitve opravijo po proporcionalnem sistemu, ki je dopolnjen z nekaterimi prvinami večinskega sistema. Volivec bi imel 2 glasova (2 različni glasovnici): za izbiro poslanca v njegovem volilnem okraju po večinskem principu (44 + 2) za podporo eni od strankarskih list, vendar z absolutnim in obveznim preferenčnim glasom za izbiro povsem določenega kandidata (kot pri volitvah v Evropski parlament), v volilni enoti (personifikacija oziroma odločilen vpliv volivca). Civilna družba torej zahteva volilni sistem, ki zagotavlja odločilni vpliv volivcev na izbiro poslancev in enakost volilne pravice, zato predlaga, da se v vsakem od 44 številčno enakih volilnih okrajev izvoli po enega poslanca neposredno in po večinskem načelu, v preostalih 44 okrajih pa se izvoli poslance iz list političnih strank (kar zagotavlja sorazmerno predstavništvo) in z obveznim preferenčnim glasom.

3.4. Ustavna skladnost veljavnega volilnega sistema v RS

Ustava RS v petem odstavku 80. člena določa, da se poslanci volijo po načelu sorazmernega predstavništva ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v Državni zbor, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatorov kandidatom, v 82. členu pa, da so poslanci predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila.

V letu 2000 dopolnjena Ustava z novo določbo petega odstavka 80. člena o volitvah je razširila ustavno ureditev **od volilne pravice tudi na temeljne prvine volilnega sistema**. Ta mora poslej po Ustavi temeljiti na načelu sorazmernega predstavništva, ki mora vsebovati štiriodstotni volilni prag za vstop v DZ in ki mora zagotavljati volivcem odločilen vpliv na dodelitev poslanskih mandatorov kandidatom. V teh ustavnih okvirih se mora gibati zakonska ureditev volilnega sistema. Brez ustavne spremembe torej ni možno določiti volilnega sistema, ki ne zagotavlja proporcionalnosti (sorazmernega predstavništva), niti volilnega sistema, ki ne zagotavlja odločilnega vpliva volivcev na dodelitev mandatorov.

Zelo razširjena so mnenja,¹⁴ da po veljavnem volilnem zakonu, ki je iz leta 1992, bil pa je večkrat dopolnjen (celo z ustavnimi določbami in tudi razveljavljen z odločbami ustavnega sodišča),¹⁵ **volivci sicer imajo vpliv na izbiro,**

¹³ Nacionalni svet za demokratično spremembo volilnega sistema: Predstavitev glavnih prednosti novega volilnega sistema, <<http://koalicijacivilnedruzbe.si/wp-content/uploads/2022/01/Kratek-prikaz-kombiniranega-volilnega-sistema.pdf>>, 19. 11. 2021.

¹⁴ Prav tam.

¹⁵ Zakon o volitvah v DZ (ZVDZ, Uradni list RS, št. 44/92) obsega osem sprememb in dopolnitev ter tri odločbe Ustavnega sodišča:

vendar ta ni odločilen, kot to zahteva Ustava, oziroma je omejen z voljo političnih strank. Odločilni vpliv imajo politične stranke, z izključnim vplivom na izbiro kandidatov znotraj strankarske liste in na podlagi proporcionalnega strankarskega tekmovanja na volitvah. Volja volivcev nima neposrednega, ampak posredni vpliv na volilni izid in tudi na podelitev mandatov (na podlagi izračuna), kar je vprašljivo z vidika 80. člena Ustave. Velja, da ni izvoljen kandidat, ki prejme največ glasov, temveč tisti, ki ima največji delež volilnih glasov v svojem volilnem okraju, v svoji stranki. Zapletenost pretvorbe dobljenih glasov v poslanske sedeže in posrednost vpliva volivcev na dodelitev mandatov se je povsem konkretno izkazala na zadnjih volitvah s prvotno napačnim izračunom in napačno dodelitvijo mandatov poslanca, na kar volivci niso imeli prav nobenega vpliva. Sedanje volitve so bolj kot izbira kandidatov medstrankarsko tekmovanje (glasuje se za politične stranke, ne za poslance).

Ustavno sodišče je z odločbo U-I-32/15 sicer presodilo, da **ureditev dodelitve poslanskih mandatov v ZVDZ zagotavlja odločilen vpliv volivcev** na dodelitev mandatov kandidatom, ker o tem, kdo bo izvoljen, odločajo volivci, ne pa predlagatelj liste kandidatov in zato ni v neskladju s petim odstavkom 80. člena Ustave. V obstoječem sistemu dodelitve mandatov in njihove personalizacije je po mnenju Ustavnega sodišča pozitivna lastnost volilnih okrajev prav v tem, da približajo kandidate volivcem in deloma zagotovijo teritorialno razpršenost mandatov, čeprav ni zagotovljeno, da bi imel vsak volilni okraj poslanca.

Na drugi strani so mnenja, da kandidati niso izvoljeni po posameznih volilnih okrajih, temveč se glasovi, ki jih dobijo politične stranke na volitvah, seštevajo

- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o prekrških (Uradni list RS, št. 13/93),
- Zakon o dopolnitvi zakona o volitvah v DZ (Uradni list RS, št. 60/95),
- Odločba o razveljavitvi dela 87. člena zakona o volitvah v DZ, o določitvi ugotavljanja izida glasovanja po pošti iz tujine ... (Uradni list RS, št. 67/97),
- Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena ustave RS (UZ80, Uradni list RS, št. 66/00),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o političnih strankah – ZPolS-A (Uradni list RS, št. 70/00),
- Delna razveljavitve zakona o volitvah v DZ, zakona o državnem svetu, zakona o volitvah predsednika republike in zakona o lokalnih volitvah (v RS, št. 73/03),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v DZ (ZVDZ-B, Uradni list RS, št. 78/06),
- Zakon o volitvah v DZ – uradno prečiščeno besedilo (ZVDZ-UPB1, Uradni list RS, št. 109/06),
- Odločba o ugotovitvi, da sta Zakon o volitvah v DZ in Zakon o lokalnih volitvah v neskladju z Ustavo, ker ne urejata podrobneje pravil o glasovanju po pošti (Uradni list RS, št. 54/07),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v DZ (ZVDZ-C, Uradni list RS, št. 23/17),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v DZ (ZVDZ-D, Uradni list RS, št. 29/21).

v korist liste kandidatov na ravni volilne enote, kar poleg velikostnih razlik volilnih okrajev pomembno pripomore h kršenju ustavnega pravila o odločilnem vplivu volivcev na izbiro.

Ustavno skladnost volilnega sistema je treba presoјati tudi z vidika ustavnega načela **enakosti pred zakonom** (14. člen Ustave). Pri velikosti okrajev in številu volivcev namreč prihaja do prevelikih razlik (nekaj manj kot 1 : 3). Kar 21 volilnih okrajev od 88 na predzadnjih parlamentarnih volitvah ni imelo izvoljenega poslanca; kar nekaj volilnih okrajev po dva poslanca, eden celo tri. Civilna družba¹⁶ predlaga, da ima vsak volilni okraj svojega poslanca (približno enakih, približno 47.000 prebivalcev); poslanec naj ima dolžnost posvetovanja in poročanja volivcem v volilnih okrajih, v katerih je izvoljen.

3.5. Ustavna ureditev odgovornosti poslancev

Poslanci so po Ustavi predstavniki vsega ljudstva in **niso vezani na kakršnoli navodila**. Gre torej za reprezentativni (predstavniški) mandat.¹⁷ *De facto* je drugače, saj delujejo kot predstavniki političnih strank in odločajo **strogo po navodilih političnih strank**. Stranke sklepajo koalicije v imenu poslancev. Stališča strank so zavezujoča za poslance (strankarska disciplina pretvarja reprezentativni v vezan mandat). Poslanci praviloma odločajo po vnaprej pripravljenih stališčih.

Poslanci tudi odgovarjajo političnim strankam, ne volivcem. **Volivci nimajo mehanizmov za uveljavljanje odgovornosti, kot je na primer suspenz mandata ali pa odpoklic poslanca** (pravnomočna obtožnica). Pomanjkljivo je urejeno prenehanje mandata poslanca, in suspenz mandata ni urejen. Le politične stranke lahko neposredno sankcionirajo poslance. Ustavno načelo odgovornosti poslancev ljudstvu ni zakonsko izpeljano. Zato je odgovornost poslancev porazdeljena (vsak nosi le delček odgovornosti do volivcev in ni identifikacije volivcev s poslanci).

Teorija sicer meni, da to, kar podelijo volivci svojemu poslancu, niso navodila, marveč zaupanje. **Volivci jih tudi ne morejo klicati na odgovornost**, zato v takem sistemu **ne poznamo instituta odpoklica**.¹⁸ Vendar na drugi strani velja, da tudi v državah z reprezentativnim mandatom poslanca poznajo odgovornost poslanca in institut odpoklica.¹⁹

¹⁶ Nacionalni svet za demokratično spremembo volilnega sistema: Predstavitev glavnih prednosti novega volilnega sistema, 19. november 2021.

¹⁷ S. Zagorc, nav. delo, str. 299–321.

¹⁸ Prav tam.

¹⁹ K. Žagar in A. Eror, nav. delo: V Združenih državah Amerike je odpoklic mogoč v 19 zveznih državah. Odpoklic običajno poteka v naslednjem zaporedju: peticija (angl.

Integriteta in odgovornost poslancev je področje, ki je v Ustavi šibko urejeno, še bolj skromno pa v zakonodaji. Zakon o poslancih (ZPos)²⁰ sicer določa primere prenehanja mandata, vendar je treba, zlasti če gledamo primerjalno, urediti še dodatne primere. Delovni osnutek novega ZVDZ na primer določa **prenehanje mandata**, če je poslanec obsojen za kaznivo dejanje ne glede na kazen, če je poslanec obsojen na plačilo odškodnine za povzročeno škodo (premoženjsko ali nepremoženjsko), če je poslancu izrečen varnostni ukrep prepovedi opravljanja poklica, če je poslanec ali njegovo podjetje več kot eno leto davčni neplačnik ali gre poslanec v osebni stečaj.

Delovni osnutek predloga ZVDZ²¹ uvaja **obvezno javno predstavitev kandidata**. Vsak kandidat po predpisani metodologiji javno predstavi podatke o izobrazbi, dosedanjem delu in dosežkih, referencah, kazenski evidenci, program svojega dela, ki je podlaga za njegovo oziroma njeno izvolitev (lažni podatki in bistveni odmiki od programa lahko povzročijo izgubo zaupanja, kar je eden od razlogov za odpoklic)

Delovni osnutek novega ZVDZ uvaja tudi **obvezen odvzem imunitete**, če je poslanec pravnomočno obtožen za kaznivo dejanje, za katero se zahteva zaporna kazen, ali če je protikorupcijska komisija z odločbo ugotovila korupcijsko delovanje poslanca. V obeh primerih je **obvezen suspenz (prekinitev) mandata** do pravnomočnosti sodne odločbe (razbremenitev postopkov).

Delovni osnutek novega ZVDZ uvaja še **odpoklic poslanca DZ**,²² če so razlogi za prenehanje ali suspenz (prekinitev) mandata in DZ ne izglasuje prenehanja

recall petition) – glasovanje o odpoklicu (angl. *recall ballot*) – nove volitve.

V Kanadi je odpoklic poslanca mogoč (v provinci Britanska Kolumbija) od leta 1995 (doslej 23 odpoklicev). Volivci lahko vložijo peticijo o odstavitvi predstavnika s položaja. Podpise zbirajo pobudniki (prostovoljci). V roku 60 dni jo mora podpisati več kot 40 odstotkov volivcev, ki so vpisani v volilni imenik v volilnem okraju poslanca.

V Švici je odpoklic predstavnikov zakonodajne in izvršilne oblasti mogoč v šestih kantonih. Primeri: Bern: Za odpoklic je potrebnih 30.000 podpisov oziroma 4 odstotki volivcev. Ticino: Zbrati je treba 15.000 podpisov (7 odstotkov vseh volivcev).

²⁰ Zakon o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 39/11, 48/12 in 17/22).

²¹ Delovni osnutek predloga novega Zakona o volitvah v Državni zbor, 19. november 2021, Nacionalni svet za demokratično prenovu volilnega sistema (Delovni osnutek predloga Zakona o volitvah v DZ, 2022), <http://koalicijacivilnedruzbe.si/wp-content/uploads/2022/01/ZAKON_O_VOLIVAH_V_DZ_RS-dec.2021.pdf>.

Obrazložitev členov in vsebine predloga zakona o volitvah v DZ, <http://koalicijacivilnedruzbe.si/wp-content/uploads/2022/01/OBRAZLOZITEV_CLENOV_IN_VSEBINE-dec.2021.pdf>.

²² C. Ribičič, nav. delo: Štirideset tisoč volivcev je leta 1997 predlagalo spremembo prvega odstavka 82. člena Ustave, s katero bi omogočili odpoklic poslanca, vendar jo je Državni zbor zavrnil.

mandata, odvzema imunitete in suspenza ali če poslanec izgubi zaupanje (navedba pomembnih neresničnih podatkov o svojih referencah). Za postopek odpoklica in nadomestne izvolitve se smiselno uporabljajo pravila ZVDZ in ZRLI. Volivci lahko s podpisi sprožijo postopek odpoklica, ki teče po pravilih o volitvah oziroma o referendumu.

3.6. Izvedljivost predlogov iz Delovnega osnutka novega ZVDZ

Delovni osnutek novega ZVDZ dodatno ureja še spolno (najmanj 40 odstotkov predstavnikov vsakega spola) in socialno **enakopravnost** kandidatov tako pri predlaganju kandidatov kot tudi pri njihovi medijski predstavitvi. Dodatno ta predlog uvaža tudi tako imenovani **domicilni princip**, kar pomeni, da morajo kandidati za poslance že vsaj eno oziroma dve leti imeti svoje stalno prebivališče v kraju, kjer kandidirajo.

Predlaga se tudi **prepoved vrnitve iz izvršilne na funkcijo poslanca** in prepoved prehajanja poslancev v vlado in nazaj v DZ z določbo o trajnem prenehanju mandata poslancem, ki odidejo na voljene oziroma izvršne politične funkcije.

Po Delovnem osnutku novega ZVDZ se **izenačujejo pogoji za kandidature na strankarskih listah in državljanskih listah**. Današnja ureditev je namreč taka, da doslej v 30 letih ni uspelo še nobenemu kandidatu državljske liste biti izvoljen za poslanca. Utemeljitev je, da nestrankarski del ljudstva nima svojega predstavnštva v DZ. Politične stranke pokrivajo le 5 odstotkov ljudstva, ki je organizirano v strankah. Hkrati se uvaža prepoved prehajanja iz državljske liste v politično stranko in med strankami.

Tako **predlogi za kombinirano proporcionalnost s prvinami večinskega sistema** zaradi bolj odločilnega glasu volivcev kot tudi **predlogi za odpravo neenakosti pred zakonom**, še zlasti pa **predlogi za zaostritev odgovornosti poslancev** ter številni preostali predlogi (ne izvoljivost, znižanje starostne meje, internetne volitve, prepoved prehajanja med političnimi strankami in vejami oblasti) upravičeno naletijo na zadržke ustavnih pravnikov že na samem začetku.

Temeljitejša, ne zgolj kozmetična sprememba volilnega sistema (prostovoljni prednostni glas) je šolski primer, kako je vezanost sprememb na predhodne ustavne spremembe nepremagljivo trd oreh. V 30-letnem obdobju obstoja Slovenije se je večkrat izkazalo, da so ustavne spremembe, kadar so pogoj za pomembnejše spremembe političnega sistema, nepremostljiva ovira. Zaradi domala nemogočega doseganja političnega soglasja ob popolni politični razdeljenosti strank na eni strani in zaradi večkrat že izraženega nasprotja interesov poslancev kot posameznikov v razmerju do ljudstva oziroma države. Prav v tej slepi ulici je odgovor na naslovno vprašanje o moči in nemoči ljudstva, da premaga ta nasprotja v korist demokratičnega razvoja Slovenije.

4. SKLEP

Težko bi sklenili, da so bile dosedanje spremembe slovenske ustave del zavestnega, strokovno načrtovanega razvoja ustavnosti, na primer spremljanja sodobnih tokov parlamentarizma ali zavestnega uravnoteženja treh vej oblasti. Veliko tudi dobrih zamisli in pobud za ustavne spremembe je usahnilo zaradi razdeljenosti strank. Še najbližje celovitejši spremembi ustave je citirani predlog skupine poslancev iz leta 2022, vendar je tudi v tem primeru na stežaj odprto vprašanje političnega soglasja.

Čeprav je predlog za spremembo Ustave možno doseči tudi z izvedbo referenduma o spremembi ustave, tak referendum v Sloveniji doslej še ni bil izveden. Tudi v tem se kaže (ne)moč ljudstva, ki sicer po Ustavi ima oblast po drugem odstavku 3. člena Ustave. Državljanke in državljani naj bi oblast po Ustavi izvrševali **tudi neposredno** in ne le z volitvami. Ljudska iniciativa seže **zgolj do predloga, ki ga sprejme ali pa zavrne DZ**. Tudi na referendumu o spremembi ustave volivci odločajo **le o potrditvi spremembe ustave**, vendar le, če to zahteva najmanj trideset poslancev, ne pa če bi tako zahtevo postavila ljudska iniciativa. Daleč prevladujoči nosilci ustavnih sprememb v RS so poslanci, torej politične stranke in zanemarljivo malo volivci, torej ljudstvo. Iz tega lahko sklepamo, da postopek za pripravo predloga ustavnih sprememb za ljudstvo ni prijazen oziroma da je skorajda neuresničljiv. Ustavne spremembe so bile doslej bolj ali manj torišče strankarske politike.

Pomemben del dosedanjih ustavnih sprememb v RS je bil povezan z **izpolnjevanjem pogojev oziroma vstopom Slovenije v EU in NATO** (lastninska pravica tujcev, prenos izvrševanje dela suverenih pravic na EU, izročanje državljanov RS, fiskalno pravilo). Preostale ustavne spremembe so del različnih strankarskih političnih projektov, ki jim je uspelo pridobiti podporo, kot so na primer volitve v DZ ali pa uvajanje pokrajin, pa tudi pravica do pitne vode, do socialne varnosti in do pokojnine. Ugotovimo lahko, da je razvoj ustavnosti v Sloveniji v preteklih treh desetletjih pretežno rezultat nekaterih posrečenih parcialnih političnih poizkusov.

Vsekakor bi si želeli **temeljitejše in vse obsežnejše strokovne razprave o ustavnih spremembah**, ne zgolj o vprašanjih, na katera se osredotoči interesno motivirani politični razred. V tem smislu je velika škoda, da so številne civilnodružbene in strokovne pobude ter tudi navedeni predlog skupine poslancev odšli v pozabo zaradi ocene, da ni političnega soglasja. Dosedanje več desetletne izkušnje kažejo, da v sedanji ustavni ureditvi volilnega sistema in ustavno revizijskega postopka temeljitejše **spremembe na področju volitev, sploh niso uresničljive**. Številne pobude civilne družbe ne dosežejo sprememb, ker so v nasprotju z večkrat izpričano voljo poslancev. Ali je v tem (ne)

moč ljudstva, da neposredno uveljavi svojo voljo, ki se ne sklada s subjektivnimi interesi izvoljenih predstavnikov ljudstva? Kakšna je odgovornost poslancev, ko ravnaajo nasprotno interesom ljudstva?

V 30-letnem obdobju obstoja Slovenije se je večkrat izkazalo, da so ustavne spremembe, kadar so pogoj za pomembnejše spremembe političnega sistema, nepremostljiva ovira, in sicer zaradi domala nemogočega doseganja političnega soglasja ob popolni politični razdeljenosti političnih strank na eni strani in zaradi večkrat že izraženega nasprotja interesov poslancev kot posameznikov v razmerju do ljudstva oziroma države.

Literatura

- Igor Kaučič: Kako se je spreminjala slovenska ustava (1991–2021), v: Ustava Republike Slovenije, jubilejna izdaja. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2021, <<https://www.uradni-list.si/novice/pogled/kako-se-je-spreminjala-slovenska-ustava-1991-2021>> (12. 11. 2023).
- Saša Zagorc: Tipologija poslanskih mandatov, v: Zbornik znanstvenih razprav 67 (2007), str. 299–321.
- Ciril Ribičič: Politična odgovornost člana parlamenta, V: Zbornik referatov, V. Dnevi javnega prava, Portorož 1999, str. 320–323.
- Katarina Žagar in Andrej Eror: Odpoklic poslanca. Primerjalni pregled. Državni zbor RS, Raziskovalno-dokumentacijski center, Ljubljana 2012.
- Nacionalni svet za demokratično spremembo volilnega sistema: Predstavitev glavnih prednosti novega volilnega sistema, <<http://koalicijacivilnedruzbe.si/wp-content/uploads/2022/01/Kratek-prikaz-kombiniranega-volilnega-sistema.pdf>>, 19. november 2021.

OB 90. JUBILEJU AKADEMKINJE, ZASLUŽNE PROFESORICE DR. ALENKE ŠELIH

Aleš Završnik,

*univerzitetni diplomirani pravnik, doktor pravnih znanosti, profesor na
Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, direktor Inštituta za kriminologijo pri
Pravni fakulteti v Ljubljani*

1. UVOD

Na nacionalni kriminološki konferenci Prevenција in (ne)pravičnost, ki je 5. oktobra 2023 potekala na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, je Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani obeležil častitljiv 90. jubilej akademkinje in zaslužne profesorice dr. Alenke Šelih, dolgoletne direktorice in raziskovalke na omenjenem inštitutu.

Ob navzočnosti akademikov Slovenske akademije znanosti in umetnosti (SAZU), vključno s člani SAZU profesorji prava in akademikom Slavkom Splichalom, sekretarjem I. sekcije za zgodovinske in družbene vede SAZU, ter drugimi uglednimi člani SAZU, kolegov s Pravne fakultete UL in Katedre za kazensko pravo Pravne fakultete UL, predstavnikov ministrstev in drugih organov javne uprave, kolegov (in nekdanjih kolegov) z Inštituta za kriminologijo, študentov prava, in posebej gostov iz tujine, smo počastili njen jubilej s posebnima predavanjema v čast Alenke Šelih (*Alenka Šelih Lectures*), ki sta ju izvedla akademik profesor dr. Frieder Dünkel z Univerze v Greifswaldu in sodnica z več mednarodnih kazenskih sodišč mag. Renate Winter.

Slovenska nacionalna kriminološka konferenca je bienalni dogodek, ki ga organizira Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani v sodelovanju s slovenskim Društvom za kazensko pravo in kriminologijo ter Fakulteto za varnostne vede Univerze v Mariboru. Na letošnji konferenci smo izvedli posebni »Predavanja v čast Alenke Šelih« in namen je, da v naslednjih letih posebna predavanja postanejo stalnica dogodkov v organizaciji Inštituta za

kriminologijo. Z izjemnimi znanstvenimi razpravami v njeno čast je Inštitut počastil dolgo in plodno poklicno pot ugledne kolegice.

Akad. Alenke Šelih načeloma ni treba posebej predstavljati. Vsi smo brali njena znanstvena in strokovna dela ali celo posredno ali neposredno sodelovali z njo na tak ali drugačen način pri raziskovalnem delu, njena dela so »vzgojila« številne generacije pravnih in pravnikov. A vendar ob njenem visokem jubileju omenimo nekaj pomembnih mejnikov v profesionalnem raziskovalnem delu akad. Alenke Šelih in poglobitnih kvaliteta njenega udejstvovanja.

2. MEJNIKI POKLICNEGA DELA

Redna članica Slovenske akademije znanosti in umetnosti je postala 12. junija 2003, od 5. maja 2005 do 6. maja 2008 je izvrševala funkcijo podpredsednice SAZU. Aktivno še vedno sodeluje pri delu Mednarodne mreže za človekove pravice, ki jo je ustanovilo več akademij in znanstvenih združenj s sedežem pri Ameriški akademiji znanosti.

Manj znano je morda dejstvo, da je akad. Šelih med letoma 1958 in 1959 opravljal naloge sodne pripravnice in funkcijo sodnice na okrajnem sodišču.

Raziskovalno delo je začela oktobra 1959 na Inštitutu za kriminologijo, kjer je ostala 15 let, nato se je habilitirala na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani leta 1973 in v vlogi visokošolske učiteljice opravljala delo do leta 2001. V obdobju 1985–1987 je bila dekanja Pravne fakultete, v obdobju 1987–1989 pa prorektorica Univerze v Ljubljani. Med letoma 1993 in 2004 je akad. Šelih opravljala naloge direktorice Inštituta za kriminologijo, od takrat pa ostaja angažirana kot raziskovalka na Inštitutu v različnih drugih oblikah.

3. PODROČJE ZNANSTVENEGA DELA

Znanstveni angažma akad. Alenke Šelih spada na področje kazenskega prava, konkretnije zlasti kazenskih sankcij in kazenskega prava mladoletnikov, kazenskopravnega sistema, človekovih pravic in kriminologije. V svojih delih se akad. Šelih zavzema za humano in racionalno odzivanje na kazniva dejanja ter spoštovanje pravne države in pravnih standardov pri uporabi represije. Zavzema se za uvedbo sodobnih kazenskih sankcij v pozitivnem kazenskem pravu.

V slovenskem pravnem prostoru je prva opozorila na problematiko žrtev kaznivih dejanj, na vprašanje varstva zasebnosti v kazenskem pravu – na Pravni fakulteti UL je na primer trenutno akreditiran poseben predmet Varstvo zasebnosti v kazenskih postopkih –, na problematiko pravice otrok, zlasti nasilja nad otroki.

Sistem kazenskega materialnega prava, ki ga je prvi razvil zasl. prof. dr. Ljubo Bavcon – pozneje pa je pritegnil še več mladih soavtorjev – je pogosto citirano delo. V novejših delih akad. Šelih opozarja zlasti na potrebo po sorazmernem upoštevanju načela varstva človekovih pravic in načela varnosti, ki ne sme imeti prednosti pred prvim.

4. »IMETI SVOJ GLAS«

Po formalni upokojitvi je akad. Alenka Šelih skrbela za raziskovalne in tudi neformalne odnose s člani Inštituta za kriminologijo. V tem obdobju smo se pogosto neformalno srečevali in skupaj organizirali več znanstvenih srečanj v sodelovanju s SAZU in z akademijo (so)izdali več publikacij. Tako je na primer soorganizirala in vodila IX. kongres Evropskega kriminološkega združenja (*European Society of Criminology*) v Ljubljani leta 2009, največji znanstveni dogodek v zadnjih desetletjih na področju kriminologije v Sloveniji.

Z ekipo mednarodnih znanstvenikov, ki »delajo in živijo« v Srednji in Vzhodni Evropi, sva skupaj izdala tudi knjigo *Crime and Transition in Central and Eastern Europe* (Springer, 2012). Monografija je vredna omembe iz posebnega razloga. Monografijo smo opravili z veliko znanstveno vnemo, njena priprava je obsegala pripravo več sestankov (v živo) celotne skupine. Posebnost pri pripravi je bila, da je v ekipo vnesla prepričanje, da ne gre »le« za še eno znanstveno delo, temveč da mora monografija odražati glasove znanstvenikov, ki »delajo in živijo« v teh državah, ki so se znašle po koncu hladne vojne v posebnem položaju, ter velik pomen in potrebo zoperstaviti se naracijam in konceptualizacijam, vsiljenim »od zunaj«, od zmagovalk hladne vojne, kar se je tako pogosto dogajalo.

Slovenska raziskovalna agencija RS (ARRS, danes ARIS) je knjigi podelila nagrado za najboljši družboslovni dosežek leta 2012, vendar je monografija veliko več kot to. Celoten projekt priprave monografije je pokazal, kako pomembno je, da znanstveniki povzdignemo svoj glas in delujemo kot ambasadorji znanosti in razuma. Znanstveniki ne bi nikoli smeli pristati na razumevanje, da smo le še eno »mnenje« v poplavi mnenj, v poplavi vsebin, ki jih danes ustvarja celo umetna inteligenca. Rezultati našega znanstvenega dela niso le še »en vidik«, o katerem je treba razpravljati, le še en glas, ki si zasluži enako težo pri odločitvah o družbenem razvoju kot glasovi neosveščenih vplivnežev, strokovno nepodprtih mnenjskih voditeljev in podobnih glasov, ki so lahko predvsem zelo »glasni«. Postopek ustvarjanja monografije je pokazal tudi način, kako potrditi vlogo znanstvenikov in njihovih institucij s teh delov sveta na mednarodnem prizorišču.

5. MEDNARODNO UDEJSTVOVANJE

Glede na navedeno ni naključje, da je en vidik dela akad. Alenke Šelih treba posebej izpostaviti – njeno mednarodno udejstvovanje. Poglobljeno poznavanje tematskih vprašanj kriminalitete politike in širšega področja kriminologije ter odlično znanje več tujih jezikov so jo pripeljali do prvih nastopov v tujini v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, ko je začela pot mednarodne izmenjave idej onkraj meja takratne Jugoslavije. Med letoma 1977 in 1991 je bila nacionalna korespondentka Organizacije združenih narodov za področje mladoletniškega prestopništva za tedanjo državo. Leta 1982 je bila na mednarodnem kongresu izvoljena za članico izvršnega odbora Mednarodnega združenja sodnikov za mladoletnike in družinska sodišča (*Association Internationale des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille*). Med letoma 1994 in 1998 je bila članica in predsednica Znanstvenega sveta pri Kriminološkem odboru za probleme kriminalitete Sveta Evrope. V tem okviru je sooblikovala več projektov na področju preprečevanja kriminalitete ter kot predsednica konferenc, sekcij in poročevalka sodelovala na več strokovnih dogodkih Sveta Evrope.

Akad. Alenka Šelih je za svoje dolgoletno in plodno raziskovalno delo prejela več nagrad in potrditev, najpomembnejše so gotovo: leta 2002 ji je bil podeljen naziv zaslužne profesorice Univerze v Ljubljani; leta 2006 je prejela nagrado združenja Pravniki za življenjsko delo in istega leta nagrado za izjemno kakovostno in strokovno delo na področju socialnega varstva Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Leta 2008 je prejela slovensko državno odlikovanje »Zlati red za zasluge« za znanstvenoraziskovalno delo, v letu 2019 pa na predlog Inštituta za kriminologijo Zoisovo nagrado za življenjsko delo.

Raziskovalci z Inštituta za kriminologijo imamo pri delu z akad. Alenko Šelih občutek, da stojimo na ramenih velikana (*Nanos gigantum humeris insidentes*), velikana, ki je omogočil razcvet tudi drugim, da bi videli dlje.

Spoštovani prof. Alenki Šelih se iskreno zahvaljujem za njen prispevek k razvoju kriminološke vede, razvoju Inštituta za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in za to, da bi tudi mi videli dlje. Vse najboljše ob 90. jubileju!

RAZSTAVA OB 500-LETNICI ROJSTVA MARTINA PEGIJA (1523–1592) V KNJIŽNICI PRAVNE FAKULTETE UNIVERZE V LJUBLJANI*

Vid Žepič,

magister prava, asistent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani

Ob 500. obletnici rojstva Martina Pegija, prvega znanega Kranjca, ki si je s svojim znanstvenim opusom priboril mednarodni sloves, je v predddverju knjižnice Pravne fakultete razstava njegovih del. Čeprav je večino svojega življenja preživel na Solnograškem, te ni štel za svojo pr(a)vo domovino. Da je to ostala Kranjska, je pokazal v Poskusih pravnih mnenj (*Tyrocinia consiliorum*), ki jim je pripel obsežno posvetilo kranjskim deželnim stanovom.¹

Martin Pegij se je rodil okoli leta 1523 v Polhovem Gradcu. Leta 1552 se omeinja kot doktor obojega prava univerze v Ingolstadt, leta 1552 kot mestni pisar v Mühldorfu ob Innu, leta 1553 pa kot kapitelski in urbarski pisar v Salzburgu. Od leta 1558 je bil knezoškofijski svetovalec, prisednik konzistorija in odvetnik salzburskega kapitlja.² Pripravil je številna pravna mnenja za salzburske nadškofe in bavarskega vojvodo. Med leti 1557 in 1566 je napisal več pravnih del, nakar se je posvetil matematiki, govorništvu in astrologiji. Pegij se je zavedal, da jezikovna nedostopnost v latinščini pisanih pravnih razprav otežuje uporabo prava v praksi, zato je večino del, ki so praviloma obravnavala

* Avtor tega prispevka je avtor razstave – ta bo za ogled na voljo do oktobra 2024 –, pripravlja pa tudi znanstveno monografijo o Pegijevem življenju in delu, ki bo izšla v letu 2024. Besedilo tega prispevka je bilo sicer z dovoljenjem uredništva revije *Pravnik* poslano tudi v objavo v strokovno e-revijo TFL Glasnik, <<https://www.tax-fin-lex.si/Publikacije/TfIGlasnikKazalo>>.

¹ Martin Pegius: *Tyrocinia Consiliorum Martini Pegij I. V. Doctoris, Consiliarij Salisburgensis*, 1564.

² Za Pegijev življenjepis glej Janko Polec: Pegius, Martin (med 1508 in 1523–okoli 1592), v: Slovenski biografski leksikon: 6. zv. Mrkun–Peterlin, 1935 = Poseben odtis iz Slovenskega biografskega leksikona, Ljubljana 1935; <<https://www.slovenska-biografija.si/oseba/sbi409776/>> (4. 11. 2023).

žgoča vprašanja iz prakse, napisal v nemškem jeziku. Kot prvi je prevedel del Justinijanovega kodeksa v nemščino, s čimer je pripomogel k razvoju nemške pravne terminologije. Njegove pravne razprave so doživele več izdaj še v prvi polovici 18. stoletja. Ljubljanski operozi so ga zaradi izjemnega poznavanja občega prava krstili za »kranjskega Balda«. ³ Leta 1581 so ga obtožili, da je sklepe dvornega sveta še pred razglasitvijo sodbe sporočal strankam in ga sumili čarovništva. ⁴ Na salzburškem gradu je bil skupaj z drugo ženo brez obsodbe zaprt do smrti leta 1592.

Razstavljen je izvirnik Pegijeve razprave o služnostih (*Dienstbarkhaiten, Stätlicher vnnd Bäwrisher Erbaigengüter*, 1558), faksimile delnega prevoda Justinijanovega kodeksa (*Codex Iustiniani, das ist Großbuch der Rechtlichen Satzungen*, 1566), ⁵ izvirnik Poskusov pravnih mnenj (*Tyrocinia Consiliorum*, 1564) ter leta 1924 (!) izdani faksimile astrološke Knjige o rojstnih urah (*Geurtsstundenbuch*, Basel, 1570). Posebno mesto na razstavi zavzema fotografija Pegijevega nagrobnika z njegovo (stilizirano) podobo in zapisom: ⁶

»Martin Pegij iz Polhovega Gradca, doktor prava in dvorni pisar v Salzburgu, je blagoslovljen umrl in bil pokopan pred tem kamnom 14. dne meseca — v letu 15 — Prav tako je umrla krepstna, čista in pobožna gospa Katarina Lobenstein, omenjenega doktorja zvesta in ljubeča druga žena, ki mu je rodila šest otrok, in sicer dne 17. maja v letu 1554. N(jeni) duši n(aj bo) B(og) m(ilstljiv), a(men).« ⁷

Na levi strani od križanega Kristusa je na nagrobni plošči Pegij prikazan kot bradati moški v ogrinjalu, pred njim pa se na grbovnem ščitu razpirajo netopirjeva krila. Heraldčni motiv naj bi simboliziral Pegijevo preučevanje okultizma. Na desni strani kleči ženska, Pegijeva prva žena, s krznenim ogrinjalom

³ Franz Xaver Richter: Zur Literargeschichte der Krainer. Martin Pegius, v: Archiv für Geschichte, Statistik, Literatur und Kunst, 27. avgust 1827, str. 567.

⁴ Pegijevo usodo v rokopisni kroniki popisuje Johann Baptist Fickler: Reitgärtlers Salzburgerische Chronik, verbessert von J.B. Fickler bis 1588 (BSB Cgm 2892), 1588, fol. 264–269 (Bayerische Staatsbibliothek).

⁵ Edini znani izvirnik tega dela na Slovenskem hrani Narodna in univerzitetna knjižnica v Ljubljani.

⁶ Nagrobnik je vgrajen v severno steno kapele Sv. Margarete v opatiji Sv. Petra v Salzburgu.

⁷ »Martin Pegeus von pillichgraczs beider | Rechten doctor gewester Thomschreiber | zu Saltzburg ist sälliglich gestorben und | vor diesen Stain begrabn wordn am |14 tag des Monats — Am 15 — Jar so ist | auch Tugethaft züchtig und frumm frau Katarina Lobensteinin bemelts doctors geweste und liebe andere Ehefrau, so bei gedachte doctor 6 eheliche Kinder getrage gestorbe am 17 tag des Mots Im 1-5-5-4 Jar der sele G. f. p. g. s. a.« Transkripcijo navajam po Michael Walz: Die Grabdenkmäler von St. Peter und Nonnberg zu Salzburg, Erste Abtheilung, Salzburg, 1867.

in rožnim vencem, pred njo pa šest golih otrok, kar naj bi nakazovalo, da so ti umrli že v ranem otroštvu.

Pegijev bronasti doprsni kip pred glavnim vhodom na Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani, ki ga je takratni dekan, prof. dr. Janez Kranjc, slavnostno odkril ob inavguraciji fakultetne stavbe 23. novembra 2000,⁸ je delo akademskega kiparja Mirsada Begića.⁹ Čeprav je kip nastal po umetnikovi fantazijski predstavi, je ob letošnjem odkritju (sicer stilizirane) Pegijeve podobe na salzburškem nagrobniku mogoče oceniti, da mu je umetniško delo izvrstno uspelo. Vsako leto se ob Pegijevem kipu, ki je medtem postal prava maskota ljubljanske Pravne fakultete,¹⁰ fotografira na desetine diplomantov, ki so na fakulteti sklenili svojo študijsko pot.

⁸ Bojan Kuček: Inavguracija nove stavbe Pravne fakultete v Ljubljani in postavitve kipa odvetniku dr. Martinu Pegiusu, v: *Pravnik*, 56 (2002) 4–5, str. 295.

⁹ Nahaja se pred glavnim vhodom v secesijski del stavbe današnje Pravne fakultete. Na podstavku je zapis *Martin Pegius, 1523–1592*. Na zadnji strani Pegijevega doprsnega kipa je relief Franceta Prešerna, ki je 27. marca 1828 na Pravni fakulteti Univerze na Dunaju prejel naziv doktorja prava.

¹⁰ Po Martinu Pegiju se imenuje tudi fakultetni mešani pevski zbor, ki je na pobudo Študentske organizacije Pravne fakultete Univerze v Ljubljani začel delovati v študijskem letu 2006/2007.

ŽIVIMO V ČASU SODNIŠKEGA PRAVA

Aleš Novak in Marijan Pavčnik (ur.): Sodniško pravo. Lexpera (GV Založba), Ljubljana 2023, 417 strani.

1. UVOD

Ko sem se pred približno petintridesetimi leti intenzivno pripravljaj na podiplomski študij primerjalnega prava onkraj Atlantika, mi je prijatelj odvetnik mag. Josip Rugelj dobrohotno priporočil, naj si za ogrevanje preberem izvrstno knjigo Glanvilleja Williamsa *Learning the Law* (Učenje prava), ki je bila tedaj na voljo v enajsti izdaji (Stevens and Sons, London 1982), zdaj pa se bohota že v štirinajsti. Kolega je kakšno leto poprej pridobil magistririj na ugledni valižanski Univerzi v Cardiffu, zato je dobro vedel, kakšne začetne težave čakajo kontinentalno izobraženega pravnika pri dojemanju tako imenovanega anglosaškega prava (angl. *common law*) in njegovih tipičnih značilnostih, denimo doktrine *stare decisis* (prevlada sodne prakse), *ratio decidendi* (razlog za odločitev), *obiter dictum* (mnenje sodnika, ki ne zavezuje, vendar ima težo) in *estoppel* (prepoved zanikanja danih izjav ali izvršenih dejanj).

V domačem okolju nas v tistih časih niso dosti naučili o precedenčnem pravu, čeprav so nekateri profesorji – na primer akademik dr. Stojan Cigoj – pogosto navajali sodno prakso in jo komentirali. Bili pa smo poučeni, da so naši sodniki načeloma vezani le na ustavo in zakone, ne pa tudi na sodbe višjih sodišč, ki so jih vendarle bolj ali manj upoštevali zaradi najmanj dveh razlogov. Prvi je bil pragmatičen, kajti zgledovanje po instanci je povečevalo možnosti za sodnikovo napredovanje, h kateremu je pripomoglo tudi število potrjenih odločb. Drugega je v eni od svojih knjig ali člankov nazorno pojasnil vrhovni sodnik prof. dr. Boris Strohsack, da višja sodišča vplivajo na nižja s prepričljivostjo svojih sodb, kar ustvarja razmeroma poenoteno sodno prakso *alias* sodniško pravo (angl. *case law*).

Že tistikrat me je zanimala ta problematika, zato sem bil toliko bolj vesel, ko me je akad. prof. dr. Marijan Pavčnik povabil, da za revijo Pravniki napišem oceno monografije Sodniško pravo, ki je plod simpozija na Slovenski akade-

miji znanosti in umetnosti (SAZU) in Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani v začetku leta 2023. Knjigo sta v okviru zbirke Pravna obzorja uredila dr. Pavčnik in dr. Aleš Novak, poleg njiju pa je sodelovalo še osem uglednih avtorjev in dve avtorici, katerih prispevke bom strnjeno povzel v nadaljevanju.

2. KRATEK PRIKAZ MONOGRAFIJE

Kot je značilno za vsa dela iz omenjene impresivne zbirke, ima tudi pričujoča knjiga bogat znanstveni instrumentarij: predgovor urednikov, uvodno besedo predsednika SAZU, enajst poglavij, slovenske in angleške povzetke, imensko in stvarno kazalo ter kazalo pomembnejših sodnih odločb. Vsako poglavje vsebuje izčrpne opombe pod črto s citati virov in na koncu bogat seznam literature.

V **predgovoru** nas urednika spomnita na stoletje stara pisanja nemških naprednih pravnikov, da bi »sodnik moral stopiti iz sence zakonodajalca in iz njegovega služabnika postati njegov sodelavec« (str. 6), kajti pomenska odprtost zakonskega jezika zahteva od sodnikov ustvarjalno zapolnjevanje vrzeli med abstraktnostjo predpisa in konkretnostjo primerov. Ker je tudi tu zgodovina nujna učiteljica, je več kot upravičena **uvodna misel** akademika dr. Petra Štiha, da sodniško pravo ni pomembno le za pravno stroko, ampak je takisto izziv za zgodovino pisje, kamor spada tudi pravna zgodovina (str. 17).

Prvo poglavje je prispeval urednik profesor Pavčnik z naslovom **Glose ob sodniškem pravu**. Če bi želel celotno knjigo opisati z enim odstavkom, bi izbral prav njegovo naslednje slikovito priporočilo (str. 26):

»Za sodnika naj bo osrednje, da potrebuje pravo mero in umirjeno roko; vedeti mora, kje mu zakonsko besedilo ne daje manevrskega prostora, da išče najbolj ustrezno rešitev, in kje je spet zakon tisti, ki mu omogoča polje ustvarjalnosti. Sodnik s pravo mero ni tisti, ki se okostenelo in brezdušno prestopa na istem mestu, ampak tisti, ki v mejah ustavnih in zakonskih možnosti išče nove odtenke in nove izpeljave, ki jih zahtevajo novi in novi življenjski primeri.«

Drugo poglavje o **Sodišču EU kot (so)ustvarjalcu prava EU** je napisala dr. Maja Brkan, sodnica na Splošnem sodišču Evropske unije. Sodišče ustvarja pravo z zapolnjevanjem sistemskih in nesistemskih pravnih praznin, tu in tam pa pri razlagi evropskega prava »stopa po robu svojih pristojnosti in se včasih celo postavi v položaj zakonodajalca« (str. 53), kar še dodatno poudarja njegov tradicionalni aktivistični pristop. Sodbe Sodišča EU uvrščamo v primarno pravo EU, zato je ta institucija ena poglobitvenih pri ustvarjanju in razvijanju tega prava.

O sodniškem kozmopolitizmu oziroma sklicevanju na tuje sodniško pravo v slovenski ustavnosodni presoji pišeta doc. dr. Tilen Štajnpihler Božič in

izr. prof. dr. Samo Bardutzky s Pravne fakultete Univerze v Ljubljani. Analizirala sta odločanje Ustavnega sodišča RS v obdobju 2011–2021 in ugotovila, da se sklici na tujo ustavnosodno prakso pojavijo v nekaj manj kot desetini vseh zadev (9,2 odstotka), ki so bile rešene z odločbo (str. 76). Izognila sta se skušnjavi, da bi poiskala poglobitve razloge za tako relativno zadržanost do tuje sodne prakse, omenjata pa težnjo naših in tujih (ustavnih) sodnikov, da se raje gibljejo znotraj regionalne sfere kot globalne in bistveno pogosteje uporabljajo tradicionalni namesto svetovljanski pristop (str. 103).

Predsednik Ustavnega sodišča RS izr. prof. dr. Matej Accetto razmišlja o **strateškem pravljanju in strateškem razsojanju**. Pri prvem prizadeti posamezniki in njihovi zagovorniki uporabljajo sodne postopke za doseg širših družbenih ali političnih sprememb, pri drugem pa sodniki strateško izbirajo različne metode razlage zakona, utemeljitev in pomiritev, izogibanje in izmikanje, preudarnost in postopnost (str. 118–125). Po ovrednotenju sodnikov kot strateških akterjev se avtor posveti poudarjeni vlogi sodišč v luči naraščajoče soodvisnosti pravnih redov in oblikam čezmejnega sodniškega dialoga.

Prof. dr. Aleš Galič s Pravne fakultete Univerze v Ljubljani analizira **jamstva glede enotne sodne prakse kot del pravice do poštenega sojenja**. Opozarja, da je pri opredeljevanju obsega jamstev poštenega postopka treba upoštevati tudi zahtevo po neodvisnosti sodnika in zagotoviti, da jamstva ne bodo preprečila razvoja prava, vključno s sodno prakso. Ne nacionalno ustavno sodišče ne Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) ne sme postati nekakšna četrta instanca ali »super vrhovno sodišče«, ki bi odločalo o tem, katera od dopustnih razlag zakona je pravilna in ali se ustaljena sodna praksa lahko spremeni (str. 166).

Prof. dr. Mira Cerarja s Pravne fakultete Univerze v Ljubljani zanima **sodnikova (ne)vezanost na podzakonske splošne akte in *exceptio illegalis***. Prepričljivo zagovarja stališče, da je sodnikova uporaba podzakonskih splošnih aktov načeloma obvezna, saj podrobneje razčlenjujejo in dopolnjujejo ustavo in zakon, toda od tega lahko izjemoma odstopi z uporabo instituta *exceptio illegalis*. To lahko stori tedaj, ko ugotovi, da je podzakonski akt v celoti ali delno v neskladju ali v nasprotju z ustavo ali zakonom, zato mora odločiti neposredno na podlagi ustave in zakona, ne da bi upošteval pomanjkljiv podzakonski predpis (str. 170).

Izjemno zanimivo in poučno je sedmo poglavje o **pretorjevem ustvarjanju novega prava v postopku**, ki ga je pripravil akad. zasl. prof. dr. dr. h.c. mult. Janez Kranjc ter nam tako osvežil in nadgradil temelje rimskega prava, ki se jih nemara še spominjamo iz študentskih dni. V sklepu med drugim zapiše misel, ki bi morala osmišljati tudi sodobne pravnike (str. 219):

»Idejno bogastvo rimskega prava je treba iskati prav v tesnem sodelovanju med pretorjem in učenimi pravniki, ki so sodelovali z nasveti, ne da bi bili

udeleženi v konkretnem sporu kot odvetniki ali sodniki. Pravniki so v svoje odgovore vlagali osebni in strokovni ugled. Vodila in motivirala jih je želja po kakovosti, pravičnosti in eleganci predlaganih rešitev.«

Vrhovni sodnik Tomaž Pavčnik obravnava **civilnopravne institute in ustavo kot vir sodniškega prava**. Pogled v zgodovino nam pove (str. 227–230), da že sama vsebina civilnega prava, ki se razvija od starega rimskega prava naprej prek njegove recepcije, sodniškega prava in pravne znanosti, ovrže tezo, da je lahko le zakonodajalec resnični pravodajalec. Kodifikacije so zgolj vmesna stopnja pravnega razvoja, osrednji vir sodniškega prava pa so instituti in načela civilnega prava, ki v povezavi z ustavo postavljajo meje zakonskemu in sodniškemu pravu.

Vrhovni sodnik izr. prof. dr. Primož Gorkič se ukvarja s **sodiščem kot (so) oblikovalcem pravil kazenskega procesnega prava**. Drugače kot kazensko materialno pravo, ki med temeljna načela uvršča tudi načelo zakonitosti, je slednje v kazenskem procesnem pravu poudarjeno zgolj selektivno, odvisno od predmeta urejanja, kar širi razlagalno polje kazenskih sodišč. Pri oblikovanju postopkovnih pravil imajo namreč ta na voljo pestro paletto razlagalnih metod – od zakonske analogije do argumenta teleološke redukcije, pri čemer jim pomaga sodniško pravo, ki ga hkrati ustvarjajo (str. 289).

Kaj je **mehko sodniško pravo** in kakšno težo ima, nam pojasni vrhovna sodnica mag. Nina Betetto. Nezavezujoče norme (denimo Bangalorska načela sodniške etike in mnenja Beneške komisije) pomembno pripomorejo k razvoju standardov o neodvisnosti sodstva, strokovnosti sodnikov in kakovosti sodnih sistemov. Praksa ESČP kaže, da sodišče uporabi mehko sodniško pravo v podkrepitev in osvetlitev svojih stališč, včasih pa je celo ključno za utemeljitev sodbe, kar pripelje do obrnjene situacije, in sicer da trdo pravo sledi mehskemu (str. 320). Odnos med konvencijskim in mehkim sodniškim pravom je torej soodvisen in vzajemno koristen.

Zadnje, enajsto poglavje je namenjeno **pojmu in pojavnosti sodniškega prava**, s čimer se poglobljeno ukvarja doc. dr. Aleš Novak s Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, ki ni zgolj urednik monografije in eden od soavtorjev, marveč je skrbno pripravil tudi imensko in stvarno kazalo. V svoji razpravi med drugim predlaga dvostopenjski test za presojo, ali sodniška odločitev ustvari pravo. Prvič, v normativni položaj mora vnesti nekaj bistveno novega, kar ni že zajeto v obstoječih tipskih pravilih. Drugič, sodniška odločitev ni sprejeta zgolj kot vodilo ravnanja strank v konkretnem sporu, temveč postane splošno merilo za presojo takega in podobnega ravnanja. Sodniško pravo vedno popravlja ali dopolnjuje kodificirano pravo, ki ostaja primarni vir pravnega urejanja (str. 360).

3. SKLEP

Za vse avtorje in avtorici izvrstne monografije o sodniškem pravu je značilno, da mojstrsko ostrijo svoja in tuja širša izhodišča, ugotovitve, teze in stališča v ožja, toda ne prenagljeno z vihtečim intelektualnim mečem, marveč s prefinjenim miselnim tesanjem, oblanjem, brušenjem in piljenjem na trdni delovni mizi, zgrajeni iz žlahtne teorije in dinamične prakse. Ob zavedanju časovnih in prostorskih omejitev naj mi bo oproščena dobrohotna pripomba, da pogrešam kakšno kolegico ali kolega s preostalimi slovenskimi univerzami in pravnimi fakultetami, pa morda še predstavnika odvetništva in drugih pravnih poklicev, da bi knjiga še celoviteje žarčila bogato znanje naše domače pravne stroke, ki se lahko primerja s katerokoli drugo v Evropi in po svetu.

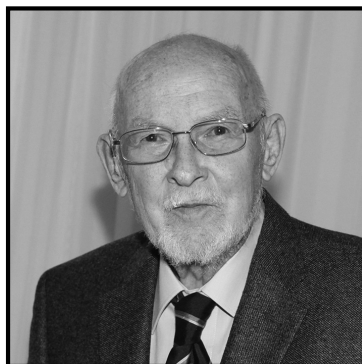
Knjigo toplo priporočam sodnicam in sodnikom na domačih in evropskih sodiščih, študentkam, študentom ter učiteljem prava, odvetnicam, odvetnikom, tožilkam in tožilcem ter vsem pravnici in pravnikom, kajti kot sta v svojem predgovoru kleno zapisala urednika, »živimo v času sodniškega prava«.

Marko Pavliha

*univerzitetni diplomirani pravnik, doktor pravnih znanosti,
častni doktor mednarodnega pomorskega prava,
redni profesor na Fakulteti za pomorstvo in promet
Univerze v Ljubljani, gostujoči profesor in guverner
na IMO IMLI, Malta*

ZASLUŽNI PROFESOR DR. BOJAN ZABEL (1930–2023)

Mimobežni sprehod skozi strokovno in znanstveno dejavnost ter fragmente človeškega lika je nujno nepopoln, a bo spominjanje kolegov in prijateljev vendarle obudilo vsaj nekaj osnovnih potez v življenju profesorja Bojana Zabela, za mlajše Profesorja, za starejše Bojana. Hvala njegovim Dadi, Piki, Karliju, Marku in Mihi, ki ste se mi ga pomagali spominjati za ta zapis.¹



Na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani je profesor Zabel prehodil pot od asistenta do rednega profesorja leta 1996, ob koncu kariere pa ga je senat Univerze v Ljubljani imenoval za zaslužnega profesorja.

Strokovno in znanstveno stremljenje sta ga zanesla v Pariz na Mednarodno trgovinsko zbornico, na predavanja v Bologno, Neapelj, Trst, Madrid, Rim, Varšavo in Leipzig, v ZDA in spet nazaj na Inštitut Maxa Plancka v München in Asser inštitut v Haag. Spletel je več predavateljskih in znanstvenih niti z drugimi fakultetami doma, predaval je na več podiplomskih tečajih v domovini, največji ter najbolj odmevni pravniški kongresi so le redko minili brez njegovih referatov. Ves čas se je ukvarjal z gospodarskim pravom, od predavanj predmetov Statusno gospodarsko pravo, Statusne pogodbe, Mednarodno gospodarsko pravo in Gospodarskopравни posli do izbranih poglavij obliigacijskega prava in konkurenčnega prava, sodeloval pa je tudi pri več drugih predmetih na dodiplomskem, magistrskem in doktorskem študiju. Njegova bibliografija je bogata, v okviru gospodarskega prava zelo raznolika, vendar vedno poglobljena in analitična. Bil je klasični teoretik, toda tudi strokovnjak za prakso z več komentarjev zakonov in pogosto arbiter.

¹ O profesorjevem opusu poglobljeno: Zaslužni profesor dr. Bojan Zabel – ob sedemdesetletnici, v: Zbornik znanstvenih razprav Pravne fakultete, 60 (2000) 2, str. 5–18, portret; in Zaslužni profesor dr. Bojan Zabel – osemdesetletnik, v: Pravniki, 65 (2010), 9–10, str. 567–572.

Njegov pretehtani strokovni in znanstveni opus odlikuje dvoje. Predvsem je z radovednostjo znanstvenika odpiral nova področja. Primer tega je pionirsko pisanje o spregledu pravne osebnosti, zlasti pa je, ko je problem načel, sistematično in poglobljeno obdeloval in ni preskakoval s področja na področje. Bil je arhetip univerzitetnega profesorja.

Življenje človeka vpreže tudi drugače. Bil je predstojnik današnje katedre za civilno pravo, dekan Pravne fakultete, član več pravnih komisij, predsednik Častnega sodišča Gospodarske zbornice Slovenije, član Pravnega sveta republiške Skupščine, dolgoletni arbiter Zunanjetrgovinske arbitraže pri Gospodarski zbornici Jugoslavije član več strokovnih svetov, član Sodnega sveta, predsednik Častnega sodišča in član predsedstva Stalne arbitraže pri Gospodarski zbornici Slovenije, pri čemer pa so izluščene le najpomembnejše aktivnosti.

* * *

Bojan Zabel spada med najvidnejše slovenske pravnike s področja gospodarskega in mednarodnega gospodarskega prava dvajsetega stoletja. Pravni sistem je videl kot organizem, ki je na eni strani relativiziran odsev življenja in gospodarstva, na drugi plati pa sistem norm, ki se jih spoštuje. Ni ostajal v absolutumu norme in je, ne le kot dodatno, vztrajal pri uporabi nabojev morale, etike, vestnosti in poštenja. Zavedal se je, in to dosledno prenašal v več razprav, člankov, monografij in predavanj, da je moderno gospodarsko pravo internacionalizirano, globalizirano, da so nacionalne posebnosti čedalje bolj zabrisane, da *lex mercatoria* doživlja renesanso, nadnacionalni zakonodajalec pa osvaja čedalje nova področja, kar preveva tudi prakso. Le predstavljamo si lahko, kakšen bi bil njegov opus, če mu ne bi bilo treba preživeti večine kariere v precej zaprtem in unikatnem netržnemu sistemu societetnega (statusnega) prava. Kljub unikatnosti sistema je vztrajal pri analizi pravne ureditve, ki ne sme biti povezana le z dogmo, temveč mora uvajati primerjalnopravno preizkušene teorije podjetja in statusnemu pravu koneksno problematiko. Odličen primer vnašanja neke normalnosti v tedanji pravni unikum je bil kar celoten predmet, ki pa ga je v eri netržnega gospodarstva odpredaval kot predmet iz sveta tržnega gospodarstva. Naslovil ga je »Mednarodno gospodarsko pravo«, vendar je vanj vsem pred očmi namesto samoupravnih invencij skrnil klasično korporacijsko pravo z delniško družbo, družbo z omejeno odgovornostjo, tiho družbo in komanditno družbo. Inteligentna preobleka naslova, ki je v tistih letih v študijski program elegantno spravila vsaj malce suspektno tematiko.

Drugo večje področje, s katerim se je ukvarjal, je konkurenčno pravo, ki ga je leta 1999 zaokrožil s kapitalnim delom Tržno pravo in z njim nadaljeval ljubljansko šolo konkurenčnega prava v liniji Šuman-Pretnar-Straus-Rosina.

* * *

Bil je še dosti več kot le avtor in profesor. Bil je pravičen v strogosti, predavatelj jasne in izčiščene misli. Tako se ga spominja profesor Juhart:

»Govoril je počasi, kot da bi želel, da si vsako njegovo besedo globoko vtisnemo v spomin. Ni govoril v prazno, besede so bile premišljene in postavljene na pravo mesto. Nobenih puhlic, nobenih nepotrebnih okraskov, vedno v srž problema in na koncu jasna rešitev, ki je ostala trdno zasidrana, vmes pa kakšna iskrica ali preblisk, ki je razkril široko razgledanost in smisel za humor.«

Bil je človek trdnega značaja in osebnost z integriteto. Profesorju Zupančiču je

»posebej ostalo v spominu ravnanje prijatelja Bojana v zvezi z gonjo tedanje oblasti proti prof. Bučarju, ki je napisal knjigo o upravi, pa ta oblasti ni bila po godu in je od fakultete zahtevala, naj jo umakne kot učbenik, avtorja pa kaznuje. Fakulteta ga je zadolžila, naj oceni, ali je knjiga kot zatrjevano družbeno politično nesprejemljiva, neprimerna za pouk študentov. Profesor je delo opravil, a se je z veliko mero državljanskega poguma, korajžje uprl pričakovanjem oblasti. Še več, vsebino knjige in avtorja je zelo pohvalil.«

Ecce quomodo ...

Z izpitov se ga spominjamo kot zahtevnega, toda razumevajočega. V osemdesetih letih dvajsetega stoletja je obstajal zelo pomemben predpis, ki so mu tedanje pravne latovščine večši zakonodajalci uspeli v naslov napisati 39 besed. Na predavanjih jih je seveda gladko odrecital, a nas na izpit napotil z zagotovilom, da bo zadostovala navedba »zakona z dolgim naslovom«.

Bil je duhovit z razvitim občutkom za (samo)ironijo. Kdor je stopil v njegov kabinet, ve za pisalni stroj, na katerem je nastalo marsikaj iz njegovega opusa, vendar je nadenj na steno obesil precej kričeč napis, sicer običajen za tovarne ali gradbišča, da je zadrževanje v območju stroja strogo prepovedano. V spominu prof. Wedamove je ostalo, da je pripovedoval, kako je šel na sindikalni izlet pomotoma z ženinim potnim listom, pa ga je ob vrnitvi mejni policist prav čudno pogledal. Profesor mu je – nobeden od nas se ga ne spominja drugače kot s kratko pristriženo brado – mirno odvrnil, da »takrat« še ni imel brade. Legendarna je bila njegova pipa. Od komisije za zagovor se zahteva, da izpade resno pri posvetovanju o uspešnosti zagovora kandidata, je rekel in si jo prižgal ter tako visoko stopnjo resnosti izmeril s časovno enoto trajanja ene pipe. Kolegom s fakultete je v spominu posebej ostala njegova pronicljivost v zadevi *General Klausel*. Ob obujanju anekdot iz njegovega življenja se eden od profesorskih kolegov vedno posebej spomni, da se je, ko je bil v družbi profesorja, kar naenkrat namesto na ulici, znašel v temačni veži, potem, ko ga je ta brez kakršnekoli napovedi divjega dejanja dobesečno pahnili vanjo, da bi ju obvaroval pred srečanjem z na fakulteti vsem znano neuspešno, vendar zagri-

zeno in nadležno študentko, ki je prihajala nasproti. Bil je človek z občutkom za odgovornost, ki pa jo je znal uporabiti tudi precej ustvarjalno. Tako se je na fakulteti in zunaj nje leta vedelo, da na neki dan v tednu popoldanskega sestanka ni mogoče imeti, ker ima tedaj profesor redno srečanje rezervnih oficirjev, tam pa na opravičilo sploh ni mogoče pomisliti. V resnici je šlo za prijatelje, ki jim je tako zagotovil miren termin za legendarne popoldneve ob partijah taroka.

* * *

Predvsem pa iz pričevanj zaveje dvoje. Bil je tisto, česar bi si želela vsaka skupnost: bil je dobri duh katedre in fakultete in bil je dober človek: profesorici Polajnarjeva in Wedamova, čeprav vsaka posebej, a domala unisono povesta, da je bil v osebnih stikih Bojan prijazen in čuteč.

Od profesorja, za mnoge Bojana, se poslavljamo, ostaja pa spoznanje, da je bil čas, ki smo ga preživeli z njim, neizmerno dragocen čas, ki nas bo bogatil za zmeraj.

Peter Grilc,

*univerzitetni diplomirani pravnik, doktor pravnih znanosti,
profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani*

AVTORSKI SINOPSIS

*Authors' Synopses**Uvodnik*

UDK: 347.962:070.432

FAJDIGA, Mohor: Razrešitev sodnika: posledica negativne ocene sodniške službe ali disciplinske sankcije?**Pravnik, Ljubljana 2023, let. 78 (140), št. 9-10**

Predlog novega zakona o sodniški službi (ZSS-1) predvideva ukinitve disciplinske razrešitve sodnika. Po novi ureditvi bi sodniku prenehala funkcija predvsem zaradi negativne ocene sodniške službe. Predlagana sprememba temelji na štirih napačnih predpostavkah. Prvič, predlog napačno šteje disciplinski postopek za prevladujoče sredstvo za zagotavljanje sodniške odgovornosti v Sloveniji. Drugič, ocena sodniške službe večinoma ne bi sledila pravnomočni disciplinski odločbi, kot predvideva predlog. Tretjič, v nasprotju s stališči predlagatelja novega zakona Ustava omogoča razrešitev sodnikov brez sodelovanja Državnega zbora. Četrtič, Slovenija obravnavane materije ne more urejati svobodno, kot napačno predvideva predlog, temveč jo zavezujejo določene mednarodnopravne obveznosti in pravo EU. Zaradi teh napačnih predpostavk predlog, ki naj bi krepil neodvisnost sodstva, slednjo paradoksalno pravzaprav zmanjšuje.

Ključne besede: razrešitev, disciplinska sankcija, ocena sodniške službe, reforma sodstva, neodvisnost sodstva.

Editorial

UDC: 347.962:070.432

FAJDIGA, Mohor: Dismissal of a Judge: A Consequence of a Negative Evaluation of Judicial Service or a Disciplinary Sanction?**Pravnik, Ljubljana 2023, Vol. 78 (140), Nos. 9-10**

The new draft judicial service act (the JSA-1) envisages an abolition of the disciplinary dismissal of a judge. Under the new rules, the termination of a judge's office would be primarily due to a negative evaluation of judicial service. The proposed amendment relies on four false assumptions. First, the draft wrongly regards disciplinary proceedings as the predominant means for securing judicial accountability in Slovenia. Second, the evaluation of judicial service would mostly not follow a final disciplinary decision as the draft envisages. Third, contrary to the views of the sponsor of the new bill, the Slovenian Constitution allows judges to be dismissed without the involvement of the National Assembly. Forth, Slovenia cannot freely regulate the matters at hand, as the draft wrongly assumes, but is bound by certain international and EU law obligations. Because of these false assumptions, the draft, which was meant to enhance judicial independence, paradoxically works to its detriment.

Key words: dismissal, disciplinary sanction, evaluation of judicial service, reform of the judiciary, judicial independence.

Znanstveni članek

UDK: 342.53(497.4)

ŠTRUS, Dušan: Spremembe ustavne ureditve Državnega sveta**Pravnik, Ljubljana 2023, let. 78 (140), št. 9-10**

Državni svet, drugi dom slovenskega parlamenta, je nastal kot kompromis različnih idej ob nastanku slovenske ustave. Članek predstavlja razvoj ideje dvodomnega parlamentarnega sistema od poznih osemdesetih let dvajsetega stoletja do začetka devetdesetih let, ko se je ta ideja prek osnutka in predloga ustave uresničila v veljavni ustavi. Sprejet kompromis je vplival na podnormirano ureditev Državnega sveta, ki predstavlja številne težave v praksi. V članku so predstavljene možnosti sprememb ustavne ureditve Državnega sveta, ki jih je skoraj toliko, kolikor je njihovih avtorjev. Spremembe gredo v več smeri, od ukinitve na eni strani do preoblikovanja in spremembe veljavne ureditve Državnega sveta na drugi strani. V nadaljevanju članka je predstavljena ena od preprostejših sprememb, in sicer sprememba ureditve postopka ponovnega odločanja o zakonu, ki bi omogočila dvig kakovosti sprejete zakonodaje. S spremembo je predlagano, da se namesto ponovnega glasovanja o zakonu, ki je nesmiselno podaljševanje zakonodajnega postopka, *de lege ferenda* omogoči razpravo o spornih členih zakona ter odločanje o morebitnih spremembah spornega dela zakona, kar bi navsezadnje pripomoglo k odpravi nepotrebnih nadaljnjih postopkih noveliranja zakonov.

Ključne besede: Državni svet, ustava, drugi dom, zgornji dom, suspenzivni veto, ponovno odločanje o zakonu.

Scientific Article

UDC: 342.53(497.4)

ŠTRUS, Dušan: Changes to the Constitutional Arrangement of the National Council**Pravnik, Ljubljana 2023, Vol. 78 (140), Nos. 9-10**

The National Council, Slovenia's second parliamentary chamber, was created as a compromise of different ideas during the formation of the Slovenian Constitution. This article traces the evolution of the idea of a bicameral parliamentary system from the late 1980s of the 20th century to the beginning of the 1990s when this idea was embedded in the current Constitution through the draft and proposal of the Constitution. The compromise reached during the drafting of the Constitution affected the law regulatory arrangement of the National Council, leading to numerous practical challenges. The aim of this article is to explore the spectrum of potential amendments to the constitutional regulation of the National Council in several directions, spanning from abolition to transformation and modification of the existing regulation of the National Council. In the remaining part of the article, a change to the regulation of the procedure for reconsidering the law is presented with the aim to bolster the quality of the adopted legislation. As a solution, it is proposed that, instead of voting on the law again, which represents a pointless prolongation of the legislative procedure, the arrangement *de lege ferenda* enables a discussion of the disputed provisions of the law and a decision on possible changes to the disputed part of the law, thereby obviating unnecessary further procedures for amending the law.

Key words: National Council, Constitution, second chamber, upper house, suspensive veto, reconsideration of a law.

Strokovni članek

UDK: 34:378.044

CERAR, Miro: Oris razmerja med teoretičnimi in praktičnimi vidiki študija prava (Ob začetku petletnega enovitega magistrskega študija na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani)**Pravnik, Ljubljana 2023, let. 78 (140), št. 9-10**

Z uvedbo enovitega petletnega magistrskega študija prava na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani bo študentom prava tudi v času novih družbenih izzivov omogočena pridobitev kakovostne pravne izobrazbe, ki bo ustrezala vse večjim zahtevam pravne prakse. Pravna fakulteta sicer že v času študija spodbuja tudi študij pravne prakse in učenje pravnih veščin, kljub temu pa se nekateri študenti s ciljem pridobivanja dodatnih praktičnih izkušenj odločajo za občasne zaposlitve v odvetniških pisarnah ter na drugih pravnih področjih. Tako zaposlovanje je sicer deloma koristno, vendar ne sme voditi v zanemarjanje fakultetnega študija s strani študenta. Čas študija mora biti čas študija, pri čemer je njegova pretežno teoretična naravnost nujna in temeljna predpostavka za poznejše pravnikovo uspešno poklicno delovanje. Globlji vpogled v naravo pravne teorije in prakse nam pokaže, da gre za dva pola (dve zgostitvi) iste pojavnosti, ki ju v racionalni pravni refleksiji dojemamo ločeno, vendar še vedno kot dve nujno povezani plati pravnikovega znanja in usposobljenosti. Zato je del kakovostnega teoretičnega poučevanja in študija prava tudi spoznavanje in kritično ocenjevanje pravne prakse, tako kot je del pravne prakse ustrezen teoretični premislek, ki družbeno dejanskost povezuje s splošnimi in abstraktnimi pravnimi načeli in pravili.

Ključne besede: teorija prava, pravna praksa, študent, študij prava, obštudijske dejavnosti, enovit petletni magistrski študij prava, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.

Professional Article

UDC: 34:378.044

CERAR, Miro: Outline of the Relationship between Theoretical and Practical Aspects of Law Studies (At the Commencement of the Five-Year Unified Master's Program at the University of Ljubljana Faculty of Law)**Pravnik, Ljubljana 2023, Vol. 78 (140), Nos. 9-10**

The introduction of a unified five-year master's degree programme in law at the University of Ljubljana Faculty of Law will provide law students with a high-quality legal education that will meet the growing demands of legal practice, even in times of new social challenges. The Faculty of Law also encourages the study of legal practice and the learning of legal skills during their studies, however, with the aim of gaining additional practical experience, some students choose to work occasionally in law firms and in other areas of law. Although such work may be useful to some extent, it should not cause the student to neglect his or her studies. The time of study must be the time of study, and its predominantly theoretical orientation is a necessary and fundamental prerequisite for the later successful professional activity of the lawyer. A deeper insight into the nature of legal theory and practice shows us that they are two poles (two condensations) of the same phenomenon, which, although separated in rational legal reflection, are nevertheless perceived as two necessarily interconnected sides of a lawyer's knowledge and competence. Therefore, a part of quality theoretical teaching and study of law is also knowledge and critical evaluation of legal practice, just as a part of legal practice is an appropriate theoretical reflection that connects social reality with general and abstract legal principles and rules.

Key words: legal theory, legal practice, student, study of law, extracurricular activities, unified five-year master's programme in law, University of Ljubljana Faculty of Law.

Strokovni članek

UDK: 342.4:342.57(497.4)

BOHINC, Rado: Oblast ljudstva v ustavnem razvoju Republike Slovenije 1991–2023**Pravnik, Ljubljana 2023, let. 78 (140), št. 9-10**

Avtor najprej obravnava postopek, ki je določen za spremembo Ustave RS, kot ga določa slovenski pravni red. Ugotavlja, kdo so prevladujoči nosilci ustavnih sprememb v RS in koliko je postopek priprave predloga ustavnih sprememb za ljudstvo prijazen oziroma uresničljiv. Ugotavlja tudi, ali so v ustavnem razvoju prevladovalе pobude ljudstva, vlade ali poslancev ozirom političnih strank. Avtor hkrati daje kronološki prikaz vseh 11 dosedanjih sprememb Ustave s predstavitvijo bistva spremembe. Ob tem obravnava tudi vprašanje, kaj so bili prevladujoči razlogi za ustavne spremembe in ali je bil razvoj ustavnosti načrtovan, premišljen, strokovno utemeljen in koliko je šlo za bolj ali manj posrečene posamične politične projekte. V drugem poglavju predstavlja številne zamisli, pobude in predloge za spremembe Ustave RS *de lege ferenda* in jih kratko ovrednoti z vidika izvedljivosti (realnosti za politično soglasje) ter predvsem z vidika doslednosti ustavnega razvoja. Ob tem si prizadeva odgovoriti predvsem na vprašanje, ali je ustavno revizijski postopek naklonjen možnosti, da ljudstvo uveljavi svoj predlog za ustavne spremembe predvsem tam, kjer objektivno ni mogoče pričakovati (glede na več desetletne izkušnje), da bodo pridobile zadostno večino poslancev v Državnem zboru RS. Pri teh presojah se naslanja na analizo primera dolgotrajnih prizadevanj civilne družbe za temeljitejšo prenovo volilnega sistema, ki so se izkazala kot povsem neuresničljiva, in se pri tem sprašuje oziroma poskuša odgovoriti, kje je izhod iz take slepe ulice.

Ključne besede: ustavno revizijski postopek, dosedanje ustavne spremembe, predlogi ustavnih sprememb, ustavne pobude, prenova volilnega sistema.

Professional Article

UDC: 342.4:342.57(497.4)

BOHINC, Rado: The Power of the People in the Constitutional Development of the Republic of Slovenia 1991–2023**Pravnik, Ljubljana 2023, Vol. 78 (140), Nos. 9-10**

The author first discusses the procedure established for amending the Constitution of the Republic of Slovenia, as determined by the Slovenian legal order. He presents the dominant proponents of constitutional amendments in the Republic of Slovenia and to what extent the process of preparing a proposal for constitutional amendments is people-friendly or feasible. He also presents whether the constitutional development was dominated by the initiatives of the people, the government or parliamentarians or political parties. In addition, the author gives a chronological presentation of all 11 amendments to the Constitution so far, with a brief presentation of the essence of the amendment. He also deals with the dominant reasons for the constitutional changes and whether the development of the constitutionality was planned, considered, professionally justified and to what extent it was a matter of more or less fortunate individual political projects. In the second chapter, the author presents numerous ideas, initiatives and proposals for *de lege ferenda* amendments to the Constitution of the Republic of Slovenia and briefly evaluates them from the perspective of their feasibility (reality for political consensus) and above all from the point of view of the consistency of constitutional development. He is trying to answer the question of whether the constitutional review process is favourable to the possibility that the people will implement their proposal for constitutional changes, especially where it is objectively impossible to expect (based on several decades of experience) that they will obtain a sufficient majority of deputies in the National Assembly of the Republic of Slovenia. In making these judgments, he relies on the analysis of the case of long-term efforts by civil society for a more thorough renovation of the electoral system, which turned out to be completely unrealisable, and he asks, or rather tries to answer, where there is a way out of such a dead end.

Key words: constitutional review procedure, constitutional amendments to date, proposals for constitutional amendments, constitutional initiatives, reform of the electoral system.

Drugi članki in sestavki

UDK: 34:929Šelih A.

ZAVRŠNIK, Aleš: Ob 90. jubileju akademkinje, zaslužne profesorice dr. Alenke Šelih**Pravnik, Ljubljana 2023, let. 78 (140), št. 9-10**

Na nacionalni bienalni kriminološki konferenci Prevenција in (ne)pravičnost, ki je potekala 5. oktobra 2023 na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, smo obeležili 90. življenjski jubilej akademkinje in zaslužne profesorice dr. Alenke Šelih, dolgoletne direktorice in raziskovalke na Inštitutu za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani. V ta namen smo organizirali posebni Predavanja v čast Alenke Šelih (*Alenka Šelih Lectures*), ki sta ju izvedla akademik profesor dr. Frieder Dünkell z Univerze v Greifswaldu in sodnica mag. Renate Winter, ki je sodila v sestavi več mednarodnih kazenskih sodišč. Prispevek poudari prizadevanja akad. Alenke Šelih, da glas znanstvenikov ne bil postal le še en glas v kakofoniji glasov v sodobni družbi, v kateri se prepogosto še predobro slišijo glasovi vplivnežev in mnenjskih voditeljev, ter ne znanstveno in strokovno utemeljenih glasov. Opozori na prizadevanja akad. Alenke Šelih, da bi se slišal glas raziskovalcev iz Srednje in Vzhodne Evrope v mednarodnem znanstvenem prostoru. V ospredje njene poklicne poti avtor postavi njeno mednarodno udejstvovanje. Znanje na področju kriminalitetne politike, kazenskega prava in širšega področja kriminologije ter odlično znanje več tujih jezikov je botrovalo njenim prvim nastopom v tujini v sedemdesetih letih dvajsetega stoletja in pustilo pečat na prizadevanjih Sveta Evrope in Organizacije združenih narodov na področju mladoletniškega sodstva.

Ključne besede: Alenka Šelih, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, »imeti svoj glas«, nacionalna kriminološka konferenca, jubilej.

Other Articles and Contributions

UDC: 34:929Šelih A.

ZAVRŠNIK, Aleš: On the Occasion of the 90th Anniversary of Academician, Professor Emeritus Alenka Šelih**Pravnik, Ljubljana 2023, Vol. 78 (140), Nos. 9-10**

At the National Biannual Criminology Conference “Prevention and (In)Justice”, held on 5 October 2023 at the Faculty of Law, University of Ljubljana, we celebrated the 90th birthday of Dr Alenka Šelih, academician, professor emerita, and long-time director and researcher at the Institute of Criminology at the Faculty of Law in Ljubljana. To celebrate this significant occasion, we inaugurated “Alenka Šelih Lectures”, which were delivered by academician Professor Dr Frieder Dunkel from the University of Greifswald, along with Justice Mag Renate Winter, who served as a judge of several international criminal courts. The paper highlights Acad. Alenka Šelih’s efforts to champion the cause of scientific reasoning over the loud voices of influencers and opinion leaders, and the like. Far too often these latter individuals are silent whisperers to public sentiment and legislators while scientifically grounded voices remain overheard. The paper draws attention to the efforts of Acad. Alenka Šelih to join the forces of researchers from Central and Eastern Europe in having their own voice in the international scientific fora. The paper places her international engagements at the forefront of her achievements since her expertise in crime policy, criminal law and the broader field of criminology, as well as her excellent knowledge of several foreign languages, led to her first appearances abroad in the 1970s and left a remarkable legacy on the development of juvenile justice within the framework of the Council of Europe and the UN.

Key words: Alenka Šelih, Faculty of Law, University of Ljubljana, criminal law, “to have your own voice”, National Criminology Conference, celebration.

Drugi članki in sestavki

UDK: 34:069.9:929Pegius M.

ŽEPIČ, Vid: Razstava ob 500-letnici rojstva Martina Pegija (1523–1592) v knjižnici Pravne fakultete Univerze v Ljubljani**Pravnik, Ljubljana 2023, let. 78 (140), št. 9-10**

Ob 500. obletnici rojstva Martina Pegija (1523–1592), prvega znanega Kranjca, ki si je s svojim znanstvenim opusom priboril mednarodni sloves, je v preddverju knjižnice Pravne fakultete razstava njegovih del. Med razstavljenimi eksponati so izvirnik razprave o služnostih (1558), faksimile delnega prevoda Justinijanovega kodeksa (1566), izvirnik Poskusov pravnih mnenj (1564) ter leta 1924 izdani faksimile Pegijeve astrološke Knjige o rojstnih urah (1570). Poleg tega je javnosti prvič predstavljena stilizirana podoba Martina Pegija, ki se je ohranila na njegovem nagrobniku v Salzburgu.

Ključne besede: Martin Pegius, pravnik, razstava del, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.

Other Articles and Contributions

UDC: 34:069.9:929Pegius M.

ŽEPIČ, Vid: Exhibition Commemorating the 500th Anniversary of the Birth of Martin Pegius (1523–1592) in the Library of the University of Ljubljana Faculty of Law**Pravnik, Ljubljana 2023, Vol. 78 (140), Nos. 9-10**

In commemoration of the 500th anniversary of Martin Pegius's birth (1523–1592), the esteemed Carniolian jurist, renowned for his ground-breaking scientific contributions on the field of law, an exhibition showcasing his works is taking place in the foyer of the Faculty of Law library. The curated collection includes the original edition of his *Tractatus on servitudes* (1558), a facsimile of a partial translation of Justinian's Code (1566), the *Essays of Legal Opinions* (1564), and a facsimile of Pegius's astrological *Book of Birth Hours* (1570) published in 1924. Visitors have the unique opportunity to acquaint themselves with the newly discovered stylised portrayal of Martin Pegius, artfully preserved on his tombstone in Salzburg.

Key words: Martin Pegius, legal scholar, exhibition of works, Faculty of Law University of Ljubljana.

Prikaz knjige

UDK: 347.9(094.4)(049.3)

PAVLIHA, Marko: Živimo v času sodniškega prava

Pravnik, Ljubljana 2023, let. 78 (140), št. 9-10

Monografija *Sodniško pravo* je plod simpozija na Slovenski akademiji znanosti in umetnosti in Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, ki je potekal v začetku leta 2023. Knjigo sta v okviru zbirke *Pravna obzorja* uredila akad. prof. dr. Marijan Pavčnik in doc. dr. Aleš Novak, poleg njiju pa je sodelovalo še osem uglednih avtorjev in dve avtorici: dr. Maja Brkan, doc. dr. Tilen Štajnpihler Božič, izr. prof. dr. Samo Bardutzky, izr. prof. dr. Matej Accetto, prof. dr. Aleš Galič, prof. dr. Miro Cerar, akad. zasl. prof. dr. dr. h.c. mult. Janez Kranjc, Tomaž Pavčnik, izr. prof. dr. Primož Gorkič in mag. Nina Betetto. Poleg klasičnega znanstvenega instrumentarija knjiga vsebuje enajst izčrpnih poglavij, v katerih avtorji poglobljeno obravnavajo pojem in pojavnost sodniškega prava, Sodišče EU kot (so)ustvarjalca evropskega prava, sklicevanje na tuje sodniško pravo v slovenski ustavnosodni presoji, strateško pravdanje in razsojanje, jamstvo glede enotne sodne prakse v okviru pravice do poštenega sojenja, sodnikovo (ne)vezanost na podzakonske splošne akte, pretorjevo ustvarjanje novega prava v postopku, civilnopravne institute in ustavo kot vir sodniškega prava, sodišče kot (so)oblikovalca pravil kazenskega procesnega prava in mehko sodniško pravo.

Ključne besede: sodniško pravo, sodna praksa, Ustavno sodišče, Sodišče EU, Evropsko sodišče za človekove pravice, pretorsko pravo, podzakonski predpisi, pravica do poštenega sojenja, civilnopravni instituti, sodniški kozmopolitizem, strateško pravdanje in razsojanje.

Book Review

UDC: 347.9(094.4)(049.3)

PAVLIHA, Marko: We Live in the Age of Judicial Law**Pravnik, Ljubljana 2023, Vol. 78 (140), Nos. 9-10**

The monograph *Judicial Law* is the result of a symposium at the Slovenian Academy of Sciences and Arts and the University of Ljubljana Faculty of Law, which took place in the beginning of 2023. The book was edited by academician Professor Marijan Pavčnik and Assistant Professor Aleš Novak, and in addition to them, eight other prominent authors and two female authors participated: Maja Brkan, Tilen Štajnpihler Božič, Samo Bardutzky, Matej Accetto, Aleš Galič, Miro Cerar, Janez Kranjc, Tomaž Pavčnik, Primož Gorkič and Nina Betetto. In addition to classic scientific instruments, the book contains eleven comprehensive chapters in which the authors deal in depth with the concept and occurrence of judicial law, the Court of the EU as a (co)creator of European law, reference to foreign judicial law in Slovenian constitutional review, strategic litigation and adjudication, guarantees regarding uniform judicial practice within the framework of the right to a fair trial, the judge's (un)binding to secondary general acts, the praetor's creation of new law in the procedure, civil law institutes and the constitution as a source of judicial law, courts as (co)creators of the rules of criminal procedural law and soft judicial law.

Key words: judicial law, judicial practice, the Constitutional Court, the Court of the EU, the European Court of Human Rights, praetorian law, by-laws, the right to a fair trial, civil law institutes, judicial cosmopolitanism, strategic litigation and adjudication.

In memoriam

UDK: 34:929Zabel B.

GRILC, Peter: Zaslužni profesor dr. Bojan Zabel (1930–2023)**Pravnik, Ljubljana 2023, let. 78 (140), št. 9-10**

Prispevek je nekrolog za pokojnega dr. Bojana Zabela, ki je na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani prehodil pot od asistenta do rednega profesorja leta 1996, na koncu kariere pa ga je senat Univerze v Ljubljani imenoval za zaslužnega profesorja. Strokovno in znanstveno stremljenje sta ga zanesla v Pariz na Mednarodno trgovinsko zbornico, na predavanja v Bologno, Neapelj, Trst, Madrid, Rim, Varšavo in Leipzig, v ZDA in spet nazaj na Inštitut Maxa Plancka v München in Asser inštitut v Haag. Ves čas se je ukvarjal z gospodarskim pravom, od predavanj predmetov Statusno gospodarsko pravo, Statusne pogodbe, Mednarodno gospodarsko pravo in Gospodarskopравни posli do izbranih poglavij obligacijskega prava in konkurenčnega prava. Sodeloval je tudi pri več drugih predmetih na dodiplomskem, magistrskem in doktorskem študiju. Njegova bibliografija je bogata, v okviru gospodarskega prava zelo raznolika, vendar vedno poglobljena in analitična. Bil je klasični teoretik, a tudi strokovnjak za prakso z več komentarjev zakonov in pogosto arbiter.

Ključne besede: Bojan Zabel, nekrolog, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, gospodarsko pravo, zaslužni profesor.

In Memoriam

UDC: 34:929Zabel B.

GRILC, Peter: Professor Emeritus Bojan Zabel (1930–2023)**Pravnik, Ljubljana 2023, Vol. 78 (140), Nos. 9-10**

The contribution is an obituary for the late professor emeritus Bojan Zabel. Professor Zabel's illustrious career saw him ascend from the role of assistant to that of a full professor in 1996 at the University of Ljubljana's Faculty of Law. In recognition of his distinguished service and significant contributions, the Senate of the University of Ljubljana honoured him with the title *professor emeritus* towards the end of his career. His professional and scientific aspirations took him to Paris to the International Chamber of Commerce, to lectures in Bologna, Naples, Trieste, Madrid, Rome, Warsaw and Leipzig, to the USA and back again to the Max-Planck Institute in Munich and Asser Institute in The Hague. He has been dealing with commercial law all the time, from lectures on Status Economic Law, Status Contracts, International Economic Law and Commercial Law Transactions to selected chapters of Obligation Law and Competition Law. He has also participated in a number of other courses in undergraduate, master's and doctoral studies. His bibliography is rich and diverse in the field of commercial law, consistently marked by depth and analytical rigour. A classical theorist, he was also a practitioner par excellence, contributing a series of commentaries on laws and frequently serving as an arbitrator.

Key words: Bojan Zabel, obituary, Faculty of Law, University of Ljubljana, economic law, professor emeritus.

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 popravo 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 šteto 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 (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: Pravnik, 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 krajsave 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, Pravnik, 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, Pravnik, 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: Pravniki, 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 odno-sno potrebi da se članak dopuni/ispriavi 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 izdatelja 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 članka 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

