

MATERIALNI USTAVNI ZAKON V SLOVENSKEM USTAVNEM REDU

Iztok Štefanec,

univerzitetni diplomirani pravnik, asistent za ustavno pravo, raziskovalec na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani

1. UVOD

Ustava Republike Slovenije¹ ni edini ustavni akt v slovenskem ustavnem redu. Sestavljajo ga še ustavni zakoni za izvedbo Ustave in Temeljne ustavne listine o neodvisnosti in samostojnosti Republike Slovenije (s spremembami) ter ustavni zakoni, s katerimi spreminjamo Ustavo. Razen Temeljne ustavne listine, ki je najbližje ustavnemu zakonu za razčlenjevanje ustavne materije (materialnemu ustavnemu zakonu), slovenski pravni red tovrstnih ustavnih zakonov ne pozna, čeprav Ustavno sodišče in teorija poudarjata, da bi Državni zbor tak akt lahko sprejel. Zanimivo je, da slovenska ustavnopravna teorija posebne pozornosti vprašanju, ali sme in če sploh ter pod kakšnimi pogoji sme Državni zbor to storiti (in kakšne bi lahko bile posledice za ustavni red), pravzaprav ni namenjala.

Temeljna teza tega besedila je, da materialnega ustavnega zakona slovenski ustavni red ne pozna in ga zato ustavodajalec *de lege lata* ne more sprejeti. To skušam podpreti z različnimi argumenti. Po uvodni obravnavi ustavnih aktov v slovenskem ustavnem redu (razdelek 2) v nadaljevanju predstavim argument pravne države (razdelek 3), s katerim utrjujem stališče, da slovenska ustava in poslovnik Državnega zbora ustrezne pravne podlage za sprejemanje materialnih ustavnih zakonov ne urejata. V razdelku 4 je govor o tem, kakšen odnos je imel do razčlenjevanja ustave z materialnimi ustavnimi zakoni ustavodajalec v procesu snovanja nove slovenske ustave in kaj je bil razlog, da je iz Ustave izpustil pravno podlago zanje. Sledi analiza specialnih in generalnih določb

¹ Ur. l. RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13.

Ustave, ki določajo, da se neko vprašanje uredi z zakonom; kako slednje vpliva na možnost urejanja te materije z ustavnim zakonom, obravnavam v razdelku 5. V razdelkih 6, 7 in 8 predstavim še argumente, ki kažejo, zakaj je urejanje materije v materialnih ustavnih aktih oz. na ustavni ravni v nasprotju z našo ustavno ureditvijo, škodljivo za naš pravni red in zakaj bi hitro lahko pripeljalo do zmanjšanja demokratičnosti in legitimnosti normativnega urejanja ter koherentnosti slovenskega ustavnega reda.

2. VRSTE USTAVNEGA ZAKONA IN NJIHOVA RABA V SLOVENIJI

Primerjalno ustavno pravo in teorija poznata več vrst ustavnih zakonov, ki se med seboj razlikujejo po funkciji in uporabi, vsebini in obliki, postopku, po katerem se sprejemajo, itd. Različen je zato tudi ustavnopravni položaj ustavnega zakona glede na razmerje do ustave, hierarhijo pravnih aktov in tudi možnost njegove ustavnosodne presoje.²

V praksi se uporabljajo štiri temeljne pojavne oblike:³ a) ustavni zakon v funkciji ustave, b) ustavni zakon kot akt za spreminjanje ustave, c) ustavni zakon kot akt za izvedbo ustave ali njenih sprememb in č) ustavni zakon kot akt za ureditev določenega dela ustavne materije (v nadaljevanju: materialni ustavni zakon).⁴ V Sloveniji smo pred osamosvojitvijo poznali tri temeljne oblike ustavnega zakona (vse razen ustavnega zakona v funkciji ustave), s katerimi se je v ustavni red pogosto vneslo več zmede kot reda. Sprejetje Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije 25. junija 1991 (v nadaljevanju: TUL),⁵ posebej pa tudi sprejetje Ustave je pomenilo prelom s

² I. Kaučič, nav. delo (2001), str. 121–122.

³ Delitev je povzeta po: prav tam, str. 122–134.

⁴ Poimenovanje v teoriji ni splošno sprejeto in tudi ne pomeni, da preostale vrste ustavnega zakona ne urejajo ustavne materije. Besedna zveza *materialni ustavni zakon* je lahko priročno poimenovanje za vrsto ustavnega zakona, ki pravnotehnično in pravnoformalno ločeno od ustave ureja *materio constitutionis* in je po rangi enak ustavi. Tovrstni ustavni akti se pogosto ne imenujejo zakon, temveč so poimenovani drugače, npr. ustavna listina. Kot nadpomenko zato uporabljam besedno zvezo *materialni ustavni akt*. Opozoriti je treba, da pri tem ni mišljen materialni akt kot oblastno dejanje, s katerim se udejanji neki predpis oz. posamični pravni akt. Nadalje, izraz organski zakon uporabljam za zakon, ki je hierarhično pod ustavo in nad »običajnimi« zakoni, zato morajo biti ti z njim tudi materialno usklajeni. Ponavadi se sprejema po zahtevnejšem postopku kot običajni zakoni. Zakon, ki se sprejme s kvalificirano večino, vendar hierarhično ni nad običajnimi zakoni (in se zato njihova medsebojna materialna skladnost ne preverja), krajše poimenujem *kvalificirani zakon*; zakon, ki se sprejme z običajno večino, pa *navadni zakon* oz. *zakon*.

⁵ Ur. l. RS/I, št. 1/91, 19/91 (popravek).

prejšnjo ureditvijo tudi glede pravnega sistema splošnih pravnih aktov. Stopnja dosežene konsistentnosti je močno izboljšana, toda čisto brez težav in odprtih vprašanj ni šlo niti pri graditvi novega slovenskega ustavnega reda.

2.1. Ustavni zakon v funkciji ustave

Ponekod se na podlagi političnih, zgodovinskih in drugih razlogov in okoliščin sprejme vrhovni pravni akt, tj. ustava v formalnem pomenu, ki se ne imenuje ustava, temveč ustavni zakon.⁶ Primera sta avstrijski Zvezni ustavni zakon⁷ ali nemški Temeljni zakon.⁸ Tak akt ima enako pravno moč in funkcijo kot ustava, zato je drugačno poimenovanje bolj simbolne narave.

2.2. Ustavni zakon kot akt za izvedbo ustave ali njenih sprememb

Ker pomenijo spremembe ustave večje ali manjše posege v dotedanjo ustavno ureditev, je navadno treba določiti tudi, kako jih uveljaviti in izpeljati prehod v novo ustavno ureditev. Ustavni zakon kot akt o izvedbi (spremembe) ustave je kljub svoji pravni samostojnosti po vsebini akcesoren akt, saj je namenjen uveljavitvi materialnih ustavnih norm. Pri tem ne posega v besedilo ustave in ga ne spreminja. Njegova pravna narava se razlikuje od ustavnega zakona o spremembi ustave, saj je postopek njegovega sprejema sicer zahtevnejši od zakonodajnega, a je pogosto milejši od ustavnorevidijskega, zaradi česar ni popolnega soglasja glede njegovega mesta v hierarhiji pravnih aktov.⁹

Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava) ustavni zakon izrecno omenja le v 173. in 174. členu, kjer ga določa kot akt, ki se sprejme hkrati s to ustavo in služi njeni izvedbi. Podobno izvedbeni ustavni zakon v razdelku IV določi tudi TUL. Oba ustavna zakona (za izvedbo ustave¹⁰ in za izvedbo TUL¹¹) sta bila naknadno dopolnjena.

Ustava običajno poleg podlage za sprejetje izvedbenega ustavnega zakona določi tudi postopek za njegovo sprejetje.¹² Ustava, TUL in Ustavni zakon za

⁶ I. Kaučič, nav. delo (2001), str. 122.

⁷ Avstrijski Zvezni ustavni zakon. <www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/downloads/englishverfassung.pdf> (1. 8. 2015).

⁸ Nemški Temeljni zakon. <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>> (1. 8. 2015).

⁹ I. Kaučič, nav. delo (2001), str. 127–129.

¹⁰ Ustavni zakon za izvedbo Ustave Republike Slovenije, Ur. l. RS/I, št. 33/91, in Ur. l. RS, št. 21/94.

¹¹ Ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (v nadaljevanju: UZITUL), Ur. l. RS/I, št. 1/91, in Ur. l. RS, št. 45/94.

¹² I. Kaučič, nav. delo (2012), str. 10.

izvedbo Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: UZIU) za namen sprejemanja in spreminjanja izvedbenih ustavnih zakonov predvidevajo poseben postopek, ki ni enak ustavnorevidzijskemu (po slednjem se najprej opravi glasovanje o predlogu spremembe ustave z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev, nato pa še sprejem ustavnega akta o spremembi Ustave z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, kot to izhaja iz 168. in 169. člena Ustave).

Odlok o razglasitvi Ustavnega zakona o dopolnitvi ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (v nadaljevanju: UZITUL-A)¹³ kot pravno podlago za uveljavitev tega ustavnega zakona navaja določbe IV. razdelka TUL in 174. člena Ustave, odlok o razglasitvi Ustavnega zakona o dopolnitvi ustavnega zakona za izvedbo Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: UZIU-A)¹⁴ pa navaja 174. člen Ustave in 10. člen UZIU. Iz teh določb izhaja, da se izvedbeni ustavni zakon sprejme z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev Državnega zbora (oz. nekdanjih delegatov vseh zborov Skupščine RS). Postopek je torej v primerjavi z ustavnorevidzijskim poenostavljen, saj predvideva le eno fazo.

Ustavna zakona sta bila kljub izrecnim ustavnim postopkovnim določbam, na katere se sklicujeta odloka, sprejeta po drugem, tj. ustavnorevidzijskem postopku, kakor ga predpisujeta 168. in 169. člen Ustave.¹⁵ Prvi Poslovnik Državnega zbora iz leta 1993 (v nadaljevanju: PoDZ)¹⁶ ni urejal postopka za sprejem ustavnega zakona v kateri koli funkciji in ga tudi sicer ni omenjal. Je pa postopek za sprejem izvedbenih ustavnih zakonov uredil novi poslovnik (v nadaljevanju: PoDZ-1),¹⁷ ki v 183. členu za spremembo ustavnega zakona za izvedbo TUL, UZIU in za spremembo ustavnega zakona o spremembi Ustave določa smiselno uporabo poslovnških določb o postopku za spremembo ustave. Ustavnorevidzijski postopek je resda zahtevnejši od ustavnopravno predpisane ga postopka za sprejem izvedbenih ustavnih zakonov in v celoti »postopkovno« vključuje tudi slednjega, saj se ustavni zakon o spremembi Ustave sprejme

¹³ Ur. l. RS, št. 45/94.

¹⁴ Ur. l. RS, št. 21/94. UZIU-A in UZITUL-A glede pravne podlage za svoj sprejem molčita.

¹⁵ Utemeljeno bi bilo pričakovati, da je bil UZIU-A sprejet po ustavnopravno predpisanem poenostavljenem postopku na podlagi 10. člena UZIU, glej npr. I. Kaučič, nav. delo (2012), str. 11, op. 25. Vendar pa iz dobesednega zapisa 19. redne seje Državnega zbora Republike Slovenije izhaja, da je bil za sprejem tega akta uporabljen ustavnorevidzijski postopek. Zapis 19. redne seje DZ z dne 23., 24., 25., 29. marca ter 6., 7., 14., 15., 19., 20., 21. in 22. aprila 1994 je dostopen na spletni strani <www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=I&type=sz&uid=A8689337ED1A994EC1257832004838F5> (1. 8. 2015).

¹⁶ Ur. l. RS, št. 40/93, 80/94, 3/95 – popr., 28/96, 26/97, 95/99 – odl. US, 46/00, 3/01, 9/01, 13/01, 45/01 – skl. US, 52/01 – odl. US, 60/02.

¹⁷ Ur. l. RS, št. 35/02, 60/04, 64/07 in 105/10.

z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev Državnega zbora. Zastavlja pa se vprašanje, čemu potem smiselne uporabe določb ustavnorevidijskega postopka ni predpisal že ustavodajalec in ali uporaba slednjega na podlagi poslovnika pomeni takšno oteževanje postopka, ki presega ustavno določilo.

Čeprav ni dvoma, da gre za izvedbene ustavne zakone, tovrstna postopkovna nekonsistentnost ne pripomore k jasnemu okviru ustavnih aktov v slovenskem pravnem redu. Postopek sprejemanja namreč sodoloča pravno naravo akta.¹⁸ Na netipično pravno naravo preambule, pa tudi normativnega dela UZITUL in UZITUL-A, ki sicer ni posledica postopka sprejema, opozarja Kaučič.¹⁹

2.3. Ustavni zakon kot akt za spreminjanje ustave

V nasprotju s tehniko amandmiranja ustave, pri kateri ustavni amandma dopolni ustavo in navadno ne poseže v njeno besedilo,²⁰ noveliranje pomeni poseg v njene prvotne določbe. To tehniko uporablja večina evropskih držav.²¹ Pogosto (tudi pri nas) se izvede z ustavnim zakonom. Pravna moč ustavnorevidijskega ustavnega zakona je enaka ustavi sami. Ponekod tak akt določi že ustava in ga poimenuje ustavni zakon, zakon o spremembi (reviziji) ustave ali samo zakon.²²

Ustava ni določila svoje ustavnorevidijske tehnike, postopek je urejen zelo skopo, akt za spreminjanje ustave pa je v 169. členu poimenovan precej nedoločno kot »*akt o spremembi ustave*«. Tudi prvi poslovnik Državnega zbora iz leta 1993 ni urejal ustavnorevidijskega postopka, temveč je v prvi alineji 48. člena le povzel pristojnost, določeno v Ustavi, da Državni zbor odloča o spremembah ustave in jih razglaša.²³ Prvi spremembi Ustave (leta 1997 in 2000) je zato Dr-

¹⁸ »Za razliko od ustavnega zakona o spremembi ustave [izvedbeni ustavni zakon] neposredno ne posega v ustavno besedilo in ga tudi ne spreminja, temveč le spremlja ustavo in ureja prehodni režim. Njegova pravna narava je zato drugačna kot pri ustavnem zakonu o spremembi ustave. Tak zakon se običajno sicer sprejema po zahtevnejšem postopku, kot je zakonodajni, vendar ne po enakem postopku, kot je predpisan za spremembo ustave (ustavnorevidijski postopek).« I. Kaučič, nav. delo (2012), str. 16.

¹⁹ Glej prav tam, str. 5–28.

²⁰ I. Kaučič, F. Grad, nav. delo, str. 39.

²¹ I. Kaučič, nav. delo (2012), str. 7.

²² I. Kaučič, nav. delo (2001), str. 123–127.

²³ Izjema so skope določbe glede referendumov o spremembi ustave, ki so bile pozneje spremenjene, prvič leta 1994 (glej člene 230 do 238). Tako je npr. 238. člen PoDZ glede referendumov o spremembi ustave določal smiselno uporabo določb poslovnika glede zakonodajnega referendumov. Člen je bil kmalu črtan (61. člen Sprememb in dopolnitev Poslovnika Državnega zbora, Ur. l. RS, št. 80/94), saj je materijo poleg poslovnika uredil Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi, Ur. l. RS, št. 15/94, 13/95, 34/96 – odl. US, 38/96, 43/96

žavni zbor izvedel brez ustrezne in dodelane postopkovne podlage. Praznino je zapolnila ustavna komisija pri Državnem zboru. Ustavodajalec se je odločil za tehniko noveliranja z ustavnim zakonom.²⁴ Ta način je leta 2002 prevzel in predpisal novi poslovnik Državnega zbora, PoDZ-1.²⁵ Ustavni zakon za spremembo Ustave vsebuje dva dela: prvi razdelek obsega besedilo ustavne spremembe in postane integralni del ustavnega besedila oz. vanj poseže (npr. črta del besedila), drugi razdelek pa določa način izvedbe spremembe Ustave in prehod na novo ureditev. Sprejema se po postopku, predpisanem za spremembo Ustave, in uživa enako stopnjo pravne veljave. Tako urejen ustavni zakon o spremembi ustave po svoji funkciji ni le ustavni zakon za spremembo ustave, temveč tudi ustavni zakon za izvedbo (spremembe) ustave. Ker se oba razdelka sprejemata po identičnem postopku, ni nobenega dvoma o njuni enaki ustavnopravni moči.²⁶ Ribičič meni, da imajo norme razdelkov ustavnorevizijskega ustavnega zakona različno pravno naravo: norme prvega razdelka so bližje ustavi, tiste iz drugega pa naj bi bile bližje zakonu.²⁷

– odl. US, 57/96 – ZNGUIG, 82/98 – odl. US, 59/01, 11/03 – skl. US, 11/03 – odl. US, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 48/03 – odl. US, 83/04, 24/05 – odl. US, 139/06, 47/13.

²⁴ Pri noveliranju, ki prevladuje v evropskih ustavnih sistemih, gre za neposredno poseganje v besedilo ustave in spreminjanje, razveljavljanje ter dopolnjevanje njenih določb. Ustavno besedilo tako ostane enovito, pregledno in načeloma tudi sistematično. To sicer ne pomeni, da do zapletov ne more priti. Ustavno sodišče Republike Hrvaške je opozorilo na napačno rabo številčenja členov ustave ob njenem spreminjanju oz. izdajanju uradnih prečiščenih besedil, za kar je pristojen odbor Sabora. Navedeno, pa tudi nedosledna redakcija prečiščenih besedil in nepooblašteni posegi v ustavo lahko pripeljejo do erozije pravne varnosti in jasnosti. Več o tem v poročilu hrvaškega ustavnega sodišča: Izvješće o ustavnopravno neprihvatljivim učinkima pročišćenih tekstova Ustava Republike Hrvatske, Ustavnih zakona, zakona, drugih propisa i općih akata, Narodne novine št. 037/2011. Še bolj problematična pa je lahko druga ustavnorevizijska tehnika, ki se imenuje amandmiranje in izvira iz ZDA. Za več o tem glej razdelek 8.

²⁵ Postopek je razmeroma natančno urejen v členih 172 do 186. Danes velja, da je tehnika noveliranja, ki jo je pozitivnopravno uredil PoDZ-1, postala obvezna ustavnorevizijska tehnika slovenske ustave. Uvodno pojasnilo Kaučiča v: I. Kaučič, nav. delo (2013), str. 13.

²⁶ Širše o prvi spremembi Ustave glej: M. Cerar, nav. delo, str. 1–2; Uvodno pojasnilo Kaučiča v: I. Kaučič, nav. delo (2013), str. 11–13; Testen, komentar k 160. členu Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2002), str. 1093–1094. Ob tem je treba poudariti, da bi ob spoštovanju ustavnih določb o sprejemu ustavnega zakona za izvedbo Ustave po preprostejšem postopku (glej razdelek 2.2) prišli v položaj, ko bi izvedbene ustavnopravne norme sprejemali po dveh različnih postopkih: izvedbo Ustave po enofaznem in izvedbo sprememb Ustave po zahtevnejšem, dvofaznem postopku. Ustavni zakon o izvedbi nove ustave (v primeru popolne revizije) bi zahteval kvečjemu strožji postopek, vendar potrebe po razlikovanju ni videti, prej nasprotno.

²⁷ Kakšne posledice izhajajo iz te delitve, na tem mestu ni opredeljeno. C. Ribičič, nav. delo (2011), str. 6.

2.4. Materialni ustavni zakon

Ustava v formalnem pomenu ustavne materije ne ureja v celoti, temveč je ta zajeta tudi v drugih aktih, kot so ustavni zakoni, t. i. organski zakoni, navadni zakoni, poslovnik parlamenta, ali celo v podzakonskih aktih in ustavnih običajih.²⁸ Če je v nekem pravnem redu kot sistemski akt za to predviden ustavni zakon, ta najpogosteje razčleni ustavnopravna vprašanja glede organov oblasti (npr. ustavno sodišče), njihovo organizacijo in način dela, volitve parlamenta ipd. Postopki sprejemanja in pravna moč v hierarhiji pravnih aktov materialnih ustavnih zakonov se razlikujejo. Tisti, ki se sprejemajo po ustavnorevizij-skem postopku (npr. v Italiji), imajo enako pravno moč kot ustava. Slednja tudi opredeljuje njihovo vsebino in postopek za sprejem. Nekateri teoretiki nasprotno menijo, da je njihova pravna moč kljub temu manjša in jih kot posebni pravni vir ustave v materialnem pomenu uvrščajo med ustavo in zakone.²⁹ Sam se pridružujem mnenju Kaučiča, da ustava in ustavni zakon, ki se sprejemata po enakem postopku, načeloma uživata enako pravno moč,³⁰ vendar s pridržkom glede izhodiščnosti in interpretacijske prednosti ustave.³¹

Ustavnega zakona, ki bi podrobneje razčlenjeval in dopolnjeval ustavno materijo (materialnega ustavnega zakona), v Sloveniji (še) ne poznamo, čeprav naj bi se bile ideje za njegovo sprejetje v preteklosti že pojavile.³² Najbližje tej vrsti ustavnega zakona je materialni ustavni akt, ki je odigral pomembno, če ne ključno pravno vlogo pri nastajanju samostojne slovenske države: Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (TUL). Gre za ustavni akt *sui generis*, ki se po vsebini in obliki razlikuje od uveljavljenih ustavnih aktov, saj je na pravni ravni ustanovil Republiko Slovenijo kot samostojno in neodvisno državo.³³

Vprašanje pravne narave TUL se zastavi že pri vprašanju razmerja do Ustave. Čeprav preambula Ustave izrecno navaja TUL kot svoj pravni temelj in je TUL podlaga za njen sprejem, zaradi česar je TUL mogoče šteti kot izhodiščni in temeljni osamosvojitveni ustavni akt, pa je razlaga, da je TUL sestavni del preambule Ustave Republike Slovenije,³⁴ po mojem mnenju preširoka. Zaradi pravne varnosti, predvidljivosti in nenazadnje tudi zaradi pomembne vloge, ki jo preambula ustavnega akta lahko odigra pri interpretaciji vsebine ustavnih

²⁸ I. Kaučič, F. Grad, nav. delo, str. 27, 32; M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 228.

²⁹ M. Živković, nav. delo, str. 80.

³⁰ I. Kaučič, nav. delo (2001), str. 133–134.

³¹ Več o tem v razdelkih 3.1 in 8.

³² Npr. v zvezi s t. i. izbrisanimi. I. Kaučič, nav. delo (2012), str. 15.

³³ Prav tam, str. 9–11.

³⁴ Glej npr. prav tam, str. 10, 20.

norm iz normativnega dela Ustave,³⁵ ni vseeno, kakšna je njena vsebina in kaj natančno ta obsega.³⁶ Preambula se vselej sprejema, razglašča in objavi hkrati z normativnim delom ustavnega akta, zato gre v formalnopravnem smislu za en, celovit pravni akt.³⁷

Gledano s stališča, da je preambula pravnotehnično del ustave v formalnopravnem smislu, nujno sledi, da njeno besedilo obsega natanko in samo tisto, kar je bilo v okviru istega postopka kot tako sprejeto, razglašeno in objavljeno. Ustava sicer lahko s sklicevanjem na drug (ustavni, mednarodnopravni itd.) akt ali njegov del temu zagotovi veljavnost njegovih določb, ne bo pa to pomenilo, da tak akt oz. njegov del postane sestavni del ustave.³⁸ Tako tudi TUL formalnopravno ne more biti sestavni del preambule Ustave.³⁹

Vprašanje narave TUL se zastavlja tudi glede funkcije, ki jo ta ustavni akt ima oz. jo je imel. Čeprav TUL ureja ustavno materijo (npr. varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin za vse osebe na ozemlju Slovenije, še posebej za italijansko in madžarsko narodno skupnost) in je kot taka ustavni akt, ki je v slovenskem ustavnem redu najbližje materialnemu ustavnemu zakonu, pa imajo njene določbe na več mestih pravzaprav funkcijo urejanja izvedbe prehoda na novo ustavno ureditev, ki sicer takrat še ni bila zgrajena. V tem delu je TUL bližje ustavnemu zakonu za izvedbo prehoda na novo ustavno ureditev.

³⁵ Glej prav tam, str. 21–28; M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 235–236; Jambrek, komentar k preambuli Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2002), str. 32, št. 7; str. 34, št. 12; str. 35, št. 14.

³⁶ To pa ne pomeni, da preambula TUL in UZITUL nimata interpretativne vloge pri (ustavnosodni) razlagi. Ustavno sodišče je UZITUL že uporabilo tudi kot samostojno merilo presoje, ne da bi se bilo ob tem sklicevalo na katero od določb Ustave (vsaj v izreku). Glej odločbo U-I-156/93 z dne 6. oktobra 1994, Ur. l. RS, št. 75/94.

³⁷ »Je uvod v ustavo, zato se nahaja povsem na začetku in pred njenim normativnim delom.« I. Kaučič, nav. delo (2012), str. 18. Del teorije meni, da preambula, ki je umeščena pred naslov akta, pravnotehnično ni del ustave, glej M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 235. Toda če upoštevamo, da se ustava sprejme hkrati s preambulo kot enovit akt po istem postopku s strani istega organa, kot tak pa se tudi razglasi in objavi, pridemo po tem razumevanju do drugačnega zaključka. Podobno tudi v: I. Kaučič, nav. delo (2012), str. 21–22.

³⁸ Neuradno prečiščeno besedilo Ustave Republike Slovenije je na spletni strani Državnega zbora objavljeno nekoliko nerodno. Pod povezavo pri zavihkih »politični sistem«, »Ustava Republike Slovenije« in nato »besedilo« se besedilo neoznačeno začne s preambulo TUL, ki ji sledi njen normativni del, šele zatem pa sledita preambula Ustave in nadaljnje besedilo. Bralec bi lahko dobil napačen vtis, da TUL sestavlja besedilo slovenske ustave. <www.dz-rs.si/wps/portal/Home/PoliticiSistem/URS/besedilo> (1. 8. 2015).

³⁹ Komentar Ustave Republike Slovenije zastopa po mojem mnenju ravno tako vprašljivo stališče, ko navaja, da Odlok o razglasitvi Ustave Republike Slovenije »ne glede na njegovo nomotehnično (raz)ločenost lahko štejemo za sestavni del preambule ustave in s tem tudi ustave same«. Jambrek, komentar k preambuli Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2002), str. 31, št. 1.

Oznaka, da gre za ustavni akt *sui generis*,⁴⁰ je zato tudi iz tega razloga povsem utemeljena.⁴¹

Edini ustavni akt v slovenskem ustavnem redu, ki je podoben materialnemu ustavnemu zakonu, je bil torej sprejet v času osamosvajanja in, kar je zelo pomembno, še preden je bila sprejeta ustava samostojne države Slovenije. Ta je na novo oblikovala slovenski ustavni sistem in uokvirila njen pravni red, zato so bile okoliščine, ki vplivajo na možnost sprejema materialnega ustavnega zakona, po njeni uveljavitvi v celoti spremenjene. Samo dejstvo, da materialni ustavni zakon (in ravno tako ne kak drug materialni ustavni akt) po uveljavitvi Ustave še ni bil sprejet, ni zadosten odgovor na vprašanja, ali je to sicer v našem pravnem redu sploh mogoče storiti, kakšen bi bil položaj takega ustavnega zakona ter kakšne bi bile posledice za ustavni sistem.

⁴⁰ I. Kaučič, nav. delo (2012), str. 9. Ribičič opozori, da ima TUL v nekem smislu celo nadustaven pomen. C. Ribičič, nav. delo (1992), str. 43.

⁴¹ Argument je mogoče hitro zavrnilo z dejstvom, da je bil za TUL sprejet poseben izvedbeni ustavni zakon (UZITUL) in je zato očitno, da gre pri TUL za materialni ustavni akt. Toda podrobnejša analiza določb TUL in UZITUL pokaže, da pri razmerju med določbami TUL in UZITUL pogosto ne gre za razmerje med določbami, ki urejajo ustavno materijo, in določbami, ki določajo način njene izvedbe, temveč za razmerje med določbami, ki splošno, izhodiščno in temeljno urejajo ustanovitev samostojne države in prehod na avtonomen ustavni red (TUL), in določbami, ki to podrobneje razčlenjujejo in konkretizirajo (UZITUL). To izhaja predvsem iz razdelka I, ki določa, da za Republiko Slovenijo (v nadaljevanju: RS) preneha veljati ustava SFRJ, da RS prevzema vse pravice in dolžnosti, ki so bile z ustavo RS in ustavo SFRJ prenesene na organe SFRJ, ter da prevzem izvrševanja teh pravic in dolžnosti uredi ustavni zakon. UZITUL natančno te določbe TUL, ki so omogočile prekinitev povezave med republiškim in zveznim pravnim redom, razčleni podrobneje in konkretneje (npr. glede veljavnosti dotedanjih predpisov). Izrazitejši materialni značaj akta ima razdelek II TUL, ki skupaj s 4. členom Ustave predstavlja ustavnopravno opredelitev ozemlja RS (glej mnenje Ustavnega sodišča št. Rm-1/09 z dne 18. marca 2010 glede arbitražnega sporazuma z Republiko Hrvaško, Ur. l. RS, št. 25/10, in OdlUS XIX, 12, predvsem točke 34–36). Podoben značaj ima tudi razdelek III TUL, ki ureja varstvo človekovih pravic in svoboščin na ozemlju RS ter pravice narodnih skupnosti, oboje skladno z ustavo RS in veljavnimi mednarodnimi pogodbami. Vendar pa so tudi določbe III. razdelka pravzaprav določile nadaljnjo veljavnost predpisov na tem področju, ki so veljali do sprejetja TUL. Praviloma so prenehali veljati šele s sprejetjem Ustave decembra 1991. UZITUL ne vsebuje določb, ki bi se izrecno nanašale na razdelka II in III TUL, temveč je torej predvsem akt, ki konkretizira določbe razdelka I TUL.

3. PRAVNA PODLAGA ZA SPREJEM MATERIALNEGA USTAVNEGA ZAKONA

3.1. Ustava

Ustava kot vrhovni pravni akt pravnega reda, ki izhaja iz ustavne demokracije,⁴² je temeljni in izhodiščni akt urejanja najpomembnejših družbenih odnosov v državi.⁴³ Kot tak ni le pravni in politični akt, temveč je hkrati tudi družbena pogodba: temeljni dogovor ljudi o ureditvi države in (pravnega) življenja v njej.⁴⁴ Ustavodajalec ima zato po pooblastilu njenih strank, to pa je v republiki ljudstvo,⁴⁵ razmeroma proste roke pri odločanju o tem, kaj šteje za tako pomembno, da je treba vključiti v ustavo,⁴⁶ kar (vsaj v izhodišču) pomeni tudi, da je prost glede odločitve, ali bo ustavno materijo urejal v enem aktu (kodificirana ustava) ali pa, bodisi istočasno bodisi naknadno, v dodatnih materialnih ustavnih aktih, med katere sodijo tudi materialni ustavni zakoni (nekodificirana ustava).⁴⁷

Vendarle pa ima ustava tudi v ustavnem sistemu, ki ustavno materijo ureja v več ustavnih aktih, edinstveni položaj in posebno vlogo, ki je drugi ustavni akti ne morejo imeti. Navedeno brez izjeme velja za državo s pisano, kodificirano

⁴² Pojem ustavne demokracije je močno vezan na ustavnosodno kontrolo zakonov in drugih, praviloma podustavnih pravnih aktov. Med države z ustavno demokracijo spada tudi Slovenija. »Kot ustavno demokracijo lahko poimenujemo samo tisto državno ureditev, v kateri imajo temeljne ustavne vrednote prevlado tudi nad odločitvami večine, bodisi poslanske večine v parlamentu ali celo ljudske večine na referendumu.« C. Ribičič, nav. delo (2010), str. 111, 130–132. Širše glej tudi A. Teršek, nav. delo (2009).

⁴³ I. Kaučič, F. Grad, nav. delo, str. 32–34; M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 229.

⁴⁴ I. Kaučič, F. Grad, nav. delo, str. 48–49; B. M. Zupančič, nav. delo, str. 214, 215; M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 492. Širše o družbeni pogodbi glej J. J. Rousseau, nav. delo, zlasti str. 22–24, 37, 54.

⁴⁵ Suverenost ljudstva opisujemo kot najvišjo, neomejeno oblast, ki jo ljudstvo izvršuje neposredno ali posredno po svojih predstavnikih. I. Kaučič, F. Grad, nav. delo, str. 77–78.

⁴⁶ »Do kod seže ustavnopravno oziroma kje se začne zakonodajno urejanje, je v polju ustavodajalčeve presoje.« Odločba Ustavnega sodišča U-I-214/00 z dne 14. septembra 2000, OdlUS IX, 201; točka 8. »Če ustavodajalec ocenjuje, da je določena vsebina zanj tako pomembna, da ji je treba priznati posebno mesto v hierarhiji pravnih aktov (ta ocena pa je v njegovi izključni pristojnosti), jo lahko opredeli kot ustavno materijo.« I. Kaučič, nav. delo (2012), str. 17. »Opredelitev tvarine ustave /.../ je v domeni posameznega ustavodajalca, ki povsem samostojno odloča, kaj bo predmet njegovega urejanja v ustavi.« I. Kaučič, F. Grad, nav. delo, str. 40. O razumevanju pojma *materia constitutionis* glej razdelek 6.

⁴⁷ Prav tam, str. 35–36.

ustavo, kot je Slovenija.⁴⁸ Ustava ima položaj izhodiščnega in temeljnega akta, saj ta akt določa bistvene prvine države (predvsem določbe glede parlamenta in vlade),⁴⁹ drugi pa urejajo druge bolj ali manj zaokrožene celote in področja. Argument je mogoče podpreti tudi z ugotovitvijo, da ustava v primerjavi z drugimi ustavnimi akti vsebuje specifično preambulo, v kateri so poudarjeni glavni izvori in okoliščine, ki omogočajo ustanovitev in delovanje države (zgodovinski dogodki, narodna identiteta, temeljna načela in vrednote naroda in države ipd.).

Ustava kot izhodiščni in temeljni pravni akt države in njenega pravnega reda vsebuje pravila o tem, kdo in po kakšnem postopku je pristojen urejati vsa druga pravna razmerja. Za funkcioniranje pravnega sistema in udejanjanje načela pravne države je bistvenega pomena, da so pravila in pristojnosti na področju ustvarjanja prava jasna in dodelana. Ključne so določbe glede zakonov in zakonodajnega postopka, enako pa je ustrezna ustavnopravna podlaga pomembna za splošne akte, ki so nad zakonodajo in bodisi pod ustavo bodisi prirejeni ustavi. To je v skladu s sodobnim pojmovanjem ustavne in pravne države. Temeljne pristojnosti najvišjih državnih organov morajo biti (čim bolj izčrpno) določene že v ustavi.⁵⁰

Ker je ustavodajalec kot suveren v določeni meri prost glede odločitve, kaj vse bo poleg temeljne in klasične ustavnopravne materije poustavil,⁵¹ je zelo pomembno poudariti naslednje. Nikakor povedanega ne gre razlagati tako, da ustavodajalca veljavno pravo, tudi ustava, ne veže. Ustavodajalec lahko na ustavni ravni ureja pravna razmerja samo po postopku in v okviru, ki mu ga določa pravo.⁵² Od načela pravne države in pravne varnosti ne bi ostalo veliko, če se navedeno ne bi nanašalo tudi na postopke, oblike in vrste oblastnih

⁴⁸ Ustava v formalnem pomenu je pisani pravni akt, ki obsega pretežni del norm ustavnega prava določene države in je kot tak edinstven v sistemu pravnih aktov posamezne države. Ustava v formalnem pomenu se zato, ker vsebuje največje število ustavnih norm, ki urejajo ustavno materijo, pogosto imenuje tudi kodificirana ustava. S. Sokol, B. Smerdel, nav. delo, str. 18.

⁴⁹ Ustava naj določa najpomembnejša razmerja in načelne institute državnopravne ureditve. Pri tem mora zagotavljati ustrezno enotnost in celovitost pravnega urejanja. Zakonodajnemu urejanju so v korist ustave poleg človekovih pravic navadno odtegnjene tudi pristojnosti najvišjih državnih organov. M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 232–233.

⁵⁰ F. Grad, nav. delo (1999), str. 608.

⁵¹ Glej tudi M. Jovičič, nav. delo, str. 149, in opombo pod črto št. 46.

⁵² Ravno to je namreč eden od pomembnih prispevkov ustave in hkrati eden od razlogov, zakaj je do njenega nastanka prišlo. Po razvoju naravnopravne šole in teorije o družbeni pogodbi je postala vse bolj očitna zahteva po omejitvi državne oblasti oz. vladarja, po kateri so pravice in dolžnosti vnaprej predpisane tudi za najvišje države organe. Enovit vrhovni pravni akt naj veže tudi monarha. Po zmagi meščanstva nad plemstvom in s propadom absolutne monarhije se je konec 18. stoletja oblikovala ustava v formalnem smislu

splošnih pravnih aktov, ki jih ima določen pravodajalec, vključno z ustavodajalcem, po ustavi na voljo za urejanje pravnih razmerij.⁵³ Ustavno materijo lahko ustavodajalec ureja le s tistimi akti in po tistih postopkih, za katere ima ustrezno pravno podlago, sicer ravna arbitrarno in krši načelo pravne države.⁵⁴ V sistem splošnih pravnih aktov tako ne more poljubno vnesti nove vrste splošnega pravnega akta z drugačno pravno naravo, ne da bi za to poprej uredil ustrezno pravno podlago v ustavi.⁵⁵ Ker je ustava tista, ki ureja pravno podlago za sprejemanje zakonov in morebiti tudi njemu nadrejenih splošnih pravnih aktov, npr. organskih zakonov, je tudi za uporabo materialnega ustavnega zakona kot systemskega akta za urejanje ustavne materije potrebna ustrezna pravna podlaga v ustavi. Pitamic je opozoril, da je pri vprašanju, kaj je zakon, važno le tisto, kar ustava določi kot zakon, in to, kako zakoni nastajajo. Ustava vsake države neodvisno od teorije in drugih držav določi »*kaj hoče imeti za zakon, kakšni organi morajo sodelovati pri zakonodajstvu in na kak način, ter kako pravno veljavo imajo tako izdelane norme. /.../ Česar pravo ne določa ali molče predpostavlja, ne more imeti pravnega pomena.*«⁵⁶ Ne vidim razloga, zakaj povedano ne bi veljalo tudi za materialni ustavni zakon ali kateri drug zakon ali ustavi soroden splošni pravni akt.

To teoretično izhodišče se v praksi v obravnavanih ureditvah natančno potrjuje. Sistematika splošnih pravnih aktov se od države do države razlikuje tako po številu različnih oblik temeljnih splošnih pravnih aktov kot po njihovem pravnem položaju in stopnjah,⁵⁷ kljub temu pa imajo v nadaljevanju obravnavane ureditve skupno lastnost, ki je ključnega pomena.

kot pisan akt, ki ga morajo spoštovati tudi najvišji nosilci oblasti. S. Sokol, B. Smerdel, nav. delo, str. 18. Glej tudi L. Pitamic, nav. delo, str. 195.

⁵³ Eno od razumevanj ustave v materialnem smislu obravnava ustavo predvsem kot temelj pravnega sistema, ki naj določi način njegove gradnje tako, da določi pristojnosti in postopke za sprejemanje normativnih aktov. Ustava zmeraj ureja pristojnosti za sprejemanje zakonov in zakonodajni postopek. M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 227–233, 237–238; L. Pitamic, nav. delo, str. 186–187; M. Jovičić, nav. delo, str. 12, 77.

⁵⁴ Medtem ko za posameznika načeloma velja, da je v svojem ravnanju svoboden, kolikor mu pravo določenega ravnanja ne prepoveduje oz. zapoveduje, za nosilce oblasti velja ravno nasprotno: svojo oblast smejo izvrševati le znotraj izrecno določenih meja in pristojnosti. Pri državnih organih je treba vselej »najti ustrezno pravno merilo, da so upravičeni in zavezani opravljati določeno dejavnost«. M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 99.

⁵⁵ »*C'est la Constitution qui établit cette hiérarchie en déterminant les conditions d'édiction et de validité des différents actes créateurs de norms.*« G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, nav. delo, str. 645.

⁵⁶ L. Pitamic, nav. delo, str. 242–243.

⁵⁷ Glej npr. L. Pitamic, nav. delo, str. 265.

Švedska ustava npr. spada med nekodificirane pisane ustave, saj jo sestavljajo štirje ustavni akti enakega ranga. Temeljni in izhodiščni med njimi, *The Instrument of Government* iz leta 1974, jih v 3. členu izčrpno določi, zato drugih materialnih ustavnih aktov po ustavodajnem postopku (brez ustrezne dopolnitve tega akta) ni mogoče sprejeti.⁵⁸ Tudi ruska ustava izčrpno določa primere, kdaj se sprejme zvezni ustavni zakon (glej 108. člen ustave).⁵⁹ Na enak način, s taksativnim naštevanjem, predvidevata sprejem organskih zakonov portugalska ustava (glej 112. in 166. člen ustave)⁶⁰ in romunska ustava (glej tretji odstavek 73. člena ustave⁶¹).⁶²

Avstrijska ustava spada med nekodificirane, pri čemer »seznam« ustavnih aktov ni izčrpno določen, toda njen 44. člen⁶³ izrecno predvideva sprejemanje ustavnih zakonov ali celo določb znotraj navadnega zakona, ki jim gre rang ustavnega zakona in so kot take vsakič izrecno opredeljene.⁶⁴ Italijanska ustava⁶⁵ za vsak primer posebej predvideva sprejetje materialnih ustavnih zakonov (glej npr. 71. člen – zakonodajna iniciativa drugih organov; 96. člen – glede imunitete predsednika vlade in ministrov; 116. člen – statuti regij; 132. člen – spremembe regijskih meja; 137. člen – ustavno sodišče), teorija pa šteje, da je to kljub odsotnosti generalne klavzule v ustavi mogoče storiti v drugih primerih, ko je to potrebno za dopolnjevanje ustave ali tudi za vsebinski odstop

⁵⁸ L. Prakke, C. Kortmann, nav. delo, str. 806–807.

⁵⁹ Sprejem zveznega ustavnega zakona je med drugim predviden na naslednjih področjih: omejitev človekovih pravic v izrednem stanju (56. člen); sprememba statusa teritorija, regije, mesta ipd. (66. člen); določitev in uporaba zastave, grba in himne (70. člen); ureditev referendumov (84. člen); razglasitev izrednega stanja (88. člen); varuh človekovih pravic (103. člen); vlada (114. člen); sodstvo (118. člen). Ruska ustava. <<http://eng.constitution.kremlin.ru/#article-125>> (1. 8. 2015).

⁶⁰ Portugalska ustava. <www.tribunalconstitucional.pt/tc/en/crpen.html> (1. 8. 2015). Glej tudi L. Prakke, C. Kortmann, nav. delo, str. 687.

⁶¹ Ustava v tem členu določi tudi vrste splošnih pravnih aktov, ki jih lahko sprejme parlament, in tako začrta sistem temeljnih splošnih pravnih aktov v romunskem pravnem redu. Romunska ustava. <www.ccr.ro/en/constitutia-romaniei-2003> (1. 8. 2015).

⁶² Položaj organskega zakona se seveda razlikuje od položaja materialnega ustavnega zakona, tukaj pa je pomembno to, da tudi zanj ustava ureja natančno pravno podlago in taksativno našteje, kdaj je mogoče sprejeti tak akt.

⁶³ Temeljni avstrijski ustavni zakoni. <www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site2/english/downloads/englishverfassung.pdf> (1. 8. 2015).

⁶⁴ Količino poustavljene materije so z ustavno reformo leta 2008 korenito zmanjšali, odprta možnost urejanja na ustavni ravni pa je ostala. Teorija poudarja, da je zaradi take ureditve avstrijski sistem ustavnih aktov zelo zapleten in nepregleden. H. Eberhard, K. Lachmayer, nav. delo, str. 113–117. Glej tudi M. Stelzer, nav. delo, str. 22–27, 32.

⁶⁵ Italijanska ustava. <http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/costituzione-aggiornata_EN_10_10_12.pdf> (1. 8. 2015).

od nje.⁶⁶ Ne glede na to je mogoče ugotoviti, da italijanska ustava materialni ustavni zakon predvideva kot sistemski akt za zaokroženo razčlenjevanje ustavne materije.

Zanimiv je položaj ustavnih zakonov na Hrvaškem. Hrvaški ustavni sistem pozna ustavne zakone tako za spreminjanje ustave kot za predpisovanje njene izvedbe (glej 151. člen ustave⁶⁷) in za razčlenjevanje ustavne materije na ustavni ravni. Tako členi 123, 126 in 132 predvidevajo sprejem ustavnega zakona za ureditev pomembnejših vprašanj v zvezi z ustavnim sodiščem. Člen 132 zanj predpiše sprejem po ustavnorevidzijskem postopku. Ta ustavni zakon ima enako pravno moč kot ustava in je tudi edini primer, ko ustava predvideva sprejem takega ustavnega zakona. Ne vsebuje niti generalne klavzule, ki bi dopuščala njegov sprejem za urejanje ustavnih področij, bodisi naštetih bodisi omejenih z drugimi pogoji. Po drugi strani pa ustava v 15. členu predvideva sprejetje ustavnega zakona glede manjšin,⁶⁸ ki se sprejme po postopku, po katerem se sprejemajo organski zakoni (glej 83. člen ustave). Da gre za zakon, ki kljub svojemu imenu nima ranga ustave, temveč pravzaprav za kvalificiran zakon, je hrvaško ustavno sodišče ugotovilo v odločbi št. U-I-774/2000 z dne 20. decembra 2000.⁶⁹ Poleg tega organskega zakona, ki se sprejme z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, 83. člen ustave predvideva sprejem organskih zakonov z navadno absolutno večino za razčlenjevanje v ustavi zavarovanih človekovih pravic in svoboščin, volilni sistem, lokalno samoupravo in ureditev organiziranosti, delovanja in pristojnosti državnih organov.⁷⁰ Ustavno sodišče je v eni svojih odločb ugotovilo, da je bilo v preteklosti z ustrezno kvalificirano večino sprejetih več sto zakonov, čeprav ti nimajo statusa organskega zakona po 83. členu ustave. Zato je pozvalo hrvaški *Sabor*, da zaradi ustavnopravne pomembnosti tega vprašanja (predvsem zaradi zagotavljanja pravne varnosti) ustrezno dopolni svoj poslovnik tako, da bo jasno določeno, kateri zakon se sprejema po postopku za sprejem organskih zakonov, od česar je odvisen tudi njegov status v pravnem redu.⁷¹

⁶⁶ L. Prakte, C. Kortmann, nav. delo, str. 518, 528–529.

⁶⁷ Hrvaška ustava. <www.usud.hr/default.aspx?Show=ustav_republike_hrvatske&m1=13&m2=21&Lang=hr> (1. 8. 2015).

⁶⁸ Več o urejanju položaja manjšin tudi na ustavni ravni v: A. Horvat, nav. delo, str. 555–585.

⁶⁹ Odločba Ustavnega sodišča Republike Hrvaške št. U-I-774/00 z dne 20. decembra 2000, Narodne novine, št. 1/00. Glej tudi odločbo v zvezi z ustavnim zakonom o manjšinah št. U-I-3597/2010 z dne 29. julija 2011, Narodne novine, št. 93/11.

⁷⁰ Več o ustavnih in organskih zakonih ter vlogi ustavnega sodišča pri njihovi presoji glej J. Omejec, nav. delo, četrto poglavje.

⁷¹ Odločba Ustavnega sodišča Republike Hrvaške št. U-X-99/2013 z dne 23. januarja 2013, Narodne novine, št. 12/13, odst. 15–18. Treba je opozoriti tudi, da pravna narava

V čem je torej tako pomembna skupna lastnost obravnavanih ureditev? Vsaka od obravnavanih držav ima za sprejem bodisi kvalificiranega, organskega ali materialnega ustavnega zakona v sami ustavi urejeno ustrezno pooblastilo zakonodajalcu oziroma ustavodajalcu, da tak akt sprejme. Večina obravnavanih ustav gre pri tem še korak dlje in izčrpno našteje, v katerih primerih oz. na katerih področjih sme pravodajalec tak akt sploh sprejeti. Čeravno gre v nekaterih primerih za organske ali kvalificirane, ne pa za ustavne zakone, je okoliščina, da ustave izčrpno določijo njihovo uporabo, za udejanjanje načela pravne države in pravne varnosti še kako pomembna. Tudi tam, kjer sprejem tovrstnih splošnih aktov ni taksativno predpisan, temveč se šteje, da to določen pravodajalec lahko stori, kadar sam presodi, da je tak akt potreben, takšno možnost ustrezno (npr. z generalno klavzulo) uredi sama ustava in ne pušča dvoma o tem, ali je določen pravodajalec tak akt upravičen sprejeti (primer Avstrije in Italije).⁷²

Pokaže se, da tuje ustave držav, v katerih poleg ustave poznajo tudi druge materialne ustavne akte (ali druge oblike splošnih pravnih aktov, ki razčlenjujejo ustavno materijo, kot npr. organski zakon), po večini spoštujejo naziranje, ki ga, kot rečeno, zastopa tudi teorija, da je treba v ustavi čim natančneje določiti pristojnosti ustavo- in zakonodajalca, postopkovna pravila ter vrste in oblike temeljnih pravnih aktov v državi. To je slovenska ustava pri aktu o spremembi Ustave in ustavnem zakonu za njeno izvedbo storila precej nedoločno in pomanjkljivo, medtem ko drugih oblik in vrst splošnega pravnega akta ustavnega ranga (ali akta, podrejenega ustavi in nadrejenega zakonu) ne omenja in ne ureja pristojnosti in postopka za njihovo sprejemanje.

Slovenski ustavodajalec pomembnejše materije torej ne more sistematično urejati v materialnih ustavnih zakonih, ker tak akt po Ustavi v sistemu splošnih pravnih aktov v Sloveniji *de lege lata* ne obstaja.

3.2. Poslovnik Državnega zbora

Čeprav temeljna pravna podlaga za sprejem tovrstnih aktov spada v ustavo, je treba preveriti tudi, ali je to pristojnost morebiti uredil poslovnik Državnega zbora. Skromnost prvega poslovnika Državnega zbora je bila glede določb v

organskega zakona na Hrvaškem ni koncizno urejena, saj je tamkajšnje ustavno sodišče že zavrnilo presojo skladnosti organskega zakona z navadnim. Glej npr. odločbo št. U-I-2720/2007 z dne 19. novembra 2008, Narodne novine, št. 138/08, točka 7.1.

⁷² Zastavlja se vprašanje, kako pogosto je ustavodajalec neke države sprejel materialni ustavni akt, ne da bi bil imel za to izrecno pravno podlago v ustavi (bodisi po generalni bodisi po specialni klavzuli). Žal čas in prostor v tem članku nista dopuščala obsežnejšega primerjalnopravnega preučevanja, posebej morebitnih tovrstnih primerov.

zvezi s sprejemanjem ustavnih aktov (vključno za spreminjanje Ustave) primerljiva z varčnostjo Ustave same.⁷³ Novi poslovnik iz leta 2002 je ustavno-revizijski postopek uredil razmeroma podrobno in njegovo uporabo določil tudi za sprejemanje ustavnih zakonov za spremembo in izvedbo (spremembe) Ustave, glede sprejemanja materialnih ustavnih aktov pa enako kot prejšnji v celoti molči. Ker je za spreminjanje Ustave v skladu z dotedanjo prakso PoDZ-1 določil ustavnorevizijsko tehniko noveliranja (in ne amandmiranja), teorija poudarja, da je odtlej to edini možen način spreminjanja Ustave.⁷⁴ Vzporednico lahko potegnemo tudi v zvezi s pristojnostjo sprejemanja materialnih ustavnih aktov po PoDZ-1:

»IV. AKTI IN POSTOPKI

1. Akti državnega zbora

107. člen

Državni zbor sprejema ustavne zakone o spremembi ustave, zakone, avtentične razlage zakonov, državni proračun, rebalans državnega proračuna, spremembe državnega proračuna in zaključni račun državnega proračuna, poslovnik državnega zbora, odloke, resolucije, deklaracije, priporočila in sklepe ter uradna prečiščena besedila zakonov.

6. Postopek za spremembo ustave

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 Republike Slovenije, za spremembo ustavnega zakona za izvedbo ustave Republike Slovenije in za spremembo ustavnega zakona o spremembi ustave Republike Slovenije.«

Čim bolj natančno in restriktivno razčlenjevanje pristojnosti Državnega zbora je utemeljeno,⁷⁵ saj ustreza prej poudarjenemu naziranju, da je treba zaradi na-

⁷³ »Posebej občutljivo vprašanje se navezuje tudi na to, ali je ustavna tvarina v ustavi dovolj določno opredeljena /.../ V ustavi, denimo, niso opredeljene zadeve, ki so vsaj primeroma v pristojnosti državnega zbora.« M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 237.

⁷⁴ Uvodno pojasnilo Kaučiča v: I. Kaučič, nav. delo (2013), str. 13. Iz navedenega sledi, da je poslovnik (vsaj do spremembe Ustave ali poslovnika) uredil in »zakoličil« način spreminjanja Ustave.

⁷⁵ Pri tem poslovnik seveda ne sme ožiti in spreminjati določb Ustave.

čela pravne države in pravne varnosti natančno določiti temeljna pooblastila najvišjih organov.⁷⁶ Dobrodošlo je zato, da PoDZ-1 taksativno našteje akte, ki jih lahko sprejme Državni zbor, in tako *de lege lata* »zakoliči« svojo pravodajno pristojnost. Med njimi materialnega ustavnega zakona ni mogoče najti. Med izčrpno naštetimi akti, ki jih sprejema Državni zbor po ustavnorevizijskem postopku, ravno tako ni materialnega ustavnega zakona in tudi ne drugih materialnih ustavnih aktov. Ta se namreč uporablja le za spreminjanje UZITUL, UZIU in za spremembo že sprejetega ustavnega zakona o spremembi Ustave. Po argumentu *a contrario* PoDZ-1 ne ureja pristojnosti Državnega zbora po ustavnorevizijskem postopku sprejeti materialni ustavni zakon (oz. drug materialni ustavni akt).⁷⁷

3.3. Stališče Ustavnega sodišča

Ne preseneča, da se Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče) z možnostjo sprejema materialnega ustavnega zakona ali drugega akta kot osrednjim vprašanjem še ni ukvarjalo. Svoje stališče je na kratko prvič (in tudi kasneje vselej zgolj *obiter dictum*) podalo v zadevi U-I-332/94 z dne 11. aprila 1996, v kateri je zapisalo:

»V postopku preizkusa pobude je Ustavno sodišče ugotovilo, da 174. člen Ustave določa le, da se 'za izvedbo te Ustave in za zagotovitev prehoda k uporabi določb te Ustave sprejme ustavni zakon.' To pa ne pomeni, da je to edina vrsta ustavnega zakona in da Državni zbor ne bi mogel sprejeti ustavnega zakona z drugačnim namenom in drugačno vsebino, kolikor ima ta ustavnopravno naravo.«⁷⁸

Upošteva je čas sprejema tega sklepa, ko Ustava še ni doživela svoje prve spremembe z uporabo ustavnega zakona, je bilo iz navedenega stališča Ustavnega sodišča nemogoče z gotovostjo sklepati, ali je Ustavno sodišče zavzelo stališče, da lahko ustavodajalec poleg ustavnega zakona za izvedbo Ustave in ustavnega zakona za spremembo Ustave sprejme tudi ustavni zakon, ki bi ločeno od Ustave dopolnjeval in razčlenjeval ustavno materijo (materialni ustavni zakon). Da je imelo sodišče v mislih predvsem ustavni zakon za spremembo Ustave (in

⁷⁶ Glej razdelek 3.1, posebej opombi pod črto št. 53 in 54.

⁷⁷ Po tem razlogovanju velja tudi, da ustavnorevizijskega postopka ni mogoče uporabiti niti za spremembo TUL. Čeprav TUL še vedno velja, je po drugi strani akt (glej razdelek 2.4), ki je bil namenjen izpolnitvi natančno določenega dejanja: pravni osamosvojitvi Slovenije. Po tej plati bi bilo mogoče zagovarjati stališče, da so vsaj nekatere norme tega akta izčrpane in ga po tej plati ne kaže več spreminjati.

⁷⁸ U-I-332/94 z dne 11. aprila 1996, OdlUS V, 42, točka 3.

ne tudi materialnega ustavnega zakona), izhaja sicer iz besedila Komentarja Ustave Republike Slovenije.⁷⁹

Ustavno sodišče je morebiten dvom odpravilo štiri leta kasneje v odločbi U-I-214/00 z dne 14. septembra 2000:⁸⁰

»Ustavni zakon pa se uporablja tudi kot akt, ki ga lahko ustavodajalec sprejme z drugačnim namenom in z drugačno vsebino – torej ne z namenom in vsebino spreminjanja ustavnih določb oziroma izvedbe in prehoda k uporabi ustavnih določb. Samo pri tej obliki ustavnega zakona je za odločanje o pristojnosti Ustavnega sodišča odločilen materialni kriterij ...«⁸¹

Ustavno sodišče je tako sprejelo stališče, da se v slovenskem ustavnem redu ustavni zakon uporablja tudi kot akt, ki ni namenjen spremembi Ustave ali njeni izvedbi, temveč ima lahko drugačen namen in vsebino. Pri tem sicer izrecno ne omeni materialnega ustavnega zakona, toda pravna teorija in primerjalna praksa pokazuje, da kot temeljna oblika ustavnega zakona obstaja le še materialni ustavni zakon. Da ima v mislih prav tega, sledi tudi iz nadaljevanja obrazložitve, kjer je zapisano, da se pri presoji svoje pristojnosti za ustavnosodno kontrolo akta samo za to obliko ustavnega zakona uporabi materialni kriterij. Ta del odločbe Ustavnega sodišča še danes velja kot preventivno opozorilo Državnemu zboru, da tak akt ne bo nujno odtegnjen ustavnosodni presoji skladnosti z Ustavo.⁸² Sodišče v odstavku, v katerem opisuje dosedanje rabo ustavnega zakona kot akta za spremembo ustave in akta za izvedbo (spremembe) ustave, preprosto nadaljuje, da se ustavni zakon uporablja tudi v funkciji materialnega ustavnega zakona. Nekoliko slabše obveščen bralec bi dikcijo sodišča zlahka razumel tako, kot da je to tudi v našem ustavnem redu nekaj povsem običajnega in ustavno dopustnega. Stališče Ustavnega sodišča se ob upoštevanju odsotnosti vsakršne (ustavno)pravne podlage zdi precej širokosrčno, tudi zato, ker ga je mogoče razumeti, kot da ne bi bilo s systemskega vidika skladnosti z Ustavo prav nič narobe, če bi se ustavodajalec za urejanje

⁷⁹ »Že US pa je opozorilo, da to ni edina vrsta ustavnega zakona in da DZ lahko sprejme tudi ustavni zakon z drugačno vsebino in drugačnim namenom – ustavni zakon o spremembi Ustave.« Jerovšek, komentar k 174. členu Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2002), str. 1165, št. 1. Najbrž ni povsem brez pomena, da je pod sklep Ustavnega sodišča v citirani zadevi podpisan takratni predsednik dr. Tone Jerovšek, ki je hkrati avtor citiranega besedila iz Komentarja Ustave Republike Slovenije.

⁸⁰ Na nadgradnjo svojega prejšnjega stališča Ustavnega sodišča opozori tudi Staša Nunič v svoji diplomski nalogi. S. Nunič, nav. delo, str. 6. Temo ustavnega zakona v Sloveniji je v svoji diplomski nalogi obširno obdelal Miha Schnabl. M. Schnabl, nav. delo.

⁸¹ U-I-214/00 z dne 14. septembra 2000, OdlUS IX, 201; točka 7.

⁸² Glej Testen, komentar k 160. členu Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2002), str. 1093–1094; Kaučič, komentar k 169. členu Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2011), str. 1540; A. Teršek, nav. delo (2011), str. 41.

pomembnejših pravnih razmerij na ustavni ravni redoma zatekal k materialnemu ustavnemu zakonu.⁸³ Stališče, da v slovenskem ustavnem redu ni tako, poleg argumenta pravne države (odsotnost ustrezne ustavnopravne podlage) dodatno krepi zgodovinski argument z vpogledom v genezo sistema oblastnih splošnih pravnih aktov ob snovanju Ustave.

4. ARGUMENT ZGODOVINSKE RAZLAGE

Osnutek Ustave Republike Slovenije, ki je bil oktobra 1990 objavljen v Poročevalcu Skupščine RS in Skupščine SFRJ,⁸⁴ je v 92. členu predvideval, da se ustavni zakoni (in po variantnem dodatku, ki ga prej nastalo besedilo t. i. Podvinske ustave ni vsebovalo, tudi določbe drugih zakonov, ki imajo naravo ustavnega zakona), sprejemajo v Državnem zboru z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. Variantni dodatek 1 je (enako kot Podvinska ustava) predvideval, da se z ustavnim zakonom razčlenijo ustavne določbe na področju varstva človekovih pravic in svoboščin, volilnega sistema, zakonodajne iniciative, referendum, sodstva, lokalne samouprave in v drugih primerih, ki bi jih določila ustava.⁸⁵ Sprejem tovrstnega ustavnega zakona bi lahko predlagala vlada, najmanj deset poslancev, predsednik republike ali najmanj trideset tisoč volivcev (navaden zakon pa vsak »član državnega zbora«, vlada ali dvajset oz. po drugi varianti trideset tisoč volivcev).⁸⁶

Ker bi ustavni zakoni (ali celo le posamezne določbe znotraj »navadnih« zakonov,⁸⁷ ki imajo naravo ustavnega zakona) sistematično urejali nekatera

⁸³ Tudi Teršek opozori, da Državni zbor ne more sprejeti ustavnega zakona preprosto zato, ker je zbral potrebno večino poslancev. Takega zakona ni mogoče sprejeti za kakršno koli vsebino in ne glede na njegov namen. Prav tam.

⁸⁴ Poročevalec Skupščine Republike Slovenije in Skupščine SFR Jugoslavije za delegacije in delegate, letnik XVI., št. 17, Ljubljana, 19. oktobra 1990. Ta osnutek je nastal na podlagi Delovnega osnutka Ustave Republike Slovenije (t. i. Podvinska ustava), ki ga je pripravila strokovna skupina Komisije Skupščine Republike Slovenije za ustavna vprašanja. Strokovna komisija je delovni osnutek 31. avgusta 1990 izročila predsedniku skupščine dr. Francetu Bučarju, zatem pa je njegovo vsebino deloma preoblikovala Komisija Skupščine RS za ustavna vprašanja. Na njen predlog je Skupščina RS 12. oktobra 1990 sprejela sklep, s katerim je dala navedeni Osnutek Ustave Republike Slovenije v javno razpravo, zato je bil 19. oktobra 1990 objavljen v Poročevalcu št. 17. M. Cerar, G. Perenič, nav. delo, I. zvezek, str. 19. Več o nastajanju slovenske ustave glej tudi P. Jambreč, nav. delo.

⁸⁵ Poročevalec Skupščine Republike Slovenije in Skupščine SFR Jugoslavije za delegacije in delegate, letnik XVI., št. 17, Ljubljana, 19. oktobra 1990, str. 9, besedilo 92. člena.

⁸⁶ Prav tam, str. 9, besedilo 93. člena.

⁸⁷ Kot že rečeno, »navadni zakon« ni termin, v tem besedilu ga uporabljam za označbo zakona, ki se sprejema z običajno večino glasov poslancev. Izraz kvalificirani zakon uporabljam za zakon, ki se sprejema s strožjo večino glasov poslancev od običajne, a je

najpomembnejša vprašanja ustavne narave, bi bila za njihov sprejem potrebna kvalificirana večina, toda manj stroga, kot se (tudi po tem osnutku) zahteva za spremembo ustave.⁸⁸ Da je osnutek ustave uvažal posebno vrsto pravnih aktov, ki so podrejeni ustavi, nadrejeni pa »navadnim« zakonom, sledi tudi iz določb glede pristojnosti Ustavnega sodišča, po katerih ima slednje pristojnost, da presoja skladnost ustavnega zakona z ustavo ter skladnost zakonov in podzakonskih predpisov z ustavo in ustavnim zakonom.⁸⁹

Medtem ko je Podvinska ustava predvidevala sprejem oz. možnost sprejema materialnega ustavnega zakona v najmanj štiriindvajsetih izrecno določenih primerih,⁹⁰ je kasnejši Osnutek Ustave RS to številko še dodatno povečal, in sicer na najmanj trideset.⁹¹ Poleg tega je glede na Podvinsko ustavo, kot že

hierarhično enakovreden navadnemu zakonu. Izraz organski zakon uporabljam za zakon, ki je hierarhično pod ustavo in nad navadnimi (in kvalificiranimi) zakoni, zato morajo biti ti z njim tudi materialno usklajeni. Ponavadi se sprejema po zahtevnejšem postopku kot navadni zakoni. Ustavni zakon pa v tem besedilu razumem kot ustavni akt, ki uživa enak rang kot ustava in je zato nadrejen vsem drugim pravnim aktom, vključno z organskim, kvalificiranim in navadnim zakonom.

⁸⁸ Razlaga osnutka ustave, prav tam, str. 21, 23.

⁸⁹ Prav tam, str. 14, besedilo 151. člena. Glej tudi Razlago osnutka ustave, str. 22, in ločeno mnenje k osnutku člana strokovne skupine komisije k posameznim rešitvam v delovnem osnutku ustave Republike Slovenije z razlagami mag. Matevža Krivica, str. 33. Po terminologiji, uporabljeni v tem besedilu (in razloženi v opombi pod črto št. 87), je osnutek predvideval uporabo organskega zakona, čeprav ga je imenoval ustavni zakon.

⁹⁰ Delovni osnutek (t. i. Podvinska ustava) je predvideval sprejem ali možnost sprejema materialnega ustavnega zakona (izvorno v osnutku ali po variantnem dodatku) na naslednjih področjih: himna in grb (7. člen); volilna pravica za državljane, ki nimajo stalnega prebivališča v republiki (43. člen); pravice italijanske in madžarske narodne skupnosti (63. člen); pridobivanje lastninske pravice na nepremičninah za tujce (66. člen); izkoriščanje naravnega bogastva po tujih osebah (67. člen); položaj, sestava in pristojnost računskega sodišča in narodne banke (82. in 84. člen); volitve (85. člen); nezdružljivost poslanske funkcije in pritožba zoper odločitev državnega zbora o potrditvi mandatov (86. člen); odločanje v državnem zboru, področja urejanja ustavnega zakona (92. člen); iniciativa za sprejem ustavnega zakona (93. člen); poseben zakonodajni postopek za upoštevanje interesov posameznih območij republike (94. člen); ureditev in pristojnost sodišč (122. člen); udeležba laikov pri sojenju (124. člen); sestava in oblikovanje sodnega sveta (128. člen); prenehanje in odvzem sodniške funkcije (129. člen); nezdružljivost sodniške funkcije (131. člen); tožilstvo in nezdružljivost tožilske funkcije (133. člen); pristojnosti občin (136. člen); ustanovitev širših lokalnih skupnosti (139. člen); v zvezi z upravnim sporom – tukaj bi sodno varstvo sicer lahko uredil ustavni zakon, ki je bil predviden za ureditev pristojnosti sodišč v 122. členu (148. člen); ustavna pritožba (151. člen); sestava ustavnega sodišča, ko odloča o obtožbah zoper predsednika republike itd. (152. člen); postopek pred ustavnim sodiščem (156. člen). M. Cerar, G. Perenič, nav. delo, I. zvezek, str. 69–102.

⁹¹ Glede na Podvinsko ustavo je sprejem materialnega ustavnega zakona osnutek predvideval še na naslednjih področjih: državljanstvo (11. člen); omejitev pravice do svobode izražanja (39. člen); pravica do stavke (77. člen); dodatno predstavništvo poslancev etničnih skupnosti – določil bi jih lahko isti ustavni zakon, kot je v tem členu predviden za

rečeno, uvedel možnost, da imajo naravo ustavnega zakona tudi le posamezne določbe drugih zakonov.⁹² Jasno je, da so torej besedila, ki spadajo v ožjo materijo *travaux préparatoires*, predvidevala široko uporabo ustavnega zakona kot systemskega akta za razčlenjevanje ustavne materije. Kasneje sprejeta slovenska ustava takšne ureditve ni uveljavila in je za večino področij, za katera je bil predviden ustavni zakon, urejanje prepustila »navadnemu« zakoncu. Le štiri področja so se ustavodajalcu ob sprejemu Ustave zdela toliko bolj pomembna, da je (namesto posebnega ustavnega akta, nadrejenega zakonodaji) za urejanje te materije predpisal »le« strožjo večino za sprejem zakona: volilni sistem – dvotretjinska absolutna (80. člen); referendum – dvotretjinska relativna (90. člen); volitve v državni svet – dvotretjinska absolutna (98. člen); ter obramba države – dvotretjinska relativna večina (124. člen).⁹³ Danes veljavna Ustava kot taka področja določa še razmerja med državnim zborom in vlado glede sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic – dvotretjinska relativna (3.a člen); ustanovitev pokrajine – dvotretjinska relativna večina (143. člen); ter način izvajanja načela uravnoteženosti državnih proračunov – dvotretjinska absolutna večina (148. člen Ustave).⁹⁴

Slovenski ustavodajalec se torej zavestno ni odločil za uvajanje posebnega systemskega akta za razčlenjevanje ustavnih določb in ustavne materije, saj je za ta namen najprej zavrnil ureditev materialnega ustavnega zakona, nato pa še organskega zakona. Slednjega je v pripravljalnih besedilih glede na prevladujočo prakso nekoliko zavajajoče poimenoval ustavni zakon, saj je bil v resnici zamišljen po francoskem vzoru, tak akt pa se navadno imenuje organski zakon in je po hierarhiji splošnih normativnih aktov pod ustavo in nad navadnimi zakoni in kot tak podvržen ustavnosodni kontroli. Prav tako pa Osnutek ustave ni izrecno uredil podlage niti za sprejem materialnega ustavnega zakona ali drugega materialnega ustavnega akta za kakšno posebno področje (kot akt za

volitve že po Podvinski ustavi (85. člen); sestava in volitve državnega sveta (98.a člen); imenovanje sodnika v trajni mandat (126. člen). Prav tam, str. 103–140.

⁹² Tako ureditev pozna avstrijska ustava. V teoriji ni dobro sprejeta. H. Eberhard, K. Lachmayer, nav. delo, str. 113–117. Glej tudi M. Stelzer, nav. delo, str. 22–27, 32.

⁹³ S spremembo Ustave leta 1997 (UZS68, Ur. l. RS, št. 42/97) je bila za sprejem zakona, ki ureja pogoje, pod katerimi lahko tujci pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah, določena dvotretjinska absolutna večina glasov poslancev. Ta je bila črtana s spremembo Ustave leta 2003 (UZ3a,47,68; Ur. l. RS, št. 24/03).

⁹⁴ Glej tudi Pavlin, komentar k 87. členu Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2011), str. 1158, št. 20; Uvodno pojasnilo Kaučiča v: I. Kaučič, nav. delo (2013), str. 51.

posamičen primer) ali za primer, ko bi se to izkazalo kot potrebno (z generalno klavzulo).⁹⁵

Zgodovinski argument pokaže, da je ustavodajalec zavestno in namenoma opustil ureditev ustavnopravne podlage za posebni akt za urejanje oz. razčlenjevanje ustavne materije in to prepustil kvalificiranim in navadnim zakonom. Urejanje in razčlenjevanje materialnih ustavnih zakonov se mu je zdelo potencialno preveč škodljivo za ustavni red. Za (dodatno) urejanje take materije je izrecno predvidel le možnost spremembe Ustave (npr. z njeno dopolnitvijo).

⁹⁵ Vprašanju, s katerim aktom nadalje razčlenjevati ustavno materijo v novem slovenskem ustavnem redu, so ustavna komisija in njene podskupine posvetile veliko pozornosti. Dr. Lojze Ude je glede zakonov, ki bi bili po Osnutku Ustave RS podustavni akti, vendar nad zakoni, na 27. seji Komisije za ustavna vprašanja 3. aprila 1991 izrazil stališče: »sami smo strokovno ocenili, da to ne bi smeli biti ustavni zakoni, ker bi se s tem v bistvu širila ustavna materija. So pa lahko zakoni, lahko jim imenujemo, predlogi so, temeljni zakoni, ki se sprejemajo s kvalificirano večino. Še drugo stališče je bilo zavzeto, ne samo v tej skupini, moram reči, da tudi v drugih skupinah, da naj bomo pri opredeljevanju tistih razmerij, ki se urejajo z zakoni, ki se sprejemajo s kvalificirano večino, restriktivni,« v: M. Cerar, G. Perenič, nav. delo, III. zvezek, str. 864. Dr. Tone Jerovšek je takole izrazil nasprotovanje ustavnemu zakonu, ki ne bi bil podvržen ustavnosodni kontroli: »Če pa bi šli na to, da bi inštalirali ustavni zakon, ki ga ne bi podvrgli ustavni presoji, v tem primeru pa seveda ne vemo, kako dolgo bo taka ustava veljala in koliko parlamentov se bo zamenjalo, je pa odprta vsa možnost, da se sprejmejo tudi zakoni, ki bodo zelo nedemokratski, protipravni itn., ki pa jih ne bo mogel nihče s sveta spraviti. To je potem konec pravne države.« Prav tam, str. 866. Mag. Matevž Krivic je opozoril, da je bilo že v skupščini razčiščeno, da ne glede na ime zakona, bodisi da je ustavni bodisi temeljni, tak zakon hierarhično uživa višji položaj, če se sprejema s strožjo večino: »na predlog dr. Kristana /.../ se ta problem dejanske hierarhije reši ne tako, da kot je bil prvotni predlog, da bi bila uvedena nova stopnička v hierarhiji med ustavo in zakonom /.../ ampak da formalno te stopničke ne bi bilo, da bi poznali samo ustavo in zakone.« Glavno vprašanje pri tem pa je, kaj se bo urejalo s kvalificiranim zakonom. Prav tam, str. 867. Dr. Franc Grad je v razpravi opozoril: »Govoriti, kaj je ustavna materija in kaj ne, ni tako enostavno. Namreč govoriti o tem, da je v tej ustavi vse, kar je ustavna materija, ni res. /.../ In res je, da smo zaradi tega izumili ta ustavni zakon in to je v naši predstavi, kolikor je ta, ki šteje, bila ustavna materija. Glejte samo primer, vprašanje, ali bomo imeli proporcionalni sistem ali večinski. Ne vedno, ampak večinoma je to ustavna kategorija, večinoma. Vprašanje nezdržljivosti poslanskih funkcij z drugimi, ustavna kategorija in tako naprej. /.../ Zaradi tega še zmeraj ostajam pri tem, da smo spustili iz ustave velik del materije, ki ni ustavna materija, in mislim, da je to prav. Ustavo moramo delati tako, da bo čim dlje časa držala. /.../ Zato je zelo pametno prepustiti lažji obliki urejanja, kot je ustavni zakon. Kakorkoli mi rečemo, to je podaljšek ustave. Natančno ta smisel tudi ima po mojem prepričanju.« Prav tam, str. 869. Razlaga končnega predloga ustave, ki je bil rezultat (tudi) omenjenih razprav, se je nato glasila: »Tu gre predvsem za zakone, ki jih je osnutek opredelil kot ustavne zakone in je tudi določal zahtevnejšo večino za njihov sprejem. Predlog ustave ne uporablja več splošnega naziva ustavni zakon, ker so bili ob tem izraženi pomisleki, da ni jasen položaj takega zakona v pravnem sistemu. Namesto tega je na ustreznih mestih posebej povedano, s kakšno zahtevnejšo večino se sprejemajo nekateri pomembnejši zakoni.« Obrazložitev Predloga Ustave Republike Slovenije, v: Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, Ljubljana, 12. december 1991, letnik XVII, št. 30, str. 16.

5. PRIMERI, KO USTAVA Z IZRECNO DOLOČBO IZKLJUČI MOŽNOST SPREJEMA MATERIALNEGA USTAVNEGA ZAKONA

5.1. Zakon kot oblika akta je izrecno predpisan s specialno določbo Ustave

Slovenska ustava ob popolnem molku glede materialnih ustavnih aktov po drugi strani izrecno določa, da se določena pomembnejša področja uredijo z zakonom. Nekatera z zakonom, ki se sprejme s kvalificirano večino, večina preostalih, za katera je Osnutek Ustave RS predvideval sprejem ustavnega zakona, pa celo z navadnim zakonom (z zakonom, ki se sprejme z običajno večino opredeljenih glasov).⁹⁶ Takih področij, glede katerih je ustavodajalec menil, da gre za razčlenjevanje (širše) ustavne materije in je najprej zanje predvidel sprejem ustavnega zakona, nato pa je v veljavni Ustavi znižal rang predvidenega akta na zakon z zahtevano navadno (in ne kvalificirano) večino glasov, je najmanj petnajst. Nasprotno pa je nekaj določb s področij, za katera so bili predvideni ustavni zakoni, ustavodajalec uredil že v sami Ustavi (takih je vsaj pet).⁹⁷

Državni zbor bi kršil Ustavo, če bi področje, za katero Ustava predvideva razčlenitev s kvalificiranim zakonom, uredil z zakonom, ki bi bil sprejet z drugačno večino od predpisane (bodisi z zahtevnejšo ali milejšo). Velja tudi nasprotno: področij, ki se urejujejo s kvalificiranim zakonom, zakonodajalec ne sme širiti mimo izrecnih ustavnih pooblastil in za sprejem (in spremembo) zakona

⁹⁶ »Tudi v naši ureditvi urejajo zakoni vprašanja ustavnega pomena, ki jih ni uredila že ustava. Vendar so ti zakoni v enakem položaju kot drugi zakoni; naša ureditev torej ne pozna posebnih (organskih ali podobnih) zakonov. Tudi sprejemajo se zakoni, ki urejajo vprašanja ustavnega pomena, praviloma na enak način kot drugi zakoni, čeprav za nekatere med njimi velja izjema, da se sprejemajo na zahtevnejši način.« V: F. Grad, nav. delo (1999), str. 611.

⁹⁷ Grb, zastavo in himno v 6. členu opredeljuje že Ustava, urejanje njihove uporabe pa prepušča zakonu; zakonskemu urejanju so prepuščeni: državljanstvo (12. člen); pravice italijanske in madžarske narodne skupnosti (64. člen); lastninska pravica tujcev (68. člen); pravica do stavke (77. člen); neizvoljivost in nezdružljivost poslanske funkcije ter pritožba v povezavi s potrditvijo mandatov v Državnem zboru (82. člen); ureditev in pristojnosti sodišč (126. člen); udeležba državljanov pri izvajanju sodne oblasti (128. člen); trajnost sodniške funkcije (129. člen); prenehanje sodniške funkcije (132. člen); nezdružljivost sodniške funkcije je deloma urejena že v Ustavi, deloma pa to prepušča zakonu (133. člen); državni tožilec (135. člen); nezdružljivost funkcije državnega tožilca deloma ureja že Ustava, deloma to prepušča zakonu (136. člen); ureditev in pristojnosti računskega sodišča (150. člen); centralna banka (152. člen); ustavna pritožba (160. člen); postopek pred ustavnim sodiščem (162. člen). Izključno v sami Ustavi brez izrecnega specialnega pooblastila za zakonodajno razčlenjevanje pa sta sedaj urejeni sestava državnega sveta (96. člen) in sestava ter oblikovanje sodnega sveta (131. člen).

določiti kvalificirane večine v primeru, ko Ustava tega izrecno ne predvideva.⁹⁸ Ravno tako bi Državni zbor kršil Ustavo, če bi materijo, za katero Ustava določa, da se uredi v kvalificiranem ali navadnem zakonu, v celoti vključil v Ustavo ali v drug, od nje ločen ustavni akt, npr. materialni ustavni zakon, ali tudi v podzakonski akt.⁹⁹ Pravodajalec bi namreč v teh primerih kršil izrecne specialno določene ustavne zapovedi glede oblike akta in postopka, po katerem mora biti urejena določena materija.

V tem pa se tudi skriva odgovor, zakaj bi bilo zmotno misliti, da so vsakokratne ustavne določbe, po katerih zakonodajalec *lahko* določeno vprašanje uredi z zakonom,¹⁰⁰ nepotrebne, ker da ima za to na voljo splošno zakonodajno pooblastilo.¹⁰¹ Glede na prej navedeno je mogoče ugotoviti, da gre pri tem za več kot le za baročni slog ustavodajalca. Člen 87 se namreč nanaša le na urejanje pravic in obveznosti, molči pa glede tega, katero materijo je treba urediti v obliki zakona, kadar se ne urejajo pravice in obveznosti.¹⁰² V primerih pravodajnega urejanja vprašanja, ki ne vsebuje nujno pravic in obveznosti, Ustava pa ob tem določa zgolj možnost (ne pa tudi obveznost) sprejetja zakona, ima taka določba za posledico, da se lahko ta materija, če se ureja, uredi le z zakonom. Določba je daljnosežnejša, kot se zdi na prvi pogled, saj ne določa le obvezne oblike akta, temveč tudi pravodajalca. Če take specialne določbe Ustava ne bi vsebovala, pravodajalec ne bi bil določen, zato ta določba vpliva tudi na uresničevanje ustavnega načela delitve oblasti.¹⁰³ Pravodajalec je potemtakem

⁹⁸ O kršitvi Ustave v primeru zakonskega urejanja materije z drugačno večino od predpisane glej Mozetič, komentar k 89. členu Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2002), str. 802, št. 7–8; Pogorelec, komentar k 86. členu Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2011), str. 1149–1150, št. 1–4; Nerad, komentar k 160. členu Ustave, v: prav tam, str. 1418–1419, št. 6; M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 240.

⁹⁹ Predvsem glede neustreznosti podzakonskega urejanja namesto zakonskega glej tudi 87. člen Ustave in Pavlin, komentar k 87. členu Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2011), str. 1151–1163.

¹⁰⁰ Glej npr. drugi odstavek 32. člena, tretji odstavek 43. člena, 121. člen, drugi odstavek 145. člena Ustave.

¹⁰¹ I. Kaučič, F. Grad, nav. delo, str. 213. Člen 87 je po Komentarju Ustave Republike Slovenije – A »dvojna jurisdikcijska norma«, saj pomeni poleg pravila, da se pravice in obveznosti urejajo z zakonom, tudi institucionalno jurisdikcijsko normo glede položaja DZ kot edinega zakonodajalca. Pavlin, komentar k 87. členu Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2011), str. 1154, št. 8. Komentar Ustave Republike Slovenije (2002) je glede tega zagovarjal drugačno stališče, in sicer da »v bistvu ne gre za določanje zakonske pristojnosti DZ (da DZ sprejema zakone)«. Mozetič, komentar k 87. členu Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2002), str. 798, št. 4.

¹⁰² Prav tam.

¹⁰³ Da je določitev pravodajalca posledica določbe o obveznem urejanju pravic in obveznosti z zakonom, kot to zahteva 87. člen Ustave, opozori Pavlin v komentarju k 87. členu Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2011), str. 1154, št. 10.

lahko le eden,¹⁰⁴ to je Državni zbor (ne pa npr. pravodajalec iz izvršne veje oblasti, recimo minister). Če ima zakonodajalec možnost, da o takem vprašanju sprejme zakon, so na tako določbo vsi preostali pravodajalci vezani negativno.¹⁰⁵ To ima za tovrstno materijo pomembne pravnosistemske posledice, med najpomembnejšimi pa je ustavnosodna presoja.¹⁰⁶

Opozoriti je treba, da tudi kadar Ustava predpisuje urejanje kakega področja, ki je del ustavne materije, s kvalificiranim (ali navadnim) zakonom, to ne pomeni, da ne bi smel in mogel ustavodajalec temeljnih pravil ali načel s tega področja poustaviti in jih (naknadno) vključiti v Ustavo. V nasprotju z Ustavo bi bilo namreč le celovitejše urejanje na ustavni (in podzakonski) ravni tistega področja, ki je po Ustavi pridržano urejanju z zakonom.

5.2. Zakon kot oblika akta je izrecno predpisan z generalno določbo Ustave

Ustava oblike akta izrecno ne predpiše le s specialnimi določbami za vsak primer posebej, temveč tudi z generalno klavzulo. Tak primer je poleg 87. člena Ustave¹⁰⁷ tudi področje človekovih pravic in svoboščin. Prvi odstavek 15. člena Ustave določa, da se človekove pravice in temeljne svoboščine uresničujejo neposredno na podlagi ustave, peti odstavek pa priznava ustavno varstvo človekovih pravic in svoboščin tudi v obsegu, kolikor so urejene v drugih pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji.¹⁰⁸ Pri tem imajo zelo pomembno vlogo tudi mednarodnopravni akti. Vsebina človekovih pravic ni le abstraktna določba v Ustavi ali drugem aktu, ampak je stvarina, ki jo razčlenjujejo ne le domača (ustavno)sodna praksa, temveč tudi sodna praksa in akti drugih držav in meddržavnih institucij. Če želi Slovenija spoštovati sprejete mednarodnopravne obveznosti in peti odstavek 15. člena Ustave, mora npr. Evropsko konvencijo o človekovih pravicah razlagati skladno s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice.

Zato ne preseneča določba drugega odstavka 15. člena Ustave, ki določa, da se sme način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin predpisati

¹⁰⁴ Mozetič, komentar k 87. členu Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2002), str. 798, št. 2.

¹⁰⁵ Glej tudi Mozetič, komentar k 87. členu Ustave, v: prav tam, str. 798, 799, št. 4.

¹⁰⁶ Glej razdelek 7.

¹⁰⁷ Po Komentarju Ustave Republike Slovenije ta člen preprečuje, da bi zakonodajalec to materijo urejal v aktih, nižjih od zakona. Gre le za obveznost zakonodajalca, da pravice in obveznosti ureja v zakonu, *kolikor te niso urejene že v Ustavi*, navzgor (urejanje na ustavni ravni) pa omejitve 87. člen naj ne bi uvajal. Mozetič, komentar k 87. členu Ustave, v: prav tam, str. 798, št. 3.

¹⁰⁸ Širše o tem glej Testen, komentar k 15. členu Ustave, v: prav tam, str. 192–204.

le z zakonom, kadar tako določa ustava ali če je to nujno zaradi narave posamezne pravice ali svoboščine. S tem se želi preprečiti oženje obsega varstva človekovih pravic v imenu predpisovanja njihovega načina uresničevanja.¹⁰⁹ Menim, da ta določba ne preprečuje le tega, da bi to materijo urejal podzakonski predpis, temveč ima v določenem obsegu učinek tudi vertikalno navzgor, saj preprečuje njeno pretirano podrobno konstitucionaliziranje. Ne le, da je ustavni rang namenjen bolj abstraktnim in temeljnim pravnim normam, posebnost na tem področju sta pomembna možnost ustavnosodne kontrole urejane materije in s tem zmanjševanje morebitnih apetitov politike po (selektivnem) razumevanju splošno civilizacijsko sprejete vsebine človekovih pravic.¹¹⁰ Kot učni primer za to se lahko uporabi ideja konstitucionaliziranja položaja »izbrisanih« v ustavnem zakonu.¹¹¹ Argument posredno potrjuje tudi odlomek iz nastajanja slovenske ustave, iz katerega je razvidno, da se je ustavodajalec širšemu ustavnopravnemu urejanju te materije namerno izognil.¹¹²

Smiselno podobno kot za predpisovanje načina uresničevanja človekovih pravic velja tudi za njihovo omejevanje. Če bi Državni zbor poustavil konkretizirane možnosti omejevanja določene človekove pravice, bi prišlo do podobne protiustavnosti, kot je bilo prej navedeno, saj Ustava tudi podrobnejše urejanje omejitev človekovih pravic poverja zakonu.¹¹³

¹⁰⁹ Prav tam, str. 196, št. 11.

¹¹⁰ Ustavno sodišče se pri njeni interpretaciji sklicuje tudi na neobvezne mednarodne instrumente, npr. Splošno deklaracijo človekovih pravic. »Gre namreč za uveljavljene standarde in merila, ki so neodtujljivi v vsaki demokratični družbi«, Nerad, komentar k 160. členu Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2011), str. 1438, št. 45, pa tudi na preambule mednarodnih pravnih aktov. I. Kaučič, nav. delo (2012), str. 24. Ustavnosodna kontrola ima za posledico nenazadnje tudi to, da se reševanje določenih konfliktov v družbi seli iz sfere političnega v sfero pravnega (ne glede na to, da imata tudi ustava in s tem ustavnosodno odločanje politično dimenzijo). Nenadno konstitucionaliziranje kakega konfliktnega vprašanja zato lahko v resnici pomeni le željo oblasti po njegovi razrešitvi na politični, ne na pravni ravni (ker se materija odtegne ustavnosodni presoji).

¹¹¹ Glej npr. N. Kogovšek Šalamon, nav. delo (2012), str. 263–265; N. Kogovšek Šalamon, nav. delo (2007), str. 177–193; A. Teršek, nav. delo (2008), str. II–VIII, priloga. »Pravni državi« je na koncu kljub trudu Ustavnega sodišča ogledalo moralo nastaviti Evropsko sodišče za človekove pravice. Glej sodbi *Kurić in drugi proti Sloveniji*, št. 26828/06, z dne 13. julija 2010 (Senat tretje sekcije) in z dne 26. junija 2012 (Veliki senat).

¹¹² Dr. Lojze Ude je na 27. seji Komisije za ustavna vprašanja z dne 3. aprila 1991 izrazil stališče: »Zlasti je sporna tale generalna določba na področju varstva človekovih pravic. /.../ sami smo strokovno ocenili, da to ne bi smeli biti ustavni zakoni, ker bi se s tem v bistvu širila ustavna materija.« V: M. Cerar, G. Perenič, nav. delo, III. zvezek, str. 864. Te pa potem »ne bo mogel nihče s sveta spraviti. To je potem konec pravne države,« pa je opozoril dr. Tone Jerovšek, prav tam, str. 866. Osnutek je v 92. členu z generalno določbo predvideval sprejem ustavnega zakona tudi za razčlenjevanje ustavnih določb na področju varstva človekovih pravic in svoboščin.

¹¹³ Testen, komentar k 15. členu Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2002), str. 199, št. 20.

Ugotoviti je mogoče, da kljub ustavodajalčevi načeloma svobodni izbiri tvarine, ki se mu zdi dovolj pomembna za vključitev v Ustavo, ta svoboda v slovenskem ustavnem redu *de lege lata* v resnici ni tako široka, kot se morda zdi na prvi pogled. Nabor področij, izvzetih iz celovitega urejanja na ustavni ravni zato, ker Ustava za njihovo razčlenjevanje določa zakon (bodisi po specialni bodisi po generalni določbi), je izjemno širok. Pokaže se, da bi ustavodajalec načelo pravne države dosledneje spoštoval, če bi materijo, ki jo želi poustaviti, vključil v Ustavo. Če bi se kljub temu odločil za samostojen akt, bi bilo treba pred sprejemom oz. ob sprejemu takega materialnega ustavnega akta za poseben primer zanj v Ustavi urediti ustrezno pravno podlago.

6. ARGUMENT SISTEMATIČNE RAZLAGE OMEJUJE OBSEG UREJANJA MATERIJ NA USTAVNI RAVNI

V obliki ustavne demokracije, v kateri so podustavni akti podvrženi ustavnosodni kontroli, je vprašanje, kaj spada v ustavo (kaj zajema pojem *materia constitutionis*; kaj od tega sme ustavodajalec urediti na ustavni ravni), toliko bolj pomembno, saj ta materija utemeljeno postane imuna pred ustavnim sodiščem, poleg tega pa se sprejema po specifičnem ustavodajnem postopku. Ustavodajalec je zato po vsebini in količini določb omejen na področje in obseg urejanja, ki ju je mogoče (vsaj v sodobni ustavni demokraciji) opredeliti kot temeljno in izhodiščno *materio constitutionis*.

Teorije, ki se ukvarjajo z materialnim pojmom ustave, se v glavnem delijo v dve skupini. Prva išče odgovore na vprašanje, katere zadeve naj ureja ustava (znotraj te se uveljavljajo različna pojmovanja ustavne materije: državnoopravno, političnoopravno, družbenoekonomsko pojmovanje in pojmovanje, da je ustava temeljna družbena listina), druga pa se osredotoča na pravno vlogo ustave kot izhodiščnega in temeljnega pravnega akta. Po tem naziranju ustava v materialnem pomenu opravlja funkcijo določanja in urejanja pravnih pravil, ki utemeljujejo in omogočajo, da pravni red lahko deluje, med drugim s tem, ko določa, kako naj nastajajo zakoni in drugi formalni pravni viri.¹¹⁴ Skupni imenovalec ustav je gotovo mogoče iskati v tem, da urejajo državno organizacijo (vključno z najvišjimi državnimi organi in razmerji med njimi) ter človekove pravice in svoboščine. Pogosto določajo še način svojega sprejema, spreminjanja in udejanjanja.¹¹⁵

¹¹⁴ Širše o tem glej M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 227–233, 237–238. Glej tudi M. Jovičič, nav. delo, str. 10–13, 155.

¹¹⁵ Glej npr. V. Constantinesco, S. Pierré-Caps, nav. delo, str. 182; M. Jovičič, nav. delo, str. 11, 150, 155–157; M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 229, 232; L. Pitamic, nav. delo (2009), str. 186–187; W. Sadurski, nav. delo, str. 15; S. Sokol, B. Smerdel, nav. delo, str. 18.

Eden osnovnih kriterijev za klasifikacijo pravnih aktov je abstraktnost določb, ki je pri ustavi najvišja in navzdol postopoma pada. Ustava določa le osnovo in okvir, njena naloga v prvi vrsti ni neposredno urejanje razmerij.¹¹⁶ »Ustava je vir vsega prava v državi, ni pa končna oblika prava za ureditev odnosov med ljudmi; njena naloga ni, da neposredno določa pravice in dolžnosti konkretnih ljudi.«¹¹⁷ To je že naloga drugih aktov, posebej zakona.¹¹⁸

Vendar pa odgovor na vprašanje, kaj (naj) zajema ustavna materija, ni pomensko vodotesen in je odvisen tako od različnega teoretičnega naziranja kot od vsakokratnih in posameznih pravnih, družbenih in državnih sistemov. Podrobnejši skupni imenovalec ni možen, ker se ustave razlikujejo tako po globini urejanja kot po tem, katera od drugih vprašanj so urejena v ustavi.¹¹⁹ Vsebina ustave v materialnem smislu ni nekaj, kar bi bilo mogoče eksaktno dokazati. V dani družbi je razumevanje tega pojma bolj ali manj predvidljivo, nikoli pa ni vsesplošno sprejeto. Odrejanje vsebine ustave je izključna domena vsakega ustavodajalca zase, ker je suveren ali predstavnik suverena. Obstajajo le dejanske omejitve in postopoma izoblikovani standardi.¹²⁰

Ker je vsebina ustavne materije, kot rečeno, razmeroma odprt pojem, je zato zelo pomembno, da Ustava na čim več mestih vsebuje vodilo glede oblike in vrste akta, v katerem naj se ureja tvarina, poleg tega pa tudi ustrezno vsebinsko usmeritev za njeno nadaljnje razčlenjevanje. Kjer Ustava predpisuje zakon kot obliko akta, s katerim se uredi materija, dvoma ni. Vendar pa mora biti ustavodajalec tudi takrat, kadar Ustava ne ponuja takega vodila, pri celovitem urejanju na ustavni ravni, posebno v sistemu s pisano kodificirano ustavo in ustavnim sodiščem, samoomejujoč in zelo zadržan. Nekateri ustavodajalci urejajo razmerja, ki po nobenem kriteriju ne spadajo med osnovne norme, ki določajo državno in družbeno ureditev. Motivi za to so lahko zelo različni, poudariti pa je treba, da s takim ravnanjem ustavodajalec prekorači svojo pristojnost, pogosto zaradi lastnih političnih interesov. Kadar so v ustavi določbe, ki objektivno ne sodijo vanjo, to vodi v nestabilnost ustave in zmanjšuje značaj ustave kot temeljnega akta. Če so vanjo vključene določbe zakonskega ali celo podzakonskega ranga, ustavodajalec nase prevzema vlogo teh pravodajalcev.¹²¹

¹¹⁶ M. Jovičić, nav. delo, str. 205, 208.

¹¹⁷ L. Pitamic, nav. delo, str. 263.

¹¹⁸ Po prevladujočem razumevanju je zakon v materialnem smislu vsak pravni akt, ki vsebuje splošni predpis oblastvene narave, ne glede na to, kateri državni organ ga je sprejel. Splošni pravni akt pa je tisti, ki vnaprej ureja neko družbeno razmerje, ki se nanaša na nedoločeno število istovrstnih primerov in nedoločeno število pravnih subjektov. S. Sokol, B. Smerdel, nav. delo, str. 210.

¹¹⁹ M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 229, 232.

¹²⁰ M. Jovičić, nav. delo, str. 19, 149, 152.

¹²¹ Prav tam, str. 21, 151, 154.

Celovitejše razčlenjevanje ustavne materije nujno zaobjame širši krog določb določenega področja, ki se po svoji pravni naravi materialno gledano razlikujejo. Tak akt vsebuje namreč tako določbe, ki predstavljajo del ustave v materialnem pomenu (najbolj temeljne in abstraktne med njimi bi lahko bile vključene tudi v Ustavo), kot določbe organizacijske, izvedbene in celo tehnične narave, ki so navadno predmet zakonskega ali celo podzakonskega urejanja. V takem, npr. kvalificiranem zakonu se zaradi načela celovitosti zakonske ureditve celotno besedilo sprejema po istem postopku, zaradi česar se z zahtevnejšo večino sprejema tudi del zakona, za katerega po materialnem kriteriju zadošča običajna večina.¹²²

Kot učbeniški primer v slovenskem pravnem redu, ki ponazarja razliko med urejanjem temeljnih ustavnih norm in celovitejšim razčlenjevanjem določene ustavne materije, lahko uporabimo urejanje volilnega sistema. Ustava, kot je bila sprejeta leta 1991,¹²³ je določitev volilnega sistema v svojem 80. členu v celoti prepuščala zakonu, ki ga Državni zbor sprejme z dvotretjinsko absolutno večino, ne da bi bila ob tem podala kakršno koli vsebinsko usmeritev. Ker je določitev temeljnih značilnosti volilnega sistema del ožje *materie constitutionis*,¹²⁴ je ustavodajalec to vprašanje potem, ko je bil kvalificirani zakon o volitvah v Državni zbor že dolgo v veljavi, popolnoma legitimno in v skladu s slovensko ustavno ureditvijo naknadno vnesel v omenjeni člen Ustave in kot volilni sistem določil proporcionalni sistem ob štiriodstotnem volilnem pragu z odločilnim vplivom volivcev na dodelitev mandatov kandidatom.¹²⁵ To pa ne pomeni, da bi smel Državni zbor poustaviti (niti v Ustavi niti v drugem ustavnem aktu) tudi preostalo, podrobnejšo razčlenitev parlamentarnega volilnega sistema, saj je to po četrtem odstavku 80. člena Ustave izrecno prepuščeno kvalificiranemu zakonu.

Žal pa je, kot je znano, Državni zbor storil ravno to. Podrobnejša določila glede volilnega sistema je vključil v II. razdelek Ustavnega zakona o spremembi 80. člena Ustave, ki je namenjen določitvi izvedbe spremembe Ustave in prehoda na novo ureditev. Vanje je tako vključil izrazito materialne določbe, spremenil Zakon o volitvah v Državni zbor in tako zlorabil ne le obliko izvedbenega dela ustavnega zakona, ki se uporablja za spreminjanje Ustave, temveč tudi ustavni akt sam po sebi, saj je, kot rečeno, ta materija po Ustavi pridržana kvalificiranemu zakonu. Na nedopusten spodrsrljaj Državnega zbora so takrat opozorili

¹²² F. Grad, nav. delo (1999), str. 612.

¹²³ Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33/91.

¹²⁴ F. Grad, nav. delo (2004), str. 31–34, 107.

¹²⁵ UZ80, Ur. l. RS, št. 66/00.

mnogi.¹²⁶ Prenos na višjo hierarhično raven ni pravodajnotehnični spodrsrljaj, ampak je storjen z očitnim namenom izogniti se morebitni presoji ustavnosti in drugim elementom, vezanim na zakon oz. zakonodajni postopek. Gre za zlorabo splošnega pravnega akta kot oblike.¹²⁷ Načeloma velja, da vsebina in njena pomembnost narekujejo vrsto akta in pravodajni postopek, po katerem naj bo ta stvarina pozitivnopravno urejena.¹²⁸ Ob zlorabi pravne oblike akta gre za hudo kršitev načela pravne države iz 2. člena Ustave, ki zahteva tudi in toliko bolj od pravodajnih organov oblasti, da spoštujejo »pravila igre«, ter načela stopnjevitosti in usklajenosti pravnih aktov iz 153. člena Ustave.

Če velja, da pride pri celovitem urejanju določenega področja do določene stopnje napačne uporabe pravne oblike že pri kvalificiranem zakonu (po zahtevnejšem postopku se sprejema običajna zakonska in celo podzakonska materija), je povsem razumljivo, da bi prišlo do toliko večjega pravnosistemskega neskladja v primeru, če bi določeno ustavno materijo na tak način zaobjel materialni ustavni akt (npr. ustavni zakon, enako pa velja tudi za Ustavo). Vključevanje celovitejšega urejanja ustavne materije z določenega področja v Ustavo bi bilo neprimerno tudi zato, ker ta kot najvišji pravni akt v državi obsega le izhodiščne, temeljne in zato tudi le najbolj abstraktne določbe.¹²⁹

¹²⁶ »Ustavodajalcu ni mogoče oporekati pravice, da prenese določena vprašanja iz zakonske materije v ustavo /.../ Oporekati pa mu je mogoče svojevrstno zlorabo oblike z drugim, to je izvedbenim delom ustavnega zakona.« I. Kaučič, nav. delo (2001), str. 132. »Težava in hud vsebinski spodrsrljaj je drugje; drugi razdelek je dopolnil in spremenil tudi Zakon o volitvah v državni zbor. V tem obsegu je ustavni zakon posegel na področje zakonske stvarine in s tem onemogočil, da bi ustavno sodišče lahko presojalo, ali je volilni sistem v skladu z načelno ustavno opredelitvijo o sorazmernem predstavnštvu, ki naj bi ga zaznamoval odločilni vpliv volivcev.« M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 230, op. 13. Več o vprašanju urejanja volilnega sistema glej: I. Kaučič, nav. delo (2001), str. 131–132; I. Kaučič, nav. delo (2007), str. 33–34; Uvodno pojasnilo Kaučiča v: I. Kaučič, nav. delo (2013), str. 24–25; glej tudi Mnenje o spremembi ustave glede volitev v Državni zbor v Republiki Sloveniji, ki ga je Beneška komisija sprejela na svoji 44. plenarni seji (13. in 14. oktober 2000), v: Pravna praksa (2000: IX–X, priloga), in njegov dodatek, ki sta ga pripravila takratni član Beneške komisije za Slovenijo in ddr. Klemen Jaklič: Prispevek k mnenju Beneške komisije o ustavnih spremembah, ki zadevajo volilno zakonodajo v Sloveniji, v: Pravna praksa (2000: XI–XV, priloga). Celotno mnenje komisije z dodatki je v angleškem jeziku dostopno na spletni strani <www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF%282000%29013-e> (1. 8. 2015). Širše o tej temi glej tudi I. Kristan, nav. delo, str. 199–230; C. Ribičič, nav. delo (2007), str. 211–225. Z odločbo Ustavnega sodišča U-I-214/00 z dne 14. septembra 2000, OdlUS IX, 201, v kateri je Ustavno sodišče zavrnilo pristojnost presoje UZ80, ker da za presojo ustavnopravnih norm ni pristojno, se, upoštevaje navedeno, ne strinjam, saj bi sodišče moralo materialni kriterij presoje uporabiti tudi tukaj. Glej tudi C. Ribičič, nav. delo (2011), str. 7–8.

¹²⁷ Širše o tem M. Pavčnik, nav. delo (2010), str. 1072–1074.

¹²⁸ M. Pavčnik (2011), str. 230.

¹²⁹ Da je ustava po svoji naravi temeljni in zato presplošen akt za podrobnejše razčlenjevanje materije, izhaja tudi iz: F. Grad, nav. delo (1999), str. 608; M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 226–232.

Ob tovrstnem urejanju materije na ustavni ravni bi bile na ustrezni ravni urejene le najbolj temeljne in izhodiščne določbe tega akta, celoten preostanek določb, ki sestavljajo podustavno materijo, pa bi se znašel v aktu z napačno, previsoko pravno veljavo, saj bi moral biti urejen z zakonom. Za nedopustno ustavnopravno urejanje zakonske materije ne gre samo v najbolj očitnih primerih, ko pravno obliko (kvalificiranega ali navadnega) zakona Ustava predpiše izrecno, temveč lahko pride do takega položaja tudi, ko Ustava glede oblike akta molči. Takrat se kot merilo presoje uporabi »le« materialni kriterij. Urejanje z zakonom (namesto na ustavni ravni) poleg ustavnosodne presoje za seboj potegne še druge zelo pomembne pravnosistemske dejavnike, saj ima zakon po Ustavi specifičen položaj v sistemu pravnih aktov in je podvržen posebnemu ustavnopravnemu režimu, ki velja le zanj.¹³⁰

Vprašljivi in celo v neskladju s 87. členom v zvezi z 2. in 153. členom Ustave bi lahko bili torej primeri, ko bi šlo za celovitejše urejanje nekega področja na ustavni ravni, pa zanj Ustava s specialno ali generalno določbo ne predpisuje urejanja z zakonom, in bi tak ustavni akt vseboval razmeroma obsežen del tistih določb, ki bi sicer po materialnem kriteriju spadale v zakon ali podzakonski akt. Pri tem pa velja, da se temeljne določbe s področij, za katera specialne ali generalne določbe Ustave ne zahtevajo urejanja z zakonom, lahko vključijo v Ustavo ravno tako, kot to velja za področja, ki se po Ustavi urejajo z zakonom. Merilo, ki se uporabi pri tej presoji, so torej temeljnost, izhodiščnost in abstraktnost določb, pa tudi pomembnost stvarine (oz. pojmovanje pojma *materie constitutionis*).

7. DEFICIT DEMOKRATIČNOSTI IN LEGITIMNOSTI NORMATIVNEGA UREJANJA KOT POSLEDICA NAPAČNE OBLIKE AKTA

Da se je ustavodajalec za namen podrobnejšega razčlenjevanja in urejanja pomembne ustavne materije namesto za materialni ustavni zakon ali za organ-ski zakon odločil za »navaden« zakon s strožjo večino za njegov sprejem, ni naključje. Pri tem ga je vodilo naziranje, da naj zaradi lastne učinkovitosti in trdnosti¹³¹ ustava ureditev določenih ustavnopravnih vprašanj prepusti drugim aktom. V času sprejemanja ustave kompromis glede vseh vprašanj namreč ni bil mogoč. Ti naj so v skladu z ustavo, hkrati pa odpornejši od navadnih

¹³⁰ Glej npr. U-I-40/96 z dne 3. aprila 1997, Ur. l. RS, št. 24/97, točka 13; U-I-156/08 z dne 14. aprila 2011, Ur. l. RS, št. 34/11, odst. 30. Glej tudi Pavlin, komentar k 87. členu Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2011), str. 1161–1162. Glej tudi razdelek 7.

¹³¹ O trdnosti ustave glej I. Kaučič, F. Grad, nav. delo, str. 33, 36.

zakonov. Ne glede na to, kateri argumenti so pri tem vodili ustavodajalca, ima tovrstna odločitev pomembne posledice za ustavni sistem.¹³²

S tako ureditvijo Ustava izrecno določeni materiji še vedno zagotavlja večjo stopnjo trdnosti, kot jo ima navadna zakonodaja, saj je postopek njenega sprejemanja ob predpisani kvalificirani absolutni večini celo zahtevnejši kot ustavnorevidijski,¹³³ prvo pa velja tudi, če primerjamo kvalificirano relativno večino v primerjavi z večino opredeljenih glasov, ki je sicer potrebna za sprejemanje navadnih zakonov (86. člen Ustave).

Medtem ko lahko iniciativo za sprejem zakona (tudi kvalificiranega) vložijo vlada, vsak poslanec, pet tisoč volivcev in Državni svet (88. in 97. člen Ustave), lahko da pobudo za ustavnorevidijski postopek, ki bi bil po sedanjí ureditvi smiselno edini primeren za sprejem materialnega ustavnega zakona,¹³⁴ samo dvajset poslancev, vlada ali trideset tisoč volivcev (168. člen Ustave). Poleg tega je v nasprotju z zakonodajnim postopkom pri ustavnorevidijskem postopku urejeno še odločanje o predlogu, da se postopek sploh začne. Že za samo odločitev o začetku postopka je treba doseči zahtevno, dvotretjinsko relativno večino v Državnem zboru. Predlagatelji spremembe Ustave zato nimajo pravice predlagati spremembe, temveč le pravico predlagati začetek postopka za spremembo Ustave.¹³⁵ V ustavnorevidijskem postopku Državni svet seveda nima odločilnega veta, kot ga poznamo v zakonodajnem postopku. Resda ima ta pri kvalificiranem zakonu le učinek ponovnega glasovanja v Državnem zboru (ne pa tudi zaostritve zahtevane večine za njegov sprejem, saj ta ostane v tem primeru nespremenjena), kljub temu pa pomeni pomemben vpliv v Državnem svetu zastopanih lokalnih in interesnih skupin. Pomembna razlika se kaže tudi v možnosti razpisa referendumu, ki je pri ustavni spremembi precej zožena glede na zakonodajni referendum (glej 90. in 170. člen Ustave), saj lahko do njega pride le, če tako zahteva vsaj trideset poslancev, tega pa ob upoštevanju zahtevane dvotretjinske absolutne večine za sprejem spremembe Ustave ni tako enostavno

¹³² Več o nastajanju sistema splošnih pravnih aktov v slovenskem ustavnem sistemu glej razdelek 4, posebej tudi opombo pod črto št. 95.

¹³³ M. Cerar, nav. delo, str. 1–2.

¹³⁴ Ustavnorevidijski postopek se v slovenskem pravnem redu uporablja za sprejem vseh preostalih taksativno naštetih ustavnih zakonov. Ustava in poslovnik Državnega zbora ne predvidevata postopka za sprejemanje od Ustave ločenih materialnih aktov. Edini ustavodajni postopek *de lege lata* je ustavnorevidijski postopek.

¹³⁵ Določba, ki je druge ustave ne poznajo, je nekritično prevzeta iz prejšnje ustave iz leta 1974. Ustreznejša bi bila ureditev, ki bi za ustavnorevidijski postopek prav tako, kot to velja pri zakonodajnem postopku, predpisala pravico predlagati spremembo Ustave, in ne le pravico predlagati, da se odloči, ali se bo postopek predlagane spremembe sploh izpeljal. Kaučič, komentar k 168. členu Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2011), str. 1537, št. 1–2.

doseči, če tega ne želijo tudi poslanci, ki so podprli ustavno spremembo.¹³⁶ Ustrezneje bi bilo, če bi Ustava omogočala ljudsko zahtevo za razpis ustavnorevidijskega referenduma.¹³⁷ Nenazadnje je razlika tudi glede promulgacije in *vacatio legis*. Ustavni zakon začne veljati z razglasitvijo v Državnem zboru, kar pomeni izjemo od ustavnega načela, da morajo biti predpisi objavljeni, preden začno veljati.¹³⁸ Vsebinsko enakega predloga za spremembo Ustave pa v primerjavi z zakonodajnim predlogom, ki tovrstne omejitve ne pozna, ni mogoče umestiti na dnevni red Državnega zbora vse do konca iste mandatne dobe.¹³⁹

Vse navedeno občutno zmanjšuje stopnjo demokratičnosti in legitimnosti ustavnorevidijskega postopka v primerjavi z zakonodajnim, saj je neposreden in posreden vpliv ljudstva precej bolj omejen. Medtem ko že za zakonodajne postopke, ki sicer vsaj pravno ponujajo več možnosti za demokratično soodločanje, velja, da trpijo za demokratičnim deficitom in jih *de facto* vodijo vrhovi vladajočih političnih strank,¹⁴⁰ je to toliko bolj očitno za ustavodajni oz. ustavnorevidijski postopek, ki mu že pravo samo, kaj šele »*law in action*«, postavlja okvir, ki vpliv ljudstva omejuje. Opozoriti je treba, da gre pri tem za pravno-sistemske nasprotje, saj bi morala biti večja, predvsem pa zadostna stopnja demokratičnosti in legitimnosti odločanja zagotovljena ravno pri urejanju naj-

¹³⁶ Domneva se, da je pri določitvi potrebnega števila glasov poslancev (30) za razpis ustavnorevidijskega referenduma prišlo do redakcijskega spregleda, saj je Osnutek Ustave Republike Slovenije predvideval 120-članski Državni zbor. Ob zmanjšanju števila poslancev na 90 je številka 30 ostala nespremenjena. Kaučič, komentar k 170. členu Ustave, v: prav tam, str. 1545, št. 4.

¹³⁷ Jerovšek, komentar k 168. členu Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2002), str. 1161, št. 3; Kaučič, komentar k 170. členu Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2011), str. 1545, št. 5. »Delovno besedilo predloga ustave z dne 24. 7. 1991 je določalo ljudsko zahtevo (referendum bi lahko zahtevalo 50.000 volilcev), vendar je bila kasneje ta določba umaknjena /.../ S tako omejitvijo je referendumska demokracija delno izgubila svojo polnokrvnost.« Kaučič v: I. Kaučič, nav. delo (1992), str. 124–125, 168.

¹³⁸ Kaučič, komentar k 171. členu Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2011), str. 1549, št. 1–2.

¹³⁹ Glej 177. člen PoDZ-1 in Kaučič, komentar k 168. členu Ustave, v: prav tam, str. 1539, št. 7.

¹⁴⁰ »Svojevrsten paradoks sodobnih političnih ureditev je, da je ravno ideja o splošnem političnem predstavištvu porodila politične stranke, ki ustvarjajo politiko v imenu ljudstva in za ljudstvo – dejansko pa tudi namesto njega. /.../ Sodobne politične stranke so se torej s svojim delovanjem pri volitvah postavile med volilno telo in predstaviško telo ter s tem močno zmanjšale vlogo volivcev v volilnem procesu. /.../ Zaradi delovanja političnih strank pri volitvah se težišče političnega življenja vse bolj premika od volilnega telesa k strankam. /.../ Stranke lahko preko svojih poslancev v parlamentu uzakonijo take ali drugačne volilne predpise.« F. Grad, nav. delo (2004), str. 27–29. Citirano se nanaša predvsem na stranke in volitve, a je ugotovitve mogoče razširiti na delovanje parlamenta nasploh. Tako velja, da lahko stranke prek svojih poslancev uzakonijo (ne le volilne) predpise s sumljivimi cilji, interesi in kvaliteto. V tem delu politične stranke že prerasejo v interesne skupine. Glej F. Grad, nav. delo (2000), str. 46.

pomembnejših družbenih vprašanj in razmerij na ustavni ravni, ki se urejajo dolgoročno in so temelj in izhodišče pravnega in državnega sistema.¹⁴¹ Zato ni naključje in je za pravni sistem zelo pomembno, da je slovenski ustavodajalec urejanje najpomembnejše ustavne materije izrecno prepustil kvalificiranemu zakonu in tako zagotovil ne le trdnost te materije, temveč tudi možnost višje stopnje demokratičnega odločanja in legitimnosti teh odločitev. Velja tudi: več materije Državni zbor uredi na ustavni ravni, večji bo deficit demokratičnosti in legitimnosti normativnega urejanja, hkrati pa bo manj stvarine podvržene presoji Ustavnega sodišča, s čimer se slabi sistem ustavne demokracije.

8. ARGUMENT KOHERENTNOSTI

Ob sprejemanju novih, od ustave ločenih materialnih ustavnih aktov, ki bi uživali isto pravno moč kot ustava sama, bi lahko prihajalo do večjih dejanskih posegov v Ustavo, ne da bi bilo njeno besedilo ustrezno spremenjeno oz. prilagojeno.

Izvirno je amandmajska tehnika namenjena dopolnjevanju ustave, in ne njenemu spreminjanju. Amandmaji se dodajajo besedilu ustave, ki ostaja nespremenjeno, in pri tem njeno besedilo precizirajo, dodatno razčlenjujejo ali pa urejajo materijo, ki v ustavi še ni urejena. Besedilo amandmajev je torej dodatno besedilu ustave kot njegov integralni, vendar tehnično ločen del. Iz same amandmajske tehnike ustavne revizije zato izhaja omejitev, da amandma ustave ne sme v ničemer spreminjati, temveč jo lahko samo dopolnjuje. V izjemnih primerih je bilo besedilo ustave ZDA sicer spremenjeno – ne formalno, temveč v skladu s pravilom *lex posterior derogat legi priori*, in še to tako, da sprememba

¹⁴¹ Ravno iz tega razloga ne preseneča, da mnoge ureditve za spremembo ustave, sploh kadar gre za pomembnejše spremembe ali večji obseg sprememb, predpisujejo ustavno-revizijski referendum kot obvezno fazo ustavnorevizijskega postopka. Ustavnorevizijski referendum za katero koli spremembo ustave, ki jo sprejme parlament, je obvezen npr. v Andorji, Armeniji, Azerbajdžanu, na Danskem, Irskem, Japonskem, v Južni Koreji, Romuniji, Švici. Referendum je ob popolni reviziji ustave obvezen npr. v Avstriji, Rusiji, Španiji. Report on Constitutional Amendment, sprejet s strani Beneške komisije na 81. plenarni seji 11. in 12. decembra 2009, študija št. 469/2008, oznaka dokumenta: CDL-AD(2010)001, v angleškem jeziku dostopno na spletni strani <[www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)001.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)001.aspx)> (1. 8. 2015), str. 11. Vpliv ljudstva ponekod zagotovijo tudi na drugačen način, npr. z obveznimi vmesnimi parlamentarnimi volitvami, pri čemer mora tudi nova sestava parlamenta potrditi predlagano spremembo ustave, da bi ta lahko začela veljati (npr. Belgija, Danska, Estonija, Finska, Grčija, Islandija, Nizozemska, Norveška, Španija, Švedska). Prav tam, str. 10. Beneška komisija sicer opozarja tudi na negativne plati neposrednega odločanja pri spreminjanju ustave, posebej v manj zrelih demokracijah, hkrati pa poudarja pomembnost transparentnega postopka, ki je odprt za politične akterje in civilno družbo. Prav tam, str. 36, 40.

ni posegla v vsebinska izhodišča in načela ustave.¹⁴² Morda najboljši primer, kaj povzroči napačna uporaba amandmajske tehnike spreminjanja ustave, je Jugoslavija. Amandmaji k zvezni ustavi leta 1971, še bolj pa amandmaji k zvezni ustavi in slovenski ustavi, sprejeti v letih 1988 do 1990, so močno posegali v obstoječo ustavno materijo in jo naposled spremenili v nepovezano, fragmentirano in nekoherentno ustavno besedilo do praktične nepreglednosti in neuporabnosti.¹⁴³ Obsežno spreminjanje ustave z amandmaji ustvarja hkratne paralelne ustavne sisteme,¹⁴⁴ to pa povzroča hude težave pri usklajevanju posameznih delov ustavne ureditve in njihove uporabe.¹⁴⁵ To je v obeh primerih zahtevalo sprejem popolnoma nove ustave, kajti nadaljnja revizija prek ustavnih amandmajev je postala očitno nemogoča.¹⁴⁶

Tudi če se ustava z amandmaji ne spreminja, temveč le dopolnjuje, to »*pomeni pomemben poseg v besedilo ustave, saj je ta določba drugačna kot pred amandmajem, torej je njeno besedilo s tem dejansko spremenjeno.*«¹⁴⁷ Pri noveliranju ustave ni dvoma, kakšno je besedilo ustave po spremembi, saj so spremembe sistematično integrirane v besedilo, ki ostane enovito.¹⁴⁸ Pri amandmajih pa dobimo novo dodatno besedilo ustave, ki ga je treba odslej interpretirati skupaj v odnosu do osnovnega besedila. Amandmajska tehnika zato povzroča neprimerljivo večje težave pri interpretaciji, kot se to dogaja pri noveliranju ustave, kajti razmerje ustavnih amandmajev do osnovnega besedila je bistveno bolj

¹⁴² O spreminjanju ustave z amandmaji glej npr. Gradov predgovor v: B. Šinkovec, nav. delo, str. 8–9; Jerovšek, komentar k 168. členu Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2002), str. 1157, št. 1; M. Jovičič, nav. delo, str. 141–145; Kaučič, uvodni komentar k postopku za spremembo Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2011), str. 1536, št. 7; I. Kaučič, nav. delo (2012), str. 7; I. Kaučič, nav. delo (2001), str. 124–125, 130; M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 231.

¹⁴³ Gradov predgovor v: B. Šinkovec, nav. delo, str. 9–10; I. Kaučič, nav. delo (2001), str. 125; M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 231.

¹⁴⁴ Na nastanek vzporednih ustavnih sistemov pri amandmiranju ustave SR Slovenije leta 1989 je opozoril Bugarič v diplomski nalogi: B. Bugarič, nav. delo, str. 36. Glej tudi strokovno mnenje Grada in Kaučiča za Ustavno komisijo Državnega zbora glede akta o spremembi ustave, v: M. Cerar, A. Novak in drugi, nav. delo, str. 145.

¹⁴⁵ Gradov predgovor v: B. Šinkovec, nav. delo, str. 10.

¹⁴⁶ Prav tam, str. 11.

¹⁴⁷ Najmanj škode pri tem nastane, kadar amandma dodaja določbe na področju, ki ga izvorno besedilo ustave sploh ne ureja. Prav tam. Vendar je ta meja lahko precej tanka tudi v takem primeru, saj bi bilo morda mogoče praznino vsaj v določeni meri zapolniti ali interpretacijo usmeriti z aplikacijo splošnih in izhodiščnih ustavnih načel. Do spremembe ustave lahko tako dejansko pride že na ravni pripisovanja različne teže istim ali drugim ustavnim načelom.

¹⁴⁸ Glej tudi Kaučič, uvodni komentar k postopku za spremembo Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2011), str. 1536, št. 7, in strokovno mnenje Grada in Kaučiča za Ustavno komisijo Državnega zbora glede akta o spremembi ustave, v: M. Cerar, A. Novak in drugi, nav. delo, str. 142.

zapleteno.¹⁴⁹ Skupni jezikovni pomen postane ob obstoju vzporednih določb manj izrazit in zabrisan, saj je treba narediti sintezo pomenov dveh besedil oz. določb. Medtem ko velja, da jasni jezikovni znaki ne potrebujejo razlage,¹⁵⁰ ni presenetljivo, da je treba ob obstoju vzporednih (ustavnih) določb v večji meri uporabiti druge, sicer subsidiarne in dopolnjujoče metode razlage. Med več jezikovno možnimi rešitvami je treba praviloma izbrati tisto, ki najbolj ustreza namenu ustavnega pravila (teleološka razlaga).¹⁵¹ Bolj ko je opora v jezikovni razlagi šibka, bolj proste roke ima praviloma razlagalec prava in manj je pomen pravnega besedila utrjen, izgublja pa se pravna varnost.¹⁵²

Kaže, da so bile prav te slabosti amandmajske tehnike ustavne revizije, ki so temeljile na zgodovinski izkušnji, pomemben argument slovenske ustavnopravne stroke, da je za spreminjanje nove slovenske ustave bolje uporabiti tehniko noveliranja.¹⁵³

To razlogovanje se zdi zelo prepričljivo, njegov doseg pa želim razširiti: vse povedano enako kot za ustavni amandma ravno tako velja za ustavni sistem, v katerem se poleg izhodiščnega ustavnega akta (naknadno) sprejemajo še drugi, od ustave ločeni materialni ustavni akti, npr. ustavni zakoni.

Odnos ustavnega amandmaja do izvirnega besedila ustave je, vsaj kar zadeva navedene slabosti amandmiranja, skoraj identičen z odnosom, ki nastane med naknadnim materialnim ustavnim aktom in ustavo. Stopnja problematičnosti se enako kot pri tehniki amandmiranja razlikuje glede na to, kako tak ustavni akt ureja ustavno materijo. Če neko materijo uredi povsem na novo, veliko težav z interpretacijo ustavnih določb ni mogoče pričakovati. Ureditev je toliko bolj čista, če ustava sama ureja dolžnost, da ustavodajalec sprejme tak akt ustavnega ranga. Toda hitro lahko pride do težav, če ustava pri tem poda kakršno koli vsebinsko usmeritev. Pri tem lahko ustavni akt tako usmeritev spoštuje in jo tudi konkretizira, lahko pa jo dejansko izvotli in področje uredi (v določeni meri ali tudi v celoti) drugače. Učinek je enak kot pri amandmiranju: nastanejo lahko vzporedni ustavni sistemi, ki so med seboj v hujši ali blažji

¹⁴⁹ Gradov predgovor v: B. Šinkovec, nav. delo, str. 12.

¹⁵⁰ Jezikovni okvir pomensko določajo in sodoločajo pravila logičnega mišljenja, sistemski in zgodovinski okvir ter načela pravne enakosti oz. ustrezne različnosti. M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 363, 367–368.

¹⁵¹ V skrajnem primeru pa bi bilo treba uporabiti pravilo *lex posterior derogat legi priori*. Gradov predgovor v: B. Šinkovec, nav. delo, str. 12–13. Glej tudi M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 402; I. Kaučič, nav. delo (2001), str. 124–125; I. Kaučič, nav. delo (2012), str. 7, op. 7.

¹⁵² Glej M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 368.

¹⁵³ Glej strokovno mnenje Grada in Kaučiča za Ustavno komisijo Državnega zbora glede akta o spremembi ustave, v: M. Cerar, A. Novak in drugi, nav. delo, str. 141–145.

koliziji.¹⁵⁴ Rezultat razlage bo ob še tako blagi koliziji skoraj gotovo drugačen, kot bi bil samo v primeru razlage ustave, saj mora ustavno sodišče kot avtoritativni in poslednji razlagalec ustave¹⁵⁵ zgornjo premiso oz. merilo presoje šele skonstruirati.¹⁵⁶ Kadar ustavni zakon, ki natančno ureja posamezno ustavno vprašanje, prekorači meje ustavnega pooblastila ali ga celo uredi v nasprotju z ustavo, ustavo mimo formalno predpisanega ustavnorevidijskega postopka dejansko spremeni.¹⁵⁷ V takem primeru se odpira vprašanje protiustavnosti ustavnih norm oz. vprašanje protiustavnega amandmaja.¹⁵⁸

Argumentum a cohaerentia izpostavlja dejstvo, da lahko z množitvijo materialnih aktov ustavnega ranga v ustavni red hitro vnesemo nered, nejasnosti in neskladja, to pa lahko osiromaši stabilnost ustavne ureditve in pravno varnost. V tem oziru je zanimiva določba nemškega Temeljnega zakona iz prvega odstavka 79. člena, ki izrecno določa, da je mogoče v določbe Temeljnega zakona poseči samo z aktom, ki njegovo besedilo spreminja in dopolnjuje izrecno in je sprejet po ustavnorevidijskem postopku.¹⁵⁹ Ta določba preprečuje implicitno, netransparentno spreminjanje nemške ustave, varuje koherentnost ustavnega sistema, posebej pa tudi izhodiščnost ustave kot temeljnega akta države.¹⁶⁰ Če bi se v Sloveniji pokazala potreba po uvedbi ustavne podlage za sprejem od Ustave ločenega materialnega ustavnega akta, bi bilo smiselno razmisliti o vključitvi smiselno podobne določbe v našo Ustavo. Tovrstna določba v Ustavi bržkone ne bi odpravila vseh slabosti, ki pritičejo tehniki amandmiranja, vendarle pa bi lahko zagotovila interpretacijsko prednost in izhodiščnost Ustave kot vrhovnega ustavnega akta. Tako bi nad koherentnostjo ustavnega sistema lahko kot vrhovni razlagalec ustave bedelo tudi Ustavno sodišče.

¹⁵⁴ Resda tudi tehnika noveliranja ni popolnoma imuna za tovrstno zadrego, če bi prišlo ob spremembi do notranjega neskladja med posameznimi določbami. Ni pa izključeno niti, da ustavni akt kolizijo med posameznimi svojimi določbami vsebuje *ab initio*. Gotovo se ta problematika pri tehniki noveliranja ne pojavlja tako pogosto, medtem ko je tehniki amandmiranja inherentna.

¹⁵⁵ Ustava je namreč tisto, kar ustavni sodniki opredelijo kot ustavo. Glej M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 401, 403.

¹⁵⁶ Tako bi lahko ustavodajalec ob izdatnem vzporednem normiranju pravzaprav povečeval polje interpretacije in s tem moč ustavnega sodišča.

¹⁵⁷ Ustava se »z ustavnim amandmajem /.../ bistveno ne sme spreminjati, zato se morajo rešitve, ki so vsebovane v njem, gibati v okviru ustavnega sistema, ki ga določa izvorno besedilo ustave«. I. Kaučič, nav. delo (2001), str. 124. Povedano ravno tako velja tudi za materialni ustavni zakon.

¹⁵⁸ I. Kaučič, nav. delo (2012), str. 9.

¹⁵⁹ Nemška ustava. <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>> (1. 8. 2015). Glej tudi L. Pranke, C. Kortmann, nav. delo, str. 317.

¹⁶⁰ O pomenu določbe v nemškem ustavnem redu glej komentar k 79. členu Temeljnega zakona, v: I. Münch, P. Kunig in drugi, nav. delo, str. 194–198.

9. SKLEPNO

Ustava je tisti akt, ki med drugim določa pravila glede nastajanja prava neke države. Kaj, po katerem postopku, s kakšno pravno močjo je mogoče razčlenjevati ustavno materijo ter kateri akti uživajo rang ustave, določa ustava kot izhodiščni akt pravnega reda. V nasprotju z načelom pravne države bi bilo, če bi ustavodajalec (ali tudi drug pravodajalec) odločitve po svoji volji sprejemal na načine in v oblikah, za katere nima ustrezne ustavne podlage, saj mora tudi on delovati skladno z Ustavo ne le v materialnem, temveč tudi v formalnem smislu.

Iz načela suverenosti ljudstva izhaja, da ustavodajalec uživa načelno svobodo glede tega, kako in na kakšen način bo uredil ustavno materijo. Ob sprejemanju ustave samostojne države jo je nedvomno imel tudi slovenski ustavodajalec. To velja tudi glede tega, kako je oblikoval sistem splošnih pravnih aktov, ki naj nadalje razčlenjujejo ustavo in tvorijo pravni red. S sprejemom nove Ustave pa je ustavodajalec meje postavil tudi sebi. Dokler so (ustavno)pravna pravila, ki določajo vrste, namen in postopek nastajanja splošnih pravnih aktov, v veljavi, jih mora (tako kot vse veljavno pravo) spoštovati tudi ustavodajalec in pri svojem delovanju ostati v začrtanem ustavnem okviru.

Slovenska ustava ne ureja podlage za razčlenjevanje ustavne materije z materialnim ustavnim zakonom. Pogled v nastajanje slovenskega ustavnega sistema od osamosvajanja naprej pokaže, da se je ustavodajalec namesto za sistemski akt za razčlenjevanje ustavne materije v obliki bodisi ustavnega bodisi organskega zakona, potem ko je presojal obe možnosti, raje odločil za zakon, ki se sprejme s kvalificirano ali navadno večino. Zato se ne morem strinjati s stališčem, da bi Državni zbor pomembnejšo materijo lahko urejal v materialnih ustavnih zakonih in da je ta vrsta splošnega pravnega akta ustavodajalcu *de lege lata* »na voljo«.

Državni zbor bi kršil Ustavo tudi, če bi v takem materialnem ustavnem aktu uredil materijo, ki je po specialni določbi Ustave rezervirana za kvalificirani ali navadni zakon. Členov, v katerih Ustava izrecno predvideva (zahteva ali dopušča) urejanje materije z zakonom, je najmanj dvainosemdeset.¹⁶¹ Obseg te materije še dodatno širijo generalne določbe na področju človekovih pravic, ki za vsakokratno urejanje materije zahtevajo obliko zakona. Vsa ta področja so torej rezervirana za urejanje v zakonu in jih ustavodajalec brez ustrezne spremembe Ustave ne more urediti v materialnem ustavnem zakonu ali drugem materialnem ustavnem aktu.

¹⁶¹ To so člani 3a, 5, 6, 12, 19, 20, 23, 24, 26, 28, 30, 32, 36–39, 42–44, 46, 48, 50–54, 56, 58, 62, 64–75, 77, 79, 80, 82, 90, 95, 96, 98, 114, 120, 122–124, 126–129, 132, 133, 135–137, 139–143, 145, 147–150, 152, 158, 159–164 in 166.

Pokaže se, da od načelne svobode slovenskega ustavodajalca, da na ustavni ravni uredi, kar ga je volja, *de lege lata* ne ostane prav veliko. Kadar želi Državni zbor določeni materiji zagotoviti posebno mesto, ga sedaj veljavni sistem splošnih pravnih aktov v slovenskem pravnem redu v ničemer ne ovira. Tako lahko temeljne in izhodiščne določbe vključi v Ustavo, druge pa uredi s kvalificiranim ali navadnim zakonom. Do danes ni bilo videti tehtnih razlogov, ki bi narekovali poseg v tovrstno urejanje materije in sistematiko splošnih pravnih aktov. Menim, da sedanja ureditev daje zadosten in ustrezen okvir za normiranje temeljnih razmerij.

Ureditev pravne podlage za sprejem materialnih ustavnih zakonov je *de lege ferenda* nezaželena tudi iz drugih razlogov. Do kakšnega položaja pripelje vzporedno normiranje na ustavni ravni, nam lepo pokažejo naša zgodovina uporabe amandmajev ter avstrijski ustavni zakoni in ustavne določbe znotraj navadnih zakonov. Čim skromnejše urejanje stvarine z materialnim ustavnim aktom, ločenim od Ustave, v korist zakona je umestno tudi zaradi ustavnega položaja zakona (posebej zaradi ustavnosodne kontrole in zagotavljanja višje stopnje demokratičnosti postopka). Poleg tega je pomembno tudi ohranjanje koherentnosti ustavne materije. Slabosti, ki jih inherentno vsebuje tehnika amandmiranja, niso tuje niti ustavnemu redu, ki ustavo dopolnjuje (in toliko bolj spreminja) s samostojnimi, navadno naknadnimi materialnimi ustavnimi akti. Pokažejo se lahko neskladja in kolizije med ustavnimi normami, ki jih je z interpretacijo težko razrešiti, v skrajni obliki pa celo vzporedni ustavni sistemi. Z navedenim se občutno zmanjšata pravna varnost in predvidljivost, lahko pa se tudi oslabi trdnost ustavne ureditve.

Doslej se je ustavodajalec zavestno izogibal sprejetju materialnega ustavnega zakona.¹⁶² Če bi se zanj oz. za kak drug materialni ustavni akt nekoč vendarle odločil, bi dosledno spoštovanje načela pravne države in izhodiščnosti Ustave¹⁶³ zahtevalo, da bi zanj v Ustavi uredil ustrezno pravno podlago. Ob taki spremembi Ustave bi bilo smiselno natančneje razmisliti tudi o uveljavitvi ustavne določbe (in njenih posledic), ki bi Ustavi (tudi pravnoformalno) zagotovila izhodiščnost.

¹⁶² Kaučič, komentar k 169. členu Ustave, v: L. Šturm, nav. delo (2011), str. 1540, št. 4.

¹⁶³ Ustava je izhodiščna, središčna in najvišja točka pravnega reda. M. Pavčnik, nav. delo (2011), str. 228, 229.

Literatura

- Beneška komisija Sveta Evrope: Mnenje o spremembi ustave glede volitev v Državni zbor v Republiki Sloveniji z dne 13. in 14. oktober 2010, v: *Pravna praksa*, 19 (2000) 33, str. IX–XV, priloga.
- Bojan Bugarič: *Temeljna načela v Ustavi SR Slovenije*. Diplomsko delo, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 1990.
- Georges Burdeau, Francis Hamon, Michel Troper: *Droit constitutionnel*. 26. izdaja, L. G. D. J., Pariz 1999.
- Miro Cerar: Ob prvi spremembi ustave RS, v: *Pravna praksa*, 16 (1997) 14–15, str. 1–2.
- Miro Cerar, Gorazd Perenič (ur.): *Nastajanje slovenske ustave: izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja 1990–1991*. Zvezek I–III, Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana 2001.
- Miro Cerar, Aleš Novak in drugi (ur.): *Ustavne razprave: izbor gradiv Državnega zbora Republike Slovenije 1996–1997*. I. knjiga, Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana 2004.
- Vlad Constantinesco, Stéphane Pierré-Caps: *Droit constitutionnel*. 1. izdaja, Presses universitaires de France, Pariz 2004.
- Harald Eberhard, Konrad Lachmayer: *Constitutional Reform 2008 in Austria*, v: *Vienna Online Journal on International Constitutional Law*, (2008) 2, str. 112–123.
- Franc Grad: Meje zakonskega urejanja organizacije državne oblasti, v: *Javna uprava*, 35 (1999) 4, str. 607–618.
- Franc Grad: *Parlament in vlada*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2000.
- Franc Grad: *Volitve in volilni sistem*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2004.
- Ana Horvat: Autohtone nacionalne manjine i ustavne promjene 2009–2010, v: *Zbornik Pravnog fakulteta v Zagrebu*, 60 (2010) 2, str. 555–585.
- Peter Jambrek: *Ustavna demokracija: graditev slovenske demokracije, države in ustave*. Državna založba Slovenije, Ljubljana 1992.
- Miodrag Jovičić: *O ustavu: teorijsko-komparativna studija*. Institut za uporedno pravo, Savremena administracija, Beograd 1977.
- Igor Kaučič (ur.): *Nova ustavna ureditev Slovenije: zbornik razprav*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1992.
- Igor Kaučič: *Ustavni zakon v slovenskem ustavnem sistemu*, v: *Zbornik znanstvenih razprav*, 61 (2001), str. 121–138.

- Igor Kaučič: Pravo in ustavne reforme, v: Javna uprava, 43 (2007) 3–4, str. 29–46.
- Igor Kaučič, Franc Grad: Ustavna ureditev Slovenije. 5. spremenjena in dopolnjena izdaja, 1. natis, GV Založba, Ljubljana 2008.
- Igor Kaučič: Pravna narava preambule ustavnega zakona, v: Javna uprava, 48 (2012) 3–4, str. 5–28.
- Igor Kaučič (ur.): Ustava Republike Slovenije. Osmo, dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2013.
- Neža Kogovšek Šalamon: Izbrisani. Predlog ustavnega zakona kot negacija pravne države, v: Časopis za kritiko znanosti, domišljijo in novo antropologijo, 35 (2007) 228, str. 177–193.
- Neža Kogovšek Šalamon: Izbris in (ne)ustavna demokracija. GV Založba, Ljubljana 2012.
- Ivan Kristan: Meje ustavnosodne kontrole, v: Zbornik znanstvenih razprav, 60 (2000) 1, str. 199–230.
- Ingo von Münch, Philip Kunig, Andreas von Arnould: Grundgesetz Kommentar, Band 2, Art, 70 bis 146. 6. predelana izdaja, C. H. Beck, München 2012.
- Staša Nunič: Ustavnosodna presoja ustavnega zakona. Diplomsko delo, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2009.
- Jasna Omejec: Kontrola ustavnosti ustavnih norm (ustavnih amandmana i ustavnih zakona), v: Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, 1 (2010) 1, 4. poglavje.
- Marijan Pavčnik: Glose o zlorabi pravnega pozitivizma, pravne oblike in prepovedi zlorabe pravice, v: Podjetje in delo, 2010, str. 1070–1076.
- Marijan Pavčnik: Teorija prava: prispevek k razumevanju prava. 4., pregledana in dopolnjena izdaja, 1. natis, zbirka Pravna obzorja, GV Založba, Ljubljana 2011.
- Leonid Pitamic: Država. GV Založba, Ljubljana 2009.
- Poročevalec Skupščine Republike Slovenije in Skupščine SFR Jugoslavije za delegacije in delegate XVI. (1990) 17. Skupščina SR Slovenije.
- Poročevalec Skupščine Republike Slovenije XVII (1991) 30. Skupščina Republike Slovenije.
- Lucas Prakke, Constantijn Kortmann (ur.): Constitutional Law of 15 EU Member States. Kluwer, Deventer 2004.
- Ciril Ribičič: Ustavnopравни vidiki osamosvajanja Slovenije. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1992.
- Ciril Ribičič: Evropsko pravo človekovih pravic: izbrana poglavja. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2007.

- Ciril Ribičič: Človekove pravice in ustavna demokracija. Študentska založba, Ljubljana 2010.
- Ciril Ribičič: Moč in nemoč ustavnega zakona v Sloveniji, v: *Pravna praksa*, 30 (2011) 26, str. 6–10.
- Jean-Jacques Rousseau: Družbena pogodba. 2. prirejena izdaja, prevod Maksa Veselka, Krtina, Ljubljana 2001.
- Wojciech Sadurski (ur.): *Constitutional Theory*. Ashgate/Dartmouth, Aldershot, Burlington 2005.
- Miha Schnabl: Analiza ustavnih zakonov sprejetih v Republiki Sloveniji. Diplomsko delo, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2011.
- Smiljko Sokol, Branko Smerdel: *Ustavno pravo*. Informator, Zagreb 1998.
- Manfred Stelzer: *The Constitution of the Republic of Austria: A Contextual Analysis*. Hart, Oxford/Portland (Oregon) 2011.
- Borut Šinkovec, Franc Grad [predgovor]: Integralno besedilo Ustave Socialistične federativne republike Jugoslavije in amandmajev I do XLVIII k ustavi SFRJ. Uradni list SR Slovenije, Ljubljana 1989.
- Lovro Šturm (ur.): *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002.
- Lovro Šturm (ur.): *Komentar Ustave Republike Slovenije: dopolnitev – A*. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Kranj 2011.
- Andraž Teršek: Ustavnopravna strnjenka problema izbranih, v: *Pravna praksa*, 27 (2008) 49–50, str. II–VIII, priloga.
- Andraž Teršek: *Ustavna demokracija in vladavina prava: ustavnopravni eseji*. Fakulteta za matematiko, naravoslovje in informacijsko tehnologijo, Koper 2009.
- Andraž Teršek: Ustavni zakon je lahko protiustaven, v: *Pravna praksa*, 30 (2011) 24–25, str. 41.
- Venice Commission of the Council of Europe, Opinion on the Constitutional Amendments concerning Legislative Elections in the Republic of Slovenia from 13th and 14th October 2000). <www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF%282000%29013-e> (1. 8. 2015).
- Venice Commission of the Council of Europe, Report on Constitutional Amendment, Study no. 469/2008 from 11th and 12th December 2009. <[www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)001.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)001.aspx)> (1. 8. 2015).
- Boštjan M. Zupančič: Quis Custodiet Ipsos Custodes? Sestav ustavnih zavor in ravnovesij, v: Igor Kaučič (ur.): *Dvajset let Ustave Republike Slovenije*:

Pomen ustavnosti in ustavna demokracija. Ustavno sodišče Republike Slovenije, Ljubljana 2012, str. 209–232.

Miroslav Živković: Merilo ustava. Biblioteka Omladinske sveske, Istraživačko-izdavački centar SSO Srbije, Beograd 1987.

AVTORSKI SINOPSISIS*Authors' Synopses*

Pregledni znanstveni članek

UDK: 342(497.4)(094.5)

ŠTEFANEC, Iztok: Materialni ustavni zakon v slovenskem ustavnem redu**Pravnik, Ljubljana 2015, let. 70 (132), št. 7-8**

Ustava Republike Slovenije ni edini materialni ustavni akt v slovenskem ustavnem redu. To je še Temeljna ustavna listina, poleg nje pa bi lahko po stališču Ustavnega sodišča in teorije ustavodajalec, če bi tako želel, sprejel tudi materialni ustavni zakon, ki bi ločeno od Ustave razčlenjeval ustavno materijo. V članku zagovarjam stališče, da praviloma ni tako. Ustava in Poslovnik Državnega zbora ne urejata pravne podlage za sprejem materialnega ustavnega zakona: ne kot sistemskega akta za redno razčlenjevanje ustavne materije in prav tako tudi ne za posebne in posamične primere. Za ta namen v Sloveniji poznamo kvalificirani in navadni zakon. To obliko akta za urejanje stvarine Ustava predpisuje v več kot 80 členih. Zadržano urejanje razmerij na ustavni ravni je priporočljivo tudi z vidika zagotavljanja koherentnosti ustavnega reda. Slabosti, ki so lastne tehniki amandmiranja ustave, ravno tako niso tuje ustavnemu redu, ki ustavno materijo razčlenjuje z materialnimi ustavnimi zakoni. Pojavijo se lahko neskladja in kolizije med ustavnimi normami, ki jih je z interpretacijo težko razrešiti, v skrajnem primeru pa celo vzporedni ustavni sistemi. Navedeno občutno zmanjša pravno varnost in predvidljivost, oslabi lahko tudi stabilnost ustavne ureditve.

Review Article

UDC: 342(497.4)(094.5)

ŠTEFANEČ, Iztok: The Substantive Constitutional Act Within the Slovene Constitutional Order**Pravnik, Ljubljana 2015, Vol. 70 (132), Nos. 7-8**

The Constitution of the Republic of Slovenia is not the only substantive constitutional act within the Slovene constitutional order. Another one is the Basic Constitutional Charter, while the constitutional body could, according to the Constitutional Court and legal theory, also adopt the Substantive Constitutional Act, which would regulate constitutional matters separately from the Constitution. The article takes the view that this is generally an erroneous assumption. The Constitution and Rules of Procedure of the National Assembly do not regulate the legal basis for adopting the Substantive Constitutional Act: neither as a framework act for regulating constitutional matters nor for special and individual cases (e.g. for a specific field or in the event of legitimate reasons). For this purpose, the Slovene competent authorities refer to legislative acts that are adopted by a qualified or (more commonly) by a simple majority. This act form is prescribed in more than 80 Articles of the Constitution. The retained regulation of relations on the constitutional level is also advisable from the perspective of ensuring the coherence of the constitutional order. Weaknesses typical for the technique of changing the constitution by amendments are also common in constitutional orders that regulate various constitutional matters with the help of substantive constitutional acts. This can lead to disparities and collisions between the constitutional norms, which are difficult to solve by means of interpretation, or in extreme cases, even to parallel constitutional systems. This considerably reduces legal security, predictability and can also weaken the stability of the constitutional order.