



NOVA
UNIVERZA

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Ravnanje predsednika Republike po „svoji vesti“ pri razglašanju zakonov
Anton Olaj

Article information:

To cite this document:

Olaj, A. (2018). Ravnanje predsednika Republike po „svoji vesti“ pri razglašanju zakonov, Dignitas, št. 77/78, str. 271-290.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/77/78-12>

Created on: 16. 06. 2019

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



NOVA
UNIVERZA

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Ravnanje predsednika republike po „svoji vesti“ pri razglašanju zakonov

*Anton Olaj*¹

POVZETEK

Avtor v članku polemično prikaže pravni okvir delovanja predsednika Republike Slovenije z vidika ravnanja po svojo vesti pri promulgaciji zakonov. Pravna stroka je glede te materije razdeljena. Nekateri menijo, da je razglasitev zakona neizogibna dolžnost predsednika RS, drugi mislijo, da je to njegova pravica in dolžnost. Avtor skozi predstavljene argumente logično sklepa, da predsedniku Republike Slovenije *de iure* in *de facto* ni mogoče prepričati opustitev promulgacije zakona, če je le-ta zanj na podlagi 104. člena Ustave Republike Slovenije moralno nevzdržen in nesprejemljiv.

Ključne besede: vest, razglasitev zakona, funkcija predsednika republike, pristojnosti predsednika republike, ravnanje po svoji vesti, prisega predsednika republike.

Promulgation of laws from the viewpoint
of the president of the republic acting according
to »his conscience«

ABSTRACT

The author polemically presents the legal framework of the President of the Republic in terms of acting according to his consci-

¹ Anton Olaj, doktor pravnih znanosti, direktor Policijske uprave Novo mesto v pokoju, višji policijski svetnik.

ence in the promulgation of laws. Some scholars believe that the promulgation of the law is an unavoidable duty of the President of the Republic, while others believe that it is his right and duty. In the existing constitutional system, according to the author, it is not possible to legally prevent the omission of the promulgation of a morally intolerable and unacceptable law if the President decides to do so.

Keywords: conscience, promulgation, office of the President of the Republic, powers of the President of the Republic, act according to my conscience, oath of office of the President of the Republic.

1. Uvod

Predmet raziskovanja v tem prispevku je pravni okvir pristojnosti (*prerogativ*) predsednika republike razglašanja (*promulgatio*) zakonov z vidika ravnanja po svoji vesti. Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju RS) v drugi alineji prvega odstavka 107. člena določa, da »/p/redsednik republike /.../ razglašá zakone«. Gre za eno od taksativno naštetih pristojnosti predsednika RS,² ki je konkretizirana v prvem odstavku 91. člena Ustave RS z določbo, da “/z/akone razglašá predsednik republike najkasneje 8 dni po njihovem sprejemu”. Oba člena sta zapisana eksaktno, neprotislovno in jasno, zato je z jezikovno razlago lahko razumeti promulgacijo zakonov le kot predsednikovo neizogibno dolžnost, vendar pa predsednika RS pri svojem ravnanju splošno zavezuje tudi določba iz 104. člena Ustave RS, da bo .../„ravnal po svoji vesti“/...³. Za razumevanje pravnega okvira promulgacije zakonov je zato potrebno upoštevati vse tri ustavne člene. Ker pravo ni moralno izpraznjena tvarina je pomembno zavedanje vseh deležnikov oblikovanja zakonov, kako lahko „vest“ predsednika republike, kot moralna kategorija, vpliva na oblikovanje prava. Iz

²Taksativnost naštetih pristojnosti predsednika v ustavi pomeni, da gre za ustavno rezervirano materijo (*materiae constitutionis*). Posledično noben pravni akt nižjega ranga kot je ustava, ne more predsedniku republike določiti novih pristojnosti, ali mu jih odvzeti. Kaučič navaja, da lahko zakon ali drug pravni akt obstoječe pristojnosti le razčlenjuje, če to ustava izrecno določa, ali če je to potrebno zaradi narave pristojnosti. Glej: Igor Kaučič (*op. pod črto, št. 32*), str. 258.

³Ustava RS (*Uradni list RS, št. 33/91 in nasl.*), 104. člen: „Pred nastopom funkcije izreče predsednik republike pred državnim zborom naslednjo prisego: »Prisegam, da bom spoštoval(a) ustavni red, da bom ravnal(a) po svoji vesti in z vsemi svojimi močmi deloval(a) za blaginjo Slovenije.«

tega razloga v članku analiziram obstoječe teoretične zaključke oz. mnenja pravnikov in judikaturu Ustavnega sodišča RS glede te teme s ciljem, da poiščem in utemeljim odgovore za naslednja raziskovalna vprašanja: Ali predsednik RS sme opustiti promulgacijo zakona zaradi zadržka svoja vesti? Ali se sprejeti zakon, ki ga predsednik RS ni razglasil, lahko uveljavi v pravnem redu kako drugače? Kakšne so sicer mogoče pravne rešitve problema predsedniške opustitve promulgacije zakona?

Pri raziskovanju relevantne materije se bom omejil. Ne bom se ukvarjal z vprašanjem roka za razglasitev zakona določenega v prvem odstavku 91. člena Ustave RS v smislu, ali je instruksijske ali prekluzijske narave, kakor tudi ne bom proučeval problema pravne dopustnosti dodatne zakonske ureditve prerogativov predsednika RS kot ustavno rezervirane materije (*materiae constitutionis*).

2. Ustavni okvir ravnanja predsednika Republike Slovenije

Predsednik RS je voljen neposredno na splošnih in tajnih volitvah za določeno obdobje. Cerar misli, da je v skladu z Elgiejevo definicijo polpredsedniških sistemov, slovensko ureditev mogoče uvrstiti celo med polpredsedniške sisteme, saj za to izpolnjuje oba ključna pogoja, to je „popularly-elected“ in „fixed-term president“, vendar velja splošno prepričanje, da ima Slovenija parlamentarni sistem.⁴ Funkcija predsednika RS je v 102. členu Ustave RS konkretno, jasno in nepogojno določena, da predstavlja republiko Slovenijo in je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil. Cerar navaja, da je to temeljna funkcija predsednika.⁵ Poleg te, izvršuje še v 107. členu Ustave RS taksativno določene pristojnosti⁶ in druge naloge določene v posameznih zakonih.⁷

⁴ Miro Cerar, *Položaj in vloga predsednika Republike Slovenije, Teorija in praksa, Let. 24, št. 5 (1997), str. 764.*

⁵ *Ibidem*, str. 770.

⁶ *Ustava RS, 107. člen:* „Predsednik republike: razpisuje volitve v državni zbor; razglašá zakone; imenuje državne funkcionarje, kadar je to določeno z zakonom; postavlja in odpoklicuje veleposlanike in poslanike republike in sprejema poverilna pisma tujih diplomatskih predstavnikov; izdaja listine o ratifikaciji; odloča o pomilostitvah; podeljuje odlikovanja in častne naslove; opravlja druge zadeve, določene s to ustavo. Na zahtevo državnega zbora mora predsednik republike izreči mnenje o posameznem vprašanju.“

⁷ Glej: *Zakon o zunanjih zadevah, Zakon o banki Slovenije (Uradni list RS, št. 72/06 in nasl.), Zakon o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 71/93 in nasl.), Zakon o računskem sodišču (Uradni*

Predsednik RS je zavezan opravljati svojo „funkcijo“ tako, da ne krši ustavo ali huje krši zakon, sicer 109. člen Ustave RS predvideva fakultativno ustavno obtožbo (*impeachment*).⁸ Pri tem obstaja dilema, ali je impeachment pravno dopuščen tudi v situacijah, če predsednik krši ustavo pri izvrševanju katere od svojih pristojnosti. Ustava namreč izrecno in jasno razlikuje med funkcijo in pristojnostmi predsednika. Ribarič navaja, da „analiza uporabe pojma funkcije v slovenski ustavi pokaže, da je z ustavnim pojmom funkcije razumeti celoto vseh nalog, pooblastil in pristojnosti nosilcev funkcije“.⁹ Če to mnenje proučimo kritično ugotovimo, da interpretiranje pojma funkcija vendarle ni moč vedno tako razumeti v vseh primerih, ko posamezni členi ustave vsebujejo ta termin. Npr., v 102. členu Ustave RS je izrecno in pomensko jasno določen le kot „predstavljati Republiko Slovenijo in biti vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil“¹⁰, ne pa kot nadpomenka (*hypernym*), „kar mora kdo delati glede na svoj namen“.¹¹ Se je pa lahko strinjati z Ribaričem npr. v 106. členu Ustave RS, ki tudi vsebuje termin funkcija, da „/v/ primeru trajnega zadržka, smrti, odstopa ali drugega prenehanja predsednikove funkcije do izvolitve novega predsednika funkcijo predsednika republike začasno opravlja predsednik Državnega zbora.“ Če bi v tem primeru ozko razumeli pojem funkcija le kot temeljno funkcijo predsednika RS in ne kot *hypernym*, bi v času nadomeščanja predsednika RS do zaprisege novega predsednika RS pred Državnim zborom, uveljavitev sprejetih zakonov popolnoma zastala, saj ne bi bilo nikogar, ki bi zakone smel promulgirati. Kaže se, da daje ustava v svojih določbah terminu funkcija očitno dva pomena. Enkrat ozko kot temeljno funkcijo predsednika RS in drugič kot *hypernym*, ki vse-

list RS, št. 11/01 in nasl.), Zakonu o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 in nasl.).

⁸ Ustava RS, 109. člen: „Če predsednik republike pri opravljanju svoje funkcije krši ustavo ali huje krši zakon, ga državni zbor lahko obtoži pred ustavnim sodiščem. Le-to ugotovi utemeljenost obtožbe ali obtoženega oprosti, z dvotretjinsko večino glasov vseh sodnikov pa lahko odloči o odvzemu funkcije. Potem ko ustavno sodišče dobi sklep državnega zbora o obtožbi, lahko odloči, da predsednik republike do odločitve o obtožbi začasno ne more opravljati svoje funkcije.“

⁹ Glej: Miha Ribarič, *Status predsednika republike Slovenije v sistemu vladanja, 2000, (2. Pristojnosti (funkcije) predsednika republike)*, <http://www2.gov.si/up-rs/1992-2002/mk.nsf/0/c2f88c891b1a5121c12569610029cd38?OpenDocument> (zadnjič obiskano 3. 7. 2017) in Igor Kaučič (*op. pod črto, št. 32*), str. 257-258.

¹⁰ Cerar meni, da je to temeljna funkcija predsednika republike poleg še drugih „obveznosti“, ki mu jih nalaga ustava. Glej: Miro Cerar, (*op. pod črto št. 4*), str. 770.

¹¹ *Slovar slovenskega knjižnega jezika*, „funkcija -e ž (ú) 1. navadno s prilastkom kar mora kdo delati glede na svoj namen;“, http://bos.zrc-sazu.si/cgi/a03.exe?name=sskj_testa&expression=funkcija (zadnjič obiskano 20. 7. 2017).

buje poleg temeljne funkcije tudi pristojnosti in druge določene naloge predsednika. Seveda ne moremo vedeti, kako bi Ustavno sodišče interpretiralo predmet razlage „funkcija“ v primeru ustavne obtožbe po 109. členu Ustave RS, posebno še, ker bi po mojem mnenju morebitna široka interpretacija širila cono protipravnosti ravnanja v škodo obtoženca impeachmenta,¹² kar je seveda z vidika načela pravne države problematično.

Za celostno razumevanje pravnega okvira delovanja predsednika RS je pomembno dejstvo tudi, da se po izvolitvi v Državnem zboru RS po 104. členu Ustave RS s prisego pravno zaveže k spoštovanju „ustavnega reda, ravnanja po svoji vesti in delovanja za blaginjo Slovenije“. Teršek meni, da je predsednikova prisega k spoštovanju »ustave in svoje vesti« institucionalno enkratna (posebna), zato je ne gre nujno razumeti zgolj v formalnem smislu, kot spoštovanje določb ustave o delokrogu državnih organov, temveč tudi materialno, kot skrb za ustavnost v širšem smislu.¹³ Glede na predstavljeno lahko sklepamo, da predsednik RS ne le, da se mora po določbi 109. členu Ustave RS „izogibati“ kršitvi ustave ali hujši kršitvi zakona pri opravljanju svoje funkcije pod „grožnjo“ fakultativne ustavne obtožbe, ampak je po 104. členu Ustave RS splošno zavezan aktivno ravnati po ustavi, torej tudi po svoji vesti. Igljčar meni, da mora zato predsednik kot bodoči skrbnik temeljnih ustavnih vrednot, biti že kot kandidat za predsednika RS prepričljiv v javnih nastopih ter v procesu tekmovanja za ta položaj izpostavljati svoje pozitivne človeške lastnosti.¹⁴

2.1. Ravnanje predsednika Republike Slovenije po svoji vesti

Vest ali moralna zavest je človekova sposobnost, zavoljo katere umna bitja zaznavajo ali spoznavajo dobro in zlo. Etimološko zasledimo ta pojem že v svetem pismu, kjer se kot grška beseda

¹² Impeachment vsebuje attribute kaznovalnega prava. Na to nakazuje tudi 67. člen Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 in nasl.), ki določa, da „/v/ postopku ugotavljanja odgovornosti predsednika republike, /.../ se ustavno sodišče o vprašanjih, ki niso urejena v določbah tega poglavja, ravna po načelih kazenskega postopka, ki so določena v ustavi in zakonu.“

¹³ *Andraž Teršek v: Igor Kaučič (urednik), Ustavni položaj predsednika republike, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, 2016, (Več demokratične legitimnosti z večjimi, ne manjšimi pristojnostmi predsednika republike), str. 292.*

¹⁴ *Albin Igljčar v: Igor Kaučič (urednik), Ustavni položaj predsednika republike, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, 2016, (Družbene in osebne razsežnosti vloge predsednika republike), str. 119.*

(συνείδηση) nanaša na notranje vedenje o tem, kaj je prav in kaj ne. Ker lahko ljudje svoja dejanja moralno ocenimo preden jih naredimo, ali potem, ko so storjena, moralni teoretiki razlikujejo dve vrsti vesti: vest ki gre pred dejanjem (*conscientia antedens*) in vest, ki dejanju sledi (*conscientia consequens*). Prva naša dejanja usmerja, druga pa naša dejanja odobrava ali graja.¹⁵ V življenjskih situacijah, ki od nas zahtevajo moralno presojanje in vedenje, je od naših moralnih vrednot, socialne občutljivosti in kognitivne zrelosti odvisno, kako bomo presodili določeno situacijo.¹⁶ Podoben pogled na pomen termina vest najdemo tudi v slovarju slovenskega knjižnega jezika, kjer je definirana kot občutek oz. zavest o moralni vrednosti lastnega ravnanja, mišljenja, ki vzbujata občutek moralne odgovornosti,¹⁷ in v angleškem spletnem slovarju Dictionary.com, ki jo predstavlja kot kompleks etičnih in moralnih načel za nadziranje ali zaviranje dejanja ali misli posameznika.¹⁸ Skupna točka razmišljanja o vesti lahko strnemo predvsem na področje etike in morale, ne pa prava. „Vest je torej tisto, kar človeku pove, katero je prav(iln)o ravnanje v določeni situaciji.“¹⁹ Če se zaradi tega znajde v nasprotju s predpisano pravno normo, postane njegovo ravnanje protipravno. Takšno ravnanje, lahko ga označimo tudi kot „ugovarjanje“ predpisani pravni normi, označuje Šelihova s sintagmo „ugovor vesti“, kjer je element protipravnosti njena temeljna prвина.²⁰ Ni pa vsako ravnanje, ki je v nasprotju s predpisano pravno normo, protipravno. Mogoče so izjeme, ki pa so pravno določene in zaradi tega ravnanje, ki ima sicer znake kršitve predpisa, ni protipravno.

Predsednika RS se po izvolitvi v Državnem zboru po 104. členu Ustave RS s prisego pravno zaveže, da bo pri svojem ravnanju spo-

¹⁵ Glej: *Etika in filozofija v zdravstveni negi*, 2008, <http://www.zdravstvena.info/vsznj/etika-in-filozofija-v-zdravstveni-negi-1del/> (zadnjič obiskano 1. 7. 2017) in: *Kaj je vest in kako deluje*, <https://wol.jw.org/sl/wol/d/r64/lp-sv/1102008061> (zadnjič obiskano 1. 7. 2017).

¹⁶ *Marcela Batistič Zorec, Moralni razvoj*, 1999, str. 1, www.pef.uni-lj.si/~vilic/gradiva/1-rp-t5-moralnir.doc (zadnjič obiskano 4. 7. 2017).

¹⁷ *Slovar slovenskega knjižnega jezika, vest*, <http://bos.zrc-sazu.si/cgi/neva.exe?name=ssbsj&tch=14&expression=zs%3D84206> (zadnjič obiskano 1. 7. 2017).

¹⁸ *Dictionary.com, Conscience*, <http://www.dictionary.com/browse/conscience> (zadnjič obiskano 2. 7. 2017).

¹⁹ *Metoda Orehar Ivanc v: Lovro Šturm (urednik), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana, 2002, (komentar k čl. 41), par. 3, str. 446.*

²⁰ *Alenka Šelih, Razhajanje med poklicno etičnimi in pravnimi normami (teze)*, 2001, str. 464. <https://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:DOC-IDTKECVP/3d23299a-7afc-42a9-8641-f5623b2b28d6/PDF> (zadnjič obiskano 20. 7. 2017).

štoval ustavni red, „ravnal²¹ po svoji vesti“ in deloval za blaginjo Slovenije. Ob podrobnejšem branju tega člena je razvidno, da ta ustavni člen ne zapoveduje le „inavguracije“, to je svečanega akta prisege pred nastopom funkcije, ampak *stricto sensu*, s primarno dispozicijo določa tudi samo ustavno vsebino ravnanja osebe, ki se je k temu s prisego prostovoljno pravno zavezala. Besedilo ustavne prisege se namreč ne nahaja v preambuli, marveč med normativnimi členi ustave, zato spada v območje pozitivnega, ne pa naravnega prava, etike.²² Pravne posledice prisege sicer niso direktno določene v istem členu²³ čeprav je 104. člen Ustave RS formuliran v obliki pravnega pravila. Kot tako vsebuje zapoved določenega tipa ravnanja, primarno dispozicijo, res pa je, da ne vsebuje hkrati tudi sankcije. Zaradi tega doktrina tovrstna pravila uvršča med nepopolna pravna pravila (*lex imperfecta*), ki imajo pomen le v navezi z drugimi že obstoječimi pravnimi pravili.²⁴ Če predsednik RS krši 104. člen Ustave RS, lahko fakultativno zaradi te kršitve pri opravljanju funkcije nastopi pravna posledica v obliki sankcije, ki mu takšno ravnanje lahko vnaprej onemogoči. Takšno manjkajočo sankcijo najdemo opredeljeno v 109. členu Ustave RS, ki določa začasni suspenz oz. odvzem funkcije predsednika v okviru postopka ustavne obtožbe. Jasno je, da 104. člen Ustave RS določa zavezujoče ravnanje predsednika RS ravnanje po svoji vesti, ki pa je etična in moralna komponenta pravnega pravila. Obstaja veliko teoretičnih in konceptualnih videnj razmerja med pravom in moralo.²⁵ Pri tem pa je treba poudariti, da tudi tisti teoretiki, ki vnašanju moralnih pogledov v znanstveno ukvarjanje s pravom niso bili naklonjeni (npr. Hans Kelsen), vendarle niso menili, da pravo ni dolžno ohranjati povezave z moralno presojo o tem, kaj je dobro, pravilno, upravičeno, pravično ipd. Nasprotno, pritrjevali so prepričanju, da vsebina uzakonjenega prava ne sme biti mo-

²¹ Iz ustavno sodne prakse je razumeti pojem „ravnanje“ kot storitve ali opustitve. *Sodba US RS, 11. 12. 2014 - Up-879/14-11, par. 17.* <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US30635> (zadnjič obiskano 26. 7. 2017).

²² *Tine Hribar, Etični pomen ustavne prisege, 2012, str. 2,* <http://www.sinteza.co/wp-content/uploads/2012/06/p-Hribar-T-Eti%C4%8Dni-pomen-ustavne-prisege-aa.pdf> (zadnjič obiskano 30. 6. 2017).

²³ *Gregor Virant v: Lovro Šturm (urednik), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana, 2002, (komentar k čl. 113), str. 853.*

²⁴ *Bierling Ernst Rudolph v: Pavčnik, Teorija prava: prispevek k razumevanju prava, GV založba, Ljubljana, 2007, str. 138.*

²⁵ *Roger Cotterrell v: Andraž Teršak, Morala kot temelj in kriterij (vladavine) prava, 2010, par. 1.* <https://revus.revues.org/1285> (zadnjič obiskano 3. 7. 2017).

ralno nevzdržna in nesprejemljiva.²⁶ Pravo in morala se po vsebini pokrivata delno in naključno. Radbruch misli, da „p/ravo /.../ služi morali /.../ s pravicami, ki jih podeljuje,“²⁷ Habermas pa navaja, da v sistemu pravne države morala ne lebdi nad pravom, temveč vstopa v pozitivno pravo, ne da bi se v njem izčrpavala,²⁸ vendar je 104. člen Ustave RS razumeti tudi v luči razmišljanja, da „p/ravo lahko moralo le omogoča, ne more pa je izsiliti, ker je moralno dejanje v skladu s svojim pojmom nujno le dejanje svobode.“²⁹ Smiselno je zato razmišljanje Igličarja, da osebnost predsednika države ne sme biti obremenjena s samoljubjem in pomanjkanjem odgovornosti. Samoljubje, ki žene posameznika, da sam stopi čim bolj v ospredje, vodi v odstopanja od vsebine idej in ciljev, saj teži k vsečnosti v javnosti za vsako ceno.³⁰

Na podlagi predstavljenega lahko sklepamo, da je zavezujoče ravnanje predsednika po „svoji vesti“ v bistvu pravni standard z etično in moralno komponento, ki skozi strukturo pravnega prava v 104. členu Ustave RS vstopa v pozitivno pravo. Pravo predsedniku torej pri svojem ravnanju omogoča moralno vrednotenje, npr. ali je vsebina uzakonjenega prava moralno vzdržna in sprejemljiva, pri tem pa ni vezan na mnenje koga drugega, ker potem to ne bi bilo več ravnanje po „svoji“ vesti, ampak po vesti nekoga drugega, za kar pa ni ustavne podlage. To pa pomeni tudi, da npr. pri izvrševanju prerogativa razglašanja zakonov, ni mogoče *a priori* izključiti rezultata, ki je lahko onkraj le navidezno togo postavljenega pravnega okvira druge alineje prvega odstavka 107. člena in prvega odstavka 91. člena Ustave RS, to je, da predsednik RS opusti promulgacijo zakona, če je le-ta zanj moralno nevzdržen in nesprejemljiv.

2.2. Razglašanje zakonov

Predsednik RS po določbi druge alineje prvega odstavka 107. člena Ustave RS razglašá zakone v roku iz prvega odstavka 91. člena, najkasneje 8 dni po njihovem sprejemu. Pri roku je potrebno upoštevati, da v drugem odstavku 91. člena Ustava RS tudi dolo-

²⁶ Andraž Teršak, *Morala kot temelj in kriterij (vladavine) prava*, 2010, par. 2. <https://revus.revues.org/1285> (zadnjič obiskano 3. 7. 2017).

²⁷ Gustav Radbruch v: Andraž Teršak (op. pod črto št. 26), par. 16 in 34.

²⁸ Jürgen Habermas v: Andraž Teršak (op. pod črto št. 26), par. 13.

²⁹ Gustav Radbruch v: Andraž Teršak (op. pod črto št. 26), par. 31.

³⁰ Albin Igličar (op. pod črto št. 14), str. 121.

ča, da Državni svet lahko v sedmih dneh od sprejema zakona in še pred njegovo razglasitvijo zahteva, da Državni zbor o njem še enkrat odloča. To pa dejansko pomeni, da predsednik RS lahko razglašča zakone šele osmi dan najprej ali kasneje, ko so izpolnjeni pogoji za razglasitev zakona.³¹ Pomembno je poudariti, da je akt promulgacije zakona neizogiben pogoj (*conditio sine qua non*), da je zakon lahko publiciran v uradnem listu in potem posledično po izteku vakacijske dobe stopi v veljavo.

Teoretiki si niso enotni glede promulgacije zakonov, ali ta prerogativ za predsednika RS pomeni zgolj neizogibno dolžnost, ali pa je to pravica in dolžnost.

Kaučič meni, da je razglasitev zakona le svečan način konstatiranja obstoja zakona,³² vendar korektno povzema tudi Stefanovića o tem, da v pravni teoriji sicer prevladuje mnenje, da promulgacija zakona ni materialni akt, temveč akt formalne (ugotovitvene) narave, čeprav obstajajo tudi nasprotna mnenja.³³

Merodajno se je do tega vprašanja delno opredelilo Ustavno sodišče dne 14. 6. 2001 v odločbi št. U-I-104/2001.³⁴

„Promulgacija je akt, s katerim se ugotavlja /.../, da je zakon sprejel po predpisanem postopku pristojni subjekt, da je zakon res nastal in da obstoji. /.../ To pomeni, da je določbo prvega odstavka 91. člena Ustave mogoče razumeti le tako, da zavezuje Predsednika republike, da razgласi zakon najkasneje osmi dan po njegovem sprejemu, če za to ne obstajajo nobene ustavno-pravne ovire v zvezi z njegovim nastankom in je gotovo, da je zakon nastal.“

Iz navedene vsebine ustavne odločbe je razumeti, da Ustavno sodišče razglasitev zakona ne razume kot avtomatično dolžnostno dejanje predsednika. Navedeni pogojnik „če“ je s sklepanjem *a contrario* razumeti, da v primeru obstoja ustavno pravnih ovir, predsednika RS posledično 91. člen Ustave RS ne zavezuje k razglasitvi sprejetega zakona. To posredno pomeni tudi, da Ustavno sodišče pričakuje od predsednika RS preizkus zakona pred podpisom uka-

³¹ Glej: *Poslovnik državnega zbora (Ur. list RS, št. št. 92/07 in nasl.)*, 222. člen.

³² Igor Kaučič v: *Strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava*, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, 1995 (*Funkcije predsednika republike in državni zbor*), str. 262.

³³ Stefanović v: *Strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava*, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, 1995 (*Funkcije predsednika republike in državni zbor*), str. 262.

³⁴ *Sodba US RS, 14. 6. 2001 - U-I-104/2001.*

za o razglasitvi v smislu obstoja morebitnih ustavnopravnih zadržkov. Na podlagi tega je mogoč logičen sklep, da promulgacija ni le avtomatična dolžnost predsednika RS, ampak tudi pravica. Poudariti pa je, da v tej odločbi Ustavno sodišče ni obravnavalo vseh pravnih vidikov, ki lahko vplivajo na razglasitev zakona.

Mozetič glede promulgacije zakonov meni, da je akt razglasitve zakona „striktna dolžnost organa, ki mu je ta akt (promulgacija) poverjen“ in, da „predsednik RS le ugotovi, da je bil zakon sprejet v predpisanem zakonodajnem postopku“.³⁵

Tudi Igličar podpisu ukaza o razglasitvi zakona namenja zgolj simbolno in ritualno vlogo, ki naj izraža usklajenost oblastnih organov ter njihovo legitimnost z namenom povečevanja družbene integracije.³⁶

Grad pa misli, da pravica predsedniku do suspenzivnega³⁷ veta na zakon, ki je tradicionalno sicer značilna za položaj šefa države v parlamentarnih sistemih, v slovenskem ustavnem sistemu ne gre.³⁸

Tudi Ribičič meni, da predsednik RS nima na voljo morebitni suspenzivni ali pa ustavni³⁹ veto.⁴⁰ Tudi kadar pride do resnega dvoma v ustavnost rešitev v sprejetem zakonu, ga je predsednik RS dolžan razglasiti, sicer tvega obtožbo o protiustavnem delovanju.⁴¹

Pogorelcu pa se zdi celo „nesporno“, da razglasitve zakona, s katerim se predsednik ne bi strinjal, ne more odkloniti, saj bi to pomenilo, da ima odločilni veto, tega pa ima v naši ureditvi Državni svet.⁴² Potreben je komentar, ker je navedeno stališče Pogorelca

³⁵ Miroslav Mozetič v: *Lovro Šturm (urednik), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske evropske in državne študije, Ljubljana, 2002, (komentar k čl. 91), str. 810.*

³⁶ Albin Igličar (op. pod črto št. 14), str. 118.

³⁷ Suspenzivni veto imenovan tudi odločilni veto: „Odločilni veto /.../ poenostavljeno pomeni, da v primeru, da je na določen zakon izglasovan odločilni veto, morajo poslanci ponovno glasovati o tem zakonu, odloča pa drugačna večina.“ <http://pravinasvet.com/blog/dravni-svet-odlozilni-veto-kaj-to-sploh-je> (zadnjič obiskano 30. 6. 2017).

³⁸ Franci Grad v: *Igor Kaučič (urednik), Ustavni položaj predsednika republike, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, 2016, (Šef države v sistemih organizacije državne oblasti), str. 36.*

³⁹ Ustavni veto je možnost, da predsednik zakon ne promulgira, ampak zakon posreduje ustavnemu sodišču, če je mnenja, da zakon ni v skladu z ustavo. Takšno ustavno ureditev ima Madžarska.

⁴⁰ Cyril Ribičič, *Med pravom in pravičnostjo: sto in en utrinek, GV založba, Ljubljana, 2015, str. 60.*

⁴¹ Cyril Ribičič v: *Igor Kaučič (urednik), Ustavni položaj predsednika republike, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, 2016, (Je smiselno z ustavno spremembo dopolniti pravice in dolžnosti predsednika republike?), str. 52.*

⁴² Janez Pogorelec v: *Igor Kaučič (urednik), Ustavni položaj predsednika republike, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, 2016, (Odgovornost predsednika republike v parlamentarnem sistemu), str. 499.*

mogoče razumeti napačno. Opustitev izdaje ukaza o razglasitvi zakona namreč ne more biti stanje, ki bi bilo enako odložilnemu vetu. *De facto* bi imelo takšna opustitev značilnosti absolutnega veta.⁴³ V slovenski ustavni ureditvi ne obstaja predpisan mehanizem, da bi zaradi predsedniške odtegnitve podpisa ukaza o razglasitvi zakona, nek organ ponovno obravnaval in sprejel isti zakon. Zakonodajni postopek je namreč po tretjem branju v Državnem zboru RS izčrpan in sprejeti zakon ni več mogoče popravljati. Mogoč je le sprejem novega zakona po predpisanem zakonodajnem postopku, ki je po sprejetju v Državnem zboru RS zopet podvržen promulgaciji predsednika RS.

Teršak pa pravi, da je predsednik RS le »deklaratorni« podpisnik zakonov, sprejetih v Državnem zboru, vendar meni tudi, da je predsednikova prisega k spoštovanju »ustave in svoje vesti« institucionalno enkratna (posebna), zato je ne gre nujno razumeti zgolj v formalnem smislu, kot spoštovanje določb Ustave o delokrogu državnih organov, temveč tudi materialno, kot skrb za ustavnost v širšem smislu.⁴⁴

Krivic gleda na problematiko promulgacije zakonov bolj fleksibilno. Razumeti je, da upošteva glede tega tudi znano stališče Ustavnega sodišča št. U-I-104/2001. Krivic meni, da pri nas ustava predsedniškega⁴⁵ veta sicer ne dovoljuje, vendar dopušča to možnost, če bi primeroma bilo v zakonodajnem postopku kaj „hudo narobe“.⁴⁶ Potreben je komentar, ker je navedba, da ustava „ne dovoljuje“ predsedniškega veta je lahko razumeti napačno. Dejstvo namreč je, da ustava možnost predsedniškega veta izrecno ne določa, kakor tudi, da te možnosti izrecno ne prepoveduje.

Opazno drugačno in zelo razčlenjeno stališče zavzema Riba-

⁴³ Slovar slovenskega knjižnega jezika: „veto véto -a m (e) jur. pravica koga, da z ugovorom, nasprotovanjem prepreči sprejem, izpolnitev sklepa, zakona: /.../ absolutni veto s katerim se zavrne izglasovani /.../ zakon“. <http://bos.zrc-sazu.si/cgi/neva.exe?name=ssbsj&tch=14&expression=zs%3D84246> (zadnjič obiskano 30. 6. 2017).

⁴⁴ *Andraž Teršek v: Igor Kaučič (ur.), Ustavni položaj predsednika republike, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, 2016, (Več demokratične legitimnosti z večjimi, ne manjšimi pristojnostmi predsednika republike), str. 291 - 292.*

⁴⁵ Ustava RS izrecno ne določa možnosti, da bi predsednik republike na izglasovani zakon dal veto in ga s tem zavrnil. Ustava določa le suspenzivni oz. odložilni veto Državnega sveta na sprejeti zakon, ki je opredeljen v drugem odstavku 91. člena: „Državni svet lahko v sedmih dneh od sprejetja zakona in še pred njegovo razglasitvijo zahteva, da državni zbor o njem še enkrat odloča. Pri ponovnem odločanju mora za sprejem zakona glasovati večina vseh poslancev, razen če Ustava za sprejem obravnavanega zakona predvideva večje število glasov. Ponovna odločitev državnega zbora je dokončna.“

⁴⁶ *Matevž Krivic, Abeceda parlamentarne demokracije, 2002, <http://www.mladina.si/103301/abeceda-parlamentarne-demokracije/> (zadnjič obiskano 14. 6. 2017).*

rič, ki meni, da ustava predsedniku RS ne prepoveduje preizkus sprejetega zakona iz formalnega vidika. Kot primer navaja, ali je bil zakon sprejet s predpisano določeno večino glasov poslancev, ali je Državni zbor na zahtevo Državnega sveta o zakonu ponovno odločal, ali so bile spoštovane določbe zakona o referendumu in ljudski iniciativi o zahtevi ali pobudi za vložitev zahteve za razpis naknadnega referenduma. Spričo pristojnosti Ustavnega sodišča bi tovrstni preizkus prišel v poštev izjemo, če bi že zaradi same razglasitve zakona lahko nastale hudo škodljive posledice, ki jih ne bi bilo mogoče preprečiti v morebitnem postopku pred Ustavnim sodiščem potem, ko bi bil zakon objavljen v uradnem listu. Ribarič še nadaljuje nekoliko bolj zadržano, da bi analogno lahko veljala predsedniku tudi pravica do materialnega preizkusa zakonov (skladnost z ustavo, skladnost z ratificirano mednarodno pogodbo in s splošnimi načeli mednarodnega prava). Razlog za uporabo materialne pravice preizkusa zakona bi moral biti poleg očitne protiustavnosti tudi možnost nastanka škodljivih posledic, ki jih ne bi bilo mogoče preprečiti niti v postopku za oceno ustavnosti pred Ustavnim sodiščem.⁴⁷ V takem primeru bi moral predsednik RS tehtati med konkretno ustavno obveznostjo razglasitve zakona in splošno ustavno obveznostjo spoštovati ustavo.⁴⁸

Kot posebno zanimivo pa navajam razmišljanje Kerševana, ki pravi, da zadržana stališča strokovne javnosti glede preizkusa zakona pred razglasitvijo razume kot posledico „domneve“, da s strani predsednika Državnega zbora podpisani in v razglasitev posredovani zakon izpolnjuje vse ustavne pogoje za njegovo razglasitev in da zato akt razglasitve zakona pomeni le ugotovitev ustavno veljavnega nastanka zakona. Tako tudi noben predsednik RS (razen v nekaterih izjemnih primerih) ni zahteval nobenih dodatnih pojasnil, ki bi preizkušala resničnost navedene domneve, temveč je bilo njegovo avtomatično razglašanje posredovanih zakonov sprejeto tako v praksi kot v pomembnem delu strokovne javnosti celo kot njegova ustavno zapovedana obveznost, ki bi lahko ob kršitvi privedla celo do ustavne obtožbe predsednika RS pred Ustavnim sodiščem.⁴⁹ Kot dodatno pojasnilo na tem mestu

⁴⁷ Miha Ribarič v: Lovro Šturm (urednik), *Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana, 2002, (komentar k čl. 107), str. 835.*

⁴⁸ Miha Ribarič v: Igor Kaučič (ur.), *Ustavni položaj predsednika republike, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, 2016, (Pristojnosti predsednika republike), str. 265.*

⁴⁹ Erik Kerševan v: Igor Kaučič (ur.), *Ustavni položaj predsednika republike, Inštitut za lokalno sa-*

ustreza navedba Igličarja, da je v praksi predsednik RS leta 1998 že razglasil očitno protiustavni zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o prometnem davku, saj je veljal za nazaj (retroaktivno), vendar je ob razglasitvi opozoril Državni zbor naj ne sprejema zakonskih določb, katerih skladnost z ustavo je očitno vprašljiva, on pa je ustavno zavezan takšne zakone razglasiti.⁵⁰ Pri tem je v tej konkretni zadevi podano relevantno mnenje Sekretariat Državnega zbora RS za zakonodajo in pravne zadeve z dne 14. januarja 1998, ki navaja, da bi bila s pravnega vidika najčistejša rešitev, da se tak zakon ne sprejme, vlada pa bi takoj pripravila nov predlog zakona, ki bi ga državni zbor lahko obravnaval na izredni seji.⁵¹

3. Nadomeščanje predsednika RS

V kontekstu predmeta raziskovanja v tem prispevku je relevantno navesti tudi, da ustava določa delegiranje funkcije predsednika RS v okviru nadomeščanja na predsednika Državnega zbora RS, če so za to izpolnjeni določeni pogoji. V primeru trajnega zadržka, smrti, odstopa ali drugega prenehanja predsednikove funkcije, opravlja začasno do izvolitve novega predsednika RS funkcijo predsednika RS predsednik Državnega zbora, ki začasno opravlja funkcijo predsednika RS tudi med njegovo zadržanostjo.⁵² K temu je dodati tudi predvideno možnost nadomeščanja, kot posledico uporabe 64. člena Zakona o ustavnem sodišču, ko lahko Ustavno sodišče RS fakultativno odloči, da predsednik RS do odločitve o ustavni obtožbi začasno ne sme opravljati svoje funkcije.⁵³ Ribarič navaja, da nadomeščanje vključuje prevzem vseh pooblastil predsednika RS,⁵⁴ torej poleg funkcije tudi pristojnosti. Po mnenju Zagorca, v okvir začasne zadržanosti ne spada situacija, ko predsednik RS ne izvršuje svojih na rok vezanih pristojnosti in nalog

moupravo in javna naročila, Maribor, 2016, (Promulgacija zakona s strani predsednika republike), str. 359.

⁵⁰ Albin Igličar v: Igor Kaučič (ur.), *Ustavni položaj predsednika republike, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, 2016, (Družbene in osebne razsežnosti vloge predsednika republike), str. 126.*

⁵¹ Miha Ribarič (op. pod črto, št. 47), str. 266.

⁵² Glej: *Ustava RS, 106. člen.*

⁵³ Glej: *Zakon o ustavnem sodišču (Ur. List, št. 64/07), tretja točka 64. člena: „Z dvotretjinsko večino glasov vseh sodnikov lahko ustavno sodišče odloči, da predsednik republike do odločitve o obtožbi začasno ne sme opravljati svoje funkcije.“*

⁵⁴ Miha Ribarič, *Status predsednika republike Slovenije v sistemu vladanja, 2000, <http://www2.gov.si/up-rs/1992-2002/mk.nsf/0/c2f88c891b1a5121c12569610029cd38?OpenDocument> (zadnjič obiskano 3. 7. 2017).*

- na primer, ne razglasi zakona v roku, ki je določen z ustavo. Ne gre za zadržanost, če predsednik RS opravlja druge pristojnosti.⁵⁵ Drugače misli Kaučič, ki razume morebitno predsednikovo opustitev izdaje ukaza o razglasitvi zakona kot znamenje, da le-ta ne opravlja tega dela svoje funkcije in da bi bilo v tem primeru smiselno, da predsednikovo promulgacijsko dolžnost prevzame Državni zbor oz. njegov predsednik, čeprav „/u/stava sicer izrecno takega razloga za nadomeščanje predsednika RS ne predvideva, vendar se zdi to v takem primeru edino razumno in smiselno.“⁵⁶ Če ga je prav razumeti, bi poslanci Državnega zbora sprejeli akt s katerim bi naložil predsedniku Državnega zbora promulgiranje konkretnega posamičnega zakona, katerega predsednik RS ni razglasil v ustavno določenem roku. Poudariti je, da je pristojnost razglašanje zakonov *materia constitutionis*, kar pomeni, da jo z aktom nižjega ranga kot je ustava, predsedniku RS ni pravno dopustno odvzeti, kar bi se v takšnem primeru očitno zgodilo z aktom zakonodajalca. Razumeti je, da bi poslanci z navadno večino glasov v Državnem zboru v bistvu zaobšli določbo 106. člena Ustave RS glede obstoja izrecno določenih okoliščin, ki dovoljujejo nadomeščanje predsednika RS, zaobšli pa bi tudi določbo 91. člena Ustave RS, ki izrecno določa roke za razglasitev zakonov po njihovem sprejemu. To bi bilo vsekakor problematično, razen če je imel Kaučič ob navedbi Državnega zbora v mislih le-tega v vlogi ustavodajalca. Zakonodajalec namreč ni nad ustavno telo, ampak ga ustava omejuje in veže ter zato ne sme na podlagi teoretičnih načel dajati ustavi drugačnega pomena, kot ga je mogoče razbrati iz črk ustave.

4. Opustitev razglasitve zakona

Predsednik RS razglasi zakon konkretno s podpisom ukaza o razglasitvi zakona. Narava ukaza je, da gre za predsednikovo voljno ravnanje, kar pomeni, da ga ni dopustno izsiliti.⁵⁷ Če se bo predsednik RS odločil, da bo promulgacijo opustil, mu tega nihče ne sme,

⁵⁵ Sašo Zagorc v: Igor Kaučič (ur.), *Ustavni položaj predsednika republike*, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, 2016, (*Zadržanost predsednika republike in njegovo nadomeščanje*), str. 221.

⁵⁶ Igor Kaučič (op. pod črto, št. 32), str. 264.

⁵⁷ Glej: *Kazenski zakonik (Uradni list RS, št. 50/12 in nasl.)*, 132. člen: „Kdor koga s silo ali resno grožnjo prisili, da kaj stori ali opusti ali da kaj trpi, stori kaznivo dejanje za katerega je predvidena kazen zapora do enega leta.“

niti pravno ne more, preprečiti. Herzog npr. navaja v komentarju nemške ustave, da „/o/d predsednika ni mogoče zahtevati, da ob jasni zavesti /.../ podpiše zakon, ki ga ima za protiustavnega, niti mu ni mogoče priznati pravice, da bi to naredil.“⁵⁸ Opustitev promulgacije zakona zaradi zadržka predsednika, ker mu svoja vest tega ne dovoljuje *de facto* pomeni, da le-ta ne ni objavljen v uradnem listu in nastopijo posledice, ki so značilne za absolutni veto. Zakon ne stopi v veljavo in ker je zakonodajni postopek izčrpan, se lahko sprejme le novi zakon po predpisanem zakonodajnem postopku, katerega se zopet predloži v promulgacijo predsedniku. Poudariti je, da predsednik RS na podlagi 104. člena Ustave RS z ravnanjem po svoji vesti v bistvu ne ugovarja ustavnima določbama 107. in 91. člena Ustave RS glede razglašanja zakonov, ampak konkretnemu neuveljavljenemu zakonu, katerega naj bi promulgiral, le-ta pa je po njegovem mnenju moralno nevzdržen in zato nesprejemljiv.

Dejstvo je, da si pravna stroka ni enotna pri vprašanju obligatornosti promulgacije zakonov. Obstajajo argumenti, ki govorijo v prid tezi, da promulgacija zakona ni le samodejna dolžnost predsednika, kar se še najbolj merodajno vidi v navedeni odločitvi Ustavnega sodišča št. U-I-104/2001. Poleg tega gledano v kontekstu ustavne ureditve v parlamentarnih sistemih, kamor se uvršča tudi slovenski ustavna ureditev, je tradicionalno značilno za položaj šefa države pravica do veta. Izrecno pravica veta predsedniku RS v slovenski ustavi ni določena, vendar tudi ni določena alternativna pravna možnost v situaciji, če predsednik opusti razglasitev zakona. Po odločitvi Ustavnega sodišča št. U-I-104/200 predsednik RS očitno ima pravico preizkusa zakona pred promulgacijo. Imeti pravico⁵⁹ pa pomeni imeti upravičenje do izbire ravnanja nekaj storiti ali pa nekaj opustiti za razliko od pojma dolžnost,⁶⁰ kjer subjekt možnosti izbire nima, ker se od njega pričakuje že v naprej določeno ravnanje, ki nima alternative. Lahko torej sklepamo, da promulgacija zakonov ni le dolžnost, ampak je to pravica in dolžnost predsednika RS.

⁵⁸ Herzog v: Igor Kaučič (ur.), *Ustavni položaj predsednika republike*, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, 2016, (*Promulgacija zakona s strani predsednika republike*), str. 361.

⁵⁹ Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša ZRC SAZU, Slovar slovenskega knjižnega jezika, „Pravica - ž (i): .../kar komu dovoljuje, daje možnost biti, imeti, narediti kaj/...“ http://bos.zrc-sazu.si/cgi/a03.exe?name=sskj_testa&expression=ge=pravica (zadnjič obiskano 16. 6. 2017).

⁶⁰ Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša ZRC SAZU, Slovar slovenskega knjižnega jezika, „Dolžnost dolžnost -i [u ž] ž (o) 1. kar bi kdo moral storiti, opravljati zaradi določenih norm, zlasti moralnih /...“ <http://bos.zrc-sazu.si/cgi/neva.exe?name=ssbsj&tch=14&expression=zs%3D11594> (zadnjič obiskano 16. 6. 2017).

Videti je, da obstoječa ustavna ureditev predsedniku RS neho-
te de facto omogoča veto, ki je sicer tradicionalna značilnost šefa
države v parlamentarnem sistemu.

5. Zaključek

Skozi predstavljeno vsebino tega prispevka smo se seznanili s
pravnim okvirom delovanja predsednika RS iz vidika ravnanja po
svojo vesti. Pri tem smo zaznali zadrego izrecnega ustavnega razli-
kovanja med pojmom funkcija in pojmom pristojnosti predsedni-
ka RS, ki lahko vpliva na oceno pravne dopustnosti impeacmenta
zoper predsednika pri njegovem ravnanju. Seznanili smo se tudi
z različnimi mnenji glede vprašanja, ali je razglasitev zakona le
obveznost ali tudi pravica predsednika, kakor tudi z različnimi
mnenji glede razumevanja ustavni določb glede nadomeščanje
predsednika RS. Iz navedenih argumentov v članku se nakazujejo
zaključki, ki zadevajo postavljena raziskovalna vprašanja v uvodu
tega prispevka.

Stroka je glede vprašanja promulgacije zakonov predsednika
razdeljena med tiste, ki menijo, da je razglasitev zakona neizogib-
na dolžnost in med tiste, ki menijo, da obstaja poleg dolžnosti
promulgacije tudi pravica, pravica do presoje pred razglasitvijo
zakona. To pravico posredno izkazuje odločitev Ustavnega sodi-
šča št. U-I-104/2001, čeprav ni obravnavalo vseh pravnih vidikov,
ki lahko vplivajo na promulgacijo zakona. Poleg tega argumenta
obstaja še konkretna pravna podlaga za to v 104. členu Ustave RS,
to je dolžnost ravnanja predsednika po svoji vesti, ki je v teoriji
skoraj v celoti prezrta. Ustava RS v 107. členu res zapoveduje pro-
mulgacijo, vendar hkrati ne določa alternativno pravno podlago,
če do razglasitve zakona ne pride v določenem roku. To pa pome-
ni, da predsedniku RS *de iure* ni mogoče in *de facto* ni dopustno
preprečiti opustitev promulgacije posamičnega zakona, če je ta
zanj na podlagi 104. člena Ustave RS moralno nevzdržen in ne-
sprejemljiv. Odgovor na raziskovalno vprašanje, ali predsednik RS
lahko opusti promulgacijo zakona zaradi zadržka svoja vesti, je to-
rej najmanj iz tehničnega vidika pritrdilen, ali pa to tudi sme stori-
ti, je na videz zahtevnejše vprašanje. Predsednik RS je neposredno
voljen na splošnih in tajnih volitvah za določeno obdobje, kar mu
daje najvišjo demokratično legitimnost pri sprejemanju svojih od-
ločitev. Upoštevati je tudi dejstvo, da je veto značilnost šefa drža-

ve v parlamentarnih ureditvah in Slovenija po splošno sprejetem mnenju takšno ureditev ima, dejstvo pa je tudi, da obstaja pravna podlaga v 104. členu Ustave RS, potem lahko pritrdimo mnenju Bugariča, ki pravi, da je moč predsednika dejansko lahko večja, kot to izgleda na papirju.⁶¹ Torej, odgovor na vprašanje, ali predsednik RS sme opustiti promulgacijo zakona zaradi zadržka svoja vesti, se po mojem mnenju argumentirano nagiba v smer, da to sme storiti. Menim pa tudi, da je institucija oblasti predsednika RS še vedno v obdobju uveljavljanja institucionalne zgradbe Slovenije, zato je tudi razumljivo, da se o tem še ni izoblikoval ustavni običaj.

V uvodu smo si tudi zastavili vprašanje, ali se sprejeti zakon v Državnem zboru, ki ne bi bil razglašen, lahko uveljavi v pravnem redu kako drugače? Odgovor je, da ustava ne določa razglasitve zakona kako drugače, če tega predsednik RS ne stori v določenem roku, zato *de facto* nastopijo posledice absolutnega veta. Navedbe nekaterih strokovnjakov, da pomeni opustitev promulgacije kršitev ustave in s tem tveganje ustavne obtožbe predsednika RS ne spremeni dejstva, da „sporni“ zakon zaradi opustitve razglasitve ne bi bil uveljavljen v pravni red. Impeachment bi bil le *post festum* fakultativna možnost ugotavljanje odgovornosti predsednika RS. V bistvu bi šlo za nekakšen poizkus „discipliniranja in kaznovanja“ predsednika RS, ki pa je sporen, ker bi se z njim poizkušalo vplivati v naprej na predsednikovo ravnanje po svoji vesti, za katero ima predsednik izrecno ustavno podlago. Vendar je impeachment zoper predsednika RS vprašljiv tudi iz drugih razlogov. Ustavna obtožba predvideva obstoj protipravnega ravnanja kršitve ustave oz. hujšo kršitev zakona. Tudi če nekritično sprejmemo tezo, da je opustitev promulgacije zakona protipravno dejanje, se ustavna obtožba nanaša konkretno le na situacijo opravljanja funkcije predsednika, vemo pa, da ob ustavnemu razlikovanju med funkcijo in pristojnostmi predsednika, sodi razglašanje zakonov med izrecno taksativno določeno pristojnost in ne funkcijo. Drugačno kreativno razumevanje 109. člena Ustave RS po mojem mnenju širi področje inkriminacije, kar je seveda iz vidika načela pravne države problematično.

Pomenska poroznost ustavnih določb glede razglašanja zakonov predstavlja problem ob morebitnem nastanku konkretnega primera opustitve promulgacije, zato je smiselno, da predstavim

⁶¹ Bojan Bugarič v: Miro Cerar (op. pod črto, št. 4), str. 764.

tudi pravne možnosti ravnanja v takšnem primeru.

Kot prvo, pravno čisto rešitev problema opustitve predsedniške promulgacije konkretnega zakona vidim, da Državni zbor RS sprejme nov zakon, v katerem skuša odpraviti zadržke predsednika RS in ga po zaključenem zakonodajnem postopku ponovno predloži v promulgacijo.

Če Državni zbor meni, da predsednik RS nima pravice opustiti razglasitev konkretnega zakona, potem je druga pravno čista rešitev problema revizija ustave, kjer se obstoječa sporna vprašanja in ustavne praznine glede pristojnosti razglašanja zakonov dodatno uredijo.

So pa tudi še druge možnosti.

Če Državni zbor meni, da predsednik RS nima pravice opustiti razglasitev konkretnega zakona, ga lahko na podlagi 109. člena Ustave RS ustavno obtoži predsednika RS kršitve ustave v pričakovanju, da se bo Ustavno sodišče izreklo glede obstoja (sporne) pravne podlage za impeachment in naravo pristojnosti promulgacije zakona, to je, ali je razglasitev zakona zgolj dolžnost ali tudi pravica predsednika RS.

Če Državni zbor meni, da predsednik RS nima pravice opustiti razglasitev konkretnega zakona in „sporni“ zakon podpiše predsednik Državnega zbora,⁶² potem lahko nastane kompetenčni spor med Državnim zborom in predsednikom RS. Ustavno sodišče začne postopek kompetenčnega odločanja v skladu z zakonom na podlagi zahteve tistega od navedenih organov, ki meni, da je drug organ posegel v njegovo pristojnost ali jo prevzel.⁶³ Pravna podlaga za to je deveta alineja prvega odstavka 160. člena Ustave RS. Odločitev Ustavnega sodišča bi za v naprej določila način razumevanja ustavnih določb glede kompetenc razglasitve zakona v določenem roku in razumevanja nadomeščanja predsednika RS.

Obstaja pa v tej zvezi še ena možnost. Če torej predsednik Državnega zbora na podlagi aktivistične interpretacije določb o nadomeščanju predsednika države promulgira zakon, ima takšen zakon verjetno formalno napako, saj je bil publiciran brez promulgacije predsednika RS. Veljavnost takega zakona bi se lahko izpodbijalo na Ustavnem sodišču RS v okviru pobude za začetek postopka ocene ustavnosti predpisa. Ustavno sodišče bi se v takem primeru izreklo, ali takšen zakon velja in seveda posledično

⁶² Igor Kaučič (*op. pod črto, št. 32*), str. 264.

⁶³ Miro Cerar (*op. pod črto, št. 4*), str. 775.

tudi, ali je bila pravilna interpretacije ustave s strani Državnega zbora glede nadomeščanja predsednika RS.

VIRI IN LITERATURA

- Batišič Zorec Marcela, Moralni razvoj, www.pef.uni-lj.si/~vilic/gradiva/1-rp-t5-moralnir.doc (zadnjič obiskano 4. 7. 2017).
- Cerar Miro, Položaj in vloga predsednika Republike Slovenije, *Teorija in praksa*, Let. 24, št. 5 (1997), str. 763-781.
- Dictionary.com, Conscience, <http://www.dictionary.com/browse/conscience> (zadnjič obiskano 2. 7. 2017).
- Etika in filozofija v zdravstveni negi, <http://www.zdravstvena.info/vsznj/etika-in-filozofija-v-zdravstveni-negi-1del/> (zadnjič obiskano 1. 7. 2017).
- Hribar Tine, Etični pomen ustavne prisege, <http://www.sinteza.co/wp-content/uploads/2012/06/p-Hribar-T-Eti%C4%8Dni-pomen-ustavne-prisege-aa.pdf> (zadnjič obiskano 30. 6. 2017).
- Slovar slovenskega knjižnega jezika, Dolžnost, <http://bos.zrc-sazu.si/cgi/neva.exe?name=ssbsj&tch=14&expression=zs%3D11594> (zadnjič obiskano 16. 6. 2017).
- Slovar slovenskega knjižnega jezika, Pravica, http://bos.zrc-sazu.si/cgi/a03.exe?name=sskj_testa&expression=ge=pravica (zadnjič obiskano 16. 6. 2017).
- Kaj je vest in kako deluje, <https://wol.jw.org/sl/wol/d/r64/lp-sv/1102008061> (zadnjič obiskano 1. 7. 2017).
- Kaučič Igor (urednik.), *Ustavni položaj predsednika republike*, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, 2016.
- Kaučič Igor, *Funkcije predsednika republike in državni zbor*, 1. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, str. 257-258, 1995.
- Kazenski zakonik (Uradni list RS, št. 50/12 in nasl.).
- Krivic Matevž, *Abeceda parlamentarne demokracije*, <http://www.mladina.si/103301/abeceda-parlamentarne-demokracije/> (zadnjič obiskano 14. 6. 2017).
- Pavčnik Marijan, *Teorija prava: prispevek k razumevanju prava*, GV, Ljubljana, 2007.
- Poslovnik Državnega zbora (Ur. list št. 92/07).
- Ribarič Miha, *Status predsednika republike Slovenije v sistemu vladanja*, 2000, <http://www2.gov.si/up-rs/1992-2002/mk.nsf/0/c2f88c891b1a5121c12569610029cd38?OpenDocument> (zadnjič obiskano 3. 7. 2017).
- Ribičič Ciril, *Med pravom in pravičnostjo: sto in en utrinek*, GV založba, Ljubljana, 2015.
- Slovar slovenskega knjižnega jezika, funkcija, http://bos.zrc-sazu.si/cgi/a03.exe?name=sskj_testa&expression=funkcija (zadnjič obiskano 20. 7. 2017).
- Slovar slovenskega knjižnega jezika, vest, <http://bos.zrc-sazu.si/cgi/neva.exe?name=ssbsj&tch=14&expression=zs%3D84206> (zadnjič obiskano 1. 7. 2017).
- Slovar slovenskega knjižnega jezika, veto, <http://bos.zrc-sazu.si/cgi/neva.exe?name=ssbsj&tch=14&expression=zs%3D84246> (zadnjič obiskano 30. 6. 2017).
- Stražišnik Igor, *Državni svet: odločilni veto. Kaj to sploh je?* <http://pravinasvet.com/blog/dravni-svet-odlozilni-veto-kaj-to-sploh-je> (zadnjič obiskano 30. 6. 2017).
- Šelih Alenka, *Razhajanje med poklicno etičnimi in pravnimi normami (teze)*, <https://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:DOC-IDTKECVP/3d23299a-7afc-42a9-8641-f5623b2b28d6/PDF> (zadnjič obiskano 20. 7. 2017).
- Šturm Lovro (urednik.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Utrip, Brežice, 2002.
- Teršak Andraž, *Morala kot temelj in kriterij (vladavine) prava*, 2010, <https://revus.revues.org/1285> (zadnjič obiskano 3. 7. 2017).
- Up-879/14-11, <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US30635> (zadnjič obiskano 26. 7. 2017).
- U-I-104/2001, <http://odlocitve.us-rs.si/documents/f8/1a/u-i-104-01-odlocba6.pdf> (zadnjič obiskano 26. 7. 2017).
- Ustava RS (Uradni list RS, št. 33/91 in nasl.).
- Zakon o banki Slovenije (Uradni list RS, št. 72/06 in nasl.).
- Zakon o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01 in nasl.).
- Zakon o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 71/93 in nasl.).
- Zakon o zunanjih zadevah (Uradni list RS, št. 113/03 in nasl.).
- Zakonu o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 in nasl.).

