

Strokovni članek
UDK 340.134:342.4.04(497.4)

Nomotehnični vidiki spreminjanja ustave

PROF. DR. MIRO CERAR
Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani

1. Uvod

Prispevek strnjeno obravnava nekatere pomembnejše nomotehnične vidike spreminjanja Ustave Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ustava) in predstavlja povzetek avtorjevega predavanja s posveta *X. Nomotehnični dnevi*, ki je 23. maja 2012 potekal na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. Avtor predstavlja nekatere praktične nomotehnične izkušnje v povezavi z dosedanjimi postopki spreminjanja ustave ter opozarja na možnosti nadaljnjih izboljšav na tem področju. Pri tem se nomotehnična snov ponekod prepleta z drugimi vsebinami, s katerimi je neločljivo povezana. Mednje spadajo predvsem (ustavno)pravna ureditev ustavnorevizijskega postopka ter politična in strokovna organizacija poteka priprave, obravnave in sprejemanja ustavnih sprememb.

2. Ustavne določbe o ustavnorevizijem postopku

V IX. poglavju ustave, ki ureja postopek za spremembo ustave, ni določb, ki bi ponudile vsaj temeljno nomotehnično pomoč oziroma usmeritev ustavodajalcu pri pripravi ustavnih sprememb in dopolnitev (v nadaljevanju: ustavne spremembe). Iz 168. člena ustave izhaja, da se ustavnorevizijski postopek sproži s *predlogom za začetek postopka za spremembo ustave*, o katerem odloči državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. S tem je končana prva faza ustavnorevizijskega postopka, ki ji sledi druga faza, ki jo 169. člen ustave opredeljuje nadvse lapidarno z določbo, po kateri državni zbor sprejme *akt o spremembi ustave* z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. Če je torej glede prve faze ustavnorevizijskega postopka ustavno določeno vsaj to, da se ta sproži v obliki *predloga*, pa iz same ustave ni mogoče razbrati

ničesar nomotehničnega o *aktu o spremembi ustave*, ki je seveda osrednji akt celotnega omenjenega postopka, saj je formalni nosilec besedila spremembe ustave.

Z vidika ustavnorevidijskega postopka velja še omeniti, da je na podlagi 170. člena ustave mogoč tudi potrditveni referendum o sprejeti ustavni spremembi, kar pa nomotehnično ne vpliva na akt o spremembi ustave. Volivci lahko namreč tak akt, ki ga pred tem že v končni obliki sprejme državni zbor kot ustavodajalec, le potrdijo ali zavrnejo, ne morejo pa ga v ničemer spremeniti. Končno velja v tem kontekstu omeniti še 171. člen ustave, ki določa, da začne *sprememba ustave* veljati z razglasitvijo v državnem zboru, kar je le dodaten izraz dejstva, da ustavodajalec v času sprejemanja ustave (leta 1991) še ni imel povsem izdelane predstave o prihodnjem ustavnorevidijskem postopku ter zato ni želel že v ustavnem besedilu določiti, v kakšni pravni obliki naj se ustava v prihodnje spreminja. Določnejšo ureditev te materije je zato prepustil nadaljnjemu urejanju z drugimi akti in bodoči parlamentarni praksi.

V nomotehničnem smislu torej IX. poglavje ustave ne vsebuje nobenih jasnejših ali določnejših napotil za predlagatelje ustavnih sprememb ter za državni zbor kot ustavodajalca. To »praznino«² zdaj zapolnjuje državni zbor s svojim poslovníkom. V nadaljevanju so zato posebej omenjene tiste določbe veljavnega poslovníka državnega zbora, ki imajo nomotehnični pomen za vse, ki (lahko) sodelujejo v ustavnorevidijskih postopkih.

3. Oblika (forma) ustavnega zakona

Državni zbor kar nekaj let po sprejetju ustave v svojem poslovníku ali kakem drugem aktu (na primer zakonu) ni uredil ustavnorevidijskega postopka. K temu je odločilno pripomoglo radikalno stališče dr. Franceta Bučarja, ki je že leta 1992, to je neposredno po uveljavitvi ustave, odločno zatrjeval, da (pravkar sprejete) ustave dlje časa ne bo treba spreminjati, zaradi česar naj bi bila vsaka podrobnejša ureditev ustavnorevidijskega postopka v tedanjem parlamentarnem poslovníku nepotrebna. Tako ostro in odločno stališče dr. Bučarja, ki je imelo seveda tudi izrazito politično konotacijo, je bilo uperjeno zoper dotedanjo ustavno diskontinuiteto in je bilo namenjeno ustvarjanju nove ustavne mentalitete, po kateri naj bi do sprememb ustave v prihodnje prihajalo le v zares nujnih oziroma utemeljenih primerih.

Ob tem velja spomniti, da je bil dr. Bučar v času sprejemanja ustave (v letih 1990 in 1991) predsednik Skupščine Republike Slovenije in njene ustavne komisije, ki je pripravljala besedilo nove slovenske ustave, takoj po končanem mandatu (leta 1992) pa je bil na prvih volitvah poslancev v državni zbor izvoljen za poslanca, pri čemer je imel v tej vlogi in še posebej kot »oče slovenske ustave«³ takrat izredno velik vpliv na vprašanja, ki so zadevala ustavno ureditev. Zaradi tega in dejstva, da nekaj let po sprejemu ustave ni bila predlagana nobena ustavna sprememba, državni zbor v tistem času ni podrobneje uredil ustavnorevidijskega postopka.

Zagata, ki je izhajala iz omenjene nepopolne urejenosti ustavnorevidijskega postopka, se je začela reševati ob prvem vložnem predlogu za začetek postopka za spremembo ustave. Ob izostanku ustavnorevidijskih določb v parlamentarnem poslovniku je posebna strokovna skupina tedanje ustavne komisije državnega zbora predlagala, da se ustavne spremembe sprejemajo v obliki (formi) ustavnih zakonov, s katerimi naj se neposredno spreminja ali dopolnjuje besedilo ustavnih členov oziroma določb. S takim stališčem, ki sta ga ustavna komisija in državni zbor sprejela, je strokovna skupina sledila zamisli, ki so jo v času sprejemanja ustave v letih 1990 in 1991 izrazili nekateri člani tedanje strokovne skupine ustavne komisije, po kateri naj bi slovenski ustavodajalec v novi ureditvi opustil tehniko dopolnjevanja ustave z *ustavnimi amandmaji*, ki je bila značilna za dotedanje obdobje v okviru SFR Jugoslavije, ter prešel k tehniki spreminjanja ustave z *ustavnimi zakoni* na način, ki je (bil) uveljavljen na primer v Avstriji in Nemčiji ter mnogih drugih evropskih demokratičnih državah. Taki ustavni zakoni naj bi imeli dva dela. Prvi del naj bi vseboval vsebino ustavne spremembe, drugi del pa izvedbene določbe.

Državni zbor je kasneje navedeno zamisel uredil v svojem poslovniku, pri čemer se je taka ureditev kljub različnim spremembam poslovnika ohranila vse do danes. Poslovník državnega zbora (neuradno prečiščeno besedilo PoDZ-1-NPB2, št. 020-02/11-7/1, 25. 1. 2011, EPA 1544-V – v nadaljnjem besedilu: poslovník) v 172. členu določa, da se ustava spremeni z *ustavnim zakonom*, ki je sestavljen iz dveh delov: prvi del (razdelek I) vsebuje besedilo spremembe ustave, drugi del (razdelek II) pa določbe o izvedbi spremembe ustave. Iz drugega stavka tega člena, ki se začne z besedilom »*Ustavni zakon o spremembi ustave* (poudaril M. C.) je sestavljen iz dveh delov: ...«, bi morebiti lahko kdo sklepal, da mora biti pri spremembah ustave akt o spremembi ustave smiselno poimenovan tako, kot se glasi poudarjeni del besedila. Toda to ne drži, kajti glede tega je zavezujoča le dikcija prvega odstavka 172. člena poslovnika, v kateri je zapisano, da se ustava spremeni z »ustavnim zakonom«. To pomeni, da mora naslov akta o spremembi ustave vedno vsebovati naziv »ustavni zakon«, sledijo pa lahko različne dikcije, pač glede na naravo predlagane oziroma sprejete ustavne spremembe. Nazorni primeri takih različnih pristopov so (gre za navedbe že sprejetih oziroma veljavnih ustavnih zakonov, pri čemer so relevantne razlike v diktijah poudarjene s poševnim tiskom):

- Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije (UZ121, 140, 143),
- Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije (UZ80),
- Ustavni zakon o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena Ustave Republike Slovenije (UZ3a, 47, 68).

Iz navedenih primerov je razvidno, da se lahko spremembe ustave v okviru enega ustavnega zakona nanašajo na enega ali več členov, da lahko pomenijo njihovo spremembo ali dopolnitev, lahko pa se sprememba ustave kaže tudi v dodajanju enega ali več novih členov v ustavo,

s čimer se *spremeni poglavje* ustave. Naslove ustavnega zakona je torej treba vedno oblikovati upoštevaje naravo in obseg njegove vsebine.

Pri pisanju posameznih členov oziroma določb ustavnega zakona se praviloma uporablja *ista nomotehnika kot pri zakonodajnem urejanju*. V okviru prvega razdelka se tako kot pri spremembah in dopolnitvah zakonov navajajo spremembe in dopolnitve posameznih členov oziroma njihovih delov ali spremembe določenega poglavja (kadar se poglavju dodaja en povsem nov člen ali več), v drugem razdelku pa so praviloma brez razčlenitve na člene najprej navedene morebitne *izvedbene* in *prehodne določbe*, na koncu, v zadnjem (od)stavku pa je seveda obvezno navedena končna, uveljavitvena določba, ki določa, da začne ustavni zakon veljati z razglasitvijo v državnem zboru. Kadar se v okviru prvega razdelka ustavnega zakona dodajajo povsem novi členi, jih je treba pod številko člena tudi ustrezno nasloviti, razen če gre za člene I. poglavja ustave (Splošne določbe), ki niso posebej naslovljeni – tako pri do zdaj edini spremembi I. poglavja, ko je bil v to poglavje vključen novi, 3.a člen, ta ni (bil) naslovljen.

Ker se v ustavni razpravi osrednja pozornost namenja vsebini I. razdelka ustavnega zakona, je treba opozoriti na nevarnost, da se pri tem zanemari njegov II. razdelek. Ta nevarnost obstaja seveda takrat, kadar II. razdelek vsebuje obširnejše izvedbene določbe, ki morajo biti enako kot določbe I. razdelka dovolj natančne in premišljene.

4. Priprava in predložitev predloga za začetek postopka za spremembo ustave in osnutka ustavnega zakona

V skladu s 173. členom poslovnika mora biti v *predlogu za začetek postopka za spremembo ustave* navedeno, v čem in kako naj se ustava spremeni, ter razlogi za spremembo, hkrati pa mora biti temu predlogu priložen *osnutek ustavnega zakona*. Iz navedenega lahko razberemo, da je *osnutek ustavnega zakona*, to je osnutek akta o spremembi ustave, le del širšega predlagalnega akta, ki ga ustava v prvem odstavku 168. člena poimenuje *predlog za začetek postopka za spremembo ustave*. Državni zbor v prvi ustavnorevizijski fazi odloča o tem predlogu, in ne posebej o osnutku akta (ustavnega zakona) o spremembi ustave. Ta akt je sicer bistveni sestavni del predloga za začetek postopka za spremembo ustave, vendar pa sprejem tega predloga hkrati še ne pomeni, da je v celoti sprejeto tudi besedilo osnutka ustavnega zakona o spremembi ustave. V 176. členu poslovnika je namreč določeno, da ustavna komisija v primeru, ko sprejme predlog sklepa, da naj se začne postopek za spremembo ustave, opravi nato tudi razpravo o osnutku ustavnega zakona ter sprejme stališča o tem osnutku, ki jih v sklopu poročila o prvi ustavnorevizijski fazi posreduje državnemu zboru. Taka stališča ustavne komisije lahko izražajo popolno podporo predlaganemu osnutku ustavnega zakona, lahko pa tudi nestrinjanje z nekaterimi njegovimi deli in vsebujejo predloge drugačnih rešitev. O teh stališčih nato odloči državni zbor, ki lahko ustavni komisiji za drugo ustavnorevizijsko fazo tudi naloži, da mora v

predlog ustavnega zakona vključiti nekatere drugačne rešitve od tistih, kot jih vsebuje osnutek ustavnega zakona. To je izraz avtonomnosti ustavodajalca, ki lahko predlagane ustavne spremembe ustrezno modificira, pri čemer pa mora ostati v *temeljnem okviru* namena in obsega predloženega predloga za začetek postopka za spremembo ustave in njemu priloženega osnutka ustavnega zakona, kar pomeni, da na podlagi predlaganih sprememb ustave ne sme sprejeti take ustavne spremembe, ki bi bistveno prekoračila temeljni formalni in vsebinski domet predloga za začetek postopka za spremembo ustave in v njem vsebovanega osnutka ustavnega zakona.

Tesna povezanost med predlogom za začetek postopka za spremembo ustave ter osnutkom ustavnega zakona se kaže tudi v tem, da se pojasnila v predlogu za začetek postopka za spremembo ustave, ki pojasnjujejo, v čem in kako naj se ustava spremeni in kateri so razlogi za njeno spremembo, v celoti nanašajo na priloženi osnutek ustavnega zakona oziroma so z njim usklajena. Pri tem lahko ugotovimo, da se je že dodobra uveljavila tudi predlagateljska praksa, da je osnutek ustavnega zakona še posebej obrazložen. Kljub temu da posebna obrazložitev osnutka ustavnega zakona ni pravna dolžnost predlagatelja, pa je omenjena praksa zelo dobra in koristna, kajti čeprav se obrazložitev osnutka ustavnega zakona v marsičem vsebinsko prekriva (ponavlja) s pojasnili, ki so, kot rečeno, podana v predlogu za začetek postopka za spremembo ustave, je posebna obrazložitev členov oziroma določb iz osnutka ustavnega zakona praviloma (lahko) bolj specifična in natančna kot nekoliko splošnejši opisi v uvodnem delu predloga. Če ob tem upoštevamo še dejstvo, da so se doslej predlagatelji v (posebnih) obrazložitvah osnutkov ustavnih zakonov praviloma potrudili *resnično obrazložiti* predlagane določbe o spremembi ustave (torej ni šlo v pretežni meri za prepisovanje oziroma povzemanje teh določb v obrazložitev, kar se večkrat dogaja pri predlogih zakonov), potem je vsekakor nadvse zaželeno, da se praksa podajanja natančne obrazložitve posameznih določb osnutkov ustavnih zakonov ohrani tudi v prihodnje.

Čeprav bi moralo biti povsem samoumevno, da je predlog za začetek spremembe ustave z osnutkom ustavnega zakona pripravljen nadvse skrbno, se je v zadnjih letih že zgodilo, da je bil kak tovrstni predlog pripravljen v (preveliki) naglici in ob svoji prvi predložitvi v državni zbor ni izpolnjeval vseh formalnih pogojev. Tako je na primer 11. maja 2006 v državnem zboru legitimno predlagatelj vložil Predlog ustavnega zakona o spremembi IV. poglavja Ustave Republike Slovenije, ki je poleg očitno napačnega naslova vseboval le osnutek ustavnega zakona z obrazložitvijo, ne pa tudi besedila predloga za začetek postopka za spremembo ustave z vsemi obveznimi vsebinami. Čeprav je to za zdaj osamljen primer, ki je bil posledica politične naglice pri pripravi predloga oziroma osnutka ustavne spremembe, pa velja ta primer poudariti kot opozorilo, da je treba pri ustavnih spremembah vsekakor že predlagalne akte pripraviti karseda kakovostno in premišljeno, kajti tudi na ta način se zagotavlja in varuje velik pravni, politični in nenazadnje simbolni pomen ustave. Če odmislimo še nekaj redkih prime-

rov, ko so se predlogi ustavnih sprememb pripravljali v veliki naglici in je bilo zato besedilo predloga za začetek postopka za spremembo ustave z osnutkom ustavnega zakona premalo domišljeno, lahko na splošno ugotovimo, da so bili doslej predlogi ustavnih sprememb v večini primerov pripravljani dovolj skrbno in so vsebovali vse bistvene prvine.

5. Priprava predloga ustavnega zakona

Predlog ustavnega zakona je akt o spremembi ustave, ki ga s pomočjo strokovnjakov pripravi ustavna komisija državnega zbora, o njem pa dokončno odloči državni zbor na seji, pri čemer v skladu s 181. členom poslovnika državni zbor razpravlja in glasuje o členih in predlogu ustavnega zakona o celoti. V navedenem členu je tudi izrecno zapisano, da k predlogu ustavnega zakona ni mogoče vložiti amandmaja. Vse to pomeni, da je z nomotehničnega vidika v ustavnorevidzijskem postopku ključen proces priprave predloga ustavnega zakona, ki poteka v okviru ustavne komisije kot delovnega telesa državnega zbora. Ko torej ustavna komisija, ki jo v sorazmerju s številom mest v državnem zboru sestavljajo predstavniki vseh poslanskih skupin, oblikuje končno besedilo predloga ustavnega zakona, lahko državni zbor ta predlog le v celoti sprejme ali zavrne.

Zaradi takega izrednega pomena oziroma vloge ustavne komisije je nadvse dobrodošla praksa te komisije, da pri vsaki predlagani spremembi ustave za preučitev te spremembe imenuje posebno strokovno skupino iz vrst zunanjih (ustavno)pravnih in po potrebi tudi drugih strokovnjakov za posamezna področja, na katera se nanaša predlagana ustavna sprememba. Kljub temu da izbiro posameznih članov take strokovne skupine ustavna komisija praviloma opravi na predlog posameznih poslanskih skupin, kar vnaša v proces imenovanja strokovne skupine politično noto, je na splošno mogoče ugotoviti, da so doslej strokovne skupine svoje delo vedno opravile na visoki strokovni ravni. Pri tem so zaradi razhajanj v strokovnih glediščih pri večini ustavnih razprav posamezni člani strokovnih skupin k dokončnemu (večinskemu) mnenju strokovne skupine podali tudi svoja ločena mnenja. Kljub nekaterim strokovnim nesoglasjem znotraj posameznih strokovnih skupin ter občasnim napetostim med predstavniki politike in stroke se je taka praksa dela oziroma sodelovanja med politiko in stroko v okviru ustavne komisije vedno znova izkazala za koristno in splošno sprejemljivo.

Strokovna skupina ustavne komisije je dejansko tista, ki ob upoštevanju političnih stališč pripravi končno besedilo predloga ustavnega zakona. Še več, strokovna skupina na podlagi predloženega osnutka ustavnega zakona praviloma pripravlja tudi vmesna delovna besedila predloga ustavnega zakona, če so ta potrebna za razpravo v ustavni komisiji. Ustavni komisiji pomaga tudi pri formulaciji stališč o osnutku ustavnega zakona, ki jih mora ta komisija v skladu s tretjim odstavkom 176. člena poslovnika pripraviti za sejo državnega zbora (v teh stališčih so poleg načelnih vodil in usmeritev pogosto v bolj ali manj izdelani obliki zajete že

tudi nekatere prihodnje formulacije predloga ustavnega zakona). Vse to pomeni, da prav strokovna skupina praktično v največji meri skrbi, da je predlog ustavnega zakona tudi ustrezno nomotehnično oblikovan, pri čemer so v tem smislu še posebno aktivni člani vsake strokovne skupine, ki so strokovnjaki za ustavno pravo. Seveda pa h končni dikciji ustavnega zakona pripomorejo tudi vsi drugi strokovni in politični udeleženci ustavne razprave.

Vse ustavne spremembe se po tem, ko so uveljavljene, prevedejo tudi v angleški jezik (relevantni angleški prevod ustave je objavljen na spletni strani državnega zbora). V zvezi s tem je pomembna izkušnja, ki jo imajo prevajalci, ki nasploh ob prevajanju slovenskih pravnih virov v angleščino večkrat ugotovijo, da bi bila lahko dikcija pravnih določb v slovenskem jeziku (še) bolj koncizna in jasna oziroma razumljiva. Glede na to bi bilo tudi v zvezi s pripravo ustavnih sprememb koristno, da bi se že v fazi priprave predloga ustavnega zakona v okviru ustavne komisije pripravil tudi (vsaj) angleški prevod tega zakona, pri čemer bi bili prevajalci opozorjeni, naj svoje morebitne ugotovitve glede ne dovolj jezikovno izdelane ali jasne ustavne dikcije pravočasno posredujejo ustavni komisiji in njeni strokovni skupini.

6. Sklep

Velik politični, pravni in nenazadnje simbolni pomen ustave terja največjo mero skrbnosti in odgovornosti pri pripravi besedil ustavnih sprememb. Pomembno je še naprej ohraniti stalen angažma (ustavno)pravne in druge stroke pri preučitvi in pripravi ustavnih zakonov, ustrezno interakcijo med stroko in politiko v ustavni komisiji in drugod ter v nomotehničnem smislu dosledno upoštevati naravo ustavnega besedila. Ustavne spremembe se morajo nomotehnično predvsem prilagoditi dosedanjemu ustavnemu besedilu in ohranjati njegovo kontinuiteto tako po vsebini kot po obsegu. Ustava mora biti vseskozi dojeta kot vrednota, priprava besedil ustavnih sprememb pa mora biti prepuščena najboljšim (ustavno)pravnim strokovnjakom, ki morajo imeti na voljo dovolj časa, da lahko temeljito opravijo svoje delo.

UDK 340.134:342.4.04(497.4)
Pravni letopis 2012, str. 183–189

DR. MIRO CERAR

Nomotehnični vidiki spreminjanja ustave

V prispevku avtor predstavlja nekatere praktične nomotehnične izkušnje v povezavi z dosežanimi postopki spreminjanja Ustave Republike Slovenije ter opozarja na možnosti nadaljnjih izboljšav na tem področju. Pri tem se ta snov prepleta z drugimi vsebinami, predvsem z (ustavno)pravno ureditvijo ustavnorevidijskega postopka ter politično in strokovno organizacijo procesa sprejemanja ustavnih sprememb. Velik politični, pravni in simbolni pomen ustave terja največjo skrbnost in odgovornost pri pripravi besedil ustavnih sprememb. V tem procesu je pomembno ohraniti stalno sodelovanje pravnih in drugih strokovnjakov, ustrezno interakcijo med stroko in politiko ter nenazadnje v nomotehničnem smislu dosledno upoštevati naravo in pomen ustavnega besedila.

Ključne besede: postopek za spremembo ustave, nomotehnika spreminjanja ustave, ustavni zakon, ustavna komisija, strokovna skupina

UDK 340.134:342.4.04(497.4)
Pravni letopis 2012, pp. 183–189

DR. MIRO CERAR

Legal-Technical Aspects of Amending the Constitution

In this article author presents some practical experiences with legal-technical aspects of the procedure for amending the Constitution of the Republic of Slovenia and directs attention to the possibilities of further improvements in this field. This topic overlaps with certain others, mainly with the constitutional and legal arrangements of the procedure for amending the Constitution, and with the political and expert management of this procedure. Significant political, legal and symbolic meaning of the Constitution requires great care and responsibility in the process of the preparation of constitutional amendments. Within this process it is important to preserve permanent cooperation of legal and other experts and a necessary interaction between experts and politicians, and last but not least, to fully consider the legal-technical aspects of the nature and significance of the constitutional text.

Key words: legal-technical aspects of amending the Constitution, procedure for amending the Constitution, constitutional law, constitutional commission, group of experts