
Barbara RAJGELJ*

LJUDSTVO KOT DOPOLNILNI VARUH, BRANILEC JAVNIH SREDSTEV IN SUBSIDIARNI TOŽILEC**

Povzetek. Članek analizira možnosti krepite neposredne demokracije v Sloveniji kot dopolnilo predstavniški demokraciji – z osredotočanjem na izboljšanje dostopa do pravnega varstva v primerih, kjer predstavniški organi javnega interesa ne ščitijo v zadostni meri. Predstavi obstoječe mehanizme neposredne demokracije, kot so peticija, referendum in ljudska zakonodajna iniciativa, ter ugotavlja, da trenutna ureditev pogosto onemogoča učinkovito zaščito javnega interesa. Pomanjkanje zaupanja v obstoječe predstavniške institucije, nevarnost demokratičnega nazadovanja in nizka stopnja zadovoljstva prebivalcev z demokracijo kažejo na potrebo po pravnih sredstvih, ki bi omogočili javnosti bolj neposredno sodelovanje pri zaščiti javnih dobrin, človekovih pravic, pravne države in demokracije. Z uporabo študij primerov s treh pravnih področij – ustavnega (procesnega) prava, zaščite javnih sredstev in kazenskega (procesnega) prava – avtorica v razmislek ponuja tri nova, alternativna pravna sredstva: uvedbo zahteve določenega števila volivcev za oceno ustavnosti in zakonitosti, državljansko tožbo za zaščito javnih sredstev ter zagotovitev pravnega sredstva oškodovancem kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva v primerih, ko državni tožilec meni, da ni razlogov za uvedbo ali nadaljevanje kazenskega postopka.

Ključni pojmi: neposredna demokracija, demokratično nazadovanje, pravna sredstva, alternative, popularna tožba, dostop do pravice.

* Dr. Barbara Rajgelj, docentka, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani, Slovenija, e-pošta: barbara.rajgelj@fdv.uni-lj.si.

** Izvirni znanstveni članek.
DOI: 10.51936/tip.61.4.1007

UVOD

V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. (drugi odstavek 3. člena Ustave RS)

Slovenska ustavna ureditev je ena tistih, ki neposredno in posredno demokracijo obravnavajo kot komplementarna izraza ljudske suverenosti, pri čemer ni nobenega dvoma, da je temeljni način uresničevanja ljudske suverenosti posredna oz. predstavniška demokracija. »Neposredna demokracija je oblika izvrševanja oblasti, kjer ljudstvo samo neposredno izvršuje vse ali nekatere oblastne funkcije države. S pojmom neposredna demokracija tako najbolj splošno označujemo načine in oblike neposrednega sodelovanja državljanov pri izvrševanju oblasti.« (Žuber 2017, 35)

Kot najpogostejše oblike neposrednega odločanja se v svetu pojavljajo skupščine občanov, referendum, ljudska iniciativa, pravica do peticije, predlogi za uvrstitve zadev na dnevni red zakonodajnega telesa ter ljudski odpoklici funkcionarjev (Grad 2013, 42; Žuber 2017, 36). Slovenska ureditev ne pozna niti vseh institutov iz omenjenega klasičnega nabora mehanizmov neposredne demokracije, še bolj omejeni pa so vzvodi posameznikov in skupnosti za uresničevanje javnega interesa zunaj tega nabora: naša ustavna ureditev izraža precejšnje nezaupanje celo do obstoječih institutov neposrednega odločanja (npr. ustavodajni referendum je urejen na način, da je praktično neuporaben).¹ Tudi slovenska ustavnopravna teorija je do institutov neposredne demokracije zadržana. Tako Grad (2013, 48) meni, da je »predstavniška demokracija v naši ureditvi precej bolj, kot je običajno, omejena z različnimi oblikami neposredne demokracije« in da »[p]revleliko poudarjanje neposredne demokracije lahko slabo vpliva na delovanje predstavniške demokracije, ker ji jemlje njeno temeljno vsebino, to je zaupanje ljudstva, ki predstavniškemu organu izroči izvajanje oblasti in jo prek različnih mehanizmov tudi nadzoruje.«² Podobno skepso izraža Igljičar (2022, 6–7) glede ljudske zakonodajne iniciative: »Na splošno se zdi, da je civilna družba bolj primerna za dajanje pobud in začetnih idej o zakonskem urejanju določenega

¹ Državni zbor mora predlagano spremembo ustave predložiti v sprejetje na referendumu, če to zahteva najmanj trideset poslancev (prvi odstavek 170. člen URS), pri čemer za spremembo ustave mora glasovati vsaj 60 poslancev (169. člen URS). Ker volivci ne morejo zahtevati razpisa ustavodajnega referenduma, je referendum mogoč bolj ali manj le v situaciji, ko bi za ustavno spremembo glasovalo natanko 60 poslancev, preostalih 30 pa bi zahtevalo referendum.

² Podobno Žuber (2017, 52): »M. Cerar piše, da upošteva vse relevantne dejavnike, ki vplivajo na razvoj ustavnih institutov neposredne demokracije (predvsem demokratična tradicija, stopnja pravne in politične kulture, kvaliteta pravne ureditve institutov neposredne demokracije, ozaveščenost državljanov oziroma javnosti o možnostih in smiselnosti neposredne politične participacije, razvitost oziroma dejavnost civilne družbe), v Sloveniji še niso izpolnjeni pogoji, ki bi zagotavljali pretežno neproblematično oziroma korektno izvajanje najpomembnejših institutov neposredne demokracije. Čeprav je M. Cerar navedeno zapisal že leta 2001, je potrebno ugotoviti, da njegova teza v večji meri drži tudi slabih dvajset let pozneje.«

področja družbenih odnosov kot pa za formalno vlaganje zakonskih predlogov.«³ Tudi tisti, ki opozarjajo na šibkosti predstavniške demokracije, zlasti prekomerno strankokracijo, rešitev ne iščejo v krepitvi neposrednega vpliva volivcev na odločitve o skupnih zadevah, ampak v demokratizaciji volilnega sistema kot osrednjega dejanja predstavniške demokracije.⁴

Na šibkosti predstavniške demokracije pri nas kažejo relativno nizko zadovoljstvo prebivalcev s stanjem demokracije, nizko zaupanje ljudi v institucije predstavniške demokracije ter visok indeks zaznave korupcije. Po zadnji raziskavi zadovoljstva z demokracijo Eurobarometer z marca 2023 se je Slovenija uvrstila v spodnjo polovico držav članic EU (na 16. mesto od 27 držav članic).⁵ Po raziskavi Ogledalo Slovenije z novembra 2023 so med 29 institucijami na zadnjih desetih mestih, ki jim ljudje najmanj zaupajo (poleg socialnih omrežij, medijev in cerkve), zgolj predstavniki posredne demokracije: predsednik parlamenta, predsednik vlade, vlada, stranke vladne koalicije, državni zbor in stranke opozicije.⁶ Indeks zaznave korupcije (CPI) za leto 2023, ki ga je januarja 2024 objavil Transparency International, Slovenijo še naprej uvršča pod povprečje EU, med vsemi državami sveta pa se je uvrstila na 42. mesto, kar je eno mesto nižje kot lani.⁷

V pričujočem članku s pomočjo analize primarnih in sekundarnih pravnih virov ter študije treh primerov v razpravo ponujam mehanizme za uresničevanje javnega interesa, ki bi bili na voljo posameznikom, skupini volivcev ali nevladnim organizacijam (v nadaljevanju javnost) v primerih, ko izvoljeni ali imenovani nosilci oblastnih funkcij po mnenju javnosti pri zasledovanju javnega interesa odpovejo. Izbrani primeri segajo na tri različna pravna področja (ustavno (procesno) pravo, zaščita javnega premoženja in kazensko (procesno) pravo),

³ V nadaljevanju opozarja zlasti na dve pasti ljudske zakonodajne iniciative: na nevarnost ustvarjanja prepričanja, da je mogoče vse družbene probleme reševati z zakoni, in na nevarnost pretiranega sledenja posebnim interesom nekaterih delov civilne družbe (Igličar 2022, 6–7). Menim, da nevarnosti nista prvenstveno vezani na institut ljudske zakonodajne iniciative, ampak na izzive sodobne liberalne demokracije, kjer se v zakonih zrcalijo partikularni interesi nosilcev kapitalske in družbene moči, ki se v zakonodajo vrivajo s predlogi vlade, poslancev in volivcev. Ob tem se zdi, da je enajst predlogov zakonov (od tega trije sprejeti), ki so bili v obdobju 2022 do 2024 vloženi v državni zbor s podporo pet tisoč volivcev, zaradi svoje dolge javne razgrnitve precej manjši problem kot npr. neupravičeni nujni zakonodajni postopki, začetni na zahtevo vlade, ali prekratka javna posvetovanja vlade o predlogih zakonov, na katera opozarja tudi Poročilo Evropske komisije o stanju vladavine prava za 2022 (Poročilo o stanju vladavine prava 2022, 20).

⁴ Ribičič (2024) na vprašanje, kako doseči, da bi volivci učinkovito korigirali programske in kadrovske stranpoti političnih strank, odgovarja: »Zlasti na dva načina: z uvedbo prednostnega glasu, obveznega in absolutnega hkrati, ali z uvedbo kombiniranega volilnega sistema.«

⁵ Eurobarometer (2023).

⁶ Valicon (2023).

⁷ Dernovšek (2024). Tudi zadnja raziskava Eurobarometer (izvedena med 20. 3. in 6. 4. 2023) kaže, da je v Sloveniji precej visok delež takšnih, ki menijo, da je korupcija razširjena (v Sloveniji je delež 79 %, povprečje v EU pa 65 %). Zaskrbljujoče je zlasti, da respondenti pri nas ne verjamejo, da bodo osebe, ki se poslužujejo koruptivnih praks, primerno sankcionirane, saj se zgolj 40 % respondentov (EU povprečje je 53 %) zdi verjetno, da bi bile osebe, ki se poslužujejo koruptivnih praks, »obtožene ali bi šle na sodišček«, in zgolj 23 % (povprečje EU je 38 %) se zdi verjetno, da bi tem osebam »sodišče naložilo visoko globo ali jih poslalo v zapor« (Eurobarometer 2023a).

skupno pa jim je, da javnost kljub morebitni vsebinski upravičenosti in pomenu zadeve za javni interes trči ob odločitve državnih organov, s katero se postopek zaščite javnega interesa konča brez odločitve sodišča. Na ta način javnosti zlasti izvršilna veja oblasti (npr. vlade, državnega tožilstva⁸ ali državnega odvetništva) prepreči dostop do sodišča kot neodvisne veje oblasti. Primerom je skupno tudi, da za njimi stoji večletno sistematično prizadevanje posameznikov ali nevladnih organizacij za vsebinsko sodno odločitev zaradi zaščite človekovih pravic posameznikov ali preprečitev sistemskih oblastnih kršitev v škodo posameznikov ali skupnosti. Javnosti pravni red pogosto ne omogoča učinkovitega naslavljanja splošnih in sistemskih težav, saj so pravna sredstva na razpolago zlasti za uresničevanje individualnih in konkretnih interesov posameznikov in pravnih oseb. S tem se v pravni red preslikava ideja atomiziranega posameznika, ki naj skrbi za svoje lastne interese in koristi, uveljavljanje skupnih interesov pa naj prepusti za to oblikovanim državnim institucijam.

Pri razmisleku o oblikovanju novih pravnih sredstev se ne omejujem na mehanizme, pri katerih volja ljudi nadomešča voljo predstavniškega telesa, ampak kot mehanizme neposredne demokracije razumem vse vzvode, s katerim posamezniki lahko predlagajo sprejetje zavezujoče odločitve ene od treh vej oblasti, zlasti sodišč.

Zaradi nevarnosti, ki jih prinašajo instituti neposredne demokracije, ki niso vpeti v sistem predstavniške (ustavne) demokracije (npr. odločitve, ki kršijo človekove pravice posameznikov ali manjšin), sem zadržana do mehanizmov, pri katerih bi ljudstvo odločitve predstavniških organov lahko v celoti nadomestilo ali obšlo s predlaganjem in sprejemom ljudske demokracije, neodvisne od institucij predstavniške ustavne demokracije. Tudi obstoječi mehanizmi neposredne demokracije ljudstvu ne dajejo nadzora nad celotnim procesom sprejemanja zavezujoče odločitve: ljudstvo ne more samo predlagati in hkrati dokončno sprejeti odločitve, ampak jo bodisi predlaga, o predlogu pa odloči Državni zbor, kot to velja pri ljudski zakonodajni iniciativi (88. člen URS), ali pa prepreči dokončno uveljavitev zakona, ki ga pred tem sprejme državni zbor, kot to velja pri zakonodajnem referendumu (90. člen URS).⁹

Za uvodnim poglavjem na kratko predstavim obstoječe mehanizme neposredne demokracije v slovenskem pravu, tj. peticijo, ljudsko iniciativo in referendum, nato analiziram tri primere nedostopa do odločitve sodišča, pasivnosti državnih organov ali celo zlorabe oblasti s področja ustavnega, odškodninskega in kazenskega prava ter predlagam razmislek o novih, komplementarnih pravnih sredstvih, ki bi kot varuhe javnega interesa pripoznala tudi posameznike,

⁸ »Ustavno sodišče je v zadevi U-I-42/12 zelo jasno navedlo, da je državno tožilstvo samostojen pravosodni organ, ki pa je del izvršilne oblasti, čeprav je v svojem delovanju avtonomen (funkcionalna samostojnost)« (Erbežnik v Avbelj 2019, 313).

⁹ V tem smislu gre pri zakonodajni iniciativi in (zakonodajnem ali ustavodajnem) referendumu bolj za sodelovanje ljudstva pri izvrševanju oblasti z zakonodajno in izvršilno, manj pa za samostojno izvajanje oblasti.

skupino volivcev ali nevladne organizacije, zaključim pa s sklepnimi razmišljanji.

OBSTOJEČI MEHANIZMI NEPOSREDNE DEMOKRACIJE ZA KREPITEV PRAVNE DRŽAVE IN ČLOVEKOVIH PRAVIC

Upravičenje do aktivnejšega pravnega državljanstva temelji na številnih določbah Ustave RS. Med najpomembnejšimi je zagotovo določba o načelu suverenosti ljudstva in delitvi oblasti, poleg te pa pravico do aktivne udeležbe v javnem življenju zagotavlja tudi določba o sodelovanju pri upravljanju javnih zadev: »Vsak državljan ima pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev« (44. člen URS). Najpogosteje uporabljene pravno regulirane oblike neposredne demokracije, ki jih predvideva že Ustava RS, so pravica do peticije, referendum in ljudska iniciativa.

Pravica do peticije. »Pravica do peticije je človekova pravica in kot oblika neposredne demokracije omogoča osebnostno izjavljanje državljanov o določenih vprašanjih« (KURS 2019, 428). Je pravica posameznika ali skupine državljanov do pošiljanja pisnih vlog (predlogov, prošenj, pobud, pritožb, ugovorov ali drugih vlog) o vprašanjih splošnega pomena, zlasti s področja človekovih pravic, pravosodja, upravnega, civilnega ali kazenskega prava, delovnih razmerij, socialne varnosti, urejanja prostora in varstva okolja (Državni zbor 2024a). Pravica do peticije ne zagotavlja vlagatelju, da bodo predlogi iz peticije sprejeti, mora pa vlagatelj na vloženo peticijo dobiti odgovor (KURS 2019, 430).

Ljudska iniciativa. Ljudska iniciativa je oblika neposredne demokracije, ki se pojavlja v obliki zakonodajne in ustavnorevizijske iniciative. *Ljudska zakonodajna iniciativa* je pravica najmanj pet tisoč volivcev predložiti predlog zakona za obravnavo državnemu zboru (poleg volivcev zakone lahko predlaga tudi vlada, vsak poslanec ali državni svet (88. in 97. člen URS)). *Ljudska ustavnorevizijska iniciativa* je pravica najmanj trideset tisoč volivcev predlagati začetek postopka za spremembo ustave (168. člen URS).¹⁰ Pobudo volivcem za vložitev predloga za začetek postopka za spremembo ustave oziroma predloga zakona lahko da vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov (59. člen ZRLI). Pobudnik obvesti o predsednika državnega zbora, ki v sedmih dneh po prejemu pobude obvesti ministrstvo, pristojno za vodenje evidence volilne pravice, in datumsko določi koledarski rok za zbiranje podpisov, ki je šestdeset dni (KURS 2019, 128).

Referendum. Slovenska ustava pozna referendum o mednarodnih povezavah (3.a člen URS),¹¹ zakonodajni (90. člen URS) in ustavodajni referendum (170.

¹⁰ Poleg volivcev imajo to pravico po 168. členu URS tudi dvajset poslancev in vlada.

¹¹ Referendum o mednarodnih povezavah lahko razpiše državni zbor po lastni odločitvi, na njegov izid pa je državni zbor vezan (3.a člen URS). Ob tem, da volivci referendum o mednarodnih povezavah nimajo možnosti zahtevati, je zakon celo omejil, kdo državnemu zboru sploh lahko predlaga odločitev o razpisu referenduma: med predlagatelje uvršča zgolj vlado, najmanj deset poslancev ali poslansko skupino (25.b člen ZRLI). V tem smislu je vpliv volivcev na možnost razpisa referenduma zelo omejen.

člen URS), z Zakonom o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI) pa je urejen še posvetovalni referendum. Na referendumu o mednarodnih povezavah se volivci vnaprej izjavijo o prenosu izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije ali o vstopu v obrambno zvezo, pri zakonodajnem in ustavodajnem referendumu pa se referendum izvede po sprejetju (spremembe) zakona ali ustave v državnem zboru, vendar pred razglasitvijo (naknadni referendum). Ustava ureja referendum zgolj načelno, način uresničevanja referenduma in postopek njegove izvedbe pa ureja ZRLI. Namen *zakonodajnega referenduma* je z odločanjem volivcev doseči zavrnitev zakona, ki ga je sprejela parlamentarna večina. Po novi ustavni ureditvi iz leta 2013 lahko zakonodajni referendum *zahteva samo štirideset tisoč volivcev* (pred tem ga je državni zbor lahko razpisal na svojo pobudo ali na zahtevo vsaj tretjine poslancev, državnega sveta ali štirideset tisoč volivcev), *pravica zahtevati razpis referenduma ni absolutna*, ampak je omejena zaradi varstva drugih ustavnopravnih vrednot (od leta 2013 so te konkretizirane v drugem odstavku 90. člena URS), zakon pa je na referendumu zavrjen le, če *proti njemu glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj petina vseh volivcev*.¹² *Ustavodajni referendum*¹³ je mogoče uporabiti le na pobudo najmanj tridesetih poslancev, s čimer je manjšini, ki je ob sprejemanju ustavne spremembe preglasovana, priznana pravica, da svoje stališče preveri pri volivcih.¹⁴ Z upoštevanjem dejstva, da državni zbor sprejme akt o spremembi ustave z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev (169. člen URS), torej z vsaj 60 glasovi poslancev, je v 90-članskem državnem zboru precej malo možnosti, da bi zahtevo za ustavodajni referendum podprlo trideset poslancev.¹⁵ Zato ne preseneča, da je bila ustava doslej spremenjena in dopolnjena enajstkrat, ustavodajni referendum pa še nikoli ni bil niti zahtevan niti razpisan.¹⁶ Iniciativa za preprečitev uveljavitve ustavnega zakona je volivcem odtegnjena, poslancem pa je dodeljena v obsegu, ki suspenzivni referendum vzpostavlja kot praktično neobstoječ mehanizem neposredne demokracije. Posvetovalni referendum lahko razpiše le državni zbor, in sicer o vprašanjih iz

¹² »Zakon je na referendumu zavrjen, če proti njemu glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj petina vseh volivcev« (četrti odstavek 90. člena URS).

¹³ Ustavodajni referendum je v teoriji imenovan tudi kot ustavnorevizijski, ustavotvorni ali ustavni referendum (Kaučič v Avbelj 2019, 478).

¹⁴ »Državni zbor mora predlagano spremembo ustave predložiti v sprejem volivcem na referendumu, če to zahteva najmanj trideset poslancev« (170. člen URS).

¹⁵ Del teorije vsebino ureditve pripisuje »redakcijskemu spregledu«. »Primerjava besedila ustave z osnutkom ustave pokaže, da je po vsej verjetnosti prišlo pri določitvi tega števila poslancev do redakcijskega spregleda. Osnutek ustave je namreč predvidel to število poslancev (30) ob prvotno predvidenem 120-članskem DZ (kar predstavlja četrtno poslancev), po zmanjšanju števila poslancev na sedanjih 90 pa tega števila, ki predstavlja kar tretjino poslancev DZ, niso sorazmerno zmanjšali« (Kaučič v Avbelj 2019, 478).

¹⁶ »Referendumska iniciativa je dokaj omejena, saj ustavnorevizijskega referenduma v nasprotju z zakonodajnim ne morejo zahtevati tudi volivci. Odsotnost ljudske referendumske zahteve je referendumskemu postopku zožila demokratično razsežnost. Predlog za spremembo 170. člena iz leta 2001 je zato predvidel, da bi ta referendum lahko zahtevali samo volivci (najmanj štirideset tisoč), ne pa tudi poslanci, vendar DZ tega predloga ni sprejel« (Kaučič v Avbelj 2019, 478).

svoje pristojnosti, ki so širšega pomena za državljane (26. člen ZRLI), volivci nimajo pravice zahtevati razpisa.

ALTERNATIVNI PRAVNI MEHANIZMI NEPOSREDNE DEMOKRACIJE ZA KREPITEV PRAVNE DRŽAVE IN ČLOVEKOVIH PRAVIC

Obstoječi mehanizmi za krepitev pravne države in človekovih pravic, ki so na voljo javnosti, ne varujejo interesov skupnosti v zadostni meri, saj ji je pogosto odrečeno sodelovanje v postopkih pred izvršilno vejo oblasti, zlasti pa je izjemno otežen dostop do sodišč kot tretje veje oblasti. Ko govorimo o prenosu oblasti z ljudstva na predstavniške organe ali, bolje, o delitvi oblasti med ljudstvom in tremi vejami predstavniške oblasti, so dileme povezane zlasti z vprašanjem, koliko oblasti ljudstva naj se prenese na zakonodajno in izvršilno vejo oblasti, medtem ko mora delovanje sodne veje oblasti skladno z ustavno zagotovljeno pravico do sodnega varstva (23. člen URS) ostati v izključni domeni neodvisnih, nepristranskih in z zakonom ustanovljenih sodišč, ljudstvo pa pri sodnem odločanju lahko sodeluje in zagotavlja legitimnost in javnost sojenja, npr. z institutom senatnega sojenja. V nadaljevanju analiziram tri primere, povezane z oteženim dostopom do pravice v postopku pred ustavnim sodiščem, v odškodninskem postopku zaradi oškodovanja javnih sredstev in v kazenskem postopku.

Postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov na zahtevo volivcev

Eno najbolj učinkovitih orodij za krepitev vladavine prava ter za nadzor nad nepravilnim delovanjem zakonodajne in izvršilne veje oblasti ali celo njeno zlorabo je postopek ocene ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil (v nadaljevanju postopek ocene ustavnosti in zakonitosti predpisov). Medtem ko imajo številne institucije predstavniške demokracije priznano zahtevo za oceno ustavnosti,¹⁷ je javnosti na voljo zgolj pobuda, ki jo lahko vloži le, kdor izkaže pravni interes. Ta je podan zgolj, če izpodbijani predpis neposredno posega v pravice, pravne interese oziroma pravni položaj pobudnika (24. člen ZUstS). Pravni interes je koncept, ki je pogosto obravnavan v teoriji,¹⁸ zlasti pa tudi v praksi ustavnega sodišča, ki z občasnimi nihanji kaže trend restriktivnega razumevanja in s tem ožnja dostopa ustavnosodne presoje. »Namen zahteve po izkazanem pravnem interesu je preprečiti

¹⁷ Z zahtevo lahko začnejo postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa državni zbor, tretjina poslancev, državni svet, vlada, pod določenimi pogoji pa tudi varuh človekovih pravic RS, informacijski pooblaščenec, Banka Slovenije, računsko sodišče, generalni državni tožilec, predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti, reprezentativno združenje samoupravnih lokalnih skupnosti ter reprezentativni sindikat za območje države (23.a člen ZUstS) in zagovornik načela enakosti (38. člen ZVarD)

¹⁸ Ustavnoppravna teorija je šla celo tako daleč, da je razpravljala o odpravi ustavne pobude, a do realizacije teh idej nikoli ni prišlo, ker bi bila za tak poseg potrebna sprememba drugega odstavka 162. Ustave RS, ki določa, da vsakdo lahko da pobudo za začetek postopka, če izkaže svoj pravni interes. Tako Čebulj (2012, 43): »Že leta 2008 sem predlagal, naj se v ustavi črtajo določbe o pobudi; zahteva naj se omeji samo na presojo zakonov.«

sprožanje postopkov zoper predpise, ki posameznikov sploh ne zadevajo oziroma jih ne zadevajo neposredno in konkretno» (Nerad 2005, 44). »Morebitna ugoditev pobudnikovemu predlogu mora privedi do spremembe njegovega (lastnega, osebnega) pravnega položaja« (Zobec 2012). Vloga pravnega interesa pobudo razmejuje od *actio popularis*, za katero bi bil legitimiran vsakdo, ki bi želel na splošno varovati ustavnost in zakonitost pravnega reda (KURS 2019, 455). Posamezniki torej pri nas ustavnosti in zakonitosti predpisa ne morejo izpodbiti zaradi zaščite javnega interesa, ampak zgolj zaradi zaščite zasebnega.

Študija primera 1: nedostopnost Ustavnega sodišča na primeru ureditve oploditve z biomedicinsko pomočjo

Kako zelo je postopek ocene ustavnosti in zakonitosti predpisov javnosti nedostopen, kažejo poskusi doseči oceno ustavnosti 5. člena Zakona o zdravljenju neplodnosti in postopkih oploditve z biomedicinsko pomočjo (ZZNPOB), po katerem sta do postopkov oploditve z biomedicinsko pomočjo upravičena moški in ženska, ki živita v medsebojni zakonski zvezi ali zunajzakonski skupnosti, in ki glede na izkušnje medicinske znanosti ne moreta pričakovati, da bi dosegla zanositev s spolnim odnosom, in jima ni mogoče pomagati z drugimi postopki zdravljenja neplodnosti. Ureditev, ki postopke umetne oploditve onemogoča za samske ženske ali za dve ženski, ki sta v medsebojni zakonski zvezi ali zunajzakonski skupnosti, je posledica referenduma iz leta 2001, od leta 2012 pa se je zvrstilo kar nekaj poskusov doseči oceno ustavnosti:

- *Pobuda posameznice za oceno ustavnosti leta 2012 (odločba U-I-242/12 z dne 10. 1. 2013)* – prvič je pobudo za presojo ustavnosti zakona vložila samska ženska, ki zaradi zdravstvenih težav, dveh zunajmaterničnih nosečnosti in operacije ni mogla varno zanositi brez uporabe postopkov biomedicinske pomoči. Čeprav je svoje zdravstveno stanje dokazovala z zdravstveno dokumentacijo, je njeno pobudo ustavno sodišče januarja 2013 zavrglo z utemeljitvijo, da ni izkazala konkretnosti svojega pravnega interesa; »ni namreč izkazala, da se nahaja v položaju, v katerem je za zdravstvene težave, s katerimi utemeljuje prikrajšanje pri možnosti rojstva otroka, potreben prav postopek oploditve z biomedicinsko pomočjo. Pobudnica v svoji vlogi sicer podaja trditve v smeri medicinske utemeljenosti postopka oploditve z biomedicinsko pomočjo kot edinega možnega načina za odpravo zatrtih zdravstvenih težav po zanositvi, vendar teh trditev ne izkaže« (4. točka).
- *Zahteva za oceno ustavnosti skupine poslank in poslancev leta 2015 (odločba U-I-79/13-5 z dne 22. 1. 2015)* – čeprav ima po 23a. členu ZUstS zahtevo za oceno ustavnosti tretjina poslancev, je ustavno sodišče zahtevo glede ocene ustavnosti januarja 2015 zavrglo, saj je ocenilo, da je »z dnem konstituiranja novega državnega zbora skupina poslank in poslancev prejšnjega sklica izgubila zakonsko podeljeno sposobnost biti predlagatelj postopka pred ustavnim sodiščem« (3. točka). Leta 2020 je zakonodajalec neživljenjsko ureditev, po kateri je bila vsebinska odločitev ustavnega sodišča o zahtevi poslancev

odvisna od hitrosti odločanja in od termina volitev, spremenil, tako da se po novem postopek pred ustavnim sodiščem nadaljuje tudi v primeru, ko se število poslancev med postopkom zmanjša pod tretjino vseh poslancev zaradi prenehanja mandata posameznim poslanecem ali če se med postopkom konča mandatna doba državnega zbora (tretji odstavek 23a. člena ZUstS).

- *Zahteva za oceno ustavnosti s strani 61 poslancev in poslank leta 2014 (odločba U-I-249/14 z dne 1. 12. 2016)* – tudi v tretjem poskusu ustavno sodišče ni vsebinsko odločalo, ampak je zahtevo poslancev zavrglo,¹⁹ saj je bilo pod njo podpisanih več poslancev, kot je potrebnih za sprejetje zakona, zato bi lahko protiustaven zakon spremenili sami.
- »Pravica tretjine poslancev zahtevati oceno ustavnosti zakona (...) je izvorno zasnovana kot orodje manjšine poslancev, ki svojih (...) prizadevanj praviloma ne more preleti v zakone. Položaj je v bistvenem drugačen, kadar namesto manjšine oceno ustavnosti zahteva skupina poslancev, katere število presega absolutno parlamentarno večino (...). Ključno je namreč, da lahko taka skupina poslancev v okviru izvrševanja svoje poslanske funkcije (...) v zakonodajnem postopku sama ustrezno spremeni ali dopolni zakon, za katerega ocenjuje, da ni v skladu z ustavo. (...) Zato je ustavno sodišče zahtevo zavrglo« (5. točka). Vse, kar je zapisalo ustavno sodišče, drži: poslanci bi lahko sprejeli zakon, ki bi ženskam, ki niso v zakonski ali zunajzakonski zvezi z moškim, omogočil dostop do umetne oploditve, a zelo verjetno je, da bi bila zoper takšen zakon vložena zahteva za referendum, ki ga ustavno sodišče, upoštevaje njegove pretekle odločitve, ne bi preprečilo. V odločitvi št. U-II-1/15-20 z dne 28. 9. 2015 o dopustnosti referendumu o noveli ZZZDR-D je namreč odločilo, da je mogoče zaustaviti referendum zgolj zoper zakon, ki odpravlja protiustavnosti, ki jih je samo v preteklosti že ugotovilo. Ker je dostop do vsebinskih odločitev ustavnega sodišča zelo otežen, ugotovljenih protiustavnosti na tem področju ni.

Novembra 2024 je ustavno sodišče v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevama skupine poslank in poslancev in zagovornika načela enakosti,²⁰ odločilo, da so posamezni člani ZZNPOB v neskladju z ustavo, kolikor do oploditve z biomedicinsko pomočjo niso upravičene ženske, ki živijo v istospolni zakonski zvezi ali zunajzakonski skupnosti, in samske ženske (*odločba U-I-418/20-20 U-I-847/21-21 z dne 16. 10. 2024*). Ustavno sodišče je več kot 20 let po referendumu, s katerim je bila onemogočena oploditev z biomedicinsko pomočjo ženskam, ki niso bile v zakonski zvezi ali zunajzakonski skupnosti z moškim, in več kot 12 letih po prvi pobudi za presojo ustavnosti te omejitve, sprejelo odločitev, ki je skladna s prejšnjimi pobudami oz. zahtevami, a zaradi procesnih razlogov doslej niso bile vsebinsko obravnavane.

¹⁹ Več o tem Rajgelj 2017.

²⁰ Zagovornik načela enakosti, 2021, Zahteva za oceno ustavnosti.

Alternativno pravno sredstvo 1: zahteva za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov s strani volivcev

Pri odpiranju dostopa do ustavnega sodišča je treba upoštevati zlasti njegovo obremenjenost in usmerjanje njegovih zmogljivosti v relevantna (ustavno)pravna vprašanja ter zaščito človekovih pravic ljudi. Pri demokratizaciji dostopa do ustavnega sodišča in pri varovanju človekovih pravic in ustavne demokracije ne gre toliko za primernost ureditve pobude, ampak za primernost obsega privilegiranih vlagateljev zahteve. Čeprav je v Sloveniji krog pooblaščenih predlagateljev med najširšimi v Evropi (tako KURS 2019, 454), z vidika varstva človekovih pravic in demokratične ureditve ni bistveno nominalno število predlagateljev, ampak njihovo razumevanje svoje vloge v sistemu ustavne demokracije. Tako npr. varuh človekovih pravic med epidemijo, natančneje v letih 2020, 2021 in 2022, ni vložil niti ene zahteve za oceno ustavnosti, čeprav je v tem času ustavno sodišče ugotovilo številne primere neustavnega delovanja izvršilne in zakonodajne veje oblasti, večinoma na podlagi pobud posameznikov (npr. U-I-79/20 z dne 13. 5. 2021, U-I-50/21 z dne 17. 6. 2021, U-I-155/20 z dne 7. 10. 2021, U-I-132/21 z dne 2. 6. 2022, U-I-445/20-22 in U-I-473/20-22 z dne 16. 9. 2021).²¹

Ena od možnih rešitev, ki bi povečala dostop, pa tudi kakovost predloženih zadev v zvezi s pomembnimi ustavnopravnimi vprašanji, ki so relevantna zlasti z vidika spoštovanja posameznih (manjšinskih) družbenih skupin, bi bila dodelitev zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov volivcem.²² Če volivci lahko v zakonodajni postopek predložijo zakon oz. zahtevajo razpis naknadnega referendumu o zakonu, ki ga je sprejel državni zbor, ni videti pravnosistemskih razlogov, zakaj volivci ne bi imeli dostopa do vsebinske odločitve ustavnega sodišča o ustavnosti ali zakonitosti predpisa. Če je pri nekaterih drugih mehanizmihi, ki so na voljo za neposredno odločanje ljudstva, strah ta, da bi se odločanje ljudstva lahko odvilo na škodo spoštovanja temeljnih človekovih pravic in ustavnih načel, dostop do postopka za oceno ustavnosti temeljne ideje vladavine prava krepi in pojmu ustavne demokracije daje dodaten pomen, saj dostop do najpomembnejšega razlagalca ustave odpira neposredno ljudem, s tem pa utrjuje pomen ustavnosti, zakonitosti in spoštovanja človekovih pravic.

Skrbi, povezane z dodatnim pripadom zadev, ki bi se ob podelitvi zahteve za oceno ustavnosti ljudstvu lahko še povečal, je mogoče nasloviti s primernim številom volivcev, potrebnih za vložitev zahteve. Razmislek o primernem številu volivcev je poleg tega povezan z legitimnostjo zahteve, pri tem se je mogoče

²¹ Varuh človekovih pravic je v zadnjih desetih letih (od 2014 do 2023) vložil povprečno 0,9 zahteve za presojo ustavnosti letno, v zadnjih petih letih (od 2019 do 2023) pa 0,4 zahteve letno. (<https://www.varuh-rs.si/stalisca-priporocila/zahteve-za-oceno-ustavnosti/>)

²² Širok dostop do postopka ocene ustavnosti in zakonitosti predpisov ima sicer tudi varuh človekovih pravic, ki na ustavno sodišče lahko vložijo zahtevo za oceno ustavnosti predpisa, če meni, da ta nedopustno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine (5. alineja prvega odstavka 23a. člena ZUstS). Žal je institucija na tem področju izjemno pasivna: od leta 2002 do vključno leta 2023 (torej 22 let veljavnosti domnevno ustavno neskladne ureditve oploditve z biomedicinsko pomočjo) je varuh vložil vsega skupaj 26 zahtev za oceno ustavnosti, kar je manj kot 1,2 zahteve letno (Varuh 2024).

nasloniti na primerljivo število volivcev za vložitev drugih predlagalnih pravnih aktov: zakon lahko predloži pet tisoč volivcev (88. člen URS),²³ predlog za začetek postopka za spremembo ustave lahko da trideset tisoč volivcev (168. člen URS), referendum o uveljavitvi zakona pa se razpiše, če to zahteva najmanj štiri-deset tisoč volivcev (90. člen URS). Upošteva dejstvo, da zakon lahko vložijo vsak poslanec sam, zahtevo za oceno ustavnosti pa najmanj 30 poslancev, se primerno število volivcev, potrebnih za vložitev zahteve za oceno ustavnosti, približuje trideset ali celo štirideset tisoč.

Avtorji v zvezi s širokim dostopom do ustavnega sodišča opozarjajo na nevarnost preobremenitve ustavnega sodišča.²⁴ V zvezi s pripadom je potrebno opozoriti, da okrog polovico pripada predstavlja večje število istovrstnih zadev, tako imenovane množične zadeve: v letu 2022 je bilo skupaj prejetih 1087 množičnih zadev (241 pobud za oceno ustavnosti in 846 ustavnih pritožb), kar je že skoraj polovica celotnega pripada (v letu 2022 je bil celoten pripad 2254 zadev).²⁵ Obseg novo vloženi zadev bi se z novim pravnim sredstvom morda celo zmanjšal, saj bi se osebe z istovrstnimi zadevami lahko na ustavno sodišče obrnile s skupno zahtevo za oceno ustavnosti, in ne vsaka posebej s pobudo, ki je pogosto že vnaprej obsojena na neizpolnjevanje procesnih predpostavk za vsebinsko odločanje.

Poleg pravnosistemskih razlogov za uvedbo novega ustavnega instituta obstajajo tudi družbenopolitični razlogi: z dostopom ljudi do ustavnega sodišča bi povečali informirano javno razpravo o pomembnih pravnih in družbenih vprašanjih. Medtem ko ob sedanjih ureditvi nevladne organizacije s področja varstva človekovih pravic ob zaznani neustavnosti predpisov moledujejo pri državnih institucijah za slamnate vlagatelje, bi nov institut omogočil, da za svoja prizadevanja pridobijo podporo pri volivcih, do institucij reprezentativne demokracije pa ohranjajo primerno distanco, ki jim zagotavlja neodvisnost. S takšno zakonsko ureditvijo bi se demokratizirala in razširila javna sfera ter zmanjšala moč političnih strank, ki enkrat ena, drugič druga vplivajo na personalno zasedbo, usmeritve in delovanje posameznih državnih institucij, tudi tistih s področja človekovih pravic. Ne nazadnje je potreben in smiseln vsak sistemski ukrep, s katerim bi od ustavnih sodnikov in sodnic dobili več vsebinskih odgovorov na težka pravna vprašanja, hkrati pa jih ne bi zadušil v množici nerelevantnih primerov.

²³ Podatki o zakonih, vloženi na podlagi ljudske iniciative tudi kažejo, da se aktivno državljanstvo krepi ter da je bilo v zadnjem mandatu Državnega zbora v dveh letih vloženi že 11 zakonov, prej pa osem v mandatu 2018–2022, pet v mandatu 2014–2018, sedem v mandatu 2011–2014, en v mandatu 2008–2011, dva v mandatu 2004–2008 in pet v celotnem obdobju od 1991 do 2004 (Državni zbor 2024, Ljudska zakonodajna iniciativa).

²⁴ Zobec (2012) opozarja na nevarnost, da bo ustavno sodišče »zasuto z množico nepomembnih, neresnih, očitno neutemeljenih, frivolnih pobud za oceno ustavnosti«, Nerad (2005, 44) pa, da je treba »preprečiti nevzdržno obremenitev ustavnega sodišča, do katere bi nedvomno prišlo, če bi lahko vsak, brez kake konkretne povezave z lastnim pravnim položajem, sprožil postopek meritornega odločanja«.

²⁵ Ustavno sodišče, Poročilo o delu 2022: 85.

Državljska tožba za preprečevanje oškodovanja javnih sredstev

Velik problem kapitalističnih družb je močan prepelet med oblastjo in zasebnim kapitalom, ki pogosto vodi do pasivizacije državnih organov. Izziv tako za pravno stroko kot za širšo skupnost je, kako oblikovati učinkovite mehanizme za zaščito javnih sredstev zunaj obstoječih pravnih mehanizmov, ki so na voljo državnim organom, državljanom pa (še) ne. Pri uspešni in učinkoviti porabi javnih sredstev »država potrebuje ne le pomoč državljanov, ampak imajo ti do nje ustavno pravico, določeno v 44. členu Ustave RS, ki določa sodelovanje ljudstva pri upravljanju javnih zadev« (Pečarič 2016, 67). »Vladavina prava danes ni več pomembna le zaradi zaščite zasebnega državljana pred oblastjo, ampak tudi zaradi zaščite javnega sistema pred zasebniki, ki ga protipravno izkoriščajo« (Pečarič 2016, 78).

Študija primera 2: nezaščiten javna sredstva na primeru neupravičeno izplačanih nadomestil za neizkoriščene letne dopuste ministrov

Poleti 2022 so mediji poročali, da so ministri (in državni sekretarji) vlade v mandatu 2020–2022 prejeli nadomestila za neizrabljen letni dopust.²⁶ Odločbe je izdala Komisija Vlade RS za administrativne zadeve in imenovanja (v nadaljevanju Komisija Vlade RS), prejeti zneski ministrov so bili med 4 in 17 tisoč evri bruto. Iz javno objavljenih odločb o izplačilu nadomestila za neizrabljen letni dopust izhaja, da je Komisija Vlade RS kot pravno podlago za izplačila uporabila 164. člen Zakona o delovnih razmerjih (v nadaljevanju ZDR-1), ki določa, da delavec in delodajalec lahko ob prenehanju delovnega razmerja skleneta sporazum o denarnem nadomestilu za neizrabljen letni dopust. Pravna mreža za varstvo demokracije kot eden pomembnih akterjev civilne družbe je od vsega začetka zatrjevala, da je takšno pravno naziranje napačno, ker ne upošteva, da ZDR-1 velja za delavce, kar ministri kot nosilci oblasti niso. Zato v tem primeru subsidiarna uporaba ZDR-1 ne velja.²⁷

Takšno interpretacijo so oblasti zavračale, v revizijskem poročilu »Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2022« pa je stališču Pravne mreže za varstvo demokracije pritrdilo Računsko sodišče, ki je ugotovilo, da Vlada RS ni imela pravne podlage za izplačilo omenjenih nadomestil. ZDR-1 namreč ne predstavlja ustrezne pravne podlage za odločitev o upravičenosti izplačil nadomestila za neizrabljen letni dopust ministrom, saj se zanje uporablja Zakona o poslancih (ZPos), ki pa pravice do izplačila nadomestila v primeru neizrabljenega letnega dopusta ne predvideva. Računsko sodišče je ugotovilo, da so zaradi izplačila ministrom, ki nima pravne podlage, za državni proračun nastali nepotrebni dodatni stroški v skupnem znesku 93.905 evrov (za izplačila državnim sekretarjem pa še dodatnih 110.851 evrov).²⁸ Računsko sodišče je v

²⁶ Mekina 2022.

²⁷ Pravna mreža za varstvo demokracije 2022.

²⁸ Računsko sodišče 2023a, 71–73.

revizijskem poročilu Vladi RS naložilo, da mora izkazati, da je pozvala državno odvetništvo »k podaji mnenja o realnih možnostih vračila neupravičeno pridobljenih sredstev.«²⁹ V porevizijskem poročilu Računsko sodišče ugotavlja, da je Vlada RS v odzivnem poročilu izkazala, da je 3. 10. 2023 državno odvetništvo k podaji tega mnenja pozvala. »Mnenje v zvezi z realnimi možnostmi vračila izplačanih nadomestil za neizrabljeni letni dopust ministrom in državnim sekretarjem, ki ga je 18. 10. 2023 podalo državno odvetništvo, je vlada priložila k odzivnemu poročilu.«³⁰

Pravna mreža za varstvo demokracije je na problem neupravičene porabe javnih sredstev prvič opozorila 16. 8. 2022,³¹ Vlada RS pa od takrat ni izkazala nobene pripravljenosti vložiti pravna sredstva za vračilo neupravičeno izplačanih sredstev. Zdi se, da niti Vlada RS niti strokovnjaki s področja sistema plač v javnem sektorju sistema ne razumejo najboljše, saj ga v primeru nejasnosti interpretirajo v korist funkcionarjem, pri tem pa pozabljajo, da funkcionarji niso delavci, ki bi kot šibkejša stranka potrebovali zaščito delovnega prava, ampak so nosilci oblasti.

Alternativno pravno sredstvo 2: državljska tožba za zaščito javnih sredstev

Ena od možnosti za demokratizacijo in večjo učinkovitost zaščite javnih sredstev ter zakonitost in pravičnost njihove porabe bi bila možnost posameznika oz. skupine posameznikov, da bi kljub izostanku neposrednega pravnega (in ekonomskega) interesa vložil tožbo v imenu države ali v svojem imenu, v vsakem primeru pa za račun države, in sicer zoper prejemnike javnih sredstev, ki so do njih prišli na nezakonit način iz kateregakoli pravnega naslova ali mimo njega.

Gre za neke vrste popularno tožbo, ki bi jo na podlagi zakona lahko vložil vsakdo zaradi varstva splošne oziroma javne koristi, ne da bi mu bilo treba izkazovati svoj lastni pravni interes zanjo. Ker je v modernih pravnih redih izjemno redka,³² si je pri razmisleku o primernem pravnem sredstvu mogoče pomagati z ameriško tožbo s področja zaščite žvižgačev *qui tam* ter z *actio pro socio* slovenskega korporacijskega prava.

Tožbo *qui tam* (lat. *qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*, slo. kdor toži v imenu kralja in tudi v svojem imenu) ureja Zakon o neupravičenih zahtevkih (ang. False Claims Act – FCA). Zakon je bil prvotno sprejet leta 1863 in je bil del prizadevanj zvezne vlade v boju proti goljufijam dobaviteljev vojaške opreme med državljsko vojno (Leitner 2023, 6–7). Namen zakona vse do danes ostaja preprečevanje oškodovanja države, vsebuje pa dva načina izvršitve: primarno je aktivna legitimacija v rokah generalnega državnega odvetnika (ang. *Attorney General of the United States*), legitimirani pa so tudi posamezniki,

²⁹ Računsko sodišče 2023a, 136.

³⁰ Računsko sodišče 2023b, 10.

³¹ Pravna mreža za varstvo demokracije 2022.

³² Tako Vrhovno sodišče RS v zadevi sodba III Ips 14/2001 z dne 18. 5. 2001.

ki lahko tožijo v imenu države, k temu pa jih motivira obljuba deleža izterjane-ga denarja. Tožbe omogočajo posameznikom, da za račun države vložijo tožbo za izterjavo denarja, ki ga je oseba ali podjetje pridobi z oškodovanjem javnih sredstev.³³ Utemeljitev za sankcioniranje takšnih tožb je morda najbolj izrazilo vrhovno sodišče v zadevi *Marcus v. Hess*: »... [E]no od najcenejših in najučin-kovitejših sredstev za preprečevanje oškodovanja državne blagajne je, da storilci oškodovanja odgovarjajo na podlagi tožbe posameznikov, ki se zganejo zaradi jeze ali pričakovanih koristi.«³⁴ V sodobnem času se *qui tam* tožbe povezujejo z žvižgači, ki v podjetjih odkrijejo goljufije na škodo javnih sredstev. Postopek sproži posameznik, ki na okrožnem sodišču ZDA (ang. *the United States District Court*) vloži tožbo, ki mora vsaj 60 dni ostati zapečaten, v tem obdobju ima dr-žava čas, da razišče trditve tožnika in se odloči, ali bo intervenirala in prevzela vlogo tožeče stranke. Če intervenira, lahko zasebni tožnik ostane stranka v po-stopku, a so njegova procesna dejanja omejena. Kljub intervenciji države zasebni tožnik ohrani pravico do deleža izterjanih denarnih sredstev, so pa ta nekoliko nižja (od 15 % do 25 % iztoženega zneska) kot v primeru, če država odkloni in-tervencijo (od 25 % do 30 % iztoženega zneska) (Doyle 2021, 28).

Tožba *actio pro socio* je v slovenskem delniškem pravu na voljo manjšinskim delničarjem. Družbeniška tožba se je kot tožba posameznega družbenika za račun družbe »razvila iz potrebe po tem, da bi imel posamezen družbenik mož-nost popraviti neaktivnost in nepravilnost organov družbe in družbenikov, ki obvladujejo družbo« (Ahlin Doljak, 2014). Podobno kot na ravni države velja za državne organe, je tudi v delniški družbi dolžnost varovanja družbinega premo-ženja primarno zaupana organom vodenja in nadzora. Če tako sklene skupščina, mora poslovodstvo v šestih mesecih od dneva skupščine vložiti tožbo za povr-nitev škode v zvezi z vodenjem posameznih poslov družbe, ki je družbi nastala kot posledica kršitve dolžnosti članov organov vodenja ali nadzora (327. člen ZGD-1). Ker se »vse pogosteje dogaja, da tudi člani poslovodstva postavljajo svoje interese pred interese družbe, prav tako se pogosto dogaja, da so s tem, da en član poslovodstva krši svoje obveznosti, seznanjeni tudi drugi, ki pa so na kršitev bodisi odplačno bodisi neodplačno privolili oziroma so imeli korist od nje in jim zato ni v interesu, da se kršitev razkrije« (Horvat-Pogorelec 2014, 1515), je zakonodajalec uvedel institut družbeniške tožbe, ki jo vložijo manjšinski delničarji v svojem imenu, a za račun delniške družbe.³⁵

Medtem ko gre pri ameriški *qui tam* tožbi za zaščito državnega premože-nja pred zasebnim okoriščanjem, gre pri *actio pro socio* za zaščito družbinega

³³ Tudi v ZDA tožbe *qui tam* niso brez izzivov, povezanih z ustavno skladnostjo tega mehanizma. Nekateri pravni strokovnjaki menijo, da vlagatelji zahtevkov posegajo v dolžnost izvršilne oblasti, da »skrbi za to, da se zakoni zvesto izvršujejo«, torej da posegajo v načelo delitve oblasti (Leitner 2023, 2).

³⁴ *United States ex rel. Marcus v. Hess*, 317 U.S. 537 (1943), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/317/537/>.

³⁵ Zakon določa tri predpostavke za vložitev tožbe: 1) negativni sklep skupščine glede predloga za vložitev tožbe, 2) skupščina ne imenuje posebnega zastopnik ali 3) če posebni zastopnik ali poslovod-stvo ne ravna v skladu s sklepom skupščin (prvi odstavek 328. člena ZGD-1).

premoženja pred oškodovanjem s strani organov upravljanja ali večinskih delničarjev. V primeru *qui tam* tožb zakonodajalec posameznike spodbuja v prizadevanjih za zaščito državnega premoženja, v primeru *actio pro socio* pa se zakonodajalci osredotočajo zlasti na preprečevanje možnosti zlorabe in prekomernega vlaganja zasebnih tožb za račun družbinega premoženja. Pri nas zato družbeniško tožbo lahko vložijo delničarji, ki imajo skupaj najmanj desetino osnovnega kapitala ali nominalni oz. pripadajoči znesek osnovnega kapitala najmanj 400.000 evrov (drugi odstavek 328. člena ZGD-1).³⁶ Slovenski zakonodajalec na tej točki v primerjavi z nemškim zahteva relativno visok kvorum. V Nemčiji se zahteva zgolj en odstotek osnovnega kapitala oz. znesek delnic v višini 100.000 EUR, a je ob tem določenih nekaj posebnih kvalifikatornih okoliščin in predhodni dovolilni sodni postopek.

Primerne motivacije za vložitev pravnih sredstev za zaščito javnih sredstev ne smejo biti odvisne od razpoložljivih finančnih sredstev posameznikov, oblikovane morajo biti na način, da povečujejo participacijo aktivnih državljanov, a preprečujejo njihovo zlorabo. Slovenskemu pravu se zdi tuje tako oblikovanje spodbud za vodenje sodnih postopkov, tuje mu je tudi oblikovanje (skupnostnih) pravnih sredstev za zaščito skupnih interesov in sredstev, posledično pa tudi nagrajevanje za uspeh pri njihovi zaščiti. Izhaja iz ideje vseprisotne države, ki pri zasledovanju javnega interesa ne potrebuje podpore državljanov, do idej o demokratizaciji varovanja javnega interesa pa goji vnaprejšnje nezaupanje. *Actio pro socio* ter *qui tam* tožba sta dve možnosti za razmislek o tem, da se odgovor na vprašanje »kdo nadzira nadzornike« ne nahaja nujno zgoraj, v še višje hierarhično postavljenih organih predstavniške demokracije, ampak je morda spodaj, pri posameznikih oziroma skupnosti.

Pripadnik prizadete skupine kot oškodovanec v kazenskem postopku po 297. členu KZ-1

Aktivni državljani in civilna družba so soočeni z odrekanjem dostopa do pravnih sredstev in s tem do sodnih postopkov tudi v kazenskih postopkih. Takšen primer so postopki, povezani s kaznivim dejanjem javnega spodbujanja sovražstva, nasilja ali nestrpnosti po 297. členu KZ-1. Kot ugotavlja teorija že dlje časa, je pri nas svoboda govora zelo zaščitená že zaradi zakonske opredelitve kaznivega dejanja, temu pa se »pridružuje še specifična politika pregona sovražnega govora v Sloveniji, ki ne le, da je zadržana – čemur ni mogoče nasprotovati

³⁶ Analogija s korporacijskopравnim institutom družbeniške tožbe je na tem mestu uporabljena zgolj z vidika aktivne legitimacije za vložitev tožbe, ne pa z vidika pravnega temelja za zahtevek ali z vidika povzročiteljev oškodovanja. Medtem ko je v korporacijskem pravu podlaga za tožbo le odškodninska obveznost, bi bila pri oškodovanju javnih sredstev primerna podlaga tudi neupravičena obogatitev ali ničnost oz. kršitev pogodbe. Analogija z družbeniško pogodbo tudi ni podana z vidika povzročiteljev oškodovanja: medtem ko gre v korporacijskem pravu za tožbo zoper člane organov vodenja ali nadzora, bi državljanska tožba morala biti (subsidiarna) možnost za zaščito javnih sredstev v vseh tistih primerih, ko je dolžnostno upravičenje zaščite javnih sredstev naloženo kateremu od državnih organov, pa tega upravičenja ne uveljavi.

–, temveč je 1. pravno in 2. dejansko sporna.«³⁷ Sporno politiko pregona je dolga leta narekovalo vrhovno državo tožilstvo, ki je v pravnem stališču št. Ktr 2/13-6/HK-TL/vg z dne 27. 2. 2013 oblikovalo nekatera pravna naziranja, ki so skoraj desetletje oteževala ali celo onemogočala pregon javnega spodbujanja sovraštva. Pregled analize državnotožilske prakse z dne 12. 6. 2023 kaže, da se zadržana praksa pregona ni spremenila niti po odločitvi Vrhovnega sodišča RS opr. št. I Ips 65803/2012 z dne 24. 7. 2019, za katero je vladalo prepričanje, da bo olajšala pregon. To se zaradi različnih razlogov ni zgodilo.³⁸ Eden od teh je netočen prevod Okvirnega sklepa Sveta EU 2008/913, ki je podlaga za določbo 297. člena KZ-1 in pojem »abusive conduct« prevaja kot »zmerjanje« ter s tem s polja kaznivosti izriva načine izvršitve javnega spodbujanja sovraštva, kot so smešenje, posmehovanje, zaničevanje, poniževanje, omalovaževanje, zasramovanje itd.³⁹

Pravnosistemski problem spornih stališč državnega tožilstva vztraja tudi zato, ker se o primerih, v katerih državni tožilec spozna, da ni razlogov za uvedbo ali za nadaljevanje kazenskega postopka (ker npr. meni, da izražena stališča v ne izpolnjujejo vseh znakov kaznivega dejanja), ne more izreči sodišče, saj se pri kaznivem dejanju javnega spodbujanja sovraštva pripadnikom napadenih skupin odreka status oškodovancev v smislu procesnih subjektov, zato oškodovanci ne morejo prevzeti pregona in s tem vplivati na oblikovanje sodne prakse.

Študija primera 3: nejasen status oškodovanca v postopkih zaradi kaznivega dejanja spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti

Jeseni 2023 je ena od nevladnih organizacij s področja varstva demokracije in človekovih pravic v imenu enega od predstavnikov skupine izbrisanih iz registra stalnih prebivalcev RS vložila kazensko ovadbo zoper urednika portala, pravno osebo, ki je imetnica portala, ter neznane storilce, vse zaradi kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti po 297. členu KZ-1. Spletni portal je objavil članek z naslovom »Izbrisanim tudi spomenik sredi multikulturne Ljubljane«,⁴⁰ ki govori o postavitvi obeležja izbrisanim v obliki zgornjega dela črke ć pred nekdanjo tovarno Rog. Članku sledijo komentarji (neznanih)

³⁷ Završnik, Zrimšek 2017: 64.

³⁸ Analiza navaja, da so od 107 spisov, ki so bili pregledani med 24. 7. 2019 in 31. 12. 2022, državna tožilstva zavrgla 85 spisov, v 15 zadevah je bil vložen obtožni predlog, od tega je v devetih zadevah sledila obsodilna sodba. Ker statistika ne pove veliko o vsebini odločitev, navajam le dva primera s skrajnih političnih polov, v katerih je bila ovadbo zavrgel državni tožilec. V prvem primeru gre za zavrnjenje ovadbe za izjavo na medmrežju: »p.s. Če bi bili nekoč partizani bolj temeljiti pri polnjenju jam in rovov z izdajalci naroda, se nam tole danes ne bi dogajalo.« Tožilstvo je zavrnjenje utemeljilo s tem, da izjava »ne vsebuje groženj, zmerjanja in žalitev« ter »ne vzbuja tako močnih čustev, da bi prišlo do premika v duševnem stanju bralcev v smislu mobilizacije javnosti k sovražtvu nasilju ali nestrpnostim, s tem pa do ogrožitve javnega reda in miru.« Druga izjava, kjer je tožilstvo zavrglo ovadbo, se glasi: »Kje ste mladi, da bi podtaknili nekaj bomb na šamanskem plesu zločinske krvave zvezde? Ni poguma, ne volje.« Utemeljitev tožilstva je, da gre zgolj za »nenakolonojeno stališče avtorja, ki pa ni zmožno pripeljati do nastanka prepovedane posledice – potencialne ogrožitve ali motenja javnega reda in miru«, poleg tega »ne gre za grožnjo take intenzitete, da bi jo lahko označili za resno in realno«.

³⁹ Več o tem Rajgelj 2023, 467–73.

⁴⁰ Kovač 2023.

piscev, katerih vsebina presega ostro, provokativno ali celo žaljivo mnenje o izbrisanih, zato po mnenju naznaniteljev komentarji izpolnjujejo znake kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva. Zgolj nekateri med njimi so:

- »VLAD: Rupnikov bataljon vrni se in pobij vse komuniste in izdajalce slovenskega naroda... brez milosti.«
- »SLOVENET: Smrt komunistom, njihovim oportunističnim sopotnikom in izdajalcem slovenstva! Tu ne bo milosti, zakolji čefursko govno, če si Slovenec!«
- »SLOVENET: Vse vpletene v to poniževanje po Srbih, Črnogorcih in domačih komunističnih kolaborantih zdesetkanih Slovencev je treba javno pobesiti. Vrag je vzel šalo, viseli boste.«
- »VLAD: Sem za to, da se naredi ene vislice in se tam vsak teden obesi enega Jugo komuniste... začel bi z Srbinom Jankovičem... truplo se pusti do gnitja... To je resno izzivanje državljanske vojne... slovenski domobranci v naslednjih letih bo čas za dejanja.«

Državno tožilstvo je kazensko ovadbo zavrglo, v odgovoru na zahtevo za obrazložitev razlogov za zavrženje oz. vpogled v spis pa je med drugim navedlo, da sklep o zavrženju ne vsebuje pravnega pouka, povezanega s pravico do prevzema pregona, saj *»vezano na navedeno kaznivo dejanje oškodovanci niso posamezniki, pač pa gre pri navedenem kaznivem dejanju pravzaprav za zaščito javnega interesa, za kar pa je v okviru preiskovanja in pregona kaznivih dejanj pristojen državni tožilec (45. člen ZKP)«*.⁴¹ Takšno razumevanje je skladno z doslej edino javno dostopno sodbo Vrhovnega sodišča RS (I Ips 359/2005), povezano z vprašanjem oškodovanca kot tožilca, v kateri je sodišče presodilo, da pripadnika narodnostne skupnosti kočevskih Nemcev nista neposredna oškodovanca, zato ne moreta prevzeti kazenskega pregona kot subsidiarna tožilca.⁴² Svoje stališče je utemeljilo z argumentom, da je kaznivo dejanje *»uvrščeno v poglavje kaznivih dejanj zoper javni red in mir, kar daje podlago za razlago (sistematična metoda), da je objekt kazenskopravnega varstva najprej javni red in mir, nato pa del prebivalstva, kot so narodnostne, rasne ali verske skupine [...]«*.⁴³

Takšnemu stališču po novem pritrjujejo tudi avtorji Velikega znanstvenega komentarja posebnega dela Kazenskega zakonika (KZ-1). Medtem ko so v preteklosti stali na stališču, da je treba za oškodovance šteti vse osebe z določeno osebno okoliščino, ne le neposredno napadene posameznike,⁴⁴ v novi izdaji opozarjajo, da bi stališče, da gre pri javnem spodbujanju sovraštva za osebna kazniva dejanja, *»pomenilo, da bi storilec z eno sovražno izjavo zoper večjo skupino ljudi zagrešil več tisoč kaznivih dejanj, kar pa je v nasprotju z načelom zakonitosti, po*

⁴¹ Državno tožilstvo, odgovor št. Kt/11121/2023/ME z dne 20. 9. 2023 na dopis z dne 8. 9. 2023 v zvezi z zavrženjem kazenske ovadbe.

⁴² Sodba I Ips 359/2005 z dne 13. 4. 2006.

⁴³ Veliki znanstveni komentar posebnega dela Kazenskega zakonika (KZ-1) 2023: 504.

⁴⁴ Veliki znanstveni komentar posebnega dela Kazenskega zakonika (KZ-1) 2019: 432.

*katerem mora biti kaznivo dejanje jasno, predvidljivo, ne pa zasnovano na način, da potencialni storilec sploh ne ve, zoper koga konkretno je dejanje izvršil».*⁴⁵

Na problem odsotnosti učinkovitega pravnega sredstva za domnevno žrtev, če državni tožilec spozna, da ni razlogov za uvedbo ali za nadaljevanje kazenskega postopka, opozarja tudi poročilo Evropske komisije proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) za leto 2019.⁴⁶ Opozarja, da 43. člen Direktive EU 2012/29/EU o podpori in zaščiti žrtev kaznivih dejanj tem zagotavlja pravico do preizkusa odločitve državnotožilske odločitve in dolžnost države takšen preizkus ne le omogočiti, ampak tudi zagotovi njegovo učinkovito izvršitev. V končnem poročilu leta 2021 ECRI upošteva pojasnila Vlade RS glede vsebine odločbe Vrhovnega sodišča RS opr. št. I Ips 359/2005. Na podlagi teh pojasnil ugotavlja, da »domnevne žrtve sovrážnega govora (še) nimajo na voljo učinkovitega pravnega sredstva, če tožilec meni, da ovadba ni utemeljena ali da kazenski postopek ni upravičen«.⁴⁷

Alternativno pravno sredstvo 3: razširite pojma oškodovanca na širši krog prizadetih oseb ali nevladne organizacije kot subsidiarne tožilke

Ozko razumevanje kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, kazenskopravne dobrine, ki jo ščiti, in posledično pojma oškodovanca, vzpostavlja državno tožilstvo kot edinega vratarja za dostop zadev do sodišča. To bi – poleg kršitve 43. člena Direktive EU 2012/29/EU o podpori in zaščiti žrtev kaznivih dejanj – lahko predstavljalo tudi kršitev četrtega odstavka 15. člena Ustave RS, ki določa, da mora biti vsakomur zagotovljena pravica do sodnega varstva človekovih pravic in pravica do odprave njihove kršitve. Odrekanje dostopa do sodišča tudi zmanjšuje obseg sodne prakse, s tem pa njeno enotnost in jasnost.

Ker kazenskopravni pregon javnega spodbujanja sovraštva poleg javnega reda in miru varuje tudi človekovo dostojanstvo ter zagotavlja enakost ranljivih družbenih skupin, bi bilo v prihodnje potrebno razmisliti o razširitvi pojma oškodovanca na širši krog prizadetih oseb, tako na tiste, zoper katere je bilo javno spodbujanje sovraštva neposredno usmerjeno, kot zoper druge pripadnike napadene skupine. Prinaša pa takšna razširitev oškodovancev nekatere dileme in nevarnosti, ki so tako dogmatske (npr. že omenjene dileme v zvezi z načelom zakonitosti) kot praktične narave (npr. kako glede na veliko število oškodovancev – pripadnikov določene napadene skupine uresničevati določbo, po kateri mora tožilec oškodovancem sporočiti, da ni začel kazenskega pregona oziroma ga je opustil, in jim tako omogočiti, da ga začnejo oziroma prevzamejo sami (prvi odstavek 60. člena ZKP)). Veliko število potencialnih oškodovancev odpira tudi številna vprašanja glede poteka postopka, zato ustrezno rešitev lahko prinese le sprememba kazenske procesne zakonodaje.

⁴⁵ Veliki znanstveni komentar posebnega dela Kazenskega zakonika (KZ-1) 2023, 505.

⁴⁶ ECRI, Poročilo za Slovenijo 2019, 11.

⁴⁷ ECRI, Končno poročilo za Slovenijo 2021, 5.

Skupina avtorjev, ki je analizirala tožilske prakse pregona kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti v obdobju 2008–2018, kot kompromisno rešitev navaja možnost, da bi v primeru javnega spodbujanja sovraštva, usmerjenega proti celotni skupini, subsidiarni pregon dala v roke »reprezentativnim oziroma krovnim organizacijam za določeno področje«. ⁴⁸ Ideja izhaja iz analogije s položajem drugih žrtev kaznivih dejanj, ki ne morejo uveljavljati svojih pravic, npr. okolje, živali, pripadniki prihodnjih generacij. »Zakonska ureditev bi morala predvideti, pri katerih kaznivih dejanjih je to (subsidiarni pregon ali smiselno uveljavljale premoženjskopravni zahtevek oz. druge pravice oškodovancev, op. a.) možno, prav tako pa bi morale biti (vsaj z abstraktnim opisom) določene organizacije, ki bi imele te pravice.« ⁴⁹

SKLEP

Razprava o neposredni demokraciji se tako pri nas kot v tujini povezuje zlasti z ureditvijo institutov, pri katerih volja ljudi nadomešča ali omejuje odločitve zakonodajnega telesa (referendum) ali pa od njega zahteva obravnavanje predloga ali vloge (ljudska zakonodajna iniciativa in pravica do peticije). Izzive sodobnih predstavniških demokracij, ki se med drugim kažejo v demokratičnem nazadovanju, vse večji odtujitvi ljudi od upravljanja skupnih zadev, volilni abstinenca, nezaupanju do institucij demokratičnega predstavništva in pravne države, nezadovoljstvu z demokracijo in visoki stopnji zaznave korupcije, bi bilo treba naslavljati z oblikovanjem novih oblik neposrednega vpliva ljudi na delovanje nosilcev oblasti, zlasti pravnih sredstev, s katerimi bi bil ljudem priznan pravni interes za neposreden vstop v vlogo varuha javnega interesa pred sodišči.

V članku so bile predstavljene študije treh primerov, ko bodisi zaradi pravno dogmatskih bodisi zaradi politično pragmatičnih razlogov javni interes ni bil zavarovan (npr. oškodovanje javnih sredstev ob izplačilih nadomestil za neizrabljen dopust ministrov ali možnost sodne presoje obstoja znakov kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nestrpnosti ali nasilja po 297. členu KZ-1) ali pa je bilo njegovo varstvo časovno tako odloženo, da je pravica prizadetih oseb izvotljena (npr. pravica samskih žensk do presoje ustavnosti Zakona o zdravljenju neplodnosti in postopkih oploditve z biomedicinsko pomočjo). V primerih varovanja javnega interesa so izključni vratarji dostopa do neodvisnih in nepristranskih sodišč: vlada in državni odvjetniki v primeru zahtevkov za vračilo zaradi oškodovanja javnih sredstev, državni tožilci v primeru kaznivih dejanj sovražnega govora zoper posameznike ali skupine zaradi njihove osebne okoliščine ter državni zbor, tretjina poslancev, vlada, varuh človekovih pravic in zagovornik načela enakosti v primeru dostopa do ocene ustavnosti zakona, ki domnevno krši enako obravnavanje žensk pri dostopu do reproduktivnih pravic.

⁴⁸ Varuh človekovih pravic RS 2021, 144.

⁴⁹ Zgaga 2008, 17–19.

Rešitve, ki so podane v razmislek v posameznih primerih, so predlagane primeroma. Demokratizacija upravljanja javnih zadev prek oblikovanja novih pravnih sredstev zagotovo ne pozna ene same poti. V vsaki od študij primerov namenoma podajam različne nosilce javnega interesa: pri demokratizaciji dostopa do ustavnega sodišča primerno število volivcev (npr. trideset tisoč), pri varovanju javnega premoženja tožbo vsakega državljana (po vzoru ameriške *qui tam* tožbe) ali tožbo določenega odstotka volivcev (po vzoru družbeniške tožbe iz korporacijskega prava), pri demokratizaciji varstva javnega interesa v zaščite ranljivih skupin pred javnim spodbujanjem sovraštva pa nevladne organizacije s statusom javnega interesa na področju krepitve pravne države ali človekovih pravic. Seveda se kot nosilci javnega interesa v vseh obravnavanih primerih lahko postavijo tako posamezniki kot skupina volivcev in nevladne organizacije.

Ob demokratizaciji pravnih sredstev je nujno krepiti tudi kapacitete civilne družbe, tako posameznikov, civilnih iniciativ kot nevladnih organizacij za zagovorniško vlogo,⁵⁰ saj gre pri uporabi pravnih sredstev za strokovno zelo zahtevne postopke, nasprotni udeleženci v postopkih pa so pogosto nosilci finančne in politične moči, ki imajo neomejeno podporo vrhunsko usposobljenih javnih uslužbencev, funkcionarjev in z javnimi sredstvi plačanih zunanjih strokovnjakov. Ob tem ni nezanemarljivo, da skladno s slovensko zakonodajo odvetnik lahko opravlja svoj poklic individualno ali v odvetniški družbi, zaposlen pa je lahko le pri odvetniku ali v odvetniški družbi (4. člen Zakona o odvetništvu) in ne more biti zaposlen v nevladni organizaciji, večina evropskih in nacionalnih javnih razpisov na področju krepitve vladavine prava in varstva človekovih pravic pa izključuje stroške odvetniškega zastopanja kot priznane stroške projektov. Preplet takšne ureditve statusa odvetnikov in politike javnih razpisov, ki so temeljni finančni vir delovanja nevladnih organizacij na tem področju, v praksi oblikuje izrazito neustrezno razmerje med kapacitetami, ki so pri zasledovanju javnega interesa na voljo za podporo mehanizmom aktivnega državljanstva oziroma neposredne demokracije na eni strani ter predstavniške demokracije na drugi.

⁵⁰ Na ravni EU vlogo civilne družbe pri dobrem upravljanju EU priznava 15. člen Pogodbe o delovanju EU (»Institucije, organi, uradi in agencije Unije zaradi spodbujanja dobrega upravljanja in zagotovitve sodelovanja civilne družbe pri svojem delu kar najbolj upoštevajo načelo javnosti delovanja« (prvi odstavek 15. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije), 11. člen pa poudarja, da mora imeti EU odprt, pregleden in reden dialog z organizacijami civilne družbe, na primer pri pripravi predlogov predpisov EU (»1. Institucije dajejo državljanom in predstavniškim združenjem na ustrezen način možnost izražanja in javne izmenjave mnenj glede vseh področij delovanja Unije.«).

LITERATURA

- Ahlin-Doljak, Sara. 2014. »Actio pro socio v slovenskem pravu (1.)« *Pravna praksa* (39): 14–16.
- Ahlin-Doljak, Sara. 2014. »Actio pro socio v slovenskem pravu (2.)« *Pravna praksa* (40/41): 17–20.
- Avbelj, Matej, ur. 2019. *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta.
- Čebulj, Janez. 2018. »Pravni interes za ustavnosodno presojo predpisov«. *Dignitas* 55/56: 34–46. <https://revije.nova-uni.si/index.php/dignitas/article/view/107/103>.
- Dernovšek, Igor. 2024. »Slovenija na področju preprečevanja korupcije izgubila še eno mesto, zdaj je 42.« *Dnevnik*, 30. januar 2024. <https://www.dnevnik.si/1043042613>.
- Doyle, Charles. 2021. »Qui Tam: The False Claims Act and Related Federal Statutes«. *Congressional Research Service*, 26 april 2021. <https://sgp.fas.org/crs/misc/R40785.pdf>.
- Državni zbor. 2024. *Ljudska zakonodajna iniciativa (5000 volivk in volivcev)*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije. <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/is/PogostaVprasanja/vprasanje/02a7204c-9695-4539-94d5-e950170c6fad>.
- Državni zbor. 2024a. *Peticije*. Ljubljana: Državni zbor RS. https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/drugo/Peticije/!ut/p/z1/jY9NC4JAFEV_iwu3vpdD9rGbkCRNwIS02YTGNArqyGgJ_fqEVkKFb3cv51x4wCAF1mTPUmR9KZusGvOFWVd34IHxcxalZmRjEJ32xHIOBPOVJFPAMc9LDGxz54dIMAwJsDk-_jik8_w_APs_7wITlcw_r9ImJ2sBTPE7V1wZDzXWRd-33VZ_HHYdhMISUouLGTdY6fIMK2fWQTKlo6zhOX0eeUE17A38DPeU!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#!.
- Državno tožilstvo. 2023. »Odgovor št. Kt/11121/2023/ME z dne 20. 9. 2023 na dopis z dne 8. 9. 2023 v zvezi z zavrnjenjem kazenske ovadbe.« Ljubljana: Državno tožilstvo.
- Državno tožilstvo. 2023. »Analiza državnotožilske prakse pregona storilcev kaznivega dejanja po 297. členu Kazenskega zakonika od sodbe Vrhovnega sodišča Republike Slovenije opr. št. I Ips 65803/2012 z dne 24. 7. 2019 dalje«, 12. junij 2023. Ljubljana: Državno tožilstvo.
- EUR-lex. 2023. *Glossary of summaries: Civil society organisation*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Acivil_society_organisation&fbclid=IwAR0pe_GD_OBOOCygnT3ZZWdwo3dWiClqwpCEyw_Q4Gg6mvw0ON2DUPYJl4g, 30. november 2023.
- Evropska komisija. 2022. *Poročilo o stanju pravne države za leto 2022: Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji*. 13. julij 2022. https://commission.europa.eu/publication-s/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en?prefLang=sl.
- Evropska komisija. 2023. *Eurobarometer. Demokracija*. Marec 2023. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2966>.
- Evropska komisija. 2023a. *Eurobarometer. Podjetja in korupcija*. April 2023.
- Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti. 2019. *ECRI Report on Slovenia*. CRI(2019)21. 5. junij 2019. Strasbourg: Council of Europe. <https://rm.coe.int/fifth-report-on-slovenia/168094cb00>.
- Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti. 2021. *ECRI Conclusions on the Implementation of the Recommendations in Respect of Slovenia Subject to Interim Follow-up*. CRI(2022)05, 3. marec 2022. <https://rm.coe.int/ecri-conclusions-on-the-implementation-of-the-recommendations-in-respe/1680a59af2>.
- Grad, Franci. 2013. *Parlamentarno pravo*. Ljubljana: GV Založba.
- Horvat-Pogorelec, Mirjana. 2014. »Pozitivni in negativni vidik ureditve družbeniške tožbe v delniški družbi v ZGD-1 in v AktG.« *Podjetje in delo* 8: 1515–24.

- Igličar, Albin. 2022. »Ob razmahu ljudske zakonodajne iniciative.« *Pravna praksa* 33: 6-7.
- Leitner, Sarah. 2024. »The Private Rights Model of Qui Tam.« *Florida Law Review* 76 (4): 865–911.
- Korošec, Damjan, Katja Filipčič in Stojan Zdolšek, ur. 2019. »Veliki znanstveni komentar posebnega dela Kazenskega zakonika (KZ-1).« *Uradni list RS*, avtorji poglavja Rok Čeferin, Neža Kogovšek Šalamon in Damjan Korošec. Ljubljana: Uradni list RS.
- Korošec, Damjan, Katja Filipčič in Helena Devetak, ur. 2023. »Veliki znanstveni komentar posebnega dela Kazenskega zakonika (KZ-1).« *Uradni list RS*, avtorji poglavja Rok Čeferin, Neža Kogovšek Šalamon in Damjan Korošec in Barbara Zobec. Ljubljana: Uradni list.
- Kovač, Sara. 2023. »Izbrisanim tudi spomenik sredi multikulture Ljubljane.« *Nova24TV*, 4. marec 2023. <https://nova24tv.si/izbrisanim-tudi-spomenik-sredi-multikulture-ljubljane/>.
- Mekina, Borut. 2022. »Objavljamo dokumente v aferi »rajski dopusti.«« *Mladina*, 15. julij 2022. <https://www.mladina.si/217803/objavljamo-dokumente-v-aferi-rajski-dopusti/>.
- Nerad, Sebastjan. 2005. »Pravni interes za ustavnosodno presojo zakonov in drugih predpisov.« *Revus* 4: 42–73. <https://journals.openedition.org/revus/1693#text>.
- Pečarič, Mirko. 2016. »Goljufiva pridobitev javnih sredstev – tožba državljana v lastnem imenu in imenu države.« *Javna uprava* 52 (3/4): 63–83, 116–17.
- Pravna mreža za varstvo demokracije. 2022. »Država naj zahteva vračilo nadomestil za neizrabljen letni dopust, ki so jih prejeli ministri v sestavi prejšnje Vlade RS,« (izjava za javnost). 16. avgust 2022. <https://pravna-mreza.si/drzava-naj-zahteva-vcacilo-nadomestil-za-neizrabljen-letni-dopust-ki-so-jih-prejeli-ministri-v-sestavi-prejsnje-vlade-rs/>.
- Računsko sodišče. 2023. Revizijsko poročilo »Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2022«, 25. avgust 2023. https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2023/lpro22/lpro22_Revizijsko_P.pdf.
- Računsko sodišče. 2023. Porevizijsko poročilo »Popravljalni ukrepi pri reviziji predloga za ključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2022«, 21. december 2023. https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2023/lpro22-porev/lpro22-porevizijsko-porocilo-P.pdf.
- Rajgelj, Barbara. 2017. »Tesno priprta vrata ustavnega sodišča.« *Delo*, 15. januar 2017. <https://old.delo.si/mnenja/gostujoce-pero/tesno-priprta-vrata-ustavnega-sodisca.html>.
- Rajgelj, Barbara. 2023. »Izzivi kazenskopravnega pregona sovražnega govora.« V: *Naslavljanje raznolikosti v jeziku in književnosti: Zbornik Slovenski slavistični kongres*, urednice Jožica Jožef Beg, Mia Hočevar, Neža Kočnik, 467–73. Maribor. https://zdsds.si/tiski/kongresni_zborniki/#flipbook-df_5422/1/.
- Ribičič, Ciril. 2024. »Normalizacija v dveh potezah.« *Dnevnik*, 13. januar 2024. <https://www.dnevnik.si/1043041450>.
- Toplak, Cirila. 2012. »Referendum med dopolnilom in grožnjo predstavniki demokraciji.« *Teorija in praksa* 49 (4/5): 733–52.
- Ustavno sodišče. 2013. »Odločba št. U-I-242/12-9 z dne 10. januar 2013 (zavrženje pobude posameznice za oceno ustavnosti 5., 6., 8., 12., 22., 23., 24. in 42. člena ZZNPOB).« <https://www.us-rs.si/documents/d2/75/u-i-242-122.pdf>.
- Ustavno sodišče. 2015. »Odločba št. U-II-1/15-20 z dne 28. 9. 2015 (razveljavitev sklepa DZ o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referenduma o ZZZDR-D).« <https://www.us-rs.si/wp-content/uploads/2020/02/u-ii-1-15-.odlocba.pdf>.

▪ Ljudstvo kot dopolnilni varuh, branilec javnih sredstev in subsidiarni tožilec

- Ustavno sodišče. 2015. »Odločba št. U-I-79/13-5 z dne 22. 1. 2015 (zavrženje zahteve 38 poslancev za oceno ustavnosti 5. člena v zvezi s 6., 8., 12., 22., 23., 24. in 42. členom ZZN-POB).« <https://www.us-rs.si/documents/8d/59/u-i-79-132.pdf>.
- Ustavno sodišče. 2016. »Odločba št. U-I-249/14-8 z dne 1. 12. 2016 (zavrženje zahteve 61 poslancev za oceno ustavnosti 5. člena v zvezi s 6., 8., 12., 22., 23., 24. in 42. členom ZZN-POB).« <https://www.us-rs.si/documents/08/84/u-i-249-142.pdf>.
- Ustavno sodišče. 2022. »Poročilo o delu 2022.« https://www.us-rs.si/wp-content/uploads/2023/06/USRS_Letno-Porocilo_2022.pdf.
- Valicon. 2023. »Ogledalo Slovenije.« 9. november 2023. <https://www.valicon.net/sl/2023/11/valicon-ogledalo-slovenije-jesen-2023/>.
- Varuh človekovih pravic RS. 2024. »Zahteve za oceno ustavnosti. Seznam zahtev.« <https://www.varuh-rs.si/staliska-priporocila/zahteve-za-oceno-ustavnosti/>.
- Varuh človekovih pravic RS, Center za človekove pravice. 2021. »Kazenskopravni pregon sovražnega govora v Sloveniji po 297. členu Kazenskega zakonika (KZ-1): Analiza tožilske prakse pregona kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti v obdobju 2008–2018.« https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/Razne_publikacije/Sovrazni_govor_knjizica2.pdf.
- Zagovornik načela enakosti. 2021. »Zahteva za oceno ustavnosti 5. člena v povezavi s 8., 12., 22., 23. in 24. členom ZZNPOB.« https://zagovornik.si/wp-content/uploads/2022/05/Zahteva-za-presoj-ustavnosti_OBMP.pdf.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika. KZ-1H. *Uradni list RS*, št. 95/21. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO8338>.
- Zakon o odvetništvu, Zodv. *Uradni list RS*, št. 18/93, 24/96 – odl. US, 24/01, 54/08, 35/09, 97/14, 8/16 – odl. US, 46/16, 36/19 in 130/22. <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO265>.
- Zakon o nevladnih organizacijah, ZNOrg. *Uradni list RS*, št. 21/18). <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7129>.
- Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi, ZRLI. *Uradni list RS*, št. 26/07. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO324>.
- Zakon o varstvu pred diskriminacijo, ZvarD. *Uradni list RS*, št. 33/16 in 21/18). <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7273>.
- Završnik, Aleš, Vanja Zrimšek. 2017. »Sovražni govor po slovenski zakonodaji in sodni praksi: neustaven položaj?« *Časopis za kritiko znanosti, domišljijo in novo antropologijo* 45 (268): 59-73. https://ckz.si/arhiv/268/CKZ268_Notranja_NET-pages-59-73.pdf.
- Zgaga, Sabina. 2008. »Položaj oškodovanca v predlogu ZKP-1.« *Pravna praksa* 21.
- Zobec Jan. 2012. »Pravni interes kot procesna predpostavka« (drugi odstavek 162. člena Ustave). *Podjetje in delo* (6-7): 1088. <https://www.podjetjeindelo.si/literatura/PID101D201210V6T-7PS1088PE1088N1/>.
- Žuber, Bruna. 2017. *Ustavnosodni nadzor zakonodajnega referenduma*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Pravna fakulteta. <https://repozitorij.uni-lj.si/Dokument.php?id=106665&lang=slv>.

THE PEOPLE AS A SUPPLEMENTARY GUARDIAN, DEFENDER OF PUBLIC FUNDS, AND SUBSIDIARY PROSECUTOR

Abstract. *The article analyses the possibilities for strengthening direct democracy in Slovenia as a complement to representative democracy by focusing on improving access to legal remedies in cases where the representative bodies fail to sufficiently protect public interest. It presents the existing mechanisms of direct democracy, such as the petition, referendum and citizens's legislative initiative, and finds in conclusion that current arrangement often prevents an effective protection of public interest. A lack of trust in the existing representative institutions, the risk of democratic backsliding and a low population's satisfaction with democracy point to the need for legal remedies that would enable the public to participate more directly in the protection of public goods, human rights, the rule of law, and democracy. Using case studies from three legal areas – constitutional (procedural) law, protection of public funds and criminal (procedural) law – the author proposes three new, alternative legal remedies: the introduction of a constitutional and legal review request initiated by a specified number of voters, a civil lawsuit for the protection of public funds, and the provision of a legal remedy for victims of the criminal offence of public incitement of hatred in cases when the public prosecutor deems there are no grounds to initiate or continue criminal proceedings.*

Keywords: *direct democracy, democratic backslide, legal remedies, alternatives, civil lawsuit, access to a right.*