



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Služba za pravne in analitične zadeve

Številka: 020-03-19/2020/4
020-03-20/2020/5
Ljubljana, 11. 1. 2021

Gospod
Franci Rokavec
predsednik
Mandatno-imunitetne komisije

**ZADEVA: Mnenje k Pobudama za razlago določb Poslovnika Državnega sveta,
ki urejajo razširitev dnevnega reda sklicane seje Državnega sveta**

Služba za pravne in analitične zadeve (v nadaljnjem besedilu: SPAZ) je prejela pobudo predsednika Državnega sveta Alojza Kovšce z dne 7. 12. 2020 za razlago določb Poslovnika Državnega sveta ter pobudo državnega svetnika Branimirja Štruklja z dne 21. 12. 2020 za ugotavljanje kršitev Poslovnika Državnega sveta v zvezi z razširitvijo dnevnega reda na 18. izredni seji Državnega sveta. Pobudi je preučila in pripravila mnenje o določbah Poslovnika Državnega sveta¹ (v nadaljnjem besedilu: PoDS-1), ki urejajo razširitev dnevnega reda že sklicane seje Državnega sveta, kadar gre za razširitev dnevnega reda s predlogom odločilnega veta.

Državni svetnik Alojz Kovšca, predsednik Državnega sveta, v svoji pobudi zatrjuje, da je bila 18. izredna seja Državnega sveta, ki jo je kot predsednik Državnega sveta tudi vodil, 26. 11. 2020 sklicana na podlagi pobude Komisije Državnega sveta za gospodarstvo, obrt, turizem in finance za sprejem odločilnega veta na Zakon o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19 (v nadaljnjem besedilu: ZIUOPDVE), EPA 1472-VIII, ki jo je navedena komisija vložila z namenom, da bi bil predlog veta zavržen in bi zakon lahko prej stopil v veljavo. Ob predvidenem začetku seje je bil opozorjen na nesklepčnost seje Državnega sveta, zato je na podlagi tretjega odstavka 34. člena PoDS-1 prekinil sejo in sklical sejo Kolegija Državnega sveta. Po elektronski pošti so državni svetniki nato 26. 11. 2020 še pred začetkom seje prejeli predlog Interesne skupine lokalnih interesov za sprejem zahteve Državnega sveta za odločilni veto na Zakon o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026 (v nadaljnjem besedilu: ZZSISV26). V pobudi meni, da je pobuda za sprejem odločilnega veta na dnevni red že sklicane seje Državnega sveta v skladu s 75.a členom PoDS-1 bila uvrščena brez razprave in glasovanja, zato je takrat skladno s tem ugotovil, da sta na dnevnem redu 18. izredne seje Državnega sveta dve točki, prva se je glasila predlog odločilnega veta na Zakon o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19 (ZIUOPDVE), EPA 1472-VIII, druga pa predlog odločilnega veta na Zakon

¹ Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20 in 123/20.

o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026 (ZZSISV26), EPA 1240-VIII. Nadalje v pobudi opozarja, da ga je državni svetnik Branimir Štrukelj proceduralno opozoril na četrti odstavek 35. člena PoDS-1, pri čemer je bil mnenja, da dnevni red 18. izredne seje Državnega sveta ni bil razširjen v skladu s PoDS-1. Državni svetnik Alojz Kovšca trdi, da je na proceduralno vprašanje podal odgovor, da je bil dnevni red 18. izredne seje Državnega sveta razširjen v skladu z drugim odstavkom 75.a člena PoDS-1, ki določa, da se pobuda za sprejem odločilnega veta, ki izpolnjuje pogoje, določene s PoDS-1, uvrsti na dnevni red seje Državnega sveta brez razprave in glasovanja. Pri tem je po njegovih besedah državni svetnik Branimirja Štruklja opozoril tudi na možnost, da prekine sejo in Mandatno-imunitetni komisiji naloži, da poda razlago PoDS-1, vendar se slednji za to možnost ni odločil. V pobudi opozarja tudi, da je vprašanje morebitne kršitve PoDS-1 v zvezi z razširitvami dnevnega reda 18. izredne seje Državnega sveta obravnaval 30. 11. 2020 tudi Kolegij Državnega sveta v razširjeni sestavi, kjer je ponovil zgornja pojasnila in navedel možnost postopka pred Mandatno-imunitetno komisijo. Poudaril je tudi, da vztraja, da seje Državnega sveta vodi v skladu s PoDS-1, pobudo Mandatno-imunitetni komisiji pa vlaga z namenom razjasniti razmerje med določbami PoDS-1, ki urejajo razširitev dnevnega reda seje, predvsem pa razmerje med 35. in 75.a členom PoDS-1 v situacijah, do kakršne je prišlo na 18. izredni seji Državnega sveta.

Državni svetnik Branimir Štrukelj v svoji pobudi glede kršitev PoDS-1 v zvezi z razširitvijo dnevnega reda na 18. izredni seji Državnega sveta Mandatno-imunitetno komisijo Državnega sveta poziva, naj ugotovi, da je pri navedeni razširitvi prišlo do kršitve PoDS-1, pri tem pa opozarja na različne vidike kršitev PoDS-1, do katerih naj bi ob razširitvi dnevnega reda že sklicane 18. izredne seje Državnega sveta prišlo. Trdi, da je bil sklep Interesne skupine lokalnih interesov o vložitvi odločilnega veta na ZZSISV26 sprejet v nasprotju z 49. členom PoDS-1, ter da je predsednik Državnega sveta kršil PoDS-1, ker ob razširitvi dnevnega reda 18. izredne seje ni preveril, ali pobuda za odločilni veto izpolnjuje pogoje, da se uvrsti na dnevni red. Pri tem opozarja, da Interesna skupina lokalnih interesov na svoji 20. izredni seji, ki se je pričela ob 12.30 uri in se zaključila ob 13.25 uri, na dnevnem redu ni imela predloga za odločilni veto na ZZSISV26. Meni, da bi moral predsednik Državnega sveta ugotoviti, da sklep Interesne skupine lokalnih interesov ne izpolnjuje poslovnih pogojev, Mandatno-imunitetni komisiji pa predlaga, da ugotovi, da je bil sklep Interesne skupine lokalnih interesov sprejet v nasprotju s PoDS-1. Posledično državni svetnik Branimir Štrukelj zatrjuje tudi, da je bila razširitev dnevnega reda 18. izredne seje Državnega sveta s predlogom veta na ZZSISV26 v nasprotju s četrtim odstavkom 35. člena PoDS-1. Meni, da ta določba velja brez izjeme za kakršnokoli razširitev dnevnega reda, tudi za razširitev dnevnega reda že sklicane seje s predlogom odločilnega veta, poleg tega pa opozarja, da 75.a člen PoDS-1 ne govori o razširitvi dnevnega reda že sklicane seje, temveč zgolj o pogojih za uvrstitev predloga odločilnega veta na dnevni red seje. Dodaja, da le četrti odstavek 35. člena PoDS-1 ureja razširitev dnevnega reda že sklicane seje, zato je bilo sklicevanje predsednika Državnega sveta na 75.a člen PoDS-1 v nasprotju s PoDS-1. Poleg tega državni svetnik Branimir Štrukelj meni, da bi moral predlagatelj pisno utemeljiti razloge za razširitev dnevnega reda, česar ni storil, predsednik Državnega sveta pa bi moral ob pomoči sekretarja Državnega sveta in Službe Državnega sveta ugotoviti, ali gre za izjemne okoliščine, ki utemeljujejo razširitev dnevnega reda, ter ali so razlogi ali okoliščine za razširitev nastale po sklicu 18. izredne seje Državnega sveta.

V nadaljevanju zatrjuje tudi kršitev 38. člena PoDS-1 ob razširjanju dnevnega reda. Opozarja, da je želel med postopkom razširitve dnevnega reda zastaviti postopkovno vprašanje, vendar je predsednik Državnega sveta njegovo zahtevo zavrnil z utemeljitvijo, da pri uvrstitvi predloga odločilnega veta na dnevni red seje ni razprave, pri čemer naj bi se skliceval na 75.a člen PoDS-1, s čimer naj bi mu kršil pravico, da opozori na kršitve PoDS-1, te kršitve pa postavljajo pod vprašaj veljavnost odločanja o odločilnem vetu. Mandatno-imunitetno komisijo zato poziva, naj ugotovi tudi kršitev 38. člena PoDS-1, predvsem pa, da naj v skladu s PoDS-1 opredeli, kako bi moral teči postopek razširitve dnevnega reda že sklicane seje Državnega sveta s predlogom odločilnega veta. Dodatno Mandatno-imunitetni komisiji predlaga, da če ugotovi resničnost zatrjevanih kršitev, ugotovi tudi, da odločilni veto ni bil izglasovan v skladu s PoDS-1, ter da razmisli o vložitvi ustavne presoje utemeljitve predloga odločilnega veta, ki je vložen z namenom pospešitve uveljavitve zakonodaje.

SPAZ uvodoma ugotavlja, da 35. člen PoDS-1 določa, da pri določanju dnevnega reda Državni svet najprej odloča o predlogih, da se posamezne zadeve umaknejo z dnevnega reda, nato pa o predlogih, da se dnevni red razširi. Drugi odstavek 35. člena PoDS-1 določa, da se pobuda za sprejem akta Državnega sveta iz 68. člena PoDS-1, ki izpolnjuje poslovniške pogoje, in jo vložijo osem državnih svetnikov, komisija ali interesna skupina, uvrsti na dnevni red seje Državnega sveta brez razprave in glasovanja. Navedeni odstavek pri tem ne razlikuje, ali gre za dnevni red prihodnje že sklicane seje Državnega sveta ali pa za dnevni red še nesklicane seje Državnega sveta. V nadaljevanju četrti odstavek 35. člena PoDS-1 določa, da se predlog dnevnega reda že sklicane seje lahko razširi le izjemoma, na podlagi pisnega in obrazloženega predloga, če so razlogi za razširitev dnevnega reda nastali po sklicu seje in če so državni svetniki prejeli gradiva, ki so podlaga za uvrstitev zadeve na dnevni red. Predlagatelj lahko predlog za razširitev dnevnega reda na seji Državnega sveta tudi ustno obrazloži, pri čemer njegova obrazložitev lahko traja največ pet minut. O utemeljenosti predloga za obrazložitev Državni svet odloči brez razprave in glasovanja.

Zahteva Državnega sveta o tem, da Državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča (v nadaljevanju: odločilni veto) je v 67. členu PoDS-1 opredeljena kot akt Državnega sveta. Pisno pobudo za sprejem akta Državnega sveta lahko v skladu z 68. členom PoDS-1 vložijo vsak državni svetnik, komisija ali interesna skupina, vsebovati pa mora predlog akta, ki mora biti pripravljen v pisni obliki in mora vsebovati naslov, besedilo akta ter obrazložitev. Če predlog ne vsebuje zahtevanih vsebin, lahko predsednik Državnega sveta predlagatelja pozove, da predlog akta dopolni. Če predlagatelj tega v roku, ki ga določi predsednik Državnega sveta ne stori, se šteje, da predlog akta ni bil vložen.

PoDS-1 posebej ureja odločilni veto v 75.a členu, ki je glede na zgoraj navedene člene *lex specialis*, saj predstavlja posebno ureditev postopka ob vložitvi pobude za sprejem odločilnega veta, o uvrstitvi takšne pobude na dnevni red seje Državnega sveta ter določa prepoved ponovne obravnave pobude za sprejem odločilnega veta, če gre za zakon o katerem se je že odločalo. Pisno pobudo za sprejem odločilnega veta lahko vložijo samo v prvem odstavku 75.a člena PoDS-1 navedeni predlagatelji, to je osem državnih svetnikov, komisija ali interesna skupina. Drugi odstavek 75.a člena PoDS-1 določa, da se pobuda za sprejem odločilnega veta, ki izpolnjuje poslovniške pogoje, uvrsti na dnevni red seje Državnega sveta brez razprave in

glasovanja, tretji odstavek istega člena pa določa, da pobude za sprejem odločilnega veta za isti zakon ni mogoče ponovno obravnavati, če Državni svet po opravljeni razpravi ne sprejme odločilnega veta.

Glede na sistematiko PoDS-1 je 35. člen PoDS-1 splošen člen, ki ureja določanje dnevnega reda, razširitev dnevnega reda ter umik točk z dnevnega reda. Ta člen se nahaja v poglavju »3. Organizacija in delovanje Državnega sveta«, v katerem so urejena splošna vprašanja poslovanja Državnega sveta, v podpoglavju »8. Seje državnega sveta«, kjer je urejeno postopanje ob sklicevanju sej, potek (vodenje) seje, vzdrževanje reda na seji, odločanje, in druga vprašanja splošne narave. Razširitev predloga dnevnega reda že sklicane seje ureja četrti odstavek 35. člena PoDS-1, pri čemer razširitev dovoljuje le izjemoma, pod pogoji navedenimi v tem odstavku. Vendar pa že v drugem odstavku istega člena določa, da se pobuda, ki izpolnjuje poslovniške pogoje in ki jo vloži osem državnih svetnikov, komisija ali interesna skupina, uvrsti na dnevni red seje Državnega sveta brez razprave in glasovanja. SPAZ poudarja, da besedna zveza »ki izpolnjuje pogoje, določene s tem poslovnikom« vodi v zaključek, da mora pobuda izpolnjevati pogoje, ki so določeni v 68. členu PoDS-1, torej, da mora biti predlog akta, ki je vsebovan v pobudi, pripravljen v pisni obliki, vsebovati pa mora tudi naslov, besedilo akta ter obrazložitev. Če predlog akta ne vsebuje zgoraj navedenih zahtevanih vsebin, PoDS-1 v tretjem odstavku 68. člena predvideva možnost dopolnitve predloga akta v roku, ki ga določi predsednik Državnega sveta. Če predlog akta v roku nato ni dopolnjen, se šteje, da ni bil vložen, s tem pa tudi dnevni red seje Državnega sveta ne more biti razširjen.

Vprašanja povezana s pobudo za sprejem odločilnega veta so posebej urejena v 75.a členu PoDS-1, pri čemer se skladno z drugim odstavkom 75.a člena PoDS-1 pobuda, ki izpolnjuje pogoje določene s poslovnikom, uvrsti na dnevni red seje brez razprave in glasovanja. Pogoji za popolnost pobude so določeni v 68. členu PoDS-1, in sicer mora pobuda vsebovati predlog akta, ki mora biti pripravljen v pisni obliki in vsebovati naslov, besedilo akta in obrazložitev. Skladno z drugim odstavkom 75.a člena PoDS-1 se torej pobuda, za sprejem odločilnega veta, ki vsebuje pisni predlog akta s predpisano vsebino (tj. naslov, besedilo in obrazložitev predlaganega akta) uvrsti na dnevni red seje brez razprave in glasovanja. Pri tem je treba opozoriti, da je treba v primerih, kadar je pobuda za sprejem odločilnega veta vložena po sklicu seje, upoštevati tudi določbo 35. člena PoDS-1 skupaj s specialnejšo ureditvijo iz 75.a člena PoDS-1, kar pomeni, da se sicer preverja nekatere pogoje, ki jih vsebuje četrti odstavek 35. člena PoDS-1, pri čemer je zaradi drugega odstavka 75.a člena PoDS-1 namesto pisnega in obrazloženega predloga za razširitev dovolj, da je pobuda za sprejem odločilnega veta pisna in obrazložena. Obenem morajo biti podani razlogi za razširitev dnevnega reda, ki so nastali po sklicu seje, pri čemer se kot razlog za razširitev šteje prav vložitev pobude. Državni svetniki morajo, enako kot to zahteva četrti odstavek 35. člena PoDS-1, prejeti gradiva, ki so podlaga za uvrstitev zadeve na dnevni red. Za razliko od četrtega odstavka 35. člena PoDS-1, pa pri razširitvi v skladu z drugim odstavkom 75.a člena PoDS-1 ni potreben obrazložen predlog za razširitev, prav tako tudi ni možnosti za obrazložitev razširitve, saj ne gre za predlagano razširitev dnevnega reda, o kateri bi se glasovalo, temveč za samodejno razširitev. Ko torej državni svetniki prejmejo vloženo pobudo za odločilni veto, ki je obrazložena in ki je bila vložena po sklicu seje, so izpolnjeni pogoji za samodejno

razširitev dnevnega reda že sklicane seje Državnega sveta v skladu z drugim odstavkom 75.a člena PoDS-1.

Ob tem SPAZ želi dodatno opozoriti tudi na 32. člen PoDS-1, ki določa, da se izredno sejo Državnega sveta lahko skliče tudi v krajšem roku, kot je to določeno za redno sejo (sedem dni pred sejo), pri čemer se predlog dnevnega reda izredne seje in gradivo za sejo državnim svetnikom lahko predloži tudi na sami seji. Besedilo navedenega odstavka napeljuje na sklep, da je za razširitev dnevnega reda s predlogom odločilnega veta dovolj, da državni svetniki gradiva prejmejo do trenutka, ko predsedujoči seji ugotovi dnevni red oziroma do začetka glasovanja o dnevnem redu v sklopu določanja dnevnega reda, če je bila pobuda za sprejem odločilnega veta vložena pred sejo Državnega sveta, na kateri se o nekaterih ali vseh ostalih točkah dnevnega reda glasuje v skladu s 35. členom PoDS-1.

SPAZ ob koncu opozarja tudi, da v skladu s tretjim odstavkom 93. člena PoDS-1 Mandatno-imunitetna komisija, kadar ne poteka seja Državnega sveta, daje le razlago PoDS-1 na pobudo državnega svetnika, interesne skupine ali komisije. Mandatno-imunitetna komisija v PoDS-1 nima pristojnosti, da bi po zaključku seje Državnega sveta presojala že izvedena konkretna dejanja (za nazaj), temveč lahko poda le razlago določb PoDS-1² (za naprej).

SPAZ sklepno meni, da je za razširitev dnevnega reda že sklicane seje Državnega sveta s predlogom odločilnega veta dovolj, da je pobuda za sprejem odločilnega veta pisna in da pobuda za sprejem odločilnega veta vsebuje vse zahtevane sestavine (naslov, besedilo, obrazložitev). V primeru, ko so zgoraj navedeni pogoji izpolnjeni, in državni svetniki gradivo prejmejo pred ugotovitvijo oziroma določitvijo dnevnega reda seje Državnega sveta, se takšna pobuda uvrsti na dnevni red tudi že sklicane seje Državnega sveta brez razprave in glasovanja.

Miha Plahutnik, l.r.
Svetovalec za pravna vprašanja III

V vednost:

- Alojz Kovšca, predsednik Državnega sveta
- dr. Dušan Štrus, sekretar Državnega sveta

² Glej npr. Poročilo o obravnavi Pritožbe državnega svetnika Branka Šumenjaka glede dogajanja v fazi glasovanja pri 6. točki dnevnega reda na 12. redni seji Državnega sveta 020-03-38/2018/7 z dne 17. 1. 2019.