



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Služba za pravne in analitične zadeve

Številka: 411-01-34/2020/35
Ljubljana, 18. 2. 2021

Gospa
Lidija Jerkič
vodja Interesne skupine delojemalcev

ZADEVA: Mnenje k Sklepu Interesne skupine delojemalcev, ki ga je navedena interesna skupina sprejela ob Stališču k Predlogu odločilnega veta na Zakon o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (ZIUPOPDVE)

Služba za pravne in analitične zadeve (v nadaljnjem besedilu: SPAZ) je 30. 12. 2020 prejela Stališče Interesne skupine delojemalcev k Predlogu odločilnega veta na Zakon o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (ZIUPOPDVE). Poleg stališča k odločilnemu vetu je Interesna skupina delojemalcev na isti seji sprejela dodaten sklep, s katerim je napovedala, da bo proučila možnost vložitve zahteve za presojo ustavnosti postopkov, povezanih z odločanjem o odločilnih vetih Državnega sveta na predloge zakonov v izredno kratkih rokih, pri čemer se pobudniki za sprejem odločilnega veta v obrazložitvi sklicujejo zgolj na nujnost hitrejše uveljavitve posameznega sprejetega (interventnega) zakona in ne navajajo konkretnih pripomb k posameznim členom sprejetega zakona oziroma k zakonu v celoti. Interesna skupina delojemalcev je pri tem predlagala, da pri proučitvi možnosti za vložitev ustavne presoje sodeluje strokovna služba Državnega sveta.

SPAZ je stališče Interesne skupine delojemalcev proučila in pripravila mnenje, v katerem je v uvodu analizirala namen in vlogo drugih domov parlamentov v dvodomnem parlamentarnem sistemu, nadalje pa institut odločilnega veta kot eno izmed najbolj značilnih pristojnosti drugih domov parlamentov. Opisana je tudi ureditev instituta odločilnega veta v Republiki Sloveniji z analizo značilnosti in pomanjkljivosti ureditve. Drugi del vsebuje opis dogajanja in razvoja instituta odločilnega veta po sprejetju Zakona o spremembah in dopolnitvi Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi¹ (v nadaljnjem besedilu: ZRLI-E), nato pa je opravljena analiza uporabe možnosti vlaganja pobud za sprejem odločilnega veta z namenom pospešiti uveljavitev zakonodaje. V tretjem delu je proučen procesni vidik možnosti, da Interesna skupina delodajalcev sama vloži bodisi zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti bodisi pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti. Zaključek vsebuje povzetek ugotovitev in odgovor na predlog za proučitev možnosti za vložitev ustavne presoje.

¹ Uradni list RS, št. 52/20.

1. Splošno o položaju in pristojnostih drugih domov v dvodomnih parlamentarnih sistemih

Institut odločilnega veta je značilen institut zgornjih domov v dvodomnih sistemih. Zgornji dom parlamenta v zakonodajnem postopku navadno nudi možnost ponovnega premisleka, s tem pa možnost nadzora in protiuteži spodnjemu domu parlamenta. Navedeno se še posebej izraža v simetričnih dvodomnih parlamentih, kot sta ameriški kongres in italijanski parlament. V obeh primerih imata spodnji in zgornji dom približno enako mero pristojnosti, s tem pa predstavljata protiutež drug drugemu.² V večini dvodomnih parlamentov pa je zgornji dom šibkejši od spodnjega in ima navadno le pristojnost spremeniti, pretehtati ali odložiti odločitev spodnjega doma, pri čemer ustavna ureditev slednjemu omogoča, da odločitev zgornjega doma nato preglasuje. Pomen zgornjega doma kot protiuteži spodnjemu domu je sicer poudaril že John Stuart Mill z izjavo, da lahko večina v enodomnem parlamentu hitro postane avtoritarna, če nad seboj nima drugega ustavnega organa, ki bi potrjeval njene odločitve. Lord Bryce je na podlagi Millovih navedb dejal, da je prednost razdeljenega (dvodomnega) parlamenta v tem, da lahko drugi dom umiri prvega in popravi njegove napake.³ Zgornji dom parlamenta je bil v različnih pravnih tradicijah zasnovan kot idealno mesto za zastopanje interesov, ki niso bili zastopani oziroma niso bili dovolj zastopani v spodnjem domu. S tem se je uveljavil kot protiutež morebitnim zgrešenim interesom v spodnjem domu, ki v zgornjem domu ne bi našli enake podpore.⁴

V zadnjih desetletjih se je po svetu uveljavila predvsem ureditev, po kateri zgornji dom zastopa teritorialne interese, čeprav se je v teoriji iz nasprotovanja tej ureditvi pojavila tudi ideja o ureditvi, po kateri so v zgornjem domu zastopani poklicni interesi. Pri slednji se člane spodnjega doma izbere glede na njihovo prebivališče, člane zgornjega doma pa glede na izvor njihovega premoženja in njihove poklicne interese. Primera navedene ureditve sta predvsem maroški Državni svet in irski Seanad, v katerih člani zgornjega doma zastopajo poklicne interese.⁵ Slovenski Državni svet je glede na zgoraj navedeno zgornji dom, ki s svojim članstvom zastopa oboje, saj je 22 članov Državnega sveta predstavnikov lokalnih interesov, 18 pa predstavnikov funkcionalnih interesov. Državni svet je tako pravzaprav institucionalizirana oblika uveljavljanja interesov civilne družbe ter lokalnih skupnosti⁶, hkrati pa telo, ki naj bi že na državni ravni omogočalo usklajevanje medsebojnih interesov delojemalcev in delodajalcev.⁷

V unitarnih državah je namen zgornjega doma z vidika teritorialnega zastopanja manj očiten kot v federalnih državah. Smisel obstoja zgornjega doma je tako navadno utemeljen z učinkovitostjo in prednostjo, ki jo zgornji dom prinese v postopek oblikovanja zakonodaje in delovanja sistema kot celote. Drugi dom namreč ponuja

² Patterson, Mughan, *Senates and the theory of Bicameralism*, v: *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus: Ohio State University Press, 1999, str. 12.

³ Prav tam, str. 12-13, glej tudi Stuart Mill, *Considerations On Representative Government*, 1861, XIII. poglavje, dostopno na URL: <https://www.gutenberg.org/files/5669/5669-h/5669-h.htm>

⁴ Romaniello, *Bicameralism. Multiple theoretical roots in diverging practices*, v: *Constitutional Reform of National Legislatures (Bicameralism under Pressure)*, Northampton (MA, USA): E. Elgar, cop. 2019, str. 24.

⁵ Prav tam, str. 26.

⁶ Igljčar, *Komentar k 91. členu Ustave*, v: *Komentar Ustave Republike Slovenije*, II. knjiga, Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019, str. 150.

⁷ Predlog Ustave Republike Slovenije – ESA 58, Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, letnik 17, št. 30 (12. 12. 1991).

možnost ponovnega premisleka, z daljšim zakonodajnim postopkom pa tudi civilni družbi omogoča dovolj časa, da predstavi svoje pomisleke glede nastajajoče zakonodaje. Nekateri avtorji v teoriji navajajo zmožnost refleksije v drugem domu, ki je lahko reaktivna ali proaktivna. Prva pomeni, da se drugi dom s svojimi pristojnostmi odziva na delovanje spodnjega doma ali izvršilne veje oblasti, druga pa da drugi dom poda povsem svoje predloge glede obravnavane tematike.⁸ Pri pregledu pristojnosti Državnega sveta je odločilni veto moč opredeliti kot reaktivno refleksijo, saj se z njegovo uporabo Državni svet odzove na zakon, ki ga je sprejel Državni zbor. Mnenja ali pobude, ki jih Državni svet pošilja Državnemu zboru in drugim državnim organom, pa lahko vsaj v določenem delu predstavljajo tudi proaktivno refleksijo. Drugačna sestava in vloga drugih domov v zakonodajnem postopku tako pomenita pomemben razlog za njihov obstoj. Pri vprašanju podaljševanja zakonodajnega postopka s postopkom v drugem domu parlamenta je treba poudariti, da gre za nadzorni mehanizem, nekakšno kontrolo kakovosti, ki lahko pomembno prispeva k odpravi napak v zakonodaji in boljši vsebini. Podaljševanje zakonodajnega postopka ne omogoča izražanja pomislekov in predlogov zgolj drugemu domu, temveč to omogoči tudi splošni javnosti, ki ima na voljo več časa za seznanitev s predlogom zakona ter vidiki, ki jih je podal drugi dom parlamenta. Na ta način drugi dom lahko pomembno prispeva k utrditvi in kredibilnosti celotnega ustavnega in demokratičnega sistema.⁹

Državnemu svetu Ustava Republike Slovenije¹⁰ (v nadaljnjem besedilu: Ustava) in zakonodaja kot drugemu domu slovenskega parlamenta podeljujeta več pomembnih pristojnosti, pri čemer je ena od najpomembnejših njegova suspenzivna funkcija, ki jo Državni svet izvršuje s pomočjo instituta odločilnega veta. Gre za značilno pristojnost drugih domov pri nesimetričnih dvodomnih sistemih. Odločilni veto je bil, sodeč po predlogu Ustave leta 1991,¹¹ prvotno mišljen kot pristojnost predsednika Republike Slovenije, nato pa je bila ta pristojnost podeljena Državnemu svetu, s čimer se je pomembno okrepila tudi njegova vloga drugega doma slovenskega parlamenta. Državnemu svetu omogoča, da od Državnega zbora v sedmih dneh od sprejetja zakona, vendar pred njegovo razglasitvijo, zahteva, da slednji o njem ponovno odloča. Po sprejemu odločilnega veta v Državnem svetu se zakon ponovno vrne v obravnavo v Državni zbor, kjer pa poslanci o zakonu le ponovno glasujejo, pri čemer mora za zakon glasovati večina vseh poslancev, razen če Ustava za zakon določa zahtevnejšo večino.¹² Odločilni veto je primarno sicer urejen v Ustavi, postopki v zvezi s sprejemanjem predloga odločilnega veta v Državnem svetu so urejeni v Poslovniku Državnega sveta¹³ (PoDS-1), postopek ponovnega odločanja pa je urejen v Poslovniku Državnega zbora¹⁴ (PoDZ-1).

O odločilnem vetu Ustava govori na dveh mestih, v 91. členu, ki določa, da zakone razglaša Predsednik Republike Slovenije najkasneje osem dni po njihovem

⁸ Romaniello, Bicameralism. Multiple theoretical roots in diverging practices, v: Constitutional Reform of National Legislatures (Bicameralism under Pressure), Northampton (MA, USA): E. Elgar, cop. 2019, str. 26-27.

⁹ Prav tam, str. 28.

¹⁰ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

¹¹ Predlog Ustave Republike Slovenije – ESA 58, Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, letnik 17, št. 30 (12. 12. 1991).

¹² Štrus, Komentar k 97. členu Ustave, v: Komentar Ustave Republike Slovenije, II. knjiga, Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019, str. 167.

¹³ Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20 in 123/20.

¹⁴ Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17 in 46/20.

sprejemu, Državni svet pa lahko v sedmih dneh od sprejetja zakona in še pred njegovo razglasitvijo zahteva, da Državni zbor o njem še enkrat odloča (odložilni veto). Nadalje je odložilni veto naveden tudi v tretji alineji prvega odstavka 97. člena Ustave, v katerem so našteje pristojnosti Državnega sveta. Če primerjamo določbi prvega stavka drugega odstavka 91. člena Ustave in tretje alineje prvega odstavka 97. člena Ustave, lahko ugotovimo, da je določba prvega stavka drugega odstavka 91. člena Ustave postopkovne narave, samo upravičenje Državnega sveta, da zahteva ponovno odločanje, pa izhaja iz 97. člena Ustave, v katerem so našteje njegove pristojnosti.¹⁵ Glede na to, da gre za določbi, ki sta umeščeni v dve različni podpoglavji – 91. člen je umeščen v poglavje o Državnem zboru, 97. člen pa v poglavje o Državnem svetu – in glede na njuno vsebino, ju je treba obravnavati skupaj, saj določba prvega stavka drugega odstavka 91. člena Ustave konkretizira določbo tretje alineje prvega odstavka 97. člena Ustave s tem, ko postavlja časovni okvir, v katerem lahko Državni svet pristojnost, da zahteva ponovno odločanje o zakonu, uporabi. Skladno z določbo 97. člena Ustave ima Državni svet pravico, da lahko zahteva ponovno odločanje o zakonu, ker pa gre za pravico (in ne za dolžnost), zahteve za ponovno odločanje ni dolžan sprejeti.

Postopek za sprejem odložilnega veta je v PoDS-1 urejen deloma drugače, kot to velja za postopek sprejemanja drugih aktov Državnega sveta, kakor so našteji v 67. členu PoDS-1. Skladno s 75.a členom PoDS-1 lahko pisno pobudo za sprejem odložilnega veta vložijo osem državnih svetnikov, komisija ali pa interesna skupina Državnega sveta. Tovrstna pobuda, ki izpolnjuje poslovniške pogoje, se uvrsti na dnevni red seje Državnega sveta brez razprave in glasovanja. SPAZ se je v svojem mnenju z dne, 11. 1. 2021, že opredelila o zahtevanih poslovniških pogojih, če gre za razširitev dnevnega reda že sklicane seje Državnega sveta.¹⁶ Predlogi odložilnih vetov se največkrat obravnavajo na izrednih sejah Državnega sveta, ki so sklicane prav na podlagi vložene pobude za sprejem odložilnega veta.¹⁷ Državni svet o sprejetem odložilnem vetu v skladu s 55. členom Zakona o Državnem svetu¹⁸ (v nadaljnjem besedilu: ZDSve) obvesti Državni zbor. Če predlog veta ni sprejet, pobude za sprejem odložilnega veta ni mogoče ponovno obravnavati.¹⁹

Ureditev postopka ponovnega odločanja Državnega zbora po sprejemu odložilnega veta v Državnem svetu je skopa, saj je navedeni postopek urejen v podpoglavju PoDZ-1, ki vsebuje zgolj dva člena, pri čemer le drugi neposredno ureja sam postopek ponovnega odločanja. 147. člen PoDZ-1 določa, da mora predsednik Državnega zbora sprejeto zahtevo Državnega sveta za ponovno odločanje Državnega zbora posredovati v mnenje matičnemu delovnemu telesu, Zakonodajno-pravni službi Državnega zbora, predlagatelju zakona in Vladi. 148. člen PoDZ-1 pa neposredno ureja postopek ponovnega odločanja. V skladu z navedenim členom Državni zbor o zakonu ponovno glasuje na prvi naslednji seji, pri čemer lahko pred glasovanjem predstavnik Državnega sveta obrazloži zahtevo Državnega sveta za ponovno odločanje. Prav tako pred glasovanjem mnenje matičnega delovnega telesa

¹⁵ Pristojnosti Državnega sveta v 97. členu Ustave sicer niso našteje taksativno, saj so nekatere pristojnosti urejene tudi v zakonodaji (npr. v Zakonu o Ustavnem sodišču) ter v PoDS-1 (pobude in vprašanja državnih svetnikov).

¹⁶ Glej Mnenje Službe Državnega sveta za pravne in analitične zadeve 020-03-19/2020/4 in 020-03-20/2020/5 z dne 11. 1. 2021.

¹⁷ Glej tretji odstavek 32. člena PoDS-1, ki izrecno določa, da se lahko izredno sejo skliče, če se predlaga sprejem odložilnega veta.

¹⁸ Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US.

¹⁹ Tretji odstavek 75. člena PoDS-1.

predstavi njegov poročevalec, predlagatelj zakona oziroma njegov predstavnik in predstavnik Vlade pa lahko obrazložita mnenje predlagatelja zakona oziroma mnenje Vlade. Tik pred glasovanjem nato pridejo na vrsto še predstavniki poslanskih skupin, ki lahko predstavijo stališče svoje poslanske skupine, pri čemer lahko predstavitev traja največ pet minut.

Institut odločilnega veta in ponovnega odločanja o zakonu predstavlja pomembno omejitev delovanja Državnega zbora v zakonodajnem postopku, zato bi moral biti urejen v Ustavi, ne pa v PoDZ-1. Slednji je sicer akt, ki ureja notranje poslovanje Državnega zbora, zato je z vidika razmerja med Državnim svetom in Državnim zborom nenavadno, da je tako pomembno vprašanje urejeno v poslovniku enega od obeh organov. S tem je Državni svet prikrajšan za kakršenkoli resen vpliv na ureditev postopka ponovnega odločanja, saj nima pravice spreminjati ali vplivati na spremembo PoDZ-1.²⁰ Slednji, kot rečeno, ponovno odločanje Državnega zbora o zakonu, glede katerega je Državni svet sprejel odločilni veto, ureja tako, da Državni zbor o zakonu samo ponovno glasuje, ni pa predvidena razprava o zakonu. Druga značilnost oziroma slabost veljavne ureditve je, da Državni zbor po odločilnem vetu ponovno glasuje o zakonu kot celoti, ne more pa ga spreminjati v posameznih delih, niti mu Državni svet ne more predlagati amandmajev, s katerimi bi Državni zbor spremenil sporne dele. V primeru, da je bil suspenzivni veto vložen zaradi nestrinjanja Državnega sveta z le delom zakona, Državni zbor ne more spremeniti zakona v tem delu, temveč zakon v postopku ponovnega odločanja v celoti sprejme ali pa ga ne sprejme. Prav tako ne more vrniti zakona v prvo ali drugo obravnavo. Če zakona pri ponovnem glasovanju ne sprejme, to pomeni, da je zakonodajni postopek končan.²¹ Ustavno sodišče je v odločbi U-I-84/96 sicer odločilo, da Državni zbor Državnemu svetu ni dolžan omogočiti vlaganja amandmajev, niti ni dolžan v PoDZ-1 ponovno odločanje o zakonu zasnovati na način, da se omogoči vsaj razprava o predlogu.²² Trenutna ureditev je v teoriji kritizirana, saj dejansko ne omogoča izboljšave zakona v delu, ki mu Državni svet nasprotuje, temveč predstavlja le podaljšek zakonodajnega postopka. Pri tem teorija opozarja, da je smisel odločilnega veta v tem, da pripomore k izboljšanju vsebine zakona. Po drugi strani pa teorija prav tako meni, da ima Državni svet največji vpliv na odločitve Državnega zbora prav prek svoje suspenzivne funkcije, saj je pri ponovnem odločanju o zakonu predpisana zahtevnejša večina. Sprejem zakona v Državnem zboru je veljaven samo, če ne pride do veta Državnega sveta, sicer je treba zakon ponovno sprejeti.²³

Opozoriti je treba tudi, da je obdobje, ki ga ima na voljo Državni svet za proučitev zakona in odločitev o tem, ali bo zahteval odločilni veto, kratko. Ustava namreč v 91. členu obdobje, ki ga ima Državni svet na voljo, umešča med sprejem zakona v Državnem zboru in razglasitev zakona s strani predsednika Republike Slovenije. Primerjalnopravno gre za nenavadno ureditev, saj rok, ki ga ima Državni svet na voljo za odločitev, teče sočasno z rokom, ki ga ima na voljo predsednik republike za razglasitev zakona. Gre za dve različni vprašanji, ki sta sicer urejeni v istem členu Ustave (91. člen), čeprav gre za dva različna instituta. V drugih državah z dvodomnim sistemom, v katerih ima zgornji dom pristojnost odločilnega veta, rok za

²⁰ Štrus, Komentar k 97. členu Ustave, v: Komentar Ustave Republike Slovenije, II. knjiga, Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019, str. 167, glej tudi Grad, Parlamentarno pravo, Ljubljana: GV založba, 2013, str. 167.

²¹ Odločba Ustavnega sodišča U-I-84/96 z dne 21. 10. 1999, 20. točka.

²² Prav tam.

²³ Grad, Parlamentarno pravo, Ljubljana: GV založba, 2013, str. 166-167.

odločitev zgornjega doma ne teče vzporedno z rokom, ki ga ima šef države (predsednik republike ali monarh) na voljo za razglasitev zakona, temveč začne rok za razglasitev teči šele potem, ko je zakon sprejet (potrjen) v obeh domovih.²⁴ Poleg tega so drugačne tudi pristojnosti, ki jih imajo na voljo drugi domovi v Evropi. Na Češkem in Poljskem ima zgornji dom na voljo 30 dni za odločitev o predlogu zakona, pri čemer ga lahko sprejme (potrdi z glasovanjem), lahko ga zavrne ali pa spodnjemu domu predlaga amandmaje. V slednjih dveh primerih lahko spodnji dom z navadno večino sprejme besedilo zakona z upoštevanimi amandmaji ali pa z absolutno večino preglasuje zgornji dom. Šele nato je zakon poslan predsedniku republike v razglasitev in šele takrat začne teči tudi rok za razglasitev.²⁵ Zgoraj navedeni primer ureditve v dveh državah članicah Evropske unije pokaže, da imajo državni svetniki v primerjavi s člani navedenih drugih domov parlamentov že po Ustavi izjemno kratek čas za sprejem odločitve o morebitni vložitvi odločilnega veta, še posebej upoštevajoč čas za sklic in organizacijo izredne seje Državnega sveta, na kateri se nato obravnava predlog odločilnega veta.

Kratko sedemdnevno obdobje med sprejemom zakona v Državnem zboru in razglasitvijo zakona je namenjeno tehtanju premišljenosti in utemeljenosti zakonskih rešitev in predstavlja pomembno varovalo pri sprejemanju zakonodaje. Pristojnost Državnega sveta vložiti odločilni veto ponuja priložnost Državnemu zboru, da ponovno premisli o utemeljenosti, ustreznosti in ustavnosti zakonskih določb. Njegova vloga v zakonodajnem postopku predstavlja korekcijski mehanizem zakonodajne oblasti Državnega zbora.²⁶ Cilj in smisel ponovnega odločanja Državnega zbora na podlagi odločilnega veta Državnega sveta naj bi bil izboljšati zakon v tistem delu, ki mu je Državni svet nasprotoval,²⁷ čeprav trenutna ureditev omogoča le, da Državni svet poskusi preprečiti uveljavitev zakona, ki mu nasprotuje. Iz tega sledi, da naj bi Državni svet zahtevalo, da Državni zbor o zakonu ponovno odloča, obravnaval le takrat, ko zakonu (vsaj v nekem delu) dejansko nasprotuje, s čimer bi se Državnemu zboru dala priložnost, da ponovno premisli o rešitvah, ki jih zakon vsebuje, pa čeprav je Državni zbor omejen le na ponovno glasovanje o zakonu.

2. Spremembe Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi ter njihov vpliv na postopek sprejemanja odločilnega veta v Državnem svetu

V prvem delu mnenja je SPAZ izpostavila pomen odločilnega veta v teoriji in slovenski ustavni ureditvi. Gre za eno od dveh ovir, poleg naknadnega (zavrnitvenega) zakonodajnega referendumu, ki lahko ustavi uveljavitev zakona. Do 16. 4. 2020 odločanje Državnega sveta o zahtevi, da Državni zbor o zakonu ponovno odloča (odločanje o odločilnem vetu) v nobenem primeru ni moglo pospešiti uveljavitve zakonodaje, tudi če je Državni zbor ponovno odločal o zakonu še pred iztekom sedmih dni od prvega sprejema zakona, saj je še vedno tekkel rok iz 12.a člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi²⁸ (v nadaljnjem besedilu: ZRLI). Državni zbor Republike Slovenije pa je na 34. izredni seji, 7. 4. 2020, sprejel ZRLI-E, s katerim je bil v ZRLI dodan novi 21.a člen. Slednji Državnemu zboru omogoča, da

²⁴ Štrus, Komentar k 97. členu Ustave, v: Komentar Ustave Republike Slovenije, II. knjiga, Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019, str. 167.

²⁵ Glej 49. in 50. člen Ustave Češke republike ter 121. in 122. člen Ustave Republike Poljske.

²⁶ Tako Ustavno sodišče. Glej 19. točko odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-474/18 z dne 10. 12. 2020.

²⁷ Kristan, Državni svet in odločilni veto, Pravna praksa, št. 7-8, 2009, str. 14-16.

²⁸ Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo, 6/18 – odl. US in 52/20.

pod določenimi pogoji po sprejetju zakona pred potekom sedemdnevnega roka sprejme sklep, s katerim ugotovi, da referendumu ni dopustno razpisati. Posledično je zakon lahko pred potekom sedemdnevnega roka iz drugega odstavka 91. člena Ustave poslan tudi v razglasitev, kar sicer predstavlja določeno prednost v kriznih trenutkih, ki zahtevajo hitro odzivanje in čimprejšnjo uveljavitev zakona.

ZRLI namreč v 21.a členu določa, da ne glede na ostale določbe ZRLI, Državni zbor na predlog Vlade sprejme sklep, s katerim ugotovi, da referendumu ni dopustno razpisati, ker gre za zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč, in sicer takoj po preteku sedmih dni od sprejetja zakona. Če se Državni svet odloči, da ne bo sprejel odločilnega veta, Državni zbor sprejme sklep takoj po prejemu obvestila o takšni odločitvi Državnega sveta. Če Državni svet zahteva, da Državni zbor o zakonu ponovno odloča (torej če sprejme odločilni veto), Državni zbor sprejme sklep takoj po ponovnem sprejetju zakona. Sklep [o nedopustnosti referendumu] mora vsebovati razloge, zaradi katerih referendumu ni dopustno razpisati. Po sprejetju tega sklepa se zakon pošlje v razglasitev, sklep pa se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije skupaj z zakonom. Sklepa iz prvega odstavka 21.a člena ZRLI Državni zbor ne sprejme, če Državni svet v sedmih dneh po sprejetju zakona ne sprejme nobene odločitve iz prvega odstavka 21.a člena ZRLI (torej če Državni svet sploh ne odloča o predlogu odločilnega veta) in referendumsko pobuda²⁹ v tem roku ni bila vložena. Če pa je bila glede sprejetega zakona vložena referendumsko pobuda, se s sprejetjem sklepa iz prvega odstavka 21.a člena ZRLI šteje, da ni bila vložena. Državni zbor v tem primeru o sprejetem sklepu obvesti pobudnika.

Državni zbor navedeni sklep sprejme na podlagi predloga Vlade, kar v praksi pomeni, da Vlada Državnemu zboru poleg predloga zakona pošlje tudi predlog sklepa.³⁰ Državni zbor sklep sprejme po sprejetju zakona, vendar mora v skladu s prvim odstavkom 21.a člena ZRLI počakati na odločitev Državnega sveta o (ne)sprejemu odločilnega veta. 21.a člen ZRLI pa nikjer ne določa, na podlagi česa se v Državnem svetu začne postopek, v katerem ta lahko odloči, da ne bo zahteval ponovnega odločanja o zakonu. Določen je le postopek, ki ga mora upoštevati Državni zbor, ki sklep o nedopustnosti referendumu sprejme na predlog Vlade in po (ne)odločitvi Državnega sveta o sprejemu odločilnega veta. Državni zbor sklepa ne sprejme, če je sedemdnevni rok že potekel, v tem času pa ni bila vložena nobena pobuda volivcem za vložitev zahteve za razpis referendumu.

SPAZ ugotavlja, da je Državni zbor kmalu po uveljavitvi novele ZRLI-E, 28. 4. 2020, sprejel drugi paket interventne zakonodaje, Državni svet pa je naslednji dan, 29. 4. 2020, na 13. izredni seji odločal o sklepu, da ne bo sprejel odločilnega veta. Na seji so državni svetniki med razpravo ugotovili, da jim normativni okvir omogoča zgolj dve možnosti: odločanje o morebitnem predlogu odločilnega veta na posamezni zakon ali sprejem odločitve o tem, da Državni svet ne bo zahteval ponovnega odločanja o zakonu, pri čemer podlago za drugo odločitev predstavlja prvi odstavek 21.a člena ZRLI. Predsednik Državnega sveta je nato sejo najprej prekinil, nato pa jo zaradi nadaljnjih pripomb državnih svetnic in svetnikov v zvezi s sklicem seje in njeno

²⁹ Pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referendumu lahko v skladu s prvim odstavkom 16. člena ZRLI da vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov.

³⁰ Glej npr. besedilo Predloga sklepa o nedopustnosti razpisa zakonodajnega referendumu o Zakonu o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19, ki ga je Vlada Državnemu zboru poslala 22. 4. 2020.

proceduro zaključil brez sprejetih odločitev.³¹ Naslednji dan je skupina državnih svetnikov, skladno s 75.a členom PoDS-1, vložila pobudo za sprejem odločilnega veta, na podlagi tega pa je bila 30. 4. 2020 14. izredna seja Državnega sveta. Navedena skupina državnih svetnikov je pobudo za sprejem odločilnega veta vložila z namenom, da predlog za odločilni veto ne bi bil sprejet, in bi posledično Državni svet lahko obvestil Državni zbor o zavrnjenem predlogu³², na podlagi tega pa bi Državni zbor, v skladu z 21.a členom ZRLI, takoj sprejel sklep o nedopustnosti referendumoma. Na seji so nato državni svetniki zavrnili predlog odločilnega veta.

Iz predloga novele ZRLI-E in postopka njenega sprejema je razvidno, da se zakonodajalec (Državni zbor) pri tem ni dotikal vprašanja, kakšen učinek bo imela sprememba ZRLI na delovanje Državnega sveta. Pri tem je sicer treba poudariti, da je zakonodajalcu lažje spreminjati ureditev referendumoma, saj je ta urejen v posebnem področnem zakonu (ZRLI), medtem ko so odločilni veto, postopek njegovega sprejemanja in postopek ponovnega odločanja o zakonu urejeni v Ustavi, PoDS-1 in PoDZ-1, ki jih zakonodajalec težje spreminja oziroma spreminjanje enega od teh aktov niti ni v njegovi pristojnosti. Kljub temu je treba poudariti, da ima zakonodajalec široka pooblastila pri vprašanju, kako organizirati Državni svet, vendar mora pri tem spoštovati z Ustavo določen položaj Državnega sveta in zagotoviti izvajanje njegovih z Ustavo določenih nalog, na podlagi katerih opravlja iniciativno, suspenzivno in svetovalno funkcijo v razmerju do Državnega zbora. Zagotoviti mora torej, da bo Državni svet lahko samostojno in neodvisno izvrševal svoje ustavne pristojnosti, ki so – v razmerju do Državnega zbora in posredno tudi do Vlade kot glavne predlagateljice zakonov – pomemben del sistema zavor in ravnovesij v okviru načela delitve oblasti.³³ SPAZ ugotavlja, da zakonodajalec pri pripravi in sprejemu ZRLI-E ni dovolj podrobno proučil položaja in vloge Državnega sveta pri zakonodajnem postopku in posledično tega ni upošteval. Slednje napotuje na zaključek, da 21.a člen ZRLI sam po sebi morda ni neposredno protiuustaven, zagotovo pa potencialno ustvarja pogoje za protiuustavnost pri sprejemanju aktov Državnega sveta, natančneje, pri obravnavi in sprejemanju odločilnega veta.

SPAZ ugotavlja, da je bila pri nadaljnjih paketih interventne zakonodaje pogosto že naslednji dan po sprejemu zakona v Državnem zboru vložena pobuda za sprejem odločilnega veta s strani kvalificiranega predlagatelja, določenega v prvem odstavku 75. člena PoDS-1. Glede na obstoječi normativni okvir v Ustavi, ZRLI, PoDS-1 in PoDZ-1 je lahko zakon prej kot v osmih dneh razglašen le takrat, kadar Državni zbor sprejeme sklep o nedopustnosti referendumoma potem, ko prejme obvestilo Državnega sveta, da ta ne bo zahteval ponovnega odločanja o zakonu. Državni svet pa to lahko stori le v primeru, če obravnava pobudo za sprejem odločilnega veta, ki jo vložijo eden od kvalificiranih predlagateljev ter jo z glasovanjem zavrne. SPAZ ugotavlja, da pri tem lahko pride do nenavadnega položaja, ko se namen pobudnika in obrazložitev pobude za sprejem odločilnega veta ne skladata z namenom predlaganega akta Državnega sveta, to je odločilnega veta. Pomen slednjega kot ustavnega instituta je SPAZ izpostavila v prvem delu tega mnenja. S spremembo ZRLI, ki Državnemu zboru omogoča, da ob določenih pogojih sprejme sklep o nedopustnosti referendumoma pred potekom roka iz 91. člena Ustave, je pristojnost Državnega sveta, da zahteva

³¹ Glej zapisnik 13. izredne seje Državnega sveta.

³² Glej tretji odstavek 75.a člena PoDS-1, ki določa, da pobude za sprejem odločilnega veta za isti zakon ni mogoče ponovno obravnavati, če Državni svet po opravljeni razpravi ne sprejme odločilnega veta.

³³ Glej 19. točko odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-474/18 z dne 10. 12. 2020.

ponovno odločanje o zakonu (odložilni veto), dobila nenavaden vidik, saj je bila uporabljena kot sredstvo, s katerim je možno pospešiti uveljavitev zakona, kar nasprotuje namenu tega ustavnega instituta.

Že na prvi pogled se namreč zastavlja vprašanje notranje skladnosti same pobude za sprejem odložilnega veta, saj naslov in besedilo predlaganega akta nista skladna z obrazložitvijo predloga akta. Predlog odložilnega veta k osmemu paketu interventne zakonodaje tako recimo vsebuje naslov »Predlog odložilnega veta«, v besedilu predloga je zapisano, da je Komisija Državnega sveta za gospodarstvo, obrt, turizem in finance na 18. izredni seji, 30. 12. 2020, sprejela sklep, da na podlagi 75.a člena PoDS-1 vlaga predlog odložilnega veta na Zakon o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (ZIUPOPĐVE), EPA 1557-VIII, ki ga je Državni zbor sprejel na 55. izredni seji, 29. 12. 2020. Iz navedenega besedila in naslova ter zgoraj opisane vloge odložilnega veta v slovenskem ustavnem sistemu bi bilo torej mogoče sklepati, da Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance nasprotuje sprejetemu zakonu, saj predlaga sprejem odložilnega veta, ki bi Državni zbor prisilil v ponovno odločanje. Nasprotno pa je v obrazložitvi predloga odložilnega veta poudarjeno, da navedeni zakon spada v kategorijo zakonov, s katerim se želi omiliti in odpraviti posledice in vpliv nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) na področje gospodarstva, dela in delovnih razmerij, socialnega varstva ter zdravstvenega varstva, zato naj bi bilo pomembno, da čim prej stopi v veljavo. Iz obrazložitve je moč razbrati še, da je predlog odložilnega veta podan z namenom pospešitve postopka uveljavitve zakona, ne glede na sprejeto odločitev Državnega sveta.³⁴

Glede na tovrstno notranje neskladje samega predloga za sprejem odložilnega veta, ki izvira iz dejstva, da je takšna pobuda za sprejem odložilnega veta vložena v nasprotju s samim namenom odložilnega veta kot ustavnega instituta, se zastavlja vprašanje, ali bi bilo tak akt primerno označiti kot odložilni veto. Njegov namen, uporaba in učinek so namreč povsem nasprotni siceršnji vlogi veta v zakonodajnem postopku: vložen je z namenom pospešiti, ne pa odložiti³⁵ uveljavitev zakona, vložen je z namenom, da bo predlagani akt (odložilni veto) zavrnjen, ne pa sprejet, prav tako pa ne predstavlja podaljška (ponovnega premisleka in razprave) zakonodajnega postopka, temveč njegovo skrajšanje. SPAZ ob tem opozarja, da navedeno ne nasprotuje le odložilnemu vetu kot institutu, temveč tudi vlogi Državnega sveta kot drugega doma slovenskega parlamenta. Vendar je treba ob navedenemu vprašanju (proti)ustavnosti takšne uporabe instituta odložilnega veta opozoriti tudi na dejstvo, da Državni svet ni dolžan zahtevati ponovnega odločanja o zakonu in da se tudi v primeru obrazložitve predloga odložilnega veta, ki vsebinsko sledi namenu odložilnega veta, torej zahtevi, da o zakonu Državni zbor ponovno odloča, lahko zgodi, da Državni svet predloga odložilnega veta ne sprejme (ker je bilo več glasov »proti« kot »za«).³⁶

Vložitev pobude za sprejem odložilnega veta v skladu s 75.a členom PoDS-1 z namenom pospešiti uveljavitev zakonodaje se je v praksi do zdaj izkazala kot edina

³⁴ Glej predlog odložilnega veta k Zakonu o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (ZIUPOPĐVE), EPA 1557-VIII.

³⁵ SPAZ pri tem ponovno opozarja, da odložilni veto predstavlja suspenzivno funkcijo Državnega sveta, beseda suspenzivno pa že sama po sebi nakazuje, da gre za odložitev, preložitev na kasnejši čas.

³⁶ Glej npr. 16. izredno sejo Državnega sveta, ko je Državni svet zavrnil predlog odložilnega veta na Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravilih cestnega prometa (ZPrCP-E), EPA 1034-VIII.

rešitev za pospešeno uveljavitev zakonodaje v kriznih časih. SPAZ na tem mestu opozarja, da lahko z vlaganjem pobude za sprejem odločilnega veta z namenom pospešiti uveljavitev zakonodaje upravičen predlagatelj³⁷, ki takšno pobudo vloži, skrajša sedemdnevni rok ostalim državnim svetnikom, ki si morda končnega besedila zakona, kot ga je sprejel Državni zbor, še niso uspeli prebrati. Državni svet ali eno izmed njegovih delovnih teles sicer praviloma v vsakem zakonodajnem postopku Državnemu zboru ali njegovemu delovnemu telesu pošlje mnenje o predlogu zakona, vendar se pri glasovanju o amandmajih tik pred končnim glasovanjem o zakonu v Državnem zboru besedilo zakona lahko korenito spremeni. Prehitro vložena pobuda za sprejem odločilnega veta tako lahko delu državnih svetnikov okrne možnost proučiti končno besedilo sprejetega zakona z namenom razmisleka o utemeljenosti in smiselnosti njegovih določb. Če povzamemo - vložitev pobude za sprejem odločilnega veta z namenom pospešitve uveljavitve zakona lahko onemogoči resno proučitev zakona s strani ostalih državnih svetnikov, ki bi morda razmišljali o uporabi te pristojnosti Državnega sveta, pri čemer bi z obširno in poglobljeno obrazložitvijo k pobudi za sprejem odločilnega veta lahko prepričali neodločene državne svetnike, morda pa tudi del tistih, ki bi sicer brez popolne seznanitve z vsebino zakona glasovali proti predlogu veta.

Po mnenju SPAZ se odpira tudi vprašanje zlorabe instituta odločilnega veta, pri čemer tovrstna uporaba odločilnega veta, ki je v nasprotju z naravo odločilnega veta, skoraj zagotovo predstavlja zlorabo instituta, saj je vzporednice mogoče potegniti tudi z zlorabo pravice. PoDS-1 namreč v 75.a členu določa, da: *»osem državnih svetnikov, komisija ali interesna skupina lahko da pisno pobudo za sprejem odločilnega veta«*. Uporaba besede *»lahko«* napotuje na sklep, da gre za pri vložitvi tovrstne pobude za pravico osmih državnih svetnikov, komisije ali interesne skupine. Osrednja prvina pravice je namreč možnost, da pravni subjekt ravna na določen način.³⁸ Če torej možnost državnih svetnikov vložiti pobudo za sprejem odločilnega veta okarakteriziramo kot njihovo pravico, lahko to dejanje, če je storjeno z namenom pospešitve uveljavitve zakonodaje, ob upoštevanju zgoraj navedenega stališča o namenu in smislu odločilnega veta, okarakteriziramo kot zlorabo pravice.

Pravna teorija v zvezi z izvrševanjem pravice opisuje tri različne možnosti. Prvi primer je, ko subjekt pravico izvršuje tako, da ostane znotraj pravno dovoljenega, pri čemer ne poseže v pravico drugega. V tem primeru gre za zakonito izvrševanje pravice. Drugi primer je, ko subjekt krši pravo in se pri tem ne more sklicevati na pravno zavarovano upravičenje (v kontekstu Državnega sveta in PoDS-1 na veljavno pravno podlago), s tem pa njegovo ravnanje predstavlja pravno kršitev. Tretji primer pa je situacija, kadar subjekt sicer izhaja iz abstraktnega upravičenja, vendar ga izvršuje na način, da posega v pravico, ki pripada drugemu. V tem primeru gre za zlorabo pravice. Objektivne teorije o zlorabi pravice upoštevajo, da ima vsaka pravica določen cilj in socialno funkcijo (v kontekstu odločilnega veta bi govorili o namenu in smislu odločilnega veta), ta končni cilj pa je zunaj pravice in nad njo. Slednje pomeni, da način izvrševanja pravice ne določa posameznikova volja, temveč sta cilj in smisel pravice tista, ki opredeljujeta, kako naj jo subjekt izvršuje. Posameznik torej zlorablja pravico tudi tedaj, kadar jo izvršuje nepravilno, to je, kadar od njenega namena odstopa oziroma ravna celo v nasprotju z njenim namenom.³⁹

³⁷ Osem državnih svetnikov, komisija ali interesna skupina.

³⁸ Pavčnik, Teorija prava: prispevek k razumevanju prava, Ljubljana: GV založba, 2011, str. 157.

³⁹ Prav tam, str. 169-170.

Če potegnemo vzporednice z uporabo odločilnega veta nasproti njegovemu namenu, bi lahko govorili o zlorabi pravice vložiti pobudo za sprejem odločilnega veta, če se s tem ostalim državnim svetnikom ne zagotovi dovolj časa za proučitev sprejetega zakona, ki bi jim omogočala premišljeno odločitev o tem, ali bi bilo smiselno vložiti pobudo za sprejem odločilnega veta in s tem Državnemu zboru dati ponoven čas za premislek o besedilu zakona. Brez zadostnega časa državni svetniki namreč težko sprejmejo premišljeno odločitev o tem, ali bi na nek zakon vložili odločilni veto ali ne, še toliko manj ugodno pa je zanje takrat, kadar nimajo niti dovolj podatkov o tem, ali bi glasovali za sprejem odločilnega veta ali proti. Prenagljava vložitve pobude za sprejem odločilnega veta, ki je v nasprotju z njegovim namenom in smislom, tako lahko predstavlja zlorabo te pristojnosti, saj je s tem kršena pravica ostalih državnih svetnikov, da bi vložili svojo pobudo za sprejem odločilnega veta, ker nimajo dovolj časa za razmislek in odločitev.

Glede na navedeno SPAZ meni, da gre pri vlaganju pobude za sprejem odločilnega veta z namenom hitrejše uveljavitve zakonodaje najmanj za neprimerno uporabo te pristojnosti Državnega sveta, tovrstno ravnanje pa je tako tuje vlogi odločilnega veta v zakonodajnem postopku, da predstavlja izvotlitev tega instituta. SPAZ prav tako ponovno opozarja, da je rok za sprejem odločilnega veta že tako kratek in Državnemu svetu komajda zagotavlja dovolj časa za obravnavo zakona, kar je posebej izrazito v primerih bolj kompleksnih zakonov, zato dodatno krajšanje potencialno krni uresničevanje pristojnosti Državnega sveta kot drugega doma slovenskega parlamenta in njegovo vlogo korekcijskega mehanizma zakonodajni oblasti Državnega zbora.

3. Možnosti, ki jih ima Interesna skupina delojemalcev na voljo za začetek postopka ustavne presoje uporabe odločilnega veta.

SPAZ se je v tem delu najprej posvetila vprašanju, ali lahko Interesna skupina delojemalcev samostojno, kot nosilec zahteve, sploh vloži zahtevo za oceno ustavnosti pred Ustavnim sodiščem, torej - ali bi lahko takšno zahtevo sprejela in jo Ustavnemu sodišču poslala brez obravnave na seji Državnega sveta. Odgovor na zastavljeno vprašanje je, da Interesna skupina delojemalcev tega ne bi mogla storiti, saj Državni svet pravico vložiti zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti predpisa pred Ustavnim sodiščem črpa iz 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču⁴⁰ (v nadaljnjem besedilu: ZUstS). Navedeni člen v tretji alineji prvega odstavka določa, da lahko zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil vloži (le) Državni svet, vendar pri tem velja opozoriti, da Državni svet ne more vložiti zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti PoDS-1, saj gre za akt, ki ga lahko sprejema in spreminja sam.⁴¹ Državni svet je tako samo kot celota nosilec upravičenja, da vloži zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti, tega upravičenja pa nimajo interesne skupine, komisije Državnega sveta ali posamezni državni svetniki. Slednji bi sicer lahko vložili pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti v skladu s 24. členom ZUstS, ki določa, da lahko takšno pobudo vloži vsakdo, ki izkaže pravni interes. Pobudo bi potencialno lahko vložilo tudi več državnih svetnikov, vendar ne kot oziroma v imenu interesne skupine ali komisije, saj interesna skupina in komisija

⁴⁰ Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20.

⁴¹ Štrus, Poslovnik Državnega sveta s komentarjem, Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije, 2009, str. 72-73.

nista nosilki tega upravičenja, ker nimata ne pravne subjektivitete, niti ne moreta biti samostojni nosilki pravic ali obveznosti. Glede na navedeno bi Ustavno sodišče, skladno s prvim odstavkom 25. člena ZUstS, zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti zavrglo, če bi jo vložila interesna skupina, komisija ali posamezni državni svetniki, saj ti nimajo aktivne legitimacije za vložitev zahteve. Skladno s tretjim odstavkom 25. člena ZUstS pa bi Ustavno sodišče zavrglo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti, v kateri pravni interes ni bil izkazan.

Glede na navedeno obstaja pravna možnost, da bi posamezni državni svetniki vložili pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti, pri čemer pa velja opozoriti, da bi državni svetniki v postopku pred Ustavnim sodiščem morali najprej izkazati svoj pravni interes, torej da se z izpodbijanim aktom posega v njihove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj.⁴² Akt bi tako potencialno lahko izpodbijal le tisti državni svetnik, ki, denimo, zaradi hitrosti, s katero je bil postopek izveden, ni mogel sodelovati pri odločanju, bodisi zato, ker se seje ni mogel udeležiti, če bi bila kasneje, pa bi se je lahko, bodisi zato, ker se ni uspel vsebinsko pripraviti. Pri tem je treba poudariti, da Ustavno sodišče pravni interes razlaga restriktivno, pobudnik pa mora izkazati, da izpodbijani predpis neposredno posega v njegov pravni položaj, ugoditev njegovemu predlogu pa bi privedla do spremembe v njegovem pravnem položaju. Pravni interes mora biti prav tako izkazan ves čas postopka pred Ustavnim sodiščem.⁴³ Dodatno je treba opozoriti tudi na dejstvo, da je pobudo treba vložiti skupaj z ustavno pritožbo, razen če predpis učinkuje neposredno. Slednje velja takrat, kadar za uresničevanje tega predpisa nista predvidena sprejetje izvedbenega akta oziroma poseben postopek, v katerem pride do odločitve s posamičnim oblastvenim aktom. Predpis torej učinkuje neposredno takrat, kadar sam po sebi vpliva na pravice, obveznosti ali pravni položaj pobudnika.⁴⁴ V zvezi s povedanim posebej velja izpostaviti, da bi bilo s pobudo pred Ustavnim sodiščem mogoče izpodbijati zgolj splošen predpis, torej bodisi 21.a člen ZRLI, bodisi tretji odstavek 75.a člena PoDS-1.

SPAZ opozarja, da je pri vprašanju morebitne ustavne presoje uporabe odločilnega veta v nasprotju z njegovim namenom težavno prav vprašanje, kateri akt bi bilo mogoče pred Ustavnim sodiščem izpodbijati. Najprej se zastavi vprašanje same narave akta (odločilnega veta), torej - ali gre za splošen ali posamičen akt. Pristojnosti Ustavnega sodišča so določene v prvem odstavku 160. člena Ustave⁴⁵, pri čemer iz ZUstS izhaja, da se v postopku pred Ustavnim sodiščem, ki se je začel na podlagi zahteve ali pobude, ocenjuje ustavnost oziroma zakonitost predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil.⁴⁶ Posamični akt, s katerim

⁴² Glej 24. člen ZUstS, ki določa, da je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno predlaga pobudnik, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

⁴³ Nerad, Komentar k 162. členu Ustave, v: Komentar Ustave Republike Slovenije, II. knjiga, Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019, str. 455.

⁴⁴ Prav tam, str. 458.

⁴⁵ Ustavno sodišče odloča o skladnosti zakonov z Ustavo; o skladnosti zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava; o skladnosti podzakonskih predpisov z Ustavo in z zakoni; o skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z Ustavo in z zakoni; o skladnosti splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, z Ustavo, zakoni in podzakonskimi predpisi; o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti; o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, in med samimi lokalnimi skupnostmi; o sporih glede pristojnosti med sodišči in drugimi državnimi organi; o sporih o pristojnostih med Državnim zborom, predsednikom republike in Vlado; o protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank; in o drugih zadevah, ki so mu naložene z Ustavo ali z zakoni.

⁴⁶ Glej prvi odstavek 23.a člena ZUstS in prvi odstavek 24. člena ZUstS.

je nosilec javnih pooblastil odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe, pa se lahko izpodbija z ustavno pritožbo v skladu s 50. členom ZUstS.

Državni svet, kot je bilo predstavljeno že v drugem delu, na izredni seji obravnava predlog odločilnega veta. Pri tem sta možna dva izida: Državni svet bodisi sprejme akt, torej zahtevo Državnega sveta, da od Državnega zbora zahteva, da ta ponovno odloča o zakonu, bodisi Državni svet predloga odločilnega veta ne sprejme, ker večina nasprotuje predlogu oziroma ni dosežena večina iz drugega odstavka 52. člena PoDS-1. SPAZ opozarja, da se že v prvem primeru zastavi vprašanje, ali je tak akt sploh mogoče izpodbijati pred Ustavnim sodiščem, saj Državni svet z njim pravzaprav izvršuje svojo pristojnost, pobudo pa bi bilo brez ustavne pritožbe mogoče vložiti le, če bi šlo za splošen predpis. Kadar pa v Državnem svetu ni zadostne večine za sprejem odločilnega veta, posledično tudi ni akta, ki bi lahko bil predmet obravnave pred Ustavnim sodiščem. Zahtevo Državnega sveta, da Državni zbor ponovno odloča o zakonu, bi bilo potencialno na podlagi drugega odstavka 157. člena Ustave mogoče izpodbijati v upravnem sporu pred Upravnim⁴⁷ ali Vrhovnim sodiščem⁴⁸, vendar je treba tudi tu razjasniti, ali se s tem aktom posega v ustavne pravice posameznika, poleg tega bi težko trdili, da gre pri tem za upravni akt Državnega sveta. Skladno z drugim odstavkom 2. člena Zakona o upravnem sporu⁴⁹ (v nadaljnjem besedilu: ZUS-1) je upravni akt upravna odločba in drug javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta. Tudi sicer razrešitev navedene dileme ne pripomore k rešitvi vprašanja o tem, kateri akt bi pred sodiščem sploh izpodbijali.

V primeru, da Državni svet ne izglasuje predloga odločilnega veta, to pomeni⁵⁰, da sprejme odločitev, da ne bo zahteval, da Državni zbor o predmetnem zakonu ponovno odloča. PoDS-1 v 67. členu, v katerem so naštetih akti⁵¹ Državnega sveta, takega akta ne navaja, kar pomeni, da je mogoče odločitev s takšnim učinkom doseči le z zavrnitvijo predloga za odločilni veto. Akti, ki jih sprejema Državni svet, imajo aktivno naravo, saj pomenijo način izvrševanja ustavnih pristojnosti Državnega sveta. Če Državni svet določenega upravičenja iz okvira svojih pristojnosti ne uresniči, pa o tem ne sprejema posebnega akta, v katerem bi izrecno podal izjavo o odpovedi ali opustitvi akta iz svoje pristojnosti. Akt, katerega vsebina bi bila izjava, da Državni svet ne bo zahteval, da Državni zbor ponovno odloča o zakonu, bi povzročil večje zaplete, saj bi zavrnitev akta s takšno vsebino implicitno pomenila, da Državni svet podpira zahtevo, da bi Državni zbor o zakonu ponovno odločal, čeprav o predlogu

⁴⁷ V skladu z 11. členom Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E) v upravnem sporu odloča na prvi stopnji upravno sodišče, če zakon ne določa drugače.

⁴⁸ Vrhovno sodišče je v skladu s prvim odstavkom 12. člena ZUS-1 pristojno odločati v upravnem sporu o zakonitosti aktov volilnih organov za volitve v Državni svet.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E.

⁵⁰ Tako po naravi stvari kot tudi za namen učinkovanja besedila 21.a člena ZRLI. Slednji predvideva odločitev Državnega sveta o tem, da ne bo zahteval, da Državni zbor ponovno odloča o zakonu, torej, da Državni svet ne sprejme odločilnega veta.

⁵¹ Akti Državnega sveta v skladu s 67. členom PoDS-1 so mnenja o zadevah iz pristojnosti Državnega zbora; zahteve, da Državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča (odločilni veto), zahteve za preiskavo o zadevah javnega pomena iz 93. člena Ustave (zahteva za parlamentarno preiskavo), zahteve za začetek postopka o ustavnosti in zakonitosti akta pred Ustavnim sodiščem, Poslovnik Državnega sveta (PoDS-1), predlogi finančnega načrta Državnega sveta, predlogi zakonov, predlogi avtentičnih razlag zakonov ter sklepi.

odločilnega veta dejansko ni odločal.⁵² Obravnava in sprejem takšnega akta je po mnenju SPAZ torej izključena, edina možnost, da Državni svet sprejme odločitev, da od Državnega zbora ne bo zahteval ponovnega odločanja o zakonu, pa gre prek pobude za sprejem odločilnega veta, nato pa zavrnitev takšnega predloga po obravnavi in glasovanju na seji Državnega sveta. Tudi iz Ustave izhaja, da Državni svet lahko zahteva, da Državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča, kar napeljuje na zaključek, da gre za pristojnost oziroma upravičenje, ki je aktivne narave, pri čemer Državni svet takšne zahteve ni zavezan sprejeti.

V zvezi z obravnavano tematiko je SPAZ preizkusila tudi vprašanje, ali se v postopku pred Ustavnim sodiščem lahko izpodbija obvestilo Državnega sveta Državnemu zboru, da ne bo zahteval, da slednji ponovno odloča o zakonu, torej obvestilo o tem, da Državni svet ni sprejel predloga odločilnega veta. Prav tako je bilo obravnavano vprašanje, ali bi bilo mogoče izpodbijati sam predlog odločilnega veta, torej predlog akta, preden je ta sprejet na seji Državnega sveta. SPAZ ugotavlja, da je odgovor v obeh primerih nikalen. Pri predlogu akta namreč ne gre (še) za akt Državnega sveta, saj še ni prišlo do odločitve o predlogu. Gre za akt v nastajanju, ki šele s sprejemom v Državnem svetu dobi svojo dokončno obliko. PoDS-1 ta zaključek izdatno potrjuje z ureditvijo postopka sprejemanja aktov Državnega sveta. V skladu z 68. členom PoDS-1 mora pobuda za sprejem akta vsebovati predlog akta; če predlog ne vsebuje zahtevanih vsebin, se ga lahko v skladu s tretjim odstavkom 68. člena PoDS-1 dopolnjuje, v skladu z 72. členom PoDS-1 pa je k predlogu akta možno vlagati amandmaje. Predlog akta torej vse do glasovanja in sprejema akta še nima dokončne vsebine, poleg tega se, skladno s 70. členom PoDS-1, lahko pobudo umakne kadarkoli do konca razprave o pobudi in predlogu. Obvestila o odločitvi Državnega sveta, da ne bo zahteval ponovnega odločanja o zakonu, prav tako ni možno izpodbijati, saj ne gre za akt Državnega sveta, kakor so ti opredeljeni v 67. členu PoDS-1, niti ne gre za splošen predpis. SPAZ meni, da ima to obvestilo naravo konkretnega dejanja pisarniškega poslovanja v zvezi z usklajevanjem dela Državnega sveta z delom Državnega zbora v skladu s prvim odstavkom 44. člena ZDSve.⁵³

Potencialno obstaja možnost izpodbijanja tretjega odstavka 75.a člena PoDS-1. V primeru, kadar bi eden od kvalificiranih predlagateljev potem, ko bi Državni svet na plenarni seji pred tem že glasoval o predlogu za sprejem odločilnega veta in ga zavrnil, vložil pobudo za sprejem odločilnega veta glede istega zakona, bi predsednik Državnega sveta kvalificirane predlagatelje, ki bi vložili drugo pobudo za sprejem odločilnega veta na isti zakon z dopisom oziroma elektronskim sporočilom obvestil, da v skladu s tretjim odstavkom 75.a člena PoDS-1 pobude ne morejo več vložiti, saj ta odstavek določa, da pobude za sprejem odločilnega veta za isti zakon ni mogoče ponovno obravnavati, če Državni svet po opravljeni razpravi ne sprejme odločilnega veta. V tem primeru bi tisti državni svetniki, ki so kot skupina osmih državnih svetnikov, kot člani komisije ali interesne skupine, vložili ponovni predlog za odločilni

⁵² Razlika je bolje ponazorjena s primerom parlamentarne preiskave. Državni svet lahko zahteva uvedbo parlamentarne preiskave, ki jo mora Državni zbor sprejeti in tudi začeti (v tem primeru sprejme akt »zahteva za odreditev parlamentarne preiskave«), Državni svet po drugi strani od Državnega zbora ne more zahtevati, da slednji ne bi uvedel parlamentarne preiskave (ne sprejme akta »zahteva, da se parlamentarna preiskava ne uvede«).

⁵³ Prvi odstavek 44. člena ZDSve določa, da »Predsednik [Državnega sveta] predstavlja Državni svet, pripravlja, sklicuje in vodi seje Državnega sveta ter **usklajuje delo Državnega sveta z delom Državnega zbora.**« (Velike začetnice, vmesno besedilo in poudarek dodala SPAZ.)

veto, potencialno lahko vložili pobudo na Ustavno sodišče, saj bi morda lahko izkazali pravni interes. Z navedeno določbo je namreč ovirana njihova možnost vložiti pobudo za sprejem odločilnega veta, hkrati pa sami (neodvisno od plenuma) ne morejo spremeniti te določbe. Nasprotno tega ne bi mogli storiti tisti državni svetniki, ki ponovne pobude za sprejem odločilnega veta ne bi vložili. Določba tretjega odstavka 75.a člena PoDS-1 po prvi vložitvi predloga za odločilni veto onemogoča vsak nadaljnji predlog za odločilni veto glede istega zakona, s tem pa postavlja oviro vsem državnim svetnikom, da bi ponovno vložili predlog. Vendar pa bi državni svetniki (ki ne bi vložili ponovne pobude) v okviru postopka izkazovanja pravnega interesa brez zavrnitve (obvestila) predsednika Državnega sveta težko dokazali, da so imeli interes udejanjiti svoje upravičenje. V vsakem primeru bi morali dokazovati, da jih tretji odstavek 75.a člena PoDS-1 dejansko omejuje. Ob tem velja omeniti, da bi bil uspeh izkazovanja pravnega interesa negotov tudi v primeru, ko bi bila zavrnjena obravnava ponovno vložena predloga za odločilni veto. Državni svetnik, ki se je udeležil seje Državnega sveta, na kateri je potekala obravnava predloga za odločilni veto, ki je bil vложен z namenom pospešiti uveljavitev zakonodaje, bo dokaj težko izkazal, da mu je bila kršena pravica v zvezi z izvrševanjem funkcije. Težko bi namreč uspešno dokazoval, da ni mogel aktivno sodelovati in izvrševati svoje funkcije, čeprav pomanjkanje časa in posledično potencialno nezadostna informiranost ob odločanju negativno učinkujeta na njegovo izvrševanje funkcije.

Dodatno se v zvezi z aktivno legitimacijo za vložitev pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega odstavka 75.a člena PoDS-1 zastavlja vprašanje, ali bi za tako pobudo bila aktivno legitimirana skupina državnih svetnikov ali posamezni državni svetnik. V zvezi z obstojem pravnega interesa za vložitev pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti se prav tako zastavlja vprašanje, ali bi posamezni državni svetnik oziroma skupina državnih svetnikov lahko svoj pravni interes utemeljevala s trditvijo, da se s pospeševanjem promulgacije zakona posega v uresničevanje njihovih političnih pravic, ker se jim s pospešeno obravnavo odvzema možnost vsebinskega obravnavanja zadeve. Državni svetniki imajo namreč pri svojem delu implicitno pravico do zadostnega časa za priprave ter posvetovanje z volilno bazo⁵⁴, za kar je nujno imeti nekaj časa. Vlaganje pobud za sprejem odločilnega veta v nasprotju z namenom instituta potencialno posega v uresničevanje načela pravne države in demokratičnosti, potencialno tudi do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave.⁵⁵ Kljub temu pa je treba na tem mestu poudariti, da je določba tretjega odstavka 75.a člena PoDS-1 pravzaprav le varovalo pred tem, da bi se o istem vprašanju odločalo večkrat, po možnosti z različnim izidom. Slednje izhaja tudi iz obrazložitve k 3. členu Spremembe in dopolnitev Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, 70/08), s katerim je bil v PoDS-1 dodan 75.a člen. S slednjim se tako zagotavlja stabilnost demokratične odločitve in zasleduje pravna varnost, saj preprečuje možnost večkratnega vlaganja pobud za sprejem odločilnega veta na isti zakon. Tretji odstavek 75.a člena PoDS-1 zagotovo državnim svetnikom postavlja omejitev pri izvrševanju njihove pravice vlagati pobude za sprejem odločilnega veta, vendar je vprašljivo, ali gre za nesorazmeren poseg v njihovo pravico vlaganja takšnih pobud. Upoštevati je namreč

⁵⁴ Sklep o pogojih za izplačevanje plačil za opravljanje funkcije podpredsednika in člana Državnega sveta Republike Slovenije v 2. členu določa fiksni znesek, ki ga državni svetniki prejmejo za delo z volilno bazo.

⁵⁵ Ustavno sodišče se je s 44. členom Ustave ukvarjalo bolj z vidika pravice do glasovanja na referendumu. Teorija sicer meni, da se lahko izvršuje tudi posredno tako na državni kot tudi na lokalni ravni. Glej Kaučič, Komentar k 44. členu Ustave, v: Komentar Ustave Republike Slovenije, I. knjiga, Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019, str. 426-427.

treba tudi možnost zlorabe vlaganja pobud za sprejem odločilnega veta na način, da bi kvalificirani predlagatelj (najverjetneje osem državnih svetnikov) takšno pobudo vlagali kljub jasno, z glasovanjem na seji Državnega sveta, izraženi volji preostalih državnih svetnikov, da ne podpirajo odločilnega veta.

Odprto ostaja tudi vprašanje izpodbijanja 21.a člena ZRLI. Čeprav bi bilo izpodbijanje te določbe pred Ustavnim sodiščem z vidika vprašanja, kateri akt se lahko izpodbija, najpreprostejše, je vprašljivo, ali je določba protiustavna zaradi nepravilne uporabe odločilnega veta. Navedena določba je s potencialno odstranitvijo ene od dveh ovir⁵⁶ za uveljavitev zakona, t. j. referendumu, ter ob upoštevanju določbe tretjega odstavka 75.a člena PoDS-1, ki prepoveduje ponovno obravnavo predloga za odločilni veto v Državnem svetu, zagotovo vzpostavlja pogoje, v katerih lahko pride do uporabe odločilnega veta v nasprotju z namenom tega instituta. Vendar je na tem mestu treba opozoriti, da je ob številnih odprtih vprašanjih glede možnosti uveljavljanja protiustavnosti takšne uporabe odločilnega veta, ki so bila predstavljena, še toliko težje zagovarjati protiustavnost določbe, ki je pripomogla k nastanku pogojev za takšno uporabo. Prej in precej verjetneje bi Ustavno sodišče presojalo protiustavnost 21.a člena ZRLI z vidika pravice glasovanja na referendumu, kot pa z vidika kršenja pravic državnim svetnikom zaradi namensko napačne uporabe pravice vlaganja pobud za sprejem odločilnega veta.

4. Zaključek

Obravnavano vprašanje je kompleksno in potencialno odpira več vprašanj, kot daje odgovorov. Gre sicer za pomembno pravno vprašanje, ki se dotika uporabe in morebitne zlorabe instituta odločilnega veta. Vlaganje pobude za sprejem odločilnega veta z namenom pospešiti uveljavitev zakonodaje je mogoče okarakterizirati kot nepravilno uporabo tega instituta, ki dejansko zanika njegov pomen in vlogo v širšem zakonodajnem postopku, s tem pa posredno krni tudi eno od ključnih pristojnosti Državnega sveta. Za slednjega je institut odločilnega veta eno od najmočnejših orožij, ki jih ima v zakonodajnem postopku. Pri tem je treba opozoriti, da trenutni normativni okvir tovrstno uporabo postavlja v sivo območje nepravilne oziroma napačne, ne pa neposredno prepovedane uporabe. Kvalificirani predlagatelji iz prvega odstavka 75. člena PoDS-1 imajo pravico vložiti pobudo za sprejem odločilnega veta, prav tako pa ima vsak državni svetnik pri obravnavi predloga odločilnega veta pravico glasovati po svoji vesti. V samem postopku obravnavanja predloga odločilnega veta imajo državni svetniki tudi možnost vlagati amandmaje na predlog odločilnega veta. Treba je poudariti, da ima Državni svet pristojnost sprejeti odločilni veto, ni pa tega zavezan storiti.

SPAZ opozarja, da je čas, ki ga ima Državni svet na voljo za sprejem odločilnega veta, zelo kratek, zato bi bilo treba, tudi ob obstoju bolj legitimne metode za skrajšanje tega obdobja, biti previden in ga skrajšati le v najnujnejših primerih. Odločilni veto temu ni namenjen, saj je njegov namen ponuditi Državnemu zboru potreben čas za ponoven tehten premislek o sprejetih zakonodajnih rešitvah. SPAZ sicer meni, da Interesna skupina delojemalcev ne more začeti postopka za oceno ustavnosti pred Ustavnim sodiščem, potencialno pa bi to lahko storil posamezni državni svetnik ali več državnih svetnikov, ki bi s pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti izpodbijali bodisi tretji odstavek 75.a člena PoDS-1 bodisi 21.a člen

⁵⁶ Glej prvi odstavek drugega dela tega mnenja na str. 6.

ZRLI ali pa oba hkrati. Ob koncu je na mestu opozorilo, da se lahko rahlo priprta vrata, pa čeprav z dobrim namenom v kriznih časih, kmalu na stežaj odprò, s tem pa privedejo ne le do izvotlitve instituta odločilnega veta, temveč tudi do zmanjšanega ugleda in pomena Državnega sveta. Institut odločilnega veta naj bi Državni svet uporabljal le takrat, kadar zakonu zahtevana večina državnih svetnikov res nasprotuje - ob polnem zavedanju njegovega pomena in vloge v slovenskem ustavnem sistemu.

SPAZ sklepno povzema, da Interesna skupina delojemalcev samostojno ne more vložiti zahteve za presojo ustavnosti. SPAZ meni, da je vlaganje pobud za sprejem odločilnega veta v izredno kratkih rokih, z namenom hitrejše uveljavitve posameznega zakona, ustavno sporno. Potencialno bi lahko posamezni državni svetniki vložili pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 21.a člena ZRLI ali tretjega odstavka 75.a člena PoDS-1, vendar bi pri tem morali izkazati pravni interes, uspeh take pobude pa je negotov.

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

Nataša Terzić, l.r.
Svetovalka za pravna vprašanja I

V vednost:

- Alojz Kovšca, predsednik Državnega sveta
- državne svetnice in svetniki
- dr. Dušan Štrus, sekretar Državnega sveta