



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Pravno-kadrovska služba

Številka: 020-04-1/2023/8
020-04-2/2023/8

Ljubljana, 21. 2. 2024

**ZADEVA: Odgovor na Pobudo Interesne skupine delojemalcev za dopolnitev
Analize pravnih mnenj prof. dr. Mateja Avblja in Inštituta za ustavno
pravo, Ljubljana**

Pravno-kadrovska služba Državnega sveta (v nadaljevanju: PKS) je pripravila odgovor na Pobudo Interesne skupine delojemalcev (v nadaljevanju: IS-DJ) za dopolnitev Analize pravnih mnenj prof. dr. Mateja Avblja in Inštituta za ustavno pravo, Ljubljana, glede morebitnih sprememb Poslovnika Državnega sveta, tako da bi se uvedla možnost odpovedi vetu, ki jo je pripravila PKS (v nadaljevanju: Analiza pravnih mnenj)¹, z mnenjem glede dopustnosti vlaganja predlogov t. i. antivetov ter primernosti trenutne ureditve drugega odstavka 91. člena Ustave Republike Slovenije (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, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a; v nadaljevanju: Ustava).

IS-DJ navaja v pobudi, naslovljeni na PKS, da iz Analize pravnih mnenj ni možno razbrati odgovora na vprašanje, ali je praksa t. i. antivetov, kot se je razvila v Državnem svetu v njegovem šestem mandatu, dopustna, ali pa pomeni zlorabo pravice, ki bi jo moral predsednik Državnega sveta preprečiti, tako da tovrstnih zadev ne bi uvrstil na dnevni red sej Državnega sveta, s čimer bi onemogočil glasovanje o antivetu.

PKS izpostavlja, da glavni namen Analize pravnih mnenj ni bil v tem, da bi se proučevanje osredotočilo na vprašanje, ali je bila pretekla praksa Državnega sveta glede uporabe pristojnosti zahteve za ponovno odločanje iz drugega odstavka 91. člena Ustave, tako da se prek odločanja o njenem predlogu pospeši uveljavitev zakona, skladna s pravnim redom Republike Slovenije. Bistven predmet analize je bilo namreč drugo vprašanje, to je, ali lahko Državni svet v svoj poslovnik uvede poseben akt o odpovedi vetu, tako da bi bilo to skladno s pravnim redom. Kljub temu da Analiza pravnih mnenj v osnovi ni bila osredinjena na praktične in teoretične poglede na pojav antiveta v slovenski parlamentarni realnosti, se je vendarle v bistvenih orisih dotaknila tudi vprašanja, ali lahko odločanje o predlogu zahteve za ponovno odločanje pomeni zlorabo instituta veta, če se uporabi izključno za namen,

¹ Analiza pravnih mnenj prof. dr. Mateja Avblja in Inštituta za ustavno pravo, Ljubljana glede morebitnih sprememb Poslovnika državnega sveta, tako da bi se uvedla možnost odpovedi vetu, številka: 020-04-1/2023/6 in 020-04-2/2023/6, Ljubljana, 8. 1. 2024.

da se na koncu zakonodajnega postopka doseže hitrejšo uveljavitev nekega sprejetega interventnega zakona, ki je bil sprejet zaradi nujnih ukrepov za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč. Analiza pravnih mnenj je decidirano pojasnila, da ob nastopu določenih ustavno sprejemljivih pogojev po veljavni ureditvi pristojnosti veta v PoDS-1 in Ustavi ter ob uporabi te pristojnosti za hitrejšo uveljavitev zakona ob kriznih razmerah ne moremo govoriti o zlorabi pravice do veta.²

Splošna prepoved zlorabe pravic izhaja iz načela pravne države, ki je določeno v 2. členu Ustave. Pravice je treba izvrševati v njihovih mejah in v skladu z njihovim namenom, kar je v pravni državi splošno sprejeto pravno načelo. Prepoved zlorabe pravic v našem pravnem redu temelji na objektivnih merilih, po katerih imajo vse pravice svoj cilj in funkcijo. Tisti, ki odstopi od namena pravice, jo s tem zlorablja, zato je za svoje ravnanje pravno odgovoren. Do zlorabe pravice pride takrat, ko nekdo uveljavlja ali izvršuje pravico v nasprotju z namenom, zaradi katerega je bila vzpostavljena. Pravici, ki se jo zlorablja, se ne more podeliti pravnega varstva.³

PKS ponovno izpostavlja, tako kot že v Analizi pravnih mnenj, da Ustava v tretji alineji prvega odstavka 97. člena določa pristojnost Državnega sveta, da lahko zahteva, da Državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča. V drugem odstavku 91. člena Ustave je natančneje določeno, da lahko Državni svet v sedmih dneh od sprejetja zakona in še pred njegovo razglasitvijo zahteva, da Državni zbor o njem še enkrat odloča. Pri ponovnem odločanju mora za sprejem zakona glasovati večina vseh poslancev, razen če Ustava za sprejem obravnavanega zakona predvideva večje število glasov, pri čemer ponovna odločitev Državnega zbora postane dokončna. Razglasitev in uveljavitev sprejetega zakona v pravnem redu sta odvisni od uporabe pristojnosti odločilnega veta. Pristojnost veta je zaradi ustavne podnormiranosti urejena tudi v Poslovniku Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20, 67/22 in 69/23; v nadaljevanju: PoDS-1), ki v prvem odstavku 75.a člena določa, da lahko osem državnih svetnikov, komisija ali interesna skupina poda pisno pobudo za sprejem odločilnega veta. Drugi odstavek istega člena določa, da se pobudo za veto, ki izpolnjuje poslovniške pogoje, uvrsti na dnevni red seje Državnega sveta brez razprave in glasovanja. Tretji odstavek navedenega člena še določa, da če Državni svet po opravljeni razpravi ne sprejme odločilnega veta, pobude za veto za isti zakon ni mogoče ponovno obravnavati. Drugi odstavek 52. člena PoDS-1 določa v zvezi z glasovanjem o vetu pomemben dodaten pogoj, da mora za sprejem predloga veta glasovati najmanj enajst državnih svetnikov. Na podlagi drugega odstavka 68. člena PoDS-1 mora biti veto sestavljen pisno, pri čemer ga mora sestavljati tudi obrazložitev. Državni svet lahko po svoji avtonomni presoji sprejme obrazloženo zahtevo za ponovno odločanje o zakonu, v kateri Državnemu zboru pojasni raznovrstne razloge za nestrinjanje s sprejetim zakonom, kot so na primer ustavna neskladnost, sistemska neurejenost oziroma neskladnost, vsebinske pomanjkljivosti, neusklajenost zakona z interesi in podobno. PoDS-1 v drugem odstavku 75.a člena v povezavi s prvim odstavkom navedenega člena določa, da se pobudo osmih državnih svetnikov, komisije ali interesne skupine za sprejem odločilnega veta, ki

² Prav tam, str. 10.

³ Sklep Ustavnega sodišča RS v zadevi U-I-85/16 in Up-398/16 z dne 14. julija 2016, § 14; glej M. Pavčnik, TEORIJA PRAVA, LEXPERA in GV Založba, Ljubljana 2019, str. 174–181.

izpolnjuje pogoje iz poslovnika, uvrsti na dnevni red seje Državnega sveta brez razprave in glasovanja.

Ustava vzpostavlja pristojnost Državnega sveta za sprejem zahteve za ponovno določanje in pristojnost Državnega zbora za ponovno odločanje o zakonu po sprejetem vetu, pri čemer so v Ustavi določeni: akt, ki je lahko podlaga za ponovno odločanje, kaj je predmet ponovnega odločanja, zahtevana večina pri ponovnem odločanju, nastop trenutka dokončnosti ponovne odločitve Državnega zbora in faza nastajanja zakona, v kateri lahko nastopi ponovno odločanje. Ustava podeljuje Državnemu svetu pristojnost v povezavi z vetom, in sicer v treh pojavnih oblikah: da sprejme zahtevo za ponovno odločanje, da ostane popolnoma pasiven, ker se sploh ne vloži pobude predloga zahteve za ponovno odločanje v Državni svet, ali pa da ne izglasuje zahteve za ponovno odločanje oziroma natančneje vloženega predloga za takšno zahtevo. V Ustavi je določena »pravica« (pristojnost) Državnega sveta, da lahko uporabi pristojnost veta samo prek odločanja o zahtevi za ponovno odločanje, kar je fakultativno upravičenje, ki ga državni svetniki izvršujejo kolektivno prek Državnega sveta kot državnega organa. Predmet odločanja je tako predlog zahteve za ponovno odločanje. Pravico do veta, ki se jo lahko uporabi samo skozi odločanje o zahtevi, lahko državni svetniki uporabijo ali ne, kar je odvisno od njihove lastne politične (tj. interesno pogojene) odločitve, pri čemer morajo državni svetniki upoštevati tudi v Ustavi določen sedemdnevni rok od sprejetja zakona za sprejem zahteve za ponovno odločanje ter druge poslovniške določbe, ki se nanašajo na postopek sprejemanja teh aktov. Pomembno je izpostaviti, da imajo »[a]kti, ki jih sprejema Državni svet, [...] aktivno naravo, saj pomenijo način izvrševanja ustavnih pristojnosti Državnega sveta. Če Državni svet določenega upravičenja iz okvira svojih [ustavnih] pristojnosti ne uresniči, pa o tem ne sprejema posebnega akta, v katerem bi izrecno podal izjavo o odpovedi ali opustitvi akta iz svoje pristojnosti.«⁴ To torej pomeni, da se Državni svet vetu oziroma zahtevi za ponovno odločanje ne more izrecno odpovedati v obliki nekega konkretnega akta o odpovedi pravice do veta oziroma zahteve.

Teorija opozarja, da se je v Državnem svetu vzpostavila praksa vlaganja predlogov za sprejem suspenzivnega veta (natančneje: zahteve za ponovno odločanje), zato da bi v skladu z 21.a členom Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo, 6/18 – odl. US in 52/20; v nadaljevanju: ZRLI) prišlo do hitrejših uveljavitev zakonov, ker Ustava ne določa posebnega akta (to je akta o odpovedi vetu), s katerim bi lahko Državni svet sprejel v konkretni zakonodajni zadevi posebno odločitev, da veta na zakon ne bo vložil.⁵

Po sedANJI ustavni in poslovniški ureditvi se dejansko lahko že zdaj doseže učinek odpovedi vetu, čeprav v pozitivni pravni ureditvi tak poseben akt ne obstaja, vendar po pravno pravilni poti samo na takšen način, da se predlagatelji odločijo čim prej vložiti pobudo za sprejem predloga zahteve za ponovno odločanje, ki jo nato brez

⁴ M. Plahutnik in N. Terzić: 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), številka: 411-01-34/2020/35, Ljubljana, 18. 2. 2021, str. 13.

⁵ A. Ahmetović: Uporaba instituta suspenzivnega veta v primeru zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč, v: Pravniki, 140 (2023) 5–6, str. 252.

zavlačevanja državni svetniki »zavrnejo« z neizglasovanjem. To je bila uveljavljena praksa predvsem v času pandemije koronavirusne bolezni in poplav.

PKS tako kot že v Analizi pravnih mnenj ponovno pojasnjuje odgovor na vprašanje, ali lahko že obstoječa pravna ureditev prek uporabe pristojnosti odločilnega veta dopušča hitrejšo uveljavitev zakona, pri čemer to ne bo pomenilo, da je prišlo do zlorabe te pristojnosti, kar je sicer na splošno prepovedano v skladu z načelom pravne države?

Ahmetović izpostavlja, da pride do zlorabe instituta odločilnega veta v primeru, ko se ga uporabi za pospeševanje uveljavitve zakona v povezavi z 21.a členom ZRLI. Enako stališče zavzame tudi IS-DJ v svoji pobudi. Ob tem prej navedena avtorica poudarja, da že iz jezikovne razlage Ustave izhaja, da je veto pravica, ki se jo lahko uporabi zato, da se prepreči sprejem zakona. Če pa se vloži pobudo za sprejem veta zaradi hitrejše uveljavitve zakona, pride po njenem mnenju do jezikovne neskladnosti, ker je obrazložitev pobude v nasprotju s splošno jezikovno razlago besede veto. Poleg tega naj bi po njenem mnenju tudi metoda zgodovinske razlage, temelječa na gradivu iz časa priprave Ustave, podpirala ugotovitev, da je veto instrument, s katerim se opozarja na pomanjkljive oziroma nepravilne odločitve Državnega zbora. Namenska razlaga naj bi po njenem prepričanju podpirala ugotovitev, da je lahko veto samo ovira za uveljavitev sprejetega zakona.⁶

S predstavljenim razlogovanjem se PKS ne strinja. Jezikovna razlaga je zgolj izhodiščna metoda za razlago normativnih pravnih aktov, ki se ji pridružijo tudi druge vrste razlag, kot so namenska (teleološka), logična, ustavnoskladna, sistematična, zgodovinska, razlagalni argumenti (na primer argument precedensa) ...⁷ Ustava je kot najvišji splošni in abstraktni pravni akt v pravnem redu Republike Slovenije podvržena navedenim metodam razlage, seveda če in kolikor pridejo, v skladu z njihovo zasnovano, v poštevek pri razlagi ustavnih določb.

Če Ustavo najprej razlagamo zgolj po njenem jezikovnem pomenu v skladu s pristopom uporabe razlagalnih metod normativnih pravnih aktov, je jasno, da Ustava v nobeni določbi ne uporabi besede »veto«, temveč iz nje izhaja to, da gre za postopek ponovnega odločanja Državnega zbora, ki se opravi na podlagi sprejete zahteve Državnega sveta. Besedo veto uporabi šele PoDS-1 v določbah, ki urejajo izvrševanje pristojnosti Državnega sveta, ki sicer izhaja iz drugega odstavka 91. člena in 97. člena Ustave. Pri tem je treba opozoriti, da se mora PoDS-1, v skladu z načelom ustavnosti, razlagati na ustavnoskladen način.

Veto po samem jezikovnem pomenu besede nujno pomeni neko nasprotovanje, med tem ko zahteva za ponovno odločanje – ki jo lahko izpeljemo iz Ustave kot zahtevani akt za izvajanje ene od pristojnosti Državnega sveta – v svojem izhodiščnem jezikovnem smislu sama po sebi ne opredeljuje namena uporabe takega akta v smislu nujnega nasprotovanja sprejetemu zakonu, ampak je uporaba predeterminirana vrednostno nevtralnno. Iz gole jezikovne razlage Ustave tako nikakor ne more izhajati, da je zahteva za ponovno odločanje pravica, ki se jo nujno uporabi zgolj za preprečitev sprejema zakona, temveč se jo lahko uporabi tudi iz razloga hitrejše uveljavitve zakona.

⁶ Odstavek izhaja iz prav tam, str. 254–255.

⁷ Več o tem glej M. Pavčnik, TEORIJA PRAVA, LEXPERA in GV Založba, Ljubljana 2019, str. 373–437.

Če se vloži pobudo za sprejem zahteve za ponovno odločanje zaradi hitrejše uveljavitve zakona, tudi ne more priti do jezikovne neskladnosti med zahtevo v ožjem smislu (gre v bistvu za poseben »zahtevek«, ki zahteva od Državnega zbora ponovno odločanje, kar izhaja iz zahteve v širšem smislu, ki predstavlja pravni akt, ki ga sestavljata zahtevek in obrazložitev) in njeno obrazložitvijo, ker obrazložitev, tudi če iz nje izhaja namera po hitrejši uveljavitvi, še vedno sledi zahtevi v ožjem smislu, ki ciljno in vrednostno nevtralnoma sama po sebi zasleduje zgolj akt ponovnega odločanja Državnega zbora o nekem že predhodno sprejetem zakonu. Izglasovanje zahteve za ponovno odločanje kot ustavne pristojnosti Državnega sveta je, čeprav mora seveda temeljiti tudi na načelu ustavnosti, v osnovi v politični diskreciji državnih svetnikov. Po ustavni ureditvi ne bi bilo treba obrazložiti, zakaj se predloga zahteve (ne)izglasuje, kar posledično pomeni, da glede na Ustavo sploh ni pomemben razlog, zaradi katerega je bila uporabljena. Sprejeta odločitev se na podlagi PoDS-1 kljub temu obrazloži, vendar obrazložitev ni namenjena temu, da bi se ugotavljal neki globlji ustavni namen izvrševanja te pristojnosti, temveč da se zagotavlja možnost politične odgovornosti državnih svetnikov svoji volilni bazi, splošna transparentnost delovanja državnega organa in da se predstavi argumentacija za prepričevanje poslancev o razlogih morebitne neustreznosti zakona, kar lahko vpliva na njihovo odločitev o ponovnem sprejemu zakona.⁸

Slovar slovenskega knjižnega jezika razlaga besedo »veto« na naslednji način: »pravica koga, da z ugovorom, nasprotovanjem prepreči sprejem, izpolnitev sklepa, zakona«.⁹ Pravni terminološki slovar pa razlaga besedo »veto« kot: »pristojnost organa ali njegovega člana, da ugovarja odločitvi in s tem prepreči njen sprejem«.¹⁰ Pravna teorija¹¹ in tudi ustavnosodna praksa¹², enotno in splošno, vendar glede na današnjo realnost nekritično razširjeno, uporabljata v zvezi z zahtevo za ponovno odločanje pojem veto kot enakovredno sopomenko tej zahtevi. Ta raba je od uvedbe 21.a člena ZRLI in po uveljavitvi prakse antivetov v resnici napačna, saj s tem zanikamo nastanek in razvoj ustavnoskladnega pojava zahtev za ponovno odločanje v praksi Državnega sveta, ki ne temeljijo na nasprotovanju zakonu, temveč na tem, da se v kriznih razmerah pospeši uveljavitev posameznega zakona.

Tudi če sprejmemo tezo, da je imel ustavodajalec pred več kot tremi desetletji pri sprejemanju Ustave namen pri pristojnosti iz drugega odstavka 91. člena Ustave vsebinsko določiti pristojnost veta kot nujen izraz nasprotovanja sprejetemu zakonu, je treba poudariti, da pri razlagi normativnih pravnih aktov v smislu teleološke razlage ni pomemben zgolj zakonodajalčev namen, temveč tudi namen, kot izhaja iz pravnega reda oziroma sistema in pravne teorije. Predvsem v ustavnem pravu je pomembna evolutivna oziroma dinamična razlaga normativnih pravnih aktov, kot se

⁸ Glej smiselno enako razlogovanje v E. Kerševan: Promulgacija zakona s strani predsednika republike, v: USTAVNI POLOŽAJ PREDSEDNIKA REPUBLIKE, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor 2016, str. 350; in v A. Ahmetović, nav. delo, str. 255.

⁹ Geslo »véto«, URL: <https://www.fran.si/iskanje?FilteredDictionaryIds=130&View=1&Query=veto> (6. 2. 2024).

¹⁰ Geslo »véto«, URL: <https://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/pravni/iskalnik?iztocnica=veto> (6. 2. 2024).

¹¹ Na primer A. Igličar: Opredelitev člena in razmerje do drugih ustavnih institutov, Komentar k 91. členu Ustave, URL: <https://e-kurs.si/komentar/opredelitev-clena-in-razmerje-do-drugih-ustavnih-institutov-2019-02-18/> (6. 2. 2024); D. Štrus: Opredelitev člena in razmerje do drugih ustavnih institutov, Komentar k 97. členu Ustave, URL: <https://e-kurs.si/komentar/opredelitev-clena-in-razmerje-do-drugih-ustavnih-institutov-2019-02-24/> (6. 2. 2024).

¹² Na primer odločba Ustavnega sodišča RS v zadevi U-I-84/96 z dne 21. oktobra 1999.

je razvila na primer na Evropskem sodišču za človekove pravice v Strasbourgu pri razlagi Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic ali prav tako na slovenskem Ustavnem sodišču pri razlagi Ustave¹³. Krizne razmere v času pandemije koronavirusne bolezni in med drugim tudi poplave v letu 2023 so pokazale na ustavno utemeljeno potrebo, zaradi varstva zdravja prebivalstva, premoženja in drugih ustavnih vrednot, po čim hitrejši uveljavitvi zakonov, kar je temeljilo na uporabi 21.a člena ZRLI in na ustavni pristojnosti zahteve za ponovno odločanje, česar ne bi mogla učinkovito reševati niti morebitna retroaktivnost naknadno sprejetih posameznih zakonskih določb kot alternativa hitenju pri sprejemanju zakonov z uporabo zahteve za ponovno odločanje. Z evolutivno razlago zlahka pridemo do pomena namena zahteve za ponovno odločanje, ki je tudi v tem, da se lahko z njo zagotovi hitrejšo uveljavitev zakona. Ob hitrejši uveljavitvi zakona prek neizglasovanega predloga zahteve za ponovno odločanje ne pride do kršitve načel ustavne demokracije, ampak ravno nasprotno. Krizne razmere so po spremembi referendumске zakonodaje pokazale potrebo po taki razlagi Ustave glede širšega namena uporabe pristojnosti zahteve za ponovno odločanje, ker omogoča zaščito vitalnih interesov prebivalcev oziroma Republike Slovenije, tako da se s tem učinkovito zavaruje ustavne vrednote, kot je zdravje, človekovo dostojanstvo, premoženje, načelo zakonitosti in tako dalje. Ob veljavni ureditvi pristojnosti zahteve za ponovno odločanje v PoDS-1 in Ustavi ter ob uporabi te pristojnosti za hitrejšo uveljavitev zakona ob kriznih razmerah nikakor ne moremo govoriti o zlorabi pravice do veta, temveč gre za varstvo ustavne ureditve Republike Slovenije. Kot poudarja Inštitut za ustavno pravo je Državni svet zadnji, ki bi se mogel in moral omejevati pri uporabi veta, kljub temu pa mora seveda prevzeti svojo odgovornost pri tem, da se v kriznih razmerah po nepotrebnem ne podaljšuje zakonodajnega postopka, če predlog zakona za državne svetnike ni sporen, kar lahko stori tako, da ne izglasuje zahteve za ponovno odločanje. Treba je tudi terminološko pojasniti, da PKS veto razlaga po njegovem presežnem pomenu, ki torej presega njegov konvencionalni pomen, in sicer kot pravni pojem (*terminus technicus*), ki po namenu označuje akt, ki ga lahko Državni svet izglasuje bodisi zaradi nasprotovanja posameznemu zakonu (tj. »veto« v ožjem smislu) bodisi zaradi namena pospešitve uveljavitve posameznega zakona (tj. »antiveto«). Praksa antivetov ne pomeni izvrševanja pristojnosti Državnega sveta v nasprotju z namenom zahteve za ponovno odločanje, zaradi katerega je bila ta vzpostavljena v ustavni ureditvi. Zato ne moremo govoriti o zlorabi pristojnosti »zahtevati od Državnega zbora ponovno odločanje o zakonu«. Res je, da je treba v vseh fazah postopka sprejemanja zakonodaje upoštevati Ustavo, če ne, bodo njene kršitve lahko ugotovljene in sankcionirane pred Ustavnim sodiščem. Država bo lahko obsojena tudi pred Evropskim sodiščem za človekove pravice zaradi kršitve Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic. S prakso antivetov v kriznih razmerah se nikakor ne zlorablja zahteve za ponovno odločanje, niti se ne krši pravic državnih svetnikov, temveč se zagotavlja, da je »krizno upravljanje« zakonito in čim bolj učinkovito ter formalno skladno z Ustavo.

¹³ Na primer t. i. ankaranska odločba Ustavnega sodišča RS v zadevi U-I-114/11 z dne 9. junija 2011; ali pa sodba Velikega senata ESČP v zadevi *Scoppola proti Italiji* (št. 2), št. 10249/03, z dne 17. septembra 2009, § 104: »Ker je Konvencija predvsem sistem za varstvo človekovih pravic, mora Sodišče vendarle upoštevati spreminjajoče se razmere v toženi državi in na splošno v državah pogodbenicah ter se na primer odzvati na vsako nastalo soglasje glede standardov, ki jih je treba doseči [...]. Izjemno pomembno je, da se Konvencija razlaga in uporablja na način, da so njene pravice praktične in učinkovite, ne pa teoretične in iluzorne. Če Sodišče ne ohrani dinamičnega in evolucijskega pristopa, bi to lahko pomenilo oviro za spremembe ali izboljšanje [...].«

Po navedbi IS-DJ naj bi iz razlogovanja PKS iz njegove Analize pravnih mnenj izhajalo, da je treba zakone, ki so bili sprejeti na podlagi antiveta, v imenu varovanja ustavne ureditve izvzeti tudi iz presoje ustavnosti pred Ustavnim sodiščem. Ta navedba ne drži. PKS pojasnjuje, da v slovenskem pravnem sistemu obstaja sistem koncentrirane in naknadne ustavnosodne presoje ustavnosti zakonov (z izjemo predhodne kontrole ustavnosti mednarodnih pogodb), zaradi česar so lahko predmet ustavne presoje samo zakoni, ki že veljajo v slovenskem pravnem redu. Z antivetom in postopanjem zakonodajalca po 21.a členu ZRLI se lahko doseže hitrejšo uveljavitev zakona v kriznih razmerah, a to ne izključuje poznejše možnosti sprožitve postopka za oceno ustavnosti zakona po njegovi hitrejši uveljavitvi. Antiveto ne pomeni, da se s tem *a priori* in formalno oziroma s pravnimi učinki zanika možnost materialne protiustavnosti zakona, ampak načeloma antiveto izraža samo splošno nujno po hitrejši uveljavitvi zakona zaradi potrebnih ukrepov za reševanje kriznih razmer v državi. »Antiveto« tako izraža potrebo, da je glede na vsebino zakona treba doseči njegovo hitrejšo uveljavitev. Med tem ko se »odgovora na vprašanje«, ali je sama vsebina zakona (proti)ustavna, z antivetom nikakor ne prejudicira. Državni svet tudi ni oblastni državni organ, ki bi imel avtoritativno pristojnost (*competentia ratione materiae*) odločanja o protiustavnosti zakonov, lahko pa seveda v okviru svojih pristojnosti opozarja nanjo, na primer prek vložitve zahteve za oceno ustavnosti zakona ali prek izglasovanja veta zaradi domnevne protiustavnosti zakona.

Zahteva za ponovno odločanje je poseben akt, ki je po svoji formalni naravi pravni akt, ki ga sprejme Državni svet, po svoji vsebinski naravi pa je v prvi vrsti politični akt. Politična narava akta se kaže predvsem v tem, da ima Državni svet popolno diskrecijo, ali sploh in tudi iz katerih razlogov ga bo uporabil. V skladu z veljavno ustavno ureditvijo je lahko predmet ocene ustavnosti vsak zakon (če izvzamemo vprašanje ustavnih zakonov), zato so zakoni, ki se hitreje uveljavijo zaradi antiveta, ravno tako lahko predmet presoje pred Ustavnim sodiščem. Prav tako je pravno dopustno, da lahko Državni svet zahteva oceno ustavnosti zakona, čeprav je glede istega zakona predhodno dosegel njegovo hitrejšo uveljavitev prek antiveta. Antiveto in vprašanje materialne ustavnoskladnosti uveljavljenega zakona tako nista dejanska oziroma pravna pojava, ki bi se nujno medsebojno izključevala.

Vprašanje IS-DJ, *ali lahko antiveto pomeni zlorabo pravice, ki bi jo moral predsednik Državnega sveta preprečiti, tako da tovrstnih zadev sploh ne bi uvrstil na dnevni red sej Državnega sveta, s čimer bi onemogočil glasovanje o antivetu*, izhaja na dveh, po mnenju PKS, napačnih predpostavkah, zato nanj ne moremo odgovoriti v celoti. Prva je ta, da, kot že zgoraj pojasnjeno, v primeru »antiveta« sploh ne gre za zlorabo. Druga napačna predpostavka pa je, da naj bi Državni svet glasoval o antivetu kot formalno drugem aktu, kot je sicer odločanje Državnega sveta o predlogu zahteve za ponovno odločanje. Kot je že bilo predhodno pojasnjeno, gre lahko pri izvrševanju pristojnosti po drugem odstavku 91. člena Ustave zgolj za odločanje Državnega sveta o predlogu zahteve za ponovno odločanje. To pomeni, da Državni svet v nobenem primeru ne more odločati (glasovati) o antivetu kot nekem posebnem aktu. Izraz antiveto ni izraz iz pozitivne pravne ureditve (*de lege lata*), temveč je strokovni izraz (žargon), kot se uveljavlja v slovenski ustavnopravni teoriji, s katerim se poimenuje postopanje Državnega sveta v zvezi z uporabo pristojnosti zahtevati ponovno odločanje Državnega zbora, zato da se doseže hitrejšo uveljavitev zakona. Na dnevni red seje Državnega sveta se v nobenem primeru ne bi smelo uvrstiti glasovanja o antivetu, ker takšnega akta slovenski pravni red ne predvideva. Ker praksa antivetov ni v nasprotju z načelom pravne države

oziroma z namenom zahteve za ponovno odločanje, ne gre za kršitev Ustave, ki bi lahko vplivala na formalno ustavnost zakona, na katerega se nanaša antiveto. Torej zakon ne bo neustaven zaradi postopkovnih napak, do katerih lahko na splošno pride zaradi neupoštevanja nekaterih »postopkovnih« določb iz Ustave, kar bi lahko bil pred Ustavnim sodiščem sicer razlog za razveljavitev zakona. Ustavno sodišče je na splošno pri ugotavljanju formalne protistavnosti dokaj zadržano, do vprašanj v povezavi z domnevno »zlorabo« pravice do veta pa se do zdaj še ni jasno opredelilo.

PKS na načelni ravni ne nasprotuje pridobitvi mnenj drugih uveljavljenih pravnih strokovnjakov, kot je na primer doc. dr. Aleš Novak s Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, vendar je treba pri tem opozoriti, da PKS v skladu z notranjo organizacijo in delovanjem Službe Državnega sveta nima pooblastila oziroma mandata, da samostojno pridobi taka mnenja.

PKS se tudi ne strinja s stališčem IS-DJ, da praksa antivetov odvzema možnost argumentirane razprave v Državnem svetu, ki bi lahko pripeljala do drugačne odločitve. Postopek odločanja o vetu ali antivetu je namreč v Državnem svetu v obeh primerih isti. V procesnem smislu gre za to, da bo Državni svet v vsakem primeru v končni fazi odločal (glasoval) o predlogu zahteve za ponovno odločanje na plenarni seji, in sicer, ne glede na njen namen, bodisi preprečiti uveljavitev zakona bodisi pohitrili uveljavitev zakona, pri čemer imajo državni svetniki vedno možnost razpravljati in obrazložiti svoj glas v skladu s 37. in 40. členom PoDS-1 in s tem predstaviti razloge za veto ali antiveto. Pri antivetu oziroma natančneje pri neizglasovanem predlogu zahteve za ponovno odločanje zaradi namena pospešitve uveljavitve zakona se izkaže, da glede na 21.a člen ZRLI namenoma nista bila izpolnjena pogoja iz drugega odstavka 52. člena PoDS-1, ki določata, da mora biti število oddanih glasov za večje od števila oddanih glasov *proti* in da mora za predlog zahteve glasovati najmanj enajst državnih svetnikov.

Razlogovanje IS-DJ glede antiveta, da naj bi bila z njim odvzeta možnost argumentirane razprave v Državnem svetu, ki bi lahko pripeljala do drugačne odločitve, je pravno neutemeljeno, saj PoDS-1 ne določa več različnih tipov postopkov odločanja o izvrševanju pristojnosti veta oziroma antiveta, ampak gre za isti postopek odločanja o predlogu zahteve za ponovno odločanje. Čeprav bo podana pobuda za sprejem predloga zahteve za ponovno odločanje z namenom pospešitve uveljavitve zakona, kar je običajno razvidno iz obrazložitve predloga zahteve, to ne pomeni, da državni svetniki potem ne morejo na plenarni seji, v skladu z 72. členom PoDS-1, amandmirati obrazložitve predloga zahteve in z razpravo in obrazložitvijo glasu prepričati potrebne večine v Državnem svetu, da se antiveto s spremenjeno obrazložitvijo predloga zahteve in z drugačnim glasovanjem spreobrne v veto, ki se kaže kot upravičen v očeh nekaterih državnih svetnikov zaradi spornosti določenega zakona. PoDS-1 tako državnih svetnikov posebej ne omejuje v tem, da bi, čeprav je bila sprva po vsebini vložena »pobuda za antiveto«, v istem postopku odločanja sprejeli drugačno končno odločitev, ki je ta, da se zaradi spornosti zakona prek izglasovanega veta odloži njegov sprejem. Izid glasovanja v primeru vložene »pobude za antiveto« ne more biti zagotovo znan že v naprej, saj je lahko na plenarni seji Državnega sveta zahteva za ponovno odločanje tudi izglasovana, če se zagotovi ustrezno kvalificirano večino nasprotnikov zakona. Državni svetniki naj bi kot predstavniki organa, ki sodeluje prek svojih pristojnosti v zakonodajnem postopku v njegovih različnih fazah, ažurno in vsebinsko spremljali zakonodajni postopek v Državnem zboru. To pa pomeni, da z vidika zmožnosti

njihove lastne pripravljenosti na hitro prihajajočo se obravnavo zadeve po sprejetju zakona ni sporno, da se ne izkoristi celotnega sedemdnevnega roka od sprejetja zakona, zato da bi se državni svetniki šele naknadno vsebinsko seznanili in pripravili na obravnavo zahteve za ponovno odločanje.

Po mnenju IS-DJ bi bilo treba ugotoviti primernost ureditve drugega odstavka 91. člena Ustave, ki za razliko od 21.a člena ZRLI ne upošteva nujnosti sprejetja posameznih zakonov. IS-DJ zastavlja vprašanje, ali je Ustava v tem delu skladna s splošnim načelom enakosti, ker enako obravnava situacije, ki so si v bistvenem različne. IS-DJ se sprašuje, ali bi moral ustavodajalec pri določitvi roka za vložitev veta upoštevati nujnost sprejema in uveljavitve posameznih zakonov oziroma ali je trenutna ureditev drugega odstavka 91. člena Ustave skladna s splošnim načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, ki zavezuje tudi ustavodajalca.

PKS pojasnjuje, da ni mogoče ugotavljanje pred Ustavnim sodiščem, ali so posamezne določbe Ustave medsebojno ustavno neskladne, in sicer zaradi narave ustavnosodnega odločanja in narave stvari akta, kot je Ustava. Slednja namreč predstavlja najvišji, najmočnejši in najpomembnejši pravno-politični akt v državi in kot taka ne more biti v nerešljivem nasprotju (konfliktu) s samo seboj, kar pomeni, da načeloma z razlagalnimi metodami pridemo do neke vsebinsko enoznačne ustavne rešitve, ki potem velja v pravnem redu. Kot razloguje nemško ustavno sodišče, moramo slediti tudi vodilu, da nobene ustavne določbe ne smemo vzeti iz njenega konteksta, jo osamiti, in razlagati samostojno, temveč jo moramo razlagati v skladu s temeljnimi ustavnimi načeli in namenom ustavnih določb.¹⁴ Morebitna vsebinska nasprotja, ki se nam lahko razkrijejo ob »hitrem branju« različnih določb Ustave, torej *prima facie*, načeloma niso nerešljiva in tudi ne medsebojno protiustavna. Teh morebitnih nasprotij ne rešujemo tako, da bi se odklonilo uporabo ali celo morda razveljavilo neko ustavno določbo (za to namreč sploh ni pristojen noben organ, razen »posredno« zakonodajalec, ki lahko sicer spremeni Ustavo prek ustavnorevizijskega postopka), ampak je treba uporabiti uveljavljene razlagalne metode in s tem povezane argumente. Taka je na primer sistematična razlaga, ki se kaže na primer skozi argument specialnosti (*Lex specialis derogat legi generali*).¹⁵ Pri tem argumentu gre za to, da če se dve ustavni določbi vsebinsko prekrivata v smislu »množice« in »podmnožice«, je treba uporabiti tisto rešitev oziroma določilo, ki specialno in izključno obravnava neko ožje pravno vprašanje (torej »podmnožico«). Če pa bi bila neka določba Ustave notranje ali več določb medsebojno objektivno protislovnih oziroma nesmiselnih, takrat štejemo, da tako pravno pravilo sploh ne obstaja.¹⁶ V nemški ustavni praksi lahko zasledimo tudi omejitev dogme ustavnopravne veljave ustavnih določb (in posledično tudi dogme o tem, da v ustavi ni nasprotij), ker da »[d]ejstvo, da je ustavna določba sama po sebi nična, ni pojmovno izključeno samo zato, ker je sama del ustave. Obstajajo ustavna načela, ki so tako temeljna in izraz prava, ki ima prednost celo pred ustavo, da

¹⁴ Odločba nemškega ustavnega sodišča v zadevi *Südweststaat*, 1 BVerfGE 14 (1951).

¹⁵ Ustava lahko na primer v eni določbi naprej določa neko pravico na splošno, potem pa jo v drugi določbi za določen krog naslovnikov omeji. Tak primer je primerjalno-pravno omejitev volilne pravice zapornikov v ruski ustavi v 32. členu, kot se glasi v prvem odstavku: »Državljeni Ruske federacije imajo pravico sodelovati pri upravljanju državnih zadev neposredno in prek svojih predstavnikov.«, v tretjem odstavku pa je določeno: »Pravice voliti in biti voljen so prikrajšani državljani, ki jih je sodišče priznalo za pravno nesposobne, ter državljani, ki so na podlagi sodne odločbe zaprti v zaporih.«

¹⁶ M. Pavčnik, TEORIJA PRAVA, LEXPERA in GV Založba, Ljubljana 2019, str. 391.

zavezujejo samega ustavodajalca in da so druge ustavne določbe, ki nimajo tega statusa, lahko nične, ker kršijo ta načela.«¹⁷ »Iz tega izhaja, da je treba vsako ustavno določbo razlagati tako, da je skladna s temi osnovnimi ustavnimi načeli in temeljnimi odločitvami ustavodajalca.«¹⁸ Ostrina načela *Dura lex sed lex* (prev. »Zakon je krut, a še vedno je zakon.«) oziroma ustavni pravni pozitivizem dobivata s tem nemškimi pogledom tudi antipod, ki prav tako z Radbruchovo formulo o zakonskem nepravu¹⁹ postavlja vrednostno varovalko v ustavni pravni sistem. Če bi k nam prevzeli nemški pristop, bi moralo slovensko Ustavno sodišče v primeru vsebinskih nasprotij med določbami Ustave, ki temeljijo na nasprotjih s temeljnimi pravnimi načeli, postati formalno pristojno za presojo Ustave in ustavnih zakonov, ki spreminjajo Ustavo, kar po trenutni razlagi ustavnih pristojnosti za zdaj ni realnost.

Glede na ustavnopravno teorijo in ustavnosodno prakso lahko govorimo tudi o drugem, ločenem pravnem pojavu *quasi* ustavnopravnih nasprotij ali kolizij, ki ga na področju človekovih pravic poimenujemo praktična konkordanca. Ustavno sodišče v eni od svojih odločb pojasnjuje, da je že večkrat obravnavalo situacije, ko je prišlo pri izvrševanju človekovih pravic do trka (kolizije) več človekovih pravic različnih nosilcev (na primer do kolizije med pravico do osebnega dostojanstva in varnosti ter pravico do svobode izražanja). V povezavi s tem je Ustavno sodišče razvilo pristop, v skladu s katerim lahko nosilca svoji pravici uresničujeta, vendar z zoženim obsegom, tako da pri izvrševanju pravice enega ne pride do prekomernega posega v pravico drugega nosilca. Po tem pristopu je treba obseg izvrševanja vsake od pravic v koliziji zmanjšati na tisto mero, ki je nujna zaradi uresničitve človekove pravice drugega. Presoja o tem, ali izvrševanje ene pravice prekomerno omejuje izvrševanje druge, pa terja bolj ali manj zahtevno vrednostno tehtanje pomena pravic v trku in teže posega, in sicer oboje ob upoštevanju vseh okoliščin konkretnega primera. To metodo usklajevanja med »navideznimi nasprotji« med določbami Ustave o človekovih pravicah ustavnopravna teorija imenuje praktična konkordanca. Teorija še opozarja, da pri praktični konkordanci sploh ne gre za omejevanje človekovih pravic na podlagi tretjega odstavka 15. člena Ustave, ampak za njihov praktični način izvrševanja. Ustavne človekove pravice so medsebojno neodvisne, hkrati pa so tudi vzajemno omejene z drugimi ustavnimi pravicami. Na abstraktni ravni so sicer človekove pravice enakopravne in med njimi ni hierarhije, obstaja pa razvrščanje vsebin, ki določajo konkreten doseg vsake človekove pravice iz Ustave.²⁰ S tem pristopom torej rešujemo »nasprotja«, ki bi se lahko pojavila pri izvrševanju človekovih pravic, ne pa tistih, ki bi že sama po sebi eksistirala v ustavnem besedilu.

Ustava kot temeljni formalni pravni akt ne more biti predmet presoje pred Ustavnim sodiščem (torej tisto, o čemer se presoja), je pa seveda temeljno ustavnosodno merilo presoje (torej tisto, na podlagi česar se opravi presoja) pri oceni ustavnoskladnosti zakonov. Ustavno sodišče torej ni pristojno za medsebojno presojo skladnosti ustavnopravnih norm.²¹ Načeloma tudi naj ne bi bilo pristojno za

¹⁷ Odločba nemškega ustavnega sodišča v zadevi *Südweststaat*, 1 BVerfGE 14 (1951).

¹⁸ Prav tam.

¹⁹ Glej več o Radbruchu v M. Pavčnik, *TEORIJA PRAVA, LEXPERA* in *GV Založba*, Ljubljana 2019, str. 589–591.

²⁰ Odstavek izhaja smiselno iz odločbe Ustavnega sodišča RS v zadevi U-I-191/09 in Up-916/09 z dne 30. septembra 2010, § 12, in iz v tej točki odločbe citiranega dela: M. Trampuž v: M. Trampuž, B. Oman in A. Zupančič, *Zakon o avtorski in sorodnih pravicah s komentarjem*, *Gospodarski vestnik*, Ljubljana 1997, str. 129.

²¹ Na primer sklep Ustavnega sodišča RS v zadevi U-I-184/96 z dne 20. junija 1996, § 4.

presojo določb ustavnega zakona, ki spreminja določbe Ustave.²² V tuji, predvsem nemški ustavnosodni praksi in teoriji, ki je bila prevzeta tudi v stališča nekaterih slovenskih ustavnopravnih strokovnjakov, lahko zasledimo doktrino o t.i. protiustavnem ustavnem amandmaju.²³ Po tej doktrini bi lahko Ustavno sodišče razglasilo ustavno spremembo za protiustavno, če bi s svojo vsebino posegla v temeljna načela, ki izhajajo iz Ustave, kot je na primer načelo demokracije ali pravne države.²⁴ Ustavno sodišče se o tej doktrini do zdaj še ni izreklo pritrdilno.

Četudi bi sprejeli doktrino protiustavnega ustavnega amandmaja, ki jo za zdaj lahko zasledimo v slovenski teoriji, sta bili določbi drugega odstavka 91. člena Ustave in drugega odstavka 14. člena Ustave vneseni že v prvotno besedilo, ki je bilo sprejeto v formalnem in materialnem pomenu kot Ustava, ne pa kot amandmaja k že veljavni Ustavi. Slednje pomeni, da se je ustavodajalec že v samem izhodišču namenoma odločil za tako ustavno ureditev, ko jo poznamo danes. Doktrina torej v tem primeru ne pride v poštev. Ta ustavna ureditev pa ni niti v neskladju z osnovnimi ustavnimi načeli in temeljnimi odločitvami ustavodajalca, zato je ni mogoče, tudi na podlagi nemške ustavnosodne prakse, z vidika veljavnega prava postavljati pod vprašaj kot nično oziroma protiustavno. Lahko pa jo postavimo pod vprašaj z vidika prihodnjega prava – *de lege ferenda*, vendar bi to preseglo mandat PKS. IS-DJ tudi ne pojasni natančneje, v čem bi lahko bil drugi odstavek 91. člena Ustave sploh »ustavno« sporen.

Na podlagi vsega navedenega se PKS ne more spustiti v konkretno analizo primernosti obstoječe ureditve drugega odstavka 91. člena v kontekstu njegove ustavnoskladnosti z ustavnim načelom enakosti iz 14. člena Ustave.

PKS zaključuje, da je, v skladu s trenutno veljavno pravno ureditvijo in ustavnosodno prakso, praksa t. i. antivetov, kot se je razvila v Državnem svetu, dopustna, in tako tudi ne pomeni zlorabe pravice, ki bi jo moral predsednik Državnega sveta preprečiti, tako da tovrstnih zadev ne bi uvrstil na dnevni red sej Državnega sveta, s čimer bi onemogočil glasovanje o antivetu.

Luka Glavač Gavrilović, l.r.
vodja Pravno-kadrovske službe

Domen Končan, l.r.
svetovalec za pravna vprašanja II

²² S. Nerad: Nепristojnost za presojo Ustave in aktov ustavne narave, Komentar k 160. členu Ustave, URL: <https://e-kurs.si/komentar/неpristojnost-za-presajo-ustave-in-aktov-ustavne-narave/> (6. 2. 2024).

²³ Glej na primer Ustavniki pravniki: »Moralno zavržni postopek spremembe slovenske ustave«, URL: <https://www.rtvlo.si/slovenija/ustavniki-pravniki-moralno-zavrzni-postopek-spremembe-slovenske-ustave/438604> (12. 2. 2024).

²⁴ Več o tem P. Jambrek in K. Jaklič: Contribution to the opinion of the Venice Commission on the constitutional amendments concerning legislative elections in Slovenia, v: Opinion on the constitutional amendments concerning legislative elections in the Republic of Slovenia, adopted by the Venice Commission at its 44th Plenary Meeting (13–14 October 2000), Strasbourg, 16 October 2000, URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)013-e) (12. 2. 2024), str. 7–17, še posebej str. 15.