



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

*Interesna skupina delojemalcev*

Številka: 020-04-1/2023/7  
020-04-2/2023/7  
Ljubljana, 26. 1. 2024

Interesna skupina delojemalcev je na 13. seji 24. 1. 2024, na podlagi 16. in 66. člena Poslovnika 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), sprejela naslednje

## STALIŠČE

**k Seznanitvi s pravnimi mnenji glede možnosti odpovedi vetu**

**in**

**POBUDO**

**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 Pravno-kadrovska služba Državnega sveta, z mnenjem glede dopustnosti vlaganja predlogov t. i. »anti-vetov« 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)**

Interesna skupina delojemalcev se je na 13. seji 24. 1. 2024 seznanila s pravnim mnenjem Inštituta za ustavno pravo o spremembi Poslovnika Državnega sveta glede uvedbe možnosti odpovedi vetu, pravnim mnenjem prof. dr. Mateja Avblja o spremembi Poslovnika Državnega sveta, tako da bi se z njo uvedla možnost odpovedi vetu, ter Analizo pravnih mnenj prof. dr. Mateja Avblja in Inštituta za ustavno pravo glede morebitnih sprememb Poslovnika državnega sveta, tako da bi se uvedla možnost odpovedi vetu, ki jo je pripravila Pravno-kadrovska služba Državnega sveta.

Interesna skupina delojemalcev na podlagi opravljene seznanitve z zgoraj navedenimi mnenji ugotavlja, da pravni mnenji zunanjih strokovnjakov in analiza pravnih mnenj, pripravljena s strani Pravno-kadrovske službe Državnega sveta, ne dajejo odgovora na eno od ključnih vprašanj, ki ga je Interesna skupina delojemalcev večkrat izpostavila že v okviru prejšnjega mandata Državnega sveta. Gre za

vprašanje dopustnosti predložitve in sprejema t. i. »anti-veta«, pri katerem pobudnik za sprejem odločilnega veta slednjega predloži v odločanje Državnemu svetu izključno z namenom pospešitve uveljavitve posameznega sprejetega zakona in pri tem v obrazložitvi kot edini razlog za vložitev pobude za sprejem odločilnega veta zapiše hitrejšo uveljavitev sprejetega zakona.

Tovrstnih primerov je bilo v VI. mandatu Državnega sveta kar nekaj, predvsem v povezavi z interventno zakonodajo (t. i. PKP-ji) iz časa epidemije COVID-19, pa tudi izven tega okvira (npr. v zvezi s Predlogom odločilnega veta na Zakon o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026 (ZZSISV26), EPA 1240-VIII, ki ga je Državni svet na pobudo Interesne skupine lokalnih interesov obravnaval na 18. izredni seji Državnega 26. 11. 2020). Nekaj primerov je bilo tudi že v VII. mandatu Državnega sveta, v povezavi z nujnimi ukrepi, povezanimi z odpravo posledic poplav iz avgusta 2023.

Interesna skupina delojemalcev ugotavlja, da je bilo v VI. mandatu Državnega sveta že izvedenih nekaj poskusov ureditve navedene problematike, med drugim je predsednik Državnega sveta 11. 5. 2020 na Vlado Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS) naslovil dopis št. 005-01-1/2020/14 glede pomanjkljive ureditve vloge Državnega sveta v postopkih, predvidenih v 21.a členu Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo, 6/18 – odl. US in 52/20; ZRLI), pri čemer je bil dan poziv Vladi in Državnemu zboru, da celovito uredita ustavno in zakonsko podlago za ravnanje Državnega sveta v zvezi z 21.a členom ZRLI. Ocenjeno je bilo, da bi morala nova ustavna in zakonska ureditev predvidevati vsaj obveščanje Državnega sveta (s strani Vlade) o vložitvi predlogov zakonov, ki izpolnjujejo zahteve iz 21.a člena ZRLI in 90. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava) ter glede katerih bo Vlada Državnemu zboru predlagala, naj ugotovi, da referendum ni dopustno razpisati. Pri tem je bilo kot tehtno izpostavljeno tudi vprašanje, ali navedena zakonska določba posega v pravico Državnega sveta iz 91. člena Ustave.

Iz odgovora Vlade Republike Slovenije (št. 00202-15/2020/6 z dne 18. 6. 2020) izhaja, da: *»... je bila ureditev ravnanja državnega sveta v zvezi z odločilnim vetom v 21.a členu ZRLI pripravljena izhajajoč iz 91. člena Ustave, veljavnega zakonskega okvira in poslovnih pravil za delovanje državnega sveta ter upošteva dejstvo, da je državni svet samostojen in neodvisen državni organ, ki si v okviru ustave in zakonov s predpisi sam ureja svoje delovanje. **Državni svet ima tudi po uveljavitvi 21.a člena ZRLI še vedno možnost, da si po lastni presoji za premislek o odločilnem vetu vzame vseh sedem dni, ki mu jih zagotavlja ustava, če meni, da je to zaradi vsebine, kompleksnosti, zahtevnosti itd. zakona potrebno. Določbe 21.a člena ZRLI tako ne predvidevajo, da bi se državni svet »odpovedal« svoji z ustavo določeni pristojnosti zahtevati odločilni veto, temveč urejajo situacijo, do katere pride v primeru, če državni svet obravnava pobudo za odločilni veto, pa pobude za odločilni veto na podlagi opravljene razprave, v okviru katere tehta premišljenost in utemeljenost zakonskih rešitev, ne sprejme. Če se to zgodi prej kot sedmi dan po sprejetju zakona, državni zbor na podlagi 21.a člena ZRLI lahko takoj po prejemu obvestila, da je državni svet odločil, da glede zakona ne bo zahteval, da državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem še enkrat odloča, sprejme sklep o nedopustnosti razpisa referendumu in zakon pošlje v razglasitev, to pa je po mnenju***

*vlade tudi edina razlika od prejšnje ureditve, ko je moral državni zbor v vsakem primeru čakati sedem dni, preden je zakon poslal v razglasitev. Tudi do sedaj namreč državni svet ni mogel ponovno odločati o pobudi za odločilni veto, ko je o njej enkrat že glasoval, pa ni bila izglasovana (tretji odstavek 75.a člena Poslovnika). V skladu z navedenim določbe predstavljajo celovit zakonski okvir, ki temelji na ustavi in je skladen z ustavo.«*

Kot izhaja iz navedenega odgovora Vlade, slednja ni predvidela, da bi se na vsak način moralo skrajšati rok za morebitno odločanje o vetu in da bi se zaradi 21.a člena ZRLI moralo vlagati predlog za sprejem t. i. »antiveta«. Čas, ki pripada Državnemu svetu za vložitev morebitnega odločilnega veta, je namreč zgolj sedem dni, kar ne vpliva v bistveni meri na hitrost uveljavitve posameznega sprejetega zakona, medtem ko lahko postopki v zvezi z referendumom trajajo tudi mesece, zato je, kot razume Interesna skupina delojemalcev, ureditev iz 21.a člena ZRLI v prvi vrsti namenjena preprečitvi negativnih posledic morebitnega vlaganja pobude za razpis zakonodajnega referenduma in ne skrajšanju roka, ki je sicer namenjen Državnemu svetu, da na zakon vloži odločilni veto.

Vsebinsko enak odgovor – o tem, da namen sprememb 21.a člena ZRLI ni bil v poseganju v delovanje Državnega sveta v povezavi z možnostjo vložitve odločilnega veta, izhaja tudi iz odgovora Ministrstva za javno upravo (št. 040-15/2018/49) z dne 15. 4. 2021, ko se je slednje odzvalo na podane v okviru strokovnega usklajevanja glede morebitnih sprememb ZRLI in se sklicevalo na zgoraj omenjeni dopis predsednika Državnega sveta.

Interesna skupina delojemalcev je na podlagi vsega navedenega in razprave sprejela **sklep**, da na podlagi 66. člena Poslovnika Državnega sveta na vodstvo Državnega sveta naslovi

## **POBUDO**

**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 Pravno-kadrovska služba Državnega sveta, z mnenjem glede dopustnosti vlaganja predlogov t. i. »anti-vetov« 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).**

### Obrazložitev:

Iz predloženega pravnega mnenja Inštituta za ustavno pravo, Ljubljana, o spremembi Poslovnika Državnega sveta glede uvedbe možnosti odpovedi vetu, pravnega mnenja prof. dr. Mateja Avblja o spremembi Poslovnika Državnega sveta, tako da bi se z njo uvedla možnost odpovedi vetu, ter Analize pravnih mnenj prof. dr. Mateja Avblja in Inštituta za ustavno pravo glede morebitnih sprememb Poslovnika državnega sveta, tako da bi se uvedla možnost odpovedi vetu, ki jo je pripravila

Pravno-kadrovska služba Državnega sveta, ni možno razbrati odgovora na vprašanje, ali je praksa t. i. »antivetov«, kot se je razvila v praksi Državnega sveta že v VI. mandatu Državnega sveta, dopustna, ali pa pomeni zlorabo pravice, ki bi jo bil predsednik Državnega sveta dolžan preprečiti, in sicer tako, da tovrstnih zadev niti ne bi uvrstil na dnevni red sej Državnega sveta in s tem onemogočil glasovanje o »antivetu«.

Celo več, iz mnenja dr. Mateja Avblja bi bilo mogoče sklepati, da tovrstna praksa predlaganja in odločanja o »antivetih« ni dopustna, saj sicer ni jasno, zakaj bi se sicer zavzemal za spremembo Poslovnika Državnega sveta – sprememba Poslovnika DS namreč ne bi bila potrebna, če je praksa anti-veta dopustna rešitev za pospešitev zakonodajnega postopka. Zato Interesna skupina delojemalcev ***predlaga, da Pravno-kadrovska služba Državnega sveta svojo analizo zgoraj omenjenih mnenj dopolni v smeri, ali je praksa »antivetov«, kot se je razvila v praksi Državnega sveta, dopustna, ali pa gre za zlorabo, ki bi lahko vplivala celo na ustavnost zakona, na katerega se »antiveto« nanaša.***

Interesna skupina delojemalcev opozarja, da je nedavno na to temo v okviru SAZU in Pravne fakultete v Ljubljani potekal tudi simpozij »Izvrševanje in zloraba pravice« in bi bilo s tega vidika morda smiselno, da na to vprašanje odgovori tudi še kakšen drug pravni strokovnjak, npr. prof. dr. Aleš Novak.

Po mnenju Interesne skupine delojemalcev gre sicer pri praksi »antivetov« za tipičen primer zlorabe pravice, saj namen veta ni in ne more biti pospešitev zakonodajnega postopka. Pri tem mnenje Pravno-kadrovske službe spregleda, da pri tej praksi ne gre zgolj za »pospešitev« postopka, ampak se na drugi strani odvzame možnost argumentirane razprave v Državnem svetu, ki bi lahko pripeljala do drugačne odločitve. Zato morebitno stališče zagovornikov prakse »antiveta«, da dejstvo, da je bil »antiveto« izglasovan, samo po sebi pomeni, da veto ne bi bil izglasovan, ne drži, saj temelji na zmotni predpostavki, t. j. da argumentirana razprava, ki bi se razvila ob predstavitvi veta, ne bi mogla vplivati na razmerje sil v Državnem svetu. Če gremo še korak dlje, tovrstno sklepanje dejansko temelji na logiki, da razprava v postopkih, kjer je izid glasovanja znan, ni potrebna.

Če to prenesemo na Državni zbor, bi to pomenilo, da so obravnave predlogov zakonov nepotrebne, saj so poslanci zgolj stroj za glasovanje in izvrševanje odločitev Vlade Republike Slovenije. Evidentno je, da bi tovrstne pospešitve postopkov rezultirale v neustavnosti tako sprejetih zakonov. Zato Interesna skupina delojemalcev opozarja, da bi v primeru, če gre pri »antivetu« za zlorabo, to lahko pomenilo tovrstno procesno napako in razlog za neustavnost zakona. Kot je opozoril prof. dr. Matej Avbelj, je zakon lahko neustaven tudi zaradi postopkovnih napak.

Prav tako se ni mogoče strinjati z mnenjem Pravno-kadrovske službe Državnega sveta v prvem odstavku na 10. strani, da gre pri tovrstni praksi »antiveta« dejansko za varovanje ustavne ureditve Republike Slovenije. Ravno nasprotno. Za varstvo ustavne ureditve Republike Slovenije je treba skrbeti v vseh fazah postopka sprejemanja zakonodaje, torej tudi v postopku pred Državnim svetom, in nato tudi po njenem sprejetju, t. j. predvsem v postopkih pred rednimi sodišči in nato še pred Ustavnim sodiščem kot zadnjo instanco. Navsezadnje, če sprejmemo logiko Pravno-

kadrovske službe Državnega sveta, bi to pomenilo, da je treba tovrstne zakone v imenu varovanja ustavne ureditve Republike Slovenije izvzeti tudi iz presoje ustavnosti Ustavnega sodišča, kar bi bilo seveda absurdno.

Po našem mnenju bi bilo **treba nasloviti tudi vprašanje primernosti ureditve drugega odstavka 91. člena Ustave**, ki za razliko od 21.a člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo, 6/18 – odl. US in 52/20) ne upošteva nujnosti sprejetja posameznih zakonov. Povedano drugače: postavlja se vprašanje, ali je Ustava v tem delu skladna s splošnim načelom enakosti, saj enako obravnava situacije, ki so si v bistvenem različne. Zato Interesna skupina delojemalcev **predlaga, da se analizo mnenj, ki jo je pripravila Pravno-kadrovska služba Državnega sveta dopolni tudi z odgovorom na vprašanje, 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 Republike Slovenije skladna s splošnim načelom enakosti, ki zavezuje tudi ustavodajalca.**

\* \* \*

Interesna skupina delojemalcev se namerava z dopolnitvijo analize Pravno-kadrovske službe seznaniti na naslednji redni seji (predvidoma 28. 2. 2024).

Vodja interesne skupine  
Lidija Jerkič, l.r.

Priloge:

- Dopis predsednika Državnega sveta glede pomanjkljive ureditve vloge Državnega sveta v postopkih, predvidenih v 21.a členu Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi z dne 11. 5. 2020
- Odgovor Vlade Republike Slovenije na dopis predsednika Državnega sveta glede pomanjkljive ureditve vloge Državnega sveta v postopkih, predvidenih v 21.a členu Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi z dne 18. 6. 2020
- Odgovor Ministrstva za javno upravo na dopis predsednika Državnega sveta glede pomanjkljive ureditve vloge Državnega sveta v postopkih, predvidenih v 21.a členu Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi z dne 15. 4. 2021