

UPORABA INSTITUTA SUSPENZIVNEGA VETA V PRIMERU ZAKONOV O NUJNIH UKREPIH ZA ZAGOTOVITEV OBRAMBE DRŽAVE, VARNOSTI ALI ODPRAVE POSLEDIC NARAVNIH NESREČ

Aldijana Ahmetović,

diplomirana pravnica (UN), doktorica pravnih znanosti, svetovalka za pravna vprašanja, Državni svet Republike Slovenije

1. UVOD

Na podlagi ustavnopravne teorije se kot dvodomna šteje vsaka ureditev, v kateri v zakonodajni funkciji sodelujeta dva organa, ne glede na razmerje med njima. Tako položaj in pristojnosti Državnega sveta tega uvrščajo v drugi dom predstaviškega telesa v sistemu nepopolne dvodomnosti.¹ Zaradi ustavne vloge Državnega sveta v Sloveniji govorimo o nesimetrični, nepopolni dvodomnosti slovenskega parlamenta.² Njegova vloga pomeni korekcijski mehanizem zakonodajne oblasti Državnega zbora.³ Russel poudarja, da zgornji dom parlamenta kljub podaljševanju zakonodajnih postopkov zagotavlja nov oziroma drugačen pogled na zakonodajne rešitve ter zagotavlja čas za vnovični premislek glede omenjenih zakonskih rešitev pri obeh domovih parlamenta ter navsezadnje možnost širše javne razprave o sprejemanju zakonodaje.⁴ Pavčnik poudarja, da je smisel Državnega sveta, da ob Državnem zboru skrbi za sistem zavor in ravnovesij, ki mora biti vgrajen ne le v razmerja med posameznimi vejami oblasti, temveč tudi v vsako vejo oblasti.⁵ Grad poudarja, da medseboj-

¹ F. Grad, nav. delo (2013), str. 100.

² Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-295/07 z dne 22. oktobra 2008, točka 10 obrazložitve.

³ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-474/18 z dne 10. oktobra 2020.

⁴ M. Russel, nav. delo, str. 21.

⁵ M. Pavčnik, nav. delo (2009), str. 70.

no razmerje Državnega zbora in Državnega sveta omogoča korekcijo splošnega političnega interesa, kot ga oblikujejo v Državnem zboru politične stranke prek družbenih interesov, ki se srečujejo in usklajujejo v Državnem svetu.⁶

V okviru svojih ustavnih pristojnosti Državni svet lahko predlaga Državnemu zboru sprejem zakonov, Državnemu zboru podaja mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti, zahteva, da Državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem še enkrat odloča, ter zahteva preiskavo o zadevah javnega pomena iz 93. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava).⁷ Za potrebe tega prispevka se bomo osredinili predvsem na pravico Državnega sveta zahtevati, da Državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem še enkrat odloča, oziroma tako imenovani odločilni (suspenzivni) veto, in sicer kot izraz, ki ga uporablja pravna teorija.⁸ Igličar poudarja, da ima institut odločilnega veta značilnost demokratičnega in nadzorstvenega instituta, ki naj bi zagotavljal legitimnost zakonodajnega postopka in omogočal naknadno korekturo sprejetega zakona.⁹ Suspenzivna funkcija Državnega sveta v razmerju do Državnega zbora, ki jo izvršuje prek pristojnosti sprejemanja odločilnega veta, je bistvena pri sprejemanju zakonodaje, saj je odločitev Državnega zbora o sprejetju zakona do izteka roka za vložitev veta Državnega sveta pogojna.¹⁰ Zakonodajni referendum, suspenzivni veto, razglasitev in objavo zakona umeščamo v zakonodajni postopek v širšem pomenu.¹¹ Za uveljavitev sprejete zakonodaje v Državnem zboru morata namreč preteči dva roka, in sicer rok za razpis zakonodajnega referenduma (tako imenovani ljudski veto) ter rok za vložitev veta Državnega sveta.¹² Predsednik republike ima za razglasitev zakona torej na voljo le en dan, saj Ustava določa, da predsednik republike zakone razglašča najpozneje osem dni po njihovem sprejemu. S promulgacijo predsednik republike ugotovi, da je zakon po predpisanem postopku sprejel pristojni subjekt, da je zakon res nastal in da zakon obstaja.¹³ Instituta ustavnega veta naša ustava ne predvideva.¹⁴

⁶ F. Grad, nav. delo (2013), str. 101.

⁷ 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.

⁸ I. Kristan, nav. delo (1997), str. 107.

⁹ A. Igličar, nav. delo (2007), str. 117–118.

¹⁰ Dušan Štrus: komentar 97. člena Ustave RS, v: M. Avbelj, nav. delo (2019, drugi del), str. 167.

¹¹ Igor Kaučič: komentar 90. člena Ustave RS, v: M. Avbelj, nav. delo (2019, drugi del), str. 136.

¹² Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-104/01 z dne 28. maja 2001, točka 29 obrazložitve.

¹³ Prav tam, točka 28.

¹⁴ I. Kaučič, nav. delo (2016), str. 472.

Pravico Državnega sveta zahtevati od Državnega zbora, da o zakonu ponovno odloča urejajo 91. in 97. člen Ustave, 147 in 148. člen Poslovnika Državnega zbora (PoDZ-1)¹⁵ ter 75.a člen Poslovnika Državnega sveta (PoDS-1).¹⁶ Glede na to, da tako drugi odstavek 91. člena Ustave kot tudi tretja alineja prvega odstavka 97. člena Ustave pri urejanju vprašanja suspenzivnega veta Državnega sveta uporabljata besedo »lahko«, lahko sklepamo, da je omenjena pravica dispozitivna, zato se Državni svet lahko vsakič znova odloči, ali bo omenjeno pravico izrabil ali ne. Vendar je pri tem pomembno dejstvo, da v primeru tako imenovanega obdobja premisleka članov Državnega sveta glede vložitve veta na posamezen zakon zakona ni mogoče promulgirati. Štrus poudarja, da je primerjalnopravno gledano omenjeni rok izredno kratek (vendar kljub temu včasih predolg), prav tako pa je problematično dejstvo, da je začetek roka vezan na sprejem zakona v Državnem zboru in ne na prejem zakona v Državnem svetu (problematičnost dolgotrajnejših redakcijskih popravkov) in sklic seje Državnega sveta, ki praviloma poteka šesti dan po sprejemu zakona, s čimer je rok za sprejem odločitve članov Državnega sveta o vložitvi veta dejansko skrajšan na štiri dni.¹⁷ Glede na to, da je rok Državnega sveta za sprejem odločitve glede zahteve za ponovno odločanje Državnega zbora o zakonu razmeroma kratek, v običajnih razmerah zakonodajalcu ne povzroča posebnih preglavic. Težava pa lahko nastane takrat, ko Državni svet odloča o vložitvi suspenzivnega veta na zakone, ki so po svoji naravi nujni in zahtevajo čimprejšnjo uveljavitev, saj bi sicer nastale težko popravljive posledice za življenje in varnost državljanov. Z razglasitvijo epidemije covida-19 se je pokazalo prav omenjeno vprašanje, pri čemer je bistveno ugotoviti, kakšne so možnosti za skrajšanje sedemdnednega roka Državnega sveta, v katerem lahko od Državnega zbora zahteva, da o zakonu ponovno odloča.

Namen tega prispevka je predstaviti dileme pri urejanju instituta suspenzivnega veta v primeru zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč ter pri tem (predvsem prek primerjalne analize z ureditvijo referendumске pravice in ureditvijo v nekaterih drugih zgornjih domovih) poudariti možne rešitve, povezane z ureditvijo suspenzivnega veta v primeru omenjenih zakonov.

2. OMEJITEV REFERENDUMSKEGA ODLOČANJA

Kot je bilo že navedeno, morata za uveljavitev zakona preteči dva roka, in sicer rok za razpis zakonodajnega referenduma ter rok za vložitev veta Državnega

¹⁵ Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17 in 46/20.

¹⁶ Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20 in 123/20.

¹⁷ D. Štrus, nav. delo (2017), str. 111.

sveta. Državni zbor je tako na ustavni kot tudi zakonski ravni uredil omejitve glede uporabe instituta zakonodajnega referenduma, zato bo v nadaljevanju najprej predstavljena ta sprememba, ki je vplivala tudi na postopek za vložitev veta Državnega sveta.

Referendumsko odločanje kot temeljna oblika neposredne demokracije v Sloveniji je bilo do leta 2013, ko je sledila sprememba referendumske iniciative, predmeta referendumskega odločanja in legitimnosti referendumske odločitve, urejeno pomanjkljivo, nedorečeno in ponekod neustrezno.¹⁸ Prav tako Ustava do spremembe leta 2013 ni vsebovala izrecne prepovedi razpisa referenduma, kar je bil svojevrsten unikum referendumske ureditve po svetu.¹⁹ Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI)²⁰ je s ciljem omejitve dometa referendumske pobude določil zakone, o katerih ni bilo mogoče razpisati referenduma, vendar je Ustavno sodišče v zadevi U-I-47/94 kljub strinjanju glede morebitne smotrnosti izključitve referenduma zoper določene vrste zakonov ugotovilo, da določb 44. in 90. člena Ustave ni mogoče razumeti kot zakonskega pridržka, s katerim Ustava dovoljuje zakonodajalcu zakonsko omejevanje ustavnih pravic, zato je 10. člen ZRLI razveljavilo.²¹ Ustavno sodišče je v omenjenem primeru opravilo tudi preizkus omejitve omenjene ustavne pravice v skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave, vendar ta ukrep ni prestal preizkusa sorazmernosti, saj je Ustavno sodišče ugotovilo, da je ureditev v 10. členu ZRLI preohlapna, ker lahko povzroča zlorabe pojma »izredne potrebe države« in »interesov države« za samodejno referendumsko preverjanje odločitve.²²

Zaradi razveljavitve omenjene zakonske določbe je zakonodajalec spremenil 90. člen Ustave, in sicer tako, da ta v drugem odstavku 90. člena prepoveduje razpis zakonodajnega referenduma v primerih zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč, zakonov o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah ter o zakonu, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna, zakonov o ratifikaciji mednarodnih pogodb ter zakonov, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost. S tem je doktrina prepovedi referenduma dobila ustavno podlago.²³ Kaučič poudarja, da je s to ustavno spremembo uvedeno razlikovanje med zakoni, ki so v izključni pristojnosti Državnega zbora, in zakoni, glede katerih je pristojnost razdeljena

¹⁸ I. Kaučič, nav. delo (2014), str. 63–65.

¹⁹ I. Kaučič, nav. delo (2016), str. 245.

²⁰ Uradni list RS, št. 15/94.

²¹ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-47/94 z dne 19. januarja 1995, str. 3.

²² Prav tam, str. 5.

²³ I. Kaučič, nav. delo (2014), str. 68.

med Državnim zborom in volivci na referendumu.²⁴ V nadaljevanju bomo za potrebe tega članka posebej preučili predvsem nedopustnost razpisa referenduma o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč.

2.1. Nedopustnost razpisa referenduma o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč

Kaučič poudarja, da izhaja nedopustnost razpisa referenduma o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč iz njihovega namena, in sicer hitrega, učinkovitega in nujnega ukrepanja.²⁵ Hkrati poudarja, da ustavodajalec ni onemogočil referendumskega odločanja o vseh zakonih, ki urejajo področje obrambe države, varnosti in odpravo posledic naravnih nesreč, temveč zgolj o zakonih, ki se sprejemajo zaradi nujnosti urejanja omenjenih področij, s čimer ni sledil določbam, ki jih je vseboval razveljavljeni 10. člen ZRLI in predlogoma za spremembo Ustave iz leta 2001 in 2011.²⁶ Ustavno sodišče je v zadevi U-I-480/20 poudarilo, da je pri uporabi merila nujnosti treba ugotoviti, kateri ukrepi oziroma vrsta ukrepov so predvideni kot nujni in v kolikšnem času je ukrepe mogoče uresničiti oziroma izvesti, pri čemer je od konkretnih okoliščin odvisno, ali bi bila učinkovitost ukrepov prizadeta že z odložitvijo uveljavitve zakonodaje, zato je bistveno, ali so dejstva, ki izkazujejo nujnost ukrepov, prepričljivo obrazložena.²⁷ Nujnost je vezana na ukrepe in ne na zakon, kar predvsem pomeni, da je treba nujnost ukrepov ugotavljati z vsebinskega vidika, torej glede na to, ali so ukrepi po vsebini (glede na dejanske okoliščine) potrebni za zagotovitev ustavnih vrednot iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave.²⁸ Pri tem moramo opozoriti, da je treba presoјati nujnost vsakega posameznega ukrepa, vsebovanega v zakonu o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč. To pomeni, da mora Vlada v zakonodajne predloge glede zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč vključiti zlasti celovito analizo vsakega posameznega predlaganega ukrepa, saj bi neupravičeno vključevanje ukrepov, ki

²⁴ Igor Kaučič: komentar 90. člena Ustave RS, v: M. Avbelj, nav. delo (2019, drugi del), str. 139.

²⁵ I. Kaučič, nav. delo (2016), str. 246.

²⁶ Igor Kaučič: komentar 90. člena Ustave RS, v: M. Avbelj, nav. delo (2019, drugi del), str. 140.

²⁷ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I- 480/20 z dne 11. marca 2021, točka 29 obrazložitve.

²⁸ Prav tam, točka 30 obrazložitve.

niso nujni, lahko vodilo do zlorabe 21.a člena ZRLI in kršitve referendumске pravice volivcev.

S sprejemom novele ZRLI²⁹ leta 2020 je zakonodajalec zakonsko uredil postopek odločanja Državnega zbora v primeru nedopustnosti razpisa referenduma na podlagi prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, pri čemer je zagotovil »takojšnjo« (ob upoštevanju tretje alineje prvega odstavka 97. člena Ustave) uveljavitev zakona.³⁰ Cilj zakonodajalca je bil namreč preprečevanje grožnje, ki jo lahko dolgotrajni zakonodajni postopek pomeni za uresničevanje drugih ustavnih določb, varovanje ustavnega reda ter varnosti države, ljudi in premoženja.³¹ S sprejemom omenjene zakonske ureditve je zakonodajalec določil nova pravila zakonodajnega postopka, ki so pripomogla k hitrejši uveljavitvi zakonov v primeru izrednih okoliščin, vendar brez razglasitve izrednih razmer na podlagi 92. člena Ustave. Žgur³² namreč opozarja, da je dikcija 92. člena Ustave pomanjkljiva in nedoločna, pri čemer poudarja zlasti pomensko nedoločljivost pojmov »izredno stanje« ter »velika in splošna nevarnost«, zaradi česar veljavna ustavna ureditev odpira več vprašanj, kot ponuja odgovorov.

Na podlagi 21.a člena ZRLI Državni zbor na predlog Vlade takoj po poteku sedemdnevnega roka od sprejema zakona sprejme sklep, s katerim ugotovi, da referendum ni dopustno razpisati, saj gre za zakon iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Predlog omenjenega sklepa, ki vsebuje obrazložitev nujnosti predlaganih ukrepov, posreduje Vlada hkrati s predlogom zakona. V primeru prejema obvestila Državnega sveta, da ne bo vložil veta na zakon oziroma po ponovnem sprejemu zakona v Državnem zboru v primeru vloženega veta Državnega sveta, Državni zbor nemudoma sprejme sklep o nedopustnosti referenduma in pošlje zakon v razglasitev. Čeprav 21.a člen ZRLI določa, da Državni zbor sprejme sklep »takoj po prejemu obvestila« Državnega sveta o nevložitvi suspenzivnega veta oziroma »takoj po ponovnem sprejetju zakona« moramo opozoriti, da v praksi Državni zbor sklepa o nedopustnosti razpisa referenduma ne sprejme takoj,³³ temveč je obdobje, v katerem sprejme omenjeno odločitev, odvisno od odločitve kolegija predsednika Državnega zbora, ki sprejme časovni potek seje Državnega zbora in od časovnice obravnavanja posameznih točk dnevnega reda.³⁴

²⁹ Uradni list RS, št. 52/20.

³⁰ Predlog zakona, EPA 1098-VIII, str. 3.

³¹ Prav tam, str. 14.

³² Žgur, nav. delo (2016), str. 442.

³³ SSKJ namreč pojem takoj pojasnjuje kot izraz, ki izraža, da se kaj zgodi brez odlašanja.

³⁴ Tako je na primer Državni zbor sprejel sklep o nedopustnosti razpisa referenduma o Zakonu o interventnih ukrepih za pomoč gospodarstvu in turizmu pri omilitvi posledic epidemije COVID-19 dan po odločanju o suspenzivnem vetu v Državnem svetu, v prime-

3. OMEJITEV SUSPENZIVNEGA VETA DRŽAVNEGA SVETA

ZRLI je s spremembo leta 2020 v 21.a členu uredil ravnanje Državnega zbora v primeru nedopustnosti referendumov na podlagi prve alineje drugega odstavka 90. člena ZRLI, pri čemer je glede Državnega sveta določil le, da Državni zbor sklep o nedopustnosti referendumov v primeru veta Državnega sveta sprejme takoj po ponovnem sprejemu zakona. V primeru, ko Državni svet odloči, da veta ne bo zahteval, pa nemudoma po prejemu obvestila s strani Državnega sveta. Omenjena diktacija 21.a člena je nekoliko nerazumljiva, saj ni jasno, ali omenjena odločitev Državnega sveta, da suspenzivnega veta ne bo vložil, pomeni sprejem posebne odločitve ali zgolj negativni izid glasovanja o vložitvi suspenzivnega veta v Državnem svetu. Prav slednja razlaga je dodaten odmik od ustaljene prakse delovanja Državnega sveta, saj ta po negativnem glasovanju o pobudi za sprejem odločilnega veta o tem nikoli posebej ne obvešča Državnega zbora, saj za to nima ne zakonske ne poslovniške podlage, 21.a člen ZRLI pa predvideva prav tako obvestilo Državnega sveta.

3.1. Sprejem posebne odločitve Državnega sveta

Državni svet je na podlagi prvega odstavka 21.a člena ZRLI, ki določa, da Državni zbor sprejme sklep o nedopustnosti razpisa referendumov po prejemu obvestila o odločitvi Državnega sveta, da glede posameznega zakona ne bo zahteval, da Državni zbor o njem ponovno odloča, prvotno odločal o sklepu, da glede posameznega zakona odločilnega veta ne bo predlagal.³⁵ Pri tem se je zaradi spornosti diktacije 21.a člena ZRLI in njegove neusklajenosti z ustavnimi določbami, ki urejajo suspenzivni veto, soočil s številnimi ustavnopravnimi vprašanji. Ustavodajalec pri urejanju pravice Državnega sveta zahtevati od Državnega zbora, da o zakonu ponovno odloča, ne v 91. ne v 97. členu Ustave namreč ni predvidel nikakršnih omejitev omenjene pravice Državnega sveta, ki bi bile primerljive z ustavno nedopustnostjo zahtevati razpis referendumov iz drugega odstavka 90. člena Ustave.

Avbelj je sicer že pri zakonski ureditvi nedopustnosti referendumov v ZRLI v primeru zakonov, ki odpravljajo protiustavnost, opozoril na vprašanje soodvisnosti referendumske omejitve s pravico suspenzivnega veta Državnega sveta in na dejstvo, da je imel skladno s takratno ureditvijo Državni svet več pristojnosti oziroma pravic kot volivci.³⁶ Poudaril je tudi, da v primeru, ko sledimo pravni

ru Zakona o dodatnih ukrepih za omilitve posledic COVID-19 pa je bilo odločanje o sklepu v Državnem zboru na isti dan kot odločanje o suspenzivnem vetu v Državnem svetu.

³⁵ Glej zapisnik 13. izredne seje Državnega sveta.

³⁶ M. Avbelj, nav. delo (2011), str. 12.

logiki, ki je vgrajena v pravilo o prepovedi referendumu, tudi Državni svet ne bi smel zahtevati veta na te zakone, saj bi v primeru veta Državni svet povzročil protiustavne posledice.³⁷ Soodvisnost referendumske omejitve s suspenzivnim vetom Državnega sveta ni popolna, saj ima že na podlagi Ustave Državni svet v okviru zakonodajnega postopka več pristojnosti kot volivci, saj nima zgolj zakonodajne iniciative temveč v zakonodajnem postopku podaja mnenja in navsezadnje vlaga tudi suspenzivni veto na sprejete zakone. Posledica zavrnitve zakona na referendumu na podlagi 25. člena ZRLI je, da eno leto po razglasitvi referendumske odločitve Državni zbor ne sme sprejeti zakona, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev, zakon, na podlagi katerega je vložen suspenzivni veto, pa je vselej predmet ponovnega odločanja v Državnem zboru, pri čemer je za sprejem zakona potrebna večina glasov vseh poslancev, razen če ustava za sprejem obravnavanega zakona predvideva kvalificirano večino. Če Državni zbor v postopku ponovnega odločanja ne izglasuje zakona, je – drugače kot pri odločitvi na referendumu – mogoče takoj začeti postopek za sprejem zakona, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo Državnega sveta oziroma Državnega zbora v postopku ponovnega odločanja. Avbljeva argumentacija je bolj relevantna v primerih zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč, saj nujnost hitrega sprejema zakonov ne zahteva le skrajšanja oziroma odprave referendumskih rokov, temveč tudi skrajšanje roka za vložitev suspenzivnega veta. Ne glede na to, da je rok za izvedbo referendumskih postopkov precej daljši od roka, ki ureja odločilni veto, moramo opozoriti, da v nujnih primerih, ki zahtevajo takojšnjo uveljavitev zakona, tudi ta rok zamika uveljavitev zakona.

Manko ustavne omejitve pravice Državnega sveta zahtevati suspenzivni veto in manko zakonskega pridržka v Ustavi, ki bi pooblastil zakonodajalca, da sam uredi omejitve omenjene pravice, priča o neustavnosti poseganja v omenjeno pravico z zakonom ali poslovníkom. Omejitev ustavne pravice, če gre za ustavno človekovo pravico, dopušča sicer tudi 15. člen Ustave, če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine, vendar je vprašljivo, ali lahko pravico Državnega sveta zahtevati od Državnega zbora, da o zakonu ponovno odloča, povežemo s katerokoli človekovo pravico, na primer pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave. Kaučič sicer poudarja, da je pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, kot jo določa 44. člen Ustave, konkretizirana tudi v 96. členu, ki ureja sestavo Državnega sveta, in 98. členu, ki ureja volitve članov Državnega sveta.³⁸ Prav zaradi konkretizacije ustavne pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev tudi v primeru sestave in

³⁷ M. Avbelj, nav. delo (2009), str. 14.

³⁸ Igor Kaučič: komentar 44. člena Ustave RS, v: M. Avbelj, nav. delo (2019, prvi del), str. 425.

volitev članov Državnega sveta bi bilo mogoče sklepati, da je vsaj posredno tudi izvrševanje posameznih pravic članov Državnega sveta, s katerimi Državni svet izvršuje svoje pristojnosti, mogoče šteti v širši kontekst človekovih pravic.

3.2. Suspenzivni veto

Ena od možnosti za skrajšanje roka za promulgacijo zakona je zagotovo vložitev predloga za suspenzivni veto s strani kvalificiranih predlagateljev po 75.a členu Poslovnika Državnega sveta (osem državnih svetnikov, komisija ali interesna skupina), saj v primeru nesprejema predloga veta na plenarni seji pobude za vložitev veta na isti zakon ni mogoče vložiti. V primeru sprejema odločilnega veta v Državnem svetu pa Državni zbor na podlagi 148. člena PoDZ-1 ponovno glasuje o zakonu na naslednji seji. Pri tem pa ne Ustava ne PoDZ-1 ne vsebujeta izrecne določbe glede roka, v katerem mora Državni zbor ponovno glasovati o zakonu, kot je ta določen na primer v 91. členu Ustave glede vložitve suspenzivnega veta.

Čeprav je cilj omenjene ureditve v PoDZ-1 preprečevanje negotovosti v pravnem redu oziroma blokad zakonodajnega postopka zaradi nedokončanega zakonodajnega postopka,³⁹ je omenjeni rok (v primeru ponovnega odločanja o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč) preohlapen, saj je sklic naslednje seje Državnega zbora odvisen od terminskega plana Državnega zbora in dogovora kolegija predsednika Državnega zbora, kar v praksi pomeni, da je seja za ponovno odločanje o zakonu lahko sklicana še isti dan po sprejetju suspenzivnega veta Državnega sveta ali nekaj dni oziroma tednov po sprejetju omenjene odločitve.

Posebej dolgo obdobje med sprejemom odločilnega veta v Državnem svetu in ponovnem glasovanju o zakonu v Državnem zboru lahko preteče v primeru razpustitve Državnega zbora, saj se v skladu z odločbo Ustavnega sodišča U-I-23/12 Državni zbor lahko kljub pravici do polnega izvajanja zakonodajne funkcije v skladu s parlamentarno avtonomijo samoomejuje bodisi z *ad hoc* dogovori bodisi s posebno poslovniško ureditvijo⁴⁰ in v tej luči sprejme odločitev, da bo ponovno glasovanje o zakonu zamaknjeno v čas po konstituiranju novega sklica Državnega zbora.

V primeru vložitve suspenzivnega veta Državnega sveta podaljšanje zakonodajnega postopka torej ni odvisno le od hitrosti sprejema odločitve v Državnem svetu, temveč tudi od hitrosti izvedbe postopka ponovnega odločanja v Državnem zboru. To pomeni, da je v primerih zakonov o nujnih ukrepih za

³⁹ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-23/12 z dne 5. aprila 2021, točka 9 obrazložitve.

⁴⁰ Prav tam, točka 17 obrazložitve.

zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč kaj hitro onemogočeno hitro in učinkovito odločanje.

3.2.1. Suspenzivni veto s ciljem hitrejša uveljavitve zakonodaje

V luči številnih dilem glede ustavne skladnosti sprejema posebne odločitve o tem, da Državni svet ne bo vložil suspenzivnega veta (predvsem ker na ustavni ravni ni akta, s katerim Državni svet sprejme odločitev, da suspenzivnega veta na posamezen zakon ne bo vložil), se je vzpostavila praksa vlaganja predloga za sprejem suspenzivnega veta, katerega namen je bila hitrejša uveljavitev sprejetih zakonov.⁴¹ Omenjena praksa vlaganja suspenzivnih vetov, katerih namen je zgolj pospešena uveljavitev zakonodaje v času epidemije covida-19, je odprla več ustavnopravnih vprašanj, predvsem ali in kako tovrstno vlaganje pobud za sprejem veta vpliva na pravico preostalih članov Državnega sveta glede vložitve pobude za sprejem odločilnega veta in ali tovrstno dejanje lahko označimo kot zlorabo instituta odločilnega veta. Namen suspenzivnega veta je predvsem opozoriti na nedomišljene zakonske rešitve in ponuditi zakonodajalcu argumente ter čas za dodaten premislek in tehtanje argumentov članov Državnega sveta, ki na podlagi 96. člena Ustave predstavljajo zastopstvo posebnih interesnih skupin.

Kristan poudarja, da je odločilni veto nevtralen institut zakonodajnega postopka, čigar namen je kakovosten zakonodajni postopek in preprečevanje sprejema protiuslavnih določb v zakonih.⁴² Prav v luči ustavne vloge Državnega sveta in njegove korekcijske funkcije v zakonodajnem postopku ni mogoče sklepati, da bi ustavodajalec pri oblikovanju omenjenega organa predvidel sprejem odločilnega veta za druge namene razen za opozarjanje nedomišljenih zakonskih rešitev in soočenje argumentov v korist sprejeti zakonski rešitvi in proti njej. Suspenzivni veto je torej pomemben institut v prefinjenem sistemu vzajemne kontrole, omejevanja, brzdanja, prepletene soodvisnosti in ravnovesja,⁴³ ne pa institut za hitrejšo uveljavitev zakona. Za ta namen bi bilo smiselno, da bi možnost vlaganja suspenzivnega veta omejili na ustavni ravni, kot je bilo že navedeno.

3.2.1.1. Vpliv pobude za sprejem veta, katerega cilj je pospešena uveljavitev zakonodaje na pravico preostalih članov Državnega sveta do vlaganja pobude za sprejem odločilnega veta

Vložitev pobude za sprejem veta, katerega cilj je hitrejša uveljavitev zakonodaje, lahko nedvomno pripomore k skrajšanju rokov za promulgacijo zakonodaje

⁴¹ Glej zapisnik 14. izredne seje Državnega sveta.

⁴² I. Kristan, nav. delo (2010), str. 8.

⁴³ Odločba Ustavnega sodišča RS 474/18, točka 18 obrazložitve.

prav tako pa (v primeru hitrega sklica izredne seje) nedvomno vpliva na možnost drugih članov Državnega sveta, da celovito preučijo obravnavano tematico ter se o njej posvetujejo s svojo volilno bazo in oblikujejo stališče. Član Državnega sveta ima na podlagi 57. člena Zakona o Državnem svetu (ZDSve)⁴⁴ in 66. člena PoDS-1 pravico in dolžnost, da se udeležuje sej sveta in njegovih delovnih teles, katerih član je, ter sodeluje pri njihovem delu in odločanju, zato je posebej pomembno, da ima zadosten čas za pripravo za obravnavo posameznih vprašanj. Kot je Ustavno sodišče že poudarilo v zadevi U-I-84/96, je za učinkovito uresničevanje ustavne pristojnosti Državnega sveta pomembno, da ima organ razumen rok za oblikovanje svojega mnenja, pri čemer je ta rok, ko nujnost zadeve to zahteva, lahko izredno kratek.⁴⁵ Temu sledi tudi ureditev v drugem odstavku 215. člena PoDZ-1, ki določa, da rok, v katerem lahko Državni svet poda mnenje o zadevah z izredne seje Državnega zbora, o zadevah, ki so uvrščene na razširjeni dnevni red seje Državnega zbora in o predlogih zakonov, ki se predlagajo po nujnem postopku, ne sme biti krajši od 24 ur. Ne glede na to, da je Ustavno sodišče v omenjeni odločbi obravnavalo medinstitucionalno določanje rokov za oblikovanje mnenj, je mogoče argumentacijo smiselno uporabiti tudi v primeru določanja rokov za sprejem odločitve glede suspenzivnega veta in notranjega delovanja organa, saj lahko kratki roki v primeru sklica seje Državnega sveta v najširšem smislu posežejo tudi v pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave, ki je konkretizirana tudi v 96. členu Ustave o sestavi Državnega sveta in 98. členu Ustave o volitvah v Državni svet.

Sklicevanje sej Državnega sveta ureja PoDS-1, ki v 30. členu določa, da predsednik sklicuje seje Državnega sveta na lastno pobudo, po sklepu Državnega sveta, na zahtevo komisije, na zahtevo interesne skupine ali na zahtevo osmih državnih svetnikov, pri čemer se lahko izredna seja (tudi v primeru predloga za sprejem odločilnega veta) na podlagi tretjega odstavka 32. člena PoDS-1 skliče tudi v roku, ki je krajši od sedem dni. Pravica predsednika Državnega sveta je diskrecijska, saj je omejena zgolj z ustavnim rokom za sprejem odločitve Državnega sveta glede vložitve suspenzivnega veta in poslovniško določbo glede obravnave drugih zadev, ki jih ni mogoče odlagati in jih ni mogoče pravočasno uvrstiti na dnevni red redne seje. Kadar je na dnevnem redu seje Državnega sveta zakon, na katerega bi Državni svet lahko vložil suspenzivni veto, predsednik skliče sejo praviloma šesti dan po sprejetju zakona.⁴⁶ Omenjena praksa sklicevanja izredne seje za obravnavo odločilnega veta Državnega sveta je posledica kratkih ustavnih rokov, ki jih ima Državni svet za sprejem odlo-

⁴⁴ Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US

⁴⁵ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-84/96 z dne 21. oktobra 1999, točka 34 obrazložitve.

⁴⁶ F. Grad, nav. delo (2013), str. 221.

žilnega veta, nepoklicne funkcije članov Državnega sveta in s tem povezanega zagotavljanja sklepčnosti na seji in navsezadnje tudi zagotavljanju zadostnega časa članom Državnega sveta za preučitev in obravnavo zadeve. Kljub omenjenim argumentom, ki govorijo v korist poznejšemu sklicevanju izredne seje za obravnavo odločilnega veta, člani Državnega sveta nimajo nikakršne poslovniške možnosti glede vplivanja na datum sklica izredne seje, temveč lahko zgolj obravnavo posamezne materije odložijo s postopkovnimi predlogi, kot so predlog za prekinitve iz 41. člena PoDS-1 in predlog za preložitev razprave ali odločanja o obravnavani zadevi iz 42. člena PoDS-1.

3.2.1.2. Zloraba instituta suspenzivnega veta

Ustavna, zakonska in poslovniška ureditev instituta suspenzivnega veta ne urejajo posebej vprašanja zlorabe omenjenega instituta, zato je treba pri proučevanju omenjenega vprašanja uporabiti analogijo s splošno teorijo o zlorabi pravic. O zlorabi pravice govorimo, ko subjekt izhaja iz abstraktnega upravičenja, vendar ga izvršuje tako, da posega v pravico drugega, ko se pravica uporablja v nasprotju z namenom, za katerega je bila ustanovljena, ko je uporaba pravice popolnoma nerazumna in ne zasleduje legitimnega interesa oziroma kadar nekaj, kar imamo v rabi, preusmerimo v zlorabo.⁴⁷ Cerar pojasnjuje, da beseda zloraba pomeni, da nekdo počne nekaj, do česar je tako ali drugače upravičen, vendar to počne tako, da prekorači ali popači namen oziroma smisel upravičenja in prizadene ljudi ali povzroči kako drugačno škodo.⁴⁸

V primeru vložitve suspenzivnega veta, katerega namen je pospešena uveljavitev zakonodaje, moramo najprej analizirati sam pomen in namen instituta suspenzivnega veta, saj lahko le na tej podlagi analiziramo, ali je v konkretnem primeru mogoče govoriti o zlorabi pravice. Slovar slovenskega knjižnega jezika pojasnjuje, da je veto pravica koga, da z ugovorom, nasprotovanjem prepreči sprejem, izpolnitev sklepa, zakona. Ključni element opredelitve veta je torej nasprotovanje s ciljem preprečitve izpolnitve sklepa, zakona ipd. Zato se v primeru vložitve pobude za sprejem odločilnega veta s ciljem pospešitve uveljavitve zakonodaje soočimo z jezikovno neskladnostjo omenjenega predloga akta z njeno vsebino, saj je omenjena obrazložitev v nasprotju s splošno jezikovno razlago izraza veto. Pri uporabi zgodovinske metode razlage lahko že iz pripravljalnih gradiv k osnutku Ustave razberemo, da je bil Državni svet zasnovan kot organ s funkcijo svetovanja in intervencije v zakonodajnih zadevah s pristojnostjo suspenzivnega veta, s katerim bi opozarjal na pomanjkljive ali nepravilne odločitve.⁴⁹ Namenska razlaga suspenzivnega veta, urejenega

⁴⁷ M. Pavčnik, nav. delo (2019), str. 145.

⁴⁸ M. Cerar, nav. delo.

⁴⁹ Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, 17/90, str. 9.

tako v 91. kot tudi v 97. členu Ustave, pritrjuje dejstvu, da je suspenzivni veto Državnega sveta »ovira« pri uveljavitvi sprejetega zakona, pri čemer Igličarjev predlog za oblikovanje usklajevalnega postopka po vetu Državnega sveta s ciljem reševanja interesnih konfliktov jasno nakazuje na tako imenovano korekcijsko funkcijo Državnega sveta kot posebno institucionalizirano obliko uveljavljanja civilne družbe oziroma interesnih skupin in njihovih interesov v Državnem svetu.⁵⁰

Vloženo pobudo za sprejem odločilnega veta s ciljem hitrejšje uveljavitve zakonodaje je v luči odprave dvomov o zlorabi omenjene pravice zaradi cilja, ki ga vložena pobuda zasleduje, mogoče sanirati z vložitvijo amandmaja s strani člana Državnega sveta, komisije ali interesne skupine na podlagi 72. člena PoDS-1, s katerim bi obrazložitev suspenzivnega veta nadomestili z novim besedilom, ki nasprotuje sprejemu zakona.⁵¹

Kerševan⁵² je pri preučevanju pristojnosti veta šefa republike menil, da je veto praviloma političen akt in ne potrebuje pravne argumentacije, niti ni šef države pravno zavezan obrazložiti razloge za svojo odločitev, kar v primeru analogije s suspenzivnim vetom Državnega sveta pomeni, da ta prav tako ni pravno zavezan obrazložiti razloge za svojo odločitev. Kljub pravni nevezanosti k obrazložitvi suspenzivnega veta je zaradi postopka ponovnega odločanja v Državnem zboru smiselna navedba argumentov, ki so Državni svet vodili k sprejemu omenjene odločitve in govorijo v korist zavrnitvi ponovnega sprejema zakona.

Tako amandmiranje obrazložitve predloga suspenzivnega veta kot tudi vložitev suspenzivnega veta brez obrazložitve ne obravnavata vprašanja zagotavljanja zadostnega časa za obravnavo posamezne zadeve s strani članov Državnega sveta in ne zagotavlja nujno hitrejšega zakonodajnega postopka.

3.2.1.3. Retroaktivnost posameznih zakonskih določb

Težave glede trajanja zakonodajnega postopka v primeru predlogov zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč bi lahko reševali na drugačen način. Namesto hitenja s sprejemanjem in predvsem uveljavitvijo omenjenih zakonov z morebitnim protiustavnim skrajševanjem ustavnih rokov ima zakonodajalec namreč na voljo uporabo ustavnega instituta retroaktivne veljave posameznih zakonskih določb.

⁵⁰ Albin Igličar: komentar 91. člena Ustave RS, v: M. Avbelj, nav. delo (2019, drugi del), str. 150.

⁵¹ Primer obravnave veta na Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB-D), EPA 1975-VIII.

⁵² E. Kerševan, nav. delo (2016), str. 350.

Ustava v 155. členu uvaja prepoved retroaktivnosti, pri čemer je ob omejitvi dopustnih retroaktivnih učinkov na posamezne zakonske določbe in ob izpolnjevanju zahteve javne koristi kot upravičenja za obstoj retroaktivnosti ta zrelativizirana.⁵³ Prepoved retroaktivnosti na eni strani varuje stabilnost in predvidljivost pravnega sistema, po drugi pa v nepogostih in izrednih situacijah zagotavlja prožnost pravnega sistema.⁵⁴ Pri tem je za ustavno dopustnost retroaktivnosti treba izpolniti zahteve po zakonski določitvi retroaktivnih učinkov, pri čemer je retroaktivni učinek omejen samo na posamezne zakonske določbe, retroaktivne učinke zahteva javna korist in navsezadnje ti ne posegajo v pridobljene pravice.⁵⁵ V slovenski pravni teoriji in ustavnosodni praksi sta se uveljavila koncepta »prave« in »neprave« retroaktivnosti, pri čemer o »pravi« retroaktivnosti govorimo, ko zakon s povratnimi učinki posega v že nastala dejanska stanja, o »nepravi« retroaktivnosti pa, ko zajemajo sedanja, vendar še ne v celoti zaključena dejanska stanja.⁵⁶

V luči spoštovanja ustavnih pristojnosti Državnega sveta in izogib morebitnim zlorabam instituta suspenzivnega veta bi lahko zakonodajalec z namenom hitrejšje uveljavitve posameznih določb zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč predvidel njihovo retroaktivno veljavo ob upoštevanju omejitev iz 155. člena Ustave in ustavnosodne prakse na tem področju.

4. NUJNOST USTAVNIH SPREMEMB INSTITUTA SUSPENZIVNEGA VETA

Uporaba instituta suspenzivnega veta v primeru zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč je osvetlila številna pravna vprašanja, povezana s položajem, vlogo ter pristojnostmi Državnega sveta kot drugega doma slovenskega parlamenta, ki so bila pri ureditvi omenjenega postopka s strani zakonodajalca spregledana. S ciljem odprave dvomov glede ustavne ustreznosti pozitivne zakonske ureditve suspenzivnega veta pri omenjenih zakonih in v luči skrajševanja promulgacijskega roka ter v izogib morebitnim zlorabam omenjenega instituta se kot možni rešitvi ponujata predvsem skrajšanje roka za vložitev suspenzivnega veta na

⁵³ Katarina Vatovec: komentar 155. člena Ustave RS, v: M. Avbelj, nav. delo (2019, drugi del), str. 402.

⁵⁴ Katarina Vatovec: komentar 155. člena Ustave RS, v: M. Avbelj, nav. delo (2019, prvi del), str. 677.

⁵⁵ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-196/14 z dne 5. novembra 2015, točka 26 obrazložitve.

⁵⁶ Katarina Vatovec: komentar 155. člena Ustave RS, v: M. Avbelj, nav. delo (2019, drugi del), str. 403.

omenjene zakone ali omejitev pravice vlaganja suspenzivnega veta na določene zakone, pri čemer slednja omogoča celovito urejanje problematike.

4.1. Krajši roki za vložitev suspenzivnega veta

Slovenski ustavodajalec pri urejanju instituta suspenzivnega veta ni predvidel možnosti skrajšanja roka za vložitev suspenzivnega veta Državnega sveta, so pa omenjeno možnost predvideli v nekaterih drugih državah. Tako na primer Poljska Ustava v tretjem odstavku 123. člena predvideva skrajšanje roka za sprejem odločitve Senata v primeru nujnih zakonov iz trideset na štirinajst dni, pri čemer je v primeru strinjanja Senata s sprejetim zakonom obdobje, v katerem Senat sprejme odločitev, skrajšano na sedem dni. Podobno tudi 8. člen češke Ustave v času izrednih in vojnih razmer predvideva skrajšanje roka za sprejem odločitve Senata na 24 ur. Nemški Temeljni zakon v 78. členu ureja uveljavitev zvezne zakonodaje, pri čemer je razvidno, da je hitrost zakonodajnega postopka odvisna predvsem od hitrosti odločanja v zgornjem domu parlamenta.

Ne glede na predstavljene primere iz tuje zakonodaje, ki določajo skrajšanje roka za sprejem odločitve o vložitvi veta, je treba poudariti, da imajo omenjeni zgornji domovi precej daljše roke za sprejem odločitve, nekateri (češki Senat) pa skrajšanje omenjenega roka veže na razglasitev izrednih razmer in vojnega stanja. V primeru slovenske ureditve bi bilo v primeru skrajšanja roka za vložitev suspenzivnega veta treba najprej slediti odločbi Ustavnega sodišča U-I-84/96, ki posebej poudarja nujnost določanja rokov na način, da Državnemu svetu omogočajo učinkovito uresničevanje njegove ustavne pristojnosti, pri čemer je treba preučiti, v katerih primerih nujnost zadeve narekuje posebej hitro odločanje. Hkrati pa bi bilo zaradi preohlapne dikcije iz 148. člena PoDZ-1 priporočljivo da ta natančneje določi rok za ponovno odločanje Državnega zbora v primeru zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč.

4.2. Ustavna omejitev pravice Državnega sveta zahtevati od Državnega zbora, da o zakonu ponovno odloča

Kot je bilo pojasnjeno, Ustava pravico Državnega sveta zahtevati, da Državni zbor o zakonu ponovno odloča, ureja tako v 91. členu, ki ureja razglasitev zakona, kot tudi v 97. členu, ki ureja pristojnosti Državnega sveta. S systemskega vidika je smiselna omejitev pravice suspenzivnega veta v 91. členu, ne glede na to, da je ureditev v omenjenem členu zaradi urejanja dveh popolnoma različnih ustavnih vprašanj nenavadna.⁵⁷

⁵⁷ D. Štrus, nav. delo (2017), str. 110.

Obseg omejitve ustavne pravice suspenzivnega veta Državnega sveta mora slediti ustavnim omejitvam zakonodajnega referendumu, kot jih določa drugi odstavek 90. člena Ustave RS, pri čemer je pri vsaki posamezni omejitvi referendumskega odločanja treba oceniti, ali je mogoče isti *ratio* ustavodajalca zasledovati tudi pri omejitvi suspenzivnega veta Državnega sveta. Za potrebe tega prispevka se bomo omejili na korelacijo med referendumsko omejitvijo in omejitvijo suspenzivnega veta v primeru zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč. V primeru omenjenih zakonov je potrebno učinkovito in hitro delovanje⁵⁸ (včasih tudi izredno hitro), kar bi vložitev in odločanje o suspenzivnem vetu preprečevalo. Predlagatelji ustavne spremembe 90. člena so namreč nujnost omejitve referendumske pravice utemeljili z dejstvom, da bi zamaknjena uveljavitev zakona lahko povzročila škodljive posledice oziroma nujno ukrepanje celo preprečila ter hkrati izničila namen in učinek sprejemanja zakonov po nujnem postopku, kot jih določa Poslovnik Državnega zbora.⁵⁹ Ne glede na to, da je razlika v trajanju referendumskega postopka in postopka z odločilnim vetom velika, lahko govorimo o nujnih ukrepih, pri katerih je treba postopek skrajšati tudi za sedemdnevni rok, v katerem lahko Državni svet vloži suspenzivni veto.

V primeru ustavne omejitve suspenzivnega veta je treba dopolniti tudi ureditev v PoDZ-1, in sicer tako, da Vlada Državnemu zboru posreduje predlog za sprejem sklepa, s katerim ugotovi, da suspenzivnega veta ni dopustno vložiti, saj gre za zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč. Predlog vlade bi moral vsebovati navedbo vseh razlogov, zaradi katerih odločilnega veta ni dopustno vložiti, pri čemer bi imel Državni zbor na voljo 48 ur za odločanje o vladnem predlogu.

4.2.1. Ustavnosodno varstvo

Omenjena ureditev pomeni omejitev ustavne pristojnosti Državnega sveta, zato je treba vsakemu članu Državnega sveta zagotoviti možnost, da v petnajstih dneh od uveljavitve zakona vloži zahtevo za oceno ustavnosti zaradi kršitve ustavne določbe, ki omejuje možnost vložitve suspenzivnega veta Državnega sveta. Pri tem je treba upoštevati enajsto alinejo prvega odstavka 160. člena Ustave, ki določa, da Ustavno sodišče odloča o drugih zadevah, ki so mu naložene z Ustavo in z zakoni, ki zahteva, da se postopek ustavosodnega varstva uredi na zakonski in ne na poslovniški ravni. Ustavno sodišče je v zadevi U-I-483/20 poudarilo, da zakonodajni postopek v širšem smislu vključuje tudi zakonodajno iniciativo, suspenzivni veto Državnega sveta, zakonodajni referendum, razglasitev zakona ter objavo zakona v Uradnem listu Republike

⁵⁸ Mnenje strokovne skupine, str. 6.

⁵⁹ Predlog za spremembo 90. člena ustave, str. 13.

Slovenije, kar pomeni, da Ustavno sodišče na podlagi tretjega odstavka 21. člena ZUstS v okviru odločanja o ustavnosti in zakonitosti postopkov, po katerih so bili predpisi sprejeti, presoja tudi ustavno pravico Državnega sveta vložiti suspenzivni veto.⁶⁰

5. SKLEP

Epidemija covid-19 je zaradi potrebe po hitrem zakonodajnem ukrepanju ob odsotnosti razglasitve izrednih razmer osvetlila več vprašanj, povezanih s hitrostjo zakonodajnega postopka in pospešeno promulgacijo sprejete zakonodaje. S sprejemom 21.a člena ZRLI je bila podana pravna podlaga za pospešitev že tako hitrih nujnih zakonodajnih postopkov, vendar je ta necelovito uredila vlogo Državnega sveta v zakonodajnem postopku in njegovo pristojnost vlaganja suspenzivnega veta.

Praksa, ki je sledila zgoraj navedeni zakonski ureditvi referendumu, je imela posledice tako na zakonodajni postopek v Državnem zboru kot tudi na delovanje Državnega sveta, predvsem na institut odločilnega veta. Način, kako je Državni svet »sprejel odločitev, da ne bo zahteval ponovnega odločanja o zakonu«, je odprl več ustavnopravnih vprašanj, ki zahtevajo poglobljene odgovore. Dejstvo je, da odločilni veto, kot je bilo predstavljeno v tem članku, ni institut, s katerim se pospeši uveljavitev sprejete zakonodaje, ampak ustavni institut ponovnega razmisleka o predlaganih zakonskih rešitvah in s tem pomembna varovalka v sistemu zavor in ravovesij.

Državni svet je ustavni organ, čigar pristojnosti (tudi v okviru zakonodajnega postopka) so urejene v Ustavi, zato vsakršno zakonsko omejevanje njegovih ustavnih pristojnosti (tudi v primeru nujnih ukrepov za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč) nakazuje na morebiten protiustaven poseg v njegove pristojnosti in zato je nujno, da se tudi omejitve pristojnosti vlaganja suspenzivnega veta uredijo na ustavni ravni ter nato še na zakonski in poslovniški ravni.

Do ustavne – ter nato tudi zakonske in poslovniške ureditve – omejitve instituta odločilnega veta na zakone o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč pa bi zakonodajalec moral uporabiti retroaktivno veljavo posameznih določb teh zakonov in tako reševati pravočasno uveljavitev nujnih ukrepov.

⁶⁰ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-483/20 z dne 7. januarja 2021, točka 19 obrazložitve.

Literatura

- Matej Avbelj (ur.) in drugi: Komentar Ustave Republike Slovenije. Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica 2019.
- Matej Avbelj: Še ena prepoved referendum?, v: Pravna praksa, 30 (2011) 1, str. 12.
- Matej Avbelj: Že druga prepoved referendum, v: Pravna praksa, 28 (2009) 45, str. 14.
- Miro Cerar: Zloraba prava, v: Iusinfo.si, 9. marca 2009, <www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/10846> (10. 6. 2023).
- Franc Grad: Parlamentarno pravo. GV Založba, Ljubljana 2013.
- Franc Grad, Igor Kaučič in Saša Zagorc: Ustavno pravo. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2016.
- Albin Igličar: Državni zbor v funkciji zakonodajalca, v: Ljubo Bavcon in drugi: 15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2007, str. 103–121.
- Igor Kaučič: Ustavne omejitve in prepovedi zakonodajnega referendum, v: Zbornik znanstvenih razprav, 74 (2014), str. 59–92.
- Erik Kerševan: Promulgacija zakona s strani predsednika republike, v: Igor Kaučič in drugi: Ustavni položaj predsednika republike. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, Maribor 2016, str. 347–364.
- Ivan Kristan: Odložilni veto Državnega sveta, v: Ivan Kristan in drugi: III. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava. Inštitut za javno upravo, Ljubljana 1997, str. 107–118.
- Ivan Kristan: Dvodomnost slovenskega parlamenta, v: Prihodnost parlamentarne demokracije: zbornik strokovnega srečanja ob 20. obletnici prvih večstrankarskih volitev, (2010), str. 98–103.
- Marijan Pavčnik: Materia Constitutionis (Glose ob Pisateljski ustavi), v: Tine Hribar in drugi: Izvori slovenske Ustave. Državni svet Republike Slovenije, Ljubljana 2009, str. 67–80.
- Meg Russel: Reforming the House of Lords: Lessons From Overseas. Oxford University Press, Oxford 2000.
- Dušan Štrus: Državni svet – že 25 let stičišče interesov družbe. Državni svet Republike Slovenije, Ljubljana 2017.
- Marijan Pavčnik: Teorija prava – prispevek k razumevanju prava. 5., pregledana in dopolnjena izd., 4. natis. GV Založba, Ljubljana 2019.
- Matija Žgur: Izredno stanje: pristojnosti in odgovornosti predsednika Republike Slovenije po slovenski ustavi, v: Igor Kaučič in drugi: Ustavni položaj predsednika republike. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, Maribor 2016, str. 439–456.