

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
visokošolskega programa

**PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA SVETA REPUBLIKE SLOVENIJE
S Poudarkom NA ODLOŽILNEM VETU**

Kandidat: Maša Češek
Št. indeksa: 33953

Mentor: izr. prof. dr. Rudi Kocjančič

Ljubljana, november 2008

POVZETEK

Predmet diplomskega dela je izvrševanje ustavnih pristojnosti Državnega sveta Republike Slovenije s poudarkom na odločilnem vetu in primeri dosedanje rabe te pristojnosti v praksi v treh polnih mandatih, torej petnajstih letih delovanja te institucije. V diplomskem delu je predstavljena struktura pristojnosti državnega sveta, pri čemer je posebna pozornost posvečena ustavni pristojnosti državnega sveta, ki, skladno s 97. členom ustave, lahko zahteva, da državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča. Glede na to, da je takšna pristojnost del zakonodajnega postopka, je podrobno razčlenjeno, kakšna sta ustavna ureditev in položaj državnega sveta, kako potekajo volitve v državni svet, kako je notranje organiziran, kaj predstavljajo temeljne pravice in dolžnosti državnih svetnikov ter v kakšnem razmerju je državni svet do nekaterih drugih državnih organov. Za eno od središčnih pristojnosti, tako imenovani odločilni oziroma suspenzivni veto, je natančno predstavljena ustavna ureditev ter njegova pravna narava, uporaba, pomen in posledice sprejema v praksi, predvsem na podlagi podatkov iz letnih poročil o delu državnega sveta. Z vložitvijo veta državni svet sicer ne prepreči sprejetja zakona, temveč doseže njegovo odložitve, saj se z njegovo vložitvijo ugovarja že sprejetim odločitvam v državnem zboru. Njegov namen je sprejem čimbolj kakovostnih zakonov, saj ob vložitvi veta državni svet predlaga tudi konkretne spremembe spornih delov.

Ključne besede: državni svet, državni zbor, odločilni/suspenzivni veto, zakonodajni postopek, ustavna ureditev.

SUMMARY

The subject of the thesis is the use of constitutional powers by the National Council of the Republic of Slovenia with the special focus on the right of veto. This is the most frequently exercised constitutional power by the National Council and the thesis examines the specific cases of its use throughout its first three full terms.

The thesis includes a comprehensive presentation of the structure of powers of the National Council. It puts significant emphasis on Article 97 of the Constitution which allows the National Council to request the National Assembly to reconsider legislative acts prior to their proclamation. Bearing in mind that this competence is an integral part of the legislative procedure, the relevant constitutional provisions, the role of the National Council, the procedure for its election, its internal structure and the rights and responsibilities of its members are analysed in detail.

The thesis also explains the constitutional and legal nature, practical use, significance and implications of the right of the veto – which is one of the most important powers of the National Council. This analysis is largely based on the data from the annual reports of the National Council. The use of the veto does not prevent the adoption of law but only postpones it (as the law is merely resubmitted to the National Assembly). The objective is to improve the quality of adopted legislative acts through a new debate and vote in the National Assembly, on the basis of specific proposals for amendments suggested by the National Council.

Key words: National Council of the Republic of Slovenia, National Assembly of the Republic of Slovenia, veto, legislative procedure, constitutional organisation.

KAZALO

POVZETEK	ii
SUMMARY	iii
1 UVOD	1
2 DRŽAVNI SVET REPUBLIKE SLOVENIJE	3
2.1 UREDITEV DRŽAVNEGA SVETA V USTAVI REPUBLIKE SLOVENIJE	3
2.2 ORGANIZACIJA DRŽAVNEGA SVETA	4
2.2.1 Volitve v državni svet.....	6
2.2.2 Konstituiranje državnega sveta	8
2.2.3 Pravice in dolžnosti članov državnega sveta	9
2.2.4 Seje državnega sveta	10
2.3 RAZMERJA DRŽAVNEGA SVETA DO DRUGIH DRŽAVNIH ORGANOV ..	12
2.3.1 Razmerja državnega sveta do državnega zbora.....	12
2.3.2 Razmerja do vlade, ministrstev in drugih državnih organov.....	13
3 PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA SVETA	14
3.1 ZAKONODAJNA POBUDA	15
3.2 MNENJA	15
3.3 PRAVICA DO ODLOŽILNEGA VETA	16
3.4 ZAKONODAJNI REFERENDUM	16
3.5 PARLAMENTARNA PREISKAVA.....	17
3.6 USTAVNA PRITOŽBA	17
3.7 PREDLOG ZA SPREJEM OBVEZNE RAZLAGE ZAKONA	18
4 ODLOŽILNI VETO DRŽAVNEGA SVETA	19
4.1 UREDITEV VETA V PRAVNIH AKTIH.....	19
4.2 PRAVNA NARAVA ODLOŽILNEGA VETA.....	20
4.3 ROKI ZA VLOŽITEV VETA.....	21
4.4 VLOGA DRŽAVNEGA SVETA PRI SPREJEMANJU ZAKONOV.....	22
4.5 POSTOPEK V DRŽAVNEM ZBORU PO VLOŽITVI VETA.....	23
4.6 POMEN VETA.....	24

5	ODLOŽILNI VETO V PRAKSI	25
5.1	STATISTIČNI PODATKI O VLOŽENIH ODLOŽILNIH VETIH DRŽAVNEGA SVETA	25
5.1.1	Konkretna primera odložilnega veta na Zakon o vinu in Zakon o določitvi minimalne plače	26
5.1.2	Odložilni veto v prvem mandatu	27
5.1.3	Odložilni veto v drugem mandatu.....	31
5.1.4	Odložilni veto v tretjem mandatu	34
6	ZAKLJUČEK	41
	VIRI	46
	SEZNAM SLIK IN TABEL	48
	IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA	49

1 UVOD

Ustava Republike Slovenije uvršča določbe o ureditvi Državnega sveta takoj za določbami o ureditvi Državnega zbora Republike Slovenije in pred določbami o predsedniku Republike Slovenije. Državni svet se poleg državnega zbora, predsednika republike, vlade, uprave, sodstva ter drugih državnih organov kot so Računsko sodišče Republike Slovenije ter Varuh človekovih pravic in svoboščin, uvršča med ustavne organe. Državni svet sicer ne opravlja zakonodajne funkcije, ima pa možnost, da v določeni meri vpliva na odločitve, sprejete v državnem zboru, in je na ta način del zakonodajnega postopka. Državni svet je tako v vlogi svetovalca državnemu zboru, v po mnenju državnih svetnic in svetnikov spornem delu ali delih že sprejetih zakonov. Svojo svetovalno vlogo izkaže skozi predlagane spremembe tega dela ali delov sprejetih zakonov.

Državni svet uporablja odložilni oziroma suspenzivni veto¹ v okviru svojih pristojnosti zelo pogosto. Odložilni veto predstavlja del zakonodajnega postopka. Skladno z drugo alinejo prvega odstavka 97. člena Zakona o Državnem svetu Republike Slovenije je odložilni veto opredeljen kot pristojnost državnega sveta zahtevati, da državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča. Takšno navedbo je mogoče tolmačiti kot zahtevo po ponovnem glasovanju o zakonu brez kakršnekoli vsebinske razprave o že sprejetem zakonu ter brez priprave izboljšanega besedila zakona, ki bi pripomogel h kakovostnejšim rešitvam. Navzoči na seji državnega sveta pri točki o odložilnem vetu zgolj obrazložijo svoj glas, s sprejetjem veta pa državni svet pravzaprav nasprotuje odločitvam državnega zbora.

V diplomskem delu podrobno predstavljam ureditev in pristojnosti državnega sveta, z razčlenitvijo, kakšna sta ustavna ureditev in položaj državnega sveta, kako potekajo volitve v državni svet, kako je notranje organiziran, kaj predstavljajo temeljne pravice in dolžnosti državnih svetnic in svetnikov ter v kakšnem razmerju je državni svet do nekaterih drugih državnih organov, predvsem do državnega zbora in vlade. Opredeljujem in razlagam vlogo in pomen odločilnega veta v zakonodajnem postopku ter na podlagi podatkov, pridobljenih iz letnih poročil državnega sveta za tri pretekla petletna mandatna obdobja (zadnji, tretji mandat se je državnemu svetu iztekel decembra 2007), podajam analizo uporabe veta v vsakem posameznem mandatnem obdobju, ob tem pa statistične podatke tudi ustrezno komentiram. Podajam pogled na pravno naravo odločilnega veta, razlagam, kako se zaradi odločilnega veta po končanem

¹ Besedna zveza "odložilni veto" oziroma "suspenzivni veto" sicer ni ustavni izraz, vendar pa jo pogosto uporablja pravna teorija in stroka, zato je sčasoma prešla tudi v prakso.

zakonodajnem postopku v državnem zboru (lahko) spremeni posamezen že sprejeti zakon ter kakšen je postopek v državnem zboru po izglasovanem vetu.

Diplomsko delo sestavlja pet poglavij. Obveznemu uvodu sledi splošno poglavje o državnemu svetu, v katerem sprva opredeljujem ustavno ureditev. Nadaljujem z razčlenitvijo zakonsko predvidenega postopka volitev v državni svet ter navajam postopke volitev za vsako od petih interesnih skupin zastopstva nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov, ki se delijo na delodajalce, delojemalce, predstavnike kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, predstavnike negospodarskih dejavnosti in predstavnike lokalnih interesov. Navajam tudi nekaj splošnih značilnosti poteka volilnega postopka. Poglavje nadaljujem z navedbami o organizaciji državnega sveta, to podpoglavje pa namenjam predvsem konstituiranju državnega sveta, načinu izvolitve predsednika in podpredsednika državnega sveta ter opisu njunih zadolžitev, pravic in dolžnosti, poleg tega pa razlagam, v kakšnem pomenu služi svetnicam in svetnikom imuniteta. Pri podpoglavju o konstituiranju državnega sveta navajam sestavo njegovih članov z navedbami o izvedbi prve seje državnega sveta in potrditvijo mandatov državnih svetnic in svetnikov. Navajam tudi ustavne pristojnosti državnega sveta. Poglavje zaključujem s splošno opredelitvijo razmerja do drugih temeljnih državnih organov ter načinom sodelovanja državnega sveta do drugih temeljnih državnih organov, predvsem pa izpostavljam razmerja do državnega zbora in vlade.

Pristojnostim državnega sveta je namenjeno drugo tematsko poglavje, v katerem predstavljam zakonodajno pobudo, mnenja državnega sveta, opisujem zahtevo državnega sveta, da državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem še enkrat odloča, zakonodajni referendum, parlamentarno preiskavo, ustavno pritožbo in zahtevo za sprejem obvezne razlage zakona.

Tretje in predvsem četrto tematsko poglavje predstavljata osrednji del diplomskega dela, nanašata pa se na odločilni veto državnega sveta z vidika pravne narave ter na njegovo uporabo v praksi. Opisujem tudi roke za vložitev veta, postopek v državnem zboru po vložitvi veta ter njegov pomen. Ker se intenzivnost vlaganja veta od mandata do mandata razlikuje, sem na podlagi zbranih podatkov iz poročil o delovanju državnega sveta v treh preteklih mandatnih obdobjih oblikovala preglednice o uporabi veta po posameznem mandatu. Za vsak mandat posebej sem pripravila razpredelnico ter graf in dodala komentar statističnih navedb, tudi za posamezno leto znotraj mandatnega obdobja. Navedla sem tudi zakone, o katerih se je ponovno odločalo v vsakem posameznem mandatu. Odločilni veto se navezuje tudi na pristojnost državnega sveta zahtevati oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov na ustavnem sodišču. Večina teh zahtev se ponavadi vložijo na ustavno sodišče po tem, ko državni zbor zakon na vnovičnem glasovanju zakon ponovno izglasuje. Sodeč po tej pristojnosti bi lahko menili, da se pomen učinkovitosti odločilnega veta krepi.

2 DRŽAVNI SVET REPUBLIKE SLOVENIJE

2.1 UREDITEV DRŽAVNEGA SVETA V USTAVI REPUBLIKE SLOVENIJE

Ustava Republike Slovenije ureja določbe o državnem svetu v IV. poglavju, z naslovom Državna ureditev. Državni svet je urejen takoj za določbami o državnem zboru. Ureditev državnega sveta zajema ustava v členih od 96 do 101, ki zajemajo določbe o sestavi državnega sveta, pristojnosti, volitvah v državni svet, odločanju, nezdružljivosti funkcije in imuniteti ter poslovniku državnega sveta.

Z vidika državnih funkcij, ki jih opravljajo državni organi, ni mogoče državnega sveta uvrstiti ne kot nosilca zakonodajne niti kot izvršilne, vsekakor pa tudi ne kot sodne funkcije. Vendarle pa njegove pristojnosti nakazujejo, da gre za organ, ki deluje v okviru zakonodajne funkcije, saj lahko predlaga zakone, daje veto na sprejete zakone in podobno (po Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, 1999, str. 132).

Ustava je pri ureditvi državnega sveta precej splošna, skromna, lahko bi rekli celo skopa in nedorečena, predvsem v primerjavi z ureditvijo drugih državnih organov. Ustava določa, da naj organizacijo in volitve v državni svet uredi poseben zakon, ki ga sprejme državni zbor (po Jeseničnikovi, 1999, str. 11). Državnemu svetu je posvečeno zgolj 6 (šest), državnemu zboru pa kar 16 (šestnajst) členov. Takšna ureditev slabi položaj državnega sveta v razmerju do državnega zbora, saj številna vprašanja o ureditvi državnega sveta prepušča zakonodajnemu organu. Zakon o državnem svetu (v nadaljevanju: ZDSve) je posledično uredil vprašanja, ki bi vsebinsko, pa tudi z vidika pravne norme bolj sodila v ustavo. Očitno je pomanjkljiva ustavna ureditev državnega sveta posledica dejstva, da je bil državni svet v svoji končni obliki vključen v ustavo šele tik pred njenim sprejemom, tako da ni bilo mogoče urediti vseh vprašanj, ki bi sicer sodila v ustavo (po Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, 1999, str. 132).

Ustavno in zakonsko ureditev državnega sveta dopolnjujejo še drugi pravni akti: zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, zakon o parlamentarni preiskavi, zakon o referendumu in o ljudski iniciativi, zakon o ustavnem sodišču, poslovnik državnega sveta, ki ga državni svet sprejme z večino vseh svojih članov, in drugi poslovniki (poslovnik državnega zbora, poslovnik o parlamentarni preiskavi).

2.2 ORGANIZACIJA DRŽAVNEGA SVETA

Državni svet ima, enako kot državni zbor, pravico, da si sam ureja svoje poslovanje, saj ustava v 101. členu izrecno določa, da ima državni svet svoj poslovnik, ki ga sprejme z absolutno večino, torej večino glasov vseh državnih svetnikov. Ustava Republike Slovenije v določbah o državnem svetu namreč ne opredeljuje ničesar glede organizacije državnega sveta. Poslovnik državnega sveta (v nadaljevanju: Po-DS1) je bil spremenjen nedavno, na 9. seji državnega sveta, dne 2. julija 2008.

Zakon o državnem svetu v 43. členu določa, da ima državni svet svojega predsednika in podpredsednika, ki se ju izvoli z večino glasov vseh članov. Ta člen opredeljuje tudi njuno funkcijo, ki je častna in se opravlja nepoklicno. Zakon sicer ne določa mandatne dobe predsednika in podpredsednika, pač pa poslovnik določa, da se predsednik in podpredsednik državnega sveta ter predsedniki, podpredsedniki in člani komisij volijo za dobo dveh let in pol in so na to funkcijo lahko znova izvoljeni (PoDS-1, 2. odstavek 78. člena). Poslovnik v 1. odstavku 80. člena določa, da kandidata za predsednika in podpredsednika državnega sveta predlaga skupina najmanj osmih državnih svetnikov ali interesna skupina. V 2. odstavku istega člena pa poslovnik navaja, da je kandidat za predsednika državnega sveta oziroma podpredsednika izvoljen, če zanj glasuje večina vseh državnih svetnikov. Tretji odstavek 78. člena še določa, da se predsednika in podpredsednika izvoli s tajnim glasovanjem. Predsedniki, podpredsedniki in člani komisij pa so, nasprotno, skladno s 4. odstavkom istega člena voljeni javno. Drugi in tretji odstavek 57. člena navajata, da »glasovnica vsebuje predlog, o katerem odločajo državni svetniki, in opredelitvi "za" in "proti". Državni svetnik glasuje tako, da obkroži besedo "za" ali besedo "proti". Neizpolnjena glasovnica in glasovnica, iz katere volja državnega svetnika ni jasno razvidna, sta neveljavni.«

Zakon le splošno navaja dolžnosti predsednika (ZDSve, 44. člen), poslovnik pa v 1. odstavku 8. člena bolj podrobno navaja pristojnosti, naloge in obveznosti predsednika, ki: »...predstavlja državni svet, pripravlja, sklicuje in vodi seje državnega sveta, podpisuje akte, ki jih sprejme državni svet, skrbi za uresničevanje z ustavo, zakonom in s poslovnikom določenih razmerij z državnim zborom, z vlado in z drugimi državnimi organi, skrbi za sodelovanje s predstavniškimi organi drugih držav, z mednarodnimi parlamentarnimi institucijami ter z mednarodnimi organi in organizacijami, v okviru pooblastil, ki mu jih dajeta zakon in poslovnik, skrbi za varovanje časti in ugleda državnega sveta, skrbi za izvajanje poslovnika, dodeljuje zadeve v obravnavo komisijam državnega sveta, odloča o sporih glede pristojnosti med komisijami državnega sveta, določa sestavo delegacije državnega sveta za obisk pri organih v drugih državah in za obisk tuje delegacije v državnem svetu, po posvetovanju s kolegijem sprejema sklep o organizaciji in delu službe državnega sveta ter sistemizacijo delovnih mest v državnem svetu ter opravlja druge naloge v skladu z ustavo, zakonom in poslovnikom.«

Poslovnik določa tudi pristojnost podpredsednika: »Podpredsednik državnega sveta pomaga predsedniku pri pripravljanju in vodenju sej ter ga nadomešča v primeru njegove zadržanosti ali odsotnosti. Podpredsednik lahko v dogovoru s predsednikom državnega sveta opravlja posamezne zadeve z delovnega področja predsednika državnega sveta.« (10. člen PoDS-1).

Posebno pozornost zakon namenja tudi mandatno-imunitetni komisiji: »Državni svet ima tudi mandatno – imunitetno komisijo. Sestavljena je iz predsednika in štirih članov, ki se izvolijo izmed predstavnikov interesnih skupin. Državni svet ima lahko druga stalna in občasna delovna telesa. Sestava in naloge teh teles se določijo s poslovnikom ali s posebnim sklepom. V teh telesih so ustrezno zastopani predstavniki interesnih skupin.« (ZDSve, 45. člen).

Zakon, podrobneje pa tudi poslovnik, opredeljujeta funkcijo sekretarja državnega sveta, ki ga imenuje državni svet, načeloma z javnim glasovanjem na predlog predsednika državnega sveta. »Državni svet ima sekretarja, ki ga imenuje svet. Vodi službo državnega sveta.« (ZDSve, 46. člen). Glede delovnih razmerij delavcev ima v službi državnega sveta pravice in dolžnosti predstojnika v skladu z zakonom (PoDS-1, 2. odst. 12. člena). Sekretar zagotavlja pogoje za delo državnega sveta, njegovih komisij in interesnih skupin, pomaga predsedniku in podpredsedniku pri pripravi in vodenju sej državnega sveta in opravlja druge naloge, določene z zakonom, s poslovnikom ali z drugim aktom državnega sveta. (PoDS-1, 1. odst. 12. člena).

Poslanske skupine se v državnem svetu ne oblikujejo, saj člani državnega sveta niso izvoljeni glede na strankarsko pripadnost in politične stranke ne bi smele imeti nobene vloge v tem organu. Namesto poslanskih skupin se organizirajo interesne skupine po posameznih področjih, ki jih ustava opredeljuje v 96. členu (po Kaučiču in Gradu, 2007, str. 196).

Državni svet sprejema odločitve iz svoje pristojnosti samo, če je sklepčen, torej, če je na seji navzoča večina članov (99. člen ustave). Odloča, tako kot državni zbor, z večino opredeljenih glasov navzočih članov, odločitev pa je sprejeta, če je glasov *za* odločitev več, kot glasov *proti* predlagani odločitvi. Vendar pa je naveden pogoj, da je odločitev sprejeta, če je zanjo glasovalo najmanj enajst članov državnega sveta. Ustavno pa je določeno, da mora biti zahteva za razpis zakonodajnega referendumu sprejeta z večino glasov vseh članov, torej z absolutno večino vseh v državnem svetu (po Kaučiču in Gradu, 2007, str. 196).

2.2.1 Volitve v državni svet

Za državno svetnico ali državnega svetnika (v nadaljevanju: državni svetnik²) v državnem svetu ima pravico biti izvoljen vsak polnoleten državljan Republike Slovenije, ki mora biti tudi poslovno sposoben. Opravljati mora tudi ustrezno dejavnost oziroma biti zaposlen v njej, kar velja, če gre za predstavnika interesnih organizacij. Če pa gre za predstavnika lokalnih interesov, mora imeti stalno prebivališče v ustrezni volilni enoti. Ob pogojih, ki veljajo za državljane Republike Slovenije, imajo pravico voliti tiste člane državnega sveta, ki so predstavniki interesnih organizacij tudi tujci, ki pri nas opravljajo ustrezno dejavnost oziroma so v njej zaposleni. Kandidate za člane državnega sveta določijo interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti v skladu s svojimi pravili (po Pereniču, 1998, str. 18).

Državni svet naj bi bil odsev družbene strukturiranosti in različnosti interesov različnih družbenih skupin, ki naj bi se v njem medsebojno soočali na institucionaliziran način. Skladno s 96. členom ustave predstavlja torej zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Sestavljen je iz dveh temeljnih delov: iz predstavnikov funkcionalnih (delovnih in socialnih) ter iz predstavnikov lokalnih interesov (teritorialno). Državni svet tako sestavlja 40 članov, in sicer štirje predstavniki delodajalcev, štirje predstavniki delojemalcev, štirje predstavniki kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti in dvaindvajset predstavnikov lokalnih interesov. Državni svet se v celoti oblikuje z volitvami, kar pomeni, da se članstvo v državnem svetu lahko pridobi le z volitvami, ne pa tudi na druge načine, kot je na primer imenovanje. Volitve v državni svet ureja zakon, ki ga državni zbor sprejme s tako imenovano ustavno, torej dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. Člani državnega sveta se, za razliko od poslancev, volijo za dobo petih let (po Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, 1999, str. 133).

Zakon o državnem svetu podrobno opredeljuje sestavo volilnih teles za predstavnike posameznih interesov. Za volitve predstavnikov delodajalcev je volilno telo sestavljeno iz predstavnikov gospodarskih zbornic in združenj delodajalcev, volilno telo predstavnikov delojemalcev pa sestavljajo predstavniki reprezentativnih sindikatov. Predstavnike kmetov, obrtnikov in drugih samostojnih poklicev volijo njihove poklicne organizacije, organizirane na območju države. Šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti volijo: vsak po enega višje in visoko šolstvo, poklicne organizacije pedagoških delavcev, raziskovalcev, kulturnih in športnih delavcev, zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev ter strokovnih sodelavcev na področju socialnega varstva (po Pereniču, 1998, str. 19).

Lokalne skupnosti izvolijo največ, kar dvaindvajset članov državnega sveta – predstavnikov lokalnih interesov. V ta namen se posledično izoblikuje največ

² Besedna zveza "državni svetnik", zapisana v slovnični obliki moškega spola, je uporabljena kot nevtralna za moške in ženske.

dvaindvajset volilnih enot, ki obsegajo območje ene ali več lokalnih skupnosti. Volilna enota ima svoje volilno telo, ki ga sestavljajo člani predstavniškega organa lokalnih skupnosti, če ta enota obsega območje ene skupnosti (po Pereniču, 1998, str. 19).

Volitve v državni svet razpiše predsednik državnega zbora. Zakonsko poznamo splošne, nadomestne in ponovne volitve. »Splošne volitve se opravijo najprej dva meseca in najkasneje petnajst dni pred iztekom petletne mandatne dobe državnega sveta, ki se računa od dneva njegove prve seje. Če bi se mandatna doba državnega sveta iztekla med vojnim ali izrednim stanjem, se podaljša za čas trajanja takega stanja in še za šest mesecev po prenehanju vojnega ali izrednega stanja. V tem primeru se splošne volitve opravijo najprej dva meseca in najkasneje petnajst dni pred iztekom podaljšane mandatne dobe. Mandat prejšnjega državnega sveta preneha s prvo sejo novega državnega sveta.« (ZDSve, 3. člen). »Nadomestne volitve se opravijo, če članu državnega sveta preneha mandat pred iztekom mandatne dobe državnega sveta, razen če je do izteka mandatne dobe državnega sveta preostalo manj kot šest mesecev. Nadomestne volitve se opravijo najkasneje petinsedemdeset dni po prenehanju mandata člana državnega sveta.« (ZDSve, 4. člen). »V aktu o razpisu volitev se določi dan razpisa volitev in dan glasovanja. Dan glasovanja na splošnih volitvah je lahko različen za volitve predstavnikov različnih interesnih skupin, vendar mora biti določen za volitve vseh članov državnega sveta v istem tednu. Z dnem, ki je določen kot dan razpisa volitev, začnejo teči roki za volilna opravila. Akt o razpisu volitev se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.« (ZDSve, 6. člen). »Ponovne volitve se opravijo, če pristojna volilna komisija zaradi nepravilnosti, ki lahko vplivajo na izid volitev, razveljavi volitve v volilnem telesu. Ponovne volitve se opravijo tudi, če državni svet oziroma ustavno sodišče v primeru pritožbe ne potrdi mandata člana državnega sveta in republiška volilna komisija ugotovi, da je potrebno opraviti ponovne volitve. Ponovne volitve na podlagi obstoječih kandidatur se opravijo najpozneje v petnajstih dneh, ponovne volitve na podlagi novih kandidatur pa najpozneje v šestdesetih dneh od dneva razpisa volitev. Ponovne volitve razpiše pristojna volilna komisija.« (ZDSve, 8. člen).

Glasuje se tajno z glasovnicami. Vrstni red kandidatov na glasovnici je enak vrstnemu redu na seznamu kandidatov. Vsak član volilnega telesa lahko glasuje največ za toliko kandidatov, kolikor članov državnega sveta se voli v volilnem telesu. (ZDSve, 20. člen). Za člane državnega sveta so izvoljeni tisti kandidati, ki so dobili največ glasov. Če je dvoje ali več kandidatov dobilo enako število glasov, odloči o izvolitvi med njimi žreb, ki ga opravi volilni odbor. (ZDSve, 21. člen).

2.2.2 Konstituiranje državnega sveta

Členi od 48. do 51. ZDSve ter od 5. do 7. PoDS-1 določajo konstituiranje državnega sveta. »Prvo sejo državnega sveta skliče predsednik državnega zbora najkasneje dvajset dni po njegovi izvolitvi. Prvo sejo državnega sveta vodi do izvolitve predsednika državnega sveta njegov najstarejši član.« (ZDSve, 48. člen). Določba navaja, da prvo sejo skliče predsednik državnega zbora po opravljenih volitvah v državni svet, ki jih prav tako razpiše predsednik državnega zbora. Isti člen še navaja, da prvo sejo državnega sveta do izvolitve predsednika državnega sveta vodi njegov najstarejši član. Poslovnik podrobneje navaja, da prvo sejo državnega sveta vodi v primeru: »...če je ta odsoten ali če odkloni, naslednji najstarejši državni svetnik. V primeru, da je tudi slednji odsoten ali če odkloni, vodi prvo sejo državni svetnik, ki ga določi državni svet.« (PoDS-1, 4. odst. 5. člena).

Na prvi seji se najprej izvoli mandatno – imunitetna komisija. Ta komisija pregleda potrdila o izvolitvi in morebitne pritožbe kandidatov zoper odločitve volilne komisije, ki posledično lahko vplivajo na potrditev mandatov. Komisija tudi sestavi poročilo za državni svet. Seznam članov in potrdila o izvolitvi sta sestavna dela poročila, ki ga komisija pripravi za državni svet (ZDSve, 49. člen). Poslovnik podrobneje določa, da komisijo sestavljajo po en predstavnik iz vsake interesne skupine (PoDS-1, 1. odst. 6. člena).

Glede potrditve mandatov zakon navaja: »O potrditvi mandatov državnim svetnikom državni svet odloča na predlog mandatno-imunitetne komisije.« (ZDSve, 50. člen). Poslovnik še določa, da: »Državni svet potrdi mandate državnih svetnikov na predlog mandatno-imunitetne komisije, potem ko dobi poročilo te komisije o pregledu potrdil o izvolitvi ter o vsebini in upravičenosti morebitnih pritožb kandidatov, interesnih organizacij ali lokalnih skupnosti.« (PoDS-1, 2. odst. 6. člena). »Državni svet potrdi mandate, ki niso sporni, v celoti. O vsakem spornem mandatu državni svet odloča posebej. Državni svetnik, čigar mandat je sporen, ne sme glasovati o potrditvi svojega mandata.« (PoDS-1, 3. odst. 6. člena). »O vsakem spornem mandatu odloča svet posebej. Zoper odločitev državnega sveta, da se mandat ne potrdi, ima prizadeti pravico do pritožbe na ustavno sodišče v petnajstih dneh od dneva odločitve. Ustavno sodišče lahko razveljavi odločitev državnega sveta in potrdi mandat ali pa pritožbo zavrne.« (ZDSve, 50. člen).

2.2.3 Pravice in dolžnosti članov državnega sveta

Državni svetnik pridobi mandat s potrditvijo mandata v državnem svetu, kot že navedeno v poglavju 2.2.1, njegov položaj pa je le delno podoben položaju poslanca. Oba uživata imuniteto, ki je skladno s 100. členom ustave popolnoma enaka tako za svetnika kot tudi za poslanca in obsega profesionalno in neprofesionalno imuniteto. Zakon tudi navaja, da je funkcija člana državnega sveta častna in se opravlja nepoklicno ter da ima član pravico do nadomestila izgubljenega zaslužka za čas opravljanja funkcije in pravico do povračila stroškov v zvezi z opravljanjem funkcije.

S poslovnikom je posebej določeno, da ima državni svetnik pravico in dolžnost, da se udeležuje sej državnega sveta in njegovih komisij, da predlaga obravnavo vprašanj in daje pobude, da je dolžan varovati podatke zaupne narave ter še nekatere druge pravice in dolžnosti. Četrto poglavje PoDS-1 natančno določa pravice in dolžnosti državnih svetnikov: »Državni svetniki imajo pravico in dolžnost, da se udeležujejo sej državnega sveta in njegovih komisij, katerih člani so, pravico, da predlagajo obravnavo vprašanj in dajejo pobude, dolžnost varovanja podatkov tajne narave, pravico do imunitete, pravico do nadomestila izgubljenega zaslužka in pravico do povračila stroškov v zvezi z opravljanjem funkcije. Državni svetniki imajo pravico do vpogleda v vsa gradiva, s katerimi razpolaga državni svet in njegove komisije.« (PoDS-1, 66. člen).

Zakon v 60. členu govori o imuniteti državnega svetnika, poslovnik pa v členih od 85. do 92. razlaga postopek v zvezi z imuniteto. »Državni svetnik ima imuniteto od potrditve do prenehanja mandata.« (PoDS-1, 85. člen). »Član državnega sveta ni kazensko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega sveta ali njegovih delovnih teles. Član državnega sveta ne sme biti priprt niti se zoper njega, če se sklicuje na imuniteto, ne sme začeti kazenski postopek brez dovoljenja državnega sveta, razen če je bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zapora nad pet let. O zahtevi pristojnega državnega organa za dovoljenje iz prejšnjega odstavka odloči državni svet na predlog mandatno-imunitetne komisije najkasneje v 30 dneh od dneva vložitve zahteve. Državni svet lahko prizna imuniteto tudi članu državnega sveta, ki se nanjo ni skliceval ali ki je bil zaloten pri kaznivem dejanju iz tretjega odstavka tega člena.« (ZDSve, 60. člen).

»Če so podani pogoji za odreditev pripora državnega svetnika ali če so podani pogoji za začetek kazenskega postopka proti državnemu svetniku, ki se sklicuje na imuniteto, pristojni državni organ pošlje zahtevo za dovolitev pripora oziroma za začetek kazenskega postopka predsedniku državnega sveta.« (PoDS-1, 1. odst. 86. člena). »V primeru, ko je bil državni svetnik priprt ali je bil proti njemu začel kazenski postopek, ker je bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zapora nad pet let, pristojni državni organ nemudoma pošlje predsedniku državnega sveta obvestilo o priporu ali o začetku kazenskega postopka. Pristojni državni organ pošlje obvestilo o

začetku kazenskega postopka predsedniku državnega sveta tudi tedaj, ko se državni svetnik ni skliceval na imuniteto.« (PoDS-1, 2. odst. 86. člena). »Predsednik državnega sveta zahtevo ali obvestilo takoj pošlje mandatno-imunitetni komisiji.« (PoDS-1, 1. odst. 87. člena). »Pri obravnavanju zahteve ali obvestila mandatno-imunitetna komisija presodi, ali je priznanje imunitete nujno potrebno za opravljanje funkcije državnega svetnika. Praviloma se šteje, da je priznanje imunitete lahko nujno potrebno za opravljanje funkcije državnega svetnika v primeru, ko namerava pristojni državni organ državnega svetnika pripraviti ali ko ga je že priprl, ne pa tudi v primeru, ko namerava proti njemu začeti kazenski postopek ali ko ga je že začel.« (PoDS-1, 2. odst. 87. člena).

»Mandatno-imunitetna komisija preuči zahtevo ali obvestilo in predlaga državnemu svetu, da državnemu svetniku prizna imuniteto ali da mu je ne prizna.« (PoDS-1, 2. odst. 88. člena). »Državni svet brez razprave in obrazložitve glasu odloča o tem, ali državnemu svetniku prizna imuniteto ali mu je ne prizna. Državni svet lahko na predlog mandatno-imunitetne komisije ali interesne skupine sklene, da se odločanje opravi na zaprti seji. Na zaprti seji je možna razprava. Pri odločanju o tem, ali državnemu svetniku prizna imuniteto ali mu je ne prizna, državni svet upošteva enaka merila, kot jih poslovnik določa za mandatno-imunitetno komisijo.« (PoDS-1, 89. člen).

»Mandatno-imunitetna komisija v vsakem primeru takoj odloča o priznanju imunitete državnemu svetniku, ki je v priporu. Državni svet na prvi naslednji seji odločitev mandatno-imunitetne komisije potrdi ali razveljavi in spremeni.« (PoDS-1, 90. člen).

Poslovniška določila o stikih z volilno bazo in pridobivanjem informacij so navedena v členih 28. in 29. »Na zahtevo interesnih organizacij in lokalnih skupnosti, so državni svetniki dolžni le-te obveščati o svojem delu ter vlagati pobude in predloge na njihovo zahtevo. Državni svetnik uresničuje stike z volivci v interesnih organizacijah ali lokalnih skupnostih tudi preko pisarne, ki je v ta namen organizirana v njegovi volilni enoti.« (PoDS-1, 28. člen).

2.2.4 Seje državnega sveta

Zakon v 52. in 53. členu navaja določbe o delu državnega sveta, ki se odvija na sejah ter določa, da je delo državnega sveta in njegovih delovnih teles javno. Javnost se lahko omeji ali izključi samo, če tako zaradi splošnih koristi odloči državni svet oziroma njegovo delovno telo. Nadalje določa tudi, da predsednik sklicuje seje državnega sveta na lastno pobudo ali po sklepu sveta, na zahtevo delovnega telesa sveta, na zahtevo predstavnikov ene ali več interesnih skupin ali na zahtevo petine članov državnega sveta. Predsednik skliče sejo državnega sveta tudi v primeru, kadar mora državni svet na zahtevo državnega zbora izreči mnenje o posamezni zadevi. Poslovnik pa v 49. členu navaja, da državni svet lahko razpravlja in odloča le o zadevah, ki so na dnevnem redu

seje državnega sveta. Odločanje se opravi po končani razpravi o predlogu akta, o katerem se odloča.

Celotno osmo poglavje poslovnika v kar 35-ih členih podrobno navaja določbe v zvezi s sejami - od sklicevanja, poteka, vzdrževanja reda, odločanja, glasovanja, zapisnika pa do javnosti dela. »Seje državnega sveta so javne, razen če zaradi splošnih koristi tako odloči državni svet ali če državni svet obravnava zadevo tajne narave. Javnost seje je zagotovljena, če je predstavnikom medijev omogočeno spremljanje seje neposredno v prostoru, kjer poteka seja, ali če jim je spremljanje seje omogočeno s tehničnimi pripomočki.« (PoDS-1, 62. člen).

»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. Zahteva za sklic seje državnega sveta mora biti pisna in obrazložena, predlagatelj mora hkrati predložiti ustrezna gradiva. Redne seje državnega sveta so praviloma v sredo.« (PoDS-1, 30. člen).

»Državni svet zaseda na rednih in izrednih sejah. Sklic redne seje s predlogom dnevnega reda in gradivom, se pošlje državnim svetnikom sedem dni pred dnem, določenim za sejo državnega sveta. Izredno sejo se lahko skliče tudi v krajšem roku, kot je opisan v prejšnjem stavku. Predlog dnevnega reda izredne seje in gradivo za sejo se državnim svetnikom lahko predloži tudi na sami seji. Izredno sejo se lahko skliče, če se predlaga sprejem odločilnega veta ali če se predlaga sprejem zahteve za razpis referendum ali če gre za obravnavo drugih zadev, ki jih ni mogoče odlagati in jih ni mogoče pravočasno uvrstiti na dnevni red redne seje. V zahtevi za sklic izredne seje morajo biti navedeni razlogi za njen sklic.« (PoDS-1, 32. člen). Skladno s poslovniškimi določili sejo državnega sveta vodi predsednik ali podpredsednik državnega sveta.

Glasovanje je praviloma javno, glasuje pa se z uporabo glasovalne naprave ali z vzdigovanjem rok. »Državni svet odloča z javnim glasovanjem, razen če ta poslovnik ne določa drugače.« (PoDS-1, 1. odst. 53. člena). »Predsedujoči po vsakem opravljenem glasovanju ugotovi in objavi izid glasovanja.« (PoDS-1, 1. odst. 53. člena).

Odločanje temelji na relativni večini opredeljenih glasov. »Državni svet odloča z večino opredeljenih glasov navzočih državnih svetnikov, kadar z ustavo ali s tem poslovnikom ni določena drugačna večina. Državni svetniki glasujejo tako, da se opredelijo "za" ali "proti". Odločitev je sprejeta, če je število oddanih glasov "za" večje od števila oddanih glasov "proti", pri čemer mora za sprejem predloga odločilnega veta glasovati najmanj enajst državnih svetnikov.« (PoDS-1, 52. člen).

2.3 RAZMERJA DRŽAVNEGA SVETA DO DRUGIH DRŽAVNIH ORGANOV

Razmerja državnega sveta do drugih državnih organov so navedena v 6. poglavju poslovnika, v členih od 94. do 98. Prvi trije členi tega poglavja (94., 95. in 96.) obravnavajo razmerja do državnega zbora, druga dva (97. in 98.) pa razmerja do predsednika republike, vlade, ministrstev in drugih državnih organov.

2.3.1 Razmerja državnega sveta do državnega zbora

Razmerje med državnim zborom in državnim svetom izhaja iz ustavno določenega položaja obeh organov. Pri tem je položaj državnega zbora bistveno močnejši, saj opravlja vse funkcije sodobnega parlamenta, medtem ko ima državni svet samo nekatere z ustavo določene pristojnosti v zvezi z izvajanjem pristojnosti državnega zbora. Državni svet je, kot navedeno, v razmerju do državnega zbora v podrejenem položaju, saj nima zakonodajnih pristojnosti, ker ne more sprejemati zakonov, lahko pa le posredno sodeluje pri njihovem sprejemanju. Sodeluje namreč samo tako, da lahko uporabi tako imenovano zakonodajno iniciativo in odločilni veto, od državnega zbora pa lahko zahteva tudi razpis zakonodajnega referendumu. Zakon je lahko sprejet le v državnem zboru, vendar je državni zbor pri zakonodajni postopku pod velikim vplivom državnega sveta. Po poslovniku državnega zbora je določeno, da delovna telesa državnega zbora sodelujejo z delovnimi telesi državnega sveta in obravnavajo njihova mnenja (po Kaučiču in Gradu, 2007, str. 197).

Državni svet torej daje državnemu zboru mnenja o vseh zadevah iz njegove pristojnosti. To lahko stori po lastni presoji, če pa to zahteva državni zbor, je državni svet po ustavi k temu zavezan in zahteve ne more zavrni. Mnenje k posamezni zadevi, ki ga poda državni svet, za državni zbor sicer ni zavezujoče, vendar pa mora mnenje obravnavati in se nanj odzvati in o svojem stališču obvestiti državni svet. Državni svet pa ima najmočnejši vpliv na izvajanje zakonodajne funkcije z odločilnim vetom. Z njim se lahko začasno zavrne ali prepreči uveljavitev zakona, ki je sprejet v državnem zboru. 91. člen ustave državnemu svetu daje pravico, da zahteva, da državni zbor ponovno odloča o zakonu, ki ga je državni zbor že sprejel. Zakon lahko državni zbor ponovno izglasuje, vendar v primeru vnovičnega glasovanja obvezno z večino vseh poslancev. Če je zakon vnovič potrjen, je ta odločitev dokončna (po Kaučiču in Gradu, 2007, str. 197).

Komisije državnega sveta, v skladu z zakonom sodelujejo z delovnimi telesi državnega zbora in jim dajejo mnenja o zadevah iz pristojnosti državnega zbora, sej teh delovnih teles pa se udeleži poročevalec, ki ga je določila pristojna komisija državnega sveta (PoDS-1, 94. člen). Kadar državni zbor ali njegovo delovno telo obravnava predlog, mnenje ali zahtevo državnega sveta, se seje državnega zbora ali njegovega delovnega telesa udeleži predsednik državnega sveta ali državni svetnik, ki ga je državni svet določil za poročevalca (PoDS-1, 1. odst. 95. člena). Če državni svet od predsednika

državnega zbora prejme 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, ali o predlogu zakona, ki se predlaga po nujnem postopku, in ne more v navedenem roku sklicati seje, lahko namesto državnega sveta poda mnenje pristojna komisija državnega sveta (PoDS-1, 1. odst. 96. člena).

Pravica državnega sveta in njegovih komisij je tudi zahtevati od drugih državnih organov pojasnila in podatke o zadevah, ki jih obravnava. Te zahteve pa morajo biti usklajene z zakonom. Predsednik državnega sveta postavi le rok, v katerem morajo državni organi posredovati zahtevana pojasnila in podatke državnemu svetu.

2.3.2 Razmerja do vlade, ministrstev in drugih državnih organov

Med državnim svetom in vlado ni ustavno določenega razmerja. To pa zato, ker se vsa razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo, značilna za parlamentarni sistem, nanašajo na vlado in državni zbor. Tak položaj je značilen za sistem nepopolne dvodomnosti parlamenta. Klub temu pa ima državni svet take ustavne pristojnosti, ki od vlade terjajo vzpostavitev določenih razmerij z državnim svetom (po Kaučiču in Gradu, 2007, str. 199).

Pristojnost državnega sveta se nanaša predvsem na sodelovanje pri izvajanju zakonodajne funkcije. Pomembna je tudi pravica, da daje državni svet mnenja državnemu zboru o vseh zadevah iz njegove pristojnosti. Tako je mnenje državnega sveta pomembno pri zakonodajnem odločanju v državnem zboru, posledično pa so odločitve pomembne tudi za vlado. Zato poskuša tudi vlada vplivati na državni svet pri oblikovanju njihovih mnenj (po Kaučiču in Gradu, 2007, str. 200).

V okviru razmerij državnega sveta do drugih državnih organov velja omeniti, da državni svet sodeluje z organi s podobnimi pristojnostmi v drugih državah, z mednarodnimi parlamentarnimi institucijami ter organizacijami. O obiskih teh organov v tujini predsednik državnega sveta obvešča državni svet. Delegacijo državnega sveta, ki obiše sorodne institucije v tujini, določi na podlagi pristojne komisije državni svet, kadar pa čas to ne dopušča, delegacijo za obisk v tujini sestavi predsednik državnega sveta. Po končanem obisku na tujem, delegacija predloži državnemu svetu pisno poročilo, najkasneje v 30 dneh.

3 PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA SVETA

Državni svet lahko predlaga državnemu zboru sprejem zakonov, daje državnemu zboru mnenja o vseh zadevah iz njegove pristojnosti (po lastni iniciativi ali pa na zahtevo državnega zbora). Državni svet lahko daje mnenja ne samo na zakone, ampak tudi na spremembe ustave, deklaracije, zadeve Evropske unije, imenovanja in drugo. Državni svet in njegova delovna telesa dajejo državnemu zboru in njegovim delovnim telesom veliko mnenj in v ta mnenja ponavadi vključijo tudi predloge amandmajev. Na ta način mnenja državnega sveta in njegovih delovnih teles vplivajo na vsebino zakonov, ki se obravnavajo v zakonodajnem postopku. Državni svet lahko tudi zahteva, da državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča (pravica do veta), lahko zahteva razpis referendumu o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom (zakonodajni referendum) ter zahteva preiskavo o zadevah javnega pomena (parlamentarna preiskava).

Pristojnosti državnega sveta so navedene v 97. členu ustave:

- predlagati državnemu zboru sprejem zakonov (zakonodajna iniciativa),
- dati državnemu zboru mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti,
- zahtevati, da državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem še enkrat odloča (odložilni veto),
- zahtevati razpis zakonodajnega referendumu,
- zahtevati preiskavo o zadevah javnega pomena (parlamentarna preiskava).

Ne ustava ne zakon ne določata pristojnosti državnega sveta po posameznih področjih niti tega ne določa poslovnik, vendar bi se dalo iz položaja in strukture državnega sveta sklepati, da je njegova pristojnost omejena na tista področja, ki neposredno zadevajo interesno polje tistih interesnih skupin, ki so v njem zastopane (po Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, 1999, str. 133). »Po ustavi je edina dolžnost državnega sveta, da na zahtevo državnega zbora izreče mnenje o posamezni zadevi.« (Kaučič in Grad, 2007, str. 195).

»Državni svet nima nobenih pristojnosti, na podlagi katerih bi sam sprejemal odločitve, temveč so vse njegove pristojnosti naravnane na delovanje državnega zbora, predvsem na njegovo zakonodajno funkcijo.« (Kaučič in Grad, 2007, str. 195).

Iz ustavnega položaja državnega sveta izhaja, da ima predvsem iniciativno, suspenzivno in svetovalno funkcijo. V okviru iniciativne funkcije predlaga državnemu zboru sprejem zakonov, zahteva razpis zakonodajnega referendumu in zahteva parlamentarno preiskavo. V okviru svetovalne funkcije pa po lastni presoji ali na zahtevo državnega zbora daje le temu mnenje o različnih zadevah. Poleg tega ima v okviru suspenzivne funkcije pravico do odložilnega veta, saj lahko zahteva, da državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona, o njem še enkrat odloča. Zakon mora biti v takšnem

primeru sprejet z absolutno večino vseh poslancev. Državni svet ima na zakonodajno odločanje prek zahteve po uvedbi zakonodajnega referendumu sicer zelo posreden vpliv, utegne pa v praksi imeti celo večjo težo kot suspenzivni veto, kar lahko povzroči velik pritisk na državni zbor, če ne bi dovolj upošteval stališč državnega sveta (po Kaučiču in Gradu, 2007, str. 195).

3.1 ZAKONODAJNA POBUDA

Državni svet lahko predlaga državnemu zboru sprejem zakonov (prva alineja 97. člena Ustave RS). To je pomembna zakonodajna funkcija državnega sveta v procesu sprejemanja zakonov. Vsak predlog zakona mora vsebovati naslov zakona, uvod, besedilo členov in obrazložitev. Po poslovniku državnega zbora se zakonodajni postopek deli na tri faze: prvo, drugo in tretjo obravnavo zakona.

3.2 MNENJA

Državni svet sprejema in daje državnemu zboru mnenja o vseh zadevah iz njegove pristojnosti (druga alineja 97. člena Ustave RS). Tako v državnem zboru uveljavlja interese interesnih skupin, zastopane v državnem svetu. Mnenja, stališča in predloge ob obravnavi zakonov in drugih aktov s svojega delovnega področja oblikujejo komisije državnega sveta.

Komisije državnega sveta v skladu z zakonom sodelujejo z delovnimi telesi državnega zbora in jim dajejo mnenja o zadevah iz pristojnosti državnega zbora (PoDS-1, 1. odstavek). Delovna telesa državnega zbora obravnavajo mnenja, ki jim jih dajo državni svet ali njegova delovna telesa. Seje delovnega telesa državnega zbora se udeleži poročevalec, ki ga je določila pristojna komisija državnega sveta (PoDS-1, 2. odstavek). Pri obravnavi predloga, mnenja ali zahteve državnega sveta, ki ga obravnava državni zbor ali njegovo delovno telo, se seje državnega zbora ali njegovega delovnega telesa udeleži predsednik ali državni svetnik, ki ga je državni svet določil za poročevalca, ki predlog, mnenje ali zahtevo državnega sveta tudi obrazloži. Delovno telo ob obravnavi predlogov, mnenj oziroma zahtev državnega sveta zavzame do njih stališče in o tem poroča državnemu zboru. Predsednik delovnega telesa državnega zbora o odločitvah državnega zbora obvesti predsednika državnega sveta. Mnenja državnega sveta in njegovih komisij so objavljena v Poročevalcu Državnega sveta Republike Slovenije.

3.3 PRAVICA DO ODLOŽILNEGA VETA

Zelo pomembna pristojnost državnega sveta, podrobno predstavljena v naslednjem poglavju, je tako imenovani odložilni veto (pravica državnega sveta zahtevati, da državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča). Državni svet lahko "uveljavi pravico" do odložilnega veta na sprejeti zakon v roku sedem dni po sprejetju zakona v državnem zboru in pred njegovo razglasitvijo. Gre za zelo kratek rok, še posebej ob dejstvu, da člani državnega sveta svojo funkcijo opravljajo nepoklicno. Državni zbor lahko preglasi veto državnega sveta z absolutno večino, to je najmanj 46 glasov poslancev. Državni zbor pri ponovni obravnavi zakona ne razpravlja o zakonu ali o vetu državnega sveta, ampak le glasuje o zakonu (celotnem besedilu zakona), poslanci v državnem zboru pa lahko pred tem svoj glas obrazložijo. Glede na to, da vladajoča koalicija v državnem zboru ponavadi obvladuje takšno potrebno večino, državni zbor v večini primerov zakon ponovno potrди. Pri ponovnem odločanju mora za sprejem zakona glasovati večina vseh poslancev, razen če ustava za sprejem obravnavanega zakona predvideva večje število glasov. Ponovna odločitev državnega zbora je dokončna.

Državni svet ima tako na voljo, da zakon v celoti sprejme ali pa nanj vloži veto in ga tako zavrne v celoti. Vendar državni svet običajno ne nasprotuje celotnemu zakonu, ampak le posameznim rešitvam v njem. Državni zbor lahko pri ponovnem odločanju zakon sprejme ali ne sprejme, ne more pa zakona spremeniti v skladu s predlogi državnega sveta. Zato so poslanci pogosto pred dvema slabima izbira: sprejeti zakon, ki vsebuje očitno pomanjkljivost ali slabost, ali pa zaradi posamezne neustrezne rešitve zavrniti celotni zakon. Zaradi enega spornega člena lahko "pade" cel zakon. Seveda je to velik pritisk na poslance državnega zbora, da se tako večkrat odločijo proti odložilnemu vetu, kot pa bi se sicer, torej če bi lahko popravili samo sporen člen. Z ustavnega vidika po mnenju ustavnega sodišča ni ovir, da ne bi poslovnik omogočil državnemu zboru, da lahko v primeru veta, spremeni le določbo, zaradi katere je veto vložen. Po mnenju državnega sveta bi bilo za postopek sprejemanja zakonov dobro ali celo bolje, ko bi državni zbor v svojem poslovníku uvedel določbo, ki bi mu omogočala (po uspešno vložnem vetu državnega sveta) uvedbo še četrte faze zakonodajnega postopka, v kateri bi lahko spremenili le besedilo posamezne določbe zakona.

3.4 ZAKONODAJNI REFERENDUM

Prav tako zelo pomembna pristojnost državnega sveta je pristojnost, da zahteva razpis referendumu. Gre za pristojnost, s katero ne razpolagajo drugi domovi v Evropi ali v svetu. Ta pristojnost pomeni, da v primeru, da se državni svet ne strinja z ureditvijo v zakonu, ki ga je sprejel državni zbor, lahko v sedmih dneh zahteva razpis referendumu,

v kolikor meni, da bi o predlogu zakona morali odločati volivci na referendumu. Ta pristojnost predstavlja "grožnjo" državnemu zboru in vladi, da v kolikor ne upoštevata mnenja državnega sveta, lahko le-ta zahteva, da končno odločitev sprejmejo volivci. Gre za zanimivo pristojnost, preko katere lahko državni svet uveljavlja svojo legitimnost. Državni svet, ki sicer nima takšne legitimnosti kot državni zbor, saj člani državnega sveta niso neposredno, ampak posredno voljeni, lahko pridobi legitimnost svoje odločitve prav preko instituta referenduma, če državljani na referendumu ne potrdijo zakona, ki mu nasprotuje državni svet (na primer: to se je zgodilo, ko je državni svet zahteval razpis referenduma o Zakonu o privatizaciji Zavarovalnice Triglav. Le 30 odstotkov volivcev je glasovalo za zakon, kar je predstavljalo tudi neke vrste nezaupnico vladi). Državni svet je v petnajstletni praksi le dvakrat uporabil pristojnost zahteve za razpis referenduma. To po mojem mnenju pomeni, da se zaveda pomena te pristojnosti, saj bi njena pretirana uporaba verjetno vodila v izroditev te pristojnosti.

3.5 PARLAMENTARNA PREISKAVA

Državni svet lahko zahteva preiskavo o zadevah javnega pomena iz 93. člena ustave (peta alineja 1. odstavka 97. člena ustave). Pobudo za parlamentarno preiskavo lahko na podlagi poslovnika državnega sveta poda vsak državni svetnik. Državni svet o zahtevi za parlamentarno preiskavo odloči z večino glasov navzočih državnih svetnikov; kot predlagatelj pa določi tudi svojega predstavnika pri obravnavi zahteve za uvedbo parlamentarne preiskave na seji državnega sveta.

93. člen ustave določa, da državni zbor lahko odredi preiskavo o zadevah javnega pomena, mora pa to storiti na zahtevo tretjine poslancev državnega zbora ali na zahtevo državnega sveta. V ta namen imenuje komisijo, ki ima v zadevah poizvedovanja in preučevanja smiselno enaka pooblastila kakor pravosodni organi.

3.6 USTAVNA PRITOŽBA

Pravico, da lahko na Ustavno sodišče RS vloži zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, daje državnemu svetu Zakon o Ustavnem sodišču (23. člen; Ur. l. RS, št. 15/1994).

Državni svet velikokrat izglasuje veto na zakon zaradi neskladja zakona oziroma dela zakona z ustavo. V takšnem primeru lahko državni svet zahteva oceno ustavnosti zakona. Ustavno sodišče je razveljavilo določbe številnih zakonov, na katere je državni svet vložil veto in z vetom ni uspel, zatem pa zahteval presojo ustavnosti zakona.

3.7 PREDLOG ZA SPREJEM OBVEZNE RAZLAGE ZAKONA

Postopek za obvezno razlago zakona določa poslovnik državnega zbora, ki določa, da predlog za sprejem obvezne razlage zakona lahko poda vsak, kdor ima pravico predlagati zakon, torej tudi državni svet. Predlagatelj pošlje predlog predsedniku državnega zbora, ta pa matičnemu delovnemu telesu, sekretariatu za zakonodajo in pravne zadeve in vladi. Matično delovno telo predlaga državnemu zboru, ali naj predlog za obvezno razlago zakona sprejme ali zavrne. Če državni zbor predlog sprejme, naloži sekretariatu za zakonodajo-pravne zadeve, da pripravi končno besedilo obvezne razlage. Besedilo je v državnem zboru sprejeto, če je zanj glasovala večina poslancev, ki je določena za sprejem zakona, na katerega se nanaša obvezna razlaga.

4 ODLOŽILNI VETO DRŽAVNEGA SVETA

»Odložilni veto predstavlja enega najpomembnejših in enega najodmevnejših instrumentov, s katerimi razpolaga državni svet. Zbiranje, spremljanje in analiziranje podatkov s področja vlaganja vetov in njegovih odzivov iz prakse je za slovenski drugi dom izrednega pomena. Pri preglasovanju veta državnega sveta vodijo poslance večkrat politični motivi, ki ne bi smeli prevladovati nad strokovnimi argumenti.« (Štrus, 2002).

4.1 UREDITEV VETA V PRAVNIH AKTIH

Ustavna ureditev veta je zapisana 97. členu, ki pravi, da je pristojnost državnega sveta zahtevati, da državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča ter v 91. členu, ki pravi, da lahko državni svet v sedmih dneh od sprejetja zakona in še pred njegovo razglasitvijo zahteva, da državni zbor o njem še enkrat odloča. Iz opisane opredelitve je razvidna "odložilnost veta", ki sicer ni ustavni izraz, vendar pa ga teorija pogosto uporablja, zato je sčasoma prešel tudi v splošno prakso.

Zakon o državnem svetu je bil sprejet na podlagi 98. člena Ustave RS, ki pravi, da volitve v državni svet ureja zakon, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino. Besedilo samega zakona pa je sicer razdeljeno na dva dela, in sicer v prvem delu ureja postopek volitev v državni svet, v drugem delu pa opredeljuje ureditev področja konstituiranja in dela državnega sveta ter področje pravic in dolžnosti članov državnega sveta. Zakon o državnem svetu veta državnega sveta konkretno kot takega ne opredeljuje. V svojem drugem odstavku 54. člena določa, da mora predsednik državnega zbora obvestiti predsednika državnega sveta o sprejetju zakona in mu poslati besedilo sprejetega zakona, preden pošlje zakon v razglasitev predsedniku republike. V drugem odstavku 55. člena zakona pa je določeno, da zahtevo državnega sveta, da državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem še enkrat odloča, pošlje predsednik državnega sveta predsedniku državnega zbora najkasneje v sedmih dneh od sprejetja zakona.

V poslovniku državnega sveta je veto prav tako urejen le na splošno. V drugem odstavku 69. člena tako navaja, »...da je za obravnavo pobude državnega svetnika za sprejem odložilnega veta (ali zahteve za razpis referendum) na seji državnega sveta potrebna podpora najmanj osmih državnih svetnikov.« O pobudi za sprejem odložilnega veta predsednik državnega sveta največkrat skliče izredno sejo državnega sveta (PoDS-1, 4. odstavek 32. člena), za sprejem katere mora glasovati najmanj 11 državnih svetnikov (PoDS-1, 2. odstavek 52. člena).« Ponovno odločanje o zakonu na seji državnega zbora pa opredeljuje Poslovnik državnega zbora (147., 148., 222. člen), v

katerem je med drugim določeno tudi, da »kadar državni zbor pred razglasitvijo zakona na zahtevo državnega sveta ponovno odloča o zakonu, pošlje predsednik državnega zbora zahtevo državnega sveta v mnenje matičnemu delovnemu telesu, zakonodajno-pravni službi, predlagatelju zakona in vladi.« (Poslovnik državnega zbora, 147. člen). Ponovno glasovanje pa državni zbor opravi na prvi naslednji seji. Pred glasovanjem lahko predstavnik državnega sveta obrazloži zahtevo državnega sveta, predlagatelj zakona in vlada pa lahko, kadar ni sama predlagateljica zakona, obrazloži svoje mnenje. Poročevalec matičnega delovnega telesa predstavi pred glasovanjem mnenje delovnega telesa. V poslanskih skupinah pa predstavniki skupin predstavijo stališča pred glasovanjem. Pri ponovnem glasovanju o zakonu v državnem zboru mora zanj glasovati večina vseh poslancev - se pravi absolutna večina. Ponovna odločitev državnega zbora se šteje za dokončno.

4.2 PRAVNA NARAVA ODLOŽILNEGA VETA

Na podlagi tretje alineje 1. odstavka 97. člena ustave lahko državni svet zahteva, da državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča. Državni svet lahko uveljavi svojo zahtevo za ponovno odločanje o zakonu v sedmih dneh od sprejetja zakona (91. člen Ustave RS, 2. odstavek 55. člena Zakona o državnem svetu, Poslovnik državnega sveta, 32. člen, 2. odstavek 52. člena, 2. odstavek 69. člena).

Preden predsednik Republike Slovenije razglasi zakon (1. odstavek 91. člena ustave) pošlje predsednik državnega zbora besedilo sprejetega zakona predsedniku državnega sveta (ZDSve, 2. odstavek 54. člena). Pri ponovnem odločanju mora za sprejem zakona glasovati večina vseh poslancev, razen če ustava predvideva za sprejem obravnavanega zakona večje število glasov (2. odstavek 91. člena ustave). Ponovna odločitev državnega zbora je dokončna.

Ponovno odločanje o zakonu na seji državnega zbora opredeljuje poslovnik državnega zbora (147., 148., 222. člen), v katerem je med drugim določeno tudi, da lahko predstavnik državnega sveta pred glasovanjem obrazloži zahtevo za ponovno odločanje o zakonu.

Iz ustavnega položaja državnega sveta izhaja, da ima državni svet predvsem iniciativno, suspenzivno in svetovalno funkcijo. Iniciativno funkcijo državni svet izvaja s tem, da lahko državnemu zboru predlaga sprejem zakonov, zahteva parlamentarno preiskavo ter zahteva razpis zakonodajnega referendumu. V okviru suspenzivne funkcije lahko državni svet po lastni presoji ali pa skladno z zahtevo državnega zbora, le-temu daje mnenja o različnih zadevah. To pa, kot je razvidno iz letnih poročil, v praksi ni prav pogosto. Največji in tudi najpomembnejši vpliv na odločitve državnega zbora pa ima državni svet v okviru pravice do odločilnega veta. Državni svet lahko namreč zahteva, da državni

zbor še enkrat odloča o zakonu, ki ga je sicer že sprejel, pri čemer pa državni zbor lahko zakon ponovno sprejme le z večino glasov vseh poslancev. Preko pravice do odložilnega veta, pa bi se dalo iz položaja državnega sveta ter njegove strukture sklepati, da zastopa oziroma je omejen le na področja, ki neposredno zadevajo interese tistih interesnih skupin, ki so zastopane v državnem svetu.

4.3 ROKI ZA VLOŽITEV VETA

Po sprejetju zakona v državnem zboru, lahko veto na sprejeti zakon, državni svet vloži v sedmih dneh. Ta rok je za državni svet zelo kratek in povzroča nemalo težav. To kratkost lahko orišem v razmerju do nekaterih drugih držav. Avstrijski drugi dom ima na razpolago osem tednov za vložitev ugovora – odložilnega veta na sprejeti zakon (po Kristanu, 1997, str. 109). Nemški Bundesrat pa ima na razpolago kar dva roka. Po sprejetju zakona ima najprej na voljo tri tedne časa, da predlaga sklic paritetnega skupnega odbora za pripravo kompromisnega predloga. Po sprejetju kompromisnega predloga zakona v Bundestagu, pa ima na voljo še štirinajst dni za vložitev odložilnega veta.

V Sloveniji sedemdnevni rok za vložitev veta začne teči od dneva, ko državni svet prejme sprejeti zakon - in ne od dneva sprejetja zakona v državnem zboru. V ustavi je pristojnost časovne omejitve vložitve veta urejena v 91. členu, ki opredeljuje razglasitev zakonov. Ta v prvem odstavku navaja, da ima predsednik Republike Slovenije osemdnevni rok za razglasitev zakona, v drugem odstavku pa navaja možnost vložitve veta, ki ga državni svet lahko vloži v sedmih dneh. Takšna opredelitev nakazuje na ureditev, da je državnemu svetu na voljo najkrajši možni rok za vložitev veta znotraj roka za razglasitev zakona (po Štrusu, 2002, str. 309). To pa lahko državnemu svetu nemalokrat predstavlja precej težav, saj se že pri odpravi besedila sprejetega zakona iz državnega zbora običajno izgubi vsaj en dan, v primeru praznikov pa so te težave skoraj nepremostljive (po Kristanu, 1997, str. 109).

Tako imenovani "drugi dom" ima v Sloveniji najkrajši možni rok za proučitev nekega zakona v Evropi in tukaj se pridružujem mnenju dr. Štrusa, ki pravi, da bi se moral ta (pre)kratek rok za obdelavo in preučitev akta v državnem svetu, izenačiti z ureditvami v nekaterih drugih državah. To pa pomeni, da bi se moral rok podaljšati vsaj za še enkrat toliko. Tako bi imel državni svet možnost kakovostnejše in bolj podrobne obravnave zakonov, ki so že bili sprejeti v državnem zboru.

4.4 VLOGA DRŽAVNEGA SVETA PRI SPREJEMANJU ZAKONOV

Državni svet uporablja odločilni veto kot eno izmed možnosti vplivanja na sprejemanje zakonov v državnem zboru. Z vložitvijo veta se pokaže nestrinjanje z izglasovanim zakonom v državnem zboru oziroma delu zakona. Državni svet načeloma ne nasprotuje celotnemu besedilu zakona, temveč le nekaterim rešitvam v njem. Državni zbor ima na ponovnem glasovanju v državnem zboru dve možnosti - sprejetje ali nesprejetje zakona.

Državni zbor pa zakona ne more spremeniti na podlagi predlogov državnega sveta. Državni svet tudi iz tega razloga zagovarja stališče, da bi uvedba možnosti spreminjanja zakona z amandmaji, zmanjšala število vloženi vetov s strani državnega sveta. Že danes je namreč uveljavljena praksa, da večja aktivnost državnega sveta v celotnem zakonodajnem postopku in večja dojemljivost državnega zbora za njegove pripombe in sugestije, pripomoreta k zmanjšanju možnosti za sprejem ter vložitev veta na posamezen sprejeti zakon (po Ribičiču, 2000, str. 62).

S tem v zvezi je državni svet sprožil tudi ustavni spor, kajti možnost vlaganja amandmajev ni zagotovljena v poslovniku državnega zbora, kar vodi do suma obstoja protiustavnosti. V ustavnem sporu je državni svet izpostavil, da je po načelu "a maiori ad minus" v pravici predlagati zakone, vključena tudi pravica vlagati amandmaje na zakone. Zakonodajna pravica naj bi bila močnejša pravica in naj bi vključevala tudi šibkejšo pravico - torej možnost spreminjanja besedila zakonov. Ustavni spor je ustavno sodišče razrešilo z odločbo št. U-I-84/96, v kateri je navedlo, da ustava ne določa pravice državnega sveta vlagati amandmaje na zakone, temveč je ustavna pristojnost državnega sveta državnemu zboru predlagati sprejem zakonov, kar pa ne vključuje tudi pristojnosti vlaganja amandmajev (po Štrusu, 2002).

Po mnenju ustavnega sodišča z ustavnega vidika ni ovir, da poslovnik državnega zbora le-temu ne bi omogočil, da v primeru veta spremeni določbo zakona, zaradi katere je veto vложен. Takšni rešitvi je parlamentarna večina doslej nasprotovala z utemeljitvijo, da bi tako uvedli še četrto fazo zakonodajnega postopka. Ugovor državnega zbora sicer ima svojo težo, čeprav bi se takšna faza zakonodajnega postopka, lahko zelo racionalizirala. V njej bi se namreč odločalo le o spornem vprašanju, ne pa o celotnem zakonu. Poleg tega bi lahko z enim glasovanjem hkrati odločali o spremembi zakona in zavrnitvi veta oziroma o ponovnem sprejetju zakona. Državni svet tako tudi ne bi mogel ponovno vložiti veta na spremenjeni zakon. Vendar pa takšna sprememba, ki bi bila večkrat na dnevnem redu poslovniške komisije in državnega zbora, ni nikoli dobila zadostne večine podpore poslancev (po Ribičiču, 2000, str. 63).

Za sklic seje državnega sveta je pristojen njihov predsednik, ki seje sklicuje na podlagi zakonskih določb. Predsednik o sklicu seje obvesti tudi predsednika državnega zbora in predsednika vlade. S sklicem seje prejmejo državni svetniki predlog dnevnega reda seje,

ki ga predlaga predsednik državnega sveta. O dnevnem redu izvedejo glasovanje, na katerem se svetniki opredelijo, ali bodo predlagani dnevni red potrdili.

Sam postopek za sprejem odločilnega veta v državnem svetu pa se prične, ko se posamezen v državnem zboru sprejeti zakon posreduje državnemu svetu oziroma državnim svetnikom. Državni svetniki prejmejo zahtevo za sklic seje s strani predsednika državnega sveta ter predlog za sprejem odločilnega veta z njegovo obrazložitvijo. Besedilo zakona nato obravnavajo interesne skupine, katere izdajo poročilo, ki ga prejmejo državni svetniki. Nato se poda obrazložitev v imenu predlagateljev odločilnega veta. Svojo obrazložitev poda tudi predstavnik predlagateljev zakona, nakar sledi razprava v državnem svetu. Del razprave so tudi morebitni vloženi amandmaji s strani interesnih skupin, ki se jih vsebinsko predstavi, kasneje pa se o njih opravi še glasovanje. Po opravljenem glasovanju o amandmajih, predsednik državnega sveta predlaga, da državni svet skupaj s sprejetimi amandmaji sprejme naslednji sklep: "...da državni svet na svoji seji ob obravnavi posameznega zakona, ki ga je državni zbor že sprejel, na podlagi 3. alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije sprejme zahtevo, da Državni zbor RS o sprejetem zakonu ponovno odloča." V obrazložitvi zahteve za ponovno odločanje o posameznem zakonu državni svet obrazloži po njihovem mnenju sporne dele zakona ter predlaga ustrezne rešitve. Na koncu državni svet določi svojega poročevalca, ki bo v njihovem imenu na ponovnem odločanju o zakonu predstavil stališče državnega sveta. Sledi le še glasovanje o predlaganem sklepu.

4.5 POSTOPEK V DRŽAVNEM ZBORU PO VLOŽITVI VETA

Pri pravni ureditvi postopka ponovnega sprejemanja zakona v državnem zboru je pomembno dejstvo, da je postopek urejen tako, da se pri ponovnem odločanju v državnem zboru, le ponovno glasuje o zakonu, ne pa tudi ponovno obravnava posamezne člene zakona. Bistvo odločilnega veta državnega sveta je namreč v tem, da daje kritični pogled državnega sveta na sprejeti zakon, na podlagi katerega imajo (ali bi vsaj morali imeti) poslanci državnega zbora priložnost vložiti odločilni veto konstruktivno obravnavati in se na podlagi tega odločiti, ali jih je prepričal ali ne. To možnost pa jim poslovniška ureditev onemogoča (po Gradu, 2000, str. 265).

Razlog za sedanjo ureditev naj bi bil v tem, da so poslanci že v rednem postopku dodobra obravnavali zakon in si izoblikovali svoje stališče do njega. To načeloma drži, vendar pa takrat še niso imeli pred seboj stališč državnega sveta, v ponovnem postopku pa o njih sploh ne morejo razpravljati. Rezultat tako urejenega ponovnega sprejemanja zakona na podlagi odločilnega veta, je pogosto samo podaljševanje zakonodajnega postopka, ne pa izboljševanje vsebine zakona - kar je v svojem bistvu sicer temeljni smisel odločilnega veta (po Kristanu, 1997, str. 73 – 76).

Po mnenju teorije se v praksi določba ustave o možnosti veta v državnem zboru ne uresničuje, saj sprejme državni zbor po vložitvi veta državnega sveta odločitev brez razprave in brez soočanja argumentov. Odločanje je proces, ki je sestavljen iz več dejanj, med katerimi je glasovanje samo zadnje dejanje. Zato se zgolj s ponovitvijo glasovanja v državnem zboru ne uresničuje ustavna določba o ponovitvi odločanja (po Kristanu, 1998).

Kljub "protidvodomni" poslovniški ureditvi veta, pa se praksa počasi obrača v smer racionalne in smotrne ureditve tega področja. Od samega začetka delovanja državnega sveta pa do danes, je namreč moč zaznati spremembe pri obravnavi veta. Po veljavni ureditvi namreč predstavnik državnega sveta vloženi veto obrazloži, svoje mnenje pa predstavi tudi predlagatelj zakona ter matično delovno telo. Prav tako lahko poslanci obrazložijo svoj glas. Po mnenju teorije predstavlja slednje dejanje nadomestek za razpravo v državnem zboru. Glede na razvoj načina odločanja, ki je v začetku spominjalo na ponovno glasovanje o spornem zakonu, lahko pričakujemo, da bo postopoma v državnem zboru dozorelo tudi spoznanje o koristnosti spreminjanja zakona na podlagi veta, če bo takšno spremembo predlagalo matično delovno telo ali vlada (po Ribičiču, 2000, str. 63).

4.6 POMEN VETA

V šestletnem obdobju 2002-2008 je državni svet močno utrdil svoje mesto v demokratični Sloveniji. Vendar pa so kljub temu, da je državnemu svetu z ustavo dana naloga drugega parlamentarnega doma, njegove možnosti vpliva še vedno preveč formalne. Ima pa državni svet na odločitve državnega zbora največji ali celo najpomembnejši vpliv preko pravice do odložilnega veta. Tu bi rada izpostavila vprašanje moči in uspešnosti odložilnega veta, saj v primeru, ko je vložen, velja za celoten zakon, tudi če je le-ta dober in je problematičen le en sam člen. Smotrnejše bi bilo, da bi se veto lahko nanašal le na dele zakona oziroma na posamezne člene in bi tako tak veto dejansko omogočil popravek le dela (spornega) besedila zakona pri ponovnem glasovanju. Podobnim zapletom bi se dalo izogniti tudi, če bi državni svet imel pravico vlagati amandmaje na posamezne člene že med zakonodajnim postopkom oziroma bi prišlo pri posameznih zakonih do medsebojnega usklajevanja. Tu se pridružujem mnenju državnega sveta, ki meni, da bi bil takšen način sprejemanja zakonov bolj transparenten, sami zakoni pa bi bili kakovostnejši ter v prid državljanom.

5 ODLOŽILNI VETO V PRAKSI

Državni svet je s svojimi ustavnimi pristojnostmi del zakonodajnega postopka. Zakonov sicer ne sprejema, ima pa pravico predlagati državnemu zboru sprejem zakonov ali zahteva celo razpis zakonodajnega referendumu. Sprejete zakone proučuje in opozarja na njihovo morebitno neustreznost ter pomanjkljivosti ali celo neskladnosti z Ustavo RS. Skupaj s pravico do odločilnega veta in zahtevo po parlamentarni preiskavi, ki jo lahko zahteva od državnega zbora (ta lahko privede celo do uveljavitve politične odgovornosti predsednika in članov vlade), je državni svet tako del nadzora ter korektiv pri sprejemanju zakonodajnih odločitev.

5.1 STATISTIČNI PODATKI O VLOŽENIH ODLOŽILNIH VETIH DRŽAVNEGA SVETA

V nadaljevanju bom prikazala podatke o vloženih vetih po posameznih mandatnih obdobjih delovanja državnega sveta. Učinkovitosti veta bom opredelila po posameznem letu znotraj posameznega mandata in v posameznih razpredelnicah zajela podatke po posameznem mandatu skupno. Na podlagi teh podatkov bom podala preračun odstotnih deležev o gibanju učinkovitosti veta v grafični podobi ter dodala komentarje. Konkretno pa bom opisala tudi dva primera vložitve veta, in sicer veto na Zakon o vinu in veto na Zakon o določitvi minimalne plače.

Tabela 1: Veto v vseh mandatnih obdobjih (do vključno september 2008)

Leto	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08
Število vloženih vetov	12	8	1	6	9	5	10	2	1	3	2	2	7	7	6	4

Skupaj je bilo od začetka delovanja državnega sveta leta 1993 do konca septembra 2008 vloženih 85 vetov. Število vloženih vetov državnega sveta iz leta v leto variira. Na podlagi zbranih podatkov o vloženih vetih ugotavljam, da je bila dinamika vlaganja vetov najvišja v prvem mandatu delovanja državnega sveta. Prav tako pa je prvi mandat tudi najuspešnejši po številu uspešno vloženih vetov, to se pravi, da so bili zakoni na ponovnem glasovanju zavrnjeni. Drugi in tretji mandat sta po dinamiki vlaganja vetov podobna, vendar bistveno manj uspešna v razmerju do prvega mandata državnega sveta. V drugem in tretjem mandatu se je število vetov nekoliko zmanjšalo, zlasti zaradi boljše dodelanosti postopka vlaganja odločilnega veta s strani državnega sveta. Največ, kar 12 vetov je bilo vloženih v prvem letu delovanja, le po eden pa v letih 1995 ter 2001, torej v 2. in 3. mandatu.

Slika 1: Veto v vseh mandatnih obdobjih (do vključno september 2008)



5.1.1 Konkretna primera odločilnega veta na Zakon o vinu in Zakon o določitvi minimalne plače

Odločilni veto na **Zakon o vinu**, ki ga je državni svet sprejel na izredni seji 23. decembra 2005, je 12. januarja 2006 dobil svoj epilog v državnem zboru. Poslanci so se ob ponovnem glasovanju z absolutno večino strinjali z državnimi svetniki in zakona niso sprejeli. Državni svet je zakonu oporekal zaradi razdelitve vinorodnih območij na deželi Primorska in Vzhodna Slovenija. Tudi v strokovnih krogih in pri večjih vinarjih ter v Odboru za vinogradništvo pri kmetijsko-gozdarski zbornici Slovenije je bilo sprejeto stališče, da je perspektivnejša podpora trem vinorodnim deželam (Primorska, Podravje, Posavje), Podravje in Posavje pa se iz geografskih in strokovnih razlogov preimenujeta v Severovzhodno (okoliši do levega brega Save) in Jugovzhodno vinorodno deželo (okoliši desnega brega Save).

Ob novem vladnem predlogu zakona je državni svet ugotovil, da sledi ciljem, kot je varstvo potrošnikov in pridelovalcev vina, ter usmeritvi h kakovostni pridelavi, ki je ključna za večjo konkurenčnost pridelovalcev vina in grozdja ter prilagoditev razmeram v Evropski Uniji. Glede na prvi nesprejeti zakon so odpravljene nekatere administrativne ovire, število vinorodnih okolišev je zmanjšano s štirinajst na devet, vinorodne dežele pa ostajajo tri. Delitev na tri vinorodne dežele je skladna s stališčem državnega sveta, ki pa je ponovno opozoril na strokovne pomanjkljivosti, ki so bile razlog za odločilni veto, npr. na dosladkanje vina, ki je z zdravstvenega vidika nedopustno, saj dodani sladkor v vinu vsebuje toliko glukoze kot fruktoze, kar je vprašljivo za zdravje vseh diabetikov. Tudi stekleničenje kakovostnih vin zunaj območja vinorodnega okoliša je nedopustno, kaj sta stekleničenje in s tem priprava za trg na območju vinorodnega okoliša nujni zaradi ohranitve avtentičnosti oziroma porekla vina. Nov zakon je državni zbor sprejel 12. oktobra 2006.

Državni svet je 11. oktobra 2006 sprejel odločilni veto na **Zakon o določitvi minimalne plače**. Ocenil je, da nov način določanja minimalne plače, ko po posvetovanju s socialnimi partnerji minimalno plačo ugotovi pristojni minister, ni ustrezen, saj bo Vlada oziroma ministrstvo samo določalo višino tako minimalne plače kakor tudi drugih socialnih transferjev brez soglasja Ekonomsko-socialnega sveta. Svetniki so še menili, da sprejeti zakon ne zagotavlja ohranitve realne vrednosti minimalne plače in da bodo s tem prizadeti prav tisti zaposleni, ki jim ohranjanje realne vrednosti minimalne plače pomeni veliko. V zakonu tudi manjka "varovalka" za povečanje minimalne plače v primeru, ko bi bila inflacija nad pričakovano višino. Državni svet je še ugotovil, da je povečanje minimalne in zajamčene plače za 2 odstotka (upoštevaje oceno rasti cen življenjskih potrebščin v letu 2006) prenizko, saj so se cene življenjskih potrebščin po podatkih Statističnega urada RS od avgusta 2005 do avgusta 2006 povečale 2,6 odstotka. Za ohranitev socialne varnosti in socialne pravičnosti bi bilo treba institut minimalne plače urediti v posebnem sistemskem zakonu, je bilo izpostavljeno med državnimi svetniki.

5.1.2 Odločilni veto v prvem mandatu

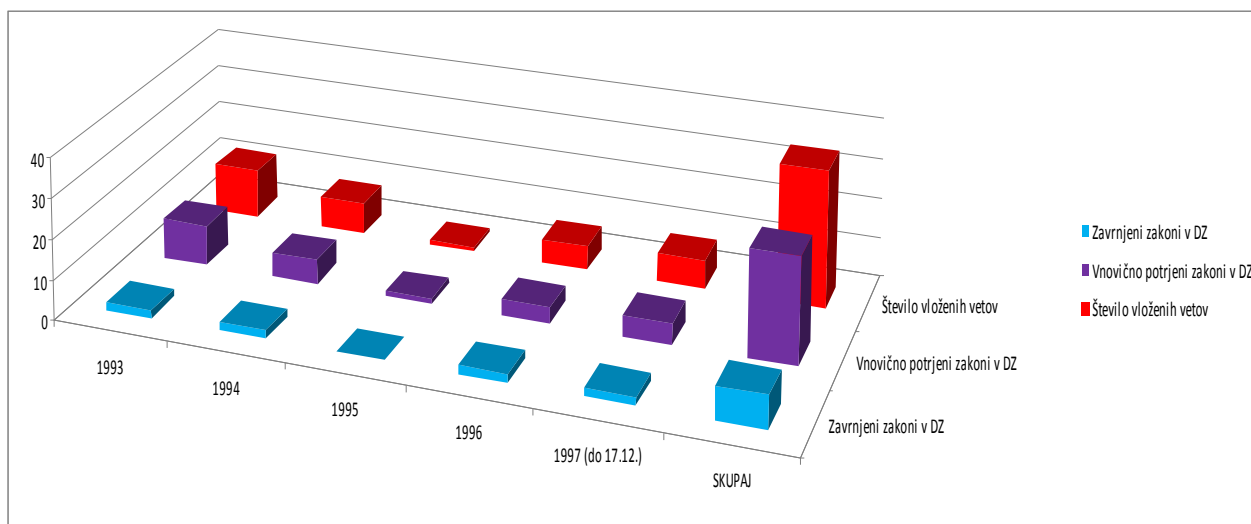
Tabela 2: Veto v prvem mandatnem obdobju (23. 12. 1992 - 17. 12. 1997) po letih

Leto	1993	1994	1995	1996	1997 do 17.12.	SKUPAJ
Število vloženih vetov	12	8	1	6	7	34
Vnovično potrjeni zakoni v DZ	10	6	1	3 1*	5	26
Zavrtni zakoni v DZ	2	2	0	2	2	8

* Veto na Zakon o državnem proračunu v letu 1996 ni bil uvrščen na dnevni red državnega zbora, z utemeljitvijo, da proračun ni zakon, kar je bila osnova za ustavni spor, vendar je upoštevan pri skupnem številu potrjenih zakonov v državnem zboru.

Vir: http://www.ds-rs.si/?q=zgodovina/prvo_mandatno_obdobje/odlozilni_veto

Slika 2: Veto v prvem mandatnem obdobju (23. 12. 1992 - 17. 12. 1997) po letih



V prvem mandatnem obdobju je bilo izglasovanih 34 vetov. Pri vnovičnem glasovanju v državnem zboru je bilo potrjenih 26, zavrtnjenih, torej neizglasovanih pa 8 zakonov. Največ, kar 12, kar je tudi absolutno največ izglasovanih vetov doslej, je bilo v letu 1993, najmanj, le eden pa v letu 1995. V nadaljevanju navajam, veto na katere zakone in na kateri seji je bil izglasovan, ter tudi, ali je bil zakon ponovno potrjen v državnem zboru ali ne.

Zakon o sodniških plačah in drugih prejemkih (4. seja, 2. 2. 1993); Državni zbor je potrdil zakon na 4. seji (23. 2. 1993).

Zakon o plačah sodnikov ustavnega sodišča (4. seja, 2. 2. 1993); Državni zbor je potrdil zakon na 4. seji (23. 2. 1993).

Zakon o spremembah zakona o prispevkih za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno varstvo in zaposlovanje (4. seja, 2. 2. 1993); Državni zbor je potrdil zakon na 4. seji (23. 2. 1993).

Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (4. seja, 2. 2. 1993); Državni zbor je potrdil zakon na 4. seji (23. 2. 1993).

Zakon o skladu Republike Slovenije za sukcesijo (4. seja, 2. 2. 1993); Državni zbor je zakon potrdil na 4. seji (23. 2. 1993).

Zakon o načinu obračunavanja in izplačevanju plač (7. seja, 3. 3. 1993); Državni izbor je potrdil zakon na 5. seji (9. 3. 1993).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij (12. seja, 7. 6. 1993); Državni zbor je potrdil zakon na 9. seji (10. 6. 1993).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o državljanstvu Republike Slovenije (21. seja, 29. 11. 1993); zakon v Državnem zboru ob ponovnem glasovanju ni bil sprejet (15. seja, 2. 12. 1993).

Zakon o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji (21. seja, 29. 11. 1993); Državni zbor je potrdil zakon na 15. seji (2. 12. 1993).

Zakon o posebnem prometnem davku od posebnih iger na srečo (21. seja, 29. 11. 1993); Državni zbor je potrdil zakon na 15. seji (2. 12. 1993).

Zakon o visokem šolstvu (21. seja, 29. 11. 1993); Državni zbor je potrdil zakon na 15. seji (2. 12. 1993).

Zakon o določitvi višine invalidskih in veteranskih prejemkov za leto 1994 (23. seja, 22. 12. 1993); zakon v Državnem zboru ob ponovnem glasovanju ni bil sprejet (2. izredna seja, 23. 12. 1993).

Zakon o ustavnem sodišču (28. seja, 28. 2. 1994); Državni zbor je potrdil zakon na 4. izredni seji (8. 3. 1994).

Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (28. seja, 28. 2. 1994); Državni zbor je potrdil zakon na 4. izredni seji (8. 3. 1994).

Zakon o določitvi višine invalidskih prejemkov (33. seja, 8. 6. 1994); zakon v Državnem zboru ob ponovnem glasovanju ni bil sprejet (22. izredna seja, 20. 6. 1994).

Zakon o omejevanju uporabe tobačnih izdelkov (34. seja, 29. 6. 1994); zakon v Državnem zboru ob ponovnem glasovanju ni bil sprejet (23. seja, 19. 7. 1994).

Zakon o grbu, zastavi in himni Republike Slovenije ter o slovenski narodni zastavi (35. seja 17. 7. 1994); Državni zbor je potrdil zakon na 18. izredni seji (18. 10. 1994).

Zakon o upravi (38. seja, 3. 10. 1994); Državni zbor je potrdil zakon na 18. izredni seji (18. 10. 1994).

Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (38. seja, 3. 10. 1994); Državni zbor je potrdil zakon na 17. izredni seji (3. 10. 1994).

Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (39. seja, 2. 11. 1994); Državni zbor je potrdil zakon na 20. izredni seji (10. 11. 1994).

Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. decembra 1994 opravljali organi občin (49. seja, 22. 5. 1995); Državni zbor je potrdil zakon na 32. seji (26. 5. 1995).

Proračun Republike Slovenije za leto 1996 (66. seja, 26. 1. 1996); Veto na Zakon o državnem proračunu v letu 1996 ni bil uvrščen na dnevni red državnega zbora, z utemeljitvijo, da proračun ni zakon, kar je bila osnova za ustavni spor, vendar je upoštevan pri skupnem številu potrjenih zakonov v državnem zboru.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (67. seja, 31.1.1996); Državni zbor je potrdil zakon na 40. izredni seji (2. 2. 1996).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o dohodnini (77. seja, 27. 6. 1996); zakon v Državnem zboru ob ponovnem glasovanju ni bil sprejet (46. izredna seja, 3. 7. 1996).

Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (79. seja, 24. 7. 1996); Državni zbor je potrdil na 48. izredni seji (26. 7. 1996).

Zakon o dopolnitvah zakona o prisilni poravnavi, stečajju in likvidaciji (79. seja, 24. 7. 1996), zakon v Državnem zboru ob ponovnem glasovanju ni bil sprejet (48. izredna seja, 26. 7. 1996).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o volilni kampanji (81. seja, 8. 10. 1996). Do konca mandata Državni zbor o tem zakonu ni odločal, v novi sestavi pa ga je potrdil na 2. seji (19. 2. 1997).

Zakon o javnih naročilih (86. seja, 2. 4. 1997); Državni zbor je potrdil na 4. seji (23. 4. 1997).

Zakon o posebnem davku od cestnih motornih vozil (89. seja, 28. 5. 1997); zakon v Državnem zboru ob ponovnem glasovanju ni bil sprejet (6. seja, 1. 7. 1997).

Zakon o lastninskem preoblikovanju pravnih oseb z družbenim kapitalom, ki prirejajo posebne igre na srečo in o strukturi kapitala pravnih oseb, ki

opravljajo dejavnost prirejanja posebnih iger na srečo (91. seja, 13. 6. 1997); Državni zbor je zakon ob ponovnem glasovanju sprejel na 6. seji (26. 6. 1997).

Zakon o prevzemih (93. seja, 8. 7. 1997); Državni zbor je zakon ob ponovnem glasovanju sprejel (12. izredna seja, 29. 7. 1997).

Zakon o spremembi zakona o vladi (93. seja, 8. 7. 1997), Državni zbor je zakon ob ponovnem glasovanju sprejel (12. izredna seja, 29. 7. 1997).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o notariatu (94. seja, 16. 7. 1997), zakon v Državnem zboru ob ponovnem glasovanju ni bil sprejet (12. izredna seja, 29. 7. 1996).

Zakon o spremembi zakona o prometnem davku (95. seja, 1. 8. 1997), Državni zbor je zakon ob ponovnem glasovanju sprejel (13. izredna seja, 10. 9. 1997).

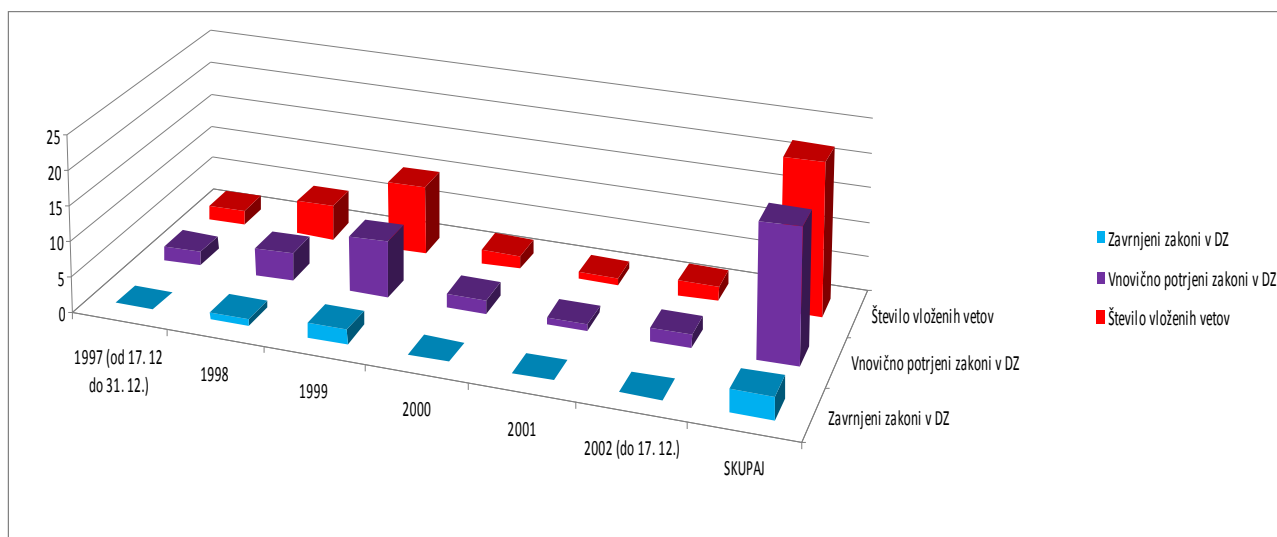
5.1.3 Odložilni veto v drugem mandatu

Tabela 3: Veto v drugem mandatnem obdobju (17. 12. 1997 - 17. 12. 2002) po letih

Leto	1997 od 17. 12. do 31. 12.	1998	1999	2000	2001	2002 do 17. 12.	SKUPAJ
Število vloženih vetov	2	5	10	2	1	2	22
Vnovično potrjeni zakoni v DZ	2	4	8	2	1	2	19
Zavrjeni zakoni v DZ	0	1	2	0	0	0	3

Vir: http://www.ds-rs.si/?q=zgodovina/drugo_mandatno_obdobje/odlozilni_veto

Slika 3: Veto v drugem mandatnem obdobju (17. 12. 1997 - 17. 12. 2002) po letih



V drugem mandatnem obdobju je bilo izglasovanih 22 vetov. Pri vnovičnem glasovanju v državnem zboru je bilo potrjenih 19, zavrtnjeni, torej neizglasovani pa so bili 3 zakoni. Glede na to, da je bilo v prvem mandatu zavrtnjenih 8 zakonov, bi drugi mandat lahko šteli kot uspešnejšega. Največ, kar 10 vetov je bilo izglasovanih v letu 1999, najmanj, le eden pa v letu 2001. V nadaljevanju navajam, veto na katere zakone in na kateri seji je bil izglasovan, ter tudi, ali je bil zakon ponovno potrjen v državnem zboru ali ne.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o prispevkih za socialno varnost (2. seja, 23. 12. 1997); Državni zbor je zakon ponovno sprejel na 18. izredni seji (8. 1. 1998).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o prometnem davku (2. seja, 23. 12. 1997); Državni zbor je zakon ponovno sprejel na 18. izredni seji (8. 1. 1998).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o sodnih taksah (5. seja, 3. 2. 1998); Državni zbor je zakon ponovno sprejel na 8. seji (4. 3. 1998).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (11. seja, 3. 6. 1998); Državni zbor je zakon ponovno sprejel na 10. seji (28. 7. 1998).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o denacionalizaciji (13. seja, 29. 7. 1998); Državni zbor je zakon ponovno sprejel na 24. izredni seji (16. 9. 1998).

Zakon o davku na dodano vrednost (22. seja, 2. 12. 1998), Državni zbor je zakon sprejel na 30. izredni seji 18. 12. 1998.

Zakon o upravnih taksah (24. seja, 23. 12. 1998), Državni zbor zakona pri ponovnem glasovanju na 31. izredni seji (19. 1. 1999) ni sprejel.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o zaključku lastninjenja in privatizaciji pravnih oseb v lasti Slovenske razvojne družbe (28. seja, 16. 2. 1999); Državni zbor je zakon ponovno sprejel na 11. seji (24. 2. 1999).

Zakon o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji (30. seja, 31. 3. 1999); Državni zbor je zakon ponovno sprejel na 34. izredni seji (7. 4. 1999).

Zakon o minimalni plači, o načinu usklajevanja plač in o regresu za letni dopust v obdobju 1999 - 2001 (32. seja, 30. 4. 1999); Državni zbor je zakon ponovno sprejel na 14. seji (19. 5. 1999).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji (34. seja, 19. 5. 1999); Državni zbor je zakon ponovno sprejel na 15. seji (23. 6. 1999).

Zakon o spremembi in dopolnitvi zakona o zadrugah (35. seja, 27. 5. 1999); Državni zbor zakona pri ponovnem glasovanju na 15. seji (22. 6. 1999) ni sprejel.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o poslancih (37. seja, 16. 6. 1999); Državni zbor zakona pri ponovnem glasovanju na 37. izredni seji (8. 7. 1999) ni sprejel.

Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (42. seja, 28. 7. 1999); Državni zbor je zakon sprejel na 39. izredni seji (16. 9. 1999).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o Radioteleviziji Slovenija (44. seja, 21. 10. 1999); Državni zbor je zakon ponovno sprejel na 40. izredni seji (14. 10. 1999).

Zakon o upravnih taksah (47. seja, 28. 12. 1999); Državni zbor je zakon ponovno sprejel na 18. redni seji (26. 1. 2000).

Zakon o geodetski dejavnosti (47. seja, 28. 12. 1999); Državni zbor je zakon ponovno sprejel na 18. redni seji (26. 1. 2000).

Zakon o zbirkah podatkov s področja zdravstvenega varstva (54. seja, 27. 6. 2000); Državni zbor je zakon ponovno sprejel na 52. izredni seji (11. 6. 2000).

Zakon o potnih listinah državljanov Republike Slovenije (54. seja, 27. 6. 2000); Državni zbor je zakon ponovno sprejel na 52. izredni seji (11. 6. 2000).

Zakon o preoblikovanju prostih carinskih prodajaln na cestnih mejnih prehodih z državami članicami Evropskih skupnosti, ki delujejo v okviru Evropske unije, v mejne prodajalne in posebnih ukrepih nadzora teh prodajaln (60. seja, 7. 2. 2001); Državni zbor je zakon ponovno sprejel na 3. redni seji (21. 2. 2001).

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (75. seja, 3. 5. 2002); Državni zbor je zakon ponovno sprejel na 18. izredni seji (7. 5. 2002).

Zakon o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje (77. seja 23. 5. 2002); Državni zbor je zakon ponovno sprejel na 17. seji (18. 6. 2002).

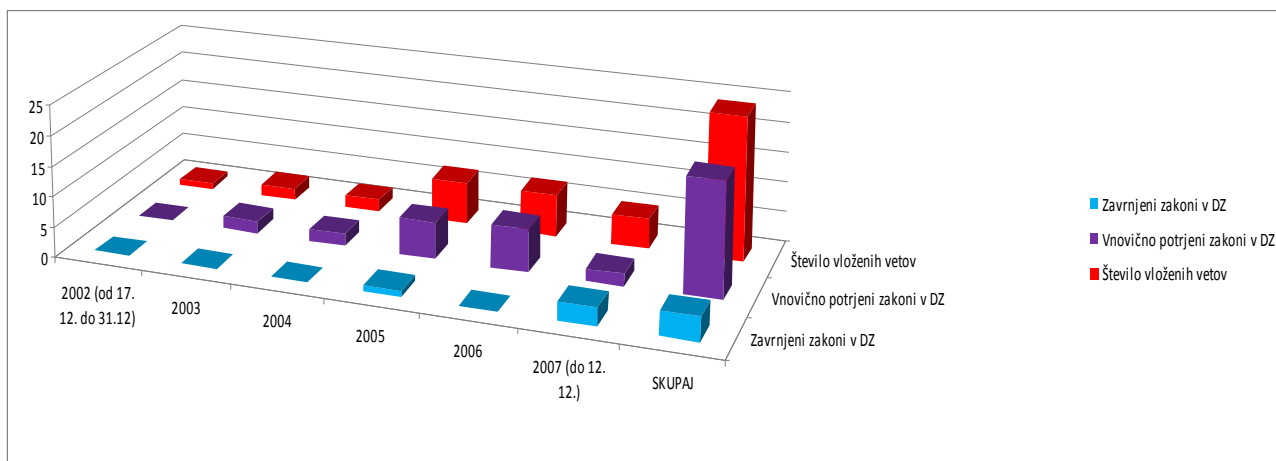
5.1.4 Odločilni veto v tretjem mandatu

Tabela 4: Veto v tretjem mandatnem obdobju (17. 12. 2002 - 12. 12. 2007) po letih

Leto	2002 Od 17. 12. do 31. 12.	2003	2004	2005	2006	2007 do 12. 12.	SKUPAJ
Število vloženih vetov	1	2	2	7	7	5	24
Vnovično potrjeni zakoni v DZ	0	2	2	6	7	2	19
Zavrjnjeni zakoni v DZ	0	0	0	1	0	3	4

Vir: http://www.ds-rs.si/dokumenti/porocila/PorociloDS_3M.pdf
<http://www.ds-rs.si/dokumenti/porocila/PorociloDS2005.pdf>

Slika 4: Veto v tretjem mandatnem obdobju (17. 12. 2002 - 12. 12. 2007) po letih



V tretjem mandatnem obdobju je bilo skupaj izglasovanih 24 vetov na zakone, v državnem zboru pa vnovično izglasovanih, prav tako kot v drugem mandatu, 19 ter zavrtni štiri, eden več kot v drugem mandatu.

Tretji mandat Državnega sveta se je začel z zahtevo, da Državni zbor pred razglasitvijo zakona ponovno določa o **Zakonu o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2003 in 2004** (2. seja). Državni svet je ocenil, da sprejem zakona pomeni nastanek pravne praznine, saj z dnem začetka njegove uveljavitve prenehajo veljati določbe Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2002 in 2003, ki se nanašajo na leto 2003. Novi zakon naj bi tako veljal le za spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2003, ni pa bilo jasno, kateri zakon bo veljal za nespremenjeni del proračuna Republike Slovenije za leto 2003. Državni zbor je ob ponovnem odločanju veto Državnega sveta preglasoval.

V letu 2003 je bila pereča tema vprašanje državljanov drugih republik nekdanje SFRJ, ki so bili 26. 2. 1992 izbrisani iz registra stalnega prebivalstva. **Zakon o izvršitvi 8. točke odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-246/02-28** je Ministrstvu za notranje zadeve naložil, da mora državljanom drugih republik nekdanje SFRJ, ki so bili 26. 2. 1992 izbrisani iz registra stalnega prebivalstva, po uradni dolžnosti izdati dopolnilne odločbe o ugotovitvi njihovega stalnega prebivanja v Republiki Sloveniji od 26. 2. 1992 dalje. Državni svet je zakonu očital (12. seja), da ni predvidel finančnih posledic samega ugotavljanja, katere osebe so upravičene do izdaje odločbe, prav tako pa ni bil v proračunu predviden za primer dodelitve odškodnin. Državni svet je tudi nasprotoval izdaji odločb vsakomur, ki je bil izbrisan iz evidence, saj se je zavzemal za posamično obravnavo oseb, pri čemer bi bilo potrebno ugotoviti dejanske okoliščine za posamezno osebo in se ne zadovoljiti s fiktivnimi stanji ter s postopkom ugotavljanja naslova stalnega prebivališča v obdobju za nazaj, ki je predvidel čim širše uporabo

obstoječega listinskega gradiva. Ob ponovnem odločanju je Državni zbor veto preglasoval.

Državni svet se ni strinjal s sprejetim **Zakonom o divjadi in lovstvu**, zato je decembra 2003 izglasoval odločilni veto (16. seja). Prvi očitki so bili, da je Zakon o divjadi in lovstvu urejal vprašanje koncesij, pri tem pa se ni oziral na že veljavni osnovni zakon o varstvu okolja, ki je to vprašanje celovito urejal. Državni svet je zakonu očital tudi nespoštovanje lastnine kot ustavne pravice, saj je omogočal ustanavljanje lovišč ne glede na lastništvo lovnih površin ter tako lastnikom lovnih površin bistveno omejil lastninsko pravico, obenem pa ni predvidel ustreznega nadomestila. Prav tako pa se Državni svet ni strinjal s višino kazni, ki jo je predvidel zakon v 16. delu, in sicer so bile te zastavljene previsoko, ni se strinjal tudi z načinom urejanja škode, saj so bili sami postopki za ugotavljanje in povračilo škod zapleteni in dolgotrajni, ureditev pa bi lahko pomenila, da se lovci in lastniki zemljišč v mnogih primerih ne bi mogli niti komisijsko dogovoriti za odškodnino, zato bi lastnikom preostala samo tožba na sodišču. Veto Državnega sveta je Državni zbor preglasoval, zato je le-ta sprejel Zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti 7., 8., 9., 24/2, 25., 26., 27., 28., 29., 30., 31., 32., 33., 34., 35., 50., 53., 65., 75., 76. člena zakona o divjadi in lovstvu (21. seja). Ustavno sodišče je o zahtevi odločilo novembra 2006 in Državnemu svetu deloma ugodilo (U-I-98/04) ter Državnemu zboru naložilo, da ugotovljene neustavnosti odpravi v roku enega leta.

Veto na **Zakon o dohodnini** (2. izredna seja) je bil vložen, da bi zakonodajalec ponovno premislil o pravičnosti obdavčitve dohodkov na področju kulture, sociale in osnovne kmetijske in gozdarske dejavnosti. Državni zbor je ob ponovnem odločanju zakon sprejel.

Predlog **Zakona o varnosti cestnega prometa** (3. izredna seja) je v okviru zakonodajnega postopka obravnavala pristojna komisija Državnega sveta, ki je dala več pripomb v obliki amandmajev. Odbor Državnega zbora je nekatere pripombe deloma upošteval; tako je sprejel predlog o znižanju zahtevane starosti za kategorije D in D+E na 21 let in vsebinsko upošteval nadzor nad sklenitvijo obveznega zavarovanja pri registraciji glede vračila registrske tablice po preteku veljavnosti prometne nalepke in pri vodenju evidence o obveznem zavarovanju kot doslej. Državni svet je zakonu očital, da le-ta ni uredil problema vožnje neregistriranih vozil v Republiki Sloveniji. Zato je predlagal, da bi se v okviru tega zakona sprejel nov člen, ki bi uradno osebo pooblastil, da lahko neregistrirana vozila v prometu izloči in zaseže. Lastnik takega vozila bi prevzel zaseženo vozilo ob izpolnitvi pogoja, da vozilo registrira ter da povrne stroške zasega in hrambe; če tega pogoja ne bi izpolnil v treh tednih, bi vozilo prešlo v državno last. Državni zbor je veto Državnega sveta preglasoval.

Državni svet je od Državnega zbora zahteval, da ponovno odloča o **Zakonu o Radioteleviziji Slovenija** (5. izredna seja). Zakonu je očital izključitev Državnega sveta kot predstavnika lokalnih in funkcionalnih interesov iz pristojnih, ki imenujejo člane programskega sveta, in nedorečenost kriterijev za izbor oziroma oblikovanje

predloga članov programskega sveta. Poleg tega je Državni svet predlagal, naj se 3 odstotni prispevek za RTV nameni za sofinanciranje programskih vsebin lokalnih, regionalnih in študentskih radijskih in televizijskih programov s statusom posebnega pomena. Državni zbor ob ponovnem odločanju pripomb Državnega sveta ni upošteval, uveljavitev zakona pa je potrdil referendum.

Z vložitvijo veta na **Zakon o delovnem času in obveznih počitkih mobilnih delavcev ter o zapisovalni opremi v cestnih prevozih** (7. izredna seja) je Državni svet želel doseči, da bi za slovenske voznike veljala ista pravila, ki veljajo za voznike v EU, in sicer tista, ki so določena z Zakonom o delovnih razmerjih. Državni zbor je ob ponovnem odločanju veto Državnega sveta preglasoval.

Državni svet je načeloma podprl **Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini** (9. izredna seja) oziroma tiste določbe, s katerimi bi se povečevala konkurenčnost slovenskega davčnega sistema. Opozoril je, da bo zakon povečal neenakost in socialno razslojenost. Izpostavil je davčno olajšavo za zavezance iz naslova občasnih pomoči za oskrbo najhujše prizadetih invalidov, olajšave za domačo in umetno obrt, neustrezno obdavčitev obresti na depozite in obveznice iz naslova denacionalizacije, neustrezen način iskanja novih davčnih virov ter dejstvo, da je bil zakon sprejet po nujnem postopku. Vlada bi morala za iskanje novih davčnih virov pravičneje prerazporediti davčna bremena in vsaj ohraniti določeno oz. sedaj veljavno politiko pri obdavčitvi tistih družbenih skupin, ki so najbolj občutljive. Državni zbor je ob ponovnem odločanju o zakonu le-tega potrdil.

Državni svet je menil, da bi s predlagano spremembo sestave upravnih odborov, kot jo je predvidel **Zakon o spremembi Zakona o raziskovalni in razvojni dejavnosti** (9. izredna seja), raziskovalni javni zavodi izgubili tisto raven avtonomije, ki razlikuje med javnim in državnim, zato je podprl ohranitev njihovega statusa po veljavnem zakonu iz leta 2002. Državni zbor je ob ponovnem odločanju veto Državnega sveta preglasoval.

Zakon o spremembah Zakona o trgovini (11. izredna seja) je bil po mnenju Državnega sveta v nasprotju z izraženo voljo volivcev in volivk ter z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije. Od Državnega zbora je zato zahteval, da o zakonu ponovno odloča in neskladja odpravi, vendar ga je Državni zbor ponovno potrdil. Prav tako je Državni svet (60. seja) izglasoval odločilni veto na **Zakon o trgovini**, ker je menil, da bi bilo v predlogu zakona potrebno opredeliti vsaj minimalno izobrazbeno stopnjo za opravljanje poklica prodajalec in poslovodja ter navesti zakone, ki veljajo za ta opravila v farmacevtskih prodajalnah, prodajalnah fitofarmacevtskih sredstev itd. Državni zbor zakona ob ponovnem glasovanju 17. 12. 2007 ni potrdil.

Uspeh je doživel odločilni veto Državnega sveta na **Zakon o vinu** (11. izredna seja). Državni svet je nasprotoval uvedbi le dveh vinorodnih dežel, saj so v vseh predhodnih razpravah bili predstavljeni tehtnejši argumenti za tri vinorodne dežele. Ob ponovnem

glasovanju Državni zbor zakona ni potrdil, v letu 2003 pa je bil sprejet Zakon o vinu, ki uvaja tri vinorodne dežele.

Državni svet je izglasoval odločilni veto na **Zakon o odpravljanju posledic dela z azbestom** (12. izredna seja), saj bi moral zakon širše urediti azbestno problematiko v Sloveniji. Tako bi morala biti bolezen priznana vsem obolelim, ne glede na čas izpostavljenosti in gostoto vlaken, ki so jim bili izpostavljeni, pravica do predčasne upokojitve bi morala biti vezana izključno na invalidnost II. oz. III. kategorije zaradi poklicne bolezni, omogočiti bi bilo potrebno pravico do odškodnine dedičem umrlih zaradi te bolezni. Državnemu svetu se je zdelo pomembno, da bi se v medresorsko komisijo vključilo tudi predstavnika organizacij oseb, prizadetih zaradi azbesta, za nedopustno pa je označil, da o obstoju poklicne bolezni odloča interdisciplinarna skupina strokovnjakov, ki jo imenuje minister, pristojen za zdravstvo, ter da zoper mnenje komisije ni pravnega varstva na drugi stopnji, izključeno pa je tudi sodno varstvo, saj sta se tako Upravno sodišče kot Delovno in socialno sodišče izrekla za nepristojna, da odločata o sodnem varstvu zoper mnenje komisije. Državni zbor predlogov Državnega sveta ni upošteval in je zakon ponovno potrdil. Dobro polovico leta po sprejemu omenjenega zakona je Državni zbor že sprejel **Zakon spremembah in dopolnitvah Zakona o odpravljanju posledic dela z azbestom**, v katerem je upošteval nekatere pripombe Državnega sveta, ki jih je posredoval Državnemu zboru že ob sprejemanju prvega zakona. Vendar pa je besedilo novele omejeno samo na pravice oseb, ki so zbolele za mezoteliomom, čemur je Državni svet odločno nasprotoval (17. izredna seja) in predlagal, da se mora z zakonom določiti pravica do predčasne upokojitve, ki bo vezana izključno na verificirano bolezen zaradi izpostavljenosti azbestu. Državni zbor je ob ponovnem odločanju tudi tokrat zakon potrdil.

Državni svet je menil (12. izredna seja), da bi moral biti **Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vojnih veteranih** sprejet po rednem in ne skrajšanem postopku, poleg tega pa mu je očital še neargumentirano širitev kroga upravičencev, zmanjševanje pomena in vloge vojnega veterana, zapostavljanje vrednot za podeljevanje tega statusa dejanskim upravičencem, spornost sklepanja pogodb in predpisovanja natančnejših meril za financiranje dejavnosti društev oziroma zvez vojnih veteranov, ki bo v pristojnosti ministra. Po mnenju Državnega sveta bi morala biti merila in kriteriji za financiranje dejavnosti društev in zvez vojnih veteranov iz državnega proračuna opredeljeni v samem zakonu. Državni zbor pripomb Državnega sveta ni upošteval in je zakon ponovno potrdil.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu je po mnenju Državnega sveta odvzel že pridobljene pravice diplomantov visokošolskih strokovnih študijskih programov brez navedenega vzroka, posegel je v pravice za nazaj in tako kršil načelo pravne države, ki v 2. členu Ustave RS določa, da je Republika Slovenija pravna in socialna država. Po mnenju Državnega sveta je sprejeta novela kršila pogodbo, ki je bila sklenjena ob vpisu v veljavni študijski program, odobren s strani države, v katerem je bila določena stopnja izobrazbe, ki jo bodo udeleženci pridobili, ko študij dokončajo.

Zaradi navedenega je Državni svet zahteval, da Državni zbor o njem ponovno odloča (14. izredna seja), Državni zbor pa je novelo zakona potrdil.

Zakon o določitvi minimalne plače je ukinil do takrat veljavni institut dogovarjanja med socialnimi partnerji. Namesto soglasja je predvideno zgolj neobvezujoče posvetovanje, odločanje pa je prepuščeno izvršni veji oblasti. To sta razloga, da se je Državni svet odločil za sprejem odločilnega veta (47. seja), Državni zbor pa je zakon ob ponovnem odločanju potrdil.

Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja se je število predstavnikov zaposlenih v svetu zavoda zmanjšalo iz petih na le tri predstavnike, čemur je Državni svet nasprotoval (48. seja). Ob ponovnem odločanju o zakonu ga je Državni zbor ponovno potrdil. Oktobra 2007 je Državni svet vložil odločilni veto na **novi Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja** (24. izredna seja), saj je ugotovil, da vprašanja kot so zasebno šolstvo in spremembe financiranja ostajajo odprta, neusklajena s socialnimi partnerji in nimajo soglasja strokovne javnosti. Državni svet je nasprotoval novim določilom o povezovanju šol in vrtcev v vzgojno-izobraževalne centre, zagotavljanju obsega sredstev za financiranje srednjih šol na podlagi števila udeležencev ter izenačenim pogojem financiranja javno veljavnih programov za javne in zasebne šole. Ob ponovnem odločanju v Državnem zboru zakon ni dobil potrebne podpore.

Zakon o verski svobodi je po mnenju Državnega sveta bistveno presegel ustavne določbe, ki ločujejo cerkev od države in zapovedujejo enakopravnost verskih skupnosti, saj je zakon oblikovan predvsem v korist velikih verskih skupnosti. Državni zbor je odločilni veto (18. izredna seja) Državnega sveta preglasoval.

Zakon o spremembi in dopolnitvi Obligacijskega zakonika je črtal 376. člen, ki je določal, da obresti nehajo teči, ko vsota zapadlih, pa ne plačanih obresti, doseže glavnico. Pravilo je veljalo tako za pogodbene kot tudi za zamudne obresti. S sprejetim zakonom se je dodal nov 382. a člen, ki določa pravilo, da obresti nehajo teči, ko vsota zapadlih, pa ne plačanih obresti, doseže glavnico le za pogodbene obresti. Državni svet je menil da so določila sprejetega zakona nezakonita in rušijo temeljno načelo, da so državljani (stranke) v enakopravnem položaju, zato je od Državnega zbora zahteval, da o zakonu ponovno odloča (19. izredna seja). Državni zbor je odločilni veto Državnega sveta preglasoval.

Državni svet je nasprotoval določbam **Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zasebnem varovanju** (20. izredna seja), ki so ukinile Zbornico RS za zasebno varovanje kot osebo javnega prava. Ob ponovnem odločanju v Državnem zboru zakon ni dobil potrebne podpore in v veljavo. Novi zakon, ki je upošteval predloge Državnega sveta, je bil sprejet oktobra 2007.

Državni svet je za nesprejemljivo označil onemogočanje participacije fizičnih oseb, nekdanjih zavarovancev zavarovalnice, na premoženju, ki so ga te ustvarile, saj je bila

ta participacija omogočena pravnim osebam. Zaradi navedenega je od Državnega zbora zahteval, da ponovno odloča (21. izredna seja) o **Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic**. Državni zbor je ob ponovnem odločanju zakon potrdil.

Zakon o dopolnitvah zakona o državnem svetu (ZDSve-A) (6. izredna seja DS RS); Državni zbor je ob ponovnem odločanju veto državnega sveta preglasoval.

6 ZAKLJUČEK

Diplomsko nalogo sem zasnovala tako, da sem najprej podrobno predstavila ureditev in pristojnosti državnega sveta, z razčlenitvijo, kakšna sta ustavna ureditev in položaj državnega sveta, kako potekajo volitve v državni svet, kako je notranje organiziran, kaj predstavljajo temeljne pravice in dolžnosti državnih svetnic in svetnikov ter v kakšnem razmerju je državni svet do nekaterih drugih državnih organov, predvsem do državnega zbora in vlade. Opredelila in razložila sem vlogo in pomen odločilnega veta v zakonodajnem postopku ter na podlagi podatkov, pridobljenih iz letnih poročil državnega sveta za vsa tri mandatna obdobja, podala analizo uporabe veta v vsakem posameznem mandatnem obdobju, ob tem pa sem statistične podatke tudi ustrezno komentirala.

Državni svet ima predvsem svetovalno oziroma nadzorstveno funkcijo. Ob seznanitvi, v kakšnem razmerju je državni svet do drugih državnih organov želim izpostaviti, da je državni svet v tesnem razmerju z državnim zborom glede svojih pristojnosti. Potrebno je tudi izpostaviti, da državni svet nima ustavno določenega razmerja do vlade.

Opredelila sem zakonsko predviden postopek volitev v državni svet ter postopke volitev za vsako od petih interesnih skupin zastopstva nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov, ki se delijo na delodajalce, delojemalce, predstavnike kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, predstavnike negospodarskih dejavnosti in predstavnike lokalnih interesov. Navedla sem tudi nekaj splošnih značilnosti poteka volilnega postopka. Podrobno sem razčlenila konstituiranje državnega sveta in navedla sestavo njegovih članov z navedbami o izvedbi prve seje državnega sveta in potrditvijo mandatov državnih svetnic in svetnikov.

Predstavila sem zakonodajno pobudo, mnenja državnega sveta, zahtevo državnega sveta, da državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem še enkrat odloča, zakonodajni referendum, parlamentarno preiskavo, ustavno pritožbo in zahtevo za sprejem obvezne razlage zakona.

Odločilni veto predstavlja, poleg zahteve za razpis zakonodajnega referenduma, pomembno pristojnost državnega sveta. Kljub temu pa to področje v našem pravnem redu ni najbolj urejeno. Kot poudarja več pravnih strokovnjakov, je rok za vložitev veta po sprejetju zakona v državnem zboru absolutno prekratek. Ker se intenzivnost vlaganja veta od mandata do mandata razlikuje, sem na podlagi zbranih podatkov iz poročil o delovanju državnega sveta v treh preteklih mandatnih obdobjih, oblikovala preglednice o uporabi veta po posameznem mandatu. Za vsak mandat posebej sem pripravila razpredelnico ter graf in dodala komentar statističnih navedb, tudi za posamezno leto znotraj mandatnega obdobja. Navedla sem tudi zakone, o katerih se je ponovno odločalo v vsakem posameznem mandatu. Odločilni veto se navezuje tudi na pristojnost državnega sveta zahtevati oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov na

ustavnem sodišču. Večina teh zahtev se ponavadi vložijo na ustavno sodišče po tem, ko državni zbor zakon na vnovičnem glasovanju, ponovno izglasuje. Sodeč po tej pristojnosti bi lahko menili, da se pomen učinkovitosti odločilnega veta krepi.

Na podlagi zbranih podatkov o vloženi vetih v svoji analizi ugotavljam, da je bila dinamika vlaganja vetov najvišja v prvem mandatu delovanja državnega sveta; v prvem mandatnem obdobju je bilo izglasovanih 34 vetov. Pri vnovičnem glasovanju v državnem zboru je bilo potrjenih 26, zavrnjenih, torej neizglasovanih pa 8 zakonov. Največ, kar 12, kar je tudi absolutno največ izglasovanih vetov doslej, je bilo v letu 1993, najmanj, le eden pa v letu 1995. V drugem mandatnem obdobju je bilo izglasovanih 22 vetov. Pri vnovičnem glasovanju v državnem zboru je bilo potrjenih 19, zavrnjeni, torej neizglasovani pa so bili 3 zakoni. Glede na to, da je bilo v prvem mandatu zavrnjenih 8 zakonov, bi drugi mandat lahko šteli kot uspešnejšega od prvega. Največ, kar 10 vetov je bilo izglasovanih v letu 1999, najmanj, le eden pa v letu 2001. V tretjem mandatnem obdobju je bilo skupaj izglasovanih 24 vetov na zakone, v državnem zboru pa vnovično izglasovanih, prav tako kot v drugem mandatu, 19 ter zavrnjeni 4 - eden več kot v drugem mandatu. Drugi in tretji mandat sta glede dinamike vlaganja in glede uspešnosti precej podobna.

S proučitvijo tega pomembnega področja sem pridobila veliko novega znanja tako o nacionalni ureditvi kot tudi primerjalno - pravno do nekaterih drugih evropskih dežel. Dobila sem vpogled v izvajanje središčne pristojnosti državnega sveta (pravica do odločilnega veta) preko treh mandatov, ki skupaj štejejo 15 let ter nekatere pravne dileme, ki se pojavljajo pri izvajanju te pristojnosti.

V zaključku bi se na kratko dotaknila še dileme, ki se zadnja leta pojavlja v zvezi z državnim svetom – ali je državni svet, v ureditvi kot jo ima v Sloveniji, potreben ali ne?

Mnenje dr. Gregorja Viranta je, da Slovenija ne potrebuje "dvodomnega parlamenta". In sicer, kot sam pravi je: "Slovenija majhna država in ravno v tem je lahko njena prednost - v enostavnosti političnega sistema. V državnem svetu so zastopani parcialni interesi, njegova sestava je izrazito korporativistična. Sodelovanje posameznih družbenih skupin v procesih sprejemanja zakonov je mogoče zagotoviti v fazi priprave zakonov in med obravnavo na delovnih telesih državnega zbora. Za to ne rabimo drugega doma parlamenta." (Slovenska tiskovna agencija, oktober 2006). Po njegovem mnenju pa bi ukinitve državnega sveta predstavljala tudi znaten prihranek davkoplačevalskega denarja. Prav tako je mnenja, da je v posameznih državah dvodomnost izraz specifičnih okoliščin in tradicije (v Veliki Britaniji je v zgornjem domu zastopamo plemstvo), v federativnih državah (npr. Nemčiji) federalne enote, itd.. Kot pravi, so dvodomni sistemi značilni za velike in večnacionalne države, Slovenija pa ni ne eno ne drugo.

Sama se pridružujem mnenju dr. Viranta, ki meni, da ukinitve dvodomnosti ne bi pomenila znižanja ravni demokracije v Sloveniji, saj demokratičnost političnega sistema zagotavljajo neposredne volitve v državni zbor kot predstavniško telo in neposredno odločanje na referendumu. Sicer pa se zavzema za preoblikovanje državnega sveta v zbor pokrajin in je mnenja, da je potrebno občine (in kasneje pokrajine) vključevati v proces priprave in sprejemanja zakonov in drugih predpisov. Prav tako se zavzema za to, da bi se ob morebitni ukinitvi državnega sveta, povečalo število poslancev državnega zbora.

Nasprotno mnenje ima dr. Ivan Kristan, prvi predsednik državnega sveta, ki meni, da se je kljub težavam, ki jih mora državni svet premagovati, ideja dvodomnosti vendarle toliko uveljavila, da državnega sveta iz ustave ne bo mogoče enostavno črtati. Da pa bo moral ob uvedbi pokrajin državni svet "doživeti" reorganizacijo. Ob uvedbi pokrajin se bo treba ponovno odločiti glede dvodomnosti parlamenta, ob tem pa se postavljajo tri ključna vprašanja: ali bomo imeli v Sloveniji popoln dvodomni sistem, torej enakopravna domova (državni zbor in zbor pokrajin); ali naj bi imeli nepopoln dvodomni sistem, torej neenakopravna domova; in ali bodo v zbor pokrajin vključeni tudi funkcionalni interesi, katerih predstavniki so sedaj v državnem svetu. Najmanj komplikacij bi po njegovem mnenju povzročal popolni dvodomni sistem, torej državni zbor in zbor pokrajin. Dr. Kristan meni, da so tu odnosi jasni in državni zbor ne bi mogel ovirati delovanja zbora pokrajin, kot sedaj ovira delo državnemu svetu (Večer, oktober 2006, str. 8).

Če bi se odločili za nepopolni dvodomni sistem, bi bila najprimernejša podskupina "nepopolna dvodomnost najvišje stopnje", to je položaj, kakršnega imata na primer francoski senat in nemški zvezni svet. V tem primeru bi bil državni zbor splošno pristojen zbor, medtem ko bi zbor pokrajin odločal enakopravno z državnim zborom o nekaterih zadevah, določenih v ustavi (zavarovan položaj v zakonodajnem postopku). Pri zakonodaji bi na ta način zbor pokrajin dobil podoben položaj, kot ga imata nemški Bundesrat in francoski senat: Bundesrat ne more biti preglasovan pri zakonih, ki so določeni v ustavi, francoski senat pa ne pri organskih zakonih.

Dr. Kristan meni, da bi bilo najprimerneje, če bi v Sloveniji prevzeli glavne značilnosti nemškega zakonodajnega postopka, saj bi s tem odpravili dve glavni slabosti našega zakonodajnega postopka: zelo kratek rok za vložitev odločilnega veta (sedem dni), in nerazumen odnos državnega zbora do odločilnega veta, ker ni razprave in soočenja nasprotnih argumentov o zakonu, ki se mu nasprotuje in ker državni zbor noče popraviti samo določenega člena zakona, ampak zaradi enega člena zavrže cel zakon ali pa sprejme cel zakon s protiustavnim členom vred. "Vsekakor pa bo v bodoči ureditvi zboru pokrajin treba zagotoviti normalne pogoje dela, kar za državni svet ni zagotovljeno. Ne samo, da politični vrh ni naklonjen dvodomnosti, ampak državni zbor na več načinov otežuje izvajanje ustavnih funkcij državnega sveta" še meni dr. Kristan (Večer, oktober 2006, str. 8).

Dr. Rajko Pirnat s Prave fakultete v Ljubljani poudarja, da so vloge drugega doma različne in se med seboj prepletajo. Novo vlogo bi državni svet lahko dobil kot predstavnik interesov pokrajin, lahko pa se ohrani kot korektiv državnemu zboru z daljšo mandatno dobo, ob spremenjenem volilnem sistemu in da bo pasivna volilna pravica dvignjena na višjo starost, 40 let. Tako bi državni svet postal stabilnejše telo (Demokracija, november 2006, str. 16).

Dr. Ciril Ribičič pa opozarja na napačen vtis, da se zmanjšuje število dvodomnih parlamentov. "Vsekakor pa drugi dom ne sme biti dvojček in posnemati delovanja prvega doma", je mnenja in ravno tukaj je kritičen na delo državnega sveta (Dnevnik.si, maj 2001). Sama to njegovo trditev razumem in se z njo tudi strinjam tako, da naj v drugem domu ne bi bilo klubov političnih strank. Za razliko od splošnega političnega predstavništva v prvem domu, ki ima podlago v delovanju političnih strank, naj v drugem domu pridejo do izraza različni družbeni interesi, ki so življenjsko pomembni za določeno družbo in v prvem domu niso ustrezno zastopani.

LITERATURA

- Cerar dr. Miro. Status državnega sveta. 1993, Pravna praksa, št. 279/93, Gospodarski vestnik, Ljubljana, str. 5.
- Grad dr. Franc, Kaučič dr. Igor. Ustavna ureditev Slovenije. Gospodarski vestnik, Druga dopolnjena in spremenjena izdaja. Gospodarski vestnik, 2001 .
- Grad dr. Franc, Kaučič dr. Igor, Ribičič Ciril, Kristan Ivan. Državna ureditev Slovenije
- Grad dr. Franc: Parlament in vlada. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2000, str. 251 – 278.
- Kaučič dr. Igor, Grad dr. Franc. Ustavna ureditev Slovenije - 4. spremenjena in dopolnjena izdaja. GV Založba, 2007.
- Kocjančič dr. Rudi, Ribičič dr. Ciril, Kaučič dr. Rudi, Grad dr. Franc. Ustavno pravo Slovenije. Visoka upravna šola, 2003.
- Perenič Gorazd. Status državnega sveta. Diplomsko delo, Cerar M. (mentor), Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 1998, 42 str.
- Ribičič dr. Ciril. Podoba parlamentarnega desetletja. Samozaložba, Ljubljana, 2000.
- Štembal Meta, Štrus Dušan. Poročilo o delu Državnega sveta Republike Slovenije v drugem mandatu: od 17. decembra 1997 do 31. oktobra 2002. Državni svet Republike Slovenije, Ljubljana, 2002, 180 str.
- Štrus Dušan, Senčur mag. Miloš. Volitve članov državnega sveta - predstavnikov lokalnih interesov: (ob odločbi ustavnega sodišča, št. U-I-358/02), 2003, V: Lex localis, let. 1, št. 2, Ljubljana, str. 73-86.
- Štrus Dušan. Državni svet v zakonodajnem postopku. 2003, V: Pamfil, str. 12-13.
- Štrus Dušan. Pravna ureditev Državnega sveta Republike Slovenije. Državni svet Republike Slovenije, Ljubljana, 2004, 123 str.
- Štrus Dušan, Franko Maja. Dvodomnost – demokracija in vloga civilne družbe. Državni svet Republike Slovenije, Ljubljana, 2002, 80 str.
- Štrus Dušan. Pristojnosti drugega doma parlamenta. Doktorska disertacija, Grad Franc (mentor), Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2007, 342 str.

VIRI

Pravni viri

Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/1991
Zakon o državnem svetu, Uradni list RS, št. 100/2005
Zakon o spremembah zakona o državnem svetu, Uradni list RS, št. 76/05
Zakon o ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 15/94
Zakon o referendumu in ljudski iniciativi, Uradni list RS, št. 15/94, 24/05
Poslovnik državnega zbora, Uradni list RS, št. 35/02, 60/04
Poslovnik državnega sveta, Uradni list RS, št. 44/1993, 14/1999, 18/05 in 70/08
Demokracija
Gorenjski glas
Večer

Spletni viri

Državni svet Republike Slovenije
<http://www.ds-rs.si/>

Poročilo o delu državnega sveta po prvem letu delovanja
http://www.ds-rs.si/dokumenti/porocila/Porocilo_DS-2003 .

Poročilo o delu državnega sveta (od 17. 12. 2002 do 31. 5. 2005)
http://www.ds-rs.si/dokumenti/porocila/Porocilo_PolMand

Poročilo o delu državnega sveta v letu 2004
<http://www.ds-rs.si/dokumenti/porocila/PorociloDS2004>

Poročilo o delu državnega sveta v letu 2005
<http://www.ds-rs.si/dokumenti/porocila/PorociloDS2005>

Poročilo o delu državnega sveta v letu 2006
<http://www.ds-rs.si/dokumenti/porocila/PorociloDS2006>

Poročilo o delu državnega sveta v tretjem mandatu
http://www.ds-rs.si/dokumenti/porocila/PorociloDS_3M

Bilteni Državnega sveta RS
<http://www.ds-rs.si/?q=publikacije/bilten>

Državni zbor Republike Slovenije
<http://www.dz-rs.si>

Spletni časopis Dnevnik.si
<http://www.dnevnik.si/>

SEZNAM SLIK IN TABEL

Seznam slik:

Slika 1: Veto v vseh mandatnih obdobjih (do vključno september 2008)

Slika 2: Veto v prvem mandatnem obdobju (23. 12. 1992 - 17. 12. 1997) po letih

Slika 3: Veto v drugem mandatnem obdobju (17. 12. 1997 - 17. 12. 2002) po letih

Slika 4: Veto v tretjem mandatnem obdobju (17. 12. 2002 - 12. 12. 2007) po letih

Seznam tabel:

Tabela 1: Veto v vseh mandatnih obdobjih (do vključno september 2008)

Tabela 2: Veto v prvem mandatnem obdobju (23. 12. 1992 - 17. 12. 1997) po letih

Tabela 3: Veto v drugem mandatnem obdobju (17. 12. 1997 - 17. 12. 2002) po letih

Tabela 4: Veto v tretjem mandatnem obdobju (17. 12. 2002 - 12. 12. 2007) po letih

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Spodaj podpisana Maša Češek izjavljam, da je pričujoče diplomsko delo z naslovom "Pristojnosti Državnega sveta Republike Slovenije s poudarkom na odločilnem vetu", moje avtorsko delo.

Strinjam se z objavo diplomskega dela na Internetu.

Diplomsko delo je lektorirala mag. Nina Furman.