



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-332/05-10

Datum: 4. 10. 2007

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Državnega sveta, ki ga zastopa predsednik Janez Sušnik, na seji 4. oktobra 2007

odločilo:

1. Člen 1 in 3 Zakona o dopolnitvah Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 76/05) sta v neskladju z Ustavo, kolikor se nanašata na funkcijo predsednika Državnega sveta.

2. Državni zbor mora ugotovljeno neskladje z Ustavo odpraviti v šestih mesecih po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

Obrazložitev

A.

1. Predlagatelj izpodbija Zakon o dopolnitvah Zakona o Državnem svetu (v nadaljevanju ZDSve-A), ker preprečuje, da bi se funkcije v Državnem svetu opravljale poklicno, in ker z uveljavitvijo te ureditve določa za poklicne funkcionarje prenehanje delovnega razmerja v Državnem svetu in do izteka mandata nepoklicno opravljanje funkcije. Predlagatelj svoje očitke osredotoča na funkcijo predsednika Državnega sveta. Izpodbijani ureditvi očita nasprotje s členi 1, 2, 3 ter 96 in 97 Ustave. V nasprotju z načelom demokratičnosti, z načelom pravne države in z načelom delitve oblasti naj bi povzročila organizacijsko destabilizacijo Državnega sveta, ogrozila njegovo usposobljenost za opravljanje ustavnih nalog, posegla v poslovniško avtonomijo in s tem v ustavni položaj Državnega sveta. V zvezi s funkcijo predsednika Državnega sveta naj bi posegla tudi v načelo varstva zaupanja v pravo, ker je način opravljanja te funkcije spremenila med njenim trajanjem. Pri sprejemanju zakona naj bi bila kršena pravila zakonodajnega postopka, ker je bil zakon sprejet po skrajšanem postopku, čeprav naj ne bi šlo za enostavno spremembo, in ker zakon ni bil sprejet z dvotretjinsko večino vseh poslancev, tako kot je bil sprejet Zakon o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 44/92 – v nadaljevanju ZDSve). Vladi očita prekoračitev pooblastil, ker je predlagala izpodbijani zakon, ne da bi prej predlagala oceno ustavnosti dotedanje poslovniške ureditve poklicnega načina opravljanja funkcije predsednika Državnega sveta. Obširno navaja argumente za dvodomnost zakonodajnega telesa.

2. Državni zbor na zahtevo ni odgovoril. Vlada v mnenju navaja, da je bil cilj izpodbijanega zakona natančneje urediti položaj predsednika, podpredsednika in članov

Državnega sveta in prekiniti z Ustavo in z zakonom neusklajeno stanje glede načina opravljanja navedenih funkcij. Meni, da je ustavodajalec imel namen razlikovati med funkcijami državnega svetnika in poslanca Državnega zbora s tem, ko je za poslance določil, da dobivajo plačo ali nadomestilo (95. člen Ustave). Glede na to naj že ZDSve ne bi omogočal poklicnega opravljanja funkcij v Državnem svetu. Vendar pa je takšno ureditev uveljavil Poslovnik Državnega sveta (Uradni list RS, št. 44/93 in nasl.).¹ Vlada se glede te poslovniške ureditve sklicuje na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-428/02 z dne 18.11. 2004, po katerem ta ne pomeni podlage za izplačilo plače predsednika Državnega sveta. Vlada tudi pojasnjuje, da se vsebina izpodbijane dopolnitve nanaša na organizacijo Državnega sveta, za kar Ustava ne določa zahtevnejše večine za sprejem zakona, tako kot to velja za volitve v Državni svet. Izpodbijana novela naj bi pomenila le implementacijo že prej veljavnega sistema organizacije Državnega sveta, zato naj ne bi šlo za spremembe zakonodajne politike. Meni, da z vložitvijo predloga izpodbijanega zakona ni preokorčila svojih pristojnosti, saj že Ustava določa, da ima Vlada zakonodajno pobudo.

B.

3. V ZDSve-A se 1. člen glasi: "Funkcija predsednika in podpredsednika je častna in se opravlja nepoklicno.", 3. člen pa se glasi: "Z dnem uveljavitve tega zakona predsedniku, podpredsedniku in članom državnega sveta, ki svojo funkcijo opravljajo poklicno, preneha delovno razmerje v državnem svetu. Svojo funkcijo do izteka mandata opravljajo nepoklicno."

4. Ustava določa, da je Državni svet zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov in določa njegovo sestavo (prvi in drugi odstavek 96. člena). Glede na svoje ustavne naloge (97. člen Ustave) Državni svet opravlja iniciativno, suspenzivno in svetovalno funkcijo v razmerju do Državnega zbora. Predlaga lahko sprejem zakonov, zahteva razpis zakonodajnega referenduma ali uvedbo parlamentarne preiskave ali zahteva od Državnega zbora, da o že sprejetem zakonu ponovno odloča, kjer je za sprejem zakona potrebna zahtevnejša večina, kakor tudi, da po lastni presoji ali na zahtevo Državnega zbora temu daje mnenja o vseh zadevah iz njegove pristojnosti.² Gre torej za organ, ki deluje v okviru zakonodajne funkcije in njegova vloga pomeni korekcijski mehanizem zakonodajne oblasti Državnega zbora.³ Ustava ne ureja funkcij v Državnem svetu in načina njihovega opravljanja, razen nezdružljivosti in imunitete članov Državnega sveta (100. člen). Organizacijo Državnega sveta Ustava v celoti prepušča zakonu (tretji odstavek 96. člena),⁴ določa pa, da ima Državni svet poslovnik (101. člen). Glede na to so pooblastila zakonodajalcu, kako organizirati ta organ široka, spoštovati pa mora z Ustavo določen položaj Državnega sveta in zagotoviti izvajanje z Ustavo določenih nalog.

¹ V Poslovniku Državnega sveta se 100. člen glasi:

"(1) Predsednik državnega sveta opravlja svojo funkcijo poklicno.

(2) Državni svet lahko na predlog predsednika državnega sveta, komisije ali ene od interesnih skupin sklene z večino glasov vseh državnih svetnikov, da bo svojo funkcijo poklicno opravljal tudi kateri od drugih državnih svetnikov."

² Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, Državna ureditev Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1996, str.131.

³ Prav tam, str. 129.

⁴ O dekonstitucionalizaciji določenega vprašanja glej F. Grad, Parlament in vlada, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2000, str. 112.

5. Temeljna vprašanja organizacije Državnega sveta so urejena z Zakonom o državnem svetu (Uradni list RS, št. 44/92, 76/05, 100/05 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZDSve).⁵ Ob sprejemu tega zakona leta 1992 je bilo določeno, da je funkcija člana Državnega sveta častna (prvi odstavek 62. člena), predsedniku pa so bile dodeljene naloge predstavljanja, pripravljanja, sklicevanja in vodenja sej tega organa ter usklajevanja njegovega dela z delom Državnega zbora (prvi odstavek 44. člena). V Državnem svetu se je do izpodbijane novele ZDSve-A funkcija predsednika opravljala poklicno, najprej na podlagi sklepov Državnega sveta, od leta 1993 pa na podlagi Poslovnika Državnega sveta (100. člen). Po uveljavitvi izpodbijanega zakona Državni svet ni spremenil svojega poslovnika, spremenil pa je sklep o izplačilih za opravljanje funkcije predsednika in sekretarja Državnega sveta.

6. Predlagatelj med drugim očita izpodbijani noveli ZDSve-A poseg v ustavni položaj tega organa in ogrožanje izvrševanja z Ustavo določenih nalog, za kar navaja argumente v zvezi s funkcijo predsednika Državnega sveta, ki se po izpodbijani ureditvi opravlja nepoklicno.

7. Iz dosedanjih odločitev Ustavnega sodišča v zvezi z načinom opravljanja funkcije predsednika Državnega sveta izhaja, da sklepa Državnega sveta o poklicnem opravljanju funkcije predsednika Državnega sveta ter o določitvi in izplačevanju njegove plače "nista predpisa, nimata pravnih učinkov ter zato ne zavezujeta državnih organov", ter da "so vprašanja, ki jih urejata, zakonska materija" (sklep Ustavnega sodišča št. U-I-71/93 z dne 2. 12. 1993, Uradni list RS, št. 3/94 in OdlUS II, 114), kakor tudi, da Poslovnik Državnega sveta "ne pomeni pravne podlage za izplačilo plače predsednika Državnega sveta" in da "ima predsednik Državnega sveta poleg pravic in dolžnosti člana Državnega sveta še dodatne naloge, način plačila za njihovo opravljanje pa v ZDSve ni urejen" (sklep Ustavnega sodišča št. U-I-428/02). Glede na povedano je treba presoditi, ali je ureditev, po kateri predsednik Državnega sveta funkcijo opravlja nepoklicno, v skladu z ustavno vlogo Državnega sveta.

8. Večina nalog Državnega sveta je vezanih na zakonodajni postopek v širšem smislu,⁶ nekatere od teh se lahko izvršijo le v kratkih ustavnih, zakonskih ali poslovnških rokih (t. i. suspenzivni veto, zahteva za razpis zakonodajnega referenduma, mnenje k predlogu zakona, ki se obravnava po nujnem postopku). Zakonodajalec ima pri določitvi organizacije Državnega sveta široko polje presoje, vendar pa mora Državni svet organizirati tako, da je zagotovljeno zastopstvo z Ustavo določenih interesov in da je zagotovljen njihov stalen vpliv na odločitve v Državnem zboru. Ta namen je mogoče doseči na več načinov, vendar mora vsak sistem organizacije zagotavljati učinkovito izvrševanje nalog tega državnega organa. Tudi ureditev načina opravljanja funkcij v Državnem svetu mora slediti tem ustavnim okvirom.

9. ZDSve v 62. členu določa, da je funkcija člana Državnega sveta častna in se opravlja nepoklicno. To pomeni, da je organizacija dela v Državnem svetu zasnovana tako, da zagotavlja tesen stik članov z interesi, ki jih v Državnem svetu zastopajo. Tak način omogoča članom, da v Državni svet prenašajo stališča posameznih interesov

⁵ Ta zakon v prvem delu ureja volitve v Državni svet, v drugem delu pa njegovo organizacijo. Tretji del tega zakona so prehodne in končne določbe, ki vsebujejo posebne določbe za prve volitve članov Državnega sveta.

⁶ Glej odločbo US št. U-I-104/01 z dne 18. 6. 2001, Uradni list RS, št. 52/01 in OdlUS X, 123.

neposredno iz okolij, kjer so poklicno aktivni. Po drugi stani pa mora zakonodajalec s sistemom organizacije zagotoviti, da Državni svet vedno odigra svojo ustavno vlogo. Predsednik Državnega sveta ima po 44., 53. in 55. členu ZDSve posebne naloge, povezane z vodenjem in s predstavljanjem tega organa ter s sodelovanjem z Državnim zborom. Njegova vloga in odgovornost sta ob prevladujoče nepoklicnem opravljanju funkcij v Državnem svetu še posebej poudarjeni. Zato je pri določitvi načina opravljanja funkcije predsednika Državnega sveta treba dati prednost njegovi tesnejši povezanosti z delovanjem tega organa kot celote v razmerju do njegove siceršnje funkcije člana tega organa.

10. Vodstvene funkcije v državnem organu so že po naravi stvari povezane z odgovornostjo za učinkovito izvrševanje ustavnih ali zakonskih pristojnosti. Državni svet sicer neposredno ne izvršuje oblastvenih funkcij,⁷ na podlagi ustavnih nalog pa sodeluje z Državnim zborom v okviru izvrševanja zakonodajne funkcije. Poslanci svojo funkcijo opravljajo poklicno, glede na to zakonodajna dejavnost poteka neprestano, razen v parlamentarnih počitnicah. Zato je za učinkovito delo Državnega sveta bistveno zagotoviti stalno razpoložljivost njegovega predsednika, da bi se Državni svet na aktivnosti Državnega zbora lahko pravočasno odzval. Ureditev, ki tega ne zagotavlja, bi lahko pomenila oviro pri izvrševanju vodstvenih odgovornosti predsednika Državnega sveta in v posledici oteževanje izvrševanja ustavne vloge tega organa.

11. Nepoklicno opravljanje funkcije predsednika Državnega sveta glede na povedano vsebuje možnosti za nastanek položajev, v katerih Državni svet ne bi mogel učinkovito izvajati svoje ustavne vloge. Zato je izpodbijana ureditev v neskladju z ustavnim položajem tega organa iz 96. in 97. člena Ustave. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo navedeno neskladje z Ustavo, ni presojalo še drugih očitkov, ki jih uveljavlja predlagatelj.

12. Ustavno sodišče izpodbijane ureditve ni razveljavilo, ker bi s tem povzročilo stanje, ki bi bilo prav tako v neskladju z Ustavo. Zakon namreč ne bi vseboval ureditve poklicnega opravljanja funkcije predsednika Državnega sveta in določitve njegove plače. Zato je za del izpodbijane zakonske ureditve ugotovilo neskladje z Ustavo in zakonodajalcu naložilo, naj ZDSve v kratkem roku uskladi z Ustavo.

C.

13. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – ur. p. b. – ZUstS) v sestavi: predsednik dr. Janez Čebulj ter sodnice in sodniki dr. Zvonko Fišer, dr. Franc Grad, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk in Jože Tratnik. Odločbo je sprejelo soglasno.

Predsednik
dr. Janez Čebulj

⁷ Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, Državna ureditev Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1996, str.129.