



Številka: 007-01/11-3  
Ljubljana, 19. 1. 2011

USTAVNO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
Beethovnova 4  
1000 LJUBLJANA

Državni svet Republike Slovenije je na 33. seji dne 19. 1. 2011 na podlagi tretje alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 - UPB1 in 108/07 - Skl.US: U-I-259/07-10) sprejel

### **Z A H T E V O**

za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o sodelovanju med Državnim zborom in Vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU; Uradni list RS, št. Ur.l. RS, št. 34/04, 43/10, 107/10; v nadaljevanju: ZSDZVZEU).

Državni svet Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni svet) predlaga, da Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče) ugotovi, da je ZSDZVZEU, zlasti 11.a člen ZSDZVZEU, v neskladju z določbami Lizbonske pogodbe<sup>1</sup> in sicer prvim odstavkom 8. člena Protokola številka 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti v povezavi z 263. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije, ker ne ureja vloge Državnega sveta. Navedeno hkrati predstavlja tudi neskladje z 8. in 153. členom Ustave Republike Slovenije<sup>2</sup> (v nadaljevanju: Ustava), ki določata, da morajo biti zakoni v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in ratificiranimi mednarodnimi pogodbami.

### **Obrazložitev**

ZSDZVZEU ureja razmerje med Državnim zborom in Vlado v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v Evropski uniji. Pravno podlago za ZSDZVZEU določa Ustava, ki v četrtem odstavku 3.a člena določa, da razmerja med Državnim zborom in Vlado glede obveščanja v postopkih sprejemanja aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, podrobneje ureja zakon. Vlada sproti obvešča Državni zbor o predlogih takih aktov in

<sup>1</sup> Lizbonska pogodba (Uradni list C 306 z dne 17. decembra 2007)

<sup>2</sup> Ustava Republike Slovenije (URS; Uradni list RS, št. 33I/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006)

odločitev ter o svoji dejavnosti. Državni zbor lahko o tem sprejema stališča, Vlada pa jih upošteva pri svojem delovanju. Obravnava zadev Evropske unije, kot jih določa ZSDZVZEU, poteka po določbah 2.a poglavja Poslovnika Državnega zbora<sup>3</sup>, ki ureja postopek obravnave zadev Evropske unije. Za vprašanja, ki v navedenem poglavju niso urejena, veljajo druge določbe poslovnika.

ZSDZVZEU v 11.a členu ureja postopek vložitev tožbe pred Sodiščem EU v primerih, kadar bi Državni zbor naknadno ugotovil kršitev načela subsidiarnosti z zakonodajnim aktom institucij EU. Določa, da kadar Državni zbor ugotovi kršitev načela subsidiarnosti z zakonodajnim aktom institucij EU, sklep z obrazložitvijo, v kateri so navedene kršitve, nalog za vložitev tožbe in usmeritvena navodila za zastopanje posreduje Državnemu pravobranilstvu. Državno pravobranilstvo na podlagi sklepa, naloga in usmeritvenih navodil ob sodelovanju Državnega zbora pripravi končno besedilo tožbe ter jo vloži na Sodišče Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče EU) v rokih, ki jih določajo pogodbe, na katerih temelji Evropska unija. Državno pravobranilstvo sproti obvešča Državni zbor o poteku postopka pred Sodiščem EU, o svojih dejavnostih v zvezi z njim ter o sprejetih odločitvah Sodišča EU. Določbe 11.a člena predstavljajo pravno podlago za vložitev tožbe pred Sodiščem EU, kadar bi Državni zbor naknadno odkril kršitev načela subsidiarnosti zakonodajnih aktov EU, ki so že bili sprejeti in objavljeni v Uradnem listu EU.

ZSDZVZEU ne ureja vloge Državnega sveta na področju zadev Evropske unije. Vloga Državnega sveta je urejena zgolj na ravni Poslovnika Državnega zbora v okviru določb, ki se nanašajo na postopek obravnave zadev Evropske unije. Državni svet neposredno sodeluje z Državnim zborom in njegovimi delovnimi telesi. Zadeve, ki se nanašajo na zadeve Evropske unije najprej obravnava v okviru Komisije za mednarodne odnose in evropske zadeve Državnega sveta. Navedena komisija obravnava tudi skladnost posameznih zakonodajnih predlogov z načelom subsidiarnosti. Predstavnik Državnega sveta je vabljen na seje odborov, pristojnih za evropske zadeve, ne glede na to, ali predhodno pošlje svoje mnenje ali ne. Državni svet namreč lahko že na podlagi Ustave daje mnenje o vseh zadevah iz pristojnosti Državnega zbora, kar vključuje tudi zadeve Evropske unije, na podlagi Zakona o Državnem svetu<sup>4</sup> pa mu mora predsednik Državnega zbora pošiljati vsa gradiva o zadevah, ki so na dnevnem redu sej Državnega zbora (torej tudi o zadevah Evropske unije, ki jih obravnava Državni zbor). Predstavnik Državnega sveta se mora na sejah odborov omejiti zgolj na predstavitev mnenja Državnega sveta. Državni svet skupaj z Državnim zborom sestavlja delegacijo, ki se redno udeležuje srečanj COSAC (Konferenca predsednikov odborov parlamentov Evropske unije za evropske zadeve) in aktivno sodeluje v razpravah.

Če vlogo Državnega sveta v zadevah Evropske unije primerjamo z vlogo drugih domov držav članic Evropske unije, lahko ugotovimo, da je vloga Državnega sveta na tem področju zelo šibka. Vsi drugi domovi držav članic Evropske unije, torej tudi tisti v sistemu nesimetrične dvodomnosti, imajo pristojnost sodelovati v zadevah Evropske unije. Ne glede na to, da imajo drugi domovi v sistemu nesimetrične dvodomnosti večinoma manjše, šibkejše pristojnosti v razmerju do prvega doma, pa imajo v zadevah Evropske unije v največ primerih enake pristojnosti kot prvi domovi. Medtem ko oba domova nista enakopravna v nacionalnem zakonodajnem postopku

<sup>3</sup> Poslovnik Državnega zbora (PoDZ-1-UPB1; Uradni list RS, št. 92/07 in 105/10)

<sup>4</sup> Zakon o Državnem svetu (ZDSve; Uradni list RS, št. 100/2005-UPB1 in 95/09 - odl. US)

in nadzoru nad izvršilno vejo oblasti, sta večinoma enakopravna v zadevah Evropske unije. To pomeni, da se ta pristojnost šteje za zelo pomembno, saj večinoma drugi domovi ne morejo enakopravno s prvim domom odločati v zakonodajnem postopku ter enako kot prvi dom nadzirati izvršilno oblast in odločati o njeni politični odgovornosti. Razumljivo je, da so drugi domovi enakopravni s prvimi domovi na področju obravnave evropskih zadev. Vloga drugega doma na tem področju namreč ni nasprotovanje prvemu domu in popravljane odločitev prvega doma, kot je to značilno za zakonodajni postopek v državi članici. Prvi in drugi dom se pri obravnavi evropskih zadev dopolnjujeta in skupaj sodelujeta z izvršilno vejo oblasti, ki neposredno sodeluje pri odločanju v ključnih institucijah Evropske unije (Svet Evropske unije, Evropski svet). Poleg tega je potrebno poudariti, da so zadeve Evropske unije zelo obsežno področje, ki je ponavadi velik zalogaj tako za izvršilno kot tudi za zakonodajno vejo oblasti. Torej je dobrodošlo, da se oba domova dopolnjujeta v delu na tem področju. V nekaterih primerih dvodomne ureditve parlamenta je večja vloga drugega doma v zadevah Evropske unije celo nadomestilo za njegov siceršnji šibkejši položaj nasproti prvemu domu. Oba domova parlamenta delujeta na področju zadev Evropske unije bodisi z ustanovitvijo skupnega delovnega telesa, ali pa tako, da ima vsak dom posebno delovno telo, pristojno za evropske zadeve. Slednja ureditev je v Evropi prevladujoča, kljub temu pa imajo belgijski, irski in španski parlament skupno delovno telo, kar je morda celo bolj primerno, saj se parlament na ta način izogne tveganju oblikovanja nasprotujočih si stališč k predlogom evropskih zadev.

Vloga Državnega sveta v zadevah Evropske unije je povezana tudi z njegovim razmerjem do Vlade na tem področju. To razmerje zgolj posredno urejata Zakon o Državnem svetu in Poslovnik Državnega sveta<sup>5</sup>. Prvi določa, da imajo Državni svet in njegova delovna telesa pravico zahtevati od državnih organov pojasnila in podatke v zvezi z zadevami, ki jih obravnavajo. To pomeni, da lahko Državni svet od služb Vlade in ministrstev zahteva, da ga redno obveščajo o zadevah Evropske unije. Ni pa Vlada tega dolžna storiti, če Državni svet tega ne zahteva. Poslovnik Državnega sveta določa, da je na dnevnem redu vsake seje Državnega sveta posebna točka dnevnega reda namenjena pobudam, vprašanjem in zahtevam članov Državnega sveta, s katerimi se ti obračajo na Vlado in ministrstva za pridobitev različnih informacij, torej tudi s področja zadev Evropske unije. Takšna ureditev vloge drugega doma do vlade je zelo šibka in neprimerna za obravnavo zadev Evropske unije. Minimalna dolžnost nacionalne vlade, tudi v razmerju do drugih domov je, da jih obvešča o vseh zadevah Evropske unije. Glede na to, da tudi drugi domovi opravljajo nadzor nad delom vlade v postopkih odločanja v Evropski uniji in nad sprejemanjem evropskih dokumentov, morajo biti drugi domovi predhodno obveščeni o vseh predlogih aktov in dokumentov. Zato, da lahko opravljajo učinkovit nadzor, morajo biti pravočasno in čim bolj popolno obveščeni o vseh aktivnostih na ravni Unije. Naknadno obveščanje o dogajanjih na evropski ravni bi bilo nezadostno ne samo, ker bi imel parlament na ta način povsem obrobno vlogo pri obravnavanju evropskih zadev, ampak tudi zaradi vprašanja načela zavor in ravnovesij med temeljnimi državnimi organi. To je urejal tudi Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji Amsterdamske pogodbe, tako da je morala vlada vsake države članice zagotoviti, da predloge Komisije za zakonodajne akte predloži nacionalnemu parlamentu. Lizbonska pogodba je na tem področju prinesla pomembno novost in

---

<sup>5</sup> Poslovnik Državnega sveta (PoDS-1; Uradni list RS, št. 70/08, 73/09 in 101/10)

sicer, da nacionalne parlamente obveščajo neposredno institucije Evropske unije, predvsem Evropska komisija.

Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, ki je priložen Lizbonski pogodbi, v prvem odstavku 8. člena določa, da je Sodišče Evropske unije pristojno za odločanje o tožbah zaradi kršitve načela subsidiarnosti z zakonodajnim aktom, ki jih po 263. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije država članica vloži ali v skladu s svojim pravnim redom posreduje v imenu svojega nacionalnega parlamenta ali katerega od njegovih domov.

Pogodba o delovanju Evropske unije v 69. členu določa, da nacionalni parlamenti skrbijo za to, da se v zakonodajnih predlogih in pobudah, predloženih v skladu s 4. in 5. poglavjem, upošteva načelo subsidiarnosti v skladu s Protokolom o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Pogodba o Evropski uniji v 12. členu določa, da nacionalni parlamenti dejavno prispevajo k dobremu delovanju Unije tako, da jih institucije Unije obveščajo in jim predložijo osnutke zakonodajnih aktov Unije v skladu s Protokolom o vlogi nacionalnih parlamentov v evropski uniji; skrbijo za spoštovanje načela subsidiarnosti v skladu s postopki iz protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti; v okviru območja svobode, varnosti in pravice sodelujejo v mehanizmi ocenjevanja izvajanja politik Unije na tem področju v skladu s 70. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije ter so vključeni v politični nadzor Evropa in ocenjevanje dejavnosti Evrojusta v skladu s 88. in 85. členom navedene pogodbe; sodelujejo v postopkih za spremembo Pogodb v skladu s 48. členom te pogodbe; so obveščeni o prošnjah za pristop k Uniji v skladu s 49. členom te pogodbe; so udeleženi pri medparlamentarnem sodelovanju med nacionalnimi parlamenti in z Evropskim parlamentom v skladu s Protokolom o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji. Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji v 8. členu določa, da če nacionalni parlamentarni sistem ni enodomen, se določbe iz 1. do 7. člena tega protokola uporabljajo za vse domove, ki sestavljajo parlament. Tako po prvem odstavku 3. člena nacionalni parlamenti lahko predsednikom Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije po postopku iz Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti pošljejo obrazloženo mnenje o skladnosti osnutka zakonodajnega akta z načelom subsidiarnosti.

Po 8. členu Ustave morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno. Nadaljnje Ustava v prvem odstavku 153. člena določa, da morajo biti vsi zakoni, podzakonski predpisi in splošni akti v skladu z Ustavo. In naprej v drugem odstavku navedenega člena določa, da morajo biti zakoni v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral Državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi z drugimi mednarodnimi pogodbami. Lizbonska pogodba je mednarodna ratificirana pogodba, sestavljajo jo preambula, sedem členov, 13 protokolov in priloge. Protokol številka 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti je torej del Lizbonske pogodbe. To pomeni, da morajo biti slovenski zakoni, torej tudi ZSDZVZEU, v skladu z Lizbonsko pogodbo kot ratificirano mednarodno pogodbo.

Lizbonska pogodba je prinesla nove pristojnosti nacionalnim parlamentom, pri čemer državam članicam prepušča, da v nacionalni zakonodaji uredijo izvajanje teh

pristojnosti. Glede na to, da slovenski parlament sestavljata dva domova, Državni zbor in Državni svet, bi morala biti njuna vloga v zadevah Evropske unije zakonsko urejena. V slovenski zakonodaji obstaja samo en zakon, ki ureja vlogo parlamenta v zadevah Evropske unije in postopek nadzora nad kršitvami načela subsidiarnosti. To je ZSDZVZEU, ki pa ureja zgolj sodelovanje med Državnim zborom in Vlado in popolnoma izpušča Državni svet. Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti v prvem odstavku 8. člena določa, da je Sodišče Evropske unije pristojno za odločanje o tožbah zaradi kršitve načela subsidiarnosti z zakonodajnim aktom, ki jih po 263. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije država članica vloži ali v skladu s svojim pravnim redom posreduje v imenu svojega nacionalnega parlamenta ali katerega od njegovih domov. Postopek bi moral biti za oba domova slovenskega parlamenta urejen na enem mestu, saj bi to prispevalo k večji preglednosti in jasnosti zakonodaje. Ker ni drugega zakona, ki bi urejal vlogo Državnega sveta v zadevah Evropske unije v skladu z Lizbonsko pogodbo, gre v slovenski ureditvi za protiustavno pravno praznino. Zakon bi moral urejati postopek tudi za Državni svet, opustitev ureditve namreč pomeni neskladje ZSDZVZEU z Lizbonsko pogodbo in hkrati tudi neskladje z 8. in 153. členom Ustave.

Vse določbe Lizbonske pogodbe se nanašajo na nacionalni parlament kot celoto, torej v primeru, da gre za dvodomni parlament, na oba domova. V primeru slovenskega parlamenta se nanašajo tako na Državni zbor kot tudi na Državni svet. Po ustavni teoriji se namreč šteje za dvodomnost vsaka ureditev, kjer delujeta na področju zakonodajne funkcije dva domova, ne glede na razmerje med njima. Glede na to, da ima Državni svet omejen vpliv na izvajanje zakonodajne funkcije, lahko govorimo zgolj o nesimetrični dvodomnosti slovenskega parlamenta, a vseeno gre za dvodomnost.<sup>6</sup>

O položaju Državnega sveta se je opredelilo tudi že Ustavno sodišče v svoji odločbi U-I-295/07 in med drugim zapisalo: "Državni svet ima poseben položaj v organizaciji oblasti, Ustava ga uvršča takoj za Državnim zborom. Njegove pristojnosti kažejo, da gre za organ, ki deluje v okviru zakonodajne funkcije. Državni svet ne sprejema zakonov, vendar je celotno njegovo delovanje naravnano na vpliv na delovanje Državnega zbora kot zakonodajnega telesa. Kot že navedeno lahko s tega vidika govorimo o nepopolni (oziroma nesimetrični) dvodomnosti slovenskega parlamenta, kajti po ustavnopravni teoriji se šteje za dvodomno vsaka ureditev, v kateri delujeta na področju zakonodajne funkcije dva organa, ne glede na to, kakšno razmerje je med njima. Smisel dvodomnosti v unitarnih državah je v tem, da drugi dom sodeluje s prvim domom pri sprejemanju zakonov in opozarja na prenačljene in nezadostno premišljene odločitve prvega doma. Drugi dom naj bi zaviral pretirane in prenačljene odločitve prvega doma ter zagotavljal večjo preudarnost pri zakonodajnem odločanju. Državni svet je zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov (prvi odstavek 96. člena Ustave). 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. Gre torej

---

<sup>6</sup> F. Grad, Parlament in vlada, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2000, str. 141

za organ, ki deluje v okviru zakonodajne funkcije in njegova vloga pomeni korekcijski mehanizem zakonodajne oblasti Državnega zbora. Organizacijo Državnega sveta Ustava v celoti prepušča zakonu (tretji odstavek 96. člena), določa pa, da ima Državni svet poslovnik (101. člen Ustave). 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."<sup>7</sup>

Lizbonska pogodba je prvič uvedla formalno vlogo nacionalnih parlamentov v zakonodajnem postopku Evropske unije. Nacionalni parlamenti presojujejo skladnost zakonodajnih aktov Evropske unije z načelom subsidiarnosti. Pridobili so povsem samostojno vlogo, ki jo morajo države članice spoštovati in to ne glede na nacionalno pravno ureditev. Formalno vlogo v zakonodajnem postopku Evropske unije sta torej v skladu z Lizbonsko pogodbo pridobila oba domova slovenskega parlamenta, tako Državni zbor kot tudi Državni svet. Medtem, ko so postopki delovanja Državnega zbora na tem področju urejeni v četrtem odstavku 3.a člena Ustave in v ZSDZVZEU, postopki sodelovanja Državnega sveta v zadevah Evropske unije niso urejeni ne ustavno in ne zakonsko. To pomeni, da, kot že navedeno, obstaja pravna praznina glede ureditve vloge Državnega sveta v zadevah Evropske unije, kar je v nasprotju z ureditvijo v Lizbonski pogodbi. Državni svet je v preteklosti že predlagal ureditev svoje vloge tako v Ustavi kot tudi v ZSDZVZEU, vendar je Državni zbor njegove predloge zavrnil.

Državni svet se obrača na Ustavno sodišče, da v skladu z drugo alinejo prvega odstavka 160. člena Ustave odloči o skladnosti ZSDZVZEU, predvsem njegovega 11.a člena s prvim odstavkom 8. člena Protokola številka 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti v povezavi z 263. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije.

Podrejeno Državni svet Ustavnemu sodišču predlaga in ga naproša, da v primeru, če bi se izreklo za nepristojno za odločanje o vsebini določbe 8. člena Protokola številka 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti na podlagi 3.a člena Ustave, da glede vsebine določbe 8. člena Protokola številka 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti postavi predhodno vprašanje Sodišču EU na podlagi 267. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije.

\* \* \*

Državni svet je svojega predstavnika v postopku pred Ustavnim sodiščem določil državnega svetnika Vincenca Otoničarja.

Mag. Blaž Kavčič  
predsednik

---

<sup>7</sup> Odločba št. U-I-295/07 z dne 22. 10. 2008, Uradni list RS, št. 105/2008 in OdlUS XVII, 56, 10. in 11. točka