

Odziv na Predlog zakona o interventnih ukrepih za razvoj Slovenije

Spoštovani, v nadaljevanju izpostavljam več problematičnih vidikov, povezanih s Predlogom zakona o interventnih ukrepih za razvoj Slovenije (v nadaljevanju: **predlog ZIURS**), EPA 15-X, ki ga je Državnemu zboru predložila skupina poslank in poslancev (prvopodpisani Janez Cigler Kralj, Franc Križan in Zoran Stevanović). Osredotočili smo se zlasti na problematiko hitrega sprejemanja zakona po rednem zakonodajnem postopku in uporabe omnibus zakonodajne tehnike, analizirali pa smo tudi ustavnopravne vidike prenehanja pogodbe o zaposlitvi s pridobitvijo pravice do starostne pokojnine iz 24. člena predloga ZIURS, ki vzbujata resne ustavnopravne pomisleke.

Problematika hitrega sprejemanja zakona po rednem zakonodajnem postopku

V Pravni mreži za varstvo demokracije z zaskrbljenostjo spremljamo hiter potek sprejemanja predloga ZIURS.

13. 4. 2026 je predsednik Državnega zbora poslance in poslanke obvestil, da je bil predlog ZIURS objavljen na spletnih straneh Državnega zbora, s čimer se je začel zakonodajni postopek. Prva obravnava je bila opravljena na izredni seji dne 29. 4. 2026, 7. 5. 2026 pa je skupni odbor predlog ZIURS obravnaval na nujni seji. Danes, 8. 5. 2026, kolegij predsednika Državnega zbora obravnava zahtevo poslancev za sklic izredne seje Državnega zbora v zvezi s predlogom ZIURS, pri čemer naj bi po poročanju medijev do izredne seje Državnega zbora, lahko prišlo že v ponedeljek, 11. 5. 2026. Če bi se na relevantni seji Državnega zbora odvili tako druga kot tudi tretja obravnava (kar bi sicer predstavljalo odstop od pravila, da se v rednem zakonodajnem postopku druga in tretja obravnava opravita na ločenih sejah),¹ bi tako postopek sprejemanja predloga ZIURS trajal zgolj 29 dni, četudi naj bi se sprejemal po rednem zakonodajnem postopku, ki naj bi po mnenju pravne stroke – ob upoštevanju relevantnega modela zakonodajnega postopka ter ob spoštovanju rokov – trajal približno tri mesece.²

Že tekom prejšnjega mandata Državnega zbora smo zaradi zaznane problematike krajšanja rednega zakonodajnega postopka oziroma posameznih faz tega postopka začeli podrobneje spremljati postopke sprejemanja zakonodaje.³ Na to problematiko je v prejšnjem mandatu Državnega zbora v svojih mnenjih k predlogom zakonov večkrat opozorila tudi

¹ Aldijana Ahmetović, Raziskovalno-dokumentacijski sektor Državnega zbora, Trajanje zakonodajnega postopka, Analiza, 3. 9. 2025, str. 26–27.

² Glej Albin Igličar, Zakonodajno odločanje, 1994, Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije, str. 83; in Andreja Kurent, Ustavnopravni vidiki nujnega zakonodajnega postopka v Državnem zboru Republike Slovenije, doktorska disertacija, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana, 2022, str. 281 in 331.

³ Glede zbranih ugotovitev glej analizo Kaja Gajšek, Peter Podržaj, *Erozija rednega zakonodajnega postopka*, Pravna mreža za varstvo demokracije, april 2026, dostop: <https://s3.fr-par.scw.cloud/djnd/pravnamreza/documents/pmvd-analiza-erozija.pdf>.

Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora (ZPS).⁴ Med drugim je opozorila, da je Državni zbor že večkrat pospeševal posamezne faze rednega zakonodajnega postopka z izjemno hitrimi zaporednimi sklici izrednih sej, na katerih se predlog zakona obravnava v rokih, ki so krajši, kot so določeni s Poslovnikom državnega zbora (v nadaljevanju: **PoDZ-1**)⁵ za redni zakonodajni postopek.⁶

Do pospeševanja rednega zakonodajnega postopka prihaja med drugim s sklicevanjem izrednih sej Državnega zbora in nujnih sej matičnih delovnih teles ter izvajanjem druge in tretje obravnave na isti seji, čeprav naj bi v rednem zakonodajnem postopku ti dve obravnavi praviloma potekali na različnih sejah.⁷ **Glede na zgoraj opisan postopek obravnavanja predloga ZIURS, takšen trend skrajševanja rednega zakonodajnega postopka opazamo tudi v konkretnem primeru.**

“Umetno” skrajševanje rednega zakonodajnega postopka oziroma posameznih faz tega postopka je problematično, saj omejuje sodelovanje strokovne in druge zainteresirane javnosti v procesu sprejemanja zakonodaje ter slabi transparentnost zakonodajnega postopka in demokratične standarde. Zmanjšuje tudi pomen javne razprave pri oblikovanju predpisov, posledično pa lahko negativno vpliva na kakovost sprejetih predpisov, saj se s takšno prakso onemogoča, da bi lahko poslanci ter službe Državnega zbora skupaj s strokovno in drugo zainteresirano javnostjo tekom zakonodajnega postopka pretehtali dodelanost predlagane zakonske ureditve.⁸ S takšnimi praksami se redni zakonodajni postopek približuje nujnemu, kar lahko vodi v izvotlitev rednega zakonodajnega postopka.⁹

Opozarjamo tudi, da iz tretjega odstavka 21. člena Zakona o ustavnem sodišču (v nadaljevanju: ZUstS)¹⁰ izhaja, da Ustavno sodišče pri odločanju o ustavnosti in zakonitosti zakonov in drugih predpisov z Ustavo odloča tudi o ustavnosti in zakonitosti postopkov, po katerih so bili ti akti sprejeti. Iz ustavnosodne prakse pri tem izhaja, da v postopku presoje skladnosti zakona z Ustavo po ZUstS Ustavno sodišče ne presoja le tega, ali so zakoni po vsebini skladni z Ustavo,

⁴ Glej Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora, Mnenje o Predlogu zakona o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju, druga obravnava, EPA 1726-IX, 11. 10. 2024, str. 2, dostopno na:

<https://imss.dz-rs.si/IMiS/lmisAdmin.nsf/lmisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/c813d746bb6aa146038f9a4ea1d4d920987f5a86fbc1a213504579a7cc1e8c8c->

⁵ Poslovnik državnega zbora, Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US, 111/21, 58/23 in 35/24.

⁶ Glej Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora, Mnenje o Predlogu zakona o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju, druga obravnava, EPA 1726-IX, 11. 10. 2024, str. 2, dostopno na: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/lmisAdmin.nsf/lmisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/c813d746bb6aa146038f9a4ea1d4d920987f5a86fbc1a213504579a7cc1e8c8c->

⁷ Aldijana Ahmetović, Raziskovalno-dokumentacijski sektor Državnega zbora, Trajanje zakonodajnega postopka, Analiza, 3. 9. 2025, str. 26–27.

⁸ Glej Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora, Mnenje o Predlogu zakona o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju, druga obravnava, EPA 1726-IX, 11. 10. 2024, str. 3, dostopno na: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/lmisAdmin.nsf/lmisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/c813d746bb6aa146038f9a4ea1d4d920987f5a86fbc1a213504579a7cc1e8c8c->

⁹ Glej tudi Gal Gračanin, Nespoštovanje Poslovnika državnega zbora: ali sploh še lahko govorimo o demokratični in pravni državi?, Pravna praksa, leto 44, št. 9, 6. mar. 2025, str. 6-8.

¹⁰ Zakon o ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20, 92/21, 22/25 in 57/25 – ZF.

temveč tudi, ali so bili sprejeti po ustavnoskladnem postopku.¹¹ Četudi je obstoječa ustavnosodna praksa presoje kršitev PoDZ-1 in postopkovnih vidikov zakonov zadržana in restriktivna, izpostavljam pomemben *obiter dictum* Ustavnega sodišča v odločbi št. U-I-482/22-15, U-I-14/23-26, z dne 27. 11. 2025, v katerem je Ustavno sodišče izpostavilo, da ne izključuje, da bi “*zlasti ob izkazanih hujših nepravilnostih v zvezi z uporabo nujnega ali skrajšanega zakonodajnega postopka presojalo, ali je bilo poseženo v sam ustavnopravni okvir zakonodajnega postopka.*” Ustavno sodišče je torej pustilo vrata odprta za potencialno presojo hujših kršitev oziroma zlorab nujnega in skrajšanega zakonodajnega postopka, smiselno enako pa bi lahko veljalo tudi za problematično prakso zakonodajalca v zvezi s krajšanjem rednega zakonodajnega postopka.

Upoštevajoč navedeno **mora zakonodajalec tudi skladno z namenom rednega zakonodajnega postopka zagotoviti takšno časovnico, ki omogoča ustrezno preučitev predlagane ureditve ter transparenten zakonodajni postopek.** Sklicevanje izrednih sej Državnega zbora in nujnih sej matičnih delovnih teles ter združevanje posameznih faz postopka bi zato moralo ostati izjema, ne pa postati praksa v okviru rednega zakonodajnega postopka.

Problematika uporabe omnibus zakonodajne tehnike

Predlog posega na več različnih – ne neposredno povezanih – pravnih področij ter spreminja več zakonov, pri čemer uvaja obširne spremembe, ki **niso primerne za uporabo t. i. omnibus zakonodajno tehniko.** Gre namreč za pristop, ki lahko privede do nejasnosti in manjše preglednosti pravnega sistema, prav tako pa lahko obravnava številnih vsebinsko različnih področij v istem predlogu zakona otežuje poglobljeno in celovito obravnavo ukrepov, ki so predvideni na posameznih pravnih področjih.

Ustavno sodišče je v odločbi U-I-371/22-14 z dne 2. 4. 2025 izrecno izpostavilo, da je z vidika preglednosti, jasnosti oziroma razumljivosti najustreznejši običajen način noveliranja zakonodaje (sprememba zakona, ki ureja določeno področje z istovrstnim predpisom, ki ureja to področje – t. i. novelo zakona), omnibus tehnika, ki predstavlja poseben način zakonodajnega urejanja in predvideva spreminjanje več zakonov z enim zakonom) pa bi se morala uporabljati samo izjemoma. Ustavno sodišče je sicer v navedeni odločbi zavzelo stališče, da izbira načina noveliranja zakonske ureditve sama po sebi ni predmet ustavnega urejanja, obenem pa je poudarilo, da bi lahko postala ustavnopravno relevantna, če bi bila zaradi nje kršena kakšna ustavna določba, zlasti načelo jasnosti in pomenske določljivosti ter načelo pravne varnosti, ki izhajata iz načela pravne države (2. člen Ustave).

V povezavi z uporabo omnibus tehnike in urejanjem več pravnih področij v enem zakonu posebej izpostavljam tudi problematiko vključevanja določb o davkih in drugih obveznih dajatvah v takšen zakon, ki hkrati posega na različna pravna področja in združuje več različnih vsebinsko raznolikih ukrepov. Skladno z 90. členom Ustave zakonodajnega referendumu namreč med drugim ni dopustno razpisati o zakonih o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah. Kot v svojem mnenju k predlogu ZIURS izpostavlja ZPS pa **so tako v predlog ZUIRS,**

¹¹ Glej npr. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-197/97 z dne 21. 5. 1998, OdlUS VII, 93, 6. točka obrazložitve; odločbo št. U-I-119/95 z dne 12. 10. 1995, Uradni list RS, št. 64/95, in OdlUS IV, 98; odločbo št. U-I-246/97 z dne 15. 10. 1997, Uradni list RS, št. 65/97, in OdlUS VI, 127; in sklep št. U-I-8/22 z dne 10. 2. 2022, 3. točka obrazložitve.

ki bi sicer lahko bil predmet referendumskega odločanja, vključene določbe, ki bi morale biti skladno z 90. členom Ustave izvzete iz referendumskega odločanja. Ker je skladno z veljavno ureditvijo mogoče razpisati zgolj referendum o zakonu v celoti, pa to vodi v položaj, ki je lahko ustavnopravno problematičen, zlasti z vidika odločanja Državnega zbora o dopustnosti oziroma nedopustnosti referenduma o takšnem zakonu.¹² Na podobno problematiko je ZPS opozorila že v svojem mnenju k Predlogu zakona o izplačilu zimskega regresa ter prenovi ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov,¹³ ki je prav tako zajemal ukrepe iz različnih pravnih področij, med drugim tudi ukrepe na davčnem področju.

Problematika prenehanja pogodbe o zaposlitvi s pridobitvijo pravice do starostne pokojnine iz 24. člena predloga ZIURS in vprašanje retroaktivnosti

V povezavi s samo vsebino predloga ZIURS, bi želeli opozoriti zlasti na 24. člen predloga ZIURS, ki v slovensko ureditev *de facto* uvaja t. i. "prisilno upokojevanje." Relevanten člen namreč v Zakon o delovnih razmerjih¹⁴ dodaja nov 119.a člen, skladno s katerim bi pogodba o zaposlitvi prenehala veljati po samem zakonu z dnem, ko delavec izpolni pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Delavec lahko sicer delodajalcu pisno predlaga nadaljevanje delovnega razmerja po izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine, pri čemer pa mora to storiti 90 dni pred izpolnitvijo pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Predvidena določba predvideva možnost delodajalca, da nadaljevanje delovnega razmerja omogoči ali pa pisno navede utemeljene razloge, zaradi katerih nadaljevanju delovnega razmerja nasprotuje.

Ureditev torej predvideva, da delavcu ob izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine že po samem zakonu preneha delovno razmerje, njegovo nadaljevanje pa je mogoče zgolj ob izrecnem soglasju delodajalca. Pojem "utemeljenih razlogov," na podlagi katerih lahko delodajalec nadaljevanje delovnega razmerja zavrne, je pri tem širok in nedoločen, delodajalcu pa tako pušča veliko diskrecije in omogoča arbitrarnost, četudi je delavcu formalno zagotovljena možnost sodnega varstva.

Poudariti velja, da delo in poklicno udejstvovanje nista le podlaga za pridobivanje sredstev za zagotavljanje materialne eksistence posameznika, temveč lahko predstavljata pomemben izraz človekovega dostojanstva in njegove osebnosti ter družbene vključenosti.¹⁵ Ustavnosodna praksa poudarja, da je bistveni element človekovega dostojanstva poleg eksistenčne varnosti tudi možnost osebnostnega razvoja in samostojnega odločanja o lastnem življenju.¹⁶ Pravica do

¹² Glej Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora, Mnenje o Predlogu zakona o interventnih ukrepih za razvoj Slovenije (ZIURS), druga obravnava, EPA 15-X, str. 3, dostopno na: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/af5bb742016c17d8d3defbec876394231a58c6e9e0bf684e09dd76fcd20f132b>.

¹³ Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora, Mnenje o Predlogu zakona o izplačilu zimskega regresa ter prenovi ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov (ZIZR), nujni postopek, EPA 2496-IX, str. 2–3, dostopno na:

¹⁴ Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPDVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22, 54/22 – ZUPŠ-1, 114/23, 136/23 – ZIUZDS in 70/25 – ZUTD-I.

¹⁵ Glej npr. Barbara Kresal, "Prisilno upokojevanje" po ZUJF v luči prepovedi diskriminacije na podlagi spola in na podlagi starosti, Pravna praksa, št. 23, 2012, str. 22.

¹⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-183/97 z dne 10. 7. 1997, 24. točka obrazložitve.

človekovega dostojanstva in nedotakljivost osebnostnih pravic iz 35. člena Ustave skupaj varujeta pravico posameznika, da se mu prizna vrednost, ki jo je pridobil z razvojem svoje osebnosti in ki jo ima kot človek, iz česar izvira tudi sposobnost posameznika, da se samostojno odloča.¹⁷

Ureditev, ki predvideva avtomatično prenehanje delovnega razmerja na podlagi zakona zaradi izpolnitve pogojev za starostno upokojitev in odločitev o možnosti nadaljevanja delovnega razmerja praktično v celoti prepušča delodajalcu, je tako lahko ustavnosporna z vidika pravice do osebnega dostojanstva iz 34. člena Ustave ter osebnostnih pravic iz 35. člena Ustave. Hkrati se odpira vprašanje skladnosti takšne ureditve s prepovedjo diskriminacije iz prvega odstavka 14. člena Ustave, saj je prenehanje delovnega razmerja dejansko vezano na starost posameznika, ki predstavlja eno izmed osebnih okoliščin. Nenazadnje se odpira tudi vprašanje skladnosti ureditve z vidika 49. člena Ustave, ki med drugim določa, da vsakdo prosto izbira zaposlitev in da je vsakomur pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto, in 66. člena Ustave, skladno s katerim mora država ustvarjati možnosti za zaposlovanje in za delo ter zagotavljati njuno zakonsko varstvo.

¹⁷ Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-515/14-43 z dne 12. 10. 2017, OdlUS XXII, 29, 10. točka obrazložitve in odločba Ustavnega sodišča št. U-I-54/99 z dne 13. 6. 2002, Uradni list RS, št. 61/2002 in OdlUS XI, 137, 11. točka obrazložitve.