



EVA: 2018-1211-0715

Številka: 00702-64/2019/9

Datum: 8. 10. 2019

Predlog mnenja o Predlogu zakona o Državnem zboru – prva obravnava

I. Predlog zakona o Državnem zboru

Glede na obrazložitev v Predlogu zakona o Državnem zboru (v nadaljevanju: predlog zakona) je temeljni cilj predloga zakona zagotoviti, da bo državni zbor imel finančno, upravno in varnostno avtonomijo, jasno opredeljen status generalnega sekretarja, podlago za ureditev delovanja služb, posebnosti nekaterih delovnopравниh vprašanj, varovanje državnega zbora, mednarodno sodelovanje in druga vprašanja, s katerimi se bo zagotovila celovita zakonska ureditev delovanja državnega zbora kot institucije. Osrednji namen predloga zakona je avtonomija državnega zbora, t. j. zmožnost državnega zbora, da sam oblikuje in sprejme svoja pravila dela in si zagotovi sredstva, ki so potrebna za učinkovito izvrševanje njegovih pristojnosti.

II. Mnenje Vlade Republike Slovenije

Vlada Republike Slovenije je predlog zakona proučila predvsem z vidika systemskega urejanja organizacije in delovanja državnih organov ter statusa in nagrajevanja zaposlenih v javnem sektorju v okviru enotnega plačnega sistema javnega sektorja ter posreduje naslednje mnenje:

Splošne ugotovitve

Vlada Republike Slovenije uvodoma ugotavlja, da Ustava RS v 94. členu določa, da ima Državni zbor poslovnik, ki ga sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. To določbo je Ustavno sodišče že tolmačilo v svoji odločbi U-I-303/05. Iz nje izhaja, da se delo in poslovanje parlamenta, kot tudi položaj vseh udeležencev pri delu parlamenta, urejajo s poslovníkom in ne morda tudi z zakonom. Prav zato je za sprejem poslovníka potrebno večje soglasje kot za zakon, in sicer je potrebno poslovnik sprejeti z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev, kar določa že ustava. Na podlagi navedenega vlada meni, da bi urejanje vsebin, ki naj bi se urejale s poslovníkom, z zakonom, kar napoveduje že 1. člen obravnavanega zakona, pomenilo ravnanje v nasprotju z določbo 94. člena Ustave Republike Slovenije in neupoštevanje navedene odločbe Ustavnega sodišča.

Vsebine, ki naj bi spadale v poslovnik, so: 1., 3., 4., 6. do delno 14. člen, 20. člen in 25. do 33. člen, pri čemer se poslovni in delovni čas ter stavka (25. do 29. člen) lahko urejajo glede na to, da je vsebina na zakonski ravni že urejena v Zakonu o delovnih razmerjih (poglavji o delovnem času in počitkih) in v Zakonu o stavki (v 11. členu), tudi s poslovníkom in z akti generalnega sekretarja, saj gre za materijo, ki se nanaša na poslovanje Državnega zbora. Pri tem je pomembno tudi ugotoviti, da se z večino te vsebine veljavni poslovnik državnega zbora, ne sicer v takem obsegu kot obravnavani zakon, že ukvarja in da je zato v preteklosti že bila tudi s strani samega Državnega zbora sprejeta odločitev, da gre za vsebine, ki naj bi se na podlagi 94. člena Ustave Republike Slovenije določale s poslovníkom.

Določbi 2. in delno 6. člena izhajata iz ustave in spadata v pravno teorijo.

Določbe o varstvu osebnih podatkov (21. do 24. člen) urejajo vsebino, ki jo pokriva točka e) prvega odstavka člena 6 Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL L št. 119 z dne 4. 5. 2016, str. 1), zadnjič popravljena s Popravkom (UL L št. 127 z dne 23. 5. 2018, str. 2). Glede na to, da je Ustavno sodišče v svoji odločbi U-I-40/96 zavzelo stališče, da ima Poslovnik Državnega zbora, kjer na abstrakten in originaren način ureja pravna razmerja, hierarhični položaj zakona, vlada meni, da bi določbe o obdelavi osebnih podatkov lahko določal tudi poslovnik, saj se nanašajo na poslovanje v zvezi z opravljanjem funkcij Državnega zbora. Možno pa bi bilo to materijo urediti tudi v zakonu, ki ureja varstvo osebnih podatkov.

Od predlaganih določb spadajo po mnenju vlade v področje izključno zakonskega urejanja le določbe o položaju parlamentarnih javnih uslužbencev (15. do 19. člen) in določbe o doseganju finančne avtonomije parlamenta (5. člen, delno 14. člen). Vendar pa sta tudi položaj javnih uslužbencev in postopek oblikovanja proračunov neposrednih proračunskih uporabnikov že urejena na zakonski ravni, in sicer to urejata dva systemska zakona, to sta Zakon o javnih uslužbencih in Zakon o javnih financah, kar je natančneje pojasnjeno v nadaljevanju. Če bi bilo na podlagi predlaganih določb treba spreminjati položaj javnih uslužbencev v parlamentu ali finančno avtonomijo parlamenta, potem bi te določbe spadale v navedena systemska zakona. Ne glede na to pa je v nadaljevanju pojasnjeno, da se uslužbenske pravice in obveznosti lahko pretežno uveljavljajo že v okviru obstoječih zakonskih določb, pojasnjena pa je tudi primernost obstoječe ureditve finančne avtonomije Državnega zbora.

Pravice in obveznosti zaposlenih v službah poslanskih skupin

Plačni sistem v javnem sektorju v Republiki Sloveniji je urejen enotno z zakonom, ki med drugimi elementi plače določa tudi dodatke, ki ob izpolnjevanju pogojev pripadajo funkcionarjem in javnim uslužbencem. Kateri so ti dodatki, je za cel javni sektor taksativno določeno v zakonu, ki ureja plačni sistem javnega sektorja. Ker gre za enoten sistem, ki zagotavlja transparentnost in vzdržnost stroškov dela v javnem sektorju in tako vpliva tudi na vzdržnost javnih financ, je vlada vedno zagovarjala njegovo enotnost in nasprotovala rešitvam, ki bi elemente plačnega sistema prenašale v področne zakone, ker bi takšne zakonodajne rešitve pomenile odstop od enotnega plačnega sistema. Upošteva navedeno vlada glede dodatka zaposlenim za določen čas v službi poslanske skupine v 16. členu predloga zakona v višini 12 % osnovne plače javnega uslužbenca opozarja, da predlagani dodatek pomeni izjemo od systemske ureditve dodatkov v 23. členu Zakona o sistemu plač v javnem sektorju¹. Gre za uvedbo novega dodatka, ki ga plačni sistem javnega sektorja ne pozna, pri čemer bi šlo v primeru uveljavitve predlagane ureditve prvič od uveljavitve novega plačnega sistema javnega sektorja za uvedbo novega dodatka v področnem predpisu in torej ne predpisu, ki ureja plačni sistem javnega sektorja. V zvezi s tem želimo tudi opozoriti, da tretji odstavek 73. člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF, v nadaljevanju ZJU) določa, da se lahko za delovna mesta, vezana na osebno zaupanje funkcionarja, v pogodbi o zaposlitvi določi do 20% višja osnovna plača oziroma do 5 plačnih razredov višja uvrstitev, kot je s predpisi določena za uradnika v določenem nazivu oziroma na delovnem mestu, če so za to zagotovljena finančna sredstva. Določbe ZJU o delovnih razmerjih zaposlenih, ki so vezani na osebno zaupanje funkcionarja, se na podlagi četrtega odstavka 68. člena ZJU smiselno uporabljajo tudi za delovna mesta v državnem zboru, na katerih se opravlja delo za poslanske skupine.

¹ Uradni list RS, št. [108/09](#) – uradno prečiščeno besedilo, [13/10](#), [59/10](#), [85/10](#), [107/10](#), [35/11](#) – ORZSPJS49a, [27/12](#) – odl. US, [40/12](#) – ZUJF, [46/13](#), [25/14](#) – ZFU, [50/14](#), [95/14](#) – ZUPPJS15, [82/15](#), [23/17](#) – ZDOdv, [67/17](#) in [84/18](#)

Glede predlagane odpravnine ob prenehanju pogodbe o zaposlitvi, ki jo ureja 19. člen predloga zakona, pa Vlada Republike Slovenije predlaga, da se uporabi možnost določitve odpravnine v pogodbah o zaposlitvi javnih uslužencev, ki imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za določen čas na delovnih mestih, vezanih na zaupanje funkcionarja, ki jo določa četrti odstavek 73. člena ZJU oziroma, da se glede višine odpravnine v predlogu zakona smiselno uporabi ureditev iz ZJU, ki določa pravico do odpravnine v primeru sklenjene pogodbe o zaposlitvi za določen čas za delovna mesta, vezana na zaupanje funkcionarja (delovna mesta v kabinetu) in odpravnino v primeru prenehanja mandata uradnika na položaju zaradi razrešitve v enem letu od imenovanja oziroma v enem letu od nastopa funkcije funkcionarja, ki je uradniku na položaju nadrejen.

V zvezi z izpostavljeno problematiko sklepanja več zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas na istem delovnem mestu za isto delo (17. člen predloga zakona) vlada predlaga razmislek o možni rešitvi problematike v smeri sklenitve pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas.

Finančna avtonomija

V predlogu zakona predlagatelji poudarjajo avtonomijo državnega zbora in njegovo finančno samostojnost. Že po doslej veljavnih predpisih je državni zbor avtonomen v okviru izvajanja svoje dejavnosti, kljub temu pa na finančnem področju še vedno obstajajo materialna razmerja oziroma omejenost svobode državnega zbora vsaj z drugim odstavkom 148. člena ustave.

Finančna avtonomija je v ustavi kot načelo uveljavljena le za lokalno samoupravo, in sicer tako, da je določeno, da se občina financira iz lastnih virov ter tudi, da občinam, ki ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva. Glede na to je torej pogoj za finančno avtonomijo izpolnjen, kadar ima posamezni subjekt na razpolago lastne vire. Tudi v primeru zakonske obveznosti zagotavljanja dodatnih sredstev občinam s strani države je Ustavno sodišče Republike Slovenije z odločbo opr. št. U-I-1/11-15 dne 25. 5. 2011 sprejelo naslednje stališče: »Pri vsakokratnem določanju višine primerne obsega sredstev za financiranje izvajanja nalog občin iz njihove izvirne pristojnosti je poleg realnih potreb občin treba nedvomno upoštevati tudi makroekonomsko gospodarsko in fiskalno stanje v državi ter zahtevo po konsistentnem in dolgoročno stabilnem sistemu javnofinančnih odhodkov. Ključni cilj državnega proračuna, kot instrumenta vlade pri izvajanju makroekonomske politike, je dosežati fiskalno stabilnost ter trajen in stabilen narodnogospodarski razvoj, ki je v interesu države kot celote. Temu cilju morajo biti prilagojene tudi ekonomske in fiskalne politike občin. Zato se od njih upravičeno lahko pričakuje varčna, učinkovita in gospodarna poraba sredstev za izvrševanje njihovih ustavnih in zakonskih nalog. Pri porabi proračunskih sredstev, namenjenih financiranju nalog občin iz njihove izvirne pristojnosti, morajo tako občine slediti proračunskemu načelu učinkovitosti in gospodarnosti, ki od njih zahteva uporabo sredstev za doseg maksimalnih učinkov ter doseganje danega učinka z minimalnim obsegom sredstev«.

Glede na navedeno tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije ne dvomi, da je odgovornost za doseganje fiskalne stabilnosti ter trajnega in stabilnega narodnogospodarskega razvoja, ki je v interesu države kot celote, podeljena vladi. Pri razlagi vseh predpisov, ki se nanašajo na zagotavljanje fiskalne stabilnosti, je torej treba izhajati iz dejstva, da fiskalno pravilo sicer zavezuje sektor država kot celoto, kljub temu pa je nesporno, da morajo biti proračuni oziroma finančni načrti posameznih institucionalnih enot sektorja država pripravljeni na način, da se zagotovi skladnost z omejitvami, ki izhajajo iz fiskalnih pravil. V sektor država sodijo vsi neposredni uporabniki proračuna.

Poleg fiskalnih pravil, ki zavezujejo Republiko Slovenijo, je treba upoštevati tudi, da je državni proračun fiksiran s 94 % obveznosti, ki izhajajo iz zakonov ali so bile prevzete v preteklosti. V dobri ekonomski situaciji to pomeni, da bi bilo 5. členu predloga zakona še mogoče ugoditi. Ker pa makroekonomske napovedi že v tem trenutku ne izkazujejo več tako intenzivnega

nadaljevanja gospodarske rasti kot v zadnjih šestih letih in ker ni mogoče izključiti možnosti gospodarske ohlavitve ali celo krize, bi obveznosti, za katere je treba zagotoviti sredstva, hitro prekoračile obseg vseh prihodkov državnega proračuna. Pri tem bi morala država posledično primanjkljaj državnega proračuna financirati z dodatnim zadolževanjem ali s sprejemanjem interventnih zakonov, s katerimi bi se med drugim morale zmanjšati tudi ustavno varovane pravice posameznikov.

Glede 5. člena predloga zakona vlada zato opozarja, da javne finance sistemsko ureja več zakonov, poleg tega pa še veliko število podzakonskih predpisov, ki urejajo tako pripravo kot tudi izvrševanje državnega proračuna in zavezuje vse proračunske uporabnike. Predlagana ureditev glede posebnega položaja državnega zbora tako pri pripravi kot pri izvrševanju svojega finančnega načrta bi pričakovano povzročila pritiske tudi drugih državnih organov, predvsem organov sodne veje oblasti ali drugih samostojnih državnih organov, po določitvi tovrstnih izjem.

Ureditev, da bi si vsak predlagatelj sam določil obseg sredstev, ki jih potrebuje na letni ravni za izvršitev svojih pristojnosti, bi nedvomno omogočala proračunskim uporabnikom delovati maksimalno produktivno. Vendar pa so vsi prihodki države zajeti v enem proračunu, prav tako je meja izdatkov za državni proračun po fiskalnem pravilu le ena. Ureditev, po kateri bi bila posameznim neposrednim uporabnikom dana pravica, da si sami določajo višino svojega finančnega načrta, bi brez dvoma pomenila, da bi bilo treba zmanjševati sredstva pri drugih neposrednih uporabnikih, na ta način pa bi trčili v druge ustavno varovane pravice posameznikov.

V povezavi s tretjim odstavkom 14. člena predloga zakona vlada pojasnjuje, da neporabljenih sredstev poslanskih skupin preteklega leta ni mogoče prenesti v proračun državnega zbora za tekoče leto, saj bi bilo tako ravnanje v nasprotju z vsemi javnofinančnimi predpisi, sama določba pa bi bila zaradi nedorečenosti v praksi težko uporabljena.

Predlog zakona v 5. členu nadalje določa, da nadzor nad porabo sredstev opravlja Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče). V obrazložitvi 5. člena je napisano, da nadzora ne bi opravljalo Ministrstvo za finance oziroma Urad RS za nadzor proračuna (v nadaljevanju: UNP). Zakon o javnih financah² z določbami 102. člena, prvega in drugega odstavka 103. člena, 104. člena in 9. točko 108. člena ureja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem ZJF in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna. V zvezi s tem Vlada pojasnjuje, da za izvajanje nadzora na podlagi ZJF ni pomemben pravni status organa, pač pa dejstvo, da je proračunski uporabnik.

Nadzor nad izvajanjem predpisov, ki urejajo porabo proračunskih sredstev, je namenjen ugotavljanju in odpravljanju napak, ki se glede na obsežnost javnofinančnih predpisov v praksi pogosto dogajajo. S tem nadzorom se ne posega v neodvisnost neposrednega proračunskega uporabnika pri opravljanju nalog, ki sodijo v njegovo pristojnost.

Pristojnosti računskega sodišča in UNP nad izvajanjem ZJF in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna, se bistveno sistemsko razlikujejo. Računsko sodišče na podlagi Zakona o računskem sodišču³ revidira predvsem pravilnost in smotrnost poslovanja oziroma akt o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev in po končanem postopku poda mnenje o poslovanju revidiranca. UNP nadzira izvajanje določb ZJF in predpisov, ki urejajo finančno, materialno in računovodsko poslovanje uporabnikov proračuna ter zakonitost in namenskost porabe sredstev državnega proračuna. V primeru nepravilnosti skladno s 104. členom ZJF izda odločbo za vzpostavitev zakonitega stanja ter lahko predlaga pristojnemu organu sprejem

² Uradni list RS, št. [11/11](#) – uradno prečiščeno besedilo, [14/13 – popr.](#), [101/13](#), [55/15](#) – ZFisP, [96/15](#) – ZIPRS1617 in [13/18](#), v nadaljevanju: ZJF

³ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12

ukrepov. Na podlagi Zakona o prekrških⁴ UNP vodi tudi prekrškovni postopek in lahko tudi izreče globo.

Gre za dva nadzorstvena postopka, ki se dopolnjujeta in nikakor ne izključujeta, zato vlada meni, da en ne more nadomestiti drugega. V zvezi s predlogom, da bi nadzor nad porabo sredstev državnega zbora opravljalo le računsko sodišče, je po mnenju vlade potrebno opozoriti tudi na dejstvo, da državni zbor računskemu sodišču zagotavlja sredstva za delo, imenuje člane računskega sodišča in daje soglasje k njegovemu poslovniku, kar bi lahko vplivalo na videz neodvisnosti izvajanja nadzora.

⁴ Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16 in 15/17 – odl. US