



EVA: 2018-1211-0716

Številka: 00702-60/2019/8

Datum: 8. 10. 2019

Mnenje o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o poslancih – prva obravnava

Skupina poslancev Državnega zbora Republike Slovenije s prvopodpisanim mag. Dejanom Židanom (v nadaljevanju: predlagatelj) je 12. julija 2019 Državnemu zboru v obravnavo predložila predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o poslancih (v nadaljevanju: ZPos-F). Spremembe in dopolnitve se nanašajo na IV. poglavje Zakona o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 39/11 in 48/12, v nadaljevanju Zakon o poslancih), ki sicer celovito ureja pravice in dolžnosti poslancev, kot tudi na zagotavljanje materialnih in drugih pogojev za delo poslancev.

Vlada RS je predlog ZPos-F 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:

1. Prenehanje poslanskega mandata in nezdržljivost funkcije poslanca z drugimi funkcijami in dejavnostmi

Nezdržljivost funkcij sicer systemsko ureja Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju ZIntPK), zaradi posebnosti poslanske funkcije pa je smiselna posebna ureditev v področnem zakonu. Predlog ZPos-F med cilji predloga navaja, da institut nezdržljivosti funkcij za poslance ni jasno urejen, cilj pa je poenotenje ureditve v ZPos z ZIntPK.

Predlog novele ZIntPK-C, ki je v tem času prav tako v zakonodajnem postopku, sicer ne predvideva sprememb systemske ureditve (členi 26 do 29), v fazi strokovnega in medresorskega usklajevanja pa so bile na predlog strokovnih služb Državnega zbora Republike Slovenije črtane predlagane spremembe 12. in 13. člena Zakona o poslancih v prehodnih in končnih določbah novele ZIntPK-C, zato vlada pozdravlja namero Državnega zbora, da se odpravijo nejasnosti ureditve v ZPos, glede posameznih določb pa konkretno opozarja:

S predlogom ZPos-F je predlagano črtanje tretjega odstavka veljavnega 12. člena Zakona o poslancih, ki kot posledico neprenehanja opravljanja nezdržljive dejavnosti (pridobitne dejavnosti ali članstva) predvideva prenehanje poslanske funkcije. S tem v zvezi vlada opozarja, da s predlaganim črtanjem specialne določbe ne bo več učinkovite možnosti za uveljavitev prepovedi, če poslanec ne bo prostovoljno prenehal opravljanje nezdržljive funkcije ali dejavnosti.

ZIntPK namreč v 29. členu izrecno določa, da v primeru neposredno voljenih funkcionarjev Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: KPK) o svojih ugotovitvah zgolj obvesti

javnost in jih objavi na spletni strani, ne izvaja pa drugih ukrepov, ki jih za ostale funkcionarje predvideva ZIntPK z namenom izvedbe postopka za prenehanje funkcije funkcionarja.

ZIntPK tako ne določa učinkovite sankcije v primeru neodprave kršitve za neposredno voljene funkcionarje. Podobno kot v veljavnem tretjem odstavku 12. člena ZPos za poslance tudi Zakon o lokalni samoupravi v prvem odstavku 37.a člena določa, da članu občinskega sveta, županu in podžupanu kot članu občinskega sveta preneha mandat, če v treh mesecih po potrditvi mandata ne preneha opravljati dejavnosti, ki ni združljiva s funkcijo člana občinskega sveta, župana in podžupana. Navedeno ureditev je presojalo tudi Ustavno sodišče RS (Odločba št. UI 39/95 z dne 23. 9. 1998). Glede na navedeno ni videti utemeljenega razloga, zakaj bi se poslance nesistemske postavljalo v ugodnejši položaj, saj zanje ne bi obstajala sankcija za primere kršitev.

Vlada zato meni, da bi črtanje učinkovite sankcije v primeru kršitve nezdržljivosti funkcije privedlo do situacije, ko neustavnega in nezakonitega ravnanja poslanca ne bo mogoče sankcionirati, s čimer pa se prizadevanje za boj proti korupciji, višanju integritete javnega sektorja in zaupanja javnosti v delo državnih organov ne krepí, kar je še posebej pomembno pri neposredno voljenih funkcionarjih, kot so poslanci, župani in predsednik republike. Menimo, da je sankcija nujna posledica ustavne zahteve po nezdržljivosti poslanske funkcije z drugimi dejavnostmi. »Nezdržljivost funkcij pomeni, da so nekatere funkcije med seboj nezdržljive, zato ista oseba ne more hkrati opravljati več takih funkcij ali drugih dejavnosti.«¹ Zato menimo, da je sankcija lahko samo takojšnja (in ne morda politična šele po koncu mandata), in sicer je kot takšna lahko le v prenehanju mandata, ker bi sicer poslanci v nasprotju z ustavo še naprej opravljali s funkcijo nezdržljivo dejavnost. Opustitev sankcioniranja prepovedi opravljanja nezdržljive dejavnosti bi tako lahko dejansko imela za posledico vzpostavitev združljivosti, kar pa je v nasprotju z Ustavo RS in zakonom. Dejstvo, da ni ustrezno urejenega postopka prenehanje mandata poslanca, po mnenju vlade ne more biti razlog za ukinitve sankcije v primeru kršitve instituta nezdržljivosti, ampak bi bilo treba v predlogu zakona pristopiti k reševanju omenjenega, pomanjkljivo urejenega vprašanja. Nadalje pa menimo, da lahko mandat odvzeme le organ, ki je mandat potrdil, to je državni zbor, in sicer tudi v primeru, da bi nezdržljivost ugotavljala Komisija za preprečevanje korupcije.

Nadalje vlada opozarja tudi na skladnost ureditve s konvencijami Sveta Evrope o preprečevanju korupcije, ki jo preverja Skupina držav proti korupciji (GRECO). GRECO je slovensko ureditev nezdržljivosti funkcije ocenjeval v drugem krogu ocenjevanja², posebej za člane predstavniških teles pa tudi v četrtem krogu ocenjevanja³. GRECO je v svoji praksi izoblikoval standarde, na podlagi katerih ocenjuje skladnost na področju preprečevanja nasprotja interesov (nezdržljivost funkcije je eden izmed ukrepov za preprečevanje nasprotja interesov). Med drugim se zahteva, da ukrep vključuje sankcijo za kršitev, ki je učinkovita, odvračilna in izvršljiva (npr. 45. odstavek poročila v drugem krogu ocenjevanja GRECO). Dosedanja ureditev je standardu ustrezala.

Upošteva vse navedeno vlada predlaga, da se že veljavna sankcija, ki sama po sebi deluje preventivno, ohrani. Prav tako predlaga, da se uredi postopek odvzema poslanske funkcije in pravic poslanca v tem postopku, ki je sicer v pristojnosti državnega zbora.

Vlada predlaga tudi razmislek, da se poleg pristojnosti KPK za ugotavljanje kršitev, takšna pristojnost izrecno uredi tudi za državni zbor oziroma ustrezno delovno telo državnega zbora.

¹ Grad, Kaučič, Zagorc: Ustavno pravo, Ljubljana, 2016, str. 419.

² Glej:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca6a2>

³ Glej:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca70c>

Kot že omenjeno, ZIntPK v primeru voljenih funkcionarjev ne predvideva drugih aktivnosti, razen objave na spletni strani KPK, npr. obveščanje delodajalca oziroma državnega zbora.

S predlagano novelo se nadalje ohranja posebna ureditev pogojev in odločanja o t.i. dopolnilnem delu poslancev, kar je sicer izjema od prepovedi opravljanja pridobitne dejavnosti.

ZIntPK v 26. členu za poklicne funkcionarje ureja pogoje in postopek glede nezdržljivosti opravljanja funkcije ter pristojnost KPK kot neodvisnega organa v takšnem primeru, vendar predvideva tudi specialno ureditev v drugih zakonih. ZIntPK namreč ureja predhodno dovoljenje delodajalca oziroma KPK za dopolnilno delo funkcionarja, medtem ko veljavna in predlagana ureditev v ZPos-F predvideva, da poslanec o opravljanju dopolnilnega dela zgolj obvesti pristojno delovno telo državnega zbora ter mu lahko državni zbor (na predlog delovnega telesa) zgolj naknadno odkloni opravljanje dopolnilnega dela.

Predlagan pristop novele ZPos-F odstopa od ciljev te novele, ki je v poenotenju ureditve z ZIntPK, prav tako pa ni urejeno vprašanje sankcije v primeru kršitve.

Vlada predlaga razmislek o smotnosti ohranitve posebne ureditve v ZPos-F, oziroma razmislek o ureditvi sankcije v primeru neupoštevanja odklonitve dopolnilnega dela. V kolikor mnenje vlade o nepotrebnosti drugačnega urejanja dopolnilnega dela za poslance ne bi bilo upoštevano, izpostavljamo še vprašanje, kako in kdo bo presojal, katero delo oziroma dejavnost je v javnem interesu, in kdaj izjemoma se ga bo kljub izpolnjenim pogojem (torej tudi kljub temu, da je delo oziroma dejavnost v javnem interesu) lahko opravljal. Poleg tega pa bi bilo treba – če bi bila predlagana sprememba sprejeta – tudi v drugi odstavek 13. člena veljavnega Zakona o poslancih dodati, da se opravljanje dela oziroma dejavnosti odkloni tudi v primerih, ko ne gre za delo oziroma dejavnost v javnem interesu.

2. Povračilo stroškov v zvezi z delom in drugih osebnih prejemkov ter pravica do najemna službenega stanovanja in sicer na način, ki pomeni odstop od obstoječih pravil določanja načina in vsebine povračil stroškov v zvezi z delom, ki veljajo v javnem sektorju

V ZPos-F se na novo vzpostavlja pravna podlaga za odločanje o pravicah poslancev, ki izhajajo iz poslanske funkcije (povračilo stroškov prevoza na delo in z dela, regres za prehrano, regres za letni dopust, odpravnina ob odhodu v pokoj, jubilejne nagrade, itd), kar je doslej urejeno v Zakonu za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNepr, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 – odl. US, 90/15, 102/15, 63/16 – ZDoh-2R, 77/17 – ZMVN-1 in 33/19 – ZMVN-1A), konkretizacijo pravic pa predstavljajo akti Mandatno-volilne komisije Državnega zbora, na katero se z ZPos-F prenašajo tudi pristojnosti v zvezi z odločanjem o pravicah in obveznostih poslancev, ki izhajajo iz funkcije poslanca.

Glavni namen in cilj pri urejanju obsega in višine pravic in obveznosti funkcionarjev v primeru, dokler to ne vpliva na avtonomijo posameznih vej oblasti in na avtonomijo in zakonitost izvajanja funkcije, je enotna in sistemska ureditev. Pravice in obveznosti funkcionarjev so splošno urejene v Zakonu o funkcionarjih v državnih organih, v posameznih področnih zakonih (na primer v Zakonu o Računskem sodišču, v Zakonu o poslancih) in v sistemski zakonodaji (na primer plače funkcionarjev ureja Zakon o sistemu plač v javnem sektorju; integriteta, transparentnost, preprečevanje korupcije in odpravljanje nasprotja interesov v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije) s temeljnim namenom enotne, sistemske ureditve v okviru zagotovljenih proračunskih sredstev ter legitimnosti in transparentnosti porabe javnofinančnih sredstev. Prav tako se določene pravice funkcionarjev že sedaj določajo v

obsegu in višini, kot to velja za zaposlene v državni upravi, seveda ob upoštevanju specifikke oziroma posebnosti izvajanja določene funkcije.

Za funkcionarje je povračilo stroškov v zvezi z delom in drugih prejemkov (v nadaljevanju: povračilo stroškov) enotno urejeno v podpoglavju 8.2. IV dela Zakona za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNepr, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 – odl. US, 90/15, 102/15, 63/16 – ZDoh-2R, 77/17 – ZMVN-1 in 33/19 – ZMVN-1A, v nadaljevanju: ZUJF). Na podlagi predlaganega ZPos-F se ZUJF v tem delu za poslance ne bi več uporabljal. Iz ZPos-F izhaja, da naj bi le ta (namesto ZUJF-a) določal, katere pravice iz naslova povračila stroškov bi veljale za poslance, njihovo višino ter pogoje in način njihovega uveljavljanja pa bi določalo pristojno delovno telo državnega zbora.

Predlagane rešitve pomenijo drugačno ureditev od sedaj veljavne. Po veljavni ureditvi, skladno s 168. členom ZUJF in na tej podlagi sprejeto Uredbo o povračilu stroškov prevoza na delo in iz dela za funkcionarje (Uradni list RS, št. 57/12), funkcionarjem pripada povračilo stroškov prevoza na delo in z dela v višini stroškov prevoza z javnimi prevoznimi sredstvi. Če funkcionar nima možnosti prevoza z javnimi prevoznimi sredstvi, se mu prizna kilometrina v višini 8 odstotkov cene neosvinčenega motornega bencina – 95 oktanov. Iz navedenega izhaja, da imajo funkcionarji že sedaj pravico do povračila stroškov prevoza na delo v višini kilometrine, in sicer v primerih, ko javni prevoz ni možen (torej tudi npr. v primerih, ko se seje končajo v nočnem času, kar je argument predlagateljev k predlagani spremembi).

V zvezi z navedeno problematiko vlada pojasnjuje, da je področje povračila stroškov in drugih osebnih prejemkov v javnem sektorju zelo aktualna tema, zaradi česar je sindikalni strani že predlagala drugačno ureditev povračila stroškov za prevoz na delo in iz dela za javne uslužbenke.

Vlada sicer meni, da bi bilo smiselno določene pravice in obveznosti funkcionarjev urejati sistemsko in enotno. V skladu z načelom enakosti je potrebno bistveno enake položaje urejati na enak način, kar pomeni, da bi se morale predlagane spremembe glede pravic v zvezi s povračili stroškov v zvezi z delom in drugih osebnih prejemkov po vzoru funkcije poslanca odraziti tudi pri vseh drugih funkcionarjih, ki jim te pravice v zvezi s povračili stroškov v zvezi z delom in drugih osebnih prejemkov pripadajo na enak način kot poslancem.

Upošteva je navedeno vlada meni, da je seveda smiselno, da se posebej uredi npr. pravica poslanca do mesečnega pavšalnega zneska za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije v zvezi z delom v volilni enoti in stroškov za organiziranje poslanske pisarne v volilni enoti, ki je v razmerju do ostalih funkcionarjev specifična, prav tako je smiselno ob upoštevanju narave poslanske funkcije dodatno in drugače urejati pravico do povračila stroškov prevoza na delo in z dela, vse tiste pravice do povračil stroškov in drugih prejemkov, ki niso povezane s specifikko dela poslancev, pa bi bilo treba prepustiti sistemski in enotni ureditvi. Glede na navedeno Vlada predlaga, da se določi, da poslancem pripada pravica do povračila stroškov v zvezi z delom in drugih prejemkov, kot veljajo za zaposlene v državnih organih, poleg tega pa še pravice, ki so specifične za delo poslancev, in da samo te posebej uredi v tem zakonu.

Ureditvi pravice poslanca do najema službenega stanovanja z zakonom Vlada sicer ne nasprotuje, ne glede na navedeno pa z vidika davčne obravnave posameznikov opozarja na predlagano določbo tretjega odstavka 9. člena in na drugi odstavek 10. člena ZPosl-F.

Vlada opozarja, da poslanci z davčnega vidika v zvezi z najemom službenega stanovanja kot tudi v zvezi s povračilom stroškov in drugih prejemkov niso izjema in morajo biti enako

obravnavani kot drugi davčni zavezanci pri čemer je sistemsko ustrezno to področje in izjeme urejati le v davčnih zakonih.

3. Pravica poslanca do nadomestila plače po prenehanju mandata

Glede predloga za črtanje četrtega odstavka 38. člena Zakona o poslancih, ki določa, da poslanec nima pravice do nadomestila plače, če mu funkcija preneha pred potekom šestih mesecev od izvolitve, in smiselno enako za črtanje četrtega odstavka 14. člena Zakona o funkcionarjih v državnih organih (za ministre se namreč smiselno uporablja Zakon o poslancih), vlada uvodoma pojasnjuje, da je bila citirana določba sprejeta ob spremembi Zakona o poslancih v letu 2012, tej spremembi pa je sledila tudi sprememba zakonov, ki ureja položaj vseh drugih funkcionarjev, med drugim tudi Zakona o funkcionarjih v državnih organih, ki ga je v zakonodajni postopek vložila vlada. Vlada je takrat podprla predlagane spremembe z obrazložitvijo, da se predpostavlja, da je poslanec v roku šestih mesecev od izvolitve še povezan s stroko in nekdanjim delovnim okoljem.

Upošteva je navedeno vlada ob predlogu spremembe predlaga razmislek o črtanju določbe, da poslanec nima pravice do nadomestila plače, če mu funkcija preneha pred potekom šestih mesecev od izvolitve, saj bi se s tem za poslance in glede na zgoraj navedeno tudi ministre vzpostavila pravna podlaga, da jim pravica do nadomestila plače po prenehanju mandata pripada ne glede na dolžino opravljanja funkcije.

Prav tako vlada opozarja, da se Zakon o funkcionarjih v državnih organih glede obravnavanega vprašanja ne nanaša na vse funkcionarje. Slednji velja poleg državnih sekretarjev še za župane, funkcionarje v Komisiji za preprečevanje korupcije Republike Slovenije, za Informacijskega pooblaščenca, predsednika in člane Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil ter za določene funkcionarje v Uradu predsednika republike. Zgolj črtanje četrtega odstavka 14. člena Zakona o funkcionarjih v državnih organih bi posledično pomenilo, da bi nespremenjena ureditev, ki za prejemanje nadomestila zahteva, da funkcionar predhodno za določen čas opravlja funkcijo, ostala za funkcionarje, ki imajo te pogoje določene v svoji področni zakonodaji, torej za funkcionarje na Ustavnem sodišču, Računskem sodišču in pri Varuhu človekovih pravic. Če bi bil predlog zakona torej sprejet v predlaganem besedilu, bi po mnenju Vlade različna ureditev pogojev za pridobitev te pravice privedla do neenake obravnave funkcionarjev (načelo enakosti pred zakonom), ki nima temelja v sistemskih razlogih, niti v razlikovanju med voljenimi in imenovanimi funkcionarji.