



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

Številka: 060-01-6/2020/23  
Ljubljana, 23. 7. 2020

## Z a p i s n i k

### **30. seje Državnega sveta Republike Slovenije, ki je bila v sredo, 10. 6. 2020, v dvorani Državnega sveta, Šubičeva 4, Ljubljana**

Predsednik Državnega sveta Alojz Kovšca je v skladu z drugim odstavkom 34. člena Poslovnika Državnega sveta ugotovil, da je Državni svet sklepčen (32 prisotnih), in začel s 30. sejo Državnega sveta, ki jo je sklical na podlagi 53. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US) in prvega odstavka 30. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15 in 55/20).

Seja se je začela ob 13.09 uri in zaključila ob 17.04.

Odsotna:

- Bojan Kontič,
- mag. Igor Velov.

\* \* \*

O sklicu seje Državnega sveta je predsednik Državnega sveta obvestil predsednika Državnega zbora Igorja Zorčiča in predsednika Vlade Republike Slovenije Janeza Janšo.

\* \* \*

S sklicem seje 3. 6. 2020 so državne svetnice in svetniki prejeli naslednji predlog dnevnega reda:

1. Odobritev zapisnikov 29. redne in 15. izredne seje Državnega sveta Republike Slovenije
2. Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov
3. Volitve predsednika Državnega sveta ob izteku prve polovice VI. mandata Državnega sveta
4. Volitve podpredsednika Državnega sveta ob izteku prve polovice VI. mandata Državnega sveta
5. Volitve predsednikov, podpredsednikov in članov komisij Državnega sveta ob izteku prve polovice VI. mandata Državnega sveta

6. Predlog zakona o dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju – zakonodajna iniciativa
7. Predlog zakona o spremembi Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih – zakonodajna iniciativa
8. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem svetu – zakonodajna iniciativa
9. Predlog Zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti 100.č, četrtega odstavka 100.d, prvega in drugega odstavka 100.f ter drugega odstavka 100.g člena Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitv njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP) (Uradni list RS, št. 49/20 in 61/20)
10. Predlog Sprememb in dopolnitev Poslovnika Državnega sveta (PoDS-1F).

\* \* \*

Državne svetnice in svetniki so po elektronski pošti 10. 6. 2020 prejeli obvestilo predsednika Državnega sveta o predlaganem umiku 10. točke dnevnega reda, ki ga je podala Interesna skupina lokalnih interesov.

Vodja Interesne skupine lokalnih interesov Milan Ozimič je obrazložil predlog za umik 10. točke s predloga dnevnega reda 30. seje Državnega sveta.

Predsednik Državnega sveta je dal predlog za umik 10. točke predloga dnevnega reda 30. seje Državnega sveta na glasovanje.

**Predlagani umik 10. točke dnevnega reda 30. seje Državnega sveta je bil SPREJET (prisotnih 36 državnih svetnic in svetnikov, 32 jih je glasovalo ZA, 1 je bil PROTI).**

\* \* \*

Predsednik Državnega sveta je, na podlagi sprejetega predloga za umik 10. točke dnevnega reda, dal na glasovanje naslednji

#### **PREDLOG DNEVNEGA REDA:**

1. Odobritev zapisnikov 29. redne in 15. izredne seje Državnega sveta Republike Slovenije
2. Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov
3. Volitve predsednika Državnega sveta ob izteku prve polovice VI. mandata Državnega sveta
4. Volitve podpredsednika Državnega sveta ob izteku prve polovice VI. mandata Državnega sveta

5. Volitve predsednikov, podpredsednikov in članov komisij Državnega sveta ob izteku prve polovice VI. mandata Državnega sveta
6. Predlog zakona o dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju – zakonodajna iniciativa
7. Predlog zakona o spremembi Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih – zakonodajna iniciativa
8. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem svetu – zakonodajna iniciativa
9. Predlog Zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti 100.č, četrtega odstavka 100.d, prvega in drugega odstavka 100.f ter drugega odstavka 100.g člena Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP) (Uradni list RS, št. 49/20 in 61/20)

**Predlagani dnevni red je bil SPREJET (prisotnih 36 državnih svetnic in svetnikov je oddalo glas, 35 jih je glasovalo ZA, nihče ni glasoval PROTI).**

\* \* \*

#### **1. točka dnevnega reda:**

- **Odobritev zapisnikov 29. redne in 15. izredne seje Državnega sveta Republike Slovenije**

Predloga zapisnikov 29. redne in 15. izredne seje so državne svetnice in svetniki prejeli s sklicem seje po elektronski pošti 3. 6. 2020.

Ker predsednik Državnega sveta ni prejel pisnih pripomb na predloga zapisnikov, je predlagal, da se o njiju glasuje.

Glasovanje o zapisnikih je potekalo ločeno.

Predsednik Državnega sveta je najprej dal na glasovanje predlog zapisnika 29. redne seje Državnega sveta.

**Predlog zapisnika 29. redne seje Državnega sveta je bil SPREJET (prisotnih 36 državnih svetnic in svetnikov, 35 jih je glasovalo ZA, nihče ni glasoval PROTI).**

Predsednik Državnega sveta je dal na glasovanje predlog zapisnika 15. izredne seje Državnega sveta.

**Predlog zapisnika 15. izredne seje Državnega sveta je bil SPREJET (prisotnih 36 državnih svetnic in svetnikov, 36 jih je glasovalo ZA, nihče ni glasoval PROTI).**

S tem je bila 1. točka dnevnega reda zaključena.

## **2. točka dnevnega reda:**

### **– Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov**

**Po elektronski pošti 5. 6. 2020 so državne svetnice in svetniki prejeli Vprašanje državnega svetnika mag. Petra Požuna glede vključitve cepljenja proti okužbam s človeškimi papilomavirusi (HPV) za dečke v Program cepljenja in zaščite z zdravili, naslovljeno na Ministrstvo za zdravje.**

Predlog sklepa Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 5. 6. 2020.

Obrazložitev vsebine vprašanja je podal predlagatelj vprašanja mag. Peter Požun.

Predsednik Državnega sveta je dal na glasovanje naslednji predlog sklepa:

Državni svet Republike Slovenije je na 30. seji 10. 6. 2020, v skladu z 98. členom Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15 in 55/20), obravnaval Vprašanje državnega svetnika mag. Petra Požuna glede vključitve cepljenja proti okužbam s človeškimi papilomavirusi (HPV) za dečke v Program cepljenja in zaščite z zdravili ter na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/05 – odl. US, 21/12 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US), sprejel naslednji

### **S K L E P:**

Državni svet Republike Slovenije podpira vprašanje državnega svetnika mag. Petra Požuna in Ministrstvu za zdravje predlaga, da vprašanje prouči in nanj odgovori.

Vprašanje državnega svetnika mag. Petra Požuna se glasi:

**Ali bo cepljenje proti okužbam s človeškimi papilomavirusi (HPV) za dečke letos vključeno v Program cepljenja in zaščite z zdravili, za katerega je bila vloga Nacionalnega inštituta za javno zdravje predložena Zdravstvenemu svetu leta 2019?**

### **Obrazložitev:**

Državni svet je na 13. seji 12. 12. 2018, v skladu z 98. členom Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), obravnaval pobudo državnega svetnika mag. Petra Požuna glede vključitve cepljenja proti okužbam s človeškimi papilomavirusi (HPV) za dečke v Program cepljenja in zaščite z zdravili. Državni svet je pobudo sprejel in jo posredoval v proučitev in odgovor Ministrstvu za zdravje.

V pobudi Ministrstvu za zdravje je državni svetnik mag. Peter Požun med drugim navedel, da je cepljenje proti okužbi s človeškimi papilomavirusi (Human papilomavirus – HPV) za deklice v Sloveniji vključeno v nacionalni program cepljenja od leta 2009, a da raven precepljenosti ostaja na prenizki ravni (med 45–55 %), da bi nudila zadostno zaščito. Glede na to, da je okužba s HPV najpogostejša virusna spolno prenosljiva okužba in da se lahko z navedenimi virusi mladi okužijo že kmalu po začetku spolnih aktivnosti, je podal predlog za vključitev cepljenja proti okužbam s

človeškimi papilomavirusi (HPV) v Program cepljenja in zaščite z zdravili tudi za dečke, ki obiskujejo šesti razred osnovne šole, torej pred začetkom spolnega življenja. Po mnenju medicinske stroke bi bilo namreč slednje izjemnega pomena za dobrobit celotne populacije mladih in učinkovito v boju proti okužbam in njihovemu širjenju.

Državni svet je odgovor Ministrstva za zdravje na navedeno pobudo z dne 19. 12. 2018 prejel 16. 1. 2019. V odgovoru je Ministrstvo za zdravje pojasnilo, da je za vključitev cepljenja proti okužbam s človeškimi papilomavirusi (HPV) v Program cepljenja in zaščite z zdravili tudi za dečke, ki obiskujejo šesti razred osnovne šole, ki bi bilo nato financirano iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja, treba pridobiti odobritev Zdravstvenega sveta. Podlaga za vključitev je predlog, ki ga pripravi stroka. V tem primeru sta lahko predlagatelja Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ) (kot je v svojem odgovoru navedlo Ministrstvo za zdravje), pri čemer ni zanemarljivo dejstvo, da bi lahko bilo predlagatelj tudi samo Ministrstvo za zdravje.

Na podlagi odgovora Ministrstva za zdravje je Državni svet na pobudo mag. Petra Požuna s sklepom, sprejetim na 14. seji Državnega sveta 23. 1. 2019, pozval Nacionalni inštitut za javno zdravje, da na Zdravstveni svet v najkrajšem možnem času naslovi vlogo s predlogom za vključitev cepljenja proti okužbam s HPV za dečke v Program cepljenja in zaščite z zdravili ter o izvedenih aktivnostih obvesti Državni svet.

Državni svet je 4. 2. 2019 prejel odziv NIJZ, v katerem je slednji navedel, da že pripravlja vlogo za Zdravstveni svet za širitev programa cepljenja proti okužbam s HPV, ki jo bo po pripravi dopolnil še z mnenji pristojnih razširjenih kolegijev pri Ministrstvu za zdravje. Po takrat znanih informacijah naj bi NIJZ navedeno vlogo na Zdravstveni svet posredoval marca 2019.

Na podlagi odgovora NIJZ je Državni svet na pobudo mag. Petra Požuna s sklepom, sprejetim na 23. seji 13. 11. 2019, na Ministrstvo za zdravje naslovil vprašanje, v kateri fazi se nahaja postopek vključitve cepljenja proti okužbam s človeškimi papilomavirusi (HPV) za dečke v Program cepljenja in zaščite z zdravili, za katerega je bila Zdravstvenemu svetu predložena vloga Nacionalnega inštituta za javno zdravje ter pobudo, da naj Ministrstvo za zdravje v skladu s svojimi pristojnostmi zagotovi, da se bo program cepljenja proti okužbam s človeškimi papilomavirusi (HPV) za dečke uvrstilo v Splošni dogovor za pogodbeno leto 2020, in s tem omogočilo njeno izvajanje in financiranje iz naslova obveznega zdravstvenega zavarovanja že v začetku 2020.

Državni svet je 18. 12. 2019 prejel odgovor Ministrstva za zdravje, v katerem je slednje navedlo, da je NIJZ predlog za vključitev cepljenja proti okužbam s HPV za dečke v redni program cepljenja poslal v obravnavo Zdravstvenemu svetu maja 2019. V predlogu je bilo predvideno, da bi se cepljenje iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja omogočilo tudi dečkom v 6. razredu osnovne šole, tako kot že poteka program cepljenja za deklice. Ministrstvo je v odgovoru navedlo, da bo Zdravstveni svet ta predlog širitve programa cepljenja na dnevni red uvrstil takoj, ko bodo o predlogu NIJZ razpravljali in svoje mnenje podali še pristojni razširjeni strokovni kolegiji. Če bo predlog strokovno podprt, bo treba pred začetkom izvajanja programa zagotoviti še finančna sredstva v okviru splošnega dogovora.

Če bi se želelo sredstva za širitev programa cepljenja proti okužbam z virusom HPV iz obveznega zdravstvenega zavarovanja zagotoviti že 2020, bi moral Zdravstveni svet v skladu s Postopkom obravnave vlog za nove zdravstvene programe z dne 1. 4. 2015 vlogo NIJZ obravnavati in odobriti do konca septembra 2019 ter jo uvrstiti na

prednostni seznam storitev zdravstvenega varstva za naslednje proračunsko obdobje. Sicer bi se odobrena vloga lahko na prednostni seznam uvrstila tudi na poziv Ministrstva za zdravje.

Po informacijah, objavljenih na spletni strani Ministrstva za zdravje, se je Zdravstveni svet zadnjič sestal na 1. seji 18. 8. 2019, kjer navedena vloga ni bila obravnavana. V okviru točke Razno je predsednik Zdravstvenega sveta člane seznanil, da naj bi seje Zdravstvenega sveta potekale vsako drugo sredo v mesecu, tako je bila naslednja seja predvidena za 9. 10. 2019 ob 15. uri. Seje Komisije za ocenjevanje vlog pa so bile predvidene vsako prvo sredo v mesecu. Iz javno dostopnih podatkov ni razvidno, ali je Zdravstveni svet predlog vključitve cepljenja proti okužbam s HPV za dečke v redni program cepljenja že obravnaval na kateri od naslednjih predvidenih sej. Tako obstaja utemeljena skrb, da program zaščite dečkov s cepljenjem proti okužbam s HPV v 2020 ne bo vključen med storitve sistema zdravstvenega varstva, ki se jih financira iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Na podlagi vsega navedenega se zato na Ministrstvo za zdravje naslavlja vprašanje, ali bo letos cepljenje proti okužbam s človeškimi papilomavirusi (HPV) za dečke vključeno v Program cepljenja in zaščite z zdravili?

\* \* \*

Državni svet Republike Slovenije predlaga Ministrstvu za zdravje, da vprašanje prouči in v skladu s četrtem odstavkom 98. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15 in 55/20) nanj odgovori v roku 30 dni.

**Predlog sklepa je bil SPREJET (prisotnih 36 državnih svetnic in svetnikov, 34 jih je glasovalo ZA, nihče ni glasoval PROTI).**

\* \* \*

Po elektronski pošti 8. 6. 2020 so državne svetnice in svetniki prejeli Pobude državnega svetnika Bogomirja Vnučca na področju urejanja prostora in gradnje objektov z namenom oživitve gospodarskih aktivnosti, naslovljene na Vlado Republike Slovenije.

Predlog sklepa Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 8. 6. 2020.

Obrazložitev vsebine pobud je podal predlagatelj pobud državni svetnik Bogomir Vnučec.

**Predsednik Državnega sveta je dal na glasovanje naslednji predlog sklepa:**

Državni svet Republike Slovenije je na 30. seji 10. 6. 2020, v skladu z 98. členom Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15 in 55/20), obravnaval Pobude državnega svetnika Bogomirja Vnučca na področju urejanja prostora in gradnje objektov z namenom oživitve gospodarskih aktivnosti ter na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - UPB1 in 95/09-odl. US, 21/13-ZFDO-F in 81/18 – odl. US) sprejel naslednji

## S K L E P:

Državni svet Republike Slovenije podpira pobude državnega svetnika Bogomirja Vnučca ter Vladi Republike Slovenije predlaga, da pobude prouči in nanje odgovori.

Pobude državnega svetnika Bogomirja Vnučca se glasijo:

1. Ministrstvo, pristojno za urejanje prostora in graditve objektov, naj upravnim enotam posreduje navodilo, da strogo upoštevajo zakonsko predpisane roke za posredovanje pogojev, smernic in mnenj s strani posameznih udeležencev tako v fazi priprave in sprejemanja prostorskih aktov kot tudi izdelave projektne dokumentacije. V primeru zamujenih rokov naj brez naknadnih pozivov šteje, da nimajo pogojev oz. na ta način posredujejo pozitivno mnenje. Izključi naj se tudi vse možne izjeme, ki jih glede rokov določa področna zakonodaja (npr. področje varstva kulturne dediščine). Prav tako naj bo gradbeno dovoljenje avtomatično izdano, če upravni organ v 60 dneh od popolne vloge, katere dopolnitve lahko zahteva v roku 15 dni od prejema vloge, gradbenega dovoljenja ne izda.
2. Petletni rok za vložitev zahteve za legalizacijo objektov naj se podaljša in strankam zagotovi obravnavo pod pogoji, ki so veljali na dan uveljavitve Gradbenega zakona (Uradni list RS, št. 61/17, 72/17 – popr. in 65/20), s čimer bi razbremenili upravne organe in zmanjšali pritiske vlagateljev zahtev za legalizacijo, ki naj se tudi ne obravnava prednostno, razen ko gre za nadaljnje načrtovanje posegov na objektu, ki je predmet legalizacije.
3. Občine naj se opozori, da morajo voditi vse vrste postopkov, kot jih predvideva veljavna prostorska zakonodaja - npr. lokacijska preveritev, gradnja kmetijskih objektov na kmetijskem zemljišču v skladu s področno zakonodajo.
4. Po zgledu 29. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju iz leta 2012 (Uradni list RS, št. 57/12 in 109/12) naj se dopolnijo določbe Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 61/17) v delu, kjer je opredeljena možnost odstopanja od veljavnih občinskih planov in OPPN na osnovi lokacijske preveritve. Površine, ki jim je dovoljeno z lokacijsko preveritvijo spremeniti namensko rabo (izhodišče naj bo min. 5 000 do 10 000 m<sup>2</sup>), naj se opredeli ločeno po namenih (poslovne cone, stanovanja, domovi za starejše, kmetijstvo itd.). Postopek naj načeloma sledi 29. členu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju iz leta 2012, pri čemer naj se, glede na razveljavitev tega člena z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-43/13-19 (Uradni list RS, št. 76/14), predvidi seznanitev javnosti (15 dni) v skladu z Aarhuško konvencijo.
5. Z namenom celovite uskladitve zakonodaje z realnimi razmerami na področju upravnih kadrov, strokovnega znanja in materialnih možnosti naj se izvede analiza vseh zamud pri izdajanju gradbenih dovoljenj in v skladu z njenimi rezultati pripravijo spremembe v smeri poenostavitve predpisov.

### Obrazložitev:

Sedanje aktivnosti Vlade Republike Slovenije in ministrstva, pristojnega za urejanje prostora in graditve objektov, kažejo na njihovo razumevanje pomena zagona gradbeništva za dvig BDP in njegovih multiplikativnih učinkov na gospodarstvo.

Dosedanje aktivnosti so bile usmerjene pretežno v zagotavljanje pogojev za zagon večjih investicij na državni ravni, medtem ko bi bilo treba pozornost nameniti tudi manj zahtevnim gradnjam, vključno z rekonstrukcijo, saj imajo te prav tako multiplikativne učinke na ostale gospodarske dejavnosti.

Dejstvo je, da smo v zadnjem obdobju, še zlasti po uveljavitvi Gradbenega zakona (GZ) leta 2017, priča velikim zaostankom na področju izdaje gradbenih dovoljenj (na njih se čaka tudi več kot 300 dni, v povprečju med 150 in 200 dni) in pridobivanja soglasij (npr. na kulturnovarstveno soglasje se običajno čaka 6 mesecev) ter pri spreminjanju in dopolnjevanju občinskih prostorskih načrtov zaradi sprememb namembnosti zemljišč za posamezne razvojne potrebe občin (minimalno dve do štiri leta).

Z namenom spodbuditve novih investicij s ciljem hitrejšega in lažjega izhoda iz gospodarske krize se daje zgoraj navedene pobude na področju urejanja prostora in gradnje objektov.

\* \* \*

Državni svet Republike Slovenije predlaga Vladi Republike Slovenije, da pobude prouči in v skladu s četrtem odstavkom 98. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15 in 55/20) nanje v roku 30 dni odgovori.

**Predlog sklepa je bil SPREJET (prisotnih 36 državnih svetnic in svetnikov, 32 jih je glasovalo ZA, nihče ni glasoval PROTI).**

\* \* \*

Predsednik Državnega sveta je državne svetnice in svetnike seznanil z naslednjimi prejetimi odgovori na vprašanja in pobude državnih svetnic in svetnikov:

Po elektronski pošti 15. 5. 2020 so državne svetnice in svetniki prejeli Odgovor Vlade Republike Slovenije na Vprašanje Interesne skupine negospodarskih dejavnosti glede zaščite semenske banke ob prodaji Semenarne Ljubljana, d. o. o., ter o dostopnosti avtohtonih semen v komercialni prodaji.

- - -

Po elektronski pošti 15. 5. 2020 so državne svetnice in svetniki prejeli Odgovor Vlade Republike Slovenije na Vprašanja državnega svetnika Tomaža Horvata v zvezi z Zakonom o dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij.

- - -

Po elektronski pošti 22. 5. 2020 so državne svetnice in svetniki prejeli Odgovor Vlade Republike Slovenije na Vprašanja Interesne skupine negospodarskih dejavnosti glede poteka in financiranja projektov, ki se financirajo iz evropskih sredstev, ter zaposlitvami posameznikov, ki so vezane na te projekte v času trajanja epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19).

- - -

Po elektronski pošti 27. 5. 2020 so državne svetnice in svetniki prejeli Odgovor Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti na Vprašanje in pobudo državnega svetnika Tomaža Horvata v zvezi upravičenostjo delovnih invalidov, zaposlenih za krajši delovni čas, do kriznega dodatka v skladu s 33. členom



Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo.

- - -

Po elektronski pošti 5. 6. 2020 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Vlade Republike Slovenije na pobudo državnega svetnika Marjana Maučeca glede podelitve štipendije in enkratnega solidarnostnega dodatka študentom zdravstvenih in socialnih programov.

\* \* \*

Predsednik Državnega sveta je napovedal, da bodo v zvezi s pobudami in vprašanji, na katere po preteku 30-dnevnega roka Državni svet še ni prejel odgovora, na pristojna ministrstva oziroma organe poslane urgence za njihove odgovore.

S tem je bila 2. točka dnevnega reda zaključena.

\* \* \*

Vodenje seje je začasno prevzel podpredsednik Državnega sveta Matjaž Švagan.

\* \* \*

### **3. točka dnevnega reda:**

#### **– Volitve predsednika Državnega sveta ob izteku prve polovice VI. mandata Državnega sveta**

Državne svetnice in svetniki so se s potekom volitev predsednika Državnega sveta seznanili že v okviru 29. seje Državnega sveta na podlagi posebnega opomnika.

Državne svetnice in državni svetniki so 3. 6. 2020 po elektronski pošti s sklicem seje prejeli predlog Interesne skupine kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev ter Interesne skupine delodajalcev, ki sta za predsednika Državnega sveta predlagali Alojza Kovšco.

Podpredsednik Državnega sveta je na podlagi navedenega ugotovil, da je bila Državnemu svetu predložena ena kandidatura za predsednika Državnega sveta, in sicer za Alojza Kovšco.

Kandidat za predsednika Državnega sveta Alojz Kovšca je 20. 5. 2020 dal pisno soglasje h kandidaturi. Njegovo soglasje so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem seje 3. 6. 2020.

Kandidat za predsednika Alojz Kovšca je nagovoril državne svetnice in svetnike. Predstavil je delo Državnega sveta v prvi polovici VI. mandata ter načrte za delo Državnega sveta v drugi polovici VI. mandata.

V imenu Interesne skupine delodajalcev je državni svetnik Igor Antauer podal stališče interesne skupine.

Podpredsednik Državnega sveta je državnim svetnicam in svetnikom pojasnil potek volitev, med drugim jih je seznanil, da se predsednika Državnega sveta izvoli s tajnim glasovanjem. V skladu z 58. členom Poslovnika Državnega sveta tajno glasovanje vodi odbor, ki ga sestavljajo predsedujoči seji in štirje na seji izvoljeni državni svetniki.

Na podlagi predlogov interesnih skupin je predsednik Državnega sveta dal na glasovanje predlog sestave volilnega odbora za izvedbo volitev predsednika Državnega sveta v naslednji sestavi:

- predsedujoči Matjaž Švagan,
- Mitja Gorenšek kot predstavnik Interesne skupine delodajalcev,
- Oskar Komac kot predstavnik Interesne skupine delojemalcev,
- Bojana Potočan kot predstavnica Interesne skupine kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev in
- Tone Hrovat kot predstavnik Interesne skupine negospodarskih dejavnosti.

Podpredsednik Državnega sveta je podal dodatno pojasnilo, da je Interesna skupina lokalnih interesov za člana volilnega odbora predlagala državnega svetnika Tomaža Horvata, ki mu bo mesto v volilnem odboru pripadlo v okviru volitev podpredsednika Državnega sveta.

**Predlog sestave volilnega odbora za izvedbo volitev predsednika Državnega sveta je bil SPREJET (prisotnih 36 državnih svetnic in svetnikov, 29 jih je glasovalo ZA, nihče ni glasoval PROTI).**

Podpredsednik Državnega sveta je v zvezi s potekom tajnih volitev predsednika Državnega sveta pojasnil, da bo vsak državni svetnik prejel glasovnico in da se bo o kandidatu za predsednika Državnega sveta glasovalo tako, da se bo na glasovnici obkrožilo besedo »ZA« ali »PROTI«. Dodatno je pojasnil, da bo kandidat za predsednika Državnega sveta izvoljen, če se bo »ZA« njegovo izvolitev opredelila večina vseh državnih svetnikov (vsaj 21 državnih svetnikov). Če kandidat ne bi dobil potrebne večine, pa bi se kandidacijski postopek ponovil, vključno s postopkom glasovanja na podlagi novih predlogov kandidatur.

Podpredsednik Državnega sveta je državne svetnice in svetnike opomnil, da se tajno glasovanje v skladu z drugim odstavkom 58. člena Poslovnika Državnega sveta opravi v prostoru, kjer poteka seja, torej v dvorani Državnega sveta, in da v času izvedbe glasovanja v ta prostor nimajo vstopa osebe, ki niso udeležene pri izvedbi glasovanja. Zaradi navedenega je prosil vse, razen državnih svetnic in svetnikov ter namestnice sekretarja Državnega sveta, da zapustijo dvorano.

Podpredsednik Državnega sveta je v nadaljevanju seje člane volilnega odbora povabil, da pristopijo k predsedniškemu omizju, kjer bodo od namestnice sekretarja Državnega sveta prevzeli volilno gradivo in pričeli z volitvami.

Volilni odbor je preštel glasovnice (samo 39 glasovnic zaradi manjkajočega člana Državnega sveta – predstavnika lokalnih interesov; nadomestne volitve predvidene 18. 6. 2020), pregledal in zapečatil glasovalno skrinjico, ki je bila na mizi ob predsedniškem omizju, ter državnim svetnicam in svetnikom razdelil glasovnice, na podlagi poimenskega klicanja in njihovega podpisa v volilni imenik. Zaključek volitev je bil napovedan 10 minut po tem, ko bo zadnji navzoči član Državnega sveta prevzel glasovnico.

Državne svetnice in svetniki so posamično izvedli glasovanje v glasovalni kabini. Po zaključenih volitvah je podpredsednik Državnega sveta Matjaž Švagan kot predsedujoči volilnemu odboru, pozval ostale člane volilnega odbora, da se umaknejo v sobo 89/I, kjer bodo prešteli glasove, zato je sejo prekinil za 15 minut.

Podpredsednik Državnega sveta je po vrnitvi volilnega odbora v dvorano Državnega sveta nadaljeval sejo in **objavil izid tajnega glasovanja, ki se je glasil:**

»Državni svet trenutno šteje 39 državnih svetnic in svetnikov. Na 30. seji 10. 6. 2020 je navzočih 36 državnih svetnikov.

Ugotovitev izida glasovanja:

- RAZDELJENIH je bilo 36 glasovnic;
- ODDANIH je bilo 36 glasovnic;
- NEVELJAVNIH je bilo 9 glasovnic in
- VELJAVNIH je bilo 27 glasovnic.

Kandidat za predsednika Državnega sveta Republike Slovenije Alojz Kovšca je prejel 25 glasov.«

**Podpredsednik Državnega sveta je ugotovil, da je za predsednika Državnega sveta v drugi polovici VI. mandata izvoljen Alojz Kovšca.** Predal mu je besedo za nagovor državnih svetnic in svetnikov.

S tem je bila 3. točka dnevnega reda zaključena.

\* \* \*

Besedo za vodenje seje je ponovno prevzel predsednik Državnega sveta Alojz Kovšca.

\* \* \*

#### **4. točka dnevnega reda:**

- **Volitve podpredsednika Državnega sveta ob izteku prve polovice VI. mandata Državnega sveta**

Državne svetnice in svetniki so se s potekom volitev podpredsednika Državnega sveta seznanili že v okviru 29. seje Državnega sveta na podlagi posebnega opomnika.

Dne 3. 6. 2020 so državne svetnice in svetniki po elektronski pošti s sklicem seje prejeli predlog Interesne skupine kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, Interesne skupine delodajalcev in Interesne skupine lokalnih interesov, ki so za podpredsednika Državnega sveta predlagali Matjaža Švagana.

Kandidat za podpredsednika Državnega sveta Matjaž Švagan je 21. 5. 2020 dal pisno soglasje h kandidaturi. Njegovo soglasje so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 3. 6. 2020, s sklicem seje.

Po elektronski pošti 10. 6. 2020 so državne svetnice in svetniki prejeli predlog Interesne skupine negospodarskih dejavnosti, ki je za podpredsednika Državnega sveta predlagala Janoša Kerna.

Kandidat za podpredsednika Državnega sveta Janoš Kern je 10. 6. 2020 dal pisno soglasje h kandidaturi. Njegovo soglasje so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti isti dan.

Kandidat za podpredsednika Matjaž Švagan je nagovoril državne svetnice in svetnike.

Kandidat za podpredsednika Janoš Kern je nagovoril državne svetnice in svetnike ter ustno umaknil soglasje h kandidaturi. Naknadno je umik soglasja h kandidaturi predložil tudi v pisni obliki.

Stališče Interesne skupine delodajalcev je podal državni svetnik Igor Antauer.

Stališče Interesne skupine lokalnih interesov je podal državni svetnik Milan Ozimič.

Razpravljal je državni svetnik Alojz Kovšca.

Predsednik Državnega sveta je državnim svetnicam in svetnikom pojasnil potek volitev podpredsednika Državnega sveta, ki se ga izvoli s tajnim glasovanjem. V skladu z 58. členom Poslovnika Državnega sveta tajno glasovanje vodi odbor, ki ga sestavljajo predsedujoči in štirje na seji izvoljeni državni svetniki. Interesne skupine so predlagale člane volilnega odbora, zato je dal predsednik Državnega sveta na glasovanje naslednji predlog sestave volilnega odbora za volitve podpredsednika Državnega sveta:

- predsedujoči Alojz Kovšca,
- Mitja Gorenšček kot predstavnik Interesne skupine delodajalcev,
- Oskar Komac kot predstavnik Interesne skupine delojemalcev,
- Tone Hrovat kot predstavnik Interesne skupine negospodarskih dejavnosti in
- Tomaž Horvat kot predstavnik Interesne skupine lokalnih interesov.

**Predlog sestave volilnega odbora za izvedbo volitev podpredsednika Državnega sveta je bil SPREJET (prisotnih 36 državnih svetnic in svetnikov, 33 jih je glasovalo ZA, nihče ni glasoval PROTI).**

Predsednik Državnega sveta je pojasnil, da bo vsak državni svetnik prejel glasovnico in da se o kandidatu za podpredsednika Državnega sveta glasuje tako, da se na glasovnici obkroži besedo »ZA« ali »PROTI«. Napovedal je tudi, da bo kandidat za podpredsednika Državnega sveta izvoljen, če se bo »ZA« njegovo izvolitev opredelila večina vseh državnih svetnikov (vsaj 21 državnih svetnikov). Če kandidat ne bo dobil potrebne večine, pa se bo kandidacijski postopek ponovil, prav tako tudi postopek glasovanja na podlagi novih predlogov kandidaturne.

Predsednik Državnega sveta je državne svetnice in svetnike opomnil, da se tajno glasovanje v skladu z drugim odstavkom 58. člena Poslovnika Državnega sveta opravi v prostoru, kjer poteka seja, torej v dvorani Državnega sveta, in da v času izvedbe glasovanja v ta prostor nimajo vstopa osebe, ki niso udeležene pri izvedbi glasovanja. Zaradi navedenega je prosil vse, razen državnih svetnic in svetnikov ter namestnice sekretarja Državnega sveta, da zapustijo dvorano.

Predsednik Državnega sveta je v nadaljevanju seje člane volilnega odbora povabil, da pristopijo k predsedniškemu omizju, kjer bodo od namestnice sekretarja Državnega sveta prevzeli volilno gradivo in pričeli z volitvami.

Volilni odbor je preštel glasovnice (samo 39 glasovnic zaradi manjkajočega člana Državnega sveta – predstavnika lokalnih interesov; nadomestne volitve predvidene 18. 6. 2020), pregledal in zapečatil glasovalno skrinjico, ki je bila na mizi ob predsedniškem omizju, ter državnim svetnicam in svetnikom razdelil glasovnice, na podlagi poimenskega klicanja in njihovega podpisa v volilni imenik. Zaključek volitev je bil napovedan 10 minut po tem, ko bo zadnji navzoči član Državnega sveta prevzel glasovnico.

Državne svetnice in svetniki so posamično izvedli glasovanje v glasovalni kabini. Po zaključenih volitvah je predsedujoči volilnemu odboru, predsednik Državnega sveta Alojz Kovšca, pozval ostale člane volilnega odbora, da se umaknejo v sobo 89/I, kjer bodo prešteli glasove, zato je sejo prekinil za 15 minut.

Predsednik Državnega sveta je po vrnitvi volilnega odbora v dvorano Državnega sveta sejo nadaljeval in **objavil izid tajnega glasovanja**, ki se je glasil:

»Državni svet trenutno šteje 39 državnih svetnikov. Na 30. seji 10. 6. 2020 je bilo navzočih 36 državnih svetnikov.

Ugotovitev rezultatov glasovanja:

- RAZDELJENIH je bilo 36 glasovnic;
- ODDANIH je bilo 36 glasovnic;
- NEVELJAVNI sta bili 2 glasovnici in
- VELJAVNIH je bilo 34 glasovnic.

Kandidat za podpredsednika Državnega sveta Matjaž Švagan je prejel 33 glasov. «

**Predsednik Državnega sveta je ugotovil, da je za podpredsednika Državnega sveta v drugi polovici VI. mandata izvoljen Matjaž Švagan.** Predal mu je besedo za nagovor državnih svetnic in svetnikov.

S tem je bila 4. točka dnevnega reda zaključena.

\* \* \*

## **5. točka dnevnega reda:**

- **Volitve predsednikov, podpredsednikov in članov komisij Državnega sveta ob izteku prve polovice VI. mandata Državnega sveta**

Državne svetnice in svetniki so se s potekom volitev predsednikov, podpredsednikov in članov komisij Državnega sveta seznanili že v okviru 29. seje Državnega sveta na podlagi posebnega opomnika.

Predsednik Državnega sveta je pojasnil, da se volitve predsednikov, podpredsednikov in članov komisij Državnega sveta, v skladu s četrtem odstavkom 78. člena Poslovnika Državnega sveta, izvede na podlagi javnega glasovanja. V skladu s prvim odstavkom 83. člena Poslovnika Državnega sveta se komisije izvoli v celoti po kandidatnih listah.

Predlog sklepa Državnega sveta s predlogom kandidatnih list za komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 3. 6. 2020 s sklicem seje. Predlog sklepa je pripravljen na podlagi posvetovanja predsednika Državnega sveta s Kolegijem Državnega sveta na 40. seji 27. 5. 2020.

Predsednik je dal na glasovanje Predlog sklepa Državnega sveta s predlogom kandidatnih list za komisije v naslednjem besedilu:

»Na podlagi tretjega in četrtega odstavka 45. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US) ter drugega odstavka 78. in 83. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS št. 70/08, 73/09, 101/10, 26/15 in 55/20) je Državni svet Republike Slovenije na 30. seji 10. 6. 2020

## **i z v o l i l**

**naslednje predsednike, podpredsednike in člane komisij Državnega sveta Republike Slovenije v drugi polovici VI. mandata Državnega sveta:**

### **I.**

**Mandatno-imunitetna komisija Državnega sveta Republike Slovenije:**

**predsednik:** Franci Rokavec  
**podpredsednica:** Lidija Jerkič

**člani:**

1. Igor Antauer
2. dr. Branka Kalenič Ramšak
3. Cvetko Zupančič.

### **II.**

**Komisija Državnega sveta Republike Slovenije za državno ureditev:**

**predsednik:** Rajko Fajt  
**podpredsednik:** mag. Marko Zidanšek

**člani:**

1. Bojan Kekec
2. Bojan Kontič
3. Marjan Maučec
4. Milan Ozimič
5. Bojana Potočan
6. Branimir Štrukelj.

### **III.**

**Komisija Državnega sveta Republike Slovenije za mednarodne odnose in evropske zadeve:**

**predsednik:** Bojan Kekec

**podpredsednik:** Igor Antauer

**člani:**

1. dr. Branka Kalenić Ramšak
2. Samer Khalil
3. Bojana Potočan
4. mag. Peter Požun
5. mag. Miroslav Ribič
6. Branko Šumenjak
7. Davorin Terčon
8. mag. Igor Velov
9. Bogomir Vnučec.

IV.

**Komisija Državnega sveta Republike Slovenije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance:**

**predsednik:** mag. Marija Lah

**podpredsednik:** Tomaž Horvat

**člani:**

1. Franc Golob
2. Mitja Gorenšček
3. Danijel Kastelic
4. Oskar Komac
5. Alojz Kovšca
6. Srečko Ocvirk
7. Boris Popovič
8. Jože Smole
9. Dušan Strnad
10. Branko Tomažič
11. mag. Marko Zidanšek.

V.

**Komisija Državnega sveta Republike Slovenije za kulturo, znanost, šolstvo in šport:**

**predsednik:** Branimir Štrukelj

**podpredsednik:** Bojan Režun

**člani:**

1. Dejan Crnek
2. Rajko Fajt
3. dr. Matjaž Gams
4. Tone Hrovat
5. dr. Branka Kalenić Ramšak
6. Janoš Kern
7. mag. Miroslav Ribič
8. Matjaž Švagan.

## VI.

### **Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide:**

**predsednik:** mag. Peter Požun

**podpredsednik:** Danijel Kastelic

**člani:**

1. Igor Antauer
2. dr. Matjaž Gams
3. Mitja Gorenšček
4. Tomaž Horvat
5. Lidija Jerkič
6. Alojz Kovšca
7. Ladislav Rožič
8. Jože Smole.

## VII.

### **Komisija Državnega sveta Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj:**

**predsednik:** Dušan Strnad

**podpredsednik:** Samer Khalil

**člani:**

1. Dejan Crnek
2. Franc Golob
3. Janoš Kern
4. Oskar Komac
5. Bojan Kontič
6. Milan Ozimič
7. Boris Popovič
8. Bojan Režun
9. Franci Rokavec
10. Branko Šumenjak
11. Matjaž Švagan
12. Davorin Terčon
13. mag. Igor Velov
14. Bogomir Vnučec
15. Cvetko Zupančič.

## VIII.

### **Komisija Državnega sveta Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano:**

**predsednik:** Cvetko Zupančič

**podpredsednik:** Branko Tomažič



**člani:**

1. Tone Hrovat
2. mag. Marija Lah
3. Marjan Maučec
4. Srečko Ocvirk
5. Franci Rokavec
6. Ladislav Rožič.«

**Državni svet je Predlog kandidatnih list predsednikov, podpredsednikov in članov komisij Državnega sveta v drugi polovici VI. mandata SPREJEL (PRISOTNIH 35 državnih svetnic in svetnikov, 32 jih je glasovalo ZA, 1 je bil PROTI).**

S tem je bila 5. dnevnega reda točka zaključena.

\* \* \*

**6. točka dnevnega reda:**

- **Predlog zakona o dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju – zakonodajna iniciativa**

Pobudo državnega svetnika Danijela Kastelica za sprejem predloga zakona so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem seje 3. 6. 2020.

Zakonodajno iniciativo je obravnavala pristojna Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide. Poročilo komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 5. 6. 2020.

Predlog sklepa Državnega sveta v obliki predloga zakona so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 5. 6. 2020.

Po elektronski pošti so državne svetnice in svetniki s sklicem seje 3. 6. 2020 prejeli amandma Interesne skupine delodajalcev in Interesne skupine delojemalcev za novi 1. člen predloga zakona ter amandma državnega svetnika Tomaža Horvata k 1. členu predloga zakona.

Naknadno so državne svetnice in svetniki po elektronski pošti 5. 6. 2020 prejeli amandma državnega svetnika in pobudnika za sprejem predloga zakona Danijela Kastelica k 1. členu predloga zakona, ki z amandmajem državnega svetnika Tomaža Horvata ni bil vsebinsko povezan. Prav tako amandmaja drug drugega nista izključevala.

Državne svetnice in svetniki so 10. 6. 2020 po elektronski pošti prejeli Stališče interesne skupine delojemalcev z izraženo podporo predlogu zakona.

Državni svetnik Danijel Kastelic je hkrati predstavil vsebino zakonodajne iniciative, poročilo pristojne komisije Državnega sveta in vsebino njegovega amandmaja k predlogu zakona.

Vsebinsko amandmaja Interesne skupine delodajalcev in Interesne skupine delojemalcev za novi 1. člen predloga zakona je predstavil državni svetnik Igor Antauer.

Vsebinsko amandmaja k 1. členu predloga zakona je predstavil državni svetnik Tomaž Horvat.

Predsednik Državnega sveta je pred izvedbo glasovanja državnim svetnicam in svetnikom pojasnil, da bodo najprej glasovali ločeno o vsakem izmed predloženih amandmajev, ker slednji med seboj niso vsebinsko povezani, nato pa še o predlogu zakona, skupaj z morebitnimi sprejetimi amandmaji.

Predsednik Državnega sveta je najprej dal na glasovanje Amandma Interesne skupine delodajalcev in Interesne skupine delojemalcev za novi 1. člen predloga zakona, ki se je glasil:

»Interesna skupina delodajalcev in Interesna skupina delojemalcev na podlagi 72. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15 in 55/20) k Predlogu zakona o dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju - zakonodajna iniciativa, ki ga v sprejem Državnemu svetu predlaga državni svetnik Danijel Kastelic, predlagata naslednji

#### **A M A N D M A:**

Naslov predloga zakona se spremeni tako, da se glasi:

**»PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBI IN DOPOLNITVAH ZAKONA O ZDRAVSTVENEM VARSTVU IN ZDRAVSTVENEM ZAVAROVANJU«.**

V poglavju I. UVOD predloga zakona se v točki »1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA« za zadnjim odstavkom doda besedilo:

»Krepitev zdravja in preprečevanje bolezni ter posledično invalidnosti sta prioriteta pristopa Resolucije o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2016–2025 »Skupaj za družbo zdravja« (ReNPZV16-25) s ciljem tako izboljšanja zdravja prebivalstva do leta 2025, kakor finančne vzdržnosti javnih sredstev, namenjenih za zdravje. ZZVZZ v skladu s tem strateškim pristopom v drugem odstavku 23. člena določa pravno podlago za financiranje programov sistematičnih pregledov in storitev zgodnjega odkrivanja dejavnikov tveganja, vendar zgolj za nastanek kroničnih bolezni. Ti programi se financirajo iz sredstev, zbranih s prispevnima stopnjama delodajalca in delavca za obvezno zdravstveno zavarovanje. Gre za sredstvaprispevkov, določenih v 1. točki 11. člena Zakona o prispevkih za socialno varnost (Uradni list RS, št. 5/96, 18/96 – ZDavP, 34/96, 87/97 – ZDavP-A, 3/98, 7/98 – odl. US, 106/99 – ZPIZ-1, 81/00 – ZPSV-C, 97/01 – ZSDP, 97/01, 62/10 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 96/12 – ZPIZ-2, 91/13 – ZZVZZ-M, 99/13 – ZSVarPre-C in 26/14 – ZSDP-1, v nadaljnjem besedilu: ZPSV) (6,56 % za delodajalce in 6,36 % za zavarovance). To določilo je pravna podlaga za financiranje iz prispevkov obveznega zdravstvenega zavarovanja preventivnih presejalnih testov, kot so DORA, ZORA in SVIT. Po drugi strani pa ZZVZZ ne vključuje jasne in ustrezne določbe o financiranju preventivnih programov ohranjanja poklicnega zdravja in promocije zdravja na delovnem mestu in s tem posledično preprečevanja delovne invalidnosti iz sredstev,

zbranih s posebno prispevno stopnjo delodajalca 0,53 % iz zavarovanja za vse pravice za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni na podlagi 1. točke 12. člena ZPSV.

Po podatkih Zavoda, ki je izvajalec obveznega zdravstvenega zavarovanja za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni, je v letu 2020 načrtovano, da bo na podlagi te prispevne stopnje zbranih 114 milijonov evrov. V preteklih letih je bilo iz tega namenskega vira (prispevka 0,53 %) zbranih na letni ravni med 75 in 95 milijonov evrov, vendar je od teh sredstev praviloma za namensko zdravljenje posledic poškodb pri delu in poklicnih bolezni uporabljenih zgolj do največ 25 %, preostanek pa nenamensko za zdravljenje nepoklicnih bolezni in poškodb. Strateški cilji na področju poklicnega zdravja v skladu z Zakonom o varnosti in zdravju pri delu (Uradni list RS, št. 43/11, v nadaljnjem besedilu: ZVZD-1) niso več zgolj preprečevanje poškodb pri delu in poklicnih bolezni, ampak tudi krepitev oziroma promocija zdravja in varnosti na ravni delovnega mesta, ki je raven, na kateri se poklicno zdravje dejansko ustvarja.«.

V točki »2.1. Cilji« se za obstoječim odstavkom doda nov odstavek, ki se glasi:

»Namen predlagane spremembe drugega odstavka 23. člena ZZVZZ je sistemska ureditev financiranja razširjanja dobre prakse in višja učinkovitost ukrepanja na ravni delovnega mesta za ohranjanje in krepitev poklicnega zdravja, preprečevanja poškodb in s tem posledično za preprečevanje zlasti delovne invalidnosti. Analiza učinkov preventivnih projektnih programov, ki so jih v obdobju 2013–2016 izvajali socialni partnerji, kaže na pomembne, ne le zdravstvene, ampak tudi pozitivne finančne učinke na javna sredstva za zdravje prebivalstva. Na podlagi zabeleženega zgodovinsko najnižjega absentizma so bili finančni učinki desetkratni v primerjavi s sredstvi, namenjenimi za te projektne programe. Uporaba prispevkov za zavarovanje za primer poškodb pri delu in poklicnih bolezni za preventivne projekte je v skladu z dobro evropsko prakso, usmeritvami EK in EU OSHA.«

V točki »2.3. Poglavitne rešitve« se za zadnjim odstavkom doda nov odstavek, ki se glasi:

»Predlog spremembe drugega odstavka 23. člena ZZVZZ predvideva, da bo Zavod na podlagi finančnega načrta iz zbranih prispevkov za zavarovanje za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni namenil del sredstev za izvajanje preventivnih projektnih programov ohranjanja poklicnega zdravja in promocije zdravja na delovnem mestu. Ta sredstva se na podlagi javnega razpisa lahko nameni socialnim partnerjem, reprezentativnim na ravni države.«

V točki »3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA« se za zadnjim odstavkom doda nov odstavek, ki se glasi:

»Sprememba drugega odstavka 23. člena ZZVZZ ne bo imela nobenih dodatnih finančnih posledic za sredstva ZZS, državni proračun ali druga javna sredstva.«

V poglavju »II. BESEDILO ČLENOV« se naslov spremeni tako, da se glasi:

**»Zakon o spremembi in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju«.**

Pred 1. členom se doda novi 1. člen, ki se glasi:

#### **»1. člen**

V Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C, 47/15 – ZZSDT, 61/17 – ZUPŠ, 64/17 – ZZDej-K in 36/19) se v 23. členu na koncu drugega odstavka doda besedilo:

»Zavod na podlagi finančnega načrta iz zbranih prispevkov za zavarovanje za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni nameni del sredstev za izvajanje preventivnih projektnih programov ohranjanja poklicnega zdravja in promocije zdravja na delovnem mestu. Sredstva iz prejšnjega stavka so na podlagi javnega razpisa lahko namenjena socialnim partnerjem, reprezentativnim na ravni države.«.«.

Dosedanji 1., 2. in 3. člen postanejo 2., 3. in 4. člen.

V poglavju »III. OBRAZLOŽITEV ČLENOV« se pred prvi odstavek doda novi prvi odstavek, ki se glasi:

#### **»K 1. členu**

Člen določa pravno podlago za financiranje preventivnih programov ohranjanja poklicnega zdravja in promocije zdravja na delovnem mestu in s tem posledično preprečevanja delovne invalidnosti iz sredstev za izvajanje preventivnih projektnih programov ohranjanja poklicnega zdravja in promocije zdravja na delovnem mestu. Skladno s predlagano ureditvijo se bo te programe lahko financiralo iz sredstev zbranih s posebno prispevno stopnjo delodajalca 0,53 % iz zavarovanja za vse pravice za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni, ki se plačuje na podlagi 1. točke 12. člena ZPSV.«.

Dosedanje obrazložitve k 1., 2. in 3. členu postanejo obrazložitve k 2., 3. in 4. členu.

Za poglavjem »III. OBRAZLOŽITEV ČLENOV« se doda novo poglavje »IV. BESEDILO ČLENA, KI SE SPREMINJA«.

V novem poglavju »IV. BESEDILO ČLENA, KI SE SPREMINJA« se doda besedilo:

#### **»23. člen**

Z obveznim zavarovanjem je zavarovanim osebam zagotovljeno plačilo zdravstvenih storitev:

1. v celoti:

- sistematični in drugi preventivni pregledi otrok, učencev, dijakov in študentov do dopolnjenega 26. leta starosti, žensk v zvezi z nosečnostjo in drugih odraslih oseb v skladu s programom, razen pregledov, ki jih na podlagi zakona zagotavljajo delodajalci,
- preprečevanje, presejanje in zgodnje odkrivanje bolezni, skladno s programom, ki ga sprejme Zdravstveni svet,
- svetovanje, izobraževanje, usposabljanje in pomoč za spreminjanje nezdravega življenjskega sloga,

- zdravljenje in rehabilitacija otrok, učencev in študentov, ki se redno šolajo in otrok in mladostnikov z motnjami v telesnem in duševnem razvoju ter otrok in mladostnikov z nezgodno poškodbo glave in okvaro možganov,
  - zdravstveno varstvo žensk v zvezi s svetovanjem pri načrtovanju družine, kontracepcijo, nosečnostjo in porodom,
  - preprečevanje, odkrivanje in zdravljenje infekcije HIV in nalezljivih bolezni, za katere je z zakonom določeno izvajanje ukrepov za preprečevanje njihovega širjenja,
  - obvezna cepljenja, imunoprofilaksa in kemoprofilaksa skladno s programom,
  - zdravljenje in rehabilitacija malignih bolezni, mišičnih in živčno-mišičnih bolezni, paraplegije, tetraplegije, cerebralne paralize, epilepsije, hemofilije, duševnih bolezni, razvitih oblik sladkorne bolezni, multiple skleroze in psoriaze,
  - celovita obravnava z zdravljenjem in rehabilitacijo slepote in slabovidnosti v skladu z veljavno klasifikacijo Svetovne zdravstvene organizacije, popolne ali zelo težke okvare sluha po Mednarodni klasifikaciji okvar, invalidnosti in oviranosti Svetovne zdravstvene organizacije (1980), cistične fibroze in avtizma in oseb po nezgodni poškodbi glave in okvari možganov
  - zdravljenje in rehabilitacija zaradi poklicnih bolezni in poškodb pri delu,
  - zdravstveno varstvo v zvezi z dajanjem in izmenjavo tkiv in organov za presaditev drugim osebam,
  - nujna medicinska pomoč, vključno z nujnimi reševalnimi prevozi,
  - patronažni obiski, zdravljenje in nega na domu ter v socialnovarstvenih zavodih,
  - zdravila s pozitivne liste, potrebna za zdravljenje oseb in stanj iz četrte do trinajste alinee te točke, medicinski pripomočki v zvezi z zdravljenjem oseb in stanj iz prve do trinajste alinee te točke;
  - zdravila in živila za posebne zdravstvene namene s pozitivne in vmesne liste za otroke, učence, dijake, vajence in študente ter osebe z motnjami v telesnem in duševnem razvoju;
  - živila za posebne zdravstvene namene s prilagojeno sestavo hranil za zdravljenje zavarovanih oseb z vrojenimi motnjami presnove;
  - sobivanje enega od staršev v zdravstvenem zavodu z bolnim otrokom do starosti otroka vključno 5 let;
  - predhodni in obdobjni zdravstveni pregledi za športnike, ki nastopajo na uradnih tekmovanjih nacionalnih panožnih športnih zvez;
2. najmanj 90% vrednosti:
- storitev v zvezi s presaditvijo organov in z drugimi najzahtevnejšimi operativnimi posegi ne glede na razlog,
  - zdravljenja v tujini,
  - storitev v zvezi 2 intenzivno terapijo, radioterapijo, dializo in drugimi nujnimi najzahtevnejšimi diagnostičnimi, terapevtskimi in rehabilitacijskimi posegi;
3. najmanj 80% vrednosti za:
- storitve v zvezi z zagotavljanjem in zdravljenjem zmanjšane plodnosti in umetno oploditvijo, sterilizacijo in umetno prekinitvijo nosečnosti;
  - specialističnoambulantne, bolnišnične in zdraviliške storitve kot nadaljevanje bolnišničnega zdravljenja, razen za poškodbe izven dela,
  - nemedicinski del oskrbe v bolnišnici in zdravilišču v okviru nadaljevanja bolnišničnega zdravljenja, razen za poškodbe izven dela,
  - storitve v osnovni zdravstveni dejavnosti, ki niso zajete v 1. točki, ter zdravljenje zobnih in ustnih bolezni,
  - medicinske pripomočke, razen v primerih iz 1. in 4. točke tega odstavka;
4. najmanj 70% vrednosti za:

- specialističnoambulantne, bolnišnične in zdraviliške storitve kot nadaljevanje bolnišničnega zdravljenja in nemedicinski del oskrbe v bolnišnici in zdravilišču kot nadaljevanje bolnišničnega zdravljenja, medicinske pripomočke v zvezi z zdravljenjem poškodb izven dela,
  - zdravila s pozitivne liste, razen za primere iz 1. točke tega odstavka;
5. največ do 60% vrednosti za:
- reševalne prevoze, ki niso nujni, zavarovanih oseb, ki so nepokretne ali rabijo prevoz na in z dialize ali v drugih primerih, ko bi bil prevoz z javnim prevoznim sredstvom ali osebnim avtomobilom za njihovo zdravje škodljiv, ali zaradi svojega zdravstvenega stanja potrebujejo spremstvo zdravstvenega delavca,
  - zdraviliško zdravljenje, ki ni nadaljevanje bolnišničnega zdravljenja;
6. največ do 50% vrednosti za:
- zdravila in živila za posebne zdravstvene namene z vmesne liste,
  - zobnoprostetično zdravljenje odraslih,
  - medicinske pripomočke za izboljšanje vida za odrasle.

Zagotavljanje pravic in programov preventivnih in sistematičnih pregledov in storitev zgodnjega odkrivanja dejavnikov tveganja za nastanek kroničnih bolezni, vključno s presejalnimi testi ter storitev s področja krepitve zdravja iz prve, druge in tretje alinee 1. točke prejšnjega odstavka ter navodila za njegovo izvajanje, določi minister, pristojen za zdravje, na predlog Zdravstvenega sveta. Za izvajanje teh programov lahko njihovi izvajalci osebne podatke o zavarovancih, ki so vključeni v te programe pridobijo od Zavoda ali iz Centralnega registra prebivalstva. Določanje cen programov in obseg sredstev za njihovo izvajanje, zagotavljanje učinkovitosti, kakovosti in nadzora se zagotovijo skladno s tem zakonom in dogovorom iz 63. člena tega zakona.

Odstotke iz 2. do 6. točke prvega odstavka tega člena določi Zavod v soglasju z Vlado Republike Slovenije. Odstotki za posamezne vrste storitev ali pri posameznih boleznih v okviru teh točk so lahko različni.

Zavod lahko določi pogoj predhodnega zavarovanja do šest mesecev za pravice do zobnoprostetičnih in medicinskih pripomočkov, razen za pravice iz 1. točke prvega odstavka tega člena.

Zavarovanci iz 22. točke prvega odstavka 15. člena tega zakona imajo omejeno pravico do proste izbire zdravnika v zdravstvenem zavodu, ki jo uresničujejo v skladu s predpisi s področja izvrševanja kazenskih sankcij. Ti zavarovanci nimajo pravice do zdravljenja in nege na domu, zdravljenja v tujini, zdraviliškega zdravljenja in nadomestila za začasno zadržanost od dela, čeprav delajo v režijskih obratih, nege ožjega družinskega člana, pogrebnine in posmrtnine ter povračil potnih stroškov v zvezi z uveljavljanjem zdravstvenih storitev. Prav tako se po teh zavarovancih ne morejo zavarovati njihovi družinski člani.«.

\* \* \*

Služba Državnega sveta redakcijsko uskladi amandma in predlog zakona.

### **Obrazložitev:**

Krepitev zdravja in preprečevanje bolezni ter posledično invalidnosti sta prioriteta strateškega pristopa Resolucije o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2016–2025 »Skupaj za družbo zdravja« (ReNPZV16-25) s ciljem tako izboljšanja zdravja

prebivalstva do leta 2025, kakor finančne vzdržnosti javnih sredstev, namenjenih za zdravje. ZZVZZ v skladu s tem strateškim pristopom v 2. odstavku 23. člena določa pravno podlago za financiranje programov sistematičnih pregledov in storitev zgodnjega odkrivanja dejavnikov tveganja zgolj za nastanek kroničnih bolezni iz sredstev, zbranih s prispevnima stopnjema delodajalca in delavca za obvezno zdravstveno zavarovanje. Gre za sredstva prispevkov, določenih v 1. točki 11. člena Zakona o prispevkih za socialno varnost - ZPSV (6,56 % za delodajalce in 6,36 % za zavarovance). To določilo je pravna podlaga za financiranje iz prispevkov obveznega zdravstvenega zavarovanja preventivnih presejalnih testov, kot so DORA, ZORA in SVIT.

Po drugi strani pa ZZVZZ ne vključuje jasne in ustrezne določbe o financiranju preventivnih programov ohranjanja poklicnega zdravja in promocije zdravja na delovnem mestu in s tem posledično preprečevanja delovne invalidnosti iz sredstev, zbranih s posebno prispevno stopnjo delodajalca 0,53 % iz zavarovanja za vse pravice za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni na podlagi 1. točke 12. člena ZPSV. Po podatkih Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS), ki je izvajalec obveznega zdravstvenega zavarovanja za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni, je v letu 2020 načrtovano, da bo na podlagi te prispevne stopnje zbranih 114 milijonov evrov. V preteklih letih je bilo iz tega namenskega vira (prispevka 0,53 %) zbranih na letni ravni med 75 in 95 milijonov evrov, vendar je od teh sredstev praviloma za namensko zdravljenje posledic poškodb pri delu in poklicnih bolezni uporabljenih zgolj do največ 25 %, preostanek pa nenamensko za zdravljenje nepoklicnih bolezni in poškodb.

Strateški cilji na področju poklicnega zdravja v skladu z Zakonom o varnosti in zdravju pri delu - ZVZD-1 niso več zgolj preprečevanje poškodb pri delu in poklicnih bolezni, ampak tudi krepitev oziroma promocija zdravja na ravni delovnega mesta, ki je raven, kjer se poklicno zdravje dejansko ustvarja. Namen predlaganega amandmaja je zato ureditev sistemskega financiranja razširjanja dobre prakse in višja učinkovitost ukrepanja na ravni delovnega mesta za ohranjanje in krepitev poklicnega zdravja ter s tem posledično preprečevanje zlasti delovne invalidnosti. Analiza učinkov preventivnih projektnih programov, ki so jih v obdobju 2013–2016 izvajali socialni partnerji, kažejo na pomembne, ne le zdravstvene, ampak tudi pozitivne finančne učinke na javna sredstva za zdravje prebivalstva. Na podlagi zabeleženega zgodovinsko najnižjega absentizma so bili finančni učinki desetkratni v primerjavi s sredstvi, namenjenimi za te projektne programe. Uporaba prispevkov za zavarovanje za primer poškodb pri delu in poklicnih bolezni za preventivne projekte je v skladu z dobro evropsko prakso, usmeritvami EK in EU OSHA. Sprememba tega člena ne bo imela nobenih dodatnih finančnih posledic, ne za sredstva ZZZS, proračun Republike Slovenije niti ostala javna sredstva.«

**Amandma Interesne skupine delodajalcev in Interesne skupine delojemalcev za novi 1. člen predloga zakona je bil SPREJET (prisotnih 33 državnih svetnikov, 28 jih je glasovalo ZA, nihče ni bil PROTI).**

Predsednik Državnega sveta je dal na glasovanje Amandma državnega svetnika Danijela Kastelica k 1. členu predloga zakona, natančneje k novemu 27.b in 27.e členu, ki se je glasil:

»Spodaj podpisani državni svetnik Danijel Kastelic na podlagi 72. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15 in 55/20) k Predlogu zakona o dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju - zakonodajna iniciativa, katerega predlagatelj sem, vlagam naslednji

#### **A M A N D M A:**

##### **K 1. členu:**

V poglavju »2.3. Poglavitne rešitve« se na koncu tretjega odstavka doda stavek, ki se glasi:

»Storitve rehabilitacije je mogoče ponavljati, če to ustreza strokovnim smernicam, ki obnovitveno rehabilitacijo priporočajo za izboljševanje ali ohranjevanje doseženega stanja ali preprečevanje poslabšanja.«.

Predzadnji odstavek poglavja se spremeni tako, da se glasi:

»V novem 27.e členu je opredeljena organizacija obnovitvene rehabilitacije invalidov, udeležbe v organiziranih skupinah za usposabljanje za obvladovanje bolezni oziroma stanja ter zdravstvenega letovanja otrok in šolarjev. Predlog predvideva, da mora biti organizator pravice iz 27.b in 27.c člena reprezentativna invalidska organizacija, ki ji je priznan status v skladu z zakonom, ki ureja invalidske organizacije in je hkrati interesno združenje za bolezni ali stanje iz 27.b oziroma 27.c člena, za katero organizira skupinsko obnovitveno rehabilitacijo oziroma skupinsko rehabilitacijo. Če za posamezno bolezen ali stanje iz 27.b ali 27.c člena taka reprezentativna invalidska organizacija ne obstaja ali se ne prijavi na javni razpis Zavoda za izbiro organizatorjev omenjenih pravic, je lahko organizator pravic humanitarna organizacija za kronične bolnike, ki ji je priznan ta status v skladu z zakonom, ki ureja humanitarne organizacije in je hkrati interesno združenje za kronično bolezen iz 27.b oziroma 27.c člena, za katero organizira skupinsko obnovitveno rehabilitacijo oziroma skupinsko usposabljanje. Organizator pravice iz 27.d člena je humanitarna organizacija, ki izpolnjuje zakonske pogoje. Zavod bo organizatorje pravic iz 27.b, 27.c in 27.d člena izbral na podlagi javnega razpisa. Organizatorji pravic iz 27.b, 27.c in 27.d člena Zavodu predložijo poimenske sezname udeležencev. Zavarovanci, ki jim organizator ni priznal pravic iz 27.b, 27.c in 27.d člena, lahko pravico uveljavljajo v skladu s 84. členom ZZVZZ. Novi 27.e člen določa še, da cilje, ciljne skupine, vsebino in način kakovosti ter spremljanje izvajanja in kakovosti preventivnih zdravstvenih programov določi minister, pristojen za zdravje.«.

V 27.b členu se doda novi četrti odstavek, ki se glasi:

»Storitve obnovitvene rehabilitacije je mogoče ponavljati, če to ustreza strokovnim smernicam, ki obnovitveno rehabilitacijo priporočajo za izboljševanje ali ohranjevanje doseženega stanja ali preprečevanje poslabšanja.«.



V 27.e členu se četrti odstavek spremeni tako, da se glasi:

»Zavod organizatorje pravic iz 27.b, 27.c in 27.d člena izbere na podlagi javnega razpisa.«.

V 27.e členu se v petem odstavku na koncu odstavka doda besedilo: »Zavarovanci, ki jim organizator ni priznal pravice iz 27.b, 27.c in 27.d člena, lahko pravico uveljavljajo v skladu s 84. členom tega zakona.«.

V 27.e členu se v šestem odstavku za besedo »minister« pika nadomesti z vejico in doda besedilo »pristojen za zdravje.«.

V poglavju »III. OBRAZLOŽITEV ČLENOV« se v obrazložitvi k 1. členu predzadnji odstavek spremeni tako, da se glasi:

»Predlog zakona upošteva opozorila deležnikov, da je za učinkovit dostop do zgoraj omenjenih pravic te treba urediti na zakonskem nivoju. Ureditev, ki pravico do rehabilitacije ureja zgolj v Pravilih, ni primerna, ker ne zagotavlja zadostne pravne podlage za sofinanciranje izvajanja pravic s strani Zavoda, poleg tega pa upravičenci nimajo zagotovljenega učinkovitega pravnega varstva. Ureditev na zakonskem nivoju v ZZVZZ omenjene težave odpravlja. Novi 27.e člen tako v primeru, kadar organizator pravice ne izbere zavarovanca, ki je upravičen do ene od pravic iz 27.b, 27.c in 27.d člena, eksplicitno napotuje na uporabo 84. člena ZZVZZ. Primerjalnopravni pregled ureditve v drugih državah članicah Evropske unije kaže, da imajo tudi te države vse pravice v zvezi z rehabilitacijo urejene že na zakonski ravni.«.

**Amandma državnega svetnika Danijela Kastelica k 1. členu predloga zakona, natančneje k novemu 27.b in 27.e členu, je bil SPREJET (prisotnih 33 državnih svetnikov, 28 jih je glasovalo ZA, nihče ni bil PROTI).**

Predsednik Državnega sveta je dal na glasovanje Amandma državnega svetnika Tomaža Horvata k 1. členu predloga zakona, natančneje k novemu 27.e členu, ki se je glasil:

»Spodaj podpisani državni svetnik Tomaž Horvat na podlagi 72. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15 in 55/20) k Predlogu zakona o dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju - zakonodajna iniciativa, ki ga v sprejem Državnemu svetu predlaga državni svetnik Danijel Kastelic, predlagam naslednji

#### **A M A N D M A:**

##### **K 1. členu**

V tretjem odstavku 27.e člena se besedilo »humanitarna organizacija, ki ji je priznan status v skladu z zakonom, ki ureja humanitarne organizacije in zastopa obolele otroke, ki potrebujejo zdravstveno letovanje« nadomesti z besedilom »neprofitna nevladna organizacija, ki izpolnjuje zakonske pogoje«.

V poglavju »2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA« v točki 2.3. Poglavitne rešitve se v sedmem odstavku stavek »Organizator pravice iz 27.d člena je humanitarna organizacija, ki izpolnjuje zakonske pogoje.« nadomesti s

stavkom: »Organizator pravice iz 27.d člena je neprofitna nevladna organizacija, ki izpolnjuje zakonske pogoje.«.»

**Amandma državnega svetnika Tomaža Horvata k 1. členu predloga zakona, natančneje k novemu 27.e členu, je bil SPREJET (prisotnih 33 državnih svetnikov, 29 jih je glasovalo ZA, nihče ni bil PROTI).**

Predsednik Državnega sveta je dal na glasovanje predlog zakona, skupaj s sprejetimi amandmaji:

»Na podlagi prve alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16) je Državni svet Republike Slovenije na 30. seji 10. 6. 2020 določil besedilo Predloga zakona o dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, ki ga na podlagi prvega odstavka 114. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – UPB 1, 105/10, 80/13, 38/17 in 46/20) pošilja Državnemu zboru v obravnavo in sprejem.

Državni svet na podlagi 95. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15 in 55/20) pooblašča državnega svetnika Danijela Kastelica za predstavnika Državnega sveta na sejah Državnega zbora in njegovih delovnih teles pri obravnavi predloga zakona.

Državni svet dodatno pooblašča državnega svetnika Danijela Kastelica za morebitna usklajevanja v zvezi z vsebino predloga zakona v okviru zakonodajnega postopka.

Priloga:

- Predlog zakona

## **PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBI IN DOPOLNITVAH ZAKONA O ZDRAVSTVENEM VARSTVU IN ZDRAVSTVENEM ZAVAROVANJU**

### **I. UVOD**

#### **1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA**

Konvencija Združenih narodov o pravicah invalidov<sup>1</sup> (v nadaljnjem besedilu: Konvencija) invalide opredeljuje kot osebe, ki imajo dolgotrajne fizične, duševne, intelektualne ali senzorne okvare, ki jim pri medsebojnem učinkovanju z različnimi ovirami lahko preprečujejo, da bi polno in učinkovito sodelovali v družbi, enako kot neinvalidi. Definicija invalidov, povzeta po 1. členu Konvencije, pomeni sodoben pristop k invalidnosti, ki je v skladu z mednarodno klasifikacijo funkcioniranja, invalidnosti in zdravja, saj ne temelji na zdravstvenem, temveč na sociološkem modelu invalidnosti. Invalidnost je večdimenzionalen pojav, ki izvira iz interakcije med invalidom ter njegovim fizičnim in družbenim okoljem, ki preprečuje njegovo polno in učinkovito sodelovanje v družbi. Poleg individualnega pristopa npr. pri skrbi za zdravje, vzgoji, izobraževanju, usposabljanju, zaposlovanju itd. sta potrebna tudi družbeno

<sup>1</sup> Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 37/08).

delovanje in odgovornost, da se invalidom zagotovi ustrezne možnosti za polno in enakovredno življenje.

Človekove pravice obsegajo primarno predvsem politične in državljanske pravice kot temelj demokratične državne in družbene ureditve ter kot pogoj za pravno državo. Druga, enako pomembna skupina človekovih pravic, zajema socialne, ekonomske in kulturne pravice. V omenjeni sklop človekovih pravic uvrščamo tudi pravico do zdravja. Več mednarodnopravnih dokumentov pravico do zdravja obravnava posredno ali neposredno, bodisi kot zavezujočo mednarodnopravno normo, ki državo zavezuje k prenosu mednarodnopravno sprejetih obveznosti v notranje pravo (konvencije) ali pa kot mednarodnopravno normo, ki učinkuje predvsem s svojo avtoriteto (deklaracije). Te pravice med drugim omogočajo uresničevanje posebnih pravic na področju zdravstva, zlasti pravico do najvišjega možnega standarda fizičnega in psihičnega zdravja. Mednarodni predpisi zato govorijo o najvišjem možnem dosegljivem stanju zdravja kot o cilju zajamčene pravice do zdravja. Že 1. člen Statuta Svetovne zdravstvene organizacije kot poglavitni cilj organizacije opredeljuje doseganje najvišje možne ravni zdravja, uživanje najvišjega dosegljivega standarda zdravja pa je ena izmed temeljnih pravic vsakega človeka. Zdravje je pri tem že v preambuli opredeljeno kot stanje popolne fizične, duševne in socialne blaginje, in ne le kot odsotnost bolezni ali nemoči.<sup>2</sup> Prav tako pomemben dokument, ki govori o pravicah in dolžnostih invalidov do zdravja in rehabilitacije, so Standardna pravila za izenačevanje možnosti invalidov<sup>3</sup>, ki jih je Generalna skupščina Združenih narodov sprejela leta 1993 z namenom zagotoviti pozitivno in polno vključenost invalidov v vse segmente družbe. Standardna pravila pravzaprav izhajajo oziroma temeljijo na načelih in osnutkih, ki so zapisani v Svetovnem programu delovanja v korist invalidov.<sup>4</sup>

Za invalide eno od zelo pomembnih pravic, ki predstavlja del njihove pravice do zdravja, pravica do obnovitvene rehabilitacije. Invalidnost je kronično stanje, in sicer kronično stanje izgube določenih funkcij in zmožnosti zaradi posledic bolezni ali poškodbe. Pri velikem številu invalidov (paraplegije, tetraplegije, živčno mišične bolezni, multipla skleroza, itd.) gre za težke degenerativne in progresivne bolezni, zato se z obnovitveno rehabilitacijo poskuša zavirati napredovanje bolezni. Predvsem nepokretni, na invalidski voziček vezani, invalidi nujno potrebujejo obnovitveno rehabilitacijo zaradi vzdrževanja optimalne psihofizične kondicije in preprečevanja nastanka sekundarnih zapletov. Pri obnovitveni rehabilitaciji gre za vzdrževanje optimalne psihofizične kondicije in za preprečevanje pojava ali poslabšanja številnih sekundarnih zapletov invalidnosti tudi pri drugih invalidih, katerih invalidnost ni posledica določene kronične degenerativne bolezni.

Obnovitveno rehabilitacijo izvajajo fizioterapevti in ostali strokovni delavci (logoped, psiholog, delovni terapevt) z izkušnjami na področju posameznih vrst invalidnosti, z uporabo fizioterapevtskih metod in tehnik, predpisanih s strani zdravnika - specialista, glede na funkcijsko stanje posameznega invalida. Programi obnovitvene rehabilitacije zajemajo: vzdrževanje mišične moči, preprečevanje nastajanja in nadaljnjega razvoja kontraktur, preprečevanje nastajanja in nadaljnjega razvoja skolioze, hidroterapijo,

---

<sup>2</sup> Statut Svetovne zdravstvene organizacije je dosegljiv na URL: [https://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_en.pdf](https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf) (8. 4. 2020).

<sup>3</sup> Standardna pravila za izenačevanje možnosti invalidov so dostopna na URL: <https://www.zdis.si/content/standardna-pravila-za-izenačevanje-moznosti-invalidov> (9. 4. 2020).

<sup>4</sup> Več o Svetovnem programu delovanja v korist invalidov je dosegljivo na URL: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/resources/world-programme-of-action-concerning-disabled-persons.html> (9. 4. 2020).

respiratorno terapijo, vadbo hoje (pri hodečih invalidih), vadbo koordinacije, vadbo ravnotežja, protibolečinsko terapijo, masažo, limfno drenažo, magnetoterapijo, terapijo z laserjem, vajo izgovora, pravilnega dihanja in požiranja itd.

Poleg programov medicinske rehabilitacije so za invalide izjemno pomembni in potrebni tudi programi psihosocialne rehabilitacije, ki pomembno pripomorejo k uspešnosti medicinske rehabilitacije. Za vse invalide sta pomembna druženje in izmenjava izkušenj z drugimi invalidi, poleg tega pa imajo zaradi odvisnosti od tuje pomoči pri vsakodnevnih aktivnostih tudi vsakodnevne interakcije z drugimi ljudmi (negovalno osebje, terapevti). Pri invalidih gre za dolgotrajna kronična stanja zaradi posledic določene napredujoče bolezni ali zaradi posledic določene poškodbe, zato je treba vsakega invalida naučiti živeti z njegovo invalidnostjo in oblikovati pravilen odnos do invalidnosti ter s tem tudi odgovornosti do lastnega zdravja. Med potekom obnovitvene rehabilitacije so zato organizirana tudi različna strokovna predavanja, npr. o naravi invalidnosti, o pravilni skrbi za lastno telo, pravilni prehrani, tehničnih pripomočkov, zakonodaji, itd. Reprezentativne invalidske organizacije imajo na razpolago strokovne delavce, ki na ustreznem profesionalnem nivoju lahko celovito obravnavajo specifične potrebe udeležencev rehabilitacije in s svetovanjem, izobraževanjem ter sodelovanjem s pristojnimi institucijami pripomorejo k razreševanju številnih psihosocialnih težav posameznikov.

Skupinska obnovitvena rehabilitacija se izvaja s komplementarno doktrinarno zasnovo tako ohranjanja zdravja kakor tudi izmenjave socialnih izkušenj prek zadovoljevanja osnovne potrebe po druženju. Rehabilitacija poteka v okolju brez gibalnih ovir, ki je opremljeno s potrebno negovalno opremo, kot so npr. stropna dvigala, električne postelje, stojala, hodulje, prilagojene sanitarije in z ustrezno medicinsko opremo.

Za osebe z okvaro hrbtenjače je obnovitvena rehabilitacija koristna tudi zato, ker okvara hrbtenjače, ki nastane zaradi posledic poškodbe ali obolenja, ne prizadene samo zmožnosti gibanja in občutenja, temveč se poleg tega pojavijo tudi motnje delovanja številnih notranjih organov, med drugim motnje v zvezi z odvajanjem seča, blata, spolnih funkcij ipd. Rehabilitacija oseb z okvaro hrbtenjače je ena najdaljših in najzahtevnejših, saj prilagoditev invalida na spremembe delovanja njegovega telesa zahteva čas. Pričakovana življenjska doba oseb z okvaro hrbtenjače se daljša, kar povečuje možnost za nastanek številnih poznih zapletov zdravstvenega stanja. Zato je za te osebe pomembno, da imajo možnost, da s pomočjo vključevanja v programe obnovitvene rehabilitacije ohranjajo svoje psihofizično stanje v kar najboljši kondiciji.

Obnovitvena rehabilitacija je ključen element ohranjanja zdravja in doseganja optimalne stopnje neodvisnosti ter aktivnosti tudi za osebe z mišičnimi in živčno-mišičnimi obolenji in multiplo sklerozo. Progresivnost teh obolenj pomeni napredujočo invalidnost. Vsakoletna celovita obnovitvena rehabilitacija prispeva k upočasnjevanju napredovanja obolenja, predvsem pa k preprečevanju sekundarnih zapletov, kot so kontrakture (zакrčenost sklepov), preležanine, limfedemi ali slabšanje respiratorne funkcije. Našteti pozitivni učinki se kažejo tudi v izboljšanju splošnega zdravstvenega stanja posameznika, zmanjšanju števila prehladnih in drugih težjih respiratornih obolenj, ki so sicer za osebe z zmanjšano pljučno kapaciteto bolj tvegane. Strokovna obravnava in celovito svetovanje, ki ga je posameznik deležen v okviru obnovitvene rehabilitacije, je pri napredujočih obolenjih izjemnega pomena, saj mu pomaga pri obvladovanju napredujoče invalidnosti in mu s tem omogoča, da kljub težji gibalni oviranosti čim dlje ohranja optimalen nivo zdravja, neodvisnost ter predvsem aktivno vlogo v svojem zasebnem in družbenem življenju (izobraževanje, zaposlitev,

prostočasne aktivnosti), kar zmanjšuje tveganje ekonomsko-socialne izključenosti in njenih negativnih posledic tako za posameznika kot njegovo družino.

Program obnovitvene rehabilitacije se je začel izvajati v poznih 60. letih prejšnjega stoletja. Večina napoteni na rehabilitacijo je bila bivših pacientov z okvaro hrbtenjače, mišično distrofijo, multiplo sklerozo, cerebralno paralizo in drugimi obolenji ali poškodbami. Poleg programa fizioterapije, delovne terapije, izvajanja osebne nege in pomoči, je bil velik poudarek dan tudi psihosocialni rehabilitaciji. Vsakega udeleženca je pregledal specialist fizikalne medicine in rehabilitacije, na podlagi česar je bil lahko v primeru potrebe po dodatnih pregledih, preiskavah ali zdravljenju uvrščen na seznam za krajši sprejem na oddelek za rehabilitacijo. Tak način izvajanja obnovitvene rehabilitacije je ohranjal pristen stik najtežje gibalno oviranih invalidov tetraplegikov in paraplegikov z osebjem Univerzitetnega-rehabilitacijskega inštituta Soča (v nadaljnjem besedilu: URI Soča). Predvsem je bilo to dejstvo pomembno za udeležence rehabilitacije, ki niso imeli možnosti pogostega obiskovanja specialista na URI Soča v Ljubljani.

Program obnovitvene rehabilitacije in pravico do udeležbe v tem programu je Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Zavod) v Pravilih obveznega zdravstvenega zavarovanja<sup>5</sup> (v nadaljnjem besedilu: Pravila) uvrstil v okvir pravic obveznega zdravstvenega zavarovanja (v nadaljnjem besedilu: OZZ), saj je že zgodaj spoznal koristi naložbe v ohranjanje dobre psihofizične kondicije najtežje gibalno oviranih invalidov.

Obnovitvena rehabilitacija je ključna tudi za osebe s Parkinsonovo boleznijo. Teh je bilo v Sloveniji 2015 več kot 7.400<sup>6</sup>, kar predstavlja 0,34 % vse slovenske populacije. Primerjalni podatki v Evropi in po svetu kažejo, da bo bolnikov s Parkinsonovo boleznijo v naslednjih 15 letih v Sloveniji več kot 11.000. Iz ugotovitev in študij izhaja, da nastopi bolezensko stanje Parkinsonove bolezni v povprečju med 55 in 65 letom starosti, kar zajema tudi delovno aktivno populacijo. Bolniki so v različnih fazah bolezenskega stanja, zato je, glede na stopnjo napredovanja bolezni, nemogoče opredeliti točno število bolnikov s posameznimi motnjami (z gibalnimi, psihičnimi, govornimi, gastrološkimi in drugimi motnjami). S slabšanjem bolezenskega stanja se pri bolnikih pojavljajo številni disfunkcijski elementi, pogosto pa tudi poškodbe, ki so posledica zmanjševanja gibalnih sposobnosti. Obnovitvena rehabilitacija oseb s Parkinsonovo boleznijo, ki trenutno še ni urejena, bi zato prinesla številne zaviralne mehanizme stopnjevanja bolezenskega stanja, ki ga je mogoče doseči s sistematičnim izvajanjem rehabilitacije. V Sloveniji so v preteklosti, od leta 1996, že obstajali ustrezni programi rehabilitacije za bolnike s Parkinsonovo boleznijo na URI Soča, ki pa jih je zaradi omejenih možnosti deležna le peščica bolnikov. Rehabilitacijski programi prav tako v omejenem obsegu potekajo v zdraviliščih Dobrna in Topolšica, pri čemer vsi ti rehabilitacijski programi niso formalizirani. Poleg URI Soča in obeh zdravilišč, organizira letne tabore bolnikov s Parkinsonovo boleznijo, ki pa so v večji meri bolj informativno izobraževalne kot pa rehabilitacijske narave, tudi društvo Trepetlika.

---

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 79/94, 73/95, 39/96, 70/96, 47/97, 3/98, 3/98, 51/98 – odl. US, 73/98 – odl. US, 90/98, 6/99 – popr., 109/99 – odl. US, 61/00, 64/00 – popr., 91/00 – popr., 59/02, 18/03, 30/03, 35/03 – popr., 78/03, 84/04, 44/05, 86/06, 90/06 – popr., 64/07, 33/08, 7/09, 88/09, 30/11, 49/12, 106/12, 99/13 – ZSVarPre-C, 25/14 – odl. US, 25/14, 85/14, 10/17 – ZČmIS, 64/18 in 4/20.

<sup>6</sup> Število zavarovancev s Parkinsonovo boleznijo 2015 glede na uporabo farmakoloških sredstev in klasifikacijo bolezni (Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, feb 2016 in primerjalni modeli EDPA).

Obnovitvena rehabilitacija je izredno pomembna tudi za osebe po poškodbi glave. Za današnji čas je značilno veliko raznovrstnih dražljajev, zato pogosto prihaja do nezgodnih možganskih poškodb. Nezgodne poškodbe glave so postale eden izmed glavnih vzrokov umrljivosti, pri mladih pa glavni vzrok trajnih poškodb in glavni vzrok za nastanek invalidnosti. Najbolj ogrožena skupina so mladi, kolesarji, motoristi in športniki v starosti od 15 do 40 let. Kronične poškodbe možganov predstavljajo spekter motenj povezanih z dolgotrajnimi posledicami nezgodne možganske poškodbe, ki je posledica ene ali ponavljajočih se poškodb možganov. Kronična poškodbeni encefalopatija, kronični postkomocijski sindrom in kronična nevrokognitivna motnja ter logopedске motnje predstavljajo najbolj klinično relevantne primere športne in prometne kronične travmatske poškodbe možganov. Obnovitvena rehabilitacija za osebe po poškodbi glave trenutno ni urejena, zato predlog zakona širi krog upravičencev tudi na osebe po poškodbi glave, pri čemer število vseh oseb ni znano, zato bo število udeležencev vsakoletne obnovitvene rehabilitacije najverjetneje odvisno od meril in kriterijev, ki jih bodo pripravile temu namenjene strokovno usposobljene institucije.

Omeniti je treba tudi pomen zdravstvenega letovanja otrok. Zdravstveno letovanje otrok in mladine predstavlja obliko zdravstvene dejavnosti, kjer s pomočjo naravnih dejavnikov klime, gibanja, prehrane ter socialnih učinkov druženja in vzpostavljanja medsebojnih odnosov s sovrstniki krepimo zdravje in blažimo negativne učinke bolezni in poškodb. Zdravstveno letovanje otrok je tudi oblika preventivne dejavnosti. Zdravstvena preventiva in kurativa imata največji smisel in učinek ravno pri otrocih. Zdrav otrok lahko odraste v zdravega odraslega, medtem ko ima bolan otrok mnogo več možnosti za poslabšanje zdravja in zapletov tudi v odraslem obdobju. Posebno pozornost pa zahtevajo otroci s posebnimi potrebami, kjer je treba posebej opredeliti njihove pravice in na letovanjih obvezno zagotoviti udeležbo spremljevalcev. Zdravstveno letovanje otrok in mladostnikov se lahko organizira in odvija tam, kjer imajo organizatorji na voljo tudi zdravstveno ekipo, kar upravičuje namenska sredstva Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Po vsebini zdravstvene dejavnosti je zdravstveno letovanje oblika sekundarne in terciarne preventive. Deležni so je otroci, ki že imajo neko zdravstveno težavo ali bolezen, z zdravstvenim letovanjem pa jim želimo omogočiti, da se ublažijo učinki, ki bolezen poslabšujejo, ali preprečiti, da bi otrok zaradi nje utrpel še druge posledice. V velikem številu primerov je to edini način letovanja, v okviru katerega otroci z določeno bolezensko težavo sploh lahko gredo na letovanje brez staršev. Izbor udeležencev temelji na presoji otrokovega osebne ga zdravnika in njegovega poznavanja otroka, njegove družine in bolezni. Izkušnje in vzor drugih držav prav tako nakazujejo na pozitivne, tudi dolgoročne učinke takšne oblike zdravstvene obravnave.

Obnovitvena rehabilitacija invalidov, skupinsko usposabljanje otrok in mladostnikov ter sofinanciranje zdravstvenega letovanja otrok je trenutno urejeno v 50., 51. in 52. členu Pravil, pri čemer 50. člen določa, da Zavod s svojim letnim programom zagotovi zavarovanim osebam z mišičnimi in živčno-mišičnimi boleznimi, s paraplegijo, cerebralno paralizo, z najtežjo obliko generalizirane psoriaze, multiplo sklerozo in paralizikom ob določeni funkcionalni okvari možnost udeležbe v skupinski ter njim prilagojeni rehabilitaciji, ki jo strokovno vodi ustrezna klinika ali inštitut ali drug zdravstveni zavod (v nadaljnjem besedilu: obnovitvena rehabilitacija invalidov). Udeleženci rehabilitacije imajo zagotovljeno sofinanciranje fizioterapije in stroškov bivanja, ki ga s pogodbo določita Zavod in organizator skupinske rehabilitacije. V tem programu Zavod določi število dni skupinske rehabilitacije in sredstva za njeno izvajanje v posameznem letu.

Pravila v 51. členu določajo, da je otrokom in mladostnikom s cerebralno paralizo, drugimi težjimi in trajnimi telesnimi okvarami ali kroničnimi boleznimi (za otroke z juvenilnim revmatoidnim artritismom, sladkorno boleznijo, fenilketonurijo in celiakijo) zagotovljena udeležba na organiziranih skupinskih usposabljanjih za obvladovanje bolezni oziroma stanja, ki jih strokovno vodijo ustrezne klinike, inštituti ali drugi zdravstveni zavodi (v nadaljnjem besedilu: skupinsko usposabljanje otrok in mladostnikov). V tem okviru Zavod sofinancira zdravstvene storitve, stroške terapevtskih delovnih skupin ter stroške bivanja. Izjemoma se takšnega usposabljanja lahko udeleži tudi eden izmed staršev otroka oziroma mladostnika, če bo ta po končanem usposabljanju skrbel za izvajanje rehabilitacije otroka na domu. V tem primeru Zavod sofinancira stroške bivanja enemu izmed staršev na enak način kot za otroka oziroma mladostnika. 52. člen Pravil določa sofinanciranje letovanja v organizirani ali strokovno vodeni zdravstveni koloniji, do katerega je upravičen otrok, ki je bil večkrat hospitaliziran ali je pogosteje bolan. Zavod pri tem sklene pogodbo o sofinanciranju z organizatorji zdravstvenih letovanj, ki udeležence izberejo na podlagi predlogov osebnih otroških zdravnikov. Takega letovanja bi morali biti deležni tudi otroci in mladostniki po nezgodni poškodbi možganov z zmerno in težjo motnjo in spremstvom enega od svojcev.

Zavod vsako leto v skladu z navedenimi določbami, lastnimi sklepi o planu skupinske obnovitvene rehabilitacije ter planom zdravstvenega letovanja otrok in šolarjev objavi javni razpis za izbiro organizatorjev skupinske obnovitvene rehabilitacije in izbiro organizatorjev zdravstvenih letovanj otrok in šolarjev. Oba javna razpisa sta objavljena v Uradnem listu Republike Slovenije. Udeležence letovanj v zdravstveni koloniji organizatorji teh kolonij izberejo na podlagi 52. člena Pravil.

Izbira indikacije za izbiro in napotitev otrok na zdravstveno letovanje je v pristojnosti otrokovega izbranega zdravnika (pediater, specialist šolske medicine, specialist družinske medicine), odobri pa se jo lahko tudi na priporočilo specialista drugih strok oziroma sekundarne in terciarne ravni. Pri tem se upošteva otrokovo trenutno zdravstveno stanje in dosedanje bolezni. Velik delež odločitev za napotitev izbrani zdravniki otrok sprejmejo med sistematičnimi pregledi otrok skozi celo leto. Napotitev se lahko izvede po poškodbi možganov, zaradi pogostega prebolevanja nalezljivih bolezni (zgornjih dihal in ušes, spodnjih dihal, sečil, itd.), kožnih bolezni (npr. atopični dermatitis, impetigo, itd.), alergijskih bolezni (dihal, prebavil, itd.), nenapredovanja v rasti, slabega pridobivanja v teži, neješčnosti, slabih prehrabnih navad, debelosti, slabe drža, okrevanja po preboleli bolezni, zdravljenja v bolnišnici, okrevanja po poškodbi ali operativnih posegih, družinskega nasilja, čustvene in socialne zanemarjenosti, ipd. Napotitev mora biti razložena in evidentirana v otrokovi zdravstveni kartoteki. Zdravnik lahko predlaga kraj letovanja, poznavajoč otrokovo bolezen oziroma razlog za napotitev in možnosti, ki jih ponuja organizator letovanja.

Pred odhodom na zdravstveno letovanje pripada otroku, mladostnici in mladostniku v skladu s Pravilnikom za izvajanje preventivnega zdravstvenega varstva na primarni ravni<sup>7</sup> preventivni pregled pred odhodom na letovanje. Pregled naj bi bil namenjen preverjanju otrokovega zdravja pred odhodom in seveda zaščiti kolektiva v taboru na letovanju pred vnosom nalezljivih ali parazitarnih bolezni.

---

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 19/98, 47/98, 26/00, 67/01, 33/02, 37/03, 117/04, 31/05, 83/07, 22/09, 17/15, 47/18, 57/18 in 57/18.

Ugodnih učinkov letovanja na morju ali v sredogorju je več: klimatski učinki, blaga klima, brez velikih temperaturnih razlik, ustrezna vlažnost, eterična olja rastlinja, dreves in slane vodne pare, zmerna in kontrolirana insolacija, socialni stiki, življenje v skupini, vodena in organizirana dejavnost ves dan, vzpostavljanje normalnih in zdravih hierarhičnih odnosov, upoštevanje dnevnega in hišnega reda, skupno hranjenje, organizirani nastopi na prireditvah, psihološki učinki, navezovanje stikov med sovrstniki, upoštevanje vlog in medsebojnih odnosov v skupini, skupinska obravnava prekrškov in napak posameznika, kronični bolniki se družijo s sovrstniki in obratno, izboljšanje samopodobe, telesno zdravje, gibanje z igro in zabavo, organizirane športne prireditve, redni obroki hranjenja, sanacija kožnih bolezni na soncu in s kopanjem v morju, izboljšanje motoričnih spretnosti in telesne koordinacije s pomočjo organizirane fizioterapije, kinezioterapije in telesne vadbe, učenje plavanja.

Letovanj se lahko udeležujejo tudi otroci z znanimi alergijami, epilepsijo, celiakijo, astmo, atopičnimi dermatitisi, debelostjo, kronično črevesno boleznijo, cerebralno paralizo, vedenjskimi ali drugimi psihičnimi motnjami in podobno. Posledično se je bistveno spremenila tudi patologija otrok, ki sodelujejo na letovanju, sprva so prevladovali v glavnem bolezni pomanjkanja kot rahitis, anemija, podhranjenost, črevesni in kožni paraziti, zdaj se letovanj udeležujejo tudi otroci, ki imajo kompleksne zdravstvene težave (kombinirane motnje po poškodbi možganov), velikokrat tudi odločbo o priznanih posebnih potrebah v skladu z Zakonom o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami<sup>8</sup>, in ki jim brez ustrezno usposobljenega zdravstvenega kadra sploh ne bi mogli omogočiti letovanja na morju ali sredogorju.

Zaradi skupinske obnovitvene rehabilitacije ter zdravstvenega letovanja otrok in šolarjev se predvsem bistveno zmanjšajo povezani zdravstveni zapleti, kar je v tem primeru ključno, ob tem pa se tudi manjša obremenitev zdravstvenega sistema in zdravstvene blagajne, kjer je tudi finančni prihranek bistveno večji, kot je strošek.

Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju<sup>9</sup> (v nadaljnjem besedilu: ZZVZZ) določa obseg, v katerem se zavarovanim osebam z obveznim zdravstvenim zavarovanjem zagotavlja plačilo zdravstvenih storitev, nadomestilo plače med začasno zadržanostjo od dela in povračilo potnih stroškov v zvezi z uveljavljanjem zdravstvenih storitev. Nekatere storitve Zavod financira v celoti, druge pa le v določenem odstotku od vrednosti storitve. Zavarovanim osebam je med drugim v celoti zagotovljeno plačilo zdravstvenih storitev v primerih, ki jih določa 1. točka 23. člena ZZVZZ, ki pokriva tudi zdravljenje in rehabilitacijo otrok, učencev in študentov, ki se redno šolajo, in otrok in mladostnikov z motnjami v telesnem in duševnem razvoju ter otrok in mladostnikov z nezgodno poškodbo glave in okvaro možganov (četrti alineja), ter zdravljenje in rehabilitacijo malignih bolezni, mišičnih in živčno-mišičnih bolezni, paraplegije, tetraplegije, cerebralne paralize, epilepsije, hemofilije, duševnih bolezni, razvitih oblik sladkorne bolezni, multiple skleroze in psoriaze (osma alineja). Nadalje 26. člen ZZVZZ Zavod pooblašča, da omenjene pravice natančneje uredi.

Pravila uvajajo razlikovanje med medicinsko in obnovitveno rehabilitacijo ter organiziranim usposabljanjem za življenje z določeno boleznijo po posebnih programih. Pri tem je medicinska rehabilitacija urejena v 26. členu Pravil, obnovitvena

---

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 58/11, 40/12 – ZUJF, 90/12 in 41/17 – ZOPOPP.

<sup>9</sup> Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C, 47/15 – ZZSDT, 61/17 – ZUPŠ, 64/17 – ZZDej-K in 36/19.



rehabilitacija in organizirano usposabljanje po posebnih programih ter letovanje otrok v zdravstveni koloniji pa je urejeno v posebnem, IV/6. poglavju Pravil (Pravica do obnovitvene rehabilitacije invalidov, udeležbe v organiziranih skupinah za usposabljanje ter letovanja otrok in šolarjev). Omenjeno poglavje vzpostavlja način uveljavljanja te pravice, ki oža pravico do zdravljenja in rehabilitacije, ki izhaja iz četrte in osme alineje 1. točke prvega odstavka 23. člena ZZVZZ. Zakon namreč ne razlikuje med medicinsko in obnovitveno rehabilitacijo ter organiziranim usposabljanjem po posebnem programu. Glede na zakonske določbe bi morali biti obe vrsti rehabilitacije priznani kot pravici iz obveznega zavarovanja, katerih plačilo je zavarovanim osebam zagotovljeno v celoti, 23. člen ZZVZZ je namreč edina zakonska podlaga za financiranje obnovitvene rehabilitacije invalidov, skupinskega usposabljanja otrok in mladostnikov ter letovanja otrok v zdravstvenih kolonijah. V primeru, da 23. člen ZZVZZ ne bi bil zakonska podlaga za financiranje omenjenih pravic, pa za njihovo sofinanciranje, kot je določeno v Pravilih, ne bi bilo pravne podlage, kar je zmotilo tudi Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Računsko sodišče), ki je 4. 2. 2020 na Ustavno sodišče poslalo tudi zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti omenjenih členov Pravil.

Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustavno sodišče) je že v odločbi U-I-50/97 z dne 16. 12. 1999 ugotovilo, da morajo imeti upravni organi in tisti, ki izvajajo javna pooblastila (Zavod), za svoje normiranje (v Pravilih) v zakonu izrecno določen ali iz njega vsaj ugotovljiv okvir in podlago. Tak podzakonski akt ne sme v vsebinskem smislu določati ničesar brez zakonske podlage in zunaj vsebinskih okvirov, ki morajo biti v zakonu izrecno določeni ali iz njega vsaj z razlago ugotovljivi. Nadalje je v odločbi U-I-25/14 ugotovilo, da lahko samo zakon (ZZVZZ) določa pogoje, v skladu s katerimi se zagotavlja zdravljenje in način uresničevanja pravic do zdravstvenega varstva. Po mnenju Računskega sodišča to pomeni, da je obseg pravic do zdravstvenih storitev lahko določen le z zakonom in ga Pravila kot akt nosilca javnih pooblastil ne smejo omejevat. Zavod v svojih pravilih ne bi smel določiti nižjega odstotka financiranja, kot je opredeljeno v 23. členu ZZVZZ.

Težava trenutne ureditve pa ni zgolj v neprimerni pravni podlagi, temveč tudi v nepravilno urejeni pravici do pravnega sredstva. O izboru udeležencev zdravstvenega letovanja namreč odločajo organizatorji zdravstvenih letovanj na podlagi 52. člena Pravil, ki določa, da organizatorji zdravstvenih letovanj, s katerimi Zavod sklene pogodbe o sofinanciranju letovanj, izberejo udeležence na podlagi predlogov osebnih otroških zdravnikov. Računsko sodišče je pri svoji reviziji ugotovilo, da se organizatorji letovanja pri tem zavežejo, da bodo imenovali komisijo za pritožbe, kar po mnenju Računskega sodišča ni v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13; v nadaljnjem besedilu: ZUP). ZZVZZ namreč postopek, v katerem se odloča o pravicah iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, ureja v 84. in 85. členu, kjer napotuje na subsidiarno uporabo ZUP, pri čemer pa nikjer ne vsebuje zakonskega pooblastila za prenos odločanja o pravici iz obveznega zdravstvenega zavarovanja na organizatorje rehabilitacije ali zdravstvenega letovanja. Tudi o tej problematiki se je izreklo Računsko sodišče, ki meni, da ureditev ni primerna, saj ne zagotavlja primerne pravnega varstva. Ureditev, po kateri se o pravici iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki se financira iz sredstev Zavoda, odloča v postopku, ki ne poteka po določbah ZUP (ne gre za upravni postopek) in ga vodijo osebe zasebnega prava, ki sploh ne bi smele imeti prenesenega pooblastila za odločanje, zavarovanim osebam oziroma udeležencem ne omogoča učinkovitega pravnega sredstva.

Prav zato je treba obnovitveno rehabilitacijo invalidov, skupinsko usposabljanje otrok in mladostnikov ter sofinanciranje zdravstvenega letovanja otrok urediti na zakonski ravni, Zavod pa bo nato moral ureditev v Pravilih prilagoditi spremenjeni ureditvi v ZZVZZ. Predlog zakona pri tem ne uvaja nekaj novega, saj zdravstvena storitev skupinske obnovitvene rehabilitacije ter zdravstvenega letovanja otrok in šolarjev že deluje in to dobro, nenazadnje pa je navedeno tudi civilizacijska pridobitev in pomemben del medicinske obravnave različnih vrst invalidnosti in drugih zdravstvenih stanj.

Krepitev zdravja in preprečevanje bolezni ter posledično invalidnosti sta prioriteta pristopa Resolucije o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2016–2025 »Skupaj za družbo zdravja« (ReNPZV16-25) s ciljem tako izboljšanja zdravja prebivalstva do leta 2025, kakor finančne vzdržnosti javnih sredstev, namenjenih za zdravje. ZZVZZ v skladu s tem strateškim pristopom v drugem odstavku 23. člena določa pravno podlago za financiranje programov sistematičnih pregledov in storitev zgodnjega odkrivanja dejavnikov tveganja, vendar zgolj za nastanek kroničnih

bolezni. Ti programi se financirajo iz sredstev, zbranih s prispevnima stopnjama delodajalca in delavca za obvezno zdravstveno zavarovanje. Gre za sredstvaprispevkov, določenih v 1. točki 11. člena Zakona o prispevkih za socialno varnost (Uradni list RS, št. 5/96, 18/96 – ZDavP, 34/96, 87/97 – ZDavP-A, 3/98, 7/98 – odl. US, 106/99 – ZPIZ-1, 81/00 – ZPSV-C, 97/01 – ZSDP, 97/01, 62/10 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 96/12 – ZPIZ-2, 91/13 – ZZVZZ-M, 99/13 – ZSVarPre-C in 26/14 – ZSDP-1, v nadaljnjem besedilu: ZPSV) (6,56 % za delodajalce in 6,36 % za zavarovance). To določilo je pravna podlaga za financiranje iz prispevkov obveznega zdravstvenega zavarovanja preventivnih presejalnih testov, kot so DORA, ZORA in SVIT. Po drugi strani pa ZZVZZ ne vključuje jasne in ustrezne določbe o financiranju preventivnih programov ohranjanja poklicnega zdravja in promocije zdravja na delovnem mestu in s tem posledično preprečevanja delovne invalidnosti iz sredstev, zbranih s posebno prispevno stopnjo delodajalca 0,53 % iz zavarovanja za vse pravice za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni na podlagi 1. točke 12. člena ZPSV.

Po podatkih Zavoda, ki je izvajalec obveznega zdravstvenega zavarovanja za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni, je v letu 2020 načrtovano, da bo na podlagi te prispevne stopnje zbranih 114 milijonov evrov. V preteklih letih je bilo iz tega namenskega vira (prispevka 0,53 %) zbranih na letni ravni med 75 in 95 milijonov evrov, vendar je od teh sredstev praviloma za namensko zdravljenje posledic poškodb pri delu in poklicnih bolezni uporabljenih zgolj do največ 25 %, preostanek pa nenamensko za zdravljenje nepoklicnih bolezni in poškodb. Strateški cilji na področju poklicnega zdravja v skladu z Zakonom o varnosti in zdravju pri delu (Uradni list RS, št. 43/11, v nadaljnjem besedilu: ZVZD-1) niso več zgolj preprečevanje poškodb pri delu in poklicnih bolezni, ampak tudi krepitev oziroma promocija zdravja in varnosti na ravni delovnega mesta, ki je raven, na kateri se poklicno zdravje dejansko ustvarja.

## **2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA**

### **2.1. Cilji**

Cilj predloga zakona je spremeniti trenutno ureditev, ki je potencialno protiustavna, tako, da se skupinsko obnovitveno rehabilitacijo in zdravstveno letovanje otrok uredi na zakonskem nivoju. To bo odpravilo težave, ki jih je prepoznalo tudi Računsko sodišče, med katerimi velja omeniti predvsem neprimerno pravno podlago. Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja trenutno niso v skladu z določbami ZZVZZ, poleg tega zavarovane osebe oziroma udeleženci nimajo omogočenega dostopa do učinkovitega pravega sredstva. Cilj predloga zakona je tudi razširiti krog upravičencev do skupinske obnovitvene rehabilitacije na osebe s Parkinsonovo boleznijo, osebe s težjo oz. težko motnjo v duševnem razvoju in osebe s poškodbo glave. Poleg tega predlog predvideva tudi financiranje udeležbe na skupinskih usposabljanjih za obvladovanje bolezni oz. stanja tudi za otroke s poškodbo glave in otrokom s prekomerno telesno težo. Pri pripravi predloga zakona so sodelovali tudi deležniki, ki delujejo na relevantnih področjih, z namenom pripraviti čim bolj strokovno ustrezno zakonsko besedilo.

Namen predlagane spremembe drugega odstavka 23. člena ZZVZZ je sistemska ureditev financiranja razširjanja dobre prakse in višja učinkovitost ukrepanja na ravni delovnega mesta za ohranjanje in krepitev poklicnega zdravja, preprečevanja poškodb in s tem posledično za preprečevanje zlasti delovne invalidnosti. Analiza učinkov preventivnih projektnih programov, ki so jih v obdobju 2013–2016 izvajali socialni partnerji, kaže na pomembne, ne le zdravstvene, ampak tudi pozitivne finančne učinke na javna sredstva za zdravje prebivalstva. Na podlagi zabeleženega zgodovinsko najnižjega absentizma so bili finančni učinki desetkratni v primerjavi s sredstvi, namenjenimi za te projektne programe. Uporaba prispevkov za zavarovanje za primer poškodb pri delu in poklicnih boleznih za preventivne projekte je v skladu z dobro evropsko prakso, usmeritvami EK in EU OSHA.

### **2.2. Načela**

Predlog zakona zasleduje in je v skladu z načeli, ki so opredeljena že v predlogu osnovnega besedila ZZVZZ, poleg tega pa zasleduje še načelo pravne varnosti in načelo zakonitosti, saj bo po spremembi zavarovanim osebam omogočen dostop do učinkovitega pravnega sredstva, pravice, ki so jih do zdaj opredeljevala Pravila, pa bodo opredeljene na zakonski ravni.

### **2.3. Poglavitne rešitve**

Predlog spremembe drugega odstavka 23. člena ZZVZZ predvideva, da bo Zavod na podlagi finančnega načrta iz zbranih prispevkov za zavarovanje za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni namenil del sredstev za izvajanje preventivnih projektnih programov ohranjanja poklicnega zdravja in promocije zdravja na delovnem mestu. Ta sredstva se na podlagi javnega razpisa lahko nameni socialnim partnerjem, reprezentativnim na ravni države.

Predlog zakona pravico do medicinske rehabilitacije in obnovitvene rehabilitacije pravno uredi na nivoju zakona v ZZVZZ na način, da za 27. členom ZZVZZ doda nov podnaslov: »pravica do rehabilitacije, skupinskega usposabljanja in zdravstvenega

letovanja«, v sklopu katerega pa doda tudi pet novih členov (27.a, 27.b, 27.c, 27.d in 27.e člen).

Novi 27.a člen določa, da ima zavarovana oseba pravico do medicinske rehabilitacije, če je pri tem mogoče pričakovati povrnitev fizičnih in psihičnih zmožnosti zaradi zdravstvenega stanja. V drugem odstavku člen določa obseg pravice do medicinske rehabilitacije, tretji odstavek pa določa, da se odvisno od zdravstvenega in funkcijskega stanja zavarovane osebe ter njene gibalne oviranosti – pomičnosti – storitve rehabilitacije izvajajo v ustrezno prilagojenih ustanovah na primarni (na domu, v zdravstvenem domu, zdravilišču, specializiranih ustanovah, domu starejših občanov in negovalni ustanovi), sekundarni (v bolnišnicah, specializiranih ustanovah in zdravilišču) ter terciarni ravni.

Predlog zakona nato v 27.b členu definira obnovitveno rehabilitacijo invalidov tako, da določa, da Zavod skladno s svojim letnim programom zagotovi zavarovanim osebam z mišičnimi in živčno-mišičnimi boleznimi, s paraplegijo, tetraplegijo, cerebralno paralizo, poškodbo glave, z najtežjo obliko hemiplegije in generalizirane psoriaze, multiplo sklerozo in zavarovancem s poliomelitisom, osebam s Parkinsonovo boleznijo ter osebam s težko motnjo v duševnem razvoju ob določeni funkcionalni okvari možnost udeležbe v skupinski ter njim prilagojeni rehabilitaciji, ki jo strokovno vodi ustrezen izvajalec ali zavod. Udeležencem rehabilitacije, ne glede na določbe 23. člena ZZVZZ, Zavod zagotovi sredstva za fizioterapijo, medicinsko obravnavo, zdravstveno nego ter stroške prehrane in nastanitve udeležencev v času rehabilitacije, kar s pogodbo določi Zavod in organizator skupinske rehabilitacije. V tem programu Zavod določi število dni skupinske rehabilitacije in sredstva za njeno izvajanje. Storitve rehabilitacije je mogoče ponavljati, če to ustreza strokovnim smernicam, ki obnovitveno rehabilitacijo priporočajo za izboljševanje ali ohranjanje doseženega stanja ali preprečevanje poslabšanja.

Udeležbo v organiziranih skupinah za usposabljanje za obvladovanje bolezni oziroma stanja opredeljuje 27.c člen, ki določa, da je otrokom in mladostnikom s cerebralno paralizo, poškodbo glave, juvenilnim revmatoidnim artritisom, sladkorno boleznijo, fenilketonurijo, celiakijo in otrokom s prekomerno telesno težo zagotovljena udeležba na organiziranih skupinskih usposabljanjih za obvladovanje bolezni oziroma stanja, ki jih strokovno vodijo ustrezne klinike, inštituti ali drugi zdravstveni zavodi. Zavod pri tem financira zdravstvene storitve, stroške terapevtskih delovnih skupin in stroške bivanja, izjemoma pa se takšnega usposabljanja lahko udeleži tudi eden izmed staršev ali skrbnikov otroka oziroma mladostnika, če bo po končanem usposabljanju skrbel za izvajanje rehabilitacije otroka na domu. V tem primeru Zavod sofinancira stroške bivanja enemu izmed staršev ali skrbnikov na enak način kot za otroka oziroma mladostnika. Omenjeno usposabljanje traja največ 14 dni na leto, pri čemer otroci in mladostniki, ki so med letom v oskrbi v ustreznih zdravstvenih, vzgojnih ali socialno-varstvenih zavodih oziroma v zavodih za usposabljanje, pravice po tem členu ne morejo uveljavljati.

Otroku, ki je bil najmanj enkrat hospitaliziran ali najmanj dvakrat v tekočem letu bolan, Zavod v skladu s 27.d členom sofinancira letovanje v organizirani in strokovno vodeni zdravstveni koloniji. Zavod določi letni program za zdravstveno letovanje otrok, v katerem opredeli število udeležencev in višino sredstev (v višini najmanj 85 % vrednosti), ki jih namenijo za sofinanciranje dela stroškov letovanja, poleg tega tudi sklene pogodbe o sofinanciranju z organizatorji zdravstvenih letovanj, ki udeležence izberejo na podlagi predlogov osebnih otroških zdravnikov. Zavod v letnem programu

za letovanje opredeli tudi število otrok s posebnimi potrebami, ki imajo izdane ustrezne odločbe, in število spremljevalcev ter višino sredstev, ki jih nameni za sofinanciranje dela stroškov letovanja.

V novem 27.e členu je opredeljena organizacija obnovitvene rehabilitacije invalidov, udeležbe v organiziranih skupinah za usposabljanje za obvladovanje bolezni oziroma stanja ter zdravstvenega letovanja otrok in šolarjev. Predlog predvideva, da mora biti organizator pravice iz 27.b in 27.c člena reprezentativna invalidska organizacija, ki ji je priznan status v skladu z zakonom, ki ureja invalidske organizacije in je hkrati interesno združenje za bolezen ali stanje iz 27.b oziroma 27.c člena, za katero organizira skupinsko obnovitveno rehabilitacijo oziroma skupinsko rehabilitacijo. Če za posamezno bolezen ali stanje iz 27.b ali 27.c člena taka reprezentativna invalidska organizacija ne obstaja ali se ne prijavi na javni razpis Zavoda za izbiro organizatorjev omenjenih pravic, je lahko organizator pravic humanitarna organizacija za kronične bolnike, ki ji je priznan ta status v skladu z zakonom, ki ureja humanitarne organizacije in je hkrati interesno združenje za kronično bolezen iz 27.b oziroma 27.c člena, za katero organizira skupinsko obnovitveno rehabilitacijo oziroma skupinsko usposabljanje. Organizator pravice iz 27.d člena je neprofitna nevladna organizacija, ki izpolnjuje zakonske pogoje. Zavod bo organizatorje pravic iz 27.b, 27.c in 27.d člena izbral na podlagi javnega razpisa. Organizatorji pravice iz 27.b, 27.c in 27.d člena Zavodu predložijo poimenske sezname udeležencev. Zavarovanci, ki jim organizator ni priznal pravice iz 27.b, 27.c in 27.d člena, lahko pravico uveljavljajo v skladu s 84. členom ZZVZZ. Novi 27.e člen določa še, da cilje, ciljne skupine, vsebino in način kakovosti ter spremljanje izvajanja in kakovosti preventivnih zdravstvenih programov določi minister, pristojen za zdravje.

V prehodni določbi predloga zakona je določeno, da Zavod v roku treh mesecev od uveljavitve tega zakona uskladi Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja, tako da bodo skladna z noveliranim ZZVZZ in da ne bi bilo podvajanja določb na podzakonskem in zakonskem nivoju. V Pravilih bo Zavod natančneje določil izvajanje pravic, ki jih predlog zakona zapisuje v ZZVZZ. Ponovno je treba poudariti dejstvo, da predlog zakona v sistem zdravstvenih storitev ne uvaja ničesar novega, saj se zdravstvena storitev skupinske obnovitvene rehabilitacije ter zdravstvenega letovanja otrok in šolarjev že izvaja.

### **3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA**

Sprememba drugega odstavka 23. člena ZZVZZ ne bo imela nobenih dodatnih finančnih posledic za sredstva Zavoda, državni proračun ali druga javna sredstva.

Predlagane spremembe, povezane z novimi 27.a, 27.b, 27.c, 27.d in 27.e členom, bodo imele finančne posledice za javno finančna sredstva. Pri uzakonitvi obnovitvene rehabilitacije se hkrati širi tudi krog upravičencev na osebe s Parkinsonovo boleznijo, osebe s težjo oz. težko motnjo v duševnem razvoju in osebe s poškodbo glave. Poleg tega predlog predvideva tudi financiranje udeležbe na skupinskih usposabljanjih za obvladovanje bolezni oz. stanja tudi za otroke s poškodbo glave in otrokom s prekomerno telesno težo.

Pri oceni finančnih posledic je predlagatelju pomagal Zavod, ki je pripravil izračun dodatnih sredstev, pri čemer je izhajal iz finančnega načrta za leto 2020 in višine sofinanciranja dneva skupinske obnovitvene rehabilitacije. Pri izračunu stroškov so pri

Zavodu upoštevali 17-dnevno trajanje skupinske obnovitvene rehabilitacije za osebe s Parkinsonovo boleznijo, odrasle osebe s poškodbo glave in duševnimi motnjami. Pri izračunu stroškov za otroke s poškodbo glave in prekomerno telesno težo so upoštevali 14-dnevno udeležbo. Sofinanciranje skupinske obnovitvene rehabilitacije za osebe s paraplegijo, paralizo, multiplo sklerozo, mišičnimi in živčno-mišičnimi motnjami, cerebralno paralizo in psorizo ter otroke s cerebralno paralizo, z juvenilnim artritism, sladkorno boleznijo, fenilketonurijo in celiakijo je bilo v letu 2020 predvideno v višini 3.640.499,30 evrov.

Zavod je pri izračunu dodatnih sredstev za osebe s Parkinsonovo boleznijo, odrasle osebe in otroke s poškodbo glave upošteval enako višino sofinanciranja kot za osebe s paraplegijo, multiplo sklerozo in mišično in živčno-mišičnimi boleznijo; za osebe z duševno motnjo je bila upoštevana enaka višina sofinanciranja kot za osebe s cerebralno paralizo ter za osebe s prekomerno težo enaka višina kot za otroke s celiakijo. Pri tem je Zavod pri udeležencih s Parkinsonovo boleznijo, poškodbo glave in duševnimi motnjami predvidel tudi spremljevalce. Višina sofinanciranja udeležencev in spremljevalcev na dan je Zavod opredelil na način, prikazan v Tabeli 1.

**Tabela 1:**

				sredstva za eno osebo za 14/17 dni	
	št. dni	oseba cena/dan	spremljevalec cena/dan	oseba + spremljevalec	oseba
<b>osebe s Parkinsonovo boleznijo</b>	17	80,60	39,80	2.047	1.370,20
<b>osebe s poškodbo glave</b>	17	80,60	39,80	2.047	1.370,20
<b>osebe z duševno motnjo</b>	17	63,10	34,30	1.656	1.072,70
<b>otroci s poškodbo glave</b>	14	80,60	39,80	1.686	1.128,40
<b>otroci s prekomerno telesno težo</b>	14	44,60			624,40

Zavod ne razpolaga s podatki o upravičencih po posameznih boleznih/stanjih, zato je pri pripravi ocene finančnih posledic pri oceni števila oseb upošteval realizacijo števila primerljivih udeležencev skupinske obnovitvene rehabilitacije v preteklih letih ter pobude društev, ki jih je Zavod prejel. Tabela 2 prikazuje prikaz izračuna dodatnih sredstev ob predpostavki, da bi se skupinske obnovitvene rehabilitacije udeležilo po 50 odraslih oseb in 6 spremljevalcev s Parkinsonovo boleznijo, s poškodbo glave in duševnimi motnjami ter 10 otrok s poškodbo glave in 2 spremljevalca ter 10 otrok s prekomerno telesno težo.

**Tabela 2:**

	sredstva za eno osebo za 14/17 dni				
	oseba + spremljevalec	oseba	št. oseb	št. spremljevalcev	dodatna sredstva
osebe s Parkinsonovo bolezni	2.047	1.370,20	50	6	72.569,60
osebe s poškodbo glave	2.047	1.370,20	50	6	72.569,60
osebe z duševno motnjo	1.656	1.072,70	50	6	57.133,60
otroci s poškodbo glave	1.686	1.128,40	10	2	12.398,40
otroci s prekomerno telesno težo		624,40	10		6.244,00
<b>SKUPAJ</b>			170	20	220.915,20

Pri izračunanih stroških je treba upoštevati dejstvo, da gre pri tem za vzorčne izračune, ki bodo v praksi glede na število udeležencev drugačni. V postopku oblikovanja predloga zakona so deležniki glede udeležbe oseb s poškodbo glave in otrok s poškodbo glave izrazili željo, da bi se po spremembi zakona skupinske obnovitvene rehabilitacije letno udeležilo 50 udeležencev, od teh 30 mladih in odraslih ter 20 otrok in mladostnikov. Ob upoštevanju navedenega bi bila potrebna dodatna sredstva za udeležence s poškodbo glave nekoliko drugačna, saj so po zgornjem izračunu skupaj opredeljena v višini 84.968 evrov, ob prej navedenih številkah (30 odraslih s 4 spremljevalci in 20 otrok s 4 spremljevalci) pa bi na podlagi zgornjih izračunov dodatna sredstva znašala 68.610 evrov, torej 16.358 evrov manj.

Predlagatelj na tem mestu sicer opozarja, da je celotne letne stroške skupinske obnovitvene rehabilitacije in zdravstvenega letovanja otrok težko zagotoviti, saj predlagatelj prav tako nima podatkov o številu udeležencev, ki bo najverjetneje odvisno od meril in kriterijev, ki jih bodo pripravile temu namenjene strokovno usposobljene institucije.

Nekateri deležniki so v postopku priprave predloga pobude sicer podali tudi svoje izračune za posamezno kategorijo udeležencev. Društvo Trepetlika, ki združuje osebe s Parkinsonovo boleznijo, je tako v gradivu, ki je bilo poslano predlagatelju, navedlo, da bi ob predpostavki 7.400 bolnikov s Parkinsonovo boleznijo, ki bi se skupinske obnovitvene rehabilitacije, ki bi po njihovih izračunih v povprečju trajala 10 dni, udeleževali v triletnih cikliih, strošek dela pa bi bil za 2.467 bolnikov, ki bi bili deležni povprečno 10 dnevne rehabilitacije in bivanja na letnem nivoju, 2.149.705 evrov. Pri izdelavi študije se je društvo posvetovalo tudi z nekaterimi potencialnimi izvajalci programa, ki so zagotovili, da imajo na voljo vso podporno in infrastrukturno opremo, zato materialni stroški in stroški v investicije niso bili predvideni. Omenjeni izračun je društvo opravilo 2017, pri čemer so v nadaljnjih korakih upoštevali tudi rast števila

bolnikov s Parkinsonovo boleznijo. Za leto 2020 so tako izračunali potrebna dodatna sredstva za 3.298 bolnikov v višini 3.027.717 evrov. Številka je sicer visoka, vendar je društvo pri tem, glede na podatke iz leta 2015, ugotovilo tudi evidentirane letne stroške zdravljenja poškodb in zlomov ter diagnoz za osebe s Parkinsonovo boleznijo v višini 2.353.789 evrov, pri čemer so uporabili konservativni pristop, kar pomeni, da so od vseh nastalih stroškov spremljajočih diagnoz upoštevali le eno tretjino vseh stroškov. Za leto 2020 so stroške zdravljenja ocenili v višini 3.027.717 evrov. Razlika med stroški zdravljenja in stroški rehabilitacije za leto 2020 znaša tako 206.083 evrov (z uporabo štiriodstotne diskontne mere). Razlika za leto 2021 znaša 222.442 evrov.

Omenjeni primer jasno kaže, da so tudi ob konservativnih izračunih stroški rehabilitacije nižji od stroškov zdravljenja. Določeni stroški zdravljenja bodo sicer vedno obstajali, vendar pa financiranje skupinske obnovitvene rehabilitacije in drugih sorodnih ukrepov (npr. letovanja otrok) pomembno pripomore k zmanjšanju teh stroškov. Predlog zakona sicer pri uzakonitvi skupinske obnovitvene rehabilitacije in zdravstvenega letovanja otrok ne prinaša dodatnih stroškov, razen pri vključitvi dodatnih, zgoraj omenjenih, kategorij udeležencev. Predlagatelj zakona pri tem poudarja, da se zaradi izvajanja skupinske obnovitvene rehabilitacije bistveno zmanjšajo povezani zapleti, ki izhajajo iz invalidnosti in drugih zdravstvenih stanj, s tem pa se srednje- in dolgoročno zmanjša tudi obremenitev zdravstvene blagajne. Prihranek v zdravstveni blagajni je, ne glede na stroške izvajanja obnovitvene rehabilitacije, od teh bistveno večji.

#### **4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET**

Predlog zakona ne predvideva dodatne porabe proračunskih sredstev poleg sredstev, ki so bila že v osnovi zagotovljena v državnem proračunu.

#### **5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOST PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE**

##### **5.1 Skladnost s pravnim redom Evropske unije**

Zakon ni predmet usklajevanja s pravom Evropske unije.

##### **5.2 Prikaz ureditve v državah članicah Evropske unije**

###### **Španija**

Zakonodaja v Španiji je zasnovana na način, da zagotavlja celovit zdravstveni sistem, ki vključuje promocijo zdravja in zdravega načina življenja, preventivne ukrepe, pomoč, zdravljenje in rehabilitacijo, kar zagotavlja visok standard kakovosti. Sistem je zasnovan na način, da lahko čim širši krog ljudi dostopa do javnega zdravstvenega sistema. Katalog pravic zajema tudi poglavje osnovne rehabilitacije, ki vsebuje izobraževanje, preventivne ukrepe in rehabilitacijsko dejavnost, ki se izvaja v skladu z veljavnim zdravstvenim programom, zajema pa tudi rehabilitacijo v obliki pomoči na domu, kadar tako narekujejo zdravstveni razlogi ali zmanjšana mobilnost. Aktivnosti zajemajo preventivne ukrepe za preprečitev razvoja mišičnih in drugih bolezni, psihoterapevtsko zdravljenje za funkcionalno izboljšanje v primerih mišičnih in drugih



bolezni, fizioterapijo v primeru nevroloških obolenj, respiratorno fizioterapijo, izobraževanje pacientov in njihovih skrbnikov.

Osebam s kroničnimi obolenji in starejšim je na voljo še širši nabor ukrepov pomoči, diagnoze, terapije, rehabilitacije na primarni ravni. Otrokom se posveča še posebna pozornost na področju izobraževanja in preprečevanja bolezni, poseben poudarek je dan pravočasni zaznavi morebitnih zdravstvenih težav, npr. premiku kolčnega sklepa, strabizmu, debelosti, avtizmu, kroničnim boleznim ipd.

Pacientom, pri katerih je moč zaznati možnost izboljšanja funkcionalnih okvar, je namenjena rehabilitacija vzdrževanja ali izboljšanja pacientove funkcionalne kapacitete in neodvisnosti z željo, da se čim bolje vključijo v svoje okolje. Rehabilitacija zaobjema diagnozo, evaluacijo, preventivne ukrepe in zdravljenje, krije pa tudi zdravljenje bolezni mišično-skeletnega in živčnega sistema ter kardiovaskularnih in respiratornih obolenj s fizioterapijo, okupacijsko terapijo in logopedijo.

### **Nemčija**

Obvezno zdravstveno zavarovanje v Nemčiji igra ključno vlogo v sistemu zdravstvene podpore, saj zagotavlja zdravljenje za vse zavarovane osebe, pri tem pa upošteva najnovejše zdravstvene standarde. Posebno poglavje zakona, ki pokriva področje zdravstvenega zavarovanja, je namenjeno ljudem s posebnimi potrebami. Zavarovane osebe imajo pravico do pomoči predvsem v obliki medicinske rehabilitacije, z namenom da se prepreči potreba po dolgotrajnem zdravljenju ali izboljša zdravstveno stanje. Zakonske določbe s področja socialne varnosti pa otrokom in mladostnikom zagotavljajo dostop do medicinske rehabilitacije z namenom, da se poskuša omejiti njihove zdravstvene težave oziroma izboljšati že poslabšano zdravstveno stanje.

Nemčija ima tudi vzorno urejene pravice do zdraviliškega zdravljenja. Obnovitvena rehabilitacija je na voljo za kronično bolne enkrat letno, traja pa dva tedna, pri čemer obvezno zdravstveno zavarovanje pokrije vse stroške namestitve in prehrane. Zdraviliško zdravljenje predpisuje osebni zdravnik, izvaja se v za to namenjenih centrih, staršem pa zavarovalnica krije nastanitev, če pediater oceni, da je njihova prisotnost nujna. Kronično bolnim otrokom in mladostnikom je zdravljenje namenjeno, če obstaja možnost, da se jim lahko zdravstveno stanje posledično znatno izboljša oziroma se nadaljnji dejavniki tveganja za zdravje zmanjšajo. Primerno je predvsem za otroke in mladostnike z boleznijo dihal (npr. cistična fibroza, bronhialna astma), alergijami, kožno boleznijo (npr. nevrodermatitis), debelostjo (če je povezana z drugimi dejavniki tveganja in drugimi boleznimi), psihosomatskimi motnjami, vedenjskimi motnjami (npr. ADHD, zavrnitev šole, motnje spanja, glavoboli, motnje hranjenja, depresivno razpoloženje, tesnoba, vlaženje, motnje jezikovnega razvoja), diabetes, bolezen mišično-skeletnega sistema (npr. skolioza), bolezen jeter in prebavnega sistema (npr. Crohnova bolezen, ulcerozni kolitis), bolezen ledvic in sečil, bolezen srca in ožilja, nevrološka bolezen (npr. epilepsija) ali rak. Posebej se poudarja pomen spremembe okolice in izmenjave izkušenj z drugimi bolnimi otroki, saj lahko skupaj z individualno prilagojenimi rehabilitacijskimi ukrepi mladim bolnikom in njihovim družinam odpirajo nove možnosti.

### **Avstrija**

Avstrija ima uvedeno obvezno zdravstveno zavarovanje, pri čemer je katalog pravic enak za vse zavarovance, ne glede na njihovo zdravstveno stanje ali vplačane

prispevke. Vsi zavarovanci imajo tako omogočen dostop do rehabilitacije. Avstrija se zaveda, da imajo preventivni ukrepi, promocija zdravja in rehabilitacija vse pomembnejšo vlogo, zato so bili sprejeti številni ukrepi že na področju infrastrukture za invalide. Spodnja Avstrija, Solnograška in Tirolska so posebej poudarile pomen brezplačnega dostopa do visoko kakovostnih zdravstvenih storitev za ljudi s posebnimi potrebami. Zdravstveno zavarovanje pokriva nastanitev v rehabilitacijskem centru, proteze, zdravljenje, zdravila ter medicinske in terapevtske pripomočke. Avstrija poleg tega zagotavlja tudi vrsto ukrepov z namenom, da se invalide pripravi za vključitev v delovno aktivno populacijo. Glede obnovitvene rehabilitacije otrok ima Avstrija podobno ureditev kot Nemčija.

Za osebe s Parkinsonovo boleznijo ima Avstrija organiziran tri tedenski rehabilitacijski program, v katerega osebo vključijo takoj, ko ji je diagnosticirana Parkinsonova bolezen. Program rehabilitacije za osebe s Parkinsonovo boleznijo Avstrija financira iz sredstev proračuna.

### **Švedska**

Rehabilitacijo na Švedskem je v grobem mogoče razdeliti na tri kategorije: medicinska rehabilitacija, socialna rehabilitacija in poklicna rehabilitacija. Pri medicinski rehabilitaciji imajo zavarovanci možnost dostopa vsaj do avdiologov, fizioterapevtov, logopedov, socialnih delavcev, psihologov itd. Švedska daje poseben pomen uspešnemu sodelovanju med različnimi strokovnjaki, saj je po njihovem mnenju to ključno za uspešno rehabilitacijo. Cilj njihovega programa je, da rehabilitacijo posamezniku nudijo na način, ki podpira in spodbuja zavarovance, hkrati pa je prilagojena za vsakega posameznika.

### **Danska**

Na Danskem so program obnovitvene rehabilitacije namenili tudi za bolnike s Parkinsonovo boleznijo. Danska je 2016 končala projekt rehabilitacije in podpore (nefarmakološke), ki je trajal od leta 2011. Projekt rehabilitacije je potekal v treh vsebinsko različnih sklopih. Tedenski program rehabilitacije je bil namenjen bolnikom, pri katerih je bila ugotovljena Parkinsonova bolezen (program izobraževanja, terapevtski program Parkinsonove bolezni in program vedenja ter ravnanja spremljevalcev), dvotedenski program rehabilitacije je bil namenjen bolnikom, ki so v razvijajoči fazi Parkinsonove bolezni (program izobraževanja, terapevtski program Parkinsonove bolezni z individualnimi konzultacijami in program vedenja ter ravnanja spremljevalcev), tretji sklop pa je zajemal program rehabilitacije na domu, ki je vseboval pomoč na domu (informiranje, napotki, spremljanje Parkinsonove bolezni in spremljevalcev). Evalvacijski učinki programa izkazujejo izjemno pozitivne učinke, saj je bila ugotovljena povečana fizična sposobnost (mišična, gibalna) in večja mobilnost ter kakovost življenja pacientov. Program je bil financiran iz proračunskih sredstev. Na osnovi teh izkušenj na Danskem uvajajo stalen (permanenten) program rehabilitacije za osebe s Parkinsonovo boleznijo.

### **Litva**

Litva pozna različne tipe rehabilitacij, podobno kot na Švedskem jih je mogoče v grobem razdeliti na tri tipe: medicinska rehabilitacija, socialna rehabilitacija in poklicna rehabilitacija. Cilj je izboljšati zmogljivosti oseb, ki rehabilitacijo potrebujejo in čim bolj

zmanjšati omejitve, s katerimi se vsakodnevno srečujejo z namenom, da lahko invalidi zaživijo polno življenje v skupnosti.

Medicinska rehabilitacija je intenziven tip zdravljenja in je namenjena osebam po resnejših posegih ali travmah ter osebam s kroničnimi obolenji. Nudijo jo tako osebam, ki so na zdravljenju v bolnišnici, kot tudi pacientom, ki okrevajo na domu. Osebam z najtežjimi oblikami poškodb ali obolenj medicinsko rehabilitacijo nudijo v specializiranih rehabilitacijskih enotah bolnišnic, kjer se trudijo pacientom predstaviti in jih naučiti živeti s poškodbo oziroma boleznijo. Pri tem jih naučijo skrbeti zase, da bi se čim lažje prilagodili življenju v družbi.

Osebam, ki se soočajo z manj resnimi obolenji ali poškodbami, lahko osebni zdravnik predpiše vrsto obnovitvene rehabilitacije v zdravilišču, ki jo, pod določenimi pogoji, enako kot medicinsko rehabilitacijo, financira javna zdravstvena blagajna. V dveh ali treh letih po zmanjšanju delovne zmogljivosti ali povečanju posebnih potreb, osebni zdravnik lahko ponovno predpiše medicinsko rehabilitacijo (ob obstoju razlogov, ki so navedeni v skladu z Mednarodno statistično klasifikacijo bolezni in z njimi povezanih zdravstvenih težav - 10. izdaja<sup>10</sup>). Pozneje, od četrtega leta po priznanju invalidnosti in ob obstoju posebnih razlogov, je v skladu z Mednarodno statistično klasifikacijo bolezni in z njimi povezanih zdravstvenih težav predpisana obnovitvena rehabilitacija glede na zdravstveno stanje invalida. Ponovna medicinska in obnovitvena rehabilitacija (bolniška ali ambulantna) se predpiše posameznikom, ki ne morejo opravljati dela in pri katerih stopnja delovne zmožnosti v skladu s postopkom, določenim v pravnih aktih, znaša 0–25 o%; posameznikom, ki so dopolnili starost in izpolnjujejo pogoje za starostno pokojninsko ter za katere je bila v skladu s postopkom, določenim v zakonskih aktih, priznana visoka stopnja posebnih potreb; in osebam, ki imajo delno delovno sposobnost, ki v skladu s postopkom, določenim v zakonskih aktih, znaša 30–40 %. Odrasli pacienti lahko pravico do medicinske rehabilitacije zaradi iste bolezni koristijo enkrat na leto. Zakon, ki ureja zdravstveno zavarovanje, določa, da se celotna osnovna cena medicinske rehabilitacije in zdraviliškega zdravljenja povrne posameznikom, ki so nezmožni za delo, ali posameznikom, ki so dosegli starost, ki se zahteva za polno pokojnino, in za katere je v skladu z določenim postopkom v pravnih aktih bila prepoznana visoka raven posebnih potreb.

Zakonodaja v Litvi prav tako ureja izvajanje storitev medicinske rehabilitacije invalidnih otrok. Otrokom do 18. leta starosti, ki imajo priznano invalidnost, se v prvih treh letih po priznanju invalidnosti, ob obstoju posebnih razlogov in v skladu z Mednarodno statistično klasifikacijo bolezni in z njimi povezanih zdravstvenih težav (10. izdaja) lahko predpiše obnovitvena rehabilitacija. Kasneje, od četrtega leta po priznanju invalidnosti, se invalidnim otrokom ob enakih pogojih predpiše obnovitvena rehabilitacija vsako leto v celotnem obdobju njihove invalidnosti. Invalidi lahko v primeru hujših zdravstvenih težav pravico do obnovitvene rehabilitacije koristijo večkrat na leto. Otroci do osmega leta starosti imajo tudi pravico do obiska v zdravstveno rehabilitacijski ustanovi v spremstvu starša ali skrbnika. Otroke, starejše od 8 let, pa starš ali skrbnik lahko spremljata pod pogojem, da je otrok prepoznan kot invalid ali če je posebna medicinsko posvetovalna komisija ugotovila, da je negovanje potrebno zaradi motnje prilagajanja, vedenja, resne poškodbe, travme, operacije centralnega ali perifernega živčnega sistema ali mišično-skeletnega sistema. Zakon pri

---

<sup>10</sup> Dosegljivo na URL: <https://icd.who.int/browse10/2019/en/#/> (18. 5. 2020). Navodila za uporabo so dosegljiva na URL: [https://www.who.int/classifications/icd/ICD10Volume2\\_en\\_2010.pdf](https://www.who.int/classifications/icd/ICD10Volume2_en_2010.pdf) (18. 5. 2020).

tem določa, da se 90 % osnovne cene zdraviliškega (obnovitvenega) zdravljenja povrne osebam do 18 let, ki jim je bila po postopku v skladu z zakonom priznana invalidnost.

## **6. NAVEDBA, KATERI PREDSTAVNIKI PREDLAGATELJA BODO SODELOVALI PRI DELU DRŽAVNEGA ZBORA IN DELOVNIH TELES**

Pri delu Državnega zbora in delovnih teles bo sodeloval državni svetnik Danijel Kastelic.

## **II. BESEDILO ČLENOV**

### **Zakon o spremembi in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju**

#### **1. člen**

V Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C, 47/15 – ZZSDT, 61/17 – ZUPŠ, 64/17 – ZZDej-K in 36/19) se v 23. členu na koncu drugega odstavka doda besedilo:

»Zavod na podlagi finančnega načrta iz zbranih prispevkov za zavarovanje za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni nameni del sredstev za izvajanje preventivnih projektnih programov ohranjanja poklicnega zdravja in promocije zdravja na delovnem mestu. Sredstva iz prejšnjega stavka so na podlagi javnega razpisa lahko namenjena socialnim partnerjem, reprezentativnim na ravni države.«.

#### **2. člen**

Za 27. členom se doda nov podnaslov »Pravica do rehabilitacije, skupinskega usposabljanja in zdravstvenega letovanja« ter novi 27.a, 27.b, 27.c, 27.d in 27.e člen, ki se glasijo:

#### **»27.a člen (medicinska rehabilitacija)**

Zavarovana oseba ima pravico do medicinske rehabilitacije, če je pričakovati izboljšanje fizičnih in psihičnih zmožnosti zaradi zdravstvenega stanja.

Pravica do medicinske rehabilitacije obsega:

- zdravstvene storitve osnovne funkcionalne in korektivne fizioterapije;
- zdravstvene storitve logopedije;
- zdravstvene storitve delovne terapije;
- zdravstvene storitve najzahtevnejše rehabilitacije;
- storitve celovite rehabilitacije invalidov;
- storitve obnovitvene rehabilitacije invalidov;
- storitve celovite rehabilitacije malignih bolezni, mišičnih in živčno-mišičnih bolezni, paraplegije, tetraplegije, cerebralne paralize, epilepsije, hemofilije, duševnih bolezni, razvitih oblik sladkorne bolezni, multiple skleroze in psoriaze;
- storitve celovite rehabilitacije oseb s Parkinsonovo boleznijo

- storitve celovite rehabilitacije slepote in slabovidnosti v skladu z veljavno klasifikacijo Svetovne zdravstvene organizacije, popolne ali zelo težke okvare sluha po mednarodni klasifikaciji okvar, invalidnosti in oviranosti Svetovne zdravstvene organizacije (1980), cistične fibroze in avtizma in oseb po nezgodni poškodbi glave in okvari možganov;
- storitve celovite rehabilitacije zaradi poklicnih bolezni in poškodb pri delu;
- zdraviliško zdravljenje.

Odvisno od zdravstvenega in funkcijskega stanja zavarovane osebe ter njene gibalne oviranosti – pomičnosti se izvajajo storitve rehabilitacije v ustrezno prilagojenih ustanovah:

- na primarni ravni (na domu, v zdravstvenem domu, zdravilišču, specializiranih ustanovah, domu starejših občanov in negovalni ustanovi);
- na sekundarni ravni (v bolnišnicah, specializiranih ustanovah in zdravilišču);
- na terciarni ravni.

### **27.b člen (obnovitvena rehabilitacija invalidov)**

Zavod skladno s svojim letnim programom zagotovi zavarovanim osebam z mišičnimi in živčno-mišičnimi boleznimi, s paraplegijo, tetraplegijo, cerebralno paralizo, poškodbo glave, z najtežjo obliko hemiplegije in generalizirane psoriaze, multiplo sklerozo, zavarovancem s poliomelitisom, zavarovanim osebam s Parkinsonovo boleznijo ter osebam s težjo in težko motnjo v duševnem razvoju ob določeni funkcionalni okvari možnost udeležbe v skupinski ter njim prilagojeni rehabilitaciji, ki jo strokovno vodi ustrezen izvajalec ali zavod. V letnem programu Zavod določi število dni skupinske rehabilitacije in sredstva za njeno izvajanje.

Udeležencem rehabilitacije, ne glede na določbe 23. člena tega zakona, Zavod zagotovi sredstva za fizioterapijo, medicinsko obravnavo, zdravstveno nego ter stroške prehrane in nastanitve udeležencev v času rehabilitacije, ki jih s pogodbo določi Zavod in organizator skupinske obnovitvene rehabilitacije.

Za udeležence, ki potrebujejo 24-urno neprekinjeno individualno zagotavljanje fizične pomoči, zavod krije stroške bivanja spremljevalca v času rehabilitacije.

Storitve obnovitvene rehabilitacije je mogoče ponavljati, če to ustreza strokovnim smernicam, ki obnovitveno rehabilitacijo priporočajo za izboljševanje ali ohranjevanje doseženega stanja ali preprečevanje poslabšanja.

### **27.c člen (udeležba v organiziranih skupinah za usposabljanje za obvladovanje bolezni oziroma stanja)**

Otrokom in mladostnikom s cerebralno paralizo, poškodbo glave, juvenilnim revmatoidnim artritisom, sladkorno boleznijo, fenilketonurijo, celiakijo in otrokom s prekomerno telesno težo je zagotovljena udeležba na organiziranih skupinskih usposabljanjih za obvladovanje bolezni oziroma stanja, ki jih strokovno vodijo ustrezne klinike, inštituti ali drugi zdravstveni zavodi oziroma ostale organizacije, ki so za to usposobljene.

Zavod udeležencem usposabljanj iz prvega odstavka tega člena, ne glede na določbe 23. člena tega zakona, zagotovi sredstva za potrebne zdravstvene storitve v zvezi z usposabljanji, stroške terapevtskih delovnih skupin ter stroške bivanja.

Izjemoma se usposabljanja iz prvega odstavka tega člena lahko udeleži eden izmed staršev ali skrbnikov otroka oziroma mladostnika, če bo ta po končanem usposabljanju skrbel za izvajanje rehabilitacije otroka na domu. V tem primeru Zavod sofinancira stroške bivanja enemu izmed staršev ali skrbnikov na enak način kot za otroka oziroma mladostnika.

Usposabljanje iz prvega odstavka tega člena lahko traja največ 14 dni na leto.

Otroci in mladostniki, ki so med letom v oskrbi v ustreznih zdravstvenih, vzgojnih ali socialno-varstvenih zavodih oziroma v zavodih za usposabljanje, ne morejo uveljavljati pravice po tem členu.

#### **27.d člen (zdravstvena letovanja predšolskih otrok, šolarjev in otrok s posebnimi potrebami)**

Otroku, ki je bil vsaj enkrat hospitaliziran ali vsaj dvakrat v tekočem letu bolan, Zavod, ne glede na 23. člen tega zakona, sofinancira letovanje v organizirani in strokovno vodeni zdravstveni koloniji.

V sklopu preventivnih zdravstvenih programov za otroke, osnovnošolce, dijake in študente, imajo otroci in mladostniki pravico do zdravstvenega letovanja in drugih preventivnih programov za krepitev zdravja otrok, ko so pogosto bolni in izpostavljeni nezdravemu ter tveganemu načinu življenja in kroničnim boleznim.

Zdravstvena letovanja se izvajajo v obmorskih ali gorskih naravnih zdraviliščih in drugih nastanitvenih kapacitetah, ki ustrezajo vsem zdravstvenim in higienskim standardom. Zavod pri izboru organizatorja zdravstvenih letovanj upošteva navedene kriterije.

Zavod določi letni program za letovanje iz prejšnjega odstavka, v katerem opredeli število udeležencev in višino sredstev, ki jih nameni za sofinanciranje dela stroškov letovanja.

Zavod v letnem programu za letovanje iz prejšnjega odstavka opredeli tudi število otrok s posebnimi potrebami, ki imajo izdane ustrezne odločbe, in število potrebnih spremljevalcev ter opredeli višino sredstev, ki jih nameni za sofinanciranje dela stroškov letovanja.

Zavod sklene pogodbe o sofinanciranju z organizatorji zdravstvenih letovanj, ki udeležence izberejo na podlagi predlogov osebnih otroških zdravnikov.

**27.e člen**  
**(organizacija obnovitvene rehabilitacije invalidov, udeležbe v organiziranih skupinah za usposabljanje za obvladovanje bolezni oziroma stanja ter zdravstvenega letovanja predšolskih otrok, šolarjev in otrok s posebnimi potrebami)**

Organizator pravice iz 27.b in 27.c člena je reprezentativna invalidska organizacija, ki ji je priznan status v skladu z zakonom, ki ureja invalidske organizacije in je hkrati interesno združenje za bolezen ali stanje iz 27.b oziroma 27.c člena, za katero organizira skupinsko obnovitveno rehabilitacijo oziroma skupinsko rehabilitacijo.

Če za posamezno bolezen ali stanje iz 27.b in 27.c člena reprezentativna invalidska organizacija iz prejšnjega odstavka ne obstaja ali se ne prijavi na javni razpis Zavoda za izbiro organizatorjev pravic iz prejšnjega odstavka, je lahko organizator pravic humanitarna organizacija za kronične bolnike, ki ji je priznan ta status v skladu z zakonom, ki ureja humanitarne organizacije in je hkrati interesno združenje za kronično bolezen iz 27.b oziroma 27.c člena tega zakona, za katero organizira skupinsko obnovitveno rehabilitacijo oziroma skupinsko usposabljanje.

Organizator pravice iz 27.d člena je neprofitna nevladna organizacija, ki izpolnjuje zakonske pogoje.

Zavod organizatorje pravic iz 27.b, 27.c in 27.d člena izbere na podlagi javnega razpisa.

Organizatorji pravice iz 27.b, 27.c in 27.d člena Zavodu predložijo poimenske sezname udeležencev. Zavarovanci, ki jim organizator ni priznal pravice iz 27.b, 27.c ali 27.d člena, lahko pravico uveljavljajo v skladu s 84. členom tega zakona.

Cilje, ciljne skupine, vsebino in način kakovosti ter spremljanje izvajanja in kakovosti preventivnih zdravstvenih programov določi minister, pristojen za zdravje.«.

## **PREHODNA IN KONČNA DOLOČBA**

### **3. člen**

Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije v treh mesecih po uveljavitvi tega zakona uskladi Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja z zakonom.

### **4. člen**

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

## **III. OBRAZLOŽITEV ČLENOV**

### **K 1. členu**

Člen določa pravno podlago za financiranje preventivnih programov ohranjanja poklicnega zdravja in promocije zdravja na delovnem mestu in s tem posledično preprečevanja delovne invalidnosti iz sredstev za izvajanje preventivnih projektnih programov ohranjanja poklicnega zdravja in promocije zdravja na delovnem mestu. Skladno s predlagano ureditvijo se bo te programe lahko financiralo iz sredstev zbranih s posebno prispevno stopnjo delodajalca 0,53 % iz zavarovanja za vse pravice

za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni, ki se plačuje na podlagi 1. točke 12. člena ZPSV.

## **K 2. členu**

Storitve celovite rehabilitacije invalidov, obnovitvene rehabilitacije invalidov, storitve celovite rehabilitacije malignih bolezni, mišičnih in živčno-mišičnih bolezni, paraplegije, tetraplegije, cerebralne paralize, epilepsije, hemofilije, duševnih bolezni, razvitih oblik sladkorne bolezni, multiple skleroze in psorize, celovite rehabilitacije oseb s Parkinsonovo boleznijo in storitve celovite rehabilitacije slepote in slabovidnosti v skladu z veljavno klasifikacijo Svetovne zdravstvene organizacije, popolne ali zelo težke okvare sluha po Mednarodni klasifikaciji okvar, invalidnosti in oviranosti Svetovne zdravstvene organizacije (1980)<sup>11</sup>, cistične fibroze in avtizma in oseb po nezgodni poškodbi glave in okvari možganov ter storitve celovite rehabilitacije zaradi poklicnih bolezni in poškodb pri delu so v skladu s sodobno medicinsko doktrino, kakor tudi s Konvencijo o pravicah invalidov<sup>12</sup>, in jih je treba umestiti v zakonsko besedilo.

Obnovitvena rehabilitacija, kot jo zdaj urejata ZZVZZ in predvsem Pravila v 50. do 53. členu, je za zdravje invalidov življenjskega pomena predvsem z vidika ohranjanja zdravja, kakor tudi preprečevanja poslabšanja tega. Pri posameznih vrstah invalidnosti se sčasoma težave in zapleti, ki izhajajo iz invalidnosti, večajo (zmanjšanje gibljivosti sklepov – kontrakture, kronične rane zaradi preležanin, zmanjšanje respiratorne zmogljivosti in posledično pogostejše zbolevanje in hospitalizacije zaradi respiratornih infektov), pogosto pa se pojavijo tudi dodatne motnje delovanja številnih organov, med njimi motnje v zvezi z odvajanjem seča, blata, motnje spolnih funkcij in številne druge. Prilagoditev na spremembe delovanja človeškega telesa je dolgotrajen proces, zaradi česar je rehabilitacija invalidov dolgotrajna in zahteva redno obnavljanje. Posledice invalidnosti praviloma tudi niso dokončne in se lahko v nadaljnjem življenju slabšajo. Invalidi morajo imeti možnost, da s pomočjo vključevanja v programe obnovitvene rehabilitacije ohranjajo svojo psihofizično stanje in blažijo posledice invalidnosti. Redna obnovitvena rehabilitacija odločilno prispeva k preprečevanju oziroma blaženju sekundarnih posledic invalidnosti, ohranjanju boljše psihofizične kondicije ter omogoča individualno strokovno pomoč pri obvladovanju sprememb, ki so posledica napredujoče invalidnosti. Vse to se dolgoročno odraža v zmanjšanju potreb po zdravstveni obravnavi sekundarnih posledic, hkrati pa omogoča oziroma podaljšuje aktivno udejstvovanje invalidov v zaposlitvi, programih usposabljanja ter v neinstitucionalnih oblikah bivanja oziroma neodvisnega življenja. Vse naštetu ima dolgoročno pozitivne finančne učinke tako na področju zdravstva kot socialnih transferjev.

Iz strokovnih podlag je razvidno, da je obnovitvena rehabilitacija za invalide nujna. To stališče so v preteklosti večkrat zavzeli tudi predstavniki Zavoda, pri čemer so izpostavili, da bi se izostanek obnovitvene rehabilitacije izrazil v obliki večjih stroškov različnih dodatnih zdravljenj upravičencev. Obnovitvena rehabilitacija izhaja tudi iz zavez naše države, izhajajočih iz Konvencije o pravicah invalidov. Slednja v 25. in 26. členu določa, da države pogodbenice priznavajo invalidom pravico do najvišjega dosegljivega zdravstvenega standarda, vključno z zdravstveno rehabilitacijo, zlasti pa invalidom zagotavljajo zdravstvene storitve, ki jih zaradi invalidnosti posebej

---

<sup>11</sup> Dosegljiva na URL: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/41003/9241541261\\_eng.pdf?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/41003/9241541261_eng.pdf?sequence=1) (16. 4. 2020).

<sup>12</sup> Glej Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 10/08)



potrebujejo, vključno s storitvami za zmanjševanje in preprečevanje nadaljnje invalidnosti. V ta namen države pogodbenice organizirajo, krepijo in širijo celovite storitve rehabilitacije.

Organizirano zdravstveno letovanje ima velik ugled in uživa visoko stopnjo zaupanja pri ljudeh, organih lokalnih skupnosti in starših, predvsem na račun organizirane zdravstvene službe na teh lokacijah. V času, ko so starši vse bolj zaščitniški do svojih otrok in nasploh precej nezaupljivi, jim zdravstveno letovanje nudi najvarnejše letovanje otrok, ko sami niso prisotni ob otroku, saj jim visoko usposobljena ekipa strokovnjakov jamči, da bo v primeru nenadnega poslabšanja bolezni ali poškodbe dobil takojšnjo in strokovno pomoč.

Zdravstveno letovanje se je sčasoma spreminjalo in dopolnjevalo, kar je zahtevalo tudi prilagajanje zdravstvene službe. Iz prvih preprostih ambulant, kjer se je v glavnem nudila prva pomoč ob poškodbah, opeklinah, odstranjevale so se uši ali blažili znaki nekaterih neogrožujočih bolezni, smo danes bistveno napredovali. Ambulante so opremljene s sodobno opremo in pripomočki, kar omogoča obravnavo tudi zahtevnejših in kroničnih bolezni pri otrocih in mladostnikih. Tako se zdaj letovanja lahko udeležujejo tudi otroci z znanimi alergijami, epilepsijo, celiakijo, astmo, atopičnimi dermatitisi, debelostjo, kronično črevesno boleznijo, cerebralno paralizo, gibalno ovirani, otroci z vedenjskimi ali drugimi psihičnimi motnjami in podobno. Posledično se je bistveno spremenila tudi patologija otrok, ki sodelujejo na letovanju. Sprva so se letovanj udeleževali otroci z boleznimi pomanjkanja kot rahitis, anemija, podhranjenost, črevesni in kožni paraziti, zdaj pa lahko letujejo tudi otroci, ki imajo kompleksne zdravstvene težave in jim brez ustrezno usposobljenega zdravstvenega kadra sploh ne bi mogli omogočiti letovanja na morju ali sredogorju.

Zdravstvena stroka za preventivna zdravstvena letovanja že ves čas zagovarja pomembnost menjave klime, otroci iz zaledja naj bi tako letovali na morju, medtem ko naj bi otroci iz obalnega pasu letovali v sredogorju. Zdravstvenih letovanj tako ni priporočljivo izvajati v domačem kraju. Modeli v svetu so različni, vsaka država pa skrbi za letovanje otrok na morju ali sredogorju, kar dokazujejo številni obiski humanitarnih organizacij iz tujine in izmenjava otrok v letoviščih v drugih državah.

Zdravstveno letovanje se mora ohraniti in s sistemskimi sredstvi bi bilo treba poskrbeti, da bo imela družba čim bolj zdrave državljane. S preventivnimi programi se preprečuje nastajanje in posledice kroničnih bolezni ter posamezniku, kljub njegovi bolezni ali telesni hibi, omogoča čim kakovostnejše življenje ter srečno mladost in otroštvo. Zdravstvena preventiva in kurativa imata največji smisel in učinek ravno pri otrocih. Zdrav otrok lahko odraste v zdravega odraslega, medtem ko ima bolan otrok mnogo več možnosti za poslabšanje zdravja in zapletov tudi v odraslem obdobju. Posebno pozornost pa zahtevajo otroci s posebnimi potrebami, kjer je treba posebej opredeliti njihove pravice in na letovanjih zagotoviti udeležbo spremljevalcev, kjer je to potrebno. Dogovorna indikacija med Zavodom in otrokovim osebnim zdravnikom je, da je bil otrok za isto diagnozo vsaj dvakrat v tekočem letu (med zadnjim javnim razpisom in tekočim letom) pregledan in je njegovo zdravstveno stanje zabeleženo v zdravstveni kartoteki.

Predlog zakona upošteva opozorila deležnikov, da je za učinkovit dostop do zgoraj omenjenih pravic te treba urediti na zakonskem nivoju. Ureditve, ki pravico do rehabilitacije ureja zgolj v Pravilih, ni primerna, ker ne zagotavlja zadostne pravne podlage za sofinanciranje izvajanja pravic s strani Zavoda, poleg tega pa upravičenci

nimajo zagotovljenega učinkovitega pravnega varstva. Ureditev na zakonskem nivoju v ZZVZZ omenjene težave odpravlja. Novi 27.e člen tako v primeru, kadar organizator pravice ne izbere zavarovanca, ki je upravičen do ene od pravic iz 27.b, 27.c ali 27.d člena, eksplicitno napotuje na uporabo 84. člena ZZVZZ. Primerjalnopravni pregled ureditve v drugih državah članicah Evropske unije kaže, da imajo tudi te države vse pravice v zvezi z rehabilitacijo urejene že na zakonski ravni.

V izogib nejasnosti v razmerju novih členov ZZVZZ do starih, novi členi na več mestih eksplicitno določajo, da Zavod skupinsko obnovitveno rehabilitacijo in zdravstveno letovanje otrok financira ne glede na določbe 23. člena ZZVZZ. Poseg v 23. člen bi namreč lahko povzročil zožitev pravic zavarovanih oseb, medtem ko zgolj dopolnitev ZZVZZ z novimi členi brez omenjene določbe ne bi jasno definirala razmerja med novimi členi in 23. členom ZZVZZ. Omenjena dikcija nove člene tako postavlja v položaj *lex specialis*, saj je predlog zakona namenjen predvsem temu, da odpravi nejasno stanje, na katerega je opozorilo tudi Računsko sodišče. Sistematika samega zakona bo najverjetneje boljša po sprejemu novega ZZVZZ-1, ki naj bi sistemsko uredil zdravstveno zavarovanje v Republiki Sloveniji. Izkušnje so sicer pokazale, da lahko priprava, usklajevanje in sprejem sistemskih zakonov trajajo več let, s tem pa se zamakne tudi ustrezna zakonska ureditev in uveljavitev ustreznih rešitev. Prav zato predlog zakona predvideva ureditev, ki bo do sprejetja systemskega zakona zavarovanim osebam zagotovila pravico do skupinske obnovitvene rehabilitacije in zdravstvenega letovanja otrok.

### **K 3. členu**

Člen določa obdobje, v katerem mora Zavod spremeniti Pravila, saj bo v nasprotnem primeru ista materija urejena tako na zakonski kot tudi na podzakonski ravni, kar je v nasprotju z načelom pravne varnosti. Zavod bo tako v danem roku prilagodil Pravila, ki bodo na podzakonski ravni nadalje urejala izvajanje novih členov.

### **K 4. členu**

Člen določa začetek veljavnosti predloga zakona. Vakacijski rok ne odstopa od splošnega vakacijskega roka, kot ga predvideva Ustava.

## **IV. BESEDILO ČLENA, KI SE SPREMINJA**

### **23. člen**

Z obveznim zavarovanjem je zavarovanim osebam zagotovljeno plačilo zdravstvenih storitev:

#### **1. v celoti:**

- sistematični in drugi preventivni pregledi otrok, učencev, dijakov in študentov do dopolnjenega 26. leta starosti, žensk v zvezi z nosečnostjo in drugih odraslih oseb v skladu s programom, razen pregledov, ki jih na podlagi zakona zagotavljajo delodajalci,
- preprečevanje, presejanje in zgodnje odkrivanje bolezni, skladno s programom, ki ga sprejme Zdravstveni svet,
- svetovanje, izobraževanje, usposabljanje in pomoč za spreminjanje nezdravega življenjskega sloga,
- zdravljenje in rehabilitacija otrok, učencev in študentov, ki se redno šolajo in otrok in mladostnikov z motnjami v telesnem in duševnem razvoju ter otrok in mladostnikov z nezgodno poškodbo glave in okvaro možganov,

- zdravstveno varstvo žensk v zvezi s svetovanjem pri načrtovanju družine, kontracepcijo, nosečnostjo in porodom,
  - preprečevanje, odkrivanje in zdravljenje infekcije HIV in nalezljivih bolezni, za katere je z zakonom določeno izvajanje ukrepov za preprečevanje njihovega širjenja,
  - obvezna cepljenja, imunoprofilaksa in kemoprofilaksa skladno s programom,
  - zdravljenje in rehabilitacija malignih bolezni, mišičnih in živčno-mišičnih bolezni, paraplegije, tetraplegije, cerebralne paralize, epilepsije, hemofilije, duševnih bolezni, razvitih oblik sladkorne bolezni, multiple skleroze in psoriaze,
  - celovita obravnava z zdravljenjem in rehabilitacijo slepote in slabovidnosti v skladu z veljavno klasifikacijo Svetovne zdravstvene organizacije, popolne ali zelo težke okvare sluha po Mednarodni klasifikaciji okvar, invalidnosti in oviranosti Svetovne zdravstvene organizacije (1980), cistične fibroze in avtizma in oseb po nezgodni poškodbi glave in okvari možganov
  - zdravljenje in rehabilitacija zaradi poklicnih bolezni in poškodb pri delu,
  - zdravstveno varstvo v zvezi z dajanjem in izmenjavo tkiv in organov za presaditev drugim osebam,
  - nujna medicinska pomoč, vključno z nujnimi reševalnimi prevozi,
  - patronažni obiski, zdravljenje in nega na domu ter v socialnovarstvenih zavodih,
  - zdravila s pozitivne liste, potrebna za zdravljenje oseb in stanj iz četrte do trinajste alinee te točke, medicinski pripomočki v zvezi z zdravljenjem oseb in stanj iz prve do trinajste alinee te točke;
  - zdravila in živila za posebne zdravstvene namene s pozitivne in vmesne liste za otroke, učence, dijake, vajence in študente ter osebe z motnjami v telesnem in duševnem razvoju;
  - živila za posebne zdravstvene namene s prilagojeno sestavo hranil za zdravljenje zavarovanih oseb z vrojenimi motnjami presnove;
  - sobivanje enega od staršev v zdravstvenem zavodu z bolnim otrokom do starosti otroka vključno 5 let;
  - predhodni in obdobjni zdravstveni pregledi za športnike, ki nastopajo na uradnih tekmovanjih nacionalnih panožnih športnih zvez;
2. najmanj 90% vrednosti:
- storitev v zvezi s presaditvijo organov in z drugimi najzahtevnejšimi operativnimi posegi ne glede na razlog,
  - zdravljenja v tujini,
  - storitev v zvezi 2 intenzivno terapijo, radioterapijo, dializo in drugimi nujnimi najzahtevnejšimi diagnostičnimi, terapevtskimi in rehabilitacijskimi posegi;
3. najmanj 80% vrednosti za:
- storitve v zvezi z zagotavljanjem in zdravljenjem zmanjšane plodnosti in umetno oploditvijo, sterilizacijo in umetno prekinitvijo nosečnosti;
  - specialističnoambulantne, bolnišnične in zdraviliške storitve kot nadaljevanje bolnišničnega zdravljenja, razen za poškodbe izven dela,
  - nemedicinski del oskrbe v bolnišnici in zdravilišču v okviru nadaljevanja bolnišničnega zdravljenja, razen za poškodbe izven dela,
  - storitve v osnovni zdravstveni dejavnosti, ki niso zajete v 1. točki, ter zdravljenje zobnih in ustnih bolezni,
  - medicinske pripomočke, razen v primerih iz 1. in 4. točke tega odstavka;
4. najmanj 70% vrednosti za:
- specialističnoambulantne, bolnišnične in zdraviliške storitve kot nadaljevanje bolnišničnega zdravljenja in nemedicinski del oskrbe v bolnišnici in zdravilišču kot nadaljevanje bolnišničnega zdravljenja, medicinske pripomočke v zvezi z zdravljenjem poškodb izven dela,

- zdravila s pozitivne liste, razen za primere iz 1. točke tega odstavka;
5. največ do 60% vrednosti za:
- reševalne prevoze, ki niso nujni, zavarovanih oseb, ki so nepokretne ali rabijo prevoz na in z dialize ali v drugih primerih, ko bi bil prevoz z javnim prevoznim sredstvom ali osebnim avtomobilom za njihovo zdravje škodljiv, ali zaradi svojega zdravstvenega stanja potrebujejo spremstvo zdravstvenega delavca,
  - zdraviliško zdravljenje, ki ni nadaljevanje bolnišničnega zdravljenja;
6. največ do 50% vrednosti za:
- zdravila in živila za posebne zdravstvene namene z vmesne liste,
  - zobnoprostetično zdravljenje odraslih,
  - medicinske pripomočke za izboljšanje vida za odrasle.

Zagotavljanje pravic in programov preventivnih in sistematičnih pregledov in storitev zgodnjega odkrivanja dejavnikov tveganja za nastanek kroničnih bolezni, vključno s presejalnimi testi ter storitev s področja krepitve zdravja iz prve, druge in tretje alinee 1. točke prejšnjega odstavka ter navodila za njegovo izvajanje, določi minister, pristojen za zdravje, na predlog Zdravstvenega sveta. Za izvajanje teh programov lahko njihovi izvajalci osebne podatke o zavarovancih, ki so vključeni v te programe pridobijo od Zavoda ali iz Centralnega registra prebivalstva. Določanje cen programov in obseg sredstev za njihovo izvajanje, zagotavljanje učinkovitosti, kakovosti in nadzora se zagotovijo skladno s tem zakonom in dogovorom iz 63. člena tega zakona.

Odstotke iz 2. do 6. točke prvega odstavka tega člena določi Zavod v soglasju z Vlado Republike Slovenije. Odstotki za posamezne vrste storitev ali pri posameznih boleznih v okviru teh točk so lahko različni.

Zavod lahko določi pogoj predhodnega zavarovanja do šest mesecev za pravice do zobnoprostetičnih in medicinskih pripomočkov, razen za pravice iz 1. točke prvega odstavka tega člena.

Zavarovanci iz 22. točke prvega odstavka 15. člena tega zakona imajo omejeno pravico do proste izbire zdravnika v zdravstvenem zavodu, ki jo uresničujejo v skladu s predpisi s področja izvrševanja kazenskih sankcij. Ti zavarovanci nimajo pravice do zdravljenja in nege na domu, zdravljenja v tujini, zdraviliškega zdravljenja in nadomestila za začasno zadržanost od dela, čeprav delajo v režijskih obratih, nege ožjega družinskega člana, pogrebne in posmrtnine ter povračil potnih stroškov v zvezi z uveljavljanjem zdravstvenih storitev. Prav tako se po teh zavarovancih ne morejo zavarovati njihovi družinski člani.«

**Državni svet je Predlog zakona o spremembi in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju – zakonodajna iniciativa<sup>13</sup> SPREJEL (prisotnih 33 državnih svetnikov, 29 jih je glasovalo ZA, nihče ni bil proti).**

S tem je bila 6. točka dnevnega reda zaključena.

\* \* \*

---

<sup>13</sup> Na podlagi sprejetega amandmaja Interesne skupine delodajalcev in Interesne skupine delojemalcev za novi 1. člen predloga zakona se je spremenil prvotni naslov zakonodajne iniciative.

## **7. točka dnevnega reda:**

### **– Predlog zakona o spremembi Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih – zakonodajna iniciativa**

Pobudo državnega svetnika Ladislava Rožiča za sprejem predloga zakona so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem seje 3. 6. 2020.

Zakonodajno iniciativo je obravnavala pristojna Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide. Poročilo komisije so državne svetnice in svetniki prejeli 3. 6. 2020 po elektronski pošti s sklicem seje.

Predlog sklepa Državnega sveta v obliki predloga zakona so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem seje 3. 6. 2020.

Državne svetnice in svetniki so 10. 6. 2020 po elektronski pošti prejeli Stališče Interesne skupine delojemalcev z izraženo podporo predlogu zakona.

Državni svetnik Ladislav Rožič, pobudnik za sprejem predloga zakona, je predstavil vsebino zakonodajne iniciative in hkrati tudi vsebino poročila pristojne komisije.

Predsednik Državnega sveta je dal na glasovanje Predlog zakona o spremembi Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih – zakonodajna iniciativa z naslednjo vsebino:

»Na podlagi prve alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16) je Državni svet Republike Slovenije na 30. seji 10. 6. 2020 določil besedilo Predloga zakona o spremembi Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, ki ga na podlagi prvega odstavka 114. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – UPB 1, 105/10, 80/13, 38/17 in 46/20) pošilja Državnemu zboru v obravnavo in sprejem.

Državni svet na podlagi 95. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15 in 55/20) pooblašča državnega svetnika Ladislava Rožiča za predstavnika Državnega sveta na sejah Državnega zbora in njegovih delovnih teles pri obravnavi predloga zakona.

Državni svet dodatno pooblašča državnega svetnika Ladislava Rožiča za morebitna usklajevanja v zvezi z vsebino predloga zakona v okviru zakonodajnega postopka.

Priloga:

- Predlog zakona

# **PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBI ZAKONA O STARŠEVSKEM VARSTVU IN DRUŽINSKIH PREJEMKIH**

## **II. UVOD**

### **3. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA**

V Republiki Sloveniji v zadnjem obdobju narašča potreba po zaposlovanju s krajšim delovnim časom od polnega. Delo s krajšim delovnim časom v povezavi z neenakomerno razporeditvijo delovnega časa delodajalcem omogoča lažje upravljanje s problematiko stalne fluktuacije med obdobji povečanega in zmanjšanega obsega dela, kar je značilno za dejavnost trgovine. Vse več zaposlenih staršev se srečuje s problematiko pri uveljavljanju oziroma koriščenju pravice do krajšega delovnega časa v skladu s 50. členom Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (Uradni list RS, št. 26/14, 90/15, 75/17 – ZUPJS-G, 14/18 in 81/19; v nadaljnjem besedilu: ZSDP-1), saj se jih zaradi delovnih potreb razporeja v zanje in njihove otroke najbolj neugoden delovni čas (popoldanski in nočni čas kot tudi delo med vikendi). Gre predvsem za delavke, zaposlene v trgovski dejavnosti, ki se jim krši ta pravica in ki se jih velikokrat uporabi le kot nadomestilo za zapolnitev kadrovske zasedenosti v poslovnem procesu posameznih prodajaln.<sup>14</sup>

V skladu s 50. členom ZSDP-1 ima pravico do dela s krajšim delovnim časom zaradi starševstva eden od staršev, ki neguje in varuje otroka do tretjega leta starosti oziroma najmanj dva otroka do končnega prvega razreda osnovne šole najmlajšega otroka, pri čemer je eno leto izrabe pravice neprenosljivo za vsakega od staršev. V primerih iz prvega, drugega, tretjega in četrtega odstavka tega člena delodajalec delavcu zagotavlja pravico do plače po dejanski delovni obveznosti, Republika Slovenija pa mu zagotavlja plačilo prispevkov za socialno varnost do polne delovne obveznosti od sorazmernega dela minimalne plače. Republika Slovenija plačuje prispevke zavarovanja in delodajalca za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zavarovanje za primer brezposelnosti, za starševsko varstvo, za zdravstveno zavarovanje pa prispevke za primer bolezni in poškodbe izven dela, za pravice do zdravstvenih storitev in povračila potnih stroškov. Republika Slovenija plačuje prispevke po stopnjah, določenih z zakonom, ki določa stopnje prispevkov za socialno varnost. Krajši delovni čas mora obsegati najmanj polovično tedensko delovno obveznost. Delavec obvesti delodajalca o začetku dela s krajšim delovnim časom od polnega zaradi starševstva 30 dni pred nastopom.<sup>15</sup>

Velja pripomniti, da možnost sklenitve pogodbe o zaposlitvi za krajši delovni čas ne ureja ZSDP-1, ampak 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 in 81/19; v nadaljnjem besedilu ZDR-1), v skladu s katerim se za krajši delovni čas šteje vsak delovni čas, ki je krajši od polnega delovnega časa. ZDR-1 ne določa spodnje ali zgornje meje trajanja takšnega delovnega časa. Delo z delovnim časom, krajšim od polnega, se opravlja, kadar se delavec in delodajalec dogovorita, da jima takšna oblika dela ustreza, ali pa ko delavcu pravico do dela s krajšim delovnim časom zagotavljajo posebni predpisi. To so lahko Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju

<sup>14</sup> Vprašanja državnega svetnika Ladislava Rožiča št. 040-05-1/2020/2 z dne 24. 2. 2020 glede koriščenja pravice do krajšega delovnega časa zaradi starševstva (50. člen ZSDP-1) in razporejanja na delo v zelo neugodnem delovnem času.

<sup>15</sup> 50. člen ZSDP-1.

(Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, 95/14 – ZUJF-C, 90/15 – ZIUPTD, 102/15, 23/17, 40/17, 65/17, 28/19 in 75/19; v nadaljnjem besedilu: ZPIZ-2), Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C, 47/15 – ZZSDT, 61/17 – ZUPŠ, 64/17 – ZZDej-K in 36/19; v nadaljnjem besedilu: ZZVZZ) ali ZSDP-1.<sup>16</sup>

Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v sklepu VIII Ips 208/2014 navedlo, da je pravica do krajšega delovnega časa zaradi starševstva ukrep, ki sodi med ukrepe »pozitivne diskriminacije«, in sicer gre za aktivni ukrep države, ki je namenjen zagotavljanju de facto enakih možnosti in enakega obravnavanja. Ob tem je poudarilo, da je pravica do dela s krajšim delovnim časom zaradi starševstva posebna, samostojna pravica, ki izvira iz starševskega zavarovanja.<sup>17</sup> Namen te pravice pa je zasledovanje otrokovih koristi, večja vpletenost staršev v življenje otrok, ki se odraža v pozitivnih učinkih na družinsko življenje in boljšo kakovost življenja. Že iz tretjega odstavka 182. člena ZDR-1 izhaja, da morajo delodajalci delavcem omogočiti lažje usklajevanje družinskih in poklicnih obveznosti, kar je, po izkušnjah iz prakse, brez kazenskih sankcij zgolj mrtva črka na papirju. Prav tako naj bi delavec v skladu s tretjim odstavkom 148. člena ZDR-1, zaradi potreb usklajevanja družinskega in poklicnega življenja, predlagal drugačno razporeditev delovnega časa, delodajalec pa mu mora, upoštevaje potrebe delovnega procesa, pisno utemeljiti svojo odločitev.

Zaposleni se tako za pravico do krajšega delovnega časa odločajo zaradi potrebe po zagotavljanju varstva otroka in ne zaradi osebnih preferenc. S tem so, glede na preostale zaposlene, v neenakopravnem oziroma slabšem položaju, saj jim je oteženo usklajevanje delovnega in zasebnega časa, ob tem pa so, zaradi narave dejansko opravljenega obsega dela, prejemniki nižjih plačil. Ne gre spregledati dejstva, da so zaposleni (v večini primerov so to ženske), ki delajo s krajšim delovnim časom od polnega, v slabšem položaju tudi zaradi potencialno nižjih pokojnin. Med anketiranci, ki so zaposleni za krajši delovni čas, jih je kot slabost take oblike zaposlitve skoraj 90 odstotkov navedlo slabosti, povezane z delovno dobo. V to kategorijo spada v prvi vrsti krajša pokojninska doba, zaradi česar bodo morali delati dlje, kot tudi nižja osnova za plačilo pokojninskih prispevkov, nižje vplačilo teh in posledično nižja pričakovana pokojnina.<sup>18</sup>

Sedmi odstavek 50. člena ZSDP-1 namreč določa, da Republika Slovenija zagotavlja plačilo prispevkov za socialno varnost do polne delovne obveznosti od sorazmernega dela minimalne plače. Gre za prispevke zavarovanca in delodajalca za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zavarovanje za primer brezposelnosti, za starševsko varstvo, v zvezi z zdravstvenim zavarovanjem pa za prispevke za primer bolezni in poškodbe izven dela, za pravice do zdravstvenih storitev in povračila potnih stroškov. Dejstvo, da se prispevki zagotavljajo le od sorazmernega dela minimalne plače, lahko negativno vpliva na njihovo pokojninsko osnovo in s tem na višino pokojnine. Pokojnina se namreč v skladu s 30. členom ZPIZ-2 odmeri od pokojninske osnove, ki jo tvori mesečno povprečje osnov zavarovanca za posamezno leto

<sup>16</sup> Analiza o prednostih in slabostih zaposlitve za krajši delovni čas, Ljubljana, februar 2019.

<sup>17</sup> Več o tem glej odločbo VSRS sklep VIII Ips 208/2014.

<sup>18</sup> Analiza o prednostih in slabostih zaposlitve za krajši delovni čas, Ljubljana, str. 6.

zavarovanja, od katerih so bili plačani prispevki za obvezno zavarovanje. To pomeni, da je zaradi dejstva, da Republika Slovenija plačuje prispevke od sorazmernega dela minimalne plače, pokojninska osnova lahko nižja od tiste, ki bi jo delavec imel, če bi delal polni delovni čas in če bi bila njegova povprečna plača višja od minimalne. S tem se še dodatno otežuje že tako težek položaj zaposlenih staršev.

Nastalo problematiko zaposlenih staršev bi se dalo izboljšati tako, da bi država tistim zaposlenim, ki koristijo pravico do krajšega delovnega časa po 50. členu ZSDP-1, zagotovila plačilo prispevkov za socialno varnost do polne delovne obveznosti od sorazmernega dela mesečne bruto plače zaposlenega in ne od minimalne plače. S tem bi se zaposlenim, ki koristijo pravico do krajšega delovnega časa, zagotovilo višjo pokojninsko osnovo in s tem višjo pokojnino, kar je med drugim kot cilj opredeljeno v Resoluciji o družinski politiki 2018-2028 »Vsem družinam prijazna družba« (Uradni list RS, št. 15/18; v nadaljnjem besedilu: Resolucija), in sicer da vezava plačila socialnih prispevkov na minimalno plačo pri večjem delu upravičencev pomeni plačilo prispevkov od nižje osnove, kot je njihova plača, zaradi česar se lahko zgodi, da imajo zaradi tega nižjo odmerjeno pokojnino.

## **4. CILJI, NAČELA IN POGlavITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA**

### **2.1. Cilji**

Cilj predlagane spremembe je izenačiti delavce, ki so zaposleni za krajši delovni čas zaradi koriščenja pravice do krajšega delovnega časa po 50. členu ZSDP-1, s tistimi delavci, ki te pravice ne koristijo, glede višine plačanih prispevkov za socialno varnost. S tem se odpravlja neenakopraven položaj delavcev, ki so zaposleni za krajši delovni čas.

Cilj predloga zakona je preprečiti poslabšanje finančnega položaja tistih staršev, ki se v skladu s 50. členom ZSDP-1 odločijo za koriščenje pravice do krajšega delovnega časa z namenom varstva otrok. Po obstoječi zakonodaji država staršem zagotavlja plačilo prispevkov za socialno varnost do polne delovne obveznosti od sorazmernega dela minimalne plače, zaradi česar je lahko pokojninska osnova nižja od tiste, ki bi jo ti delavci imeli, če bi delali polni delovni čas.

### **2.2. Načela**

Predlog zakona zasleduje načelo enakopravnosti in načelo solidarnosti. S predlagano spremembo sedmega odstavka 50. člena ZSDP-1 bi se delavce, ki so starši in ki koristijo pravico do krajšega delovnega časa, izenačilo s preostalimi delavci v delu, ki se nanaša na plačilo prispevkov za socialno varnost. Enakopravnost se nanaša na višino plačanih prispevkov za socialno varnost in ne na vir plačila, saj ta ostaja nespremenjen.

### **2.3. Poglavitne rešitve**

Poglavitna rešitev predloga zakona je sprememba obstoječega sedmega odstavka 50. člena ZSDP-1 na način, da država tistim staršem, ki koristijo krajši delovni čas zaradi uveljavljanja pravice do krajšega delovnega časa, omogoči oziroma zagotovi plačilo prispevkov za socialno varnost do polne delovne obveznosti od sorazmernega dela njihove povprečne mesečne bruto plače. S to spremembo bi se preprečilo, da bi se staršem, ki koristijo pravico do krajšega delovnega časa, zaradi razlike v vplačanih prispevkih za socialno varnost, znižala pokojninska osnova in s tem njihova višina pokojnine.



#### **4. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA**

Sprejem predloga zakona ima dodatne finančne posledice za državni proračun in za druga javna sredstva. Med letom 2008 in 2012 se je število tistih, ki koristijo pravico krajšega delovnega časa, dvignilo s 5.683 oseb na 10.999 oseb, za kar je bilo zagotovljenih 12.729.702 milijonov evrov.<sup>19</sup> Po zadnjih podatkih za leto 2019 je pravico do krajšega delovnega časa koristilo 14.780 staršev<sup>20</sup>, v zvezi s čimer je država izplačala 19.280.891 milijonov evrov prispevkov za socialno varnost.<sup>21</sup>

Predpostaviti je, da bo število staršev, ki se bodo odločili koristiti pravico do krajšega delovnega časa po 50. členu ZSDP-1, leta 2020 primerljivo z letom 2019. Glede na predlagano spremembo, po kateri bi se plačila prispevkov za socialno varnost po novem plačevala od mesečne bruto plače starša in ne več od minimalne plače, ki je leta 2019 znašala 886,63 evrov<sup>22</sup>, bi bilo treba zagotoviti dodatna finančna sredstva, ki pa po oceni predlagatelja ne bi presegala dvakratnika izplačanih prispevkov za socialno varnost iz leta 2019.

#### **4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET**

Sredstva v okviru Programa 2005 – Družinski prejemki in starševska nadomestila v državnem proračunu za leto 2020 in 2021 pod postavko C1943 – Koriščenje pravic iz zavarovanja za starševsko varstvo so zagotovljena v višini 36.300.000,00 EUR/letno.

#### **5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOST PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE**

##### **5.1 Skladnost s pravnim redom Evropske unije**

Zakon ni predmet usklajevanja s pravom Evropske unije (EU).

##### **5.2 Prikaz ureditve v državah članicah Evropske unije**

###### **5.2.1. Republika Hrvaška**

Pravico do krajšega delovnega časa starša določa *Zakon o rodiljnim i roditeljskim potporama*.<sup>23</sup> V njem je določeno, da lahko eden od zaposlenih ali samozaposlenih staršev po izrabi starševskega dopusta, če se za to odloči, dela polovico svojega delovnega časa oziroma koristi pravico do krajšega delovnega časa, da lahko otroku

<sup>19</sup> Besedilo predloga Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih 11. 10. 2013 (Vlada Republike Slovenije) dostopno na spletni strani Državnega Zbora Republike Slovenije: [https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C1257C040050709D&db=kon\\_zak&mandat=VI&tip=doc](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C1257C040050709D&db=kon_zak&mandat=VI&tip=doc) (30. 4. 2020).

<sup>20</sup> Več o tem dostopno na URL: <https://www.zurnal24.si/slovenija/krajsi-delovnik-za-starse-toliko-starsev-ga-v-resnici-koristi-331846> (30. 4. 2020).

<sup>21</sup> Odgovor Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnost na dopis Državnega sveta 040-05-1/2020/4 z dne 26. 2. 2020.

<sup>22</sup> Podatki o minimalni plači v Republiki Sloveniji na URL: <https://www.gov.si teme/minimalna-placa/>.

<sup>23</sup> Zakon o rodiljnim i roditeljskim potporama pročišćeni tekst zakona NN 85/08, 110/08, 34/11, 54/13, 152/14, 59/17, 37/20 na snazi od 1. 4. 2020 dostopen na URL: <https://www.zakon.hr/z/214/Zakon-o-rodiljnim-i-roditeljskim-potporama> (1. 5. 2020).

zagotovi večjo skrb, dokler otrok ne dopolni 3 let. To pravico se lahko uveljavlja tudi, če otrok zaradi svojega zdravja ali razvoja potrebuje več nege. Zaposlenim staršem, ki so zaposleni za krajši delovni čas, se v skladu z drugim odstavkom 27. člena *Zakona o mirovinskem osiguranju*<sup>24</sup> obdobje plačila prispevkov za socialno zavarovanje izenači s tistimi zaposlenimi, ki so svoje delo opravljali v polnem delovnem času.

### 5.2.2. Portugalska

Pravico do krajšega delovnega časa ureja *Código do Trabalho*. Delavec ima pravico do krajšega delovnega časa, če ima otroka, mlajšega od 12 let, ali ne glede na starost otroka, če je ta invaliden ali ima kronično bolezen in živi z delavcem. To pravico lahko uveljavlja eden od staršev ali oba hkrati v obdobju po koriščenju starševskega dopusta. Delo s krajšim delovnim časom ustreza polovici dela s polnim delovnim časom, če ni dogovorjeno drugače, in se, glede na delavčevo prošnjo, zagotavlja dopoldne ali popoldne. Delo s krajšim delovnim časom se lahko podaljša za nadaljnji dve leti v primeru, da ima delavec tri ali več otrok. Delavcu je v obdobju opravljanja dela s krajšim delovnim časom prepovedano opravljanje dejavnosti, ki ni združljiva z delom, ki ga že opravlja.<sup>25</sup> V tem obdobju je zaposleni starš upravičen do 65 odstotkov svojega dnevnega zneska.<sup>26</sup>

### 5.2.3. Republika Irska

Irska posebnega zakona, ki bi urejal krajši delovni čas staršev, ne pozna. Delo, krajše od polnega časa, ureja *Protection of Employees (Part-Time Work) Act, 2001*<sup>27</sup>. Zakon ureja pravice delavcev s krajšim delovnim časom. Tako kot v Republiki Sloveniji lahko tudi na Irskem delo s krajšim delovnim časom negativno vpliva na pokojninsko osnovo in s tem na višino pokojnine. V zvezi s pravicami iz pokojninskega sistema se lahko zaposlene s krajšim delovnim časom, ki običajno delajo manj kot 20 odstotkov običajnih ur primerljivega polnega delovnega časa, obravnava na manj ugoden način kot tiste, ki delajo polni delovni čas. Ne glede na to pa se lahko delodajalec in delavec, ki dela s krajšim delovnim časom, dogovorita, da bo delavec s krajšim delovnim časom upravičen do plačila enakih pokojninskih prispevkov kot primerljiv delavec s polnim delovnim časom.<sup>28</sup>

### 5.2.4. Estonija

V Estoniji morajo delodajalci odobriti delo s krajšim delovnim časom nosečnicam ali ženskam, ki vzgajajo invalidnega otroka ali otroka, mlajšega od 14 let.<sup>29</sup> Estonski starši so upravičeni do dodatnih pokojninskih prispevkov od otrokovega rojstva do dopolnitve tretjega leta starosti. Država pokojninske prispevke financira za enega od staršev.

<sup>24</sup> Zakon dostopen na URL: <https://www.zakon.hr/z/91/Zakon-o-mirovinskem-osiguranju> (2. 5. 2020).

<sup>25</sup> 55. člen portugalskega Kodeksa dela dostopen na URL: <https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/75194475/201707240900/73439775/diploma/indice> (11. 5. 2020).

<sup>26</sup> Your social security rights in Portugal, EUROPEAN COMMISSION Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Directorate C — Social Affairs Unit C.2 — Modernisation of social protection systems str. 13.

<sup>27</sup> Zakon dostopen na URL: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2001/act/45/enacted/en/html> (2. 5. 2020).

<sup>28</sup> Več o tem na URL:

[https://www.citizensinformation.ie/en/employment/types\\_of\\_employment/employment\\_rights\\_of\\_part\\_time\\_workers.html](https://www.citizensinformation.ie/en/employment/types_of_employment/employment_rights_of_part_time_workers.html) (2. 5. 2020).

<sup>29</sup> Flexible working time arrangements and gender equality, A comparative review of 30 European countries.

Dodatni pokojninski prispevki znašajo 4 odstotke povprečne mesečne plače v Estoniji, kar za leto 2020 znaša 47,31 EUR.<sup>30</sup>

#### **5.2.5. Avstrija**

Starši v Avstriji se lahko po lastni presoji odločijo za spremembo polnega delovnega časa v krajšega do otrokovega 7. leta starosti, vendar le, če delajo pri delodajalcu, ki zaposluje najmanj 20 ljudi, ob tem pa morajo biti delavci, ki želijo izkoristiti to ugodnost, zaposleni pri istem delodajalcu najmanj tri leta.<sup>31</sup>

#### **5.2.6. Finska**

Na Finskem lahko starši delajo s krajšim delovnim časom, dokler otrok ne zaključi drugega razreda osnovne šole. Gre za delno plačan dopust za nego, saj starš koristi pravico do nadomestila. Poleg tega lahko starši zaprosijo za krajši delovni čas v obsegu 26 tednov v primeru socialnih ali zdravstvenih razlogov.<sup>32</sup>

#### **5.2.7. Švedska**

Švedski starši imajo pravico do skrajšanega delovnega časa za do četrtno svojega delovnika do otrokovega 8. leta starosti oziroma do končanega prvega razreda.<sup>33</sup>

#### **5.2.8. Španija**

V Španiji imajo zaposleni z otroki, mlajšimi od šestih let, ali s sorodniki, ki potrebujejo nego, pravico skrajšati delovni dan, ob tem se jim sorazmerno zmanjša tudi plačilo za opravljeno delo. Zmanjšanje mora znašati vsaj tretjino do največ polovico delovnega časa. Čeprav gre za individualno pravico moških in žensk, lahko delodajalec omeji pravico tako, da jo koristi le eden od staršev.<sup>34</sup>

### **6. NAVEDBA, KATERI PREDSTAVNIKI PREDLAGATELJA BODO SODELOVALI PRI DELU DRŽAVNEGA ZBORA IN DELOVNIH TELES**

Pri delu Državnega zbora in njegovih delovnih teles bo sodeloval državni svetnik Ladislav Rožič.

## **II. BESEDILO ČLENOV**

### **5. člen**

V Zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (Uradni list RS, št. 26/14, 90/15, 75/17 – ZUPJS-G, 14/18 in 81/19) se v sedmem odstavku 50. člena besedilo »minimalne plače« nadomesti z besedilom »mesečne bruto plače starša«.

### **KONČNA DOLOČBA**

### **6. člen**

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

<sup>30</sup> Več o estonskih dopolnilnih prispevkih na URL: <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/en/family-and-child-protection/supplementary-contributions-mandatory-funded-pension-and-health> (12. 5. 2020).

<sup>31</sup> Flexible working time arrangements and gender equality, A comparative review of 30 European countries.

<sup>32</sup> Prav tam.

<sup>33</sup> Prav tam.

<sup>34</sup> Prav tam.

### III. OBRAZLOŽITEV ČLENOV

#### K 1. členu

S predlagano spremembo besedila se v sedmem odstavku 50. člena ZSDP-1 besedilo »minimalne plače« nadomesti z besedilom »mesečne bruto plače starša«.

Delodajalec bi v skladu s predlagano spremembo staršu še vedno zagotavljal pravico do plače po dejanski delovni obveznosti, vključno s plačilom prispevkov za socialno varnost za delo, opravljeno v krajšem delovnem času. Prav tako bi Republika Slovenija še naprej zagotavljala plačilo prispevkov za socialno varnost do polne delovne aktivnosti, vendar ne več od sorazmernega dela minimalne plače, ampak od dejanske mesečne bruto plače posameznega starša. S tem bi se staršu zagotovilo pokojninsko osnovo, ki ustreza njegovi dejanski plači, kar bi posledično pozitivno vplivalo tudi na višino njegove pokojnine.

#### K 2. členu

Člen določa začetek veljavnosti in uporabe predlaganega zakona.

### IV. BESEDILO ČLENA, KI SE SPREMINJA

#### **50. člen (pravica staršev do krajšega delovnega časa)**

- (1) Eden od staršev, ki neguje in varuje otroka do tretjega leta starosti, ima pravico do dela s krajšim delovnim časom od polnega.
- (2) Eden od staršev, ki neguje in varuje najmanj dva otroka, ima pravico do dela s krajšim delovnim časom od polnega do končanega prvega razreda osnovne šole najmlajšega otroka, v skladu s predpisi, ki urejajo osnovno šolo, pri čemer je eno leto izrabe pravice do dela s krajšim delovnim časom od polnega neprenosljivo za vsakega od staršev.
- (3) Ne glede na prejšnji odstavek ima samo eden od staršev pravico do dela s krajšim delovnim časom od polnega do končanega prvega razreda osnovne šole najmlajšega otroka, v skladu s predpisi, ki urejajo osnovno šolo, če obstajajo razlogi iz 30. člena tega zakona.
- (4) Eden od staršev, ki neguje in varuje zmerno ali težje gibalno oviranega otroka ali otroka z zmerno ali težjo motnjo v duševnem razvoju, ima pravico do dela s krajšim delovnim časom od polnega tudi po tretjem letu starosti otroka, vendar ne dlje kot do 18. leta starosti otroka.
- (5) Pravica iz prejšnjega odstavka se uveljavlja pri centru na podlagi mnenja zdravniške komisije.
- (6) Šteje se, da eden od staršev neguje in varuje otroka, če ima starševsko skrb in otroka dejansko neguje in varuje. Če je otrok zaupan v varstvo in vzgojo enemu od staršev, se šteje, da drugi od staršev ne neguje in varuje otroka.
- (7) V primerih iz prvega, drugega, tretjega in četrtega odstavka tega člena delodajalec delavcu zagotavlja pravico do plače po dejanski delovni obveznosti, Republika Slovenija pa mu zagotavlja do polne delovne obveznosti plačilo prispevkov za socialno varnost od sorazmernega dela minimalne plače. Republika Slovenija plačuje prispevke zavarovanca in delodajalca za obvezno pokojninsko in

invalidsko zavarovanje, zavarovanje za primer brezposelnosti, za starševsko varstvo, za zdravstveno zavarovanje pa prispevke za primer bolezni in poškodbe izven dela, za pravice do zdravstvenih storitev in povračila potnih stroškov. Republika Slovenija plačuje prispevke po stopnjah, določenih z zakonom, ki določa stopnje prispevkov za socialno varnost.

- (8) Krajši delovni čas mora obsegati najmanj polovično tedensko delovno obveznost. Delavec obvesti delodajalca o začetku dela s krajšim delovnim časom od polnega zaradi starševstva 30 dni pred nastopom.«

**Predlog zakona o spremembi Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih – zakonodajna iniciativa je bil SPREJET (prisotnih 34 državnih svetnikov, 24 jih je glasovalo ZA, nihče ni bil PROTI).**

S tem je bila 7. točka dnevnega reda zaključena.

\* \* \*

Vodenje seje je začasno prevzel podpredsednik Državnega sveta Matjaž Švagan.

\* \* \*

#### **8. točka dnevnega reda:**

- **Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem svetu – zakonodajna iniciativa**

Pobudo državnega svetnika Alojza Kovšce za sprejem predloga zakona so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem seje 3. 6. 2020.

Zakonodajno iniciativo je kot pristojna obravnavala Mandatno-imunitetna komisija. Poročilo Mandatno-imunitetne komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 5. 6. 2020.

Predlog sklepa Državnega sveta v obliki predloga zakona so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 5. 6. 2020.

Državni svetnik Alojz Kovšca je kot pobudnik za sprejem predloga zakona predstavil vsebino zakonodajne iniciative.

Poročilo Mandatno-imunitetne komisije je predstavil državni svetnik Franci Rokavec.

**Podpredsednik Državnega sveta je dal na glasovanje Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem svetu – zakonodajna iniciativa z naslednjo vsebino:**

»Na podlagi prve alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16) je Državni svet Republike Slovenije na 30. seji 10. 6. 2020 določil besedilo Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem svetu, ki ga na podlagi prvega odstavka 114. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – UPB 1, 105/10, 80/13, 38/17 in 46/20) pošilja Državnemu zboru v obravnavo in sprejem.

Državni svet na podlagi 95. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15 in 55/20) pooblašča državnega svetnika Alojza Kovšco za predstavnika Državnega sveta na sejah Državnega zbora in njegovih delovnih teles pri obravnavi predloga zakona.

Državni svet dodatno pooblašča državnega svetnika Alojza Kovšco za morebitna usklajevanja v zvezi z vsebino predloga zakona v okviru zakonodajnega postopka.

## **PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O DRŽAVNEM SVETU**

### **I. UVOD**

#### **1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA**

Zakon o državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US.; v nadaljnjem besedilu: ZDSve) je bil sprejet 10. 9. 1992, v veljavo pa je stopil 27. 9. 1992. Zakon ureja volitve v Državni svet Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni svet), postopke pravnega varstva zoper odločitve, povezane s temi volitvami (t. j. volilne spore), organizacijo, konstituiranje in delo Državnega sveta ter pravice in dolžnosti članov Državnega sveta. Zakon je bil do zdaj noveliran enkrat. Z Zakonom o dopolnitvah Zakona o državnem svetu (Uradni list RS, št. 76/05; v nadaljnjem besedilu: ZDSve-A) je zakonodajalec določil, da se funkciji predsednika in podpredsednika Državnega sveta opravljata nepoklicno. Poleg ZDSve-A so v zakon posegle tudi odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustavno sodišče). Z odločbo št. U-I-346/02 je Ustavno sodišče delno razveljavilo 2. člen ZDSve, saj je ta odvzel aktivno in pasivno volilno pravico osebam z odvzeto poslovno sposobnostjo. Ustavno sodišče je namreč ugotovilo, da zaradi narave volilne pravice, »volilne sposobnosti« namreč ni mogoče presojati po pravilih civilnega prava, ki veljajo za odvzem poslovne sposobnosti. Novembra 2009 je Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-248/08 razveljavilo določbi ZDSve, ki sta določali, da se funkcija predsednika Državnega sveta opravlja nepoklicno ter samo določilo poklicno opravljanje funkcije predsednika Državnega sveta. 29. 11. 2018 pa je Ustavno sodišče z odločbo v zadevah št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18<sup>35</sup> odločilo, da je 50. člen ZDSve v neskladju z Ustavo Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustava), saj je bilo pravno sredstvo (t. j. pritožba), zoper odločitev Državnega sveta o (ne)potrditvi mandata članu Državnega sveta pridržano le izvoljenemu kandidatu, čigar mandat ni bil potrjen. V drugi in tretji točki navedene odločbe je Ustavno sodišče določilo, da lahko do drugačne zakonske ureditve pritožbo zoper odločitev Državnega sveta, sprejeto v postopku potrjevanja mandatov članov Državnega sveta, vloži vsak kandidat in predlagatelj kandidata ter da mora Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni zbor) ugotovljeno neustavnost odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.<sup>36</sup>

Odločba Ustavnega sodišča v zadevi U-I-349/18 torej določa dolžnost zakonodajalca, da spremeni postopek pravnega varstva v postopku volitev v Državni svet. Vendar pa

<sup>35</sup> Odločba je bila v Uradnem listu RS objavljena 14. 12. 2018.

<sup>36</sup> Poleg ZDSve-A in ustavnih odločb Ustavnega sodišča je bilo v ZDSve posegel tudi Zakon o dopolnitvi zakona o funkcionarjih v državnih organih (Uradni list RS, št. 21/13), ki določa, da ima član Državnega sveta pravico do plačila za opravljanje funkcije ter do povračila stroškov, ki jih ima v zvezi z opravljanjem funkcije.

le odprava ustavne neskladnosti ni dovolj, temveč je nujna celovita ureditev pravnih sredstev v postopku volitev v Državni svet, saj to zahteva načelo jasnosti in določnosti prava. Zahteva po celovitejši ureditvi volilnega spora posredno izhaja tudi iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-191/17, ki v 24. točki obrazložitve od zakonodajalca terja celovito ureditev vseh vprašanj v zvezi z referendumskim sporom. Pri tem gre za obsežno sistemsko ureditev pravnega (ne zgolj sodnega) varstva referendumov. Smiselno enako mora zakonodajalec celovito sistemsko urediti volilni spor pri volitvah v Državni svet.

Trenutna ureditev pravnega varstva v zvezi z volitvami v Državni svet je preskopa in nejasna, prav tako ne omogoča izvrševanja pravice do učinkovitega pravnega sredstva, na kar opozarjata tako Ustavno sodišče<sup>37</sup> kot tudi pravna stroka.<sup>38</sup> ZDSve v zvezi z volitvami v Državni svet med drugim določa, da ima aktivno in pasivno volilno pravico državljan Republike Slovenije, ki je star vsaj 18 let.<sup>39</sup> Ob navedenih pogojih ima pravico biti voljen (t. j. pasivno volilno pravico) in pravico voliti (t. j. aktivno volilno pravico):

- za člana Državnega sveta – predstavnika delodajalcev, predstavnika delojemalcev, predstavnika kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev oziroma predstavnika negospodarskih dejavnosti oseba, ki v Sloveniji opravlja ustrezno dejavnost oziroma je v delovnem razmerju,
- za člana Državnega sveta – predstavnika lokalnih interesov oseba, ki ima stalno prebivališče v volilni enoti.<sup>40</sup>

ZDSve določa, da volitve v Državni svet razpiše predsednik Državnega zbora, ki določi dan glasovanja. Dan glasovanja na splošnih volitvah je lahko različen za volitve predstavnikov različnih interesnih skupin, vendar mora biti določen za volitve vseh članov Državnega sveta v istem tednu. Volitve v Državni svet vodijo in izvajajo volilni organi, imenovani po Zakonu o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 54/07 – odl. US in 23/17.; v nadaljnjem besedilu: ZVDZ), če ni z ZDSve določeno drugače. Glede vprašanj, ki v ZDSve niso posebej urejena, se primerno uporabljajo določbe ZVDZ.<sup>41</sup>

Splošne določbe, ki veljajo v zvezi z izvedbo vseh posrednih volitev v Državni svet določajo, da so elektorji (t. j. volivci v volilnih telesih) in kandidati za člana Državnega sveta izbrani po pravilih interesnih organizacij oziroma lokalnih skupnosti ter da slednje (t. j. interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti) predložijo seznam elektorjev in kandidatov pristojni volilni komisiji najkasneje 30 dni pred dnevom glasovanja. Za izvedbo volitev članov Državnega sveta v interesnih organizacijah skrbi Državna volilna komisija (v nadaljnjem besedilu: DVK), medtem ko v lokalnih skupnostih za to skrbijo volilne komisije volilnih enot in DVK. Volilno telo, ki ga sestavljajo elektorji, na volilnem zboru voli svoje predstavnike v Državnem svetu. Volilni zbor vodi volilni odbor, ki se izvoli na vsakem volilnem zboru posebej. Glasovanje za člane Državnega sveta je tajno, izvoljeni pa so kandidati, ki so dobili

<sup>37</sup> Zlasti v zadevah št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18, Up- 1033/17, Mp-1/12 (pritrtilno ločeno mnenje dr. Sovdat).

<sup>38</sup> Npr. Sovdat, Volilni spor (2013).

<sup>39</sup> Pravico voliti člana Državnega sveta – predstavnike delodajalcev, predstavnike delojemalcev, predstavnike kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev oziroma predstavnike negospodarskih dejavnosti imajo ob pogojih, ki veljajo za državljane Slovenije, tudi tujci, ki v Sloveniji opravljajo ustrezno dejavnost oziroma so v delovnem razmerju.

<sup>40</sup> 2. člen ZDSve.

<sup>41</sup> Povzeto po 5., 6. in 10. členu ZDSve.

največ glasov. Zapisnik o volitvah pošlje volilni odbor skupaj z drugim volilnim gradivom pristojni volilni komisiji (pri funkcionalnih interesih je to DVK, pri lokalnih interesih pa volilna komisija volilne enote), DVK pa izvoljenim kandidatom izda potrdilo o izvolitvi.<sup>42</sup> Na prvi (t. j. konstitutivni) seji Državni svet najprej izvoli Mandatno-imunitetno komisijo, ki pregleda potrdila o izvolitvi in morebitne pritožbe kandidatov, interesnih organizacij ali lokalnih skupnosti zoper odločitve volilne komisije, ki lahko vplivajo na potrditev mandatov, ter sestavi poročilo za Državni svet. Sestavni del poročila so seznam članov Državnega sveta in potrdila o izvolitvi. Na podlagi predloga navedene komisije Državni svet odloča o potrditvi oziroma nepotrditvi mandata članov Državnega sveta. Zoper odločitev, da se mandat potrdi ali ne potrdi, ima pravico do pritožbe vsak kandidat za člana Državnega sveta in vsak predlagatelj, pritožbo pa je treba vložiti na Ustavno sodišče v petnajstih dneh od dneva odločitve Državnega sveta.<sup>43</sup> Ustavno sodišče lahko razveljavi odločitev Državnega sveta in potrdi mandat ali pa pritožbo zavrne.<sup>44</sup>

### **Predhodni volilni spor**

Trenutna zakonska ureditev je precej nejasna, zlasti zaradi smiselne uporabe ZVDZ. Z vidika pravnega varstva v postopku volitev v Državni svet so pomembne predvsem določbe v XII. poglavju ZVDZ (Varstvo volilne pravice). Skladno s temi pristojna volilna komisija v postopku pred volitvami z odločbo odloči o predlogih kandidatov za člane Državnega sveta ter o predlogih elektorjev, ki jih podajo interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti.

ZDSve v 14. členu določa, da seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo (t. j. predlagani seznam elektorjev) skupaj s prilogami predložijo interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti pristojni volilni komisiji trideset dni pred dnevom glasovanja. Pristojna volilna komisija izda odločbo, s katero potrdi oziroma delno ali v celoti zavrne seznam predlaganih elektorjev. Zoper odločitev pristojne volilne komisije o izbranih elektorjih (t. j. predstavnikih, ki bodo sestavljali volilno telo) pritožba po zadnjem stališču Ustavnega sodišča ni več mogoča. Ustavno sodišče je namreč ob odločanju v zadevi št. Up-1033/17 spremenilo svoje stališče, ki ga je zavzelo v odločbi št. Up-3564/07<sup>45</sup>, kar je utemeljilo s tem, da postopek pravnega varstva o (ne)potrditvi seznama predstavnikov v volilno telo (t. j. seznama elektorjev) ni namenjen varstvu osebne pravice, ampak varstvu kolektivnega izvrševanja pravice, zato se lahko te nepravilnosti učinkovito presojujejo po volilnem dnevu v t. i. naknadnem oziroma *a posteriori* volilnem sporu. Podobno mnenje je Ustavno sodišče zastopalo že leta 2002, ko je s sklepom št. Up-692/02 odločilo, da iz določb 105. člena ZVDZ izhaja, da je pravica do pritožbe zoper odločbo volilne komisije omejena. Odločbe (takratne) Republiške volilne komisije tako po tej odločbi Ustavnega sodišča ne bi smel

---

<sup>42</sup> Povzeto po 11.–23. členu ZDSve.

<sup>43</sup> Smiselno povzeto po 50. členu ZDSve in odločbi Ustavnega sodišča v zadevah U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18.

<sup>44</sup> Povzeto po 49.–50. členu ZDSve.

<sup>45</sup> V zadevi št. Up-3564/07 Ustavno sodišče ugotavlja, da je postopek potrjevanja kandidatov tudi del postopka kandidiranja in da imajo aktivno legitimacijo za izpodbijanje odločitve DVK o (ne)potrditvi kandidatov vse interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti, katerih predstavniki sestavljajo isto volilno telo. Prav tako je možna pritožba ne le zoper odločitev DVK, s katero se odloča o številu njenih predstavnikov, temveč tudi zoper odločbe, s katerimi je določeno število predstavnikov drugih interesnih organizacij oziroma lokalnih skupnosti, pa vsi skupaj tvorijo isto volilno telo in imajo v Državnem svetu enega skupnega člana. Odločitev DVK o številu predstavnikov ene interesne organizacije ali lokalne skupnosti tako po mnenju Ustavnega sodišča vpliva na položaj drugih poklicnih organizacij, katerih predstavniki tvorijo isto volilno telo, saj je od števila predstavnikov posameznih interesnih organizacij oziroma lokalnih skupnosti odvisno, kateri od njihovih kandidatov bo izvoljen za člana Državnega sveta.



izpodbijati kandidat druge liste oziroma predlagatelj druge liste, čeprav bi menil, da je potrjena lista nezakonita. Iz navedene odločbe torej izhaja, da je pravica predhodnega volilnega spora pridržana le predlaganemu elektorju oziroma predlagatelju elektorja, če pristojna volilna komisija zavrne seznam predlaganih elektorjev. Stališče iz te odločbe je bilo spremenjeno z že omenjeno odločbo št. Up-3564/07, nazadnje pa je Ustavno sodišče z odločbo Up-1033/17 znova spremenilo svoje stališče in s tem ponovilo svoje prejšnje stališče iz sklepa št. Up-692/02. Zadnje stališče Ustavnega sodišča pa je ignoriralo Vrhovno sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Vrhovno sodišče), saj iz odločb št. Uv 15/2018-5 in Uv 16/2018-4 izhaja, da Vrhovno sodišče še vedno dopušča možnost predhodnega volilnega spora v zadevah glede potrjevanja »lastnih« in »tujih« elektorjev.<sup>46</sup> Opisano stanje na področju pravnega varstva zoper odločitve pristojne volilne komisije o seznamu elektorjev je v nasprotju z načelom jasnosti in določnosti predpisov ter v nasprotju z Zakonikom dobre prakse v volilnih zadevah, ki ga je sprejela Beneška komisija, ki določa, da mora biti pritožbeni postopek, zlasti pristojnosti ter pooblastila organov, jasno določen v zakonu.<sup>47</sup>

ZDSve v 15. členu določa, da kandidature za člana Državnega sveta z osebnimi podatki in pisnimi soglasji kandidatov predložijo interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti pristojni volilni komisiji najkasneje trideset dni pred dnevom glasovanja. Pristojna volilna komisija izda odločbo, s katero potrdi oziroma zavrne predlog kandidatur. Iz smiselne uporabe ZVDZ izhaja, da DVK preverja, ali je predlog vložen pravočasno in ali izpolnjuje ostale zakonske pogoje (t. j. ali predlagani kandidat izpolnjuje pogoje za člana Državnega sveta, postopek, v katerem je interesna organizacija oziroma lokalna skupnost določila kandidata ipd.), ter ali so priloženi vsi dokumenti, ki to dokazujejo. Če kandidatura vsebuje formalne pomanjkljivosti, so predlagatelji pozvani k dopolnitvi.<sup>48</sup>

Pravno sredstvo zoper odločitve pristojne volilne komisije o predlaganih kandidatih za člana Državnega sveta obstaja že v času pred volilnim dnem (t. i. predhodni oziroma *a priori* volilni spor). Aktivno legitimacijo za pritožbo oziroma ugovor zoper odločitve o (ne)potrditvi kandidature (t. j. liste kandidatov) ima ob smiselni uporabi 103. in 105. člena ZVDZ vsak kandidat oziroma predlagatelj liste kandidatov.<sup>49</sup> To pomeni, da odločitve o nepotrditvi kandidata za člana Državnega sveta lahko izpodbijata predlagatelj kandidata in kandidat sam. O pritožbi, ki mora biti vložena v 48 urah od vročitve odločbe, odloča na podlagi 12. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E; v nadaljevanju: ZUS-1) Vrhovno sodišče.<sup>50</sup> Zaradi kontinuiranosti poteka volilnih opravil

---

<sup>46</sup> Predhodni volilni spor glede »lastnih« elektorjev pomeni možnost pritožbe predlaganega elektorja oziroma predlagatelja elektorja zoper odločitve pristojne volilne komisije, da zavrne predlog. Predhodni volilni spor glede »tujih« elektorjev pomeni možnost pravnega sredstva elektorja oziroma predlagatelja elektorja zoper odločitve pristojne volilne komisije o seznamu elektorjev, ki so jih predlagale druge lokalne skupnosti oziroma interesne organizacije, ki sestavljajo isto volilno telo.

<sup>47</sup> Glej Sovdat, Volilni spor (2013) ter European commission for democracy through law (Venice commission), Code of Good Practice in Electoral Matters - Guidelines and Explanatory Report (2018), str. 11, URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e).

<sup>48</sup> Povzeto po smiselni uporabi VIII. poglavja ZVDZ.

<sup>49</sup> Sovdat, Volilni spor (2013), str. 188–199.

<sup>50</sup> Pri volitvah v Državni svet velja enako pravilo kot za volitve v Državni zbor, da so roki za vlaganje kandidatur, pravna sredstva zoper odločitve državnih organov ipd. prekluzivni. V odločbi Up-680/02 je Ustavno sodišče zatrdilo, da mora biti vsaka faza volilnega postopka končana v določenem roku, da lahko volitve preidejo v naslednjo fazo. Samo na ta način naj bi bila dosegljiv cilj volitev, to je zakonita in pravočasna izvolitev članov Državnega sveta.

mora Vrhovno sodišče odločiti v 48 urah po prejemu pritožbe.<sup>51</sup> Trditveno in dokazno breme je na pritožniku, zlasti zaradi kratkega roka za odločanje. Navedeni volilni spor je namenjen predvsem varstvu osebne (pasivne) volilne pravice in služi funkciji nadzora nad delom volilnih komisij v zvezi s potrjevanjem kandidatur.<sup>52</sup>

Poleg pritožbe pozna slovenski pravni red še vzporedno pravno sredstvo ugovora zoper odločitev pristojne volilne komisije o potrditvi kandidata oziroma liste kandidatov, ki ga lahko vloži drug kandidat ali predlagatelj drugega kandidata (oziroma liste kandidatov), ki ga bo volilo isto volilno telo. O ugovoru odloča DVK. Gre torej za drugačno pravno sredstvo, ki izhaja iz smiselne uporabe 103. člena ZVDZ, in je namenjeno varstvu volilne pravice drugih oseb, saj napačna odločitev o potrditvi drugega kandidata vpliva tudi na pravico do poštenega volilnega postopka ostalih. Aktivno legitimiran subjekt (t. j. vsak kandidat znotraj istega volilnega telesa oziroma predlagatelj liste kandidatov, ki predlaga kandidate za člane Državnega sveta istega volilnega telesa) lahko v 48 urah po odločbi pristojne volilne komisije vloži obrazložen ugovor na DVK, s katerim nasprotuje zakonitosti odločbe o potrditvi liste kandidatov. Trditveno in dokazno breme je na pritožniku, volilna komisija pa mora o ugovoru odločiti najpozneje v 48 urah od izteka roka za predložitev list kandidatov. Zoper to odločitev ima isti subjekt pravico do pritožbe na Vrhovno sodišče, ki mora odločiti v 48 urah po prejemu pritožbe.<sup>53</sup>

Opisano podvajanje pravnih sredstev zoper odločitve v zvezi z listo kandidatov za člana Državnega sveta lahko pripelje do kompleksnih in težko rešljivih situacij. Iz zadev Ustavnega sodišča št. Up-3486/07, Up-3503/07, in Up-4768/07 izhaja, da je med odločanjem Vrhovnega sodišča o ugovoru zoper odločitev DVK slednja zaradi zavezujoče narave rokovnika za volilna opravila že potrjevala sporne kandidature, Vrhovno sodišče pa je tako odločitev DVK v svoji kasnejši odločbi razglasilo za brezpredmetno.<sup>54</sup> Ustavno sodišče je v nadaljevanju v isti zadevi zadržalo volitve v Državni svet ter ob določitvi načina izvršitve razveljavilo vsa izvedena (tudi veljavna) volilna opravila, ki so se morala nato ponovno izvesti.<sup>55</sup>

Teorija utemeljeno kritizira trenutno možnost dveh vzporednih pravnih sredstev in možnost dvojnega dostopa do sodišča. Tako podvajanje pravnih sredstev ne pomeni več pravne varnosti, ampak običajno pripelje do neučinkovitosti pravice do sodnega varstva.<sup>56</sup>

## **Naknadni volilni spor**

Naknadni volilni spor je tako kot predhodni volilni spor namenjen varstvu volilne pravice in poštenosti ter zakonitosti izvedbe volitev. Gre za postopek pravnega varstva zoper že izvedene volitve (t. j. po volilnem dnevu), kjer je bistvenega pomena, da se varuje verodostojnost volilnih izidov. V naknadnem volilnem sporu volilni sodnik ni pod tako močnim časovnim pritiskom, kot je pri predhodnem volilnem sporu, saj so bile volitve že opravljene. To ne pomeni, da tak postopek lahko traja eno leto ali več,

<sup>51</sup> Četrty odstavek 105. člena ZVDZ: Sodišče odloča ob primerni uporabi določb zakona o upravnih sporih.

<sup>52</sup> Sovdat, Volilni spor (2013), str. 177.

<sup>53</sup> Četrty odstavek 105. člena ZVDZ: Sodišče odloča ob primerni uporabi določb zakona o upravnih sporih.

<sup>54</sup> Sklep Vrhovnega sodišča št. II Uv 13/2007.

<sup>55</sup> Navedena odločitev Ustavnega sodišča je tako posegla v kontinuirano izvedbo volitev v Državni svet.

<sup>56</sup> Sovdat, Volilni spor (2016), str. 197–199.

vendar pa si mora volilni sodnik vzeti toliko časa, da vsestransko preveri zatrjevane volilne nepravilnosti, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na rezultat volitev.

V postopku naknadnega volilnega spora je torej poudarjen objektivni vidik volitev. Aktivno in pasivno volilno pravico se varuje na splošni in ne na osebni ravni. Zaradi narave volilne pravice, ki se uresničuje na poseben (t. j. kolektiven) način, bodo volitve deloma ali v celoti razveljavljene le, če je prišlo do takšnih kršitev, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na volilni izid. Kršitve, pa naj bodo še tako hude, ki nimajo takšne moči, so sankcionirane na druge načine.<sup>57</sup> Naknadni volilni spor mora odpraviti vsak dvom o zakonitosti in legitimnosti volitev.<sup>58</sup>

Po volitvah v Državni svet je na prvi (konstitutivni) seji sprva izvoljena Mandatno-imunitetna komisija, ki skladno z drugim odstavkom 49. člena ZDSve pregleda potrdila o izvolitvi in morebitne pritožbe kandidatov, interesnih organizacij ali lokalnih skupnosti zoper odločitev volilne komisije, ki lahko vplivajo na potrditev mandatov, ter sestavi poročilo za Državni svet. Sestavni del poročila so seznam izvoljenih članov Državnega sveta in potrdila o izvolitvi. Rok za pritožbo je določen ob smiselni uporabi 109. člena ZVDZ, ki določa, da se pisna pritožba lahko vloži najkasneje do seje Mandatno-volilne komisije (Državnega zbora), na kateri ta obravnava poročilo o izidu volitev, v primeru da se pritožba nanaša na naknadne ali ponovne volitve, pa najkasneje 15 dni od dneva teh volitev. Pritožba mora vsebovati ime in priimek ali naziv ter naslov pritožnika, izjavo, da je upravičen za vložitev pritožbe (aktivno legitimiran za vložitev pritožbe na volitve v Državni svet je vsak kandidat za člana Državnega sveta in predlagatelj kandidata), odločitev volilne komisije, ki jo izpodbija, ime in priimek svetnika, na katerega se odločitev volilne komisije nanaša, ter razloge in morebitne dokaze. Na podlagi mnenja mandatno-imunitetne komisije Državni svet odloči o potrditvi mandatov. O vsakem spornem mandatu odloča Državni svet posebej,<sup>59</sup> šteje se, da je pritožba bila zavrnjena, če Državni svet članu potrdi mandat.<sup>60</sup> V tretjem odstavku 50. člena ZDSve pa je določeno, da lahko pritožbo zoper odločitev Državnega sveta vloži na Ustavno sodišče le kandidat, ki je bil izvoljen, vendar mu Državni svet ni potrdil mandata.

Ustavno sodišče je v zadevi št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18 ugotovilo neustavnost 50. člena ZDSve in zahtevalo, da Državni zbor neskladnost odpravi v roku enega leta po objavi odločbe Ustavnega sodišča. Za čas do odprave ugotovljene neustavnosti je določilo način izvršitve svoje odločbe, in sicer tako, da pritožbo zoper odločitev Državnega sveta, sprejeto v postopku potrjevanja mandatov članov Državnega sveta, lahko vloži vsak kandidat in predlagatelj kandidata. Z navedeno odločbo je torej Ustavno sodišče razširilo krog aktivno legitimiranih pritožnikov zoper odločitev Državnega sveta o (ne)potrditvi mandata. V navedeni odločbi je Ustavno sodišče grajalo trenutno pomanjkljivo ureditev pravnega varstva v postopku volitev v Državni svet, ker posebna narava volilne pravice zahteva čim hitrejšo rešitev volilnega spora, hkrati pa mora zakon jasno in določno urediti pravno sredstvo, rok za vložitev, razloge, iz katerih je mogoče pravno sredstvo vložiti, pravila o trditvenem in dokaznem bremenu, merila presoje, organ, ki odloča, ter njegovega pooblastila. Ustavno sodišče

<sup>57</sup> Npr. kot kaznivo dejanje po Kazenskem zakoniku (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16 in 27/17; v nadaljevanju: KZ-1), ki v sedemnajstem poglavju ureja kazniva dejanja zoper volilno pravico in volitve.

<sup>58</sup> Sovdat, Volilni spor (2016), str. 209-211.

<sup>59</sup> Državni svetnik, čigar mandat je sporen, ne sme glasovati o potrditvi svojega mandata.

<sup>60</sup> 50. člen ZDSve in 6. člen Poslovnika Državnega sveta, Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15 (v nadaljevanju: PoDS-1).

je ugotovilo, da ZDSve in smiselna uporaba ZVDZ ne zagotavljata učinkovitega izvrševanja pravice do pravnega sredstva, saj ne določata, kaj mora vsebovati pritožba, iz katerih razlogov se lahko vloži, pooblastila Državnega sveta in zahteve po obrazložitvi odločitve.<sup>61</sup>

Ustavno sodišče se je opredelilo tudi glede pravnega sredstva zoper odločitve Državnega sveta in je, enako kot za postopek pred Državnim svetom, ugotovilo, da je tudi postopek pred Ustavnim sodiščem v zvezi z volilnim sporom o volitvah v Državni svet pomanjkljivo urejen. Pri tem je opozorilo, da ZDSve ne določa, iz katerih razlogov (nepravilnosti) je mogoče vložiti pritožbo na Ustavno sodišče in kakšna so merila presoje. Za zagotavljanje objektivnega sodnega varstva bi morale biti dopustno v volilnem sporu po volitvah v Državni svet uveljavljati vse nepravilnosti, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na volilni izid, seveda pod pogojem, da so bile te poprej uveljavljane v postopku pred Državnim svetom. Poleg tega pa mora biti dopustno tudi uveljavljanje nepravilnosti, ki bi jih v postopku odločanja o pritožbi zagrešil Državni svet. Na koncu Ustavno sodišče opozarja še, da ZDSve prav tako ne vsebuje postopkovnih pravil v postopku odločanja pred Ustavnim sodiščem.<sup>62</sup>

Poleg pritožbe na Državni svet lahko kandidat ali predlagatelj kandidata za člana Državnega sveta ter vsak volivec (t. j. elektor) vloži ugovor zoper nepravilno postopanje volilnega odbora in pristojne volilne komisije (t. j. nepravilnosti v zvezi z izvedbo glasovanja in ugotavljanjem volilnih izidov). Ugovor zoper delo volilnega odbora se vloži pri volilni komisiji volilne enote,<sup>63</sup> zoper delo volilne komisije volilne enote ali DVK pa na DVK. Ugovor se lahko vloži v treh dneh od dneva glasovanja. Volilna komisija volilne enote mora o ugovoru odločiti v roku 48 ur.<sup>64</sup> Pristojna komisija mora torej odločiti v zelo kratkem času, zato kontradiktornost v tem postopku ne more biti vzpostavljena. Iz istega razloga pristojna volilna komisija ne more poglobljeno obravnavati morebitnih kršitev, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na volilne izide. Volilna komisija lahko ugotovi, da je ugovor prepozen oziroma ne izpolnjuje ostalih formalnih zahtev ter ga zavrže, ali pa ugotovi, da je neutemeljen in ga zavrne. Če je ugovor utemeljen, pristojna volilna komisija z odločbo ugotovi takšne nepravilnosti pri glasovanju na volišču oziroma pri delu volilnega odbora, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na izid volitev ter razveljavi glasovanje na volišču in razpiše ponovne volitve v obsegu, v katerem je bilo glasovanje razveljavljeno.<sup>65</sup> Če volilna komisija ugotovi takšne nepravilnosti pri delu, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na izid volitev, vendar lahko sama sanira kršitve, to naredi tako, da sama ugotovi izid volitev v volilnem okraju.<sup>66</sup> Zoper odločitve volilne komisije ni možno sodno varstvo.<sup>67</sup> Iz smiselne uporabe 108. člena izhaja tudi, da lahko DVK sama (po nadzorstveni pravici) ugotovi takšne nepravilnosti pri delu volilne komisije volilne enote, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na izid volitev, ter sama ugotovi izid volitev v volilni enoti. Roka, v katerem DVK to lahko stori, zakon ne določa, kar zmanjšuje pravno varnost in predvidljivost.

Pravna teorija in Ustavno sodišče tako utemeljeno grajata trenutno ureditev naknadnega volilnega spora v postopku volitev v Državni svet, saj - enako kot pri predhodnem volilnem sporu na podlagi smiselne uporabe ZVDZ - vzpostavlja več

<sup>61</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18.

<sup>62</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18.

<sup>63</sup> Tako izhaja iz prve točke sklepa Ustavnega sodišča št. Mp-3-07.

<sup>64</sup> Smiselna uporaba 106. člena ZVDZ.

<sup>65</sup> 8. člen ZDSve: Ponovne volitve se opravijo, če pristojna volilna komisija zaradi nepravilnosti, ki lahko vplivajo na izid volitev, razveljavi volitve v volilnem telesu.

<sup>66</sup> Smiselna uporaba 106 in 107. člena ZVDZ.

<sup>67</sup> Sovdat, Volilni spor (2013), str. 269–270.

pravnih sredstev. Hkrati pa s pomanjkljivo pravno ureditvijo ni zagotovljena pravica do učinkovitega pravnega varstva ter varstvo (objektivnega) zaupanja v volitve.<sup>68</sup> Nadzor volilnih komisij, ko te odločajo o ugovoru oziroma po nadzorstveni pravici, je omejen le na delo volilnih odborov in volilnih komisij glede volilnega dneva in ugotavljanje izidov volitev. Kršitve drugih subjektov (t. j. vseh subjektov razen volilnih komisij in volilnih odborov), ki so ali bi lahko bistveno vplivale na volilni izid, pritožnik ne more uveljavljati ne s pritožbo na Državni svet kot tudi ne z ugovorom. ZDSve in smiselna uporaba ZVDZ tudi ne zagotavljata jasne razmejitve med pritožbo na Državni svet in ugovorom na pristojno volilno komisijo.<sup>69</sup> Iz navedenega izhaja, da je treba postopek pravnega varstva pri volitvah v Državni svet urediti celovito in dovolj jasno ter določno, saj bo le tako zadoščeno zahtevi Ustavnega sodišča po odpravi neustavnosti trenutne ureditve. Državni svet je že na 22. redni seji 18. 10. 2019 sprejel predlog novele ZDSve in jo poslal Državnemu zboru v zakonodajni postopek, s katero je zasledoval cilj, da se postopek pravnega varstva pri volitvah v Državni svet uredi skladno z odločbami Ustavnega sodišča. Odbor Državnega zbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo je v zakonodajnem postopku nato ocenil, da predlog novele ni primeren za nadaljnjo obravnavo, pri čemer so se poslanci opirali predvsem na mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora (v nadaljnjem besedilu: ZPS), ki je imela več vsebinskih pripomb. Med drugim je ZPS v mnenju priporočila, da naj se po avstrijskem vzoru uredi zgolj naknadni volilni spor, volilni sodnik naj bo Ustavno sodišče, poudarila pa je tudi potrebo po izvedbi glavne obravnave. Državni svet je pri pripravi predmetnega predloga novele ZDSve upošteval pripombe, opozorila in priporočila ZPS. Zakon o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12; v nadaljnjem besedilu: ZUstS) sicer na nekaterih mestih predvideva javno obravnavo, vendar po mnenju Državnega sveta Ustavno sodišče ni najprimernejši organ za ugotavljanje dejanskega stanja, zato ocenjuje, da je primerneje urediti dvostopenjsko pravno varstvo v naknadnem volilnem sporu, pri čemer se bo na prvi stopnji Vrhovno sodišče lažje osredotočilo na dejanski stan, na drugi stopnji pa bo Ustavno sodišče dokončno razrešilo zadevo.

## **2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA**

### **2.1. Cilji**

Cilj predlagane spremembe je uskladitev ZDSve z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18. Kot posredno izhaja iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-191/17, mora zakonodajalec poskrbeti za celovito ureditev vseh vprašanj v zvezi s pravnim varstvom pri volitvah v Državni svet. Cilj predlagane spremembe ni samo odprava neustavnosti 50. člena ZDSve, ampak odprava neustavnosti, na katere je Ustavno sodišče opozorilo v obrazložitvi in na katere opozarja tudi stroka. Zlasti v skladu s priporočili teorije in Beneške komisije je cilj predloga zakona natančno urediti postopek volitev v Državni svet, predvsem pa ureditev volilnega spora, saj v praksi pri volitvah v Državni svet prihaja do številnih težav, za katere trenutna pomanjkljiva ureditev ne zagotavlja ustreznega pravnega varstva in ne nudi ustreznih rešitev.

---

<sup>68</sup> Glej zlasti: Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18 ter Sovdat, Volilni spor, str. 249–277.

<sup>69</sup> Iz smiselne uporabe zakona izhaja, da je pritožba na Državni svet verjetno pravno sredstvo zoper odločitev volilne komisije o ugovoru, ki pa ni omogočeno vsem subjektom, ki lahko vložijo ugovor (t. j. elektorjem). To nedopustno omejuje pravico do pravnega sredstva. Glej tudi Sovdat, Volilni spor (2013), str. 268–271.

S predlagano ureditvijo se zasleduje cilj, da v praksi ne bi tako pogosto prihajalo do težav, s katerimi se zaradi podnormiranosti volilnega spora sooča Državni svet ob vsakokratnih volitvah. Predlog zakona zato temeljito ureja volilni spor, v katerega po novem Državni svet ne bi bil neposredno vpleten, saj glede na svojo sestavo in vlogo v slovenski ustavni ureditvi ni primeren organ za odločanje v volilnih sporih. Zaradi navedenih razlogov je bolj primeren organ za odločanje o volilnih sporih po volilnem dnevu na prvi stopnji Vrhovno sodišče, zoper njegovo odločbo pa je predvidena pritožba na Ustavno sodišče.

## **2.2. Načela**

Predlog zakona zasleduje zlasti načelo jasnosti in določnosti, ki je del širšega načela pravne države, načelo pravne varnosti in predvidljivosti ter načelo zakonitosti. Z jasno in določno opredelitvijo pravic in obveznosti, ki jih imajo (pri)tožniki ter organi, ki odločajo o (pri)tožbi, se bo odpravila zmeda na področju pravnega varstva v postopku volitev v Državni svet. ZDSve bo po spremembi celovito urejal postopek volitev, ki bo za interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti, potencialne elektorje in potencialne kandidate predvidljiv, natančno bodo določeni vsi koraki, ki jih bodo morali deležniki opraviti oziroma ki so jim na voljo pri samih volitvah in pri morebitnem varstvu volilne pravice. Z natančno in podrobno ureditvijo postopka se zasleduje načelo jasnosti in določnosti, da bi se v praksi v posamezni fazi postopka pojavljalo kar najmanj spornih vprašanj.

Zasleduje se tudi načelo ekonomičnosti postopka, saj daje v volilnem sporu tako Vrhovnemu kot tudi Ustavnemu sodišču možnost, da razveljavi volilni izid in samo ugotovi volilni izid. Prav tako je eno glavnih načel načelo periodičnosti volitev, ki je bistveno povezano s samo vsebino volilne pravice.<sup>70</sup> Postopek, zasnovan v predlogu zakona, na več mestih varuje periodičnost volitev predvsem z ureditvijo, ki ne predvideva predhodnega volilnega spora, temveč se bodo vse morebitne nepravilnosti razjasnjevale v naknadnem volilnem sporu, kar minimizira možnosti, da bi se dan glasovanja zamaknil, razen seveda v izrednih razmerah.

## **2.3. Poglavitne rešitve**

Predlog zakona je namenjen odpravi protiustavnosti, ki jo je ugotovilo Ustavno sodišče, hkrati tudi celovito ureja volilni spor tako, da ga v celoti ureja kot naknadni volilni spor. Predlog zakona sicer še vedno predvideva smiselno uporabo ZVDZ in se po tem zakonu tudi sicer zgleduje, vendar pa odpravlja njegove pomanjkljivosti, zlasti tiste v zvezi z jasnostjo in določnostjo postopkov v volilnem sporu. Predlog zakona se, kar se tiče volilnega spora, vsebinsko deli na določbe, ki urejajo volilne postopke v zvezi s seznamom izvoljenih predstavnikov v volilno telo (t. j. elektorjev) in s predlogi kandidatov za člane Državnega sveta ter na določbe, ki urejajo (naknadni) volilni spor.

Interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti pristojni volilni komisiji po novi ureditvi predložijo seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo skupaj z njihovimi internimi pravili glede volitev predstavnikov, zapisnikom o postopku izbire kandidatov in ostalo dokumentacijo. Pristojna volilna komisija po prejemu seznama predstavnikov v volilno telo takoj preizkusi, ali je pravočasno vložen ter ali je določen v skladu z ZDSve in internimi pravili interesnih organizacij oziroma lokalnih skupnosti. Če ugotovi formalne pomanjkljivosti seznama, interesno organizacijo ali lokalno skupnost, ki je

---

<sup>70</sup> Sovdat, Volilni spor (2013), str. 84–85.

seznam vložila, pozove, da roku dveh dni pomanjkljivosti odpravi. Če pomanjkljivosti niso pravočasno odpravljene, pristojna volilna komisija seznam zavrne. Zavrne ga tudi, če je seznam vložen prepozno ali če ni v skladu z ZDSve ali internimi pravili interesnih organizacij oziroma lokalnih skupnosti in pri tem ne gre za formalno pomanjkljivost. Pristojna volilna komisija lahko seznam zavrne v celoti ali le glede posameznih izvoljenih predstavnikov. Če seznama ne zavrne, ga potrdi. Predlog zakona izrecno poudarja, da mora biti odločba pristojne volilne komisije pisna in obrazložena in da se odločbo o potrditvi ali zavrnitvi vroči interesni organizaciji oziroma lokalni skupnosti, ki je predlagala seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo. DVK lahko na tej točki, če sama ni pristojna volilna komisija, odločbo pristojne volilne komisije spremeni ali razveljavi, in sicer do dneva, določenega za objavo seznamov.

Zoper odločitev pristojne volilne komisije v tej fazi pravno sredstvo ni možno. Volilni postopki pred dnevom glasovanja morajo namreč potekati hitro, roki pa so kratki. Katerikoli volilni sodnik torej ne bi imel dovolj časa za presojo pravilnosti vseh volilnih postopkov. Mogoče bi sicer bilo določiti možnost pravnega sredstva zoper zavrnitev seznama izvoljenih predstavnikov v volilno telo, ki bi jo lahko vložila interesna organizacija ali lokalna skupnost, ki je seznam predložila. A kot je v zakonodajnem postopku predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem svetu opozorila ZPS, bi bilo tovrstno sodno varstvo (*a priori volilni spor*) težko izvedljivo glede na kratke roke. ZPS je predlagala zgledovanje po avstrijskem vzoru in opustitev *a priori* volilnega spora. Predlagatelj tako sledi avstrijskemu vzoru in mnenju ZPS, zato pravno varstvo udejanja šele po izvedenih volitvah.

Volilni postopki v zvezi s predlogi kandidatur za člana Državnega sveta pred dnevom glasovanja so smiselno enaki postopkom v zvezi s potrditvijo seznamov elektorjev. Poleg kandidature za člana Državnega sveta interesna organizacija oziroma lokalna skupnost pristojni volilni komisiji predloži svoja interna pravila glede volitev kandidata, zapisnik o postopku izbire in ostalo dokumentacijo. Pristojna volilna komisija nato prejme kandidaturu in takoj preizkusi, ali je pravočasno vložena in ali je določena v skladu z ZDSve in internimi pravili interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti. Če ugotovi formalne pomanjkljivosti kandidature, interesno organizacijo ali lokalno skupnost, ki je kandidaturu predložila, pozove, da v roku dveh dni pomanjkljivosti odpravi. Če te niso pravočasno odpravljene, pristojna volilna komisija kandidaturu zavrne. Zavrne jo tudi, če je kandidatura vložena prepozno ali če ni v skladu z ZDSve ali internimi pravili interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti in pri tem ne gre za formalno pomanjkljivost. Če seznama ne zavrne, ga potrdi.

Odločbo o potrditvi ali zavrnitvi izda pristojna volilna komisija najkasneje trideset dni pred dnevom glasovanja in vroči kandidatu ter interesni organizaciji oziroma lokalni skupnosti, ki je kandidaturu predlagala. Tudi na tej točki lahko DVK, če sama ni pristojna volilna komisija, odločbo pristojne volilne komisije spremeni ali razveljavi, in sicer do dneva, določenega za objavo kandidatov. Zoper odločitev pristojne volilne komisije je možno vložiti tožbo na Vrhovno sodišče v skladu z novim 23.a členom, vendar šele po izvedenih volitvah. Na ta način se celotno pravno varstvo udejanja šele v naknadnem volilnem sporu, saj bo imel volilni sodnik šele takrat dovolj časa za vsebinsko pravilno odločitev.

ZDSve v 22. členu določa, da po volilnem dnevu volilni odbor pošlje zapisnik o volitvah skupaj z drugim volilnim gradivom pristojni volilni komisiji. Predlog zakona predvideva, da ima pristojna volilna komisija možnost razveljaviti glasovanje in odrediti ponovne volitve, če po prejemu volilnega gradiva ugotovi takšne nepravilnosti pri glasovanju na

volišču oziroma pri delu volilnega odbora, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na volilni izid. Če do tega ne pride, DVK na podlagi zapisnika o volitvah in drugega relevantnega gradiva izda potrdila o izvolitvi tistim kandidatom, ki so bili izvoljeni za člana Državnega sveta. Predsednik Državnega zbora skliče prvo sejo Državnega sveta najkasneje dvajset dni po njegovi izvolitvi. Na prvi seji Državni svet na podlagi potrdil DVK in poročila Mandatno-imunitetne komisije potrdi vse mandate. Predlog zakona pri tem uvaja takšno dikcijo, da določbe ne bi bilo mogoče interpretirati drugače, Državni svet torej nima možnosti zavrniti nobenega mandata.

Zoper potrditev mandata Državnega sveta pritožba ni mogoča, mogoče je zgolj izpodbijati volilni izid s tožbo pred Vrhovnim sodiščem in morebitno kasnejšo pritožbo na Ustavno sodišče. O spornih izvolitvah članov Državnega sveta bo, skladno s predlagano ureditvijo, odločalo Vrhovno sodišče, ki bo tožbi bodisi ugodilo (če ugotovi nepravilnosti, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na volilni izid) bodisi jo bo zavrnilo (če ni prišlo do takih nepravilnosti). Tožnik bo pri tem moral zahtevati razveljavitev volilnega izida. Vrhovno in Ustavno sodišče sta bolj primerna organa za volilni spor, zato je smiseln prenos pristojnosti odločanja o (pri)tožbah zoper izvolitev s političnega telesa nanju.<sup>71</sup>

Predlog zakona kot novo pravno sredstvo uvaja tožbo, ki jo bo po volilnem dnevu lahko vložil vsak kandidat za člana Državnega sveta in vsak elektor, prav tako pa jo lahko vložijo interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti.<sup>72</sup> O utemeljenosti tožbe bo odločalo Vrhovno sodišče. Tožba bo dopustna, če bo aktivno legitimiran subjekt zatrjeval, da je prišlo do napak, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na volilni izid.<sup>73</sup> S tem se odpravlja podvajanje (vzporednih) pravnih sredstev (t. j. ugovor na volilno komisijo in pritožba na Državni svet), ki sta po veljavni ureditvi povzročala zmedo. Predlog tudi odvzema pristojnost Državnemu svetu, da odloča o pritožbah zoper potrditev mandatov. Politično telo, kot je Državni svet, ni primerno za odločanje o volilnih sporih glede izvolitve lastnih članov. Predlog jasno določa, kakšne so pristojnosti Vrhovnega sodišča (t. j. zavrnitev tožbe in potrditev volilnega izida ali ugoditev tožbi in razveljavitev volitev oziroma situacija, ko Vrhovno sodišče samo ugotovi volilni izid), s čimer odpravlja pomanjkljivost trenutne ureditve. Vrhovno sodišče v volilnem sporu preveri, ali je med volitvami ni prišlo do nepravilnosti, ki so ali bi lahko vplivale na volilni izid. Na naslednji stopnji bo pravilnost poteka volitev presojalo Ustavno sodišče, pri tem pa predlog zakona jasno določa njegove pristojnosti in hkrati odpravlja neustavnost, ki jo je v svoji odločbi U-I-349/18 ugotovilo prav Ustavno sodišče, saj zagotavlja možnost vložitve pritožbe osebi, katere tožba, vložena na Vrhovno sodišče, je bila zavrnjena, ter izvoljenemu članu Državnega sveta, če je tožnik pred Vrhovnim sodiščem uspel. Roki, ki jih predlog zakona predvideva za razrešitev volilnega spora, so daljši, saj je potrebna celovita presoja zakonitosti volitev, hkrati pa določeni na način, da se volilni spor v doglednem času razreši.

Zaradi nepravilnosti pri delu volilnih odborov ali nepravilnosti v postopku kandidiranja, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na volilni izid, zoper odločbo pristojne volilne komisije o potrditvi oziroma zavrnitvi seznama izvoljenih predstavnikov v volilno telo, odločbo pristojne volilne komisije o potrditvi oziroma zavrnitvi kandidature ali odločbo

<sup>71</sup> Sovdat, Volilni spor (2013), str. 214.: »Kot je bilo že poudarjeno, so v Združenem kraljestvu zelo zgodaj prišli do spoznanja, da parlament ne more biti sam svoj volilni sodnik, in se je uveljavil neposredno sodni nadzor volitev.«

<sup>72</sup> S tem predlog zakona sledi odločbi Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18.

<sup>73</sup> Tožba tako sledi priporočilom teorije, da mora imeti pravno sredstvo zoper volilni izid vsak kandidat ter tudi volivec.



pristojne volilne komisije, s katero je razveljavila glasovanje na volišču, je po novi ureditvi torej možna tožba na Vrhovno sodišče, ki jo lahko v petnajstih dneh po objavi seznama izvoljenih članov Državnega sveta vloži vsak kandidat za člana Državnega sveta, o katerem je odločalo isto volilno telo, vsak izvoljeni predstavnik v istem volilnem telesu in vsaka interesna organizacija ali lokalna skupnost, ki je predlagala seznam predstavnikov ali kandidate v isto volilno telo. Tožbo je možno vložiti tudi zoper odločbo DVK, s katero je razveljavila ali spremenila odločbo pristojne volilne komisije, izdano v postopku potrjevanja seznamov izvoljenih predstavnikov oziroma kandidatov.

Vrhovno sodišče preveri pravočasnost in popolnost tožbe, nato pa pošlje tožbo v odgovor članu Državnega sveta, čigar izvolitev se izpodbija. Rok za odgovor na tožbo je petnajst dni. Vrhovno sodišče nato po prejemu odgovora in gradiva, ki ga poseduje DVK, v enem mesecu odloči o utemeljenosti tožbe. V primeru, da Vrhovno sodišče ugotovi kršitev ali drugo okoliščino, ki je ali bi lahko bistveno vplivala na volilni izid, razveljavi volitve v volilnem telesu, pristojna volilna komisija pa nato v skladu s spremenjenim 8. členom ZDSve razpiše ponovne volitve. Če je to mogoče, Vrhovno sodišče razveljavi volitve in samo ugotovi volilni izid. V primeru, da Vrhovno sodišče ne ugotovi tovrstnih kršitev ali okoliščin, zavrne tožbo kot neutemeljeno, potrdi volilni izid in odločbo vroči strankam, pristojni volilni komisiji ter Državnemu svetu.

V petnajstih dneh po vročitvi odločbe lahko tožnik, čigar tožba na Vrhovno sodišče je bila zavržena ali zavrnjena, vloži pritožbo na Ustavno sodišče. V istem roku lahko pritožbo vloži tudi član Državnega sveta, čigar izvolitev je Vrhovno sodišče razveljavilo. Pritožba zoper odločbo Vrhovnega sodišča se lahko vloži zaradi kršitve materialnega prava, kršitve postopkovnih pravil ali nepravilno ugotovljenega dejanskega stanja, ki je ali bi lahko bistveno vplivala na ugotovitev volilnega izida. Pritožba zadrži izvršitev odločbe Vrhovnega sodišča, vloži pa se pri Ustavnem sodišču, ki najprej preveri njeno pravočasnost in popolnost ter jo, če pritožbo vlaga oseba, ki ni uspela s tožbo, pošlje v odgovor članu Državnega sveta, čigar izvolitev se izpodbija. Če pritožbo vlaga oseba, ki je bila izvoljena za člana Državnega sveta, vendar je Vrhovno sodišče z odločbo ugodilo tožbi, se pritožbo pošlje v odgovor osebi, ki je uspela s tožbo pred Vrhovnim sodiščem. Rok za odgovor na pritožbo je petnajst dni. V istem roku mora Vrhovno sodišče Ustavnemu sodišču poslati vse gradivo v zvezi z zadevo.

Ustavno sodišče ugodi pritožbi osebe, ki je bila izvoljena za člana Državnega sveta, in potrdi volilni izid, če je Vrhovno sodišče z odločbo ugodilo tožbi, in Ustavno sodišče oceni, da ni prišlo do nepravilnosti, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na volilni izid. Ustavno sodišče zavrne pritožbo osebe iz prejšnjega stavka, če ugotovi, da je Vrhovno sodišče pravilno ocenilo, da je prišlo do nepravilnosti, ki so ali bi lahko vplivale na volilni izid. Ustavno sodišče zavrne kot neutemeljeno pritožbo osebe, ki ni uspela s tožbo, in potrdi volilni izid, če ugotovi, da je Vrhovno sodišče pravilno ugotovilo, da zatrjevane nepravilnosti niso bistveno vplivale na volilni izid. Ustavno sodišče zavrne pritožbo kot neutemeljeno tudi, če ugotovi, da je prišlo do nepravilnosti v postopku odločanja pred Vrhovnim sodiščem, vendar je slednje pravilno ugotovilo, da zatrjevane nepravilnosti niso bistveno vplivale na volilni izid. Ustavno sodišče ugodi pritožbi, razveljavi potrditev volilnega izida in razveljavi volitve v volilnem telesu, če ugotovi, da nepravilnosti, ki so se zgodile pri volilnih opravilih, so ali bi lahko bistveno vplivale na volilni izid. Če je mogoče, Ustavno sodišče ob razveljavitvi volitev samo ugotovi volilni izid. Ustavno sodišče svojo odločitev vroči strankam, pristojni volilni komisiji in Državnemu svetu.

Predlog zakona spreminja tudi ureditev prenehanja mandata člana Državnega sveta tako, da med razloge za prenehanje iz prvega odstavka 63. člena ZDSve dodaja odločbo Vrhovnega sodišča, s katero slednje deloma ali v celoti razveljavi volitve, kar pomeni, da bodo volitve za (posameznega) člana Državnega sveta ponovljene. Z namenom, da se prepreči nejasnost, mandat članu preneha po poteku roka za vložitev pritožbe na Ustavno sodišče. Če pa je pritožba v omenjenem roku vložena, mandat članu preneha z odločbo Ustavnega sodišča, s katero Ustavno sodišče deloma ali v celoti razveljavi volitve.

### **3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA**

Predlagane rešitve ne bodo dodatno obremenile državnega proračuna in drugih javnih sredstev.

### **4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET**

Predlog zakona ne predvideva porabe dodatnih proračunskih ali drugih javnofinančnih sredstev.

### **5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOST PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE**

#### **5.1 Skladnost s pravnim redom Evropske unije**

Zakon ni predmet usklajevanja s pravom Evropske unije.

#### **5.2 Prikaz ureditve v državah članicah Evropske unije**

##### **Zvezna republika Nemčija**

V Zvezni republiki Nemčiji (v nadaljevanju: ZRN) je parlament, podobno kot pri nas, sestavljen iz dveh domov. *Bundestag* je prvi dom nemškega parlamenta, ki sprejema zakone in ga sestavljajo poslanci, ki so voljeni na neposrednih volitvah. *Bundesrat* pa je drugi dom, ki prek mnenj na predloge zakonov, odobritve posebnih zakonov, predlogov zakonov ter prek drugih funkcij izvaja nadzor nad prvim domom nemškega parlamenta. Sestavljajo ga predstavniki zveznih dežel, ki pa niso izbrani na posrednih volitvah, kot to velja za člane Državnega sveta v Republiki Sloveniji. 51. člen Temeljnega zakona ZRN (t. j. Ustava ZRN) namreč določa, da člane *Bundesrata* določijo vlade zveznih dežel.<sup>74</sup>

Volitve v prvi dom ureja zvezni volilni zakon, ki določa, da se odločitve in ukrepi, ki se nanašajo na postopek volitev, lahko izpodbijajo le s pravnimi sredstvi, določenimi v tem zakonu, in z zveznim volilnim poslovníkom. Zakon ureja tako predhodni kot naknadni volilni spor. Predhodni volilni spor je možen zoper odločitev predsednika okrajne volilne komisije v fazi preizkusa okrajnih volilnih list. Na njegovo odločitev je

---

<sup>74</sup> Zaradi neobstoja volitev v Bundesrat bo prikaz ureditve v ZRN povzel postopek volilnega spora v prvi dom nemškega parlamenta.

možna pritožba na okrajni volilni odbor. Deželne liste odobri ali zavrne deželni volilni odbor, zoper odločitev je možna pritožba zaupnika liste ali predsednika deželne volilne komisije.

V ZRN je prva stopnja pravnega varstva v naknadnem volilnem sporu zaupana parlamentu (t. j. *Bundestagu*), pritožba pa je mogoča na ustavno sodišče ZRN. Zvezni volilni zakon in zvezni volilni poslovnik ne dopuščata volilnim komisijam oz. predsednikom zveznih ali deželnih volilnih komisij, da bi lahko sami odločali o ponovni izvedbi volitev. *Bundestag* je edini, ki lahko odloči, da se volitve (delno ali v celoti) ponovijo, če pritožnik – aktivno legitimiran za vložitev pritožbe je vsak volivec, skupina volivcev, predsednik deželne volilne komisije, predsednik zvezne volilne komisije in predsednik *Bundestaga* – z obrazloženo pritožbo, ki jo vloži v dveh mesecih po volilnem dnevu, izkaže, da so v fazi volitev nastale kršitve, ki vplivajo ali bi lahko vplivale na volilni izid. *Bundestag* sprejme odločitev na podlagi mnenja posebnega odbora. Če je treba se opravi ustna obravnava, kjer je zagotovljena kontradiktornost, saj sta vanjo vključena pritožnik in član parlamenta, katerega mandat se izpodbija. V postopku pred odborom imajo pravico sodelovati tudi predsednik *Bundestag-a*, zvezni notranji minister, predsednik zvezne volilne komisije, predsednik deželne volilne komisije in parlamentarna stranka, katere član je »sporni član parlamenta«. Postopek je podrobneje zakonsko urejen, smiselno pa se uporabljajo določbe zakona, ki ureja civilne spore. Odbor sprejme obrazloženo odločitev tajno. Končno odločitev na podlagi mnenja sprejme z navadno večino *Bundestag*. Zoper odločitev slednjega je možna pritožba na Ustavno sodišče ZRN v dveh mesecih od vročitve. Aktivno legitimacijo imajo poslanec, čigar mandat je sporen, volivec, čigar ugovor je bil zavrnjen, pod pogojem, da ga je podprlo vsaj 100 volivcev, ter poslanska skupina ali manjšina v parlamentu, ki ima vsaj eno desetino zakonskega števila poslancev. Ustavno sodišče ZRN kot varuh zakonitosti volitev bo zahtevalo ponovitev volitev le, če so kršitve takšne, da vplivajo ali bi lahko vplivale na volilni izid in jih ni mogoče popraviti z računskimi popravki. Namen *a posteriori* (t. j. naknadnega) pravnega varstva je torej varstvo verodostojnosti volilnega izida. Navedeno izhaja tudi iz odločitve Ustavnega sodišča ZRN v zadevi 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07, kjer je ugotovilo, da učinek neustavne določbe zakona ni tako velik, da bi (bistveno) vplival na volilni izid.<sup>75</sup>

## Republika Avstrija

Parlament v Avstriji je, prav tako kot v Sloveniji, sestavljen iz dveh domov – *Nationalrat-a* (t. j. Nacionalni svet Avstrije) kot spodnjega doma in *Bundesrat-a* kot zgornjega doma avstrijskega parlamenta. Spodnji dom je edini zakonodajalec in ustavodajalec, katerega člani so izbrani na neposrednih državnih volitvah. *Bundesrat* kot zgornji oziroma drugi dom ima, podobno kot Državni svet v Republiki Sloveniji, pristojnost odločilnega veta na zakone, ki jih sprejme prvi dom njihovega parlamenta. V primerih ustavnih zakonov, zakonov s področja *Bundesrat-a* in omejevanja pristojnosti dežel je zahtevano izrecno soglasje *Bundesrat-a*. Člani *Bundesrat-a* so predstavniki zveznih dežel, ki so izvoljeni za mandat petih oziroma šestih let s strani parlamentov zveznih dežel (t. j. *Landtage*). Sestava je tako posredno odvisna od volitev v parlamente zveznih dežel, saj predstavnik zveznih dežel izberejo člane *Bundesrat-a*, zato podobno, kot v nemškem sistemu, ne poznajo ureditve volilnega spora pri volitvah v *Bundesrat*, ki bi bil podoben našemu.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Sovdat, Volilni spor (2013), str. 215–218.

<sup>76</sup> V nadaljevanju bo zato predstavljen volilni spor pri volitvah v *Nationalrat*.

Avstrijski zvezni zakon o parlamentarnih volitvah določa, da je treba kandidatne liste vložiti najkasneje 37 dni pred volitvami pri deželni volilni oblasti, ki jih, če je to treba, vrne v popravo. Če zakonski pogoji niso izpolnjeni, se kandidatne liste zavrne brez možnosti predhodnega volilnega spora.<sup>77</sup>

Naknadni volilni spor je kot prvemu in zadnjemu volilnemu sodniku praviloma zaupan avstrijskemu ustavnemu sodišču (v nadaljevanju: Ustavno sodišče AT). Ministrstvo za notranje zadeve objavi volilne izide (t. j. število glasov, število in imena kandidatov, ki so bili izvoljeni). Pooblaščen predstavniki stranke imajo pravico do pisnega ugovora zoper izračune deželnih volilnih oblasti v treh dneh po zgornji objavi. Ugovor je možen tudi zoper skupni izračun zveznih oblasti. Trditveno in dokazno breme je na strani pritožnika, saj mora ta vsaj *prima facie* izkazati kršitev, ki jo nato preveri zvezni volilni odbor. Če obstajajo nepravilnosti, se volilni rezultati popravijo, v nasprotnem primeru se ugovor zavrne. Ostale kršitve, povezane z volitvami, pa je mogoče zatrjevati le pred Ustavnim sodiščem AT. V 141. členu Ustave republike Avstrije je določeno, da Ustavno sodišče AT odloča o pritožbah pri volitvah zveznega predsednika, ljudskih predstavnikov, deželnih vlad, občinski oblasti. Tožniki izpodbijajo volilni izid zaradi nepravilnosti v volilnem postopku ali če je članu nezakonito prenehal mandat. Ustavno sodišče AT kot varuh objektivne zakonitosti preverja, ali je nepravilnost vplivala na volilni izid. Če ugotovi takšne nepravilnosti, odredi izvedbo novih volitev ali samo določi rezultat volitev, če je to mogoče. Aktivno legitimirani za izpodbijanje volitev v *Nationalrat* sta skupina volivcev, ki je v času volitev vložila kandidatne liste (t. j. politična stranka) in kandidat, čigar kandidatura je bila zavrnjena. Rok za vložitev pritožbe pred Ustavnim sodiščem AT je štiri tedne od konca volitev. Ustavno sodišče AT na podlagi kontradiktornega postopka, v katerem breme zatrjevanja in dokazovanja nosi pritožnik, odloči o tem, ali so pri volitvah nastale takšne nepravilnosti, ki so ali bi lahko vplivale na volilni izid.<sup>78</sup>

## Republika Hrvaška

Hrvaška ima, za razliko od Slovenije, le enodomni parlament (t. j. *Hrvatski sabor*), ki mu je zaupana zakonodajna funkcija. Predstavniki so izvoljeni na neposrednih volitvah vsakih pet let. Pri ureditvi sodne kontrole v zvezi z volitvami v hrvaški parlament velja delitev pristojnosti med Ustavnim sodiščem Republike Hrvaške (v nadaljevanju: Ustavno sodišče HR) in volilni komisijami. 125. člen Ustave Republike Hrvaške in Zakon o ustavnem sodišču določata, da Ustavno sodišče HR odloča o ustavnosti in zakonitosti volitev ter o volilnih sporih. Ustavni zakon o Ustavnem sodišču Republike Hrvaške v 91. členu določa, da imajo aktivno legitimacijo zoper odločitve pristojne volilne komisije politične stranke, kandidati in najmanj 100 volivcev ali vsaj 5 % volivcev volilne enote. Aktivno legitimiran subjekt mora obrazloženo pritožbo vložiti v 48 urah od prejema odločitve pristojne volilne komisije. Če je senat treh sodnikov Ustavnega sodišča HR soglasen, sprejme odločitev sam, drugače pa je odločitev sprejeta na plenarni seji. Rok za sprejem odločitve je 48 ur od prejema pritožbe. Kritiki opozarjajo, da je rok prekratek za vzpostavitev kontradiktornosti in za poglobljeno presojo zakonitosti in verodostojnosti volitev. Ustavno sodišče HR pri pritožbah zoper odločitve oziroma dejanja pristojnih volilnih organov dejansko lahko preverja le delo volilnih odborov in komisij v zvezi z izvedbo glasovanja skozi že sprejete odločitve volilnih komisij, ki so izpodbijane pred Ustavnim sodiščem HR.<sup>79</sup> Obrazložitve

<sup>77</sup> Sovdat, Volilni spor (2013), str. 174.

<sup>78</sup> Prav tam, str. 220–221.

<sup>79</sup> Zakonitost odločitev/dejanj pristojnih volilnih organov lahko preverja le na podlagi presoje in analize sprejetih odločitev volilnih komisij.

Ustavnega sodišča HR v primeru zavrnitve pritožbe se le sklicujejo na odločitve pristojnih volilnih organov ali pa ugotavljajo, da ni prišlo do kršitev, ki so ali bi lahko vplivale na volilni izid.<sup>80</sup>

## **6. NAVEDBA, KATERI PREDSTAVNIKI PREDLAGATELJA BODO SODELOVALI PRI DELU DRŽAVNEGA ZBORA IN DELOVNIH TELES**

Pri delu Državnega zbora in njegovih delovnih teles bo sodeloval državni svetnik Alojz Kovšca.

## **II. BESEDILO ČLENOV**

### **Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem svetu**

#### **7. člen**

V Zakonu o državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US) se v 8., 12., 23., 25., 27., 33., 37. in 42. členu besedilo "republiška volilna komisija" nadomesti z besedilom "državna volilna komisija" v ustreznih sklonih.

#### **8. člen**

V 5. členu se v drugem odstavku v prvem stavku beseda »stopetintrideset« nadomesti z besedno zvezo »sto osemdeset«, beseda »petinsedemdeset« se nadomesti z besedno zvezo »sto petintrideset«. V drugem stavku se beseda »devetdeset« nadomesti z besedno zvezo »sto dvajset«, beseda »šestdeset« se nadomesti z besedo »devetdeset«.

#### **9. člen**

V 8. členu se drugi odstavek spremeni tako, da se glasi:  
»Ponovne volitve se opravijo tudi, če vrhovno sodišče v primeru tožbe ali ustavno sodišče v primeru pritožbe zaradi nepravilnosti, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na volilni izid, razveljavi volitve v volilnem telesu.«

#### **10. člen**

V 10. členu se v stavku, ki postane prvi odstavek, beseda »primerno« zamenja z besedo »smiselno«.

Dodata se nov drugi in tretji odstavek, ki se glasita:

»Glede vprašanj v zvezi s postopkom pred vrhovnim sodiščem, ki v tem zakonu niso posebej urejena, se smiselno uporablja zakon, ki ureja upravni spor.

Glede vprašanj v zvezi s postopkom pred ustavnim sodiščem, ki v tem zakonu niso posebej urejena, se smiselno uporablja zakon, ki ureja delovanje ustavnega sodišča.«.

#### **11. člen**

V 14. členu se v drugem odstavku beseda »trideset« nadomesti z besedo »petintrideset«.

---

<sup>80</sup> Sovdat, Volilni spor (2013), str. 235–237.

Za drugim odstavkom se doda nov tretji odstavek, ki se glasi:

»Poleg seznama izvoljenih predstavnikov v volilno telo iz prejšnjega odstavka predložijo interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti pristojni volilni komisiji tudi pravila iz prvega odstavka tega člena, zapisnik o postopku izbire predstavnikov in ostala dokazila na podlagi zakona.«.

## **12. člen**

Za 14. členom se dodajo novi 14.a, 14.b in 14.c člen, ki se glasijo:

### **»14.a člen**

Ko pristojna volilna komisija prejme seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo, takoj preizkusi, ali je pravočasno vložen in ali je določen v skladu s tem zakonom ter s pravili iz prvega odstavka 14. člena tega zakona.

Če pristojna volilna komisija ugotovi formalne pomanjkljivosti seznama izvoljenih predstavnikov v volilno telo, od interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti, ki je predložila seznam, takoj zahteva, da v roku dveh dni pomanjkljivosti odpravi. Če formalne pomanjkljivosti niso pravočasno odpravljene, pristojna volilna komisija seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo zavrne.

Če pristojna volilna komisija ugotovi, da je seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo vložen prepozno, ga zavrne.

Če pristojna volilna komisija ugotovi, da seznam izvoljenih predstavnikov ni v skladu s tem zakonom ali pravili iz prvega odstavka 14. člena in ne gre za formalno pomanjkljivost po drugem odstavku tega člena, ga zavrne.

Pristojna volilna komisija v primerih iz drugega in četrtega odstavka tega člena seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo zavrne v celoti ali samo glede posameznih izvoljenih predstavnikov v volilno telo.

### **14.b člen**

Seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo, ki je pravočasno vložen in določen v skladu s tem zakonom ter pravili iz prvega odstavka 14. člena tega zakona, pristojna volilna komisija potrdi.

### **14.c člen**

Odločbo o potrditvi oziroma zavrnitvi seznama izvoljenih predstavnikov v volilno telo izda pristojna volilna komisija najpozneje trideset dni pred dnem glasovanja. Odločba se vroči interesni organizaciji oziroma lokalni skupnosti, ki je predložila seznam izvoljenih predstavnikov.

Odločba o potrditvi oziroma zavrnitvi seznama izvoljenih predstavnikov v volilno telo se izda pisno in obsega: uvod, naziv, izrek, obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu ter, če se izda v fizični obliki, podpis uradne osebe in žig organa, oziroma če se izda v elektronski obliki, varna elektronska podpisa uradne osebe in organa, overjena s kvalificiranim potrdilom; če je varen elektronski podpis uradne osebe overjen s kvalificiranim potrdilom, ki vsebuje tudi navedbo organa, varen elektronski podpis organa ni potreben. V primerih, za katere tako določa zakon ali na podlagi zakona izdan predpis, posamezni deli v odločbi niso obvezni. Če se odločba izdela samodejno, ima lahko namesto podpisa in žiga faksimile.

Uvod odločbe obsega: naziv organa, ki odločbo izdaja, predpis o njegovi pristojnosti, naziv stranke in njenega morebitnega zakonitega zastopnika ali pooblaščenca ter kratko označitev zadeve.

V izreku odločbe se odloči o potrditvi oziroma o zavrnitvi seznama izvoljenih predstavnikov v volilno telo.

Obrazložitev odločbe o potrditvi oziroma zavrnitvi seznama izvoljenih predstavnikov v volilno telo vsebuje pravno podlago, razloge, zaradi katerih je pristojna volilna komisija potrdila ali zavrnila posamezne kandidate za predstavnike v volilno telo, ter razloge, zaradi katerih je posamezni interesni organizaciji oziroma lokalni skupnosti pripadlo določeno število predstavnikov v volilnem telesu.

V pouku o pravnem sredstvu se navede kakšno pravno sredstvo ima stranka na razpolago. Organ, pri katerem je treba vložiti pravno sredstvo, se navede s polnim nazivom in naslovom.

Državna volilna komisija lahko z odločbo razveljavi ali spremeni odločbo pristojne volilne komisije, če sama ni pristojna volilna komisija, izdano v postopku potrjevanja seznamov izvoljenih predstavnikov v volilno telo, če ugotovi, da je odločba nepravilna ali nezakonita, in sicer najpozneje do dneva, določenega za objavo seznamov.

Zoper odločbo o zavrnitvi seznama izvoljenih predstavnikov v volilni telo ter odločbo državne volilne komisije iz prejšnjega odstavka se lahko v petnajstih dneh po objavi seznama izvoljenih članov državnega sveta vložijo tožbe v skladu s 23.a členom.«.

### **13. člen**

V 15. členu se v drugem odstavku beseda »trideset« nadomesti z besedo »petintrideset«.

Za drugim odstavkom se doda nov tretji odstavek, ki se glasi:

»Poleg kandidature za člana državnega sveta iz prejšnjega odstavka predložijo interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti pristojni volilni komisiji tudi pravila iz prvega odstavka tega člena, zapisnik o postopku izbire kandidata in ostala dokazila na podlagi zakona.«.

### **14. člen**

Za 15. členom se dodajo novi 15.a, 15.b in 15.c člen, ki se glasijo:

#### **»15.a člen**

Ko pristojna volilna komisija prejme kandidaturo za člana državnega sveta, takoj preizkusi, ali je pravočasno vložena in ali je določena v skladu s tem zakonom ter s pravili iz prvega odstavka 15. člena tega zakona.

Če pristojna volilna komisija ugotovi formalne pomanjkljivosti kandidature za člana državnega sveta, od interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti, ki je predložila kandidaturo, takoj zahteva, da v roku dveh dni pomanjkljivosti odpravi. Če formalne pomanjkljivosti niso pravočasno odpravljene, pristojna volilna komisija kandidaturo za člana državnega sveta zavrne.

Če pristojna volilna komisija ugotovi, da je kandidatura za člana državnega sveta vložena prepozno, jo zavrne.

Če pristojna volilna komisija ugotovi, da kandidatura za člana državnega sveta ni v skladu s tem zakonom ali pravili iz prvega odstavka 15. člena in ne gre za formalno pomanjkljivost po drugem odstavku tega člena, jo zavrne.

#### 15.b člen

Kandidaturo za člana državnega sveta, ki je pravočasno vložena in določena v skladu s tem zakonom ter pravili iz prvega odstavka 15. člena tega zakona, pristojna volilna komisija potrdi.

#### 15.c člen

Odločbo o potrditvi oziroma o zavrnitvi kandidature za člana državnega sveta izda pristojna volilna komisija najpozneje trideset dni pred dnem glasovanja. Odločba se vroči kandidatu in interesni organizaciji oziroma lokalni skupnosti, ki je predložila kandidaturo za člana državnega sveta.

Odločba o potrditvi oziroma zavrnitvi kandidature se izda pisno in obsega: uvod, naziv, izrek, obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu ter, če se izda v fizični obliki, podpis uradne osebe in žig organa, oziroma če se izda v elektronski obliki, varna elektronska podpisa uradne osebe in organa, overjena s kvalificiranim potrdilom; če je varen elektronski podpis uradne osebe overjen s kvalificiranim potrdilom, ki vsebuje tudi navedbo organa, varen elektronski podpis organa ni potreben. V primerih, za katere tako določa zakon ali na podlagi zakona izdan predpis, posamezni deli v odločbi niso obvezni. Če se odločba izdelata samodejno, ima lahko namesto podpisa in žiga faksimile.

Uvod odločbe obsega: naziv organa, ki odločbo izdaja, predpis o njegovi pristojnosti, naziv stranke in njenega morebitnega zakonitega zastopnika ali pooblaščenca ter kratko označitev zadeve.

V izreku odločbe se odloči o potrditvi oziroma o zavrnitvi kandidature za člana državnega sveta.

Obrazložitev odločbe o potrditvi oziroma zavrnitvi kandidature za člana državnega sveta vsebuje pravno podlago, razloge, zaradi katerih je pristojna volilna komisija potrdila ali zavrnila kandidaturo posameznega kandidata za člana državnega sveta, ter razloge, zaradi katerih je posamezni interesni organizaciji oziroma lokalni skupnosti pripadlo določeno število kandidatur za člane državnega sveta.

V pouku o pravnem sredstvu se navede kakšno pravno sredstvo ima stranka na razpolago. Organ, pri katerem je treba vložiti pravno sredstvo, se navede s polnim nazivom in naslovom.

Državna volilna komisija lahko z odločbo razveljavi ali spremeni odločbo pristojne volilne komisije, če sama ni pristojna volilna komisija, izdano v postopku potrjevanja kandidatur, če ugotovi, da je odločba nepravilna ali nezakonita, in sicer najpozneje do dneva, določenega za objavo list kandidatov.



Zoper odločbo o zavrnitvi kandidature za člana državnega sveta ter odločbo državne volilne komisije iz prejšnjega odstavka se lahko v petnajstih dneh po objavi seznama izvoljenih članov državnega sveta vloži tožba v skladu s 23.a členom.«.

## **15. člen**

Za 22. členom se doda novi 22.a člen, ki se glasi:

»Če pristojna volilna komisija ugotovi takšne nepravilnosti pri glasovanju na volišču oziroma pri delu volilnega odbora, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na izid volitev, razveljavi glasovanje na volišču ter odredi ponovne volitve v obsegu, v katerem je bilo glasovanje razveljavljeno.«.

## **16. člen**

Za 23. členom se dodajo novi 23.a člen, 23.b, 23.c in 23.č člen, ki se glasijo:

### **»23.a člen**

Zaradi nepravilnosti pri delu volilnih odborov ali nepravilnosti v postopku kandidiranja, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na volilni izid, je možna vložitev tožbe na vrhovno sodišče. Tožbo je možno vložiti tudi zoper odločbo pristojne volilne komisije o potrditvi oziroma zavrnitvi seznama izvoljenih predstavnikov v volilno telo, odločbo pristojne volilne komisije o potrditvi oziroma zavrnitvi kandidature, odločbo pristojne volilne komisije, s katero je razveljavila glasovanje na volišču ter odredila ponovne volitve v obsegu, v katerem je bilo glasovanje razveljavljeno, ter odločbo državne volilne komisije iz sedmega odstavka 14.c člena oziroma sedmega odstavka 15.c člena.

Tožbo lahko v petnajstih dneh po objavi seznama izvoljenih članov državnega sveta vloži vsak kandidat za člana državnega sveta, o katerem je odločalo isto volilno telo, vsak izvoljeni predstavnik v istem volilnem telesu ter vsaka interesna organizacija ali lokalna samoupravna skupnost, ki je predlagala seznam predstavnikov ali kandidate v isto volilno telo.

Tožba se vloži pisno in vsebuje:

1. navedbo osebe, ki vlaga tožbo, ter njen naslov,
2. navedbo odločitve ali ravnanja pristojne volilne komisije oziroma volilnega odbora ali druge nepravilnosti, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na volilni izid,
3. izjavo, iz katere izhaja, izvolitev katerega člana državnega sveta se izpodbija,
4. razloge in dokaze, iz katerih izhaja, da naj bi nepravilnost bistveno vplivala ali bi lahko bistveno vplivala na volilni izid,
5. zahtevo, da vrhovno sodišče razveljavi volilni izid
6. podpis tožnika.

Tožba se vloži neposredno pri vrhovnem sodišču, ki preveri pravočasnost tožbe in izpolnjenost pogojev iz prejšnjega odstavka. Vrhovno sodišče od tožnika zahteva, da tožbo, ki ne izpolnjuje pogojev iz 1., 2. ali 6. točke prejšnjega odstavka, v roku sedmih dni popravi oziroma dopolni. Vrhovno sodišče s sklepom zavrže prepozno, nedovoljeno tožbo ali tožbo, ki ne izpolnjuje pogojev iz 1., 2. ali 6. točke tretjega odstavka prejšnjega člena, če je tožnik v roku ne dopolni.

Izvod pravočasne in popolne tožbe, s katero tožnik izpodbija izvolitev člana državnega sveta v isto volilno telo, vrhovno sodišče pošlje v odgovor izvoljenemu članu državnega sveta, čigar izvolitev se izpodbija. Rok za odgovor na tožbo je petnajst dni.

Po prejemu tožbe vrhovno sodišče od državne volilne komisije nemudoma zahteva, da mu v petnajstih dneh pošlje vso gradivo, ki se nanaša na zadevo. Vrhovno sodišče odloči o tožbi najkasneje v enem mesecu po izteku roka iz petega in šestega odstavka tega člena.

#### 23.b člen

Vrhovno sodišče o tožbi iz prvega odstavka prejšnjega člena odloči na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je priložil tožnik, na podlagi odgovora na tožbo ter na podlagi gradiva, ki ga poseduje državna volilna komisija.

Vrhovno sodišče presoja le zakonitost izvolitve člana državnega sveta, čigar izvolitev se izpodbija, in le v mejah razlogov, ki so navedeni v tožbi.

Vrhovno sodišče opravi glavno obravnavo, če je to potrebno za razjasnitev dejanskega stanja. Na glavni obravnavi lahko dokaze izvaja tudi po uradni dolžnosti. O dokazih, pridobljenih po uradni dolžnosti, imajo pravico podati svoje mnenje tožnik, izvoljeni član državnega sveta, čigar izvolitev se izpodbija, in pristojna volilna komisija. Na glavno obravnavo se povabijo tožnik, izvoljeni član državnega sveta, čigar izvolitev se izpodbija, ter pristojna volilna komisija.

Vrhovno sodišče z odločbo zavrne tožbo kot neutemeljeno in potrdi volilni izid, v kolikor na podlagi izvedenega postopka ugotovi, da ni prišlo do zatrjevanе nepravilnosti ali zatrjevana nepravilnost ni oziroma ne bi mogla bistveno vplivati na volilni izid.

Vrhovno sodišče z odločbo ugodi tožbi, razveljavi volilni izid in deloma ali v celoti razveljavi volitve ter odredi ponovne volitve v obsegu, v katerem je bilo glasovanje razveljavljeno, če na podlagi izvedenega postopka ugotovi, da je nepravilnost, ki se je zgodila pri volilnih postopkih, bistveno vplivala ali bi lahko bistveno vplivala na volilni izid. Če je mogoče, vrhovno sodišče samo ugotovi volilni izid.

Vrhovno sodišče sklep oziroma odločbo vroči strankam, pristojni volilni komisiji in Državnemu svetu.

#### 23.c člen

Zoper odločbo vrhovnega sodišča iz prejšnjega člena lahko tožnik, čigar tožba je bila zavržena ali zavrnjena, vloži pritožbo v petnajstih dneh po vročitvi odločbe iz prejšnjega člena. Pritožbo zoper odločbo s katero je bil volilni izid razveljavljen ali spremenjen, ker je vrhovno sodišče z odločbo iz petega odstavka prejšnjega člena ugodilo tožbi, lahko v istem roku vloži oseba, ki je bila izvoljena za člana državnega sveta.

Pritožba zoper odločbo vrhovnega sodišča se lahko vloži zaradi kršitve materialnega prava, kršitve postopkovnih pravil ali nepravilno ugotovljenega dejanskega stanja, ki je ali bi lahko bistveno vplivala na ugotovitev volilnega izida.

Pritožba zoper odločbo iz petega odstavka prejšnjega člena zadrži njeno izvršitev.

Pritožba se vloži pisno in vsebuje:

1. navedbo osebe, ki vlaga pritožbo, ter njen naslov,
2. navedbo odločbe vrhovnega sodišča, ki se izpodbija,

3. izjavo, ali se odločba izpodbija v celoti ali le v določenem delu,
4. podpis pritožnika.

Pritožba vsebuje tudi razloge in dokaze, zaradi katerih naj bi zatrjevana nepravilnost bistveno vplivala na volilni izid, ter razloge, zaradi katerih naj bi vrhovno sodišče napačno odločilo o tožbi, če pritožbo vloga oseba, katere tožba je bila zavrnjena. Pritožba vsebuje razloge in dokaze iz katerih izhaja, da ni prišlo do nepravilnosti, ki je ali bi lahko bistveno vplivala na volilni izid, ter razloge, zaradi katerih naj bi vrhovno sodišče napačno odločilo o tožbi, če pritožbo vloga oseba, ki je bila izvoljena za člana državnega sveta, vendar je bil volilni izid razveljavljen z odločbo vrhovnega sodišča iz petega odstavka prejšnjega člena.

Pritožbo se vloži pri ustavnem sodišču, ki najprej preveri pravočasnost pritožbe in izpolnjenost pogojev iz četrtega odstavka. Ustavno sodišče od pritožnika zahteva, da pritožbo, ki ne izpolnjuje pogojev iz 1., 2. ali 4. točke četrtega odstavka, v roku sedmih dni popravi oziroma dopolni. Ustavno sodišče s sklepom zavrže prepozno, nedovoljeno pritožbo ali pritožbo, ki ne izpolnjuje pogojev iz 1., 2. ali 4. točke četrtega odstavka, če je pritožnik v roku ne dopolni.

Izvod pravočasne, popolne in dovoljene pritožbe Ustavno sodišče pošlje v odgovor članu državnega sveta, čigar izvolitev se izpodbija, če je pritožbo vložila oseba, ki ni uspela s tožbo iz 23.a člena. Če je pritožbo vložila oseba, ki je bila izvoljena za člana državnega sveta, vendar je vrhovno sodišče z odločbo iz petega odstavka prejšnjega člena ugodilo tožbi, se pritožbo pošlje v odgovor osebi, ki je uspela s tožbo. Rok za odgovor na pritožbo je petnajst dni.

Ustavno sodišče o prejemu pritožbe obvesti vrhovno sodišče in ga nemudoma pozove, da mu v petnajstih dneh pošlje celoten spis.

Ustavno sodišče odloči o pritožbi najkasneje v dveh mesecih po prejemu spisov ali listin iz prejšnjih odstavkov tega člena.

#### 23.č člen

Ustavno sodišče o pritožbi iz prvega odstavka prejšnjega člena odloči na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je priložil pritožnik, na podlagi odgovora na pritožbo ter na podlagi spisov zadeve.

Ustavno sodišče preizkusi odločbo iz 23.b člena le v tistem delu, v katerem se izpodbija s pritožbo, in le v mejah razlogov, ki so navedeni v pritožbi.

Ustavno sodišče zavrne kot neutemeljeno pritožbo osebe, ki ni uspela s tožbo iz 23.a člena tega zakona, in potrdi volilni izid, če spozna, da zatrjevana nepravilnost v volilnem postopku ni bistveno vplivala na volilni izid.

Ustavno sodišče zavrne pritožbo osebe, ki je bila izvoljena za člana državnega sveta, kot neutemeljeno, če ugotovi, da je vrhovno sodišče pravilno ocenilo, da je prišlo do nepravilnosti, ki je ali bi lahko bistveno vplivala na volilni izid. Ustavno sodišče ugodi pritožbi osebe iz prejšnjega stavka, razveljavi odločbo vrhovnega sodišča in potrdi volilni izid, če ugotovi, da v postopku volitev ni prišlo do nepravilnosti, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na volilni izid.

Ustavno sodišče ugotovi pritožbi, razveljavi potrditev volilnega izida in deloma ali v celoti razveljavi volitve ter odredi ponovne volitve v obsegu, v katerem je bilo glasovanje razveljavljeno, če ugotovi, da je nepravilnost, ki se je zgodila pri volilnih postopkih, bistveno vplivala ali bi lahko bistveno vplivala na volilni izid. Če je mogoče, ustavno sodišče samo ugotovi volilni izid.

Ustavno sodišče sklep oziroma odločbo vroči strankam, pristojni volilni komisiji in Državnemu svetu.«.

#### **17. člen**

V drugem odstavku 49. člena se črta besedilo »morebitne pritožbe kandidatov, interesnih organizacij ali lokalnih skupnosti zoper odločitve volilne komisije, ki lahko vplivajo na potrditev mandatov, ter«.

#### **18. člen**

50. člen se spremeni tako, da se glasi:

»Državni svet na predlog mandatno-imunitetne komisije potrdi mandate članom državnega sveta.«.

#### **19. člen**

51. člen se spremeni tako, da se glasi:

»Po potrditvi mandatov državni svet izvoli predsednika in imenuje sekretarja državnega sveta. Na prvi seji se praviloma izvoli tudi podpredsednika državnega sveta.«.

#### **20. člen**

V 63. členu se v prvem odstavku za peto alinejo dodata novi alineji, ki se glasita:

»- če vrhovno sodišče z odločbo iz 23.b člena v celoti ali deloma razveljavi volitve, na katerih je bil član državnega sveta izvoljen, ter v roku ni bila vložena pritožba na ustavno sodišče v skladu s 23.c členom.

- če ustavno sodišče z odločbo iz 23.č člena razveljavi volitve, na katerih je bil član državnega sveta izvoljen,«.

### **PREHODNA IN KONČNA DOLOČBA**

#### **21. člen**

Za postopke volitev v državni svet, ki so ob uveljavitvi tega zakona v teku, se uporabljajo določbe zakona, ki je veljal na dan razpisa volitev v državni svet.

#### **22. člen**

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

### **III. OBRAZLOŽITEV ČLENOV**

#### **K 1. členu**

S predlagano spremembo se poimenovanje »republiška volilna komisija« nadomesti z »državna volilna komisija« in se s tem uskladi z ZVDZ. Poimenovanje je bilo spremenjeno z novelo ZVDZ, in sicer z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor – ZVDZ-B (Uradni list RS, št. 78/06). Sprememba poimenovanja v ZDSve bo tako ustrezala trenutnemu poimenovanju in s tem sledila načelu jasnosti in določnosti, kar je pomembno predvsem z vidika pogostosti omembe DVK v besedilu zakona.

#### **K 2. členu**

Predlog zakona v tem členu spreminja časovni razpon omejitve razpisa volitev v Državni svet in časa, ki lahko preteče od razpisa do dneva glasovanja. V praksi namreč pri marsikateri interesni organizaciji ali lokalni skupnosti prihaja do težav z organizacijo internega glasovanja za določitev kandidatov in elektorjev. Veljavna ureditev se zgleduje po rokih, določenih v 15. členu ZVDZ, ki pa za volitve v Državni svet niso primerni oziroma so prekratki. Posebna narava volitev, ki so posredne in pri katerih je treba določiti tudi elektorje, zahteva več časa za pripravo, zato se podaljšuje obdobje, ki ga ima na voljo predsednik Državnega zbora za razpis volitev, in s tem tudi obdobje, ki sme preteči od dneva razpisa volitev do dneva glasovanja. Na ta način bo DVK lahko določila daljše roke v rokovniku volitev, s tem pa bo interesnim organizacijam in lokalnim skupnostim omogočeno, da lahko pravilno izvedejo vse volilne postopke, vključno z zbiranjem vse dokumentacije, ki jo bodo morale predložiti pristojni volilni komisiji. Posledično se možnost zamika in zamud pri volilnih opravilih zmanjša, volitve pa bodo tako bolj organizirane, zmanjšalo se bo tudi število pritožb v naknadnem volilnem sporu. Sprememba je pomembna tudi zato, ker se v 5. in 7. členu predloga zakona skrajšujejo roki za predložitev seznamov izvoljenih predstavnikov v volilno telo in predložitev kandidatur.

#### **K 3. členu**

V 8. členu ZDSve se bo spremenil drugi odstavek. Predvideno je, da bosta odslej zakonitost volitev v volilnem sporu presojala Vrhovno sodišče in Ustavno sodišče, pri čemer bosta obe sodišči imeli pristojnost razveljaviti volitve oziroma sami ugotoviti volilni izid. V primeru razveljavitve se volitve ponovno opravijo le v obsegu, v katerem je to potrebno. V primeru nezakonitosti ali nepravilnosti, ki so ali bi lahko vplivale na volilni izid, bo Vrhovno sodišče oziroma Ustavno sodišče volitve razveljavilo le glede tistega volilnega telesa, na katerega se tožba oziroma pritožba nanaša. Ponovne volitve bo razpisala pristojna volilna komisija, če pa bi na ponovnih volitvah znova prišlo do nepravilnosti, je pot pravnega varstva ponovno odprta v skladu z ZDSve. Četrty odstavek 8. člena, ki določa, da pristojna volilna komisija razpiše ponovne volitve, ostaja enak. Pristojna volilna komisija bo ponovne volitve razpisala na podlagi odločbe bodisi Vrhovnega sodišča bodisi Ustavnega sodišča. Z določbami 23.b in 23.c člena, ki določata, da če je to mogoče, Vrhovno sodišče oziroma Ustavno sodišče sami ugotovita volilni izid, se zasleduje namen, da do ponovnih volitev ne bi prišlo, če je že na prvi pogled očitno, da bi bil, če nepravilnosti ne bi bilo, izbran drug kandidat oziroma če je že na podlagi predloženega gradiva možno ugotoviti volilni izid.

#### **K 4. členu**

ZDSve v 10. členu ureja primerno uporabo določb ZVDZ, vendar je nomotehnično bolj primeren izraz smiselna uporaba določb ZVDZ, zato se izraz »primerno« nadomesti z izrazom »smiselno«.

ZDSve ne ureja podrobne ureditve postopka pred Vrhovnim sodiščem, ampak zgolj posebnosti, ki morajo biti drugačne od rednega postopka pred Vrhovnim sodiščem, ko to odloča o volilnih sporih v skladu z 12. členom ZUS-1. Predlagani novi drugi odstavek 10. člena določa smiselno uporabo zakona, ki ureja upravni spor. S smiselno uporabo se zagotavlja postopanje Vrhovnega sodišča v volilnem sporu, če ni drugače urejeno v ZDSve. Smiselno enako je glede vprašanj v zvezi s postopkom pred Ustavnim sodiščem, ki v ZDSve niso posebej urejena, predvidena smiselna uporaba zakona, ki ureja delovanje Ustavnega sodišča – trenutno je to Zakon o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20).

#### **K 5. členu**

Rok za vložitev seznama izvoljenih elektorjev in ostale dokumentacije se s predlogom spremembe krajša, saj je to potrebno za hitrejšo in učinkovitejšo izvedbo volitev v Državni svet. To je mogoče tudi zaradi spremembe rokov v 5. členu ZDSve, ki določajo več časa za razpis volitev v Državni svet in daljše obdobje med dnevom razpisa in samim dnevom glasovanja.

V praksi pogosto prihaja do težav pri izvedbi volilnih opravil, zato časa, ki ga določa prenovljen 5. člen ZDSve, ni tako veliko, kot bi bilo mogoče sklepati na prvi pogled. Prav zaradi omejenega časovnega obdobja za izvedbo volitev in kogentne narave volilnega rokownika interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti pošljejo pristojni volilni komisiji vse gradivo, potrebno za odločanje. To ni le seznam izvoljenih predstavnikov, ampak tudi pravila, na podlagi katerih so interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti izvedle izbiro predstavnikov v volilno telo (t. j. elektorjev) ter zapisnik o postopku izbire elektorjev. Pristojna volilna komisija lahko le na podlagi navedenega gradiva presodi, ali je seznam elektorjev zakonit. Enako izhaja tudi iz odločbe Ustavnega sodišča št. Up-1033/17, ki pravi, da zaradi omejenega časovnega obdobja ni mogoče od pristojnih volilnih komisij zahtevati, naj po uradni dolžnosti ugotavljajo ustrezna pravno pomembna dejstva, ali dopustiti dopolnjevanja ali popravljanja že opravljenih volilnih opravil, temveč je mogoče dopustiti le odpravljanje formalnih pomanjkljivosti. Enako velja za volitve v Državni svet, pri katerih imajo poklicne organizacije dolžnost, da v predpisanem roku predložijo DVK popolno dokumentacijo. Ta mora vsebovati seznam izvoljenih predstavnikov (elektorjev), pravila interesne organizacije, dokazilo o vpisu v register in podatke o številu članov. Zakon določa tudi, da interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti predložijo ostala dokazila na podlagi zakona. S tem so mišljena predvsem dokazila, s katerimi organizacije dokazujejo, da izpolnjujejo pogoje, ki jih zakon določa kot osnovno predpostavko, da sploh smejo predlagati seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo. Navedeno lahko prikažemo na primeru volitev dveh predstavnikov kmetov v Državnem svetu, ki ju volijo poklicne organizacije kmetov, organizirane za območje države. Te organizacije bodo morale predložiti vsa dokazila, s katerimi bodo dokazale, da gre za poklicne organizacije in da gre za organizacije, ki so organizirane za območje države. Brez teh dokazil bo pristojna volilna komisija njihov seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo zavrnila.

#### **K 6. členu (14.a, 14.b, 14.c člen)**

Predlog zakona v tem členu se z novimi 14.a do 14.c členi zgleduje po določbah 54.-56. člena ZVDZ, saj smiselna uporaba teh določb ZVDZ zaradi posebnosti volitev v Državni svet ne zagotavlja primerne jasnosti, zato je treba določneje navesti način postopanja pristojne volilne komisije po prejemu seznama izvoljenih predstavnikov v volilno telo.

Izraz formalne pomanjkljivosti, ki jih lahko interesna organizacija oziroma lokalna skupnost v roku dveh dni odpravi, je dodobra konkretiziran v slovenski sodni praksi.

Ustavno sodišče je tako z odločbo št. Up-304/98 obrazložilo, da so formalne pomanjkljivosti pravni standard in nakazalo, da gre zanje le, če jih je mogoče odpraviti z enostavnim popravkom. Iz prakse Vrhovnega sodišča izhaja, da so formalne pomanjkljivosti npr. napačna navedba datuma rojstva, izpustitev dela imena stranke ali nedovoljeno navajanje kratice politične stranke. Ne gre pa za formalno pomanjkljivost, če iz zapisnika politične stranke o določitvi kandidatov ne izhaja, da je bilo glasovanje tajno ali če iz zapisnika izhaja, da so bila kršena notranja pravila stranke pri določanju kandidatov.<sup>81</sup> Glede na obširno sodno prakso se bo pristojna volilna komisija tudi pri volitvah v Državni svet lahko oprla na pretekle odločitve slovenskih sodišč.

Prepozen seznam izvoljenih predstavnikov se bo zavrnil. Pri tem se šteje, da je glede na togost rokov vloga (t. j. seznam) pravočasna le, če jo pristojna volilna komisija prejme pred potekom roka. Tako izhaja tudi iz smiselne uporabe 4. člena ZVDZ. Ustavno sodišče je glede rokov in zahteve po neposredni vložitvi pri pristojnem organu v zadevi št. Up-678/02 navedlo, da to zahteva narava volilnega postopka.<sup>82</sup> Načelo sorazmernosti ter načelo *in favorem* volilni pravici zahtevata, da se zavrne le predloge elektorjev, ki niso zakoniti, ne pa celotnega seznama izvoljenih elektorjev.

Predlagani 14.b člen določa, da pristojna volilna komisija potrdi seznam, ki je zakonit in pravočasen, odločitev pa bo sprejela na podlagi vsega gradiva, ki ga bo v skladu s 14. členom predložila interesna organizacija ali lokalna skupnost, in ki bo dokazovalo, da so izpolnjeni vsi pogoji, določeni z ZDSve.

Predlagani 14.c člen se zgleduje po 59. členu ZVDZ, vendar določa pristojni volilni komisiji krajši rok za izdajo odločbe o potrditvi oziroma zavrnitvi seznama elektorjev. Odločbo o potrditvi oziroma zavrnitvi seznama se vroči interesni organizaciji oziroma lokalni skupnosti, ki je predložila seznam izvoljenih predstavnikov.

Drugi odstavek predlaganega 14.c člena vsebuje navodilo, kako naj bo sestavljena odločba pristojne volilne komisije. V tem delu se je novela zgledovala po določbah Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13; v nadaljevanju: ZUP) in Zakona o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US in 10/17; v nadaljevanju ZPP). Pravica do učinkovitega pravnega sredstva zahteva, da mora biti stranka seznanjena z razlogi odločitve, ki morajo izhajati iz obrazložitve.

Predzadnji odstavek 14.c člena določa, da lahko DVK, če ni sama pristojna volilna komisija, z odločbo razveljavi ali spremeni odločbo pristojne volilne komisije, izdano v postopku potrjevanja seznama elektorjev v volilno telo, če ugotovi, da je odločba nepravilna ali nezakonita. To lahko stori do dneva objave seznamov elektorjev. Odstavek se zgleduje po ZVDZ, njegov namen pa je sprotna korekcija nepravilnosti, če so *prima facie* zaznane.

Zadnji odstavek 14.c člena določa, da je zoper odločbo o zavrnitvi seznama izvoljenih predstavnikov v volilno telo mogoče v 15 dneh po objavi seznama izvoljenih članov Državnega sveta vložiti tožbo v skladu z novim 23.a členom. Enako skladno z dikcijo 23.a člena velja za odločbo DVK iz predzadnjega odstavka 14.c člena. S tem se a priori volilni spor popolnoma ukinja, vse morebitne nepravilnosti, ki bi lahko vplivale na volilni izid, pa bo Vrhovno (in morebiti kasneje Ustavno) sodišče presojalo po dnevu

<sup>81</sup> Sodba št. VS VI Ips 9/92, sodbe UPRS št. U 395/2008, II U 341/2010, II U 339/2010.

<sup>82</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. Up-678/02: »Stališče Vrhovnega sodišča, da za pritožbe zoper odločbe Republiške volilne komisije o zavrnitvi seznama izvoljenih predstavnikov v volilno telo in candidature za volitve članov Državnega sveta - predstavnika za področje socialnega varstva, velja rok iz prvega odstavka 105. člena ZVDZ in da se glede štetja tega roka in načina vložitve uporablja 4. člen ZVDZ, ne predstavlja kršitve človekovih pravic.«

glasovanja. Čas, ko tečejo volilni postopki, je izredno kratek in ne omogoča dovolj manevrskega prostora, da bi lahko bodisi Ustavno sodišče natančno ocenilo vse okoliščine, ki bi lahko vplivale na volilni izid. Pravno sredstvo je zato po avstrijskem vzoru pridržano za čas po izvedenih volitvah.

#### **K 7. členu**

Rok za vložitev kandidatur in ostale dokumentacije se s predlogom spremembe skrajšuje zaradi hitrejše in učinkovitejše izvedbe volitev v Državni svet ter sprememb, ki jih predlog zakona vnaša v 5. člen ZDSve. Zaradi omejenega časovnega obdobja za izvedbo volitev in kogentne narave volilnega rokownika interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti pošljejo pristojni volilni komisiji vse gradivo za odločanje. To ni le predlog kandidata za člana Državnega sveta, ampak tudi pravila, na podlagi katerih so interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti izvedle izbiro kandidata za člana Državnega sveta, ter zapisnik o postopku izbire. Pristojna volilna komisija lahko le na podlagi navedenega gradiva presodi, ali je bil postopek izbire zakonit. Smiselno enako kot v 5. členu predloga zakona se po novem zahteva tudi ostala dokazila na podlagi zakona, s katerimi bodo interesne organizacije in lokalne skupnosti dokazale zakonske predpostavke za predložitev kandidatur.

#### **K 8. členu (15.a, 15.b, 15.c člen)**

Predlagani 15.a člen se zgleduje po določbah 54.–56. člena ZVDZ. Dosedanja smiselna uporaba teh določb ni zagotavljala primerne jasnosti, zato je bilo treba določneje navesti način postopanja pristojne volilne komisije po prejemu kandidature za člana Državnega sveta. Izraz formalne pomanjkljivosti, ki jih lahko interesna organizacija oziroma lokalna skupnost v roku dveh dni odpravi, je dodobra konkretiziran v slovenski sodni praksi.<sup>83</sup> Glede na obširno sodno prakso se bo pristojna volilna komisija tudi pri volitvah v Državni svet lahko oprla na pretekle odločitve slovenskih sodišč. Prepozne kandidature bodo zavrjene. Pri tem se šteje, da je zaradi toge narave rokov vloge (t. j. kandidatura) pravočasna le, če jo pristojna volilna komisija prejme pred potekom roka. Tako izhaja tudi iz smiselne uporabe 4. člena ZVDZ. Ureditev, ki določa prekluzivno in togo naravo roka pri volitvah, je potrebna tako po mnenju Ustavnega sodišča v zadevi št. VI Ips 13/94 in Ustavnega sodišča v zadevi št. Up-296/96. Načeli sorazmernosti ter *in favorem* volilni pravici zahtevata, da se zavrne le kandidature tistih kandidatov, ki niso zakonite, ne pa celotnega seznama kandidatov za člana Državnega sveta, če interesna organizacija oziroma lokalna skupnost predlaga več kandidatov.

Predlagani 15.b člen določa, da pristojna volilna komisija potrdi kandidaturo za člana Državnega sveta, ki je zakonita in pravočasna.

Predlagani 15.c člen se zgleduje po 59. členu ZVDZ, vendar določa pristojni volilni komisiji krajši rok za izdajo odločbe o potrditvi oziroma zavrnitvi kandidature. Odločbo o potrditvi oziroma zavrnitvi kandidature za člana Državnega sveta se vroči kandidatu in interesni organizaciji oziroma lokalni skupnosti, ki je predložila kandidaturo za člana Državnega sveta. Drugi odstavek predlaganega 15.c člena vsebuje obvezno navodilo, kako naj bo odločba pristojne volilne komisije sestavljena. V tem delu se je predlog zgledoval po določbah ZUP in ZPP. Pravica do učinkovitega pravnega sredstva zahteva, da morajo biti razlogi za odločitev organa jasno izraženi v obrazložitvi.

Primerljivo s predzadnjim odstavkom 14.c člena predzadnji odstavek 15.c člena določa, da lahko DVK z odločbo, če ni sama pristojna volilna komisija, razveljavi ali spremeni odločbo pristojne volilne komisije, izdano v postopku potrjevanja kandidatur, če ugotovi, da je odločba nepravilna ali nezakonita. To lahko stori do dneva objave

---

<sup>83</sup> Glej obrazložitev 5. člena.



kandidatur. Odstavek se zgleduje po ZVDZ, njegov namen pa je sprotna korekcija nepravilnosti, če so *prima facie* zaznane. Prav tako primerljivo z zadnjim odstavkom 14.c člena, zadnji odstavek 15.c člena določa, da se zoper odločbo o zavrnitvi kandidature za člana Državnega sveta lahko vloži v 15 dneh po objavi seznama izvoljenih članov Državnega sveta tožba v skladu z novim 23.a členom, t. j. na Vrhovno sodišče. Enako skladno z dikcijo 23.a člena velja za predzadnji odstavek 15.c člena.

#### **K 9. členu**

Za 22. členom ZDSve, ki določa, da volilni odbor pošlje zapisnik o volitvah skupaj z drugim volilnim gradivom pristojni volilni komisiji, 9. člen predloga zakona dodaja novi 22.a člen, ki določa možnost pristojne volilne komisije, da razveljavi glasovanje na volišču ter odredi ponovne volitve v obsegu, v katerem je bilo glasovanje razveljavljeno, če ugotovi nepravilnosti pri glasovanju na volišču oziroma pri delu volilnega odbora, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na izid volitev. Besedilo člena se zgleduje po 107. členu ZVDZ in predstavlja uresničitev načela učinkovitosti, saj je takšna pristojnost pristojne volilne komisije smiselna, če ugotovi očitne nepravilnosti. Zoper odločbo pristojne volilne komisije o razveljavitvi je možno vložiti tožbo na Vrhovno sodišče v skladu z novim 23.a členom.

#### **K 10. členu (23.a, 23.b, 23.c, in 23.č člen)**

Predlog zakona z 10. členom uvaja nove 23.a, 23.b, 23.c in 23.č člene, ki urejajo sodno varstvo (naknadni volilni spor) na prvi stopnji pred Vrhovnim sodiščem ter na drugi stopnji pred Ustavnim sodiščem.

Predlagani 23.a, 23.b, 23.c, in 23.č členi urejajo naknadni volilni spor, ki je namenjen varstvu objektivne poštenosti in verodostojnosti volitev. Predvideno je, da tožbo lahko vloži vsak kandidat za člana Državnega sveta, o katerem je odločalo isto volilno telo, vsak predstavnik v istem volilnem telesu in vsaka interesna organizacija oziroma lokalna skupnost, ki je predložila seznam predstavnikov ali predlagala kandidata v volilno telo. Priporočilo Beneške komisije namreč določa, da mora imeti pravico do pravnega sredstva zoper volilni izid vsak volivec in kandidat.<sup>84</sup> Pri tem je treba opozoriti, da je zaradi specifik volitev v Državni svet krog upravičencev dovolj širok. V primerjalnopravni ureditvi lahko pravno sredstvo v naknadnem volilnem sporu vloži dovolj velika skupina volivcev, zato je to upoštevano tudi pri volitvah v Državni svet, kjer ima vsaka interesna organizacija ali lokalna skupnost možnost vložiti tožbo. Skupine volivcev ne bi bilo primerno določiti zato, ker povprečni volivec (odrasel državljan Republike Slovenije) v volitve ni neposredno vpet, so pa zato toliko bolj vpete interesne organizacije in lokalne skupnosti. Kršitve, ki lahko bistveno vplivajo na volilni izid, so lahko posledica ravnanj volilnega odbora, pristojnih volilnih organov, drugega kandidata za člana Državnega sveta ali tretje osebe. Ključno je, da nepravilnosti lahko bistveno vplivajo na volilni izid.

Aktivno legitimirani osebi za vložitev tožbe, izvoljenemu kandidatu za člana Državnega sveta, čigar izvolitev se izpodbija, ter Vrhovnemu sodišču, ki odloča o zadevi, je treba zagotoviti dovolj časa, da lahko vsestransko proučijo zakonitost volilnega izida. Namen naknadnega volilnega spora je zlasti varstvo objektivne narave volilne pravice – volitve morajo odsevati pravo in svobodno voljo volivcev. Predvideno je, da se naknadni volilni spor najprej sproži pred Vrhovnim sodiščem, ki bo lahko ocenilo, ali je prišlo do nepravilnosti v volilnem postopku. V naknadnem volilnem sporu se lažje zagotavlja

---

<sup>84</sup> European commission for democracy through law (Venice commission), Compilation of Venice commission opinions and reports concerning election dispute resolution (2017), str. 4. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2017\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2017)007-e)

kontradiktornost, med drugim tudi z določbo, ki Vrhovnemu sodišču omogoča glavno obravnavo, kjer se bo lahko seznanilo z vsemi argumenti in dokazi.

V skladu z novim 23.a členom se tožbo lahko vloži zaradi nepravilnosti pri delu volilnih odborov ali nepravilnosti v postopku kandidiranja, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na volilni izid. Tožbo je možno vložiti na Vrhovno sodišče. Tožbo je možno vložiti tudi zoper odločbo pristojne volilne komisije o potrditvi oziroma zavrnitvi seznama izvoljenih predstavnikov v volilno telo, odločbo pristojne volilne komisije o potrditvi oziroma zavrnitvi kandidature ali odločbo pristojne volilne komisije, s katero je razveljavila glasovanje na volišču ter odredila ponovne volitve v obsegu, v katerem je bilo glasovanje razveljavljeno. Tožbo je treba vložiti pri Vrhovnem sodišču, v roku petnajstih dni po volilnem dnevu pa jo lahko vloži vsak kandidat za člana Državnega sveta, o katerem je odločalo isto volilno telo, vsak izvoljeni predstavnik v istem volilnem telesu in vsaka interesna organizacija ali lokalna skupnost, ki je predlagala seznam predstavnikov ali kandidate v isto volilno telo. Vrhovno sodišče preveri pravočasnost tožbe in popolnost tožbe, nato pa tožbo pošlje v odgovor članu Državnega sveta, čigar izvolitev se izpodbija. Rok za odgovor na tožbo je petnajst dni. Vrhovno sodišče bo o tožbi moralo odločiti najkasneje v enem mesecu. Tako dolgi rok ima na voljo zato, da lahko pri raziskovanju utemeljenosti pritožbe dodobra razišče vse okoliščine, pridobi vsa stališča in opravi morebitno glavno obravnavo. V skladu z mnenjem teorije lahko naknadni volilni spor poteka dlje prav zaradi varstva objektivne narave volilne pravice, v njem pa mora biti zagotovljena kontradiktornost.<sup>85</sup>

Vrhovno sodišče zavrže tožbo, če ne izpolnjuje nujnih elementov (t. j. elementov iz 1., 2. in 6. točke tretjega odstavka 23.a člena), vendar da prej tožniku sedem dni časa, v katerem lahko svojo tožbo dopolni ali popravi. Vendar pa glede na naravo volilnega spora tožbe ali drugega pravnega sredstva ni mogoče obravnavati, če iz njega ne izhaja navedba vlagatelja. Ker je namen postopka naknadnega volilnega spora varstvo objektivne narave volilne pravice, bo Vrhovno sodišče ugodilo tožbi le v primeru, da so zatrjevane kršitve bistveno vplivale na volilni izid. Varstvo subjektivnega elementa (t. j. osebne) volilne pravice je v tej fazi manjšega pomena oziroma se izvršuje prek varstva objektivnega dela volilne pravice – volitve morajo odsevati pravo in svobodno voljo volivcev. Vrhovno sodišče lahko pridobiva dokaze po uradni dolžnosti, lahko pa se odloči tudi razpisati glavno obravnavo, če je to nujno za razjasnitev dejanskega stanja. Tožnik in izvoljeni član Državnega sveta, čigar izvolitev se izpodbija, imata možnost podati svoje mnenje o dokazih, ki jih Vrhovno sodišče pridobi po uradni dolžnosti. V primeru, da se razpiše glavna obravnavo, se nanjo povabi tako tožnika in izvoljenega člana Državnega sveta, čigar izvolitev se izpodbija, kot tudi pristojno volilno komisijo. Glavna obravnavo je namenjena zagotovitvi kontradiktornosti. V primeru, da Vrhovno sodišče ugotovi, da je prišlo do kršitve, ki je ali bi lahko bistveno vplivala na volilni izid, razveljavi volitve v volilnem telesu. Če je to mogoče, Vrhovno sodišče samo ugotovi volilni izid. V primeru, da Vrhovno sodišče ne ugotovi tovrstnih kršitev ali okoliščin, zavrne tožbo kot neutemeljeno in potrdi volilni izid. Odločbo vroči strankam, pristojni volilni komisiji in Državnemu svetu.

V petnajstih dneh po vročitvi odločbe lahko tožnik, čigar tožba na Vrhovno sodišče je bila zavržena ali zavrnjena, vloži pritožbo na Ustavno sodišče v skladu z novim 23.c členom. V istem roku lahko pritožbo vloži tudi član Državnega sveta, čigar izvolitev je Vrhovno sodišče razveljavilo. Pritožba zoper odločbo Vrhovnega sodišča se lahko vloži zaradi kršitve materialnega prava, kršitve postopkovnih pravil ali nepravilno ugotovljenega dejanskega stanja, ki je ali bi lahko bistveno vplivala na ugotovitev volilnega izida. Pritožba se vloži pri Ustavnem sodišču, ki najprej preveri njeno pravočasnost in popolnost ter jo pošlje v odgovor članu Državnega sveta, čigar

---

<sup>85</sup> Sovdat, Volilni spor (2013), str. 210–212.

izvolitev se izpodbija, če pritožbo vlaga oseba, ki ni uspela s tožbo pred Vrhovnim sodiščem. Če pritožbo vlaga oseba, ki je bila izvoljena za člana Državnega sveta, vendar je Vrhovno sodišče z odločbo ugodilo tožbi, se pritožbo pošlje v odgovor osebi, ki je uspela s tožbo. Rok za odgovor na pritožbo je petnajst dni. V istem roku mora Vrhovno sodišče Ustavnemu sodišču poslati vse gradivo v zvezi z zadevo. 23.c člen med drugim določa ureja tudi zadržanje izvršitve odločbe Vrhovnega sodišča. V nasprotnem primeru (t. j. če pritožba ne bi zadržala izvršitve odločbe Vrhovnega sodišča) bi hipotetično lahko že v času odločanja Ustavnega sodišča prišlo do izvedbe ponovnih volitev, čeprav bi Ustavno sodišče nato razveljavilo odločitev Vrhovnega sodišča.

Tudi v postopku pred Ustavnim sodiščem je treba zagotoviti kontradiktornost ter zadosten čas za odločanje o zadevi, zato je predviden odgovor na pritožbo. Ustavno sodišče bo imelo dovolj časa, da dodobra raziše vse okoliščine in ugotovi, ali je prišlo do zatrjevanih kršitev, ki bi bistveno lahko vplivale na volilni izid. Rok za odločitev Ustavnega sodišča je dva meseca.

Beneška komisija v priporočilih v zadevah volilnih sporov določa, da mora biti (pri)tožbeni postopek preprost in brez formalizmov ter da morajo biti podlaga za odločanje in pristojnosti organov jasno določeni, zato prvi odstavek 23.č člena jasno določa, na podlagi česa odloča Ustavno sodišče. 23.č člen tudi določa, da Ustavno sodišče ugotovi pritožbi osebe, ki je bila izvoljena za člana Državnega sveta, in potrdi volilni izid, če je Vrhovno sodišče z odločbo ugodilo tožbi, Ustavno sodišče pa spozna, da ni prišlo do nepravilnosti, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na volilni izid. Ustavno sodišče zavrne pritožbo osebe iz prejšnjega stavka, če ugotovi, da je Vrhovno sodišče pravilno ocenilo, da je prišlo do nepravilnosti, ki so ali bi lahko vplivale na volilni izid. Ustavno sodišče zavrne kot neutemeljeno pritožbo osebe, ki ni uspela s tožbo, in potrdi volilni izid, če je Vrhovno sodišče pravilno ugotovilo, da zatrjevana nepravilnost ni bistveno vplivala na volilni izid. Ustavno sodišče zavrne pritožbo kot neutemeljeno tudi, če ugotovi, da je prišlo do nepravilnosti v postopku odločanja pred Vrhovnim sodiščem, vendar pa je kljub temu slednje pravilno ugotovilo, da zatrjevana nepravilnost ni bistveno vplivala na volilni izid. Ustavno sodišče ugotovi pritožbi, razveljavi izvolitev člana Državnega sveta, če ugotovi, da je nepravilnost, ki se je zgodila pri volilnih opravilih, bistveno vplivala ali bi lahko bistveno vplivala na volilni izid, in razveljavi volitve, na podlagi tega pa bo pristojna volilna komisija razpisala ponovne volitve v obsegu, v katerem so bile prvotne volitve razveljavljene. Če je mogoče, Ustavno sodišče ob razveljavitvi volitev samo ugotovi volilni izid.

Ustavno sodišče vroči odločbo strankam, Državnemu svetu in pristojni volilni komisiji.

## **K 11. členu**

Ta člen spreminja dikcijo prvega stavka drugega odstavka 49. člena, ki bo po spremembi določal, da mandatno-imunitetna komisija pregleda potrdila o izvolitvi ter sestavi poročilo za Državni svet. Po novi ureditvi mandatno-imunitetni komisiji ne bo treba pregledovati morebitnih pritožb kandidatov, interesnih organizacij ali lokalnih skupnosti zoper odločitve volilne komisije, ki bi lahko vplivale na potrditev mandatov. Člani Državnega sveta predstavljajo socialne, gospodarske, poklicne in lokalne interese in pogosto nimajo dovolj znanja za proučevanje pritožb zoper ravnanja volilne komisije, poleg tega lahko njihovi interesi vplivajo na njihova stališča do (pri)tožb. Predlog zakona prav zato odpravlja pristojnost Državnega sveta, ki je do zdaj prvi odločal o pritožbah. Na podlagi potrdil DVK lahko Državni svet mandate le potrdi, s tožbami in pritožbami pa se ukvarjata najprej Vrhovno, nato pa Ustavno sodišče. Državni svet bo na podlagi odločbe bodisi Vrhovnega bodisi Ustavnega sodišča nato

ugotovil morebitno prenehanje mandata člana Državnega sveta v skladu s prenovljenim 63. členom ZDSve<sup>86</sup>.

#### **K 12. členu**

Člen spreminja ustavno sporni 50. člen ZDSve tako, da črta drugi in tretji odstavek. Državni svet bo tako na prvi seji še vedno glasoval o mandatih, vendar zdaj ne bo odločanja o vsakem spornem mandatu posebej, saj bo na podlagi potrdil DVK Državni svet zgolj formalistično potrdil mandate. Temu ustrezno se spreminja dikcija prvega (edinega) odstavka z namenom, da člen jasno določa formalistično potrjevanje mandatov s strani Državnega sveta, s tem pa onemogoča kakršnokoli drugačno interpretacijo člena. Tožbo lahko vloži vsak aktivno legitimirani tožnik na Vrhovno sodišče v skladu s členi, ki jih v ZDSve dodaja 10. člen predloga zakona. S tem se tudi odpravlja neustavnost tretjega odstavka 50. člena ZDSve, zoper katerega je glavni očitke bil, da nezadostno ureja pravno sredstvo pritožbe na Ustavno sodišče. Predlog zakona celovito ureja ravno to problematiko, na katero sta opozorila Ustavno sodišče in teorija.

#### **K 13. členu**

Predlog zakona v 13. členu spreminja besedilo 51. člena ZDSve, ki je v dosedanji ureditvi določal, da se po potrditvi mandatov na prvi seji izvoli predsednika in podpredsednika Državnega sveta ter imenuje sekretarja Državnega sveta. Po novem bi člen še vedno določal izvolitev predsednika Državnega sveta in imenovanje sekretarja Državnega sveta, medtem ko bi se na prvi seji le praviloma izvolilo tudi podpredsednika Državnega sveta. Razlog spremembe so težave, ki so se ob začetku VI. mandata Državnega sveta pojavile ob postopku izvolitve podpredsednika Državnega sveta. Veljavna določba 51. člena ZDSve namreč terja izvolitev podpredsednika Državnega sveta na prvi seji, do česar pa na prvi seji tega mandata ni prišlo. Po več krogih neuspešnih poskusov izvolitve podpredsednika Državnega sveta na naslednjih sejah je bil ta izvoljen šele na sedmi seji, pri čemer član Državnega sveta, ki je bil izvoljen na mesto podpredsednika Državnega sveta, v prvih nekaj krogih ni kandidiral. Predlagani člen zato spreminja zakonsko dikcijo, da ne bi ponovno prišlo do situacije, ko Državni svet krši določila ZDSve pri volitvah na funkcijo, ki za delovanje Državnega sveta ni tako zelo bistvena, kot izvolitev predsednika ter imenovanje sekretarja Državnega sveta.

#### **K 14. členu**

Besedilo člena spreminja 63. člen, ki ureja prenehanje mandata članov Državnega sveta, pri čemer med razloge iz prvega odstavka dodaja odločbo Vrhovnega sodišča, s katero slednje deloma ali v celoti razveljavi volitve, kar pomeni, da bodo volitve za (posameznega) člana Državnega sveta ponovljene. Z namenom, da se prepreči nejasnost, mandat članu preneha po poteku roka za vložitev pritožbe na Ustavno sodišče. Če pa je pritožba vložena, pa mandat članu preneha z odločbo Ustavnega sodišča, s katero Ustavno sodišče deloma ali v celoti razveljavi volitve. Spremenjeni 63. člen bo tako urejal razmerje med potekom volilnega spora in veljavnimi mandati članov Državnega sveta.

#### **K 15. členu**

Če se bodo volitve v Državni svet začele pred začetkom veljavnosti predloga zakona, bodo izpeljane po določbah zakona, ki je veljal na dan razpisa volitev v Državni svet. S tem se zasleduje načelo pravne varnosti in predvidljivosti, ki bi bilo kršeno, če bi se

---

<sup>86</sup> Glej obrazložitev k 13. členu.

predlagani zakon uporabil tudi za volilne postopke, ki ob njegovi uveljavitvi že tečejo. Vsi deležniki (interesne organizacije, lokalne skupnosti, potencialni elektorji, potencialni kandidati, sodišča, javnost ...) morajo vnaprej vedeti, kateri zakon se bo uporabljal pri volitvah v Državni svet.

#### **K 16. členu**

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Določba s tem ne odstopa od splošnega vakacijskega roka, ki ga določa Ustava.

### **IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO**

#### **5. člen**

Volitve v državni svet razpiše predsednik državnega zbora.

Splošne volitve razpiše najprej stopetintrideset dni in najkasneje petinsedemdeset dni pred iztekom petletne oziroma podaljšane mandatne dobe državnega sveta. Od dneva razpisa volitev do dneva glasovanja ne sme preteči več kot devetdeset dni in ne manj kot šestdeset dni.

Nadomestne volitve razpiše najkasneje petnajst dni po prenehanju mandata člana državnega sveta. Od dneva razpisa volitev do dneva glasovanja ne sme preteči več kot šestdeset dni in ne manj kot štirideset dni.

#### **8. člen**

Ponovne volitve se opravijo, če pristojna volilna komisija zaradi nepravilnosti, ki lahko vplivajo na izid volitev, razveljavi volitve v volilnem telesu.

Ponovne volitve se opravijo tudi, če državni svet oziroma ustavno sodišče v primeru pritožbe ne potrdi mandata člana državnega sveta in republiška volilna komisija ugotovi, da je treba opraviti ponovne volitve.

Ponovne volitve na podlagi obstoječih kandidatur se opravijo najpozneje v petnajstih dneh, ponovne volitve na podlagi novih kandidatur pa najpozneje v šestdesetih dneh od dneva razpisa volitev.

Ponovne volitve razpiše pristojna volilna komisija.

#### **10. člen**

Glede vprašanj, ki s tem zakonom niso posebej urejena, se primerno uporabljajo določbe zakona o volitvah v državni zbor.

#### **12. člen**

Za izvedbo volitev članov državnega sveta v interesnih organizacijah skrbi republiška volilna komisija.

Za izvedbo volitev članov državnega sveta v lokalnih skupnostih skrbijo volilne komisije volilnih enot in republiška volilna komisija.

#### **14. člen**

Interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti izvolijo svoje predstavnike v volilno telo v skladu s svojimi pravili.

Seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo predložijo interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti pristojni volilni komisiji najkasneje trideset dni pred dnem glasovanja.

#### **15. člen**

Kandidate za člane državnega sveta določijo interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti v skladu s svojimi pravili.

Kandidature z osebnimi podatki in pisnimi soglasji kandidatov predložijo interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti pristojni volilni komisiji najkasneje trideset dni pred dnem glasovanja.

#### **23. člen**

Republiška volilna komisija izda izvoljenim kandidatom potrdilo o izvolitvi.

#### **25. člen**

Seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo predložijo gospodarske zbornice in združenja delodajalcev v roku iz 14. člena tega zakona republiški volilni komisiji. Seznamu priložijo dokazilo o vpisu v register, pravila zbornice oziroma združenja in podatke o številu delavcev, zaposlenih pri članih zbornice oziroma združenja.

#### **27. člen**

Seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo predložijo reprezentativni sindikati v roku iz 14. člena tega zakona republiški volilni komisiji. Seznamu priložijo odločbo o reprezentativnosti sindikata, pravila in podatke o številu članov.

#### **33. člen**

Seznam izvoljenih predstavnikov v volilnem telesu predložijo poklicne organizacije v roku iz 14. člena tega zakona republiški volilni komisiji. Seznamu priložijo dokazilo o vpisu v register, pravila organizacije in podatke o številu članov.

#### **37. člen**

Seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo predložijo poklicne organizacije v roku iz 14. člena tega zakona republiški volilni komisiji. Seznamu priložijo dokazilo o vpisu v register, pravila organizacije in podatke o številu članov.

#### **42. člen**

Volilni odbor pošlje zapisnik o volitvah skupaj z drugim volilnim materialom volilni komisiji volilne enote.

Volilna komisija volilne enote pošlje republiški volilni komisiji poročilo o izidu volitev v volilni enoti.

#### **49. člen**

Na prvi seji se najprej izvoli mandatno-imunitetna komisija.

Mandatno-imunitetna komisija pregleda potrdila o izvolitvi in morebitne pritožbe kandidatov, interesnih organizacij ali lokalnih skupnosti zoper odločitve volilne

komisije, ki lahko vplivajo na potrditev mandatov, ter sestavi poročilo za državni svet. Sestavni del poročila so seznam članov državnega sveta in potrdila o izvolitvi.

#### **50. člen**

O potrditvi mandatov članov državnega sveta odloča državni svet na predlog mandatno-imunitetne komisije.

O vsakem spornem mandatu odloča svet posebej.

Zoper odločitev državnega sveta, da se mandat ne potrdi, ima prizadeti pravico do pritožbe na ustavno sodišče v petnajstih dneh od dneva odločitve. Ustavno sodišče lahko razveljavi odločitev državnega sveta in potrdi mandat ali pa pritožbo zavrne.

#### **51. člen**

Po potrditvi mandatov državni svet izvoli predsednika in podpredsednika ter imenuje sekretarja državnega sveta.

#### **63. člen**

Članu državnega sveta preneha mandat:

- če izgubi volilno pravico,
- če postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije,
- če je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šest mesecev,
- če nastopi funkcijo, ki je nezdružljiva s funkcijo člana državnega sveta,
- če odstopi,
- v drugih primerih, ki jih določa zakon.

Članu državnega sveta preneha mandat z dnem, ko državni svet ugotovi, da so nastali razlogi iz prejšnjega odstavka.

Članu državnega sveta ne preneha mandat v primeru iz tretje alineje prvega odstavka tega člena, če državni svet sklene, da lahko opravlja funkcijo.«

**Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o o državnem svetu – zakonodajna iniciativa je bil SPREJET (prisotnih 34 državnih svetnikov, 26 jih je glasovalo ZA, nihče ni bil PROTI).**

S tem je bila 8. točka dnevnega reda zaključena.

\* \* \*

Vodenje seje je ponovno prevzel predsednik Državnega sveta Alojz Kovšca.

\* \* \*

## **9. točka dnevnega reda:**

- **Predlog Zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti 100.č, četrtega odstavka 100.d, prvega in drugega odstavka 100.f ter drugega odstavka 100.g člena Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP) (Uradni list RS, št. 49/20 in 61/20)**

Pobudo državnega svetnika Bojana Režuna za sprejem zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem seje 3. 6. 2020.

Predlog zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti je obravnavala pristojna Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance. Poročilo komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 10. 6. 2020.

Predlog zahteve Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 5. 6. 2020.

Kot dodatno gradivo so državne svetnice in svetniki 5. 6. 2020 prejeli tudi gradivo, za katerega je Vlada Republike Slovenije zaprosila, da se ga posreduje vsem državnim svetnicam in svetnikom, in sicer Mnenje Vlade Republike Slovenije o pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti četrtega odstavka 100.d, 100.e, 100.f in 100.g člena Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (št. U-I-184/20-6), ki so jo Ustavnemu sodišču predložili Focus, društvo za sonaraven razvoj, LUTRA, Inštitut za ohranjanje naravne dediščine, in Društvo za preučevanje rib Slovenije. Mnenju Vlade so bile priložene štiri priloge.

Vsebino predloga zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti je predstavil pobudnik za njen sprejem, državni svetnik Bojan Režun.

Poročilo pristojne Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance je podala državna svetnica mag. Marija Lah.

V razpravi so sodelovali državni svetniki: Franc Golob, Ladislav Rožič, Tone Hrovat, dr. Matjaž Gams, Branko Tomažič, Igor Antauer, Janoš Kern, Cvetko Zupančič in Franci Rokavec.

\* \* \*

Vodenje seje je začasno prevzel podpredsednik Državnega sveta Matjaž Švagan (že med razpravo državnih svetnikov).

\* \* \*

Predlog zahteve je dodatno obrazložil državni svetnik Bojan Režun.

\* \* \*

Vodenje seje je ponovno prevzel predsednik Državnega sveta Alojz Kovšca.

\* \* \*



Predsednik Državnega sveta je zaključil razpravo in dal na glasovanje Predlog Zahteve Državnega sveta za začetek postopka za oceno ustavnosti 100.č, četrtega odstavka 100.d, prvega in drugega odstavka 100.f ter drugega odstavka 100.g člena Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP) v naslednji vsebini:

»Državni svet Republike Slovenije je na 30. seji 10. 6. 2020, na podlagi tretje alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12), sprejel

### **ZAHTEVO**

- za začetek postopka za oceno ustavnosti 100.č, četrtega odstavka 100.d, prvega in drugega odstavka 100.f ter drugega odstavka 100.g člena Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP) (Uradni list RS, št. 49/20 in 61/20),
- za začasno zadržanje izvrševanja 100.č, četrtega odstavka 100.d, prvega in drugega odstavka 100.f ter drugega odstavka 100.g člena Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP) (Uradni list RS, št. 49/20 in 61/20) in
- za prednostno obravnavo.

### **OBRAZLOŽITEV:**

Državni zbor Republike Slovenije je 28. aprila 2020 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP-A), ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 61/2020 z dne 30. 4. 2020 (v nadaljnjem besedilu: ZIUZEOP-A). Zakon med drugim posega tudi na področje gradnje, pridobivanja gradbenih dovoljenj, izdaje okoljevarstvenih soglasij in sodelovanja organizacij s statusom nevladnih organizacij, ki delujejo v javnem interesu, v teh postopkih. ZIUZEOP-A v Zakon o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/2020, v nadaljnjem besedilu: ZIUZEOP) vnaša novo 23.A poglavje »Gradnja objektov«, kjer drugače, kot peti odstavek 35. člena Gradbenega zakona (Uradni list RS, št. 61/17, 72/17 – popr. in 65/20, v nadaljevanju: GZ), določa pogoje za popolnost zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja (100.b člen), opredeljuje vsebino mnenja v postopkih (100.c člen), ureja postopek prevlade druge javne koristi (100.č člen), posega v že začete postopke za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja (100.d člen), dopušča gradnjo na podlagi dokončnosti gradbenega dovoljenja (100.e člen), določa nove pogoje, ki jih morajo izpolnjevati nevladne organizacije, ki delujejo v javnem interesu, za udeležbo v postopku za izdajo gradbenega dovoljenja (100.f člen) ter način sodelovanja v teh postopkih (100.g člen), obenem pa kot nujne postopke določa vse sodne postopke, ki bi tekli na podlagi prej navedenih določb (100.h člen). Skladno z 2. členom Zakona o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 80/2020, v nadaljnjem besedilu: ZIUOOPE) ukrepi, določeni v členih 100.b do 100.h, veljajo do 31. 12. 2021.

Po mnenju Državnega sveta so ustavno sporne določbe 100.č, prvega in drugega odstavka 100.f ter drugega odstavka 100.g člena ZIUZEOP, in sicer nasprotujejo 2.,

prvem odstavku 39., 72., drugemu stavku drugega odstavka 74., in 155. členu Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a, v nadaljevanju: Ustava), kot bo obrazloženo v nadaljevanju.

Slovenija je kot članica Evropske unije in kot demokratična republika (1. člen Ustave) ter pravna in socialna država (2. člen Ustave) zavezana k vladavini prava. Skladno z 8. členom Ustave morajo biti zakoni v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Skladno s prvim odstavkom 153. člena Ustave morajo zakoni biti v skladu z Ustavo. V prvem odstavku 5. člena Ustave je določeno, da Slovenija na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine; skrbi za ohranjanje naravnega bogastva in kulturne dediščine ter ustvarja možnost za skladen civilizacijski in kulturni razvoj. Opredelitev Slovenije kot demokratične republike pomeni temeljno ustavno načelo, ki prežema vse druge ustavne norme, njegov učinek pa se razteza na slovenski pravni red kot celoto. Med načeloma demokratičnosti in pravne države obstaja inherentna, intimna vez, ti načeli pa nujno predpostavljata medsebojni hkratni obstoj. Obenem je 1. člen Ustave tudi tesno povezan z ustavno zahtevo, da država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine.<sup>87</sup> Cilj ustavne demokracije je zagotavljati svobodo z vzpostavitvijo najboljših pogojev za odgovorno življenjsko samouresničitev vsakega posameznika. Ta je mogoča zgolj v skupnosti, ki mora biti za obstoj resnične demokracije prežeta s pluralizmom: osebnim, vrednostnim, verskim, kulturnim, političnim in ekonomskim. Ustavna demokracija ima v sebi vgrajena številna nasprotja: med svobodo in nesvobodo; med posameznikom, skupnostjo in oblastjo; med manjšino in večino; med civilno družbo in institucijami oblasti; med pluralizmom in monizmom; med (politično) močjo in pravom. Ta nasprotja mora ustavna demokracija reševati produktivno znotraj institucionaliziranih postopkov.<sup>88</sup> Za delovanje pravne države (2. člen Ustave) ne zadošča, da so njeni formalni in vsebinski elementi zagotovljeni samo v ustavnem besedilu. Ključno je njihovo uresničevanje v praksi. S tega vidika je za dejanski obstoj pravne države nujna tudi njena sociološka komponenta, ki se izraža v udejanjanju formalnih in vsebinskih načel pravne države v praksi institucionalnih akterjev, vseh nosilcev javnih pooblastil, kakor tudi državljanek in državljanov.<sup>89</sup> Temeljno, zares univerzalno načelo slovenskega ustavnopravnega reda pa je načelo sorazmernosti in na njegovi podlagi oblikovani istoimenski test. Načelo sorazmernosti zavezuje vsakogar, še posebej pa nosilce javnih pooblastil, v vseh pravnih razmerjih, v katera vstopajo.<sup>90</sup> Pri vprašanju obsega in dopustnosti omejevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin je treba sprejete ukrepe presojati z uporabo strožjega testa sorazmernosti. Ta test obsega presojo treh vidikov: (1) ali je poseg sploh nujen (potreben); (2) ali je ocenjevan poseg primeren za doseg zasledovanega cilja; in (3) ali je teža posledic ocenjevanega posega proporcionalna do zasledovanega cilja oz. koristi, ki bodo zaradi posega nastale (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu oz. načelo proporcionalnosti). Šele če poseg prestopi vse tri vidike testa, je ustavno dopusten.<sup>91</sup>

87 Matej Avbelj v komentarju k 1. členu Ustave, v: Komentar ustave Republike Slovenije [Elektronski vir], Nova Gorica : Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019 (11. 5. 2020).

88 Prav tam.

89 Matej Avbelj v komentarju k 2. členu Ustave, v: Komentar ustave Republike Slovenije [Elektronski vir], Nova Gorica : Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019- (11. 5. 2020).

90 Matej Avbelj in Lovro Šturm v komentarju k 2. členu Ustave, v: Komentar ustave Republike Slovenije [Elektronski vir], Nova Gorica : Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019- (11. 5. 2020).

91 Gl. odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003, Uradni list RS, št. 108/03.

Glede na razglašeno epidemijo (Odredba o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) na območju Republike Slovenije, objavljena v Uradnem listu RS, št. 19/2020 z dne 12. 3. 2020) in občutne posledice, ki se predvidevajo<sup>92,93</sup>, je možno razumeti nagibe, ki so vodili k sprejemanju ZIUZEOP oz. ukrepov za omilitev posledic epidemije za državljane in gospodarstvo. Vendar pa okoliščine epidemije in grozeče gospodarske krize ne upravičujejo protiuslavnih posegov v ustavne pravice. Namreč, tudi v teh okoliščinah je pri omejevanju ustavnih pravic in pridobljenih pravic strank v postopkih, treba upoštevati ustavni okvir, kar pomeni, da taki posegi morajo biti ustavno skladni.

\*\*\*

Četudi je razumljiva potreba po hitrem postopanju in omejevanju škodljivih posledic epidemije je treba poudariti, da razglasitev epidemije ne odpravlja in ne razveljavlja ustavnih določb, zato pomemben standard pri sprejemanju ukrepov, ki pomenijo poseg v ustavne pravice, še vedno predstavljata sorazmernost in začasnost ukrepov, ki omejujejo ali začasno razveljavljajo ustavne pravice. Poleg tega morajo biti sprejeti ukrepi nujni za doseg legitirnega cilja ter določati čim manj invazivne posege v ustavne pravice, na kar je Vlado in Državni zbor opozoril tudi Stalni posvetovalni odbor za podnebno politiko pri predsedniku Republike Slovenije.<sup>94</sup> Kljub nastalim razmeram morajo tako vsa interventna zakonodaja in vsi ukrepi slediti temeljnim ustavnim načelom pravne države, sorazmernosti in nediskriminacije. Ob tem je treba opozoriti, da bodo izpodbijane določbe, ki bodo sicer veljale zgolj omejen čas<sup>95</sup>, imele trajne posledice na okolje ter s tem na raznolikost biotopov in kakovost življenja prebivalcev Slovenije, saj je posledice posegov v prostor pogosto nemogoče v celoti odpraviti<sup>96</sup>, ukrepi za sanacijo pa so praviloma bolj zahtevni in bolj dragi, kot so bili posegi, ki so jih povzročili. Neredko mine tudi več let, preden se negativne posledice posegov v prostor pokažejo v svoji celovitosti.

V obrazložitvi k predlogu 23.A poglavja ZIUZEOP predlagatelj večkrat poudarja, da je za blažitev učinkov epidemije na slovensko gospodarstvo ključen pospešen zagon investicij, čemur je namenjena pospešitev izdajanj dovoljenj za gradnjo, poenostavitve in skrajšanje predpisanih upravnih postopkov v GZ in predpisih s področja varstva okolja in ohranjanja narave<sup>97</sup>. Pri tem je predlagatelj navedel, da je bilo po zadnjih podatkih marca 2020 glede na leto pred tem za tretjino manj izdanih gradbenih

92 Urad za makroekonomske analize in raziskave (UMAR) je zaradi zaostrovanja epidemije koronavirusa znižal letošnjo napoved gospodarske rasti na raven med minus šest in minus osem odstotki, pri čemer je globina padca BDP ključno odvisna od poteka širjenja epidemije koronavirusa, njenega trajanja ter (sprejetih in bodočih) ukrepov. Če bo zaostrovanje gospodarske rasti trajalo dlje, kar je bolj verjeten scenarij, bodo vplivi večji in daljnosežnejši. Gl. npr. <https://www.delo.si/gospodarstvo/novice/umar-mocno-sklestil-napoved-gospodarske-rasti-prihaja-recesija-292088.html> (7. 5. 2020), podatki o gibanju gospodarske aktivnosti in vplivu epidemije na gospodarstvo so dostopni tudi na <https://www.umar.gov.si/>.

93 V Španiji se je tako število brezposelnih aprila povečalo za 280.000 na 3,8 milijona, predvsem zaradi zaustavitve turizma. Število prejemnikov nadomestila za brezposelnost je doseglo rekordnih 5,2 milijona. Avstralsko gospodarstvo pandemija vsak teden stane štiri milijarde avstralskih dolarjev (2,4 milijarde evrov). V drugem letošnjem četrtletju bi se lahko bruto domači proizvod države skrčil za od 10 do 12 odstotkov. V Italiji omilitve ukrepov, ki so jih sprejeli za zajezitev novega koronavirusa, spremlja visoka rast cen, predvsem na področju prevoza in kmetijskih izdelkov, višje so tudi cene v gostinstvu. Ministri EU, pristojni za zaposlovanje in socialno politiko so zato razpravljali o nacionalnih ukrepih za ohranitev delovnih mest in dohodka v krizi s koronavirusom. Gl. npr. <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/dnevne-novice/263350>. Gl. tudi članek Okrevanje trga dela bo počasno, objavljen v časopisu Delo dne 6. 5. 2020, dostopen tudi na spletnem naslovu <https://www.delo.si/gospodarstvo/novice/okrevanje-trga-dela-bo-pocasno-306096.html> (7. 5. 2020).

94 Gl. Priporočilo št. 5, ki ga je sprejel Stalni posvetovalni odbor za podnebno politiko pri Predsedniku Republike Slovenije, dostopno na spletnem naslovu <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/objave/0EF10BAB5112A4FBC12585540046FF07?OpenDocument> (8. 5. 2020).

95 Glede na 2. člen Zakona o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19 ukrepi iz 100.b do 100.h člena ZIUZEOP veljajo do 31. 12. 2021.

96 Večji je poseg manj možnosti je, da bo njegove posledice na okolje možno v celoti odpraviti.

97 Gl. predlog ZIUZEOP-A, obrazložitev k 42. členu predloga, dostopno na [https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C125855200402CAB&db=kon\\_zak&mandat=VIII&tip=doc](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C125855200402CAB&db=kon_zak&mandat=VIII&tip=doc) (11. 5. 2020).

dovoljenj in bodo posledice epidemije COVID-19 na gradbeni sektor in spremljajoče storitvene dejavnosti brez ustreznega ukrepanja znatne.<sup>98</sup> Vendar pa je predlagatelj ob tem spregledal, da je gradbeništvo panoga, ki v nasprotju z mnogimi drugimi, kot so npr. turizem, gostinstvo, potniški promet, v času epidemije ni zastala, saj so se gradnje na prostem izvajale ves čas. Tako je npr. DARS tudi v času razglašene epidemije opravljal vzdrževalna dela na cestah, nadaljevalo pa se je tudi delo na največjih infrastrukturnih projektih.<sup>99</sup> Prav tako je bilo že od 3. 4. 2020 dopuščeno opravljanje gradbenih del v oz. na nenaseljenih gradbiščih, hišah oz. stanovanjih, pri izvajanju katerih je bilo možno zagotoviti, da ni stika s potrošniki (14. točka 2. člena Odloka o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji, kot je bila novelirana z Odlokom o spremembah in dopolnitvah Odloka o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji, Uradni list RS, št. 42/2020, z dne 2. 4. 2020). Delo so lahko neovirano ali z manjšimi omejitvami nadaljevali tudi v dejavnostih projektiranja, pridobivanja dovoljenj, idr., saj jih je pretežno možno opravljati tudi brez neposrednega osebnega kontakta s strankami in poslovnimi partnerji oz. oddaljeno.

Okoliščina, da je bilo marca 2020 manj izdanih gradbenih dovoljenj kot marca 2019, ni vzročno povezana z razglašeno epidemijo. Epidemija je bila razglašena 13. 3. 2020, torej sredi meseca v katerem naj bi se že izrazito poznale njene posledice na področju izdaje gradbenih dovoljenj. Skladno s prvim odstavkom 46. člena GZ je rok za izdajo odločbe o zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja dva meseca od vložitve popolne zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja oz. tri mesece v primeru, če je potrebno usklajevanje z mnenjedajalci ali nadomeščanje mnenja v skladu s 40. členom GZ. Po razpoložljivih podatkih je čas, ki je dejansko potreben za pridobitev gradbenega dovoljenja v različnih delih Slovenije različen – nekje se na izdajo gradbenega dovoljenja čaka teden ali dva, drugje pa tudi več mesecev. Za izdajo gradbenega dovoljenja se tako najdlje čaka v Kopru, in sicer kar šest mesecev, sledi pa Upravna enota Ljubljana, kjer je povprečna čakalna doba 88,4 dneva.<sup>100</sup> Po podatkih Statističnega urada je bilo že leta 2019 izdanih 5 % manj gradbenih dovoljenj kot 2018<sup>101</sup>, tendenca upadanja pa se je nadaljevala, saj je bilo januarja in februarja 2020 izdanih manj gradbenih dovoljenj kot v istih mesecih 2019. Januarja 2019 je bilo izdanih 643 gradbenih dovoljenj, januarja 2020 pa 577, torej 66 manj, februarja 2019 jih je bilo izdanih 392, februarja 2020 pa 364, torej 28 gradbenih dovoljenj manj.<sup>102</sup>

Ob upoštevanju, kdaj je bila epidemija razglašena, rednega trajanja postopkov za izdajo gradbenih dovoljenj ter statističnih podatkov, je tako očitno, da razlog za upad števila izdanih gradbenih dovoljenj ni v epidemiji COVID-19, ampak v obdobju pred tem. Ukrep, ki naj bi pospešil izdajanje gradbenih dovoljenj, tako ne bo odpravljal posledic epidemije. Nenazadnje ob pregledu ukrepov za omilitev posledic epidemije lahko ugotovimo, da so ukrepi iz 23.A poglavja ZIUZEOP bistveno drugačni od ostalih ukrepov, ki so bili sprejeti v istem zakonu – ti so pretežno finančne narave: nadomestila plače, povračila prispevkov, krizni dodatki, enkratni solidarnostni dodatek, izplačila mesečnega temeljnega dohodka, odlog plačila akontacij dohodnine, ipd.

98 Gl. obrazložitev k novemu 23.A poglavju, dostopno na [https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C125855200402CAB&db=kon\\_zak&mandat=VIII&tip=doc](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C125855200402CAB&db=kon_zak&mandat=VIII&tip=doc)

(12. 5. 2020).

99 Gl. <https://www.24ur.com/novice/slovenija/dela-na-cestah-v-casu-novega-koronavirusa.html>, tudi <https://4d.rtvsl.si/arhiv/slovenska-kronika/174686839> (12. 5. 2020).

100 Gl. [https://www.lokalno.si/2020/01/23/232337/aktualno/Kako\\_hitro\\_do\\_gradbenega\\_dovoljenja/](https://www.lokalno.si/2020/01/23/232337/aktualno/Kako_hitro_do_gradbenega_dovoljenja/) (12. 5. 2020).

101 Vir: <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/8604> (12. 5. 2020).

102 Podatki za obdobje od januarja 2019 do vključno marca 2020 so dostopni na

[https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/20\\_Ekonomsko/20\\_Ekonomsko\\_\\_19\\_gradbenstvo\\_\\_06\\_19707\\_dovoljenja/1970713S.px/table/tableViewLayout2/](https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/20_Ekonomsko/20_Ekonomsko__19_gradbenstvo__06_19707_dovoljenja/1970713S.px/table/tableViewLayout2/) (12. 5. 2020).

Izpodbijane določbe prav tako niso v neposredni povezavi z zaježitvijo epidemije COVID-19, saj po svoji naravi ne pomenijo ukrepov, ki bi lahko omejevali širjenje nalezljive bolezni, obenem pa v postopku sprejemanja teh rešitev ni bilo poslušna za pripombe javnosti in oseb, v katerih pravne položaje posega, kar postavlja pod vprašaj uresničevanje temeljnih človekovih pravic ter demokratičnih pridobitev, kakor tudi mednarodnih in nacionalnih zavez Slovenije.

Vključevanje določb, ki ne pomenijo nujnih ukrepov v smislu 90. člena Ustave, v interventni zakon, namenjen omilitvi posledic epidemije COVID-19, nasprotuje temeljnim demokratičnim principom, obenem pa je urejanje vsebin, ki posegajo na področje gradnje in s tem tudi na področje varstva okolja, varstva narave, varstva zemljišč in voda, v zakonih z drugih področij, neprimerno<sup>103</sup>, saj taka razdrobljenost predstavlja dodatno tveganje, da posegi v okolje ne bodo pravilno ovrednoteni in bodo zato imeli negativne posledice na varnost in kakovost okolja, v katerem živimo, s tem pa tudi na zdravje in kakovost življenja vseh. Z načinom sprejemanja izpodbijanih določb so kršene tudi zaveze iz ratificiranih mednarodnih pogodb, in sicer iz 8. člena Konvencije o dostopu do informacij, sodelovanju javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (v nadaljnjem besedilu: Aarhuška konvencija)<sup>104</sup>.

Aarhuška konvencija v preambuli priznava pomen vloge, ki jo imajo lahko posamezniki, nevladne organizacije in zasebni sektor pri varstvu okolja, v 8. členu pa določa, da si pogodbenice prizadevajo spodbuditi učinkovito udeležbo javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov in drugih splošno veljavnih pravno obvezujočih pravil organov javne oblasti, ki lahko pomembno vplivajo na okolje, v ta namen je treba objaviti osnutek pravil ali ga kako drugače dati na razpolago javnosti in dati javnosti možnost, da neposredno ali po predstavniških svetovalnih telesih daje svoje pripombe (točki b) in c) prvega odstavka 8. člena). Izid udeležbe javnosti je treba čim bolj upoštevati (drugi odstavek 8. člena). Glede na izredno hitro sprejemanje zakona (predlog ZIUZEOP-A je bil v parlamentarno proceduro vložen 22. 4. 2020, zakon je bil sprejet 29. 4. 2020, objavljen pa naslednji dan, 30. 4. 2020) o njem ni bila možna širša javna razprava niti ni bilo omogočeno, da se izraženi pomisleki ustrezno pretehtajo.

Določbe prvega in drugega odstavka 100.f ter drugega odstavka 100.g člena ZIUZEOP, ki imajo za posledico poseg v svobodo izražanja (prvi odstavek 39. člena Ustave) in pravico do svobodnega združevanja (drugi odstavek 42. člena Ustave) ter v pravico do zdravega življenjskega okolja (72. člen Ustave), kar bo podrobneje obrazloženo v nadaljevanju, tako niso bile sprejete ob spoštovanju zavez iz ratificiranih mednarodnih pogodb, ki zavezujejo Slovenijo, prav tako pa ne predstavljajo ustreznih ukrepov, s katerimi bi bilo možno doseči zastavljen cilj, to je omejitev posledic epidemije, saj zmanjšanje števila izdanih gradbenih dovoljenj ni bilo v vzročni zvezi z epidemijo. Navedeni ukrepi zato ne zadostijo kriterijem testa sorazmernosti.

\*\*\*

Določbe prvega in drugega odstavka 100.f ter drugega odstavka 100.g člena ZIUZEOP nedvomno vsaj posredno, če ne že kar neposredno, posegajo v pravico javnosti do sodelovanja v postopkih, v katerih se odloča o dopustnosti posegov v

103 V preambuli Aarhuške konvencije je tako izražena ugotovitev, da je preglednost zaželen v vseh vejah oblasti in poziva zakonodajna telesa, da pri svojih postopkih uresničujejo načela te konvencije.

104 Slovenija jo je ratificirala leta 2004 z Zakonom o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (MKDIOZ), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 17/04.

prostor, s tem pa posegajo v svobodo izražanja (prvi odstavek 39. člena Ustave). Postavljajo namreč pogoje, pod katerimi lahko organizirani posamezniki sodelujejo v postopkih za izdajo gradbenega dovoljenja. Sprejeta ureditev zmanjšuje transparentnost celotnega postopka in onemogoča izvajanje pravice do vključevanja in soodločanja javnosti, ki sta eni izmed temeljnih načel okoljske zakonodaje in prevzetih mednarodnih zavez. Temeljni okvir za sodelovanje javnosti pri odločanju o okoljskih zadevah postavlja Aarhuška konvencija, ki jo je Slovenija ratificirala 2004<sup>105</sup>, Evropska unija pa 2005<sup>106</sup>. Aarhuška konvencija je v slovenski pravni red prenesena skozi določbe Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15 in 7/18, v nadaljnjem besedilu: ZDIJU), Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17 – GZ, 21/18 – ZNOrg in 84/18 – ZIURKOE, v nadaljnjem besedilu: ZVO), Zakona o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 61/06 – ZDru-1, 8/10 – ZSKZ-B, 46/14, 21/18 – ZNOrg in 31/18, v nadaljnjem besedilu: ZON), pa tudi z drugimi akti (npr. Resolucijo o normativni dejavnosti in Poslovníkom o Vladi RS).

Evropska konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah (v nadaljevanju: EKČP) v 10. členu ureja svobodo govora, na podlagi katere vsakomur zagotavlja tudi pravico do prejemanja in podajanja informacij glede okoljskih zadev. Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) je ugotovilo, da obstaja močen javni interes pri omogočanju sodelovanja posameznikov in skupin v debatah glede zadev, ki so v splošnem javnem interesu.<sup>107</sup> V zadevi *The Observer in Guardian* proti Združenemu kraljestvu je ESČP poudarilo, da ta pravica ni absolutna, vendar je v primeru posega vanjo treba ugotoviti, ali za uporabljeni poseg obstaja pravna podlaga v nacionalni zakonodaji, uporabljeni ukrep pa mora obenem biti nujen in zasledovati enega izmed ciljev, navedenih v drugem odstavku 10. člena EKČP.<sup>108</sup> ESČP je z odločitvijo v tej zadevi uvedlo strog test sorazmernosti kot podlago za presojo posegov v pravico do svobode govora. Nadalje je ESČP v zadevi *Oneryildiz* proti Turčiji pojasnilo, da lahko 2. člen (pravica do življenja) in 8. člen (pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja) v posebnih okoliščinah določata pozitivno obveznost države glede zagotavljanja dostopa do informacij o okoljevarstvenih zadevah.<sup>109</sup> V zadevi *Tatar* proti Romuniji je ESČP poudarilo, da tudi Aarhuška konvencija zagotavlja posamezniku pravico do dostopa do informacij, sodelovanje javnosti v zakonodajnih postopkih in dostop do pravnega varstva v okoljevarstvenih zahtevah.<sup>110</sup> Pojasnilo je, da mora država v primeru, ko sodeluje v nevarnih aktivnostih, ki lahko ogrožajo zdravje ljudi, posameznikom zagotoviti učinkovite in dostopne postopke, prek katerih bodo lahko prišli do relevantnih in primernih informacij.<sup>111</sup> V primeru, ko so izdelane ocene o okoljskih in zdravstvenih vplivih, mora imeti javnost dostop tudi do teh gradiv.<sup>112</sup>

105 Zakon o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (MKDIOZ), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 17/04.

106 Sklep Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005, UL L 124, 17. 5. 2005, dostopen na [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4e01b791-43ca-48d4-b1db-a17582c90c85.0018.02/DOC\\_1&format=HTML&lang=SL&parentUrn=CELEX:32005D0370](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4e01b791-43ca-48d4-b1db-a17582c90c85.0018.02/DOC_1&format=HTML&lang=SL&parentUrn=CELEX:32005D0370) (25. 5. 2020).

107 Sodba ESČP, *Steel and Morris v. the United Kingdom*, št. 68416/01, z dne 15. 5. 2005, odst. 89.

108 Sodba ESČP, *The Observer and Guardian v. The United Kingdom*, z dne 24. oktober 1991, odst. 40.

109 Sodba ESČP, *Oneryildiz v. Turkey*, z dne 30. novembra 2004, odst. 90.

110 Sodba ESČP, *Tatar v. Romania*, z dne 27. januarja 2009, odst. 116 – 118.

111 Sodba ESČP, *McGinley and Egan v. the United Kingdom*, z dne 9. junija 1998, odst. 97–101.

112 Sodba ESČP, *Brândușe v. Romania*, z dne 7. aprila 2009, odst. 63.

Določbe prvega in drugega odstavka 100.f ter drugega odstavka 100.g člena ZIUZEOP omejujejo možnost sodelovanja organiziranih združenj pri odločanju o posegih v okolje, ki so za življenje ljudi pomembni in imajo nanj trajen vpliv, s tem pa tudi omejujejo možnosti sodelovanja posameznikov pri odločanju o javnih zadevah. S tem omejujejo uresničevanje svobode izražanja, kot jo določa prvi odstavek 39. člena Ustave. Kot je že obrazloženo zgoraj, ti ukrepi ne zadostijo kriterijem testa sorazmernosti.

Demokracija temelji na aktivnem državljanstvu<sup>113</sup>, saj mora ljudstvo (če naj v skladu s klasično definicijo demokracije vlada<sup>114</sup>) biti v zadostni meri politično ozaveščeno in aktivno, kar se omogoča prek uresničevanja svobode izražanja (39. člen Ustave) in svobode združevanja (drugi odstavek 42. člena Ustave). Ti pravici gre razumeti kot podlago demokratične legitimnosti, saj brez svobode izražanja in zbiranja državljani ne bi imeli možnosti vplivanja na oblastno odločanje.<sup>115</sup> Svoboda izražanja ni samo pravni institut, ampak je eden od pomembnejših družbenih ciljev v ustavni demokraciji, ki naj bi v družbeni praksi delovala kot razpravljalna ustavna država<sup>116</sup> - svoboda izražanja je izhodišče splošne svobode posameznika v družbi in je tako temelj in nepogrešljiv pogoj za druge oblike svobode<sup>117</sup>. Svoboda izražanja v splošnem je opredeljena v 39. členu Ustave, posamezni vidiki te pravice pa so konkretizirani tudi skozi druge določbe. V povezavi s pravico do svobodnega združevanja iz drugega odstavka 42. člena Ustave omogoča sodelovanje pri odločanju v javnih zadevah, ki oblikujejo okolje in družbo, v kateri živimo.

Z določbami prvega in drugega odstavka 100.f člena ZIUZEOP ter drugega odstavka 100.g člena ZIUZEOP je bistveno omejena možnost sodelovanja javnosti v postopkih, saj so postavljeni pogoji, za katere je bilo že ob sprejemanju znano, da jih večina organizacij (društev, zavodov in skladov), ki se ukvarjajo z varovanjem okolja in ki, skladno z določbami ZON, že imajo status nevladne organizacije v javnem interesu, v času veljavnosti ZIUZEOP, ne bo izpolnjevala. Te organizacije (v nadaljnjem besedilu: NVO) so namreč že med sprejemanjem zakona na to javno opozarjale.<sup>118</sup> Ob tem velja opozoriti, da je bila veljavnost 23.A poglavja ZIUZEOP prvotno določena za čas do 31. 5. 2020 oz. največ do 30. 6. 2020 (20. člen ZIUZEOP), šele naknadno, z ZIUOOPE, je trajanje ukrepov določeno za čas do 31. 12. 2021 (2. člen ZIUOOPE).

Z določitvijo dodatnih pogojev za sodelovanje NVO tudi v postopkih za izdajo gradbenega dovoljenja, ki že tečejo, je po mnenju Državnega sveta zakonodajalec protiustavno posegel v pravico javnosti (tako posameznikov kot njihovih združenj) do izražanja stališč glede predvidenih posegov v prostor, s tem pa tudi v pravico do sodelovanja pri oblikovanju okolja, v katerem živimo, do opozarjanja in izpostavljanja tudi drugih vidikov predvidenih posegov ter zagovarjanja tistih, ki sami nimajo glasu

113 Aktivno državljanstvo je kompleksen pojem, ki zajema vsesplošno aktivnost državljanek in državljanov na različnih področjih, pri čemer je njihovo delovanje usmerjeno v splošno družbeno korist in ne zgolj v uresničevanje osebnih interesov.

114 Izraz »demokracija« je skovanka iz grškega »demos« – ljudstvo, »kratein« – vladati oz. »kratoios« - moč, oblast.

115 Gl. tudi komentar k 39. členu Ustave, v: Komentar ustave Republike Slovenije [Elektronski vir], Nova Gorica : Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019- (11. 5. 2020).

116 Tako tudi komentar k 39. členu Ustave, v: Komentar ustave Republike Slovenije [Elektronski vir], Nova Gorica : Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019- (11. 5. 2020).

117 O tem tudi U-I-226/95 z dne 8. 7. 1999, tč. 11.

118 NVO so v zvezi s pogoji določenimi v 100.f členu ZIUZEOP tudi zbrale podatke, ki so dostopni prek <http://www.planbzasslovenijo.si/43-news/502-sporocilo-za-javnost-ovlozeni-pobudi-za-ustavno-presoj-42-clena-protikoronarne-novele> (14. 5. 2020).

(okolje; ekološka raznolikost; biotop). Zakon namreč ne predvideva nobenega prehodnega obdobja, v katerem bi NVO imele možnost, da se prilagodijo novim zahtevam, glede na določbo drugega odstavka 100.f in drugega odstavka 100.g člena ZIUZEOP pa posega tudi v postopke, v katerih imajo NVO že priznan status stranskega intervenienta. Z izpodbijanimi določbami se posega tudi v pravico do združevanja, saj se z določitvijo novih (dodatnih) pogojev, ki morajo biti izpolnjeni tudi v tistih postopkih, v katerih so NVO že vključene kot stranski udeleženec, omejuje uresničevanje namena združevanja posameznikov v teh NVO.

\*\*\*

Državni svet meni, da četrti odstavek 100.d, prvi in drugi odstavek 100.f ter drugi odstavek 100.g člena ZIUZEOP kršijo prepoved povratne veljave pravnih aktov (155. člen Ustave) in načelo pravne države (2. člen Ustave), saj posegajo v že pridobljene procesne položaje NVO.

Ustava v prvem odstavku 155. člena prepoveduje povratno veljavo predpisov. Predpis učinkuje povratno tedaj, ko je za začetek njegove uporabe določen trenutek pred njegovo uveljavitvijo oziroma tudi tedaj, ko je za začetek njegove uporabe določen trenutek po njegovi uveljavitvi, vendar njegove posamezne določbe učinkujejo tako, da za nazaj posežejo v pravne položaje ali pravna dejstva, ki so bili zaključeni v času veljavnosti prejšnje pravne norme. Smisel te ustavne prepovedi je zagotavljanje bistvene prvine pravne države, t. j. pravne varnosti, ter s tem ohranjanje in utrjevanje zaupanja v pravo (2. člen Ustave). Pogoji za odstopanje od načelne prepovedi retroaktivnosti so določeni v drugem odstavku 155. člena Ustave, ki določa, da lahko samo zakon določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice. Pogoji morajo biti izpolnjeni kumulativno. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da se prepoved retroaktivnosti nanaša tudi na procesno zakonodajo in da je zakonodajalec pri spreminjanju procesne zakonodaje omejen z ustavno zahtevo prepovedi retroaktivnega poseganja v pridobljene procesne pravice<sup>119</sup>. Pridobljene pravice niso nujno le ustavne pravice, temveč so lahko tudi druge, z zakonom dane pravice, pri čemer je prepoved retroaktivnega poseganja v take pravice ustavne narave. Prepoved retroaktivnega poseganja v pridobljene pravice je v bistvu tisti del vsake od (pridobljenih) pravic, ki ima ustavno naravo<sup>120</sup>. V tem smislu tudi pridobljene pravice, ki same po sebi niso človekove pravice ali temeljne svoboščine, uživajo enako varstvo kot te.

Za poseg v procesno pravico stranke gre po ustaljeni ustavnosodni presoji v primeru, ko pred uveljavitvijo novega zakona procesno upravičenje že nastane<sup>121</sup>, in točno taki so postopki, v katerih NVO že imajo status stranskega udeleženca, ki se jim z določbo četrtega odstavka 100.d in drugega odstavka 100.g člena ZIUZEOP odvzema. Ta namreč določa, da mora NVO, ki zoper gradbeno dovoljenje, izdanim z upoštevanjem določb tega zakona (torej ZIUZEOP), uresničuje pravno varstvo na podlagi 58. člena GZ ali na podlagi tretjega odstavka 137. člena ZON, izpolnjevati pogoje iz prvega odstavka 100.f člena. Navedena določba bo imela za posledico, da NVO, ki ne izpolnjujejo pogojev iz prvega odstavka 100.f člena ZIUZEOP (ali jih ne morejo dokazati skladno z dokaznimi pravili, določenimi v tretjem do petem odstavku 100.f

119 Tako npr. v odločbi Ustavnega sodišča št. Up-65/94 z dne 12. 12. 1996 (Uradni list RS, št. 24/97), ki mu je pritrdilo ob odločanju v zadevi U-I-21/02.

120 Tako Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-60/99 z dne 4. 10. 2001 (Uradni list RS, št. 91/01).

121 Gl. npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-98/07 z dne 12. 6. 2008.



člena), ne glede na to, da že imajo status stranskega intervenienta v postopkih za izdajo okoljevarstvenega soglasja, ki se bodo na podlagi 100.d člena preoblikovali v integralni postopek za izdajo gradbenega dovoljenja, v teh postopkih ne bodo mogle več sodelovati. Procesna upravičenja, ki so jih NVO v teh postopkih pridobile pred uveljavitvijo ZIUZEOP, se jim tako odvzemajo, s čimer se retroaktivno posega v že pridobljene procesne pravice. V že pridobljene pravne položaje posega tudi določba drugega odstavka 100.f člena ZIUZEOP, ki zapoveduje, da pogoji iz prvega odstavka 100.f člena ZIUZEOP morajo biti izpolnjeni v trenutku priglavitve udeležbe v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, pri tem pa ne izvzema postopkov, v katerih imajo NVO že priznan status stranskega intervenienta. Posledično bodo NVO, ki ne izpolnjujejo pogojev iz prvega odstavka 100.f člena ZIUZEOP, izključene tudi iz postopkov za izdajo gradbenega dovoljenja, v katerih jim je bil že pred uveljavitvijo zakona priznan status stranskega intervenienta.

Poleg tega, da lahko poseg v ustavno varovane pravice temelji le na ustavno dopustnem, stvarno upravičenem cilju, je treba po ustaljeni ustavnosodni presoji vselej oceniti še, ali je ta v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države tudi v primerih, ko se z njimi zasleduje ustavno dopusten cilj (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali ne gre morda za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov: 1) ali je poseg sploh nujen (potreben); 2) ali je ocenjevanj poseg primeren za dosego zasledovanega cilja; 3) ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto pravico proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu oziroma načelo proporcionalnosti). Šele če poseg prestopi vse tri vidike testa, je ustavno dopusten.<sup>122</sup>

Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da za izkazovanje zahtevane javne koristi, ki bi izjemoma terjala uveljavitev zakonske določbe za nazaj, ni mogoče brez pridržka uporabiti argumentov, ki utemeljujejo ureditev v delu, ki velja za naprej.<sup>123</sup> Drugačno stališče bi razvodenelo pomen ustavne prepovedi povratne veljave pravnih aktov iz prvega odstavka 155. člena Ustave. Povratno učinkovanje lahko torej upraviči le posebna, prav povratno učinkovanje predpisa utemeljujoča javna korist, brez katere ne bi bilo mogoče doseči zasledovanega cilja ureditve. Taka javna korist pa mora biti glede na to, da se z njo utemeljuje izjema od ustavne prepovedi povratnega učinkovanja predpisa, posebej ugotovljena v zakonodajnem postopku.<sup>124</sup> Zakonodajalec mora torej povratno učinkovanje pravne norme utemeljiti že v samem zakonodajnem gradivu. Te utemeljitve ne morejo nadomestiti morebitna kasnejša (po zaključenem zakonodajnem postopku prvič podana) utemeljevanja ciljev zakona, ki iz zakonodajnega gradiva niso razvidna. Iz zakonodajnega gradiva predloga<sup>125</sup> ne izhaja, da bi bila izkazana javna korist, ki bi utemeljevala prav povratno učinkovanje določb prvega in drugega odstavka 100.f člena ter drugega odstavka 100.g člena ZIUZEOP, brez katerega ne bi bilo mogoče doseči zasledovanega cilja ureditve (t. j. omilitve posledic epidemije). Iz zakonodajnega gradiva izhaja zgolj trditev, ki se ponavlja pri vseh izpodbijanih členih, da je poenostavitev postopkov pridobivanja dovoljenj za gradnjo in izvedba določenih procesnih dejanj ključna za pospešen zagon investicij po

122 Gl. npr. odločba ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03).

123 Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-340/96 z dne 12. 3. 1998 (Uradni list RS, št. 31/98), 8. točka obrazložitve; tudi odločba Ustavnega sodišča št. U-I-6/15-23, Up-33/15-32, Up-1003/15-24 z dne 5. 7. 2018, gl. 35. točka obrazložitve.

124 Gl. npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-158/11, 26. točka obrazložitve, in št. U-I-196/14, 27. točka obrazložitve.

125 To je dostopno prek spletnega portala Državnega zbora Republike Slovenije, na naslovu [https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C12585520039445F&db=kon\\_zak&mandat=VIII](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C12585520039445F&db=kon_zak&mandat=VIII) (1. 6. 2020).

koncu epidemije COVID-19 ter da čimprejšnja aktivacija investicij pomembno prispeva k ohranjanju delovnih mest (gl. obrazložitev predloga ZIUZEOP-A). Navedena utemeljitev ob pomembnosti varovanja zdravega življenjskega okolja, ki je ena od temeljnih ustavnih vrednot, ne nudi zadostne opore za presojo ustreznosti, potrebnosti in sorazmernosti nove ureditve, ki posega v že pridobljene procesne pravice, in ne izkazuje javne koristi za retroaktivno poseganje v pridobljene pravice, zato je v neskladju s 155. členom.

\*\*\*

Določbe prvega in drugega odstavka 100.f člena ter drugega odstavka 100.g člena ZIUZEOP posegajo v pravico do zdravega življenjskega okolja iz 72. člena Ustave, posredno tudi v dobrine, zavarovane s 70.a, 71. in 73. členom Ustave, saj z dodatnim omejevanjem pravice do udeležbe zainteresirane javnosti v postopkih, v katerih se odloča o posegih v prostor, povzroča situacijo, v kateri ni zagotovljenega varstva ustavno varovanih dobrin, s tem pa pomeni poseg v ustavno varovano pravico do zdravega življenjskega okolja (72. člen Ustave) ter ogroža druge povezane dobrine, kot so pitna voda (70.a člen Ustave), varstvo zemljišč - s posebnim ozirom na kmetijska zemljišča (71. člen Ustave) ter varovanje naravne in kulturne dediščine (73. člen Ustave).

Pravna teorija poudarja, da ima človek temeljno pravico do varstva okolja<sup>126</sup>, državni oziroma družbeni organi pa posebno dolžnost, da varujejo to pravico in izvajajo splošno varstvo narave. Pri tem se je uveljavilo spoznanje, da varstvo okolja ne pomeni le varstva pred onesnaženjem, ampak tudi varstvo prijetnega in dostojanstvenega življenja, urejanje za vse ljudi primernega mestnega okoliša, varovanje naravnih lepote, odstranjevanje nepotrebne hrupa in drugih zdravju škodljivih izvirov. Glede na to, da je v času nenehnega tehničnega razvoja in gospodarskih zahtev nemogoče okolje v celoti obvarovati pred posegi vanj, je potrebno poiskati meje, do katerih so ti posegi dopustni (sprejemljivi). Vodilne evropske institucije na področju okolja menijo, da mora Evropa zaradi naraščajočih obremenitev svetovnega okolja med prvimi preiti v inovativno krožno gospodarstvo. To pomeni trajnostno upravljanje z viri, ponovno uporabo odpadkov v proizvodnih procesih, varovanje biotske raznovrstnosti in zavedanje o vrednosti ekosistemov in njihovega prispevka h gospodarskemu napredku ter splošni blaginji.<sup>127</sup> Varstvo okolja je strateškega pomena za razvoj v vseh ozirih, ukrepi za ohranjanje stabilnih ekosistemov pa omogočajo trajnostne gospodarske dejavnosti, ki se odražajo v gospodarski rasti. V Sloveniji se je že v osemdesetih letih dvajsetega stoletja uveljavilo spoznanje, da je človeku treba priznati posebno pravico do zdravega življenjskega okolja, ki bi bila obravnavana kot ena izmed temeljnih človekovih pravic (npr. življenje).<sup>128</sup>

Človek je neločljivo biološko povezan z okoljem, v katerem živi. Splošno znano je, da so zmogljivosti okolja omejene in da način bivanja in gospodarskega izkoriščanja zelo vplivata na spremembe v okolju, od katerih so nekatere tudi nepovratne. Ekosistemi, ki nam zagotavljajo čist zrak, vodo, hrano, energijo in druge vire ter stabilno podnebje, so

126 Pojem okolja se pri tem obravnava kot zbir objektov, ki jih je treba zavarovati pred onesnaženjem (zrak, voda, zemlja, hrana) ali pa kot enoten pojem, ki kot tak postane sam objekt pravnega varstva (gl. Šinkovec, Janez: Splošno o varstvu okolja. V: Grahek, Stane (ur.), Prostor in okolje (pravni problemi). ČGP Delo – TOZD Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1986).

127 Gl. Kazalci okolja v Sloveniji / [uredile Urška Kušar, Barbara Bernard Vukadin, Nataša Kovač]. – Ljubljana : Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Agencija Republike Slovenije za okolje, 2014, str. 6.

128 Gl. npr. Cigoj, Stojan: Pravica do prijaznega okolja: primerjalnopravna študija. Center za samoupravno normativno dejavnost, Ljubljana, 1978.

zelo ranljivi in hkrati nenadomestljivi. Zavedanje o tem se izraža skozi številne mednarodne dokumente in akcije okoljevarstvenih organizacij in posameznikov. Ob pregledu kazalcev okolja je možno že na prvi pogled ugotoviti obstoj povezave med kakovostjo okolja in zdravjem prebivalcev ter kakovostjo njihovega življenja.<sup>129</sup> Mnogokrat se posledice posegov v okolje pokažejo šele več let po posegu, saj imajo različni posegi kumulativen učinek, pomemben pa je tudi čas izpostavljenosti novim okoljskim dejavnikom. Vse to se izraža tudi na gospodarskem in socialnem področju. Netrajnostno izkoriščanje naravnih virov (neobnovljivih in obnovljivih) na dolgi rok lahko ogrozi gospodarstvo, preveliki izpusti pa zdravje.

Ustava v prvem odstavku 72. člena vsakomur zagotavlja pravico do zdravega življenjskega okolja, v drugem odstavku pa je določena dolžnost države, da skrbi za zdravo življenjsko okolje in v ta namen z zakonom določa pogoje in načine za opravljanje gospodarskih in drugih dejavnosti. Pri tem velja opozoriti, da so v primeru čezmernih posegov v okolje že sami posegi protipravni, in ne le škoda, ki nastane na njihovi podlagi. Pravica do zdravega življenjskega okolja se navezuje tudi na pravice in pravne dobrine, določene v 70.a členu Ustave (pravica do pitne vode), v drugem odstavku 71. člena Ustave (varstvo zemljišč), in v 73. členu Ustave (varovanje naravne in kulturne dediščine). V 71. členu Ustava zagotavlja smotrno izkoriščanje vseh zemljišč: kmetijskih, stavbnih, vodnih in drugih. Smotrnost izkoriščanja pomeni predvsem zagotovitev rabe zemljišč, pri kateri bodo optimalno in usklajeno prišle do izraza njihova gospodarska, socialna in ekološka funkcija.<sup>130</sup> Določbe 73. člena Ustave pa so namenjene varstvu naravne in kulturne dediščine. Varstvo naravne dediščine vključuje tudi okoljevarstvene elemente, predvsem v smislu prispevanja k ohranjanju narave, katere del je okolje, medtem ko je pri kulturni dediščini bolj poudarjen socialni vidik oziroma njena kulturna funkcija. Namen sistema varstva naravnih vrednot je zagotavljanje pogojev za ohranitev lastnosti naravnih vrednot oziroma naravnih procesov, ki te lastnosti vzpostavljajo oziroma ohranjajo.<sup>131</sup> S temi ustavnimi določbami je izražena zaveza države, da varuje koristi svojih državljanov tudi tako, da zagotavlja pogoje za ohranjanje zdravega življenjskega okolja, pitne vode, kmetijskih zemljišč, naravne in kulturne dediščine. Gre za pozitivne obveznosti države<sup>132</sup>, da zagotovi pogoje za ohranitev in varstvo navedenih pravic in dobrin. Država namreč ni dolžna le opuščati ukrepov, s katerimi bi na nedovoljen način posegla v zavarovane interese posameznikov oziroma njihove človekove pravice, temveč mora te interese oziroma pravice varovati tudi z aktivnim ravnanjem oziroma ukrepanjem, s katerim ustvarja možnosti za njihovo čim učinkovitejše uresničevanje. Pri tem je jasno, da se pozitivne dolžnosti države stopnjujejo skladno s pomenom prizadete ustavno varovane vrednote. Ne glede na to, da Ustava pri tem ne odkazuje izrecno na zakon, je jasno, da država to pozitivno obveznost lahko uresniči samo prek ustrezne zakonske ureditve. Ustava sama namreč ne opredeljuje natanko vsebine in obsega tistih vrednot, ki so kot civilizacijski dosežki prednikov izjemnega pomena ne le za sedanji obstoj in identiteto naroda, pač pa je njihova ohranitev neprecenljivega pomena tudi za prihodnost. Tako vsebina in obseg kulturne dediščine kakor tudi način njenega varovanja danes, da bi se doseгла ohranitev za bodoče rodove, so zato že po naravi stvari prepuščeni zakonu.<sup>133</sup> Pri tem mora zakonodajalec ostati v ustavnih okvirih

129 Gl. npr. publikacijo KAZALCI okolja v Sloveniji / [uredile Urška Kušar, Barbara Bernard Vukadin, Nataša Kovač]. - Ljubljana : Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Agencija Republike Slovenije za okolje, 2014.

130 Komentar Ustave Republike Slovenije / urednik Lovro Šturm; [avtorji France Arhar ... e tal.]. Kranj : Fakulteta za državne in evropske študije, 2010, str. 694.

131 Prav tam, str. 707.

132 Glej B. M. Zupančič v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 112–116.

133 Tako tudi Ustavno sodišče pri odločanju o očitani kršitvi 73. člena Ustave, v odločbi U-I-297/08-19 z dne 7. 4. 2011 (28. točka obrazložitve).

glede določanja ukrepov nujnih za ohranjanje navedenih dobrin in za zagotavljanje njihovega varstva danes na način, ki jih bo ohranil tudi v prihodnje.

EKČP sicer ne vsebuje posebne pravice do zdravega življenjskega okolja, vendar se to pravico zagotavlja prek določb 8. člena EKČP, ki posamezniku zagotavljajo pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja ter doma. ESČP v sodbah ugotavlja, da ne glede na to, da je ta pravica predvsem pravica negativnega statusa, lahko v določenih primerih terja pozitivno obveznost držav glede sprejemanja ukrepov, ki zagotavljajo njeno varstvo.<sup>134</sup> Ta dolžnost države ni podana zgolj v primerih, ko okoljevarstveno škodo povzroči neposredno država, temveč tudi v primerih, ko je okoljevarstvena škoda rezultat aktivnosti zasebnega sektorja.<sup>135</sup> Tudi slovensko Ustavno sodišče se je že izreklo, da je država dolžna vsakomur zagotoviti pravico do zdravega življenjskega okolja, pri čemer lahko ta z namenom zagotavljanja omenjene pravice določa pogoje in način opravljanja gospodarskih in drugih dejavnosti. Ob tem je posebej poudarilo, da bi lahko bila opustitev normativnega urejanja s tega vidika celo neustavna.<sup>136</sup>

Izpolnjevanje dolžnosti, ki jo državi v zvezi z varovanjem zdravega življenjskega okolja nalaga Ustava, ima v praksi več kritičnih točk, ki lahko ogrozijo kakovost okolja, med katerimi so kakovost presoje in nepopolno znanje o vseh možnih, zdravju škodljivih, vplivih iz okolja. Bistvo zahteve po okolje ohranjajočem razvoju je v vzpostavitvi enakopravnega razmerja med razvojnimi potrebami posameznika in družbe kot celote ter potrebo po ohranitvi okolja. Kolizija interesov posameznikov in družbe za zavarovanje pravic in dobrin, določenih v 70.a do 73. členu Ustave in interesov kapitala oz. investitorjev postavlja pred državo zahtevno nalogo, da ob spoštovanju ustavnih določb zagotovi zadostno varstvo pravici do zdravega življenjskega okolja. Zato je nujno treba vzpostaviti ustrezne pravne mehanizme, ki bodo omogočali varstvo javnega interesa do zdravega življenjskega okolja in s katerimi bo tako posameznikom kot njihovim združenjem omogočeno sodelovanje v postopkih, v katerih se odloča o pogojih in dopustnosti trajnih posegov v okolje.

Sodelovanje javnosti v postopku izdajanja gradbenega dovoljenja deluje tako kot podporni kakor tudi kot nadzorni element, saj omogoča obravnavanje predvidenega posega z več različnih vidikov, zato zagotavlja varovanje ustavne pravice do zdravega življenjskega okolja in varovanje drugih povezanih dobrin (pitna voda, varovanje kmetijskih zemljišč, varovanje kulturne in naravne dediščine). Izpodbijane določbe slabijo nadzor zainteresirane javnosti nad aktivnostmi, ki imajo za posledico trajne spremembe v okolju, kar pa je izredno pomembno, ker ima Slovenija zelo neugoden relief s slabo prevetrenimi dolinami in kotlinami, vsi večji posegi v prostor pa imajo praviloma širše okoljske vplive. Nekatere vrste posegov v prostor namreč lahko bistveno spremenijo, ogrozijo ali kako drugače vplivajo na življenjsko okolje. Smotrno izkoriščanje zemljišč, predvsem v luči zagotavljanja svoje ekološke funkcije, je lahko resno ogroženo zaradi posegov v prostor, pri čemer velja poudariti, da so lahko vplivi posegov zaznani šele vrsto let po izvedbi posega, posledice pa se lahko gibljejo od zmanjšane kakovosti zemljišč do nevarnosti uživanja hrane, pridelane na teh zemljiščih. Splošno znano je npr. da gostota prometa vpliva na kakovost zraka, trdni delci iz izpušnih plinov pa se nalagajo na zemljišča ob cesti in škodljivi elementi lahko preko tal prehajajo v vrtnine, kar lahko predstavlja dodaten dejavnik tveganja za

134 Npr. sodba ESČP, *Guerra and others v. Italy*, z dne 19. februarja 1998, odst. 58.

135 Sodba ESČP, *Hatton and Others v. the United Kingdom*, z dne 8. julija 2003, odst. 98.

136 Odločba Ustavnega sodišča RS, U-I-263/95 z dne 18. marca 1999, odst. 12.

zdravje ljudi.<sup>137</sup> Investicije v prometno infrastrukturo tako ne posegajo samo na zemljišče, preko katerega teče prometnica, ampak tudi na bližnja zemljišča in tam pridelane vrtnine, kar pa se pokaže šele sčasoma.

Ob upoštevanju pomena, ki ga ima zdravo življenjsko okolje tako za posameznike kot za družbo, je zato pri vsakem posegu v prostor treba postopati premišljeno ter ob tehtanju tako kratkoročnih kot dolgoročnih posledic, pri čemer je treba upoštevati geografske značilnosti, povezanost posameznih biotopov, trajanje vplivov, možnosti vrnitve v prejšnje nedegradirano stanje okolja. Vsak poseg v okolje namreč pomeni določeno degradacijo, ki jo je pogosto težko ali celo nemogoče odpraviti v celoti. Ravno slabša kakovost zemljišč – kot rezultat prekomernega izpusta emisij v okolje – močno posega v varstvo kmetijskih zemljišč (drugi odstavek 71. člena Ustave) in ustvarja degradirana območja.

\*\*\*

Svobodna gospodarska pobuda, ki jo v 74. členu zagotavlja Ustava, je omejena, saj se ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo. Čeprav ta člen predstavlja predvsem temeljno ustavno opredelitev gospodarskega sistema v državi, je tudi omejevalne narave, saj velja, da je v nasprotju z Ustavo vsaka dejavnost, ki je v nasprotju z načeli ustavne ureditve. Določbe 100.č člena ZIUZEOP predstavljajo podlago za izvajanje gradbenih posegov v prostor, ki je v neposrednem nasprotju z drugim stavkom drugega odstavka 74. člena Ustave, ki določa, da se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo.

Kolikor je z ene strani pomembno, da se po umiritvi epidemije čimprej ponovno vzpostavi normalna gospodarska aktivnost in ljudem kot vir dohodkov in preživljanja zagotovita delo in zaposlitev, je z druge strani pri investicijah in posegih v okolje treba upoštevati tudi daljnosežnost teh posegov in njihove dolgoročne učinke. Omejevanje sodelovanja javnosti in civilnih združenj v postopkih za izdajo gradbenih dovoljenj in v povezanih postopkih, kot je npr. postopek za izdajo okoljevarstvenega soglasja ali postopek prevlade druge javne koristi, zato mora biti pretehtano in sorazmerno, saj sodelovanje javnosti in NVO v teh postopkih pomeni varovalni mehanizem, prek katerega se v postopku zagotavlja upoštevanje vsestranskih vplivov predvidenega posega. Tako je npr. pri urejanju voda treba upoštevati integralno naravo vodotokov in voda, ne samo njihovega poplavnega delovanja, pri investicijah v prometno infrastrukturo in industrijske objekte pa je treba upoštevati tudi vpliv izpustov in hrupa, ne samo gospodarske kazalce.

Nedvomno predstavlja zdravo življenjsko okolje javno korist, saj zdravo življenjsko okolje, katerega del je ohranjanje narave, predstavlja splošno korist. Ob tem je treba poudariti, da je človek neločljivo povezan z okoljem, saj značilnosti okolja, v katerem živi, oblikujejo njegove življenjske pogoje in vplivajo na zdravstveno stanje. Postopek prevlade druge javni koristi nad javno koristjo ohranjanja narave, kot je določen v 100.č členu ZIUZEOP, v ospredje postavlja interese, ki lahko pomenijo poseg v ustavno varovano pravico do zdravega življenjskega okolja, saj bo zaradi omejitev, postavljenih v 100.f členu ZIUZEOP, bistveno okrnjena možnost sodelovanja javnosti v teh postopkih. Zaradi učinkovanja določb prvega in drugega odstavka 100.f člena

---

<sup>137</sup> Raziskava Inštituta za varovanje zdravja iz julija 2013 je tako npr. ugotovila, da zaradi vsebnosti strupenih elementov vzorec rdeče pese ni varen za uživanje, gl. dr.

Stanislava Kirinčič: Onesnaženost vzorcev solate in rdeče pese z območja Celjske kotline s potencialno strupenimi elementi, Presoja varnosti za zdravje ljudi, dostopno na [https://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/datoteke/splet\\_priponka\\_celjska\\_kotlina\\_presoja\\_varnosti\\_solata\\_rdeca\\_pesa\\_0.pdf](https://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/datoteke/splet_priponka_celjska_kotlina_presoja_varnosti_solata_rdeca_pesa_0.pdf) (1. 6. 2020).

ZIUZEOP, v postopkih s pravnimi sredstvi pa tudi drugega odstavka 100.g člena ZIUZEOP, v integralnih postopkih izdaje gradbenega dovoljenja, ki se bodo vodili skladno s 100.č členom ZIUZEOP, ne bo mogoče ustrezno zagovarjanje javne koristi ohranjanja narave, zaradi česar 100.č člen ZIUZEOP pomeni privilegiranje kratkoročnih interesov, t. j. zvišanja gospodarske aktivnosti, na račun dolgoročnih interesov, ki se izražajo kot javna korist ohranjanja narave. S privilegiranjem kratkoročnih ciljev pa se – odvisno od lokacije, obsega posegov v prostor in narave investicij, ki bi bile dopuščene v postopku, izvedenem na podlagi določb 100.č člena ZIUZEOP – brez izvedbe izravnalnih ukrepov lahko posega tudi v druge javne interese, kot so pravica do pitne vode (70.a člen Ustave), varstvo kmetijskih zemljišč (drugi odstavek 71. člen Ustave) in varovanje naravne in kulturne dediščine (73. člen Ustave), saj ni možno izključiti, da bi taki posegi – ker nihče na to ni mogel opozoriti – bili dopuščeni na prvovrstnem kmetijskem zemljišču, na vodovarstvenem območju ali na drugih zemljiščih, na katerih se nahajajo naravne znamenitosti in redkosti ali kulturni spomeniki.

\*\*\*

Glede na navedeno Državni svet poziva Ustavno sodišče, da prouči očitane kršitve Ustave in razveljavi izpodbijane določbe ZIUZEOP.

### **PREDLOG ZA ZAČASNO ZADRŽANJE IZVRŠEVANJA IZPODBIJANIH DOLOČB**

Ustavno sodišče lahko v skladu s prvim odstavkom 39. člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12; v nadaljnjem besedilu: ZUstS) do končne odločitve v celoti ali delno zadrži izvršitev zakona, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive in škodljive posledice. Ustavno sodišče, skladno s svojo sodno prakso pri odločanju o zadržanju izpodbijanega predpisa, vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebitnega protiustavnega predpisa, in med škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se morebiti ustavnoskladne izpodbijane določbe začasno ne bi izvrševale.

Vlagatelj zahteve za oceno ustavnosti predlaga, da Ustavno sodišče na podlagi 39. člena ZUstS zadrži izvajanje 100.č, prvega in drugega odstavka 100.f in drugega odstavka 100.g člena ZIUZEOP, saj bi v nasprotnem primeru lahko nastale nepopravljive škodljive posledice vsem prebivalcem Slovenije, ki bi se še posebej izrazile na območjih, na katerih bi bili ob izvajanju izpodbijanih določb dopuščeni posegi v okolje oz. na območjih, na katerih bi se na podlagi dokončnih gradbenih dovoljenj (ki bi bila izdana z izvajanjem ustavno neskladnih določb 100.č, prvega in drugega odstavka 100.f ter drugega odstavka 100.g člena ZIUZEOP) na podlagi 100.e člena ZIUZEOP začeli izvajati posegi v prostor. Zaradi omejitev, ki so v prvem odstavku 100.f člena ZIUZEOP določene za sodelovanje NVO v postopkih za izdajo gradbenega dovoljenja, drugega odstavka 100.f in drugega odstavka 100.g člena ZIUZEOP bi lahko bila tudi za okoljsko sporne projekte izdana gradbena dovoljenja, na podlagi katerih bi se gradnja lahko pričela takoj. Ukrepi, ki so sicer glede na umestitev v ZIUZEOP predvideni kot začasni, bi tako imeli trajne posledice za kakovost okolja in prostora, posledično tudi za življenje in zdravje ljudi.

Obenem zaradi zadržanja izpodbijanih določb ne bi nastale pravno relevantne škodljive posledice oz. bi te bile bistveno manjše od posledic, ki bi nastale v primeru izvrševanja neustavnih določb. V primeru zadržanja izpodbijanih določb bi se namreč še naprej uporabljala veljavna področna zakonodaja, kar pomeni, da investitorjem ne bi nastala pravno priznana škoda povezana s tem, da se projekti ne izvajajo. Obenem

bi v primeru, če bi se izvrševale neustavne določbe, to imelo trajne posledice za dobrine, ki so javna korist in katerih vrednost je neprecenljiva, saj je popolna odprava nezaželenih okoljskih posledic pogosto nemogoča, stroški sanacij pa so praviloma višji od stroškov posegov v prostor, ki so povzročili te posledice.

### **PREDLOG ZA PREDNOSTNO OBRAVNAVO**

Glede na pomembne posledice, ki bi jih izvrševanje izpodbijanih določb lahko imelo za prebivalce Slovenije in okolje, njihovo zadržanje pa za gospodarstvo, vlagatelj zahteve predlaga, da Ustavno sodišče predmetno zadevo obravnava prednostno na podlagi možnosti, ki jo dajeta 2. in 3. alineja 3. odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20).

\* \* \*

Državni svet je za svojega predstavnika v postopku pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije določil državnega svetnika Bojana Režuna.«

**Predlog Zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti 100.č, četrtega odstavka 100.d, prvega in drugega odstavka 100.f ter drugega odstavka 100.g člena Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP) (Uradni list RS, št. 49/20 in 61/20) NI BIL SPREJET (prisotnih 32 državnih svetnikov, 9 jih je glasovalo ZA, 21 jih je bilo PROTI).**

\* \* \*

Predsednik Državnega sveta je zaključil 30. sejo Državnega sveta Republike Slovenije in obvestil državne svetnice in svetnike, da bo naslednja redna seja Državnega sveta 1. 7. 2020 v dvorani Državnega sveta.

Dr. Dušan Štrus  
sekretar

Alojz Kovšca  
predsednik

Zapisala: Tjaša Krenn