



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

*Služba za pravne in analitične zadeve*

Številka: 020-03-5/2020/22  
Ljubljana, 17. 12. 2021

Gospod  
Franci Rokavec  
predsednik  
Mandatno-imunitetne komisije

**ZADEVA: Mnenje k Poročilu Delovne skupine za pripravo usklajenega Predloga sprememb in dopolnitev Poslovnika Državnega sveta z usklajenim besedilom Predloga Sprememb in dopolnitev Poslovnika Državnega sveta**

Služba Državnega sveta za pravne in analitične zadeve (v nadaljnjem besedilu: SPAZ) je prejela Poročilo Delovne skupine za pripravo usklajenega Predloga sprememb in dopolnitev Poslovnika Državnega sveta (v nadaljnjem besedilu: Delovna skupina) z usklajenim besedilom Predloga Sprememb in dopolnitev Poslovnika Državnega sveta.

Delovna skupina je v poročilu Mandatno-imunitetni komisiji v odločanje in sprejem predlagala usklajeno besedilo predlaganih sprememb in dopolnitev 33.a, 69. in 75.a člena ter predlaganega novega 75.b člena Poslovnika Državnega sveta (v nadaljnjem besedilu: PoDS-1). Nadalje je Delovna skupina predlagala, da Mandatno-imunitetna komisija na podlagi mnenja SPAZ opravi razmislek o zagotovitvi poslovniške podlage za izvedbo sej na daljavo tudi v običajnih okoliščinah, ko niso izpolnjeni pogoji iz 33.a člena PoDS-1. Mandatno-imunitetni komisiji je prav tako predlagala, da na podlagi mnenja SPAZ opravi razmislek o členu, ki bi zagotavljal naknadno ugotavljanje kršitve PoDS-1 s strani predsedujočega seji Državnega sveta, komisije ali interesne skupine. Predlagala je tudi, da se SPAZ dodatno opredeli do predloga Interesne skupine delojemalcev za spremembo 49. člena PoDS-1 in predloga spremembe 35. člena PoDS-1.

**Seje na daljavo**

Delovna skupina je razpravljala o možni poslovniški podlagi, ki bi omogočala seje na daljavo tudi po koncu epidemije SARS-CoV-2 (COVID-19). Izraženo je bilo stališče, da je to zaželeno predvsem s strani tistih državnih svetnikov, ki živijo v krajih, ki so bolj oddaljeni od sedeža Državnega sveta, poleg tega pa bi tovrstna rešitev pripomogla k napredku pri digitalni preobrazbi družbe in omogočila bolj zeleno

delovanje Državnega sveta. Delovna skupina je poudarila, da je interes med državnimi svetniki za seje na daljavo v običajnih okoliščinah velik, pri čemer naj bi tudi številne evropske institucije (Evropski parlament, Evropska komisija, Evropski svet) še vedno delovale na daljavo brez večjih težav. Delovna skupina je zato SPAZ predlagala, da prouči poslovniške možnosti sklicevanja sej Državnega sveta, komisij in interesnih skupin na daljavo tudi v primerih, ko ne gre za izredne okoliščine, kot jih določa veljavni PoDS-1.

Interesna skupina lokalnih interesov je v podpori predlogu (dokument št. 020-03-5/2020/21 z dne 16. 9. 2021) izpostavila, da državni svetniki funkcijo opravljajo nepoklicno, dodatno ob svoji redni zaposlitvi, in posebej opozorila na izredne seje komisij, ki se sklicujejo v krajšem času in na katerih se obravnavajo zadeve, ki jih ni mogoče pravočasno uvrstiti na dnevni red rednih sej. Izpostavljeno je bilo vprašanje sklepčnosti ter da se na te izredne seje običajno uvrsti le ena točka dnevnega reda, kar v praksi mnogokrat pomeni, da državni svetniki iz bolj oddaljenih delov Slovenije potrebujejo bistveno več časa za prihod na sedež Državnega sveta kot traja sama izredna seja. Dodatno je Interesna skupina izpostavila, da je tovrsten predlog za bolj operativno in učinkovitejše delo Državnega sveta tudi v duhu izzivov digitalne preobrazbe družbe in v okviru dostopne informacijsko-komunikacijske tehnologije.

SPAZ se strinja, da predstavlja omogočanje sej na daljavo v običajnih razmerah velik korak k digitalni preobrazbi družbe in bo, v kolikor bo ta odločitev sprejeta, tako služba Državnega sveta kot državni svetniki soočeni s posebnimi, novimi izzivi, ki jih bomo morali skupaj nasloviti. Navkljub omenjenim argumentom, ki govorijo v prid predlagani rešitvi pa velja izpostaviti dejstvo, da je Državni svet navsezadnje reprezentativni organ, ki v okviru svojega delovanja omogoča izmenjavo strokovnih mnenj, zato bi bilo potrebno razmisliti, kako daleč je mogoče omenjeno digitalizacijo zastaviti, ne da bi bil okrnjen tradicionalni pomen parlamentarnega odločanja.

SPAZ poudarja, da je iz primerjalnopravne ureditve možno razbrati, da je večina parlamentov seje delovnih teles ali plenarne seje na daljavo uvedla zgolj za čas pandemije, pri čemer kar nekaj držav te možnosti kljub pandemiji ni omogočilo.<sup>1</sup> Tudi iz poslovnika Evropskega parlamenta je možno razbrati, da je slednji izvedbo sej na daljavo omogočil le v izrednih primerih, v katerih je Evropski parlament zaradi izjemnih in nepredvidljivih okoliščin, na katere ne more vplivati, oviran pri opravljanju nalog in izvajanju svojih pristojnosti in je prisiljen začasno odstopati od običajnih postopkov, ki jih predvideva poslovnik.<sup>2</sup> Poudariti pa je treba, da se v času epidemije SARS-CoV-2 (COVID-19) številni parlamenti srečujejo s pobudami o razširitvi možnosti sej na daljavo, pri čemer je treba posebno pozornost nameniti poslovniški ureditvi in tehničnim vprašanjem, ki so povezana z organizacijo omenjenih sej.

V zvezi z vprašanjem poslovniške dopustitve izvajanja sej na daljavo tudi v običajnih okoliščinah je najprej treba poiskati konsenz glede vprašanja, ali se bodo vse seje Državnega sveta, njegovih delovnih teles in interesnih skupin izvajale zgolj kot seje na daljavo, ali bo sklicevanje sej na daljavo opcijsko. V primeru seje na daljavo kot

---

<sup>1</sup> Iz odgovorov, ki so jih nekateri evropski parlamenti poslali na ECPRD vprašanji št. 4755 in 4821, je razvidno, da so denimo belgijski spodnji dom, nemški Bundestag, portugalski parlament in finski parlament omogočili izvedbo sej na daljavo v času trajanja izrednih okoliščin (pandemije), pri čemer sta belgijski in nemški parlament izrecno navedla, da gre za ukrep za čas trajanja izrednih okoliščin. Avstrijski parlament pa denimo izvedbe sej na daljavo ni omogočil.

<sup>2</sup> Členi 237a do 237d poslovnika Evropskega parlamenta.

opcijske možnosti, je treba najprej opredeliti, ali bo možnost predvidena za seje interesnih skupin, komisij in plenarne seje in ali bo sklicevanje sej na daljavo možno tako v primeru rednih kot izrednih sej. V obeh primerih bo treba odgovoriti na vprašanje, kdo bo sprejel odločitev o načinu izvedbe seje (predsednik Državnega sveta, vodje interesnih skupin ali predsedniki komisij) in ali bo kvalificiranim predlagateljem (npr. določenemu številu državnih svetnikov) dana možnost predlagati sklic seje na daljavo. Pomembno je tudi vprašanje časovne umestitve sprejema omenjene odločitve, v kolikor bo sklicana redna seja, bo treba odločitev o načinu izvedbe seje sprejeti najmanj sedem dni pred izvedbo seje, v primeru izredne seje pa se bo treba odločiti o načinu izvedbe seje v krajšem času, ki pa bo vseeno moral biti zadosten, da bodo državni svetniki lahko izrazili svoje mnenje. V kolikor bi želeli dodatno predvideti možnost, da se po sklicu seje na pobudo kvalificiranih predlagateljev (npr. določenega števila državnih svetnikov) način seje spremeni, je treba določiti roke, ki bodo dejansko omogočili izvedbo tovrstnih sej. Posebno vprašanje je tudi vprašanje izvedbe t.i. »hibridnih sej« Državnega sveta, njegovih delovnih teles in interesnih skupin, saj bo poleg zgornjih odgovorov, potrebno odgovoriti tudi na vprašanje rokov, do katerih je možna izjasnitev državnih svetnikov glede načina udeležbe in nenazadnje tudi vprašanja udeležbe vabljenih na omenjenih sejah.

Poleg omenjenih poslovnih vprašanj je pri razmisleku glede omogočanja sej na daljavo v običajnih razmerah potrebno opozoriti tudi na dejstvo, da se seje na daljavo izvajajo prek konferenčno glasovalnega sistema Državnega zbora (in ne več Webex programa), ki je prilagojen delu Državnega sveta in deluje na podlagi državnega sistema HKOM, ki je v dopoldanskih urah izredno obremenjen. Navedeno pomeni, da je v primeru sklica sej na daljavo v dopoldanskem terminu oziroma do 15:00 ure moč pričakovati tudi motnje v informacijskem sistemu, ki jih lahko zaradi upravljanja omrežja HKOM s strani Ministrstva za javno upravo služba Državnega sveta rešuje zgolj v omejenem obsegu. Prav tako služba Državnega sveta ne bo mogla zagotavljati podpore državnim svetnikom pri težavah z uporabo informacijsko-komunikacijske tehnologije, ki bodo posledica slabe internetne povezave pri udeležencih seje.

Obenem je treba izpostaviti tudi problematiko kibernetске varnosti, predvsem glede podatkov, ki se posredujejo v sistem prek katerega se seja izvaja (podatki za prijavo) in morebitne ranljivosti ostalih sistemov ob uporabi platform za oddaljeno izvedbo seje. Zastavlja se vprašanje kje in kako se hranijo in varujejo podatki, ki so nujni za prijavo v sistem, ter nevarnost zunanjih posegov in oviranja komunikacije. Nenazadnje uporaba sodobnih komunikacijskih tehnologij uporabnika izpostavlja nevarnosti neželenih posegov v njegov računalniški sistem, nevarnosti izgube podatkov in dokumentov, shranjenih uporabniških podatkov in gesel, nevarnosti okužbe z računalniškimi virusi in drugih zlorab (npr. phishing). Gre za vrsto groženj, ki lahko pomembno ogrozijo integriteto in demokratičnost delovanja Državnega sveta, pri čemer pri sejah na podlagi fizične prisotnosti tovrstnih nevarnosti ni.

Ob morebitni spremembi poslovniške ureditve glede sklicevanja sej na daljavo v običajnih okoliščinah bo navsezadnje treba prilagoditi tudi poslovanje službe Državnega sveta z državnimi svetniki in sicer bo treba najmanj opredeliti način in verodostojnost zbiranja podpisov v primeru vložitve predloga odločilnega veta s strani državnih svetnikov, izpolnjevanje obračunov za delo ter številne druge formalnosti, ki

se trenutno izvajajo v času, ko so državni svetniki prisotni v prostorih Državnega sveta. Nenazadnje velja opozoriti, da bo, v primeru sprejema odločitve o rednem izvajanju sej na daljavo, treba prilagoditi kadrovsko strukturo službe Državnega sveta na način, da bo ta lahko naslovila nove izzive povezane z vse večjim digitalnim poslovanjem.

SPAZ se strinja, da so določeni argumenti v prid izvajanju sej na daljavo v običajnih okoliščinah posebej pomembni, zato predlaga, da se v okviru Mandatno-imunitetne komisije in vseh interesnih skupin opravi poglobljena razprava o zgoraj navedenih vprašanjih, saj je to odločitev, ki jo morajo sprejeti državne svetnice in državni svetniki sami. SPAZ bo, po prejemu mnenja Mandatno-imunitetne komisije in stališč interesnih skupin, lahko oblikovala besedilo členov, ki bo odražalo večinsko voljo državnih svetnic in državnih svetnikov in glede na predlagana izhodišča izpostavila morebitne dodatne težave, ki bi se lahko pojavile ob urejanju sej na daljavo.

### **Naknadno ugotavljanje kršitev**

Interesna skupina delojemalcev je v stališču 020-03-5/2020/7 z dne 10. 3. 2021 predlagala nov 93.a členu PoDS-1, ki predvideva postopek naknadnega ugotavljanja kršitev PoDS-1 s strani predsedujočega seji Državnega sveta, komisije ali interesne skupine v 14 dneh po koncu seje. Takšno pobudo bi glede na predlog Interesne skupine delojemalcev podal državni svetnik, katerega postopkovno vprašanje naj bi predsedujoči na seji ignoriral oziroma mu ga, po njegovem mnenju, ni omogočil zastaviti, kršitev pa bi po soočenju ugotovila Mandatno-imunitetna komisija z možnostjo pritožbe na Državni svet.

Delovna skupina je ugotovila, da PoDS-1 trenutno ne omogoča naknadnega ugotavljanja zatrjevanih kršitev, kar se je po mnenju nekaterih članov Delovne skupine izkazalo za pomanjkljivo pri izvedbi sej na daljavo, ko je prihajalo do sporov glede zastavljanja postopkovnih vprašanj. Delovna skupina zato kot smiselno ocenjuje uvedbo tovrstnega postopka na predlog državnega svetnika, pri čemer bi prišlo zgolj do ugotovitve, da je do kršitve prišlo, ne pa tudi do resnejših sankcij.

SPAZ v zvezi s predlogom Interesne skupine delojemalcev in mnenjem Delovne skupine uvodoma izpostavlja smisel in namen proceduralnega vprašanja ali predloga. Slednji je namreč namenjen temu, da se morebitni spori in dileme glede vodenja seje razčistijo takoj, na sami seji. Naknadno ugotavljanje kršitev, potem ko je bila seja že izvedena, bi odprlo celo možnosti za eskalacijo konflikta, saj bi o tem odločala Mandatno-imunitetna komisija oziroma Državni svet z večino, pri čemer takšno odločanje ne bi nudilo učinkovite rešitve.

Prav zaradi navedenega je v PoDS-1 urejen postopek v 93. členu, ki se nanaša na razlago poslovnika. Podobno rešitev ima tudi Državni zbor v svojem poslovniku v 282. členu, kjer se postopek prav tako zaključi z razlago oziroma avtentično razlago poslovnika, če o njej odloča Državni zbor. Tudi primerjalnopravno so postopki glede morebitnih kršitev poslovnika s strani predsedujočega osredotočeni na takojšnjo rešitev dileme glede uporabe poslovnika z uporabo najprej proceduralnega vprašanja, nato pa z odstopom predloga ali vprašanja delovnemu telesu, ki je zadolženo za razlago poslovnika. V primerjalnopravnih ureditvah ni moč zaslediti

možnosti izreka opomina ali morebitnih drugih sankcij za predsedujočega, ki bi kršil poslovniške določbe.<sup>3</sup>

### **Predlagane spremembe 35. člena PoDS-1**

Predlagana dopolnitev 35. člena PoDS-1 je predvidevala dodatno omejitev pri razširitvi sej na način, da bi morala biti predlog za razširitev ali pobuda, ki se samodejno uvrsti na dnevni red že sklicane seje, vložena najmanj 24 ur pred pričetkom seje, s čimer naj bi se udeležencem seje zagotovilo dovolj časa za obravnavo novega gradiva.

SPAZ meni, da morajo državne svetnice in državni svetniki imeti na razpolago dovolj časa, da se seznanijo s predlogom za razširitev dnevnega reda, vendar je pri tem treba upoštevati, da bi bila takšna omejitev v določenih primerih lahko v koliziji z že obstoječimi določbami v PoDS-1, ki urejajo uvrstitev na dnevni red seje brez razprave in glasovanja. Tako PoDS-1 v drugem odstavku 35. člena določa, da se pobuda za sprejem akta državnega sveta iz 68. člena PoDS-1, ki izpolnjuje pogoje in jo vloži osem državnih svetnikov, komisija ali interesna skupina, uvrsti na dnevni red seje Državnega sveta brez razprave in glasovanja. PoDS-1 v 75.a členu določa, da se pobuda za sprejem odločilnega veta samodejno uvrsti na dnevni red naslednje seje Državnega sveta. Navedeni dve določbi sta bili sprejeti z namenom, da večina v Državnem svetu ne more z glasovanjem preprečiti uvrstitev takšne točke na dnevni red ali izglasovati umika takšne točke z dnevnega reda. S tem je zagotovljeno, da Državni svet o navedenih zadevah opravi razpravo.

Po predlagani dopolnitvi 35. člena PoDS-1 pobude za sprejem akta državnega sveta iz 68. člena PoDS-1, ki izpolnjuje pogoje in jo vloži osem državnih svetnikov, komisija ali interesna manj kot 24 ur pred sejo Državnega sveta ne bi bilo mogoče uvrstiti na dnevni red že sklicane seje Državnega sveta. Ob tem je treba opozoriti, da če bi bila pobuda za sprejem odločilnega veta vložena zadnji dan sedemdnevnega roka, obenem pa bi za isti dan že bila sklicana seja Državnega sveta, ob upoštevanju predlagane omejitve iz 35. člena PoDS-1 uvrstitev pobude na dnevni red iste seje ne bi smelo biti. SPAZ opozarja, da bi pri tem šlo za nesorazmeren poseg v pravico upravičencev za vložitev pobude za sprejem odločilnega veta, saj bi bila njihova pobuda v tem primeru brezpredmetna, razen če bi sklicali novo sejo Državnega sveta, ki bi se morala začeti nemudoma po koncu že sklicane seje Državnega sveta. Predlagana omejitev bi namreč veljala le za razširitve že sklicanih sej, ne pa tudi za sklic novih sej.

Glede na navedeno SPAZ poudarja, da je treba pred morebitno določitvijo roka za razširitev dnevnega reda seje Državnega sveta razmisliti o tem, ali potrebujejo državne svetnice in državni svetniki več časa za proučitev pobud za odločilni veto ali tudi za proučitev ostalih zadev, ki jih obravnavajo in ali več časa potrebujejo le pri razširitvah že sklicanih sej Državnega sveta ali tudi pri sklicih izrednih sej Državnega sveta. SPAZ predlaga, da se v okviru Mandatno-imunitetne komisije in vseh interesnih skupin opravi poglobljena razprava o zgoraj navedenih vprašanih, saj je to odločitev, ki jo morajo sprejeti državne svetnice in državni svetniki sami. SPAZ bo, po prejemu mnenja Mandatno-imunitetne komisije in stališč interesnih skupin, lahko

---

<sup>3</sup> Final summary, ECPRD request no. 3640, Procedural institutes of the reply, the violations of Standing Orders and the recess (pripravil hrvaški Sabor).

oblikovala besedilo členov, ki bo odražalo večinsko voljo državnih svetnic in državnih svetnikov.

### **Predlagane spremembe 49. člena PoDS-1**

Interesna skupina delojemalcev je v stališču 020-03-5/2020/7 z dne 10. 3. 2021 predlagala, da bi se v 49. členu PoDS-1 dodal nov odstavek, ki bi določal, da lahko Državni svet v okviru točke razpravlja in odloča le o predlogu akta, ki je vsebinsko povezan z naslovom točke. Če v naslovu točke akt iz prvega odstavka 67. člena PoDS-1 ne bi bil naveden, pa o takem aktu v okviru te točke ne bi bilo možno razpravljati in odločati, razen če bi šlo za postopkovni sklep. V stališču je Interesna skupina delojemalcev poudarila, da se je že večkrat zgodilo, da je bila na seji interesne skupine ali komisije sprejeta odločitev o vložitvi pobude za sprejem enega od aktov iz prvega odstavka 67. člena PoDS-1 bodisi v okviru točke »Priprava na sejo Državnega sveta« ali v okviru točke »Razno«, zato je predlagala dopolnitev 49. člena PoDS-1, ki smiselno velja tudi za seje komisij in interesnih skupin, z navedeno dopolnitvijo pa naj se tovrstno prakso v prihodnje prepreči.

Ob zavedanju, da je v preteklosti prihajalo do tega, da so posamezne zadeve, bile na sejah komisij ali interesnih skupin obravnavane v okviru točke »Razno« ali v okviru priprav na že sklicano sejo Državnega sveta (npr. 2019 pobuda za vložitev zahteve za parlamentarno preiskavo, ali novembra 2020 pri obravnavanju pobude za sprejem odločilnega veta na Zakon o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026 (ZZSISV26), EPA 1240-VIII) bi bila po mnenju SPAZ predlagana sprememba preveč omejujoča predvsem v zvezi z izvedbo sej interesnih skupin, ki so v praksi manj formalne kot seje komisij, poleg tega pa bi tako omejitev bilo možno obiti z razširitvijo dnevnega reda že sklicane seje ali pa s sklicem nove, izredne seje, ki bi se lahko začela takoj po zaključku predhodne seje. Predlagana sprememba tako ne bi zagotovila večje predvidljivosti obravnavanih zadev, niti ne bi omogočila kvalitetnejše razprave.

**SPAZ sklepno poudarja, da je izrednega pomena, da Mandatno-imunitetna komisija ob obravnavi Predloga pobude za sprejem sprememb in dopolnitev PoDS-1 prouči in v čim večji meri upošteva vse zgoraj navedene argumente, končno besedilo pobude pa, če je mogoče, oblikuje s soglasjem vseh predstavnikov interesnih skupin v Mandatno-imunitetni komisiji.**

Miha Plahutnik, l.r.  
Svetovalec za pravna vprašanja III