REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000
F: +386 1 478 1607
E: gp.gs@gov.si
http://www.vlada.si/

Številka: 00104-243/2017/6
Datum: 18. 5. 2017

Odgovor na poslansko vprašanje dr. Vinka Gorenaka v zvezi z realizacijo Normativnega delovnega programa Vlade Republike Slovenije za leto 2016

Poslanec dr. Vinko Gorenak je Vladi Republike Slovenije zastavil poslansko vprašanje v zvezi z Normativnim delovnim programom za leto 2016.

Vlada Republike Slovenije je, tako kot vse njene predhodnice do sedaj, za leto 2016 sprejela Normativni program za leto 2016. V njem je opredelila natančne roke sprejemanja predpisov iz pristojnosti Državnega zbora. Normativni delovni program natančno za vsak predpis določa roke obravnave in sprejema na Vladi Republike Slovenije kot tudi skrajne roke sprejema v Državnem zboru. Pregled realnega stanja realizacije normativnega programa po posameznih resorjih pa kaže, da nekateri ministri praktično niso realizirali ničesar ali pa le malo. Kot primera izpostavlja Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za pravosodje.

V zvezi s tem sprašuje Vlado Republike Slovenije naslednje:

1. Zakaj je Vlada Republike Slovenije sprejela omenjeni dokument, če se ga posamezni ministri sploh ne držijo?

2. Kako bo ukrepal predsednik Vlade Republike Slovenije, da bi zagotovili spoštovanje lastnih dokumentov Vlade Republike Slovenije?

Vlada Republike Slovenije s tem v zvezi odgovarja:

Uvodoma je potrebno izpostaviti, da v skladu s Poslovnikom Vlade Republike Slovenije vlada določi svoje glavne naloge za določeno obdobje z delovnim programom vlade ter s proračunskimi dokumenti. Vsakoletni Normativni delovni program Vlade Republike Slovenije je sprejet praviloma v januarju za tekoče leto, pri čemer pa se zaradi različnih dejavnikov naknadno dokument tudi spreminja. Načrtovanje priprave predpisov je namreč pogojeno s številnimi, pogosto zunanjimi dejavniki (npr. odločbe Ustavnega sodišča, t. i. »poslanski« zakoni, itd.), ki narekujejo, da se kakšnega od njih opusti ali pa se materija uredi bodisi s podzakonskim aktom, bodisi z drugim predpisom ali pa zaradi zahtevnega usklajevanja pride do spremembe v časovni dinamiki. Priprave sprememb predpisov namreč niso same sebi namen, temveč se jih ministrstva lotevajo zaradi potreb, ki jih je izkazala praksa, isto oziroma toliko bolj pa to velja za pripravo povsem novih predpisov oziroma uvajanje novih institutov. Da slednje praviloma terja spremembo oziroma prilagoditev časovnice sprejemanja predpisov, potrjujejo tudi poročila o realizaciji normativnih delovnih programov preteklih vlad.

Glede ministrstev, ki jih izpostavljate, pa vlada podaja pojasnila Ministrstva za javno upravo in Ministrstva za pravosodje glede zaostankov pri pripravi zakonodaje:

Ministrstvo za javno upravo glede **Zakona o javnih uslužbencih pojasnjuje**: V letu 2016 so bile izvedene obsežne vsebinske aktivnosti v zvezi s pripravo predloga ZJU-1, in sicer:

- v februarju 2016 je bil zaključen prvi krog medresorskega usklajevanja,
- upoštevaje vse prejete pripombe in predloge je bil pripravljen dopolnjen predlog novega ZJU,
- v mesecu marcu, aprilu, maju in juniju 2016 je predlog ZJU-1 predstavljen na organiziranih predstavitvah in obravnavan na intenzivnih usklajevalnih sestankih s predstavniki državnih organov, občin in reprezentativnih sindikatov javnega sektorja,
- v mesecu juliju in avgustu 2016 je bilo upoštevaje izvedene predstavitve, usklajevalne sestanke in prejete pisne pripombe gradivo vsebinsko dopolnjeno in pripravljena končna vsebina predloga zakona.

Od meseca julija 2016 dalje ni bilo več usklajevanj, saj je pogajalska skupina Konfederacije sindikatov javnega sektorja in reprezentativnih sindikatov javnega sektorja posredovala pisno stališče, da se bodo o spremembah ZJU usklajevali po tem, ko bo z vlado sklenjen dogovor o postopni odpravi varčevalnih ukrepov in dogovor o ukrepih na področju plač za obdobje 2017 do 2019.

Dne 30. 12. 2016 pa je bil v Uradnem listu RS objavljen med vlado in reprezentativnimi sindikati javnega sektorja sklenjen Dogovor o ukrepih na področju stroškov dela in drugih ukrepih v javnem sektorju, ki določa, da bo o *temeljnih vprašanjih s področja uslužbenske zakonodaje in sistema plač v javnem sektorju potrebno soglasje sindikatov in vlade*. Navedeno pomeni, da vlada v zakonodajni postopek brez soglasja s sindikati ne bo vložila predloga sprememb ZJU, ki bi pomenil poseg v temeljna vprašanja uslužbenskega sistema. Pri tem je treba opozoriti, da sindikati za temeljna vprašanja uslužbenskega sistema štejejo praktično vse spremembe, ki so predvidene v ZJU-1.

V skladu z dogovorom s sindikati potekajo trenutno intenzivna in zahtevna usklajevanja s sindikati v zvezi z odpravo plačnih anomalij. MJU bo takoj po zaključku teh pogajanj ponovno predlagalo usklajevanje predloga ZJU.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih agencijah: Osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih agencijah je Ministrstvo za javno upravo že pripravilo, in sicer tudi upoštevaje priporočila iz revizijskega poročila Računskega sodišča glede učinkovitosti delovanja javnih agencij. Ker pa vsebina predvidenih sprememb pomeni bistveni poseg v organizacijo in način dela nekaterih javnih agencij, v zvezi s čimer se je pojavilo več stališč in pojasnil tudi nekaterih javnih agencij samih, se je Ministrstvo za javno upravo odločilo, da bo Vladi Republike Slovenije v potrditev najprej posredovalo Izhodišča za enotno statusno ureditev in poslovanje javnih agencij v Republiki Sloveniji. Gradivo je trenutno v fazi medresorskega usklajevanja. Ministrstvo za javno upravo bo na podlagi sprejetih izhodišč pripravilo končen predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih agencijah ter ga po opravljenem končnem medresorskem usklajevanju posredovalo v sprejem Vladi Republike Slovenije.

Zakon o funkcionarjih: Predlog zakona o funkcionarjih je bil posredovan v javno razpravo in objavljen na eDemokraciji konec meseca junija 2015. V medresorsko usklajevanje je bilo gradivo poslano dne 28.8.2015, hkrati z medresorskim usklajevanjem pa je bilo poslano tudi drugim državnim organom in reprezentativnim združenjem občin.

V fazi medresorskega usklajevanja je bil predlog zakona posredovan koaliciji. Sprejeta je bila odločitev, da predlog zakona ne gre v nadaljnji postopek.

Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju: Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju se nanaša na nekatera temeljna vprašanja plačnega sistema, glede česar pa je bilo s sindikati javnega sektorja v okviru dne 21.12.2016 sklenjenega Dogovora o ukrepih na področju stroškov dela in drugih ukrepih v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 88/16) dogovorjeno, da brez uskladitve s sindikati javnega sektorja, vlada sprememb in dopolnitev tega zakona ne bo vložila v zakonodajni postopek, sicer bi šlo za kršitev dogovora. Sindikalna stran je namreč ob predstavitvi predloga sprememb in dopolnitev tega zakona na seji pogajalske komisije in tudi v nekaj dopisih, naslovljenih na vlado in pristojno ministrstvo za plače v javnem sektorju, izrazilo enotno nasprotovanje kakršnimkoli posegom v temeljna vprašanja plačnega sistema, preden se dokončno sprostijo vsi varčevalni ukrepi. Dogovor, ki je v tej zvezi bil sklenjen s sindikati javnega sektorja se izteče z 31.12.2018.

Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti: Zaradi prenove sistemskega predpisa je MJU pri pripravi predloga Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju ZSPDSLS) pristopilo k spremembam na način, da je pozvalo vse deležnike (ministrstva, vladne službe, druge državne organe in združenja samoupravnih lokalnih skupnosti), da sporočijo težave povezane z izvajanjem veljavnega zakona. Omenjen princip širokega sodelovanja vseh subjektov, ki jih zakon prvenstveno zadeva, je bil upoštevan, tako pri pripravi osnutka besedila novega ZSPDSLS kot tudi v fazi usklajevanj omenjenega predloga osnutka besedila novega ZSPDSLS. Pri oblikovanju in usklajevanju optimalnih konsenzualnih rešitev je ključen širši konsenz, zato je usklajevanje dolgotrajno in kompleksno. Predlog zakona bo najkasneje v mesecu juniju 2017 posredovan v vladno obravnavo.

Zakon o nevladnih organizacijah: Zakon o nevladnih organizacijah bo prvič na sistemski ravni opredelil kriterije, kdaj se določena organizacija šteje za nevladno organizacijo in s tem v slovenski pravni red vnesel enotno definicijo tega pojma. Eden izmed ciljev zakona je tudi celostna ureditev pridobitve statusa nevladne organizacije v javnem interesu za vse organizacije, ne glede na njihovo pravno organizacijsko obliko ter pospešiti razvoj nevladnih organizacij. V ta namen se predlaga sprejem vrste ukrepov, ki bo takšen razvoj sistematično določil (sprejem strategije razvoja), kot tudi natančneje določil pristojnosti ministrstva glede razvoja nevladnih organizacij. Glede na to, da sprejem Zakona o nevladnih organizacij posega na vsa področja javnega interesa, je potrebno besedilo zakona uskladiti z vsemi resorji. Gre za dolgotrajen proces, zato se je datum sprejema zamaknil. Tekom procesa sta bili izvedeni 2 nacionalni konferenci, 14 sej delovne skupine, ki je bila sestavljena iz predstavnikov resorjev in nevladnih organizacij ter predstavitve in usklajevanja po posameznih resorjih, ki organizacijam že podeljujejo status v javnem interesu. Predlog zakona je bil v mesecu januarju 2017 v javni razpravi in medresorskem usklajevanju, po uskladitvi z Ministrstvom za finance, ki bo v začetku meseca maja, gre predlog zakona v ponovno medresorsko usklajevanje ter nato v vladno proceduro.

Ministrstvo za pravosodje (v nadaljevanju: MP) je v Normativnem delovnem programu Vlade RS za leto 2016 imelo v načrtu za pripravo 19 zakonov in 7 podzakonskih aktov. Vlada RS je doslej potrdila **10 predlogov zakonov** iz resorne pristojnosti MP iz DPV 2016 in jih posredovala v Državni zbor RS. Od teh jih je bilo **6 že sprejetih** (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP-G), Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških (ZP-1J), Zakon o overitvi listin v mednarodnem prometu (ZOLMP-1), Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravdnem postopku (ZPP-E), Zakon o sodnem svetu (ZSSve), Zakon o državnem odvetništvu (ZDOdv)), **dodatni 4** (Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1E), Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku (ZKP-N), Predlog Zakona o ugotavljanju vzajemnosti (ZUVza-1) in Predlog Zakona o vzpostavitvi etažne

lastnine na določenih stavbah in o ugotavljanju pripadajočega zemljišča (ZVetl-1)) pa še čakajo na zaključek obravnave v Državnem zboru RS. Tik pred obravnavo na vladi sta še dva predloga predpisov iz leta 2016, in sicer Predlog Zakona o kolektivnih tožbah (ZKolT) in Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ-L).

Glede treh predvidenih zakonov iz področne pristojnosti MP v DPV 2016 se je Vlada RS na podlagi dodatnih informacij in rezultatov posvetovanj ter usklajevanj odločila za drugačno smer reševanja. Glede novele **Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o pravniškem državnem izpitu (ZPDI-E)** je bila po zaključenem strokovnem in medresorskem usklajevanju besedila novele zakona ob upoštevanju stališča Vlade RS, da ne podpira volonterskega pripravništva, sprejeta odločitev, da se problematika volonterskih sodniških pripravnikov ne bo reševala s spremembo zakona. **Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o odvetništvu** je bil kot obvezen predviden zaradi vključitve področja odvetništva v t. i. vladni strateški razvojni projekt P10, projekt prenove reguliranih poklicev in dejavnosti. Ker je bilo po temeljiti proučitvi problematike ugotovljeno, da je velika večina predlaganih ukrepov že zajeta v veljavni zakonodaji, je MP predlagalo izključitev področja odvetništva iz t. i. vladnega strateškega razvojnega projekta P10. Vlada RS je na seji 12. 1. 2017 ob seznanitvi s poročilom o stanju vladnih strateških projektov odločila, da iz projekta umakne področje odvetništva, posledično pa predlog novele tudi ni bil prenesen v NDPV za leto 2017. Enako velja glede predvidenega posebnega **Zakona o hrambi in upravljanju začasno zavarovanega in odvzetega premoženja v kazenskem postopku in postopku odvzema premoženja nezakonitega izvora**, saj je Vlada RS po seznanitvi s Končnim poročilom Medresorske delovne skupine za pripravo ukrepov za bolj učinkovito hrambo in upravljanje z zaseženim premoženjem po Zakonu o kazenskem postopku in Zakonu o odvzemu premoženja nezakonitega izvora na seji 28. 7. 2016 naložila MP, da na podlagi poročila v nadaljnjem usklajevanju določi najustreznejšo obliko in umestitev centralnega organa za hrambo in upravljanje ter Vladi RS predlaga ustrezne spremembe predpisov. Medresorska delovna skupina je namreč identificirala, da bodo glede na končno odločitev o umestitvi takega organa potrebne bodisi dopolnitve Zakona o državnem tožilstvu (ZDT-1) bodisi Zakona o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol) ali Zakona o finančni upravi (ZFU) ter spremembe ustreznih podzakonskih aktov, ne pa sprejem posebnega novega zakona.

Glede na rezultat strokovnih usklajevanj **Zakona o mladoletnih prestopnikih** je bil del vsebine tega zakona **urejen v sprejeti noveli Zakona o prekrških (ZP-1J)** s posodobitvijo ureditve, ki se nanaša na mladoletne storilce prekrškov, glede mladoletnih storilcev kaznivih dejanj pa se nadaljujejo aktivnosti za pripravo novega Zakona o mladoletnih storilcih kaznivih dejanj (ZOMSKD). Delo na ostalih treh predlogih zakonov iz DPV 2016 pa ni opuščeno, temveč se nadaljuje v letu 2017, med njimi je tudi paket sodniške zakonodaje, potreben zaradi predvidene optimizacije oz. posodobitve sodne mreže.[1]

Kljub temu, da se poslančevo vprašanje nanaša na normativni program iz pristojnosti Državnega zbora, pa je potrebno, zlasti glede na dejstvo, da je mogoče določeno področje ustrezno urejati tudi na podzakonski ravni, izpostaviti tudi, da je bila realizirana priprava in sprejem vseh 7 podzakonskih aktov v DPV 2016[2], izven DPV 2016 pa je ministrstvo pripravilo še dodatnih 8 podzakonskih aktov.[3] Ministrstvo je poleg tega v omenjenem letu na podlagi

[1] Gre za noveli Zakona o sodiščih (ZS) ter sodniški službi (ZSS) in nov Zakon o državnih izpitih pravnikov in usposabljanju v pravosodju (ZDIPUP).

[2] Sprejeti so bili: Pravilnik o izvrševanju kazni zapora, Uradni list RS, št. 42/16; Pravilnik o izvrševanju pooblastil in nalog pravosodnih policistov, Uradni list RS, št. 73/16; Pravilnik o plačilu za delo obsojencev, Uradni list RS, št. 27/16; Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o obrazcih, vrstah izvršb in poteku avtomatiziranega izvršilnega postopka, Uradni list RS, št. 44/16; Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o delovanju oseb, ki opravljajo vročanje v kazenskem in pravdnem postopku, Uradni list RS, št. 63/16; Sodni red, Uradni list RS, št. 87/16; Spremembe in dopolnitve Državnotožilskega reda, Uradni list RS, št. 45/16.

[3] Izven NPDV 2016 pa so bili sprejeti še sledeči podzakonski akti: Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o opravljanju službe izvršitelja, Uradni list RS, št. 35/16; Pravilnik o vodenju evidence o odpustu obveznosti in pošiljanju obvestil glede vodenja te evidence, Uradni list RS, št. 36/16; Pravilnik o ovojnici za vročanje po pošti v pravdnem

spremembe Zakona o državni upravi prevzelo tudi nova področja, zaradi katerih je začelo tudi s pripravo sprememb predpisov, ki v izhodiščni točki načrtovanja delovnega programa niso bili v pristojnosti MP, kot sta na primer Zakon o varuhu človekovih pravic ter Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, ki sta v zaključni fazi priprave pred sprejemom na vladi. Ministrstvo je v omenjenem letu (kot pripravljavec stališča Vlade RS oziroma sopripravljavec potrebnih amandmajev) sodelovalo tudi pri obravnavi večih »poslanskih« zakonov (kot na primer predlogi Zakona o kazenskem postopku, Kazenskega zakonika ter Zakona o odvetništvu).

Razlogi za odmik od izhodiščno predvidene časovnice in obsega so torej različni in jih pri načrtovanju normativne dejavnosti ni bilo mogoče vzeti v zakup. Eden izmed glavnih razlogov je v naknadno spremenjenih okoliščinah ali prioritetah Vlade RS, kar je, kot izhaja iz odgovora Vlade RS, ustrezno dokumentirano in sledljivo, sicer pa se postopki sprejemanja posameznega zakona oziroma njegovih sprememb in dopolnitev nemalokrat časovno zamaknejo tudi zaradi prizadevanj k čim kvalitetnejšim in strokovno usklajenim zakonskim rešitvam. K slednjemu pa mora stremeti sleherni pripravljavec predlogov zakonov.

---

postopku, Uradni list RS, št. 53/16; Pravilnik o ovojnici za vročanje po pošti v kazenskem postopku, Uradni list RS, 53/16; Pravilnik o spremembah Pravilnika o priznanjih na področju pravosodja, Uradni list RS, št. 62/16; Uredba o dopolnitvah Uredbe o objavah v postopkih zaradi insolventnosti, Uradni list RS, št. 69/16; Pravilnik o preverjanju znanj kandidatov za svetovalce za begunce in o usposabljanju svetovalcev za begunce v okviru Centra za izobraževanje v pravosodju, Uradni list RS, št. 73/16; Pravilnik o Službi za nadzor organizacije poslovanja sodišč, Uradni list RS, št. 79/16.