

Mitja Bervar
Predsednik Državnega sveta Republike Slovenije

Ljubljana, 19. 12. 2012

Državni svet Republike Slovenije

Na podlagi 68. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09 in 101/10) vloga

- pobudo za sprejem Predloga zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o funkcionarjih v državnih organih

Mitja Bervar

Priloga:

- predlog zakona

PREDLOG ZAKONA
O SPREMEMBI IN DOPOLNITVI ZAKONA O FUNKCIONARJIH V DRŽAVNIH
ORGANIH

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA

Pravice in obveznosti funkcionarjev, ki niso parcialno urejene v posameznih področnih zakonih, še vedno ureja obsoleten Zakon o funkcionarjih v državnih organih (Uradni list RS – stari, št. 30/90, Uradni list RS, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 13/93, 18/94, v nadaljnjem besedilu: ZFDO), sprejet v letu 1990, ki ne odraža več dejanskega stanja v državni ureditvi in ne omogoča ustreznega izvajanja v praksi. Zakonodajna-pravna služba je v svojem mnenju na Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o funkcionarjih v državnih organih (ZFDO-E), ki ureja nadomestila plače po prenehanju mandata, opozorila na nujnost noveliranja celotnega zakona, ki ga je treba prilagoditi novemu oziroma veljavnemu pravnemu redu. Za uporabo veljavnega zakona je namreč potreben velik obseg interpretacije (glede subjektov za katere se uporablja, kot glede veljavnosti vseh ostalih določb) kar ogroža pravni red in pravno varnost. Upoštevanje navedeno bi bilo smiselno celovito in enotno urediti pravice vseh funkcionarjev v Republiki Sloveniji, tako poklicnih kot tudi nepoklicnih, v času trajanja funkcije in po njej, kot je npr. zakonsko urejeno področje javnih uslužbencev in sistem plač v javnem sektorju.

Predlagatelj se je osredotočil na ureditev plačila za nepoklicno opravljanje funkcije, s čemer bi se zagotovila pregledna in enotna ureditev plačil nepoklicnim funkcionarjem (npr. člani državnega sveta in občinski funkcionarji), za katere se sredstva zagotavljajo v okviru proračunskih sredstev. Taka ureditev bi zagotavljala legitimno in transparentno porabo javnofinančnih sredstev. Dosedanja praksa namreč kaže, da parcialne rešitve ne omogočajo nemotenega, zakonitega in transparentnega izvajanja funkciji kot tudi ne delovanja organov, v katerih funkcionarji izvajajo svoje funkcije.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1. Cilji zakona

Cilj predloženega zakona je sistemsko urediti pravico do plačila za opravljanje funkcije ter do povračila stroškov, ki jih imajo v zvezi z opravljanjem funkcije, funkcionarjem, ki svojo funkcijo opravljajo nepoklicno. Z določitvijo zgornje meje plačila za opravljanje funkcije se upoštevajo splošne usmeritve glede gospodarne in transparentne porabe javnih sredstev. Hkrati se podrobnejša ureditev pravic glede višine plačil, pogojev in primerov, ob katerih nepoklicnim funkcionarjem pripada pravica do plačila za opravljanje funkcije prepušča pristojnim organom. Na ta način

se vzpostavlja ustrezno podlago za zakonito, nedvoumno, enako, nediskriminatorno in pregledno ureditev pravic funkcionarjev, ki svojo funkcijo opravljajo nepoklicno. Z enotno sistemsko ureditvijo se nenazadnje vzpodbuja kandidiranje za javne funkcije, pri čemer urejen sistem in vnaprej znan obseg pravic lahko pripomore k čim večjemu številu strokovno usposobljenih in vsestransko aktivnih kandidatov, kar posledično vpliva tudi na kakovost izvajanja teh funkciji in s tem oblasti kot celote.

2.2. Načela zakona

Predlog zakona sledi načelom zakonitosti, enotnosti in preglednosti, saj vzpostavlja podlago za zakonito urejanje pravice do plačila za opravljanje funkcije nepoklicnim funkcionarjem, pri tem pa sledi načelu, da so vse pravice nepoklicnih funkcionarjev enotno, enako in pregledno urejene v zakonu, kar onemogoča različne razlage, prakse ali neenotno obravnavo enakih položajev. Ob enem se upošteva načelo ekonomičnosti in gospodarne ter pregledne rabe javnih sredstev, saj zakon enotno ureja vse pravice, ki pripadajo nepoklicnem funkcionarjem.

2.3. Poglavitne rešitve

Poglavitna rešitev je enotna, sistemska ureditev plačila za opravljanje funkcije nepoklicnih funkcionarjev (npr. člani državnega sveta), saj je prav v zvezi s tem bilo v preteklosti nekaj težav in zapletov glede višine in načina izplačevanja. Predlog zakona posebej opredeljuje, da gre za plačilo za opravljanje funkcije in ne več za plačo, kar pomeni, da bo moral tisti funkcionar, ki se bo odločil za nepoklicno opravljanje funkcije, razmerje do svojega delodajalca oziroma opravljanje svojega poklica ali rednega dela iz delovnega razmerja urejati samostojno. V skladu z zakonom, ki ureja delovna razmerja (170. člen), je zagotovljena pravica do odsotnosti z dela zaradi opravljanja funkcije. To pomeni, da zakon omogoča, da funkcionar nepoklicno funkcijo opravlja tudi v času, ki je sicer njegov obvezni delovni čas, kar mu je delodajalec dolžan omogočiti. Glede na to, da funkcionarju, ki svojo funkcijo opravlja nepoklicno, pripada plačilo za opravljanje funkcije, mu delodajalec ni dolžan zagotavljati plače za čas nepoklicnega opravljanja funkcije.

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

Predlagane spremembe ne bodo dodatno obremenile državnega proračuna in drugih javnih finančnih sredstev, saj za izvajanje zakona dodatna sredstva iz državnega proračuna niso potrebna.

Predlagatelj ocenjuje, da bodo finančni učinki, ki jih prinaša sprememba zakona, s katero se določata plačilo za nepoklicno opravljanje funkcije in zgornja meja takega plačila, pozitivni.

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

V sprejetem proračunu za leti 2013 in 2014 so za ta namen že zagotovljena sredstva.

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

Predlog zakona ni predmet usklajevanja s pravom Evropske unije.

Plačila članov drugih domov

Primerjalnopravno so člani zgornjih domov v večini zaposleni in prejemajo enako plačo in imajo enake pogoje ter ostale dohodke kot člani spodnjih domov (Francija, Španija, Italija, Avstralija, Nemčija) z izjemo Irske, kjer člani prejemajo zaradi manjšega števila ur zasedanj dve tretjini plače članov spodnjega doma in Kanade, kjer so plače za polovico manjše od članov spodnjega doma, ker v funkcijo niso izvoljeni (in so tako pri delu neodvisni od volilne baze). Redko izjemo, kjer člani drugega doma niso zaposleni najdemo npr. v Veliki Britaniji. Tako npr. večina članov Doma lordov ne prejema plače, ampak samo nekateri člani, ki jih določi Dom lordov. Takšna praksa je posledica tradicije, saj so bili lordi v preteklosti premožni in so bili nagrajeni s funkcijo, ki so jo opravljali v Domu lordov, danes vse več članov prejema plačila, saj si sicer ne bi mogli privoščiti opravljanja te funkcije, preostali prejemajo povračilo stroškov in neke vrste dohodek za opravljanje funkcije.

6. DRUGE POSLEDICE, KI JIH BO IMELO SPREJETJE ZAKONA

Zakona ne bo imel drugih posledic.

6.1. Administrativne in druge posledice

a) v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov:

Zakon ne vpliva na obveznosti strank do javne uprave ali pravosodnih organov.

b) pri obveznosti strank do javne uprave ali pravosodnih organov:

Zakon ne bo imel posledic pri obveznosti strank do javne uprave ali pravosodnih organov.

6.2. Presoja posledic na okolje, ki vključuje tudi prostorski in varstvene vidike:

Zakon ne bo imel posledic na okolje.

6.3. Presoja posledic na gospodarstvo:

Zakon ne bo imel posledic na gospodarstvo.

6.4. Presoja posledic na socialnem področju:

Zakon ne bo imel posledic na socialnem področju.

6.5. Presoja posledic na dokumente razvojnega načrtovanja

Zakon ne bo imel posledic na dokumente razvojnega načrtovanja.

6.6. Izvajanje sprejetega predpisa

Zakon bo omogočal enotno, pravično (nediskriminatorno) in transparentno plačilo funkcionarjem za nepoklicno opravljanje funkcije.

6.7. Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o funkcionarjih v državnih organih (Uradni list RS – stari, št. 30/90, Uradni list RS, št. 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 13/93 in 18/94) se 13. člen spremeni tako, da se glasi:

»13. člen

(1) Funkcionar, ki nepoklicno opravlja funkcijo, ima pravico do plačila za opravljanje funkcije ter do povračila stroškov, ki jih ima v zvezi z opravljanjem funkcije.

(2) Višino plačila za nepoklicno opravljanje funkcije ter vrsto in višino povračil stroškov, ki jih ima funkcionar v zvezi z opravljanjem funkcije, določi organ, pristojen za izvolitev ali imenovanje funkcionarja, oziroma organ, v katerem funkcionar opravlja funkcijo, v skladu z zakonom in drugimi predpisi, ki urejajo področje plač, povračil stroškov in drugih prejemkov v javnem sektorju, in upošteva višino plače, ki bi jo funkcionar prejemal za poklicno opravljanje funkcije, če je funkcijo možno opravljati poklicno.

(3) Višina plačila za nepoklicno opravljanje funkcije lahko znaša največ tretjino plače, ki bi jo funkcionar prejemal, če bi funkcijo opravljal poklicno.«

2. člen

Za 13. členom se doda novi 13.a člen, ki se glasi:

»13.a člen

(1) Višina plačila za opravljanje funkcije podpredsednika in člana Državnega sveta Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: državni svet) lahko znaša mesečno največ tretjino osnovne plače predsednika državnega sveta.

(2) Višino plačila za opravljanje funkcije podpredsednika in člana državnega sveta določi državni svet s svojim aktom, v katerem določi tudi pogoje, ob katerih jim plačilo pripada.«

KONČNI DOLOČBI

3. člen

Z dnem uveljavitve tega zakona preneha veljati drugi odstavek 62. člena Zakona o državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 UPB1, 94/2007 Odl.US: U-I-322/05-10 in 95/2009 Odl.US: U-I-248/08-15).

4. člen

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

III. OBRAZLOŽITEV

K 1. členu:

Namen zakona je urediti pravice funkcionarjev, ki nepoklicno opravljajo funkcijo. Zakon določa, da ima tak funkcionar pravico do plačila za opravljanje funkcije ter do povračila stroškov, ki jih ima v zvezi z opravljanjem funkcije.

Upošteva se raznovrstnost funkcij ter pristojnosti različnih organov za imenovanje oziroma izvolitev funkcionarjev. Zakon določa, da ti isti organi določajo tudi višino plačila za nepoklicno opravljanje funkcije ter vrsto in višino povračil stroškov, ki jih ima funkcionar v zvezi z opravljanjem funkcije. Pri določanju vrste in višine stroškov pa morajo ti organi upoštevati zakon in druge predpise, ki urejajo področje plač in drugih prejemkov v javnem sektorju, pri določanju višine plačila za izvrševanje funkcije pa je potrebno upoštevati višino plače, ki bi jo funkcionar prejemal za poklicno opravljanje funkcije.

Zakon natančno določi, da lahko višina plačila za nepoklicno opravljanje funkcije znaša največ tretjino plače, ki bi jo funkcionar prejemal, če bi funkcijo opravljal poklicno. To pomeni, da zakon določa maksimum, pristojni organi pa bodo v skladu s svojimi pristojnostmi določali konkretne višine oziroma celo natančne zneske plačila za nepoklicno opravljanje funkcije.

K 2. členu:

Zakon ureja plačilo za opravljanje funkcije člana in podpredsednika državnega sveta, pri čemer izhaja iz dejstva, da ta problematika do sedaj ni bila ustrezno urejena, ampak je ureditev temeljila na prejšnjem zakonu o funkcionarjih ter na rešitvah, ki jih je sprejel sam državni svet. Ustava RS v 96. členu opredeljuje državni svet kot zastopstvo nosilcev različnih interesov in določa, da njegovo organizacijo ureja zakon. Zakon o državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo) ne vsebuje določb glede plačila za opravljanje funkcije članov državnega sveta, ampak v 43. členu določa le, da je funkcija predsednika in podpredsednika častna in se opravlja nepoklicno. Navedeni zakon je bil predmet presoje Ustavnega sodišča, ki je z zadnjo odločbo št. U-I 248/08-15 z dne 11.11.2009 odločilo, da se z naslednjim dnem po objavi odločbe funkcija predsednika državnega sveta prične opravljati poklicno. V skladu s to odločbo je treba tudi urediti status predsednika državnega sveta z zakonom. Glede na vsebino odločbe pa predsednik državnega sveta funkcijo sedaj opravlja poklicno, kar pomeni, da tudi prejema plačo, določeno z zakonom, ki ureja sistem plač v javnem sektorju.

Zakon veže določitev višine plačila za opravljanje funkcije podpredsednika in člana državnega sveta na osnovno plačo predsednika državnega sveta, kot je določena z zakonom, ki ureja sistem plač v javnem sektorju. Določa, da lahko plačilo za opravljanje funkcije znaša največ tretjino navedene osnovne plače, pri čemer pa določitev konkretne višine in pogoje, ob izpolnjevanju katerih članom in podpredsedniku državnega sveta plačilo pripada, prepušča posebnemu aktu, ki ga sprejme državni svet. V drugem odstavku 62. člena veljavnega Zakona o državnem svetu je sicer določeno, da ima član državnega sveta poleg pravice do povračila stroškov v zvezi z opravljanjem funkcije tudi pravico do nadomestila izgubljenega zaslužka za čas opravljanja funkcije, kar pa v praksi povzroča nemalo težav pri določanju in izračunavanju višine nadomestila izgubljenega zaslužka, ki je pri vsakem državnem svetniku drugačen in bi ga državni svet moral računati za vsakega člana posebej, kar pomeni različno vrednotenje dela članov državnega sveta glede na njihov siceršnji poklicni status ne glede na funkcijo, ki jo kot člani državnega sveta opravljajo (npr. podpredsednik državnega sveta, predsednik komisije, član komisije itd). Tako obravnavanje članov državnega sveta je diskriminatorno in nepravilno ter ni v skladu z načelom enakosti.

K 3. členu:

Zakon razveljavlja drugi odstavek 62. člena Zakona o državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 uradno prečiščeno besedilo, 94/2007 Odl.US: U-I-322/05-10 in 95/2009 Odl.US: U-I-248/08-15).

K 4. členu:

Določen je začetek veljavnosti zakona.

IV. ČLEN, KI SE SPREMINJA

13. člen

Funkcionar, ki nepoklicno opravlja funkcijo, ima pravico do nadomestila osebnega dohodka, če se mu osebni dohodek zmanjša za čas, ko je opravljal delo, ki izhaja iz funkcije. Nadomestilo osebnega dohodka se izplačuje funkcionarju v podjetju, drugi organizaciji, organu ali delodajalcu, kjer je funkcionar v delovnem razmerju, iz sredstev družbenopolitične skupnosti, kjer opravlja funkcijo. Funkcionar, ki samostojno opravlja dejavnost z osebnim delom, ima pravico do nadomestila izgubljenega zaslužka. Za izračun izgubljenega zaslužka se upošteva osnova, od katere funkcionar plačuje prispevek za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

Funkcionarju iz prejšnjega odstavka se za opravljanje funkcije prizna del osebnega dohodka, ki je sorazmeren obsegu opravljenega dela, za katerega funkcionar ni prejel nadomestila osebnega dohodka po prejšnjem odstavku. Ta del osebnega

dohodka lahko znaša največ 33% osebnega dohodka, ki bi pripadal funkcionarju za poklicno opravljanje funkcije za poln delovni čas.